

# 迎接亚洲经济的新世纪

## 权 衡

亚洲经济正在崛起，这必将深刻影响和改变世界经济体系。未来10—20年，随着亚洲经济的进一步发展，世界产业结构、世界市场体系、全球分工体系、国际贸易结构、国际金融体系以及国际资本流动和投资发展格局等，都会由此发生深刻变化。亚洲经济和“亚洲世纪”也必将对全球经济治理和国际体系产生深刻影响。

首先，亚洲经济正在成为世界经济发展的重要增长极，欧洲、美国和亚洲经济三足鼎立的格局已经形成。经过几十年的发展，亚洲生产总值、外国直接投资和贸易在全球所占的份额均明显上升，2012年分别达到34.15%、39.65%和37.42%；亚洲经济在世界经济体系中的地位与作用越来越重要。2008年全球金融危机以后，亚洲经济的高速增长及其调整转型，在抵御全球金融危机、实现全球复苏增长过程中发挥了中流砥柱的作用。世界经济增长的重心正在逐渐向亚洲地区转移，传统上拉动世界经济增长的欧美日三驾马车格局已经发生变化；以中国、印度等亚洲新兴经济体、欧洲和美国为代表的新三驾马车已经成为世界经济增长的新动力。

其次，亚洲经济内部的多元化发展方式和充满活力的大市场、大资源和大投资正在形成相互补充、相互合作的新模式，亚洲正成为世界上最有发展活力和潜力的地区。亚洲经济发展早期就有成功赶超发达国家的东亚经济发展模式。近几十年来，又形成了中国经济奇迹、印度发展模式、东南亚区域合作发展模式、两岸四地合作发展模式、东盟经济合作新模式、中亚—西亚合作发展模式等。各类发展模式多元化，相互之间合作创新，发挥各自区域比较优势，开创了世界经济合作发展共赢的新范式。正是由于亚洲多元化的发展模式，不同地区之间大市场、大资源、大项目相互合作，造就了亚洲经济持续发展的活力和生命力，也造就了亚洲区域经济的发展潜力和希望。

最后，中国“一路一带”倡议将进一步推动亚洲区域经济一体化发展，为亚洲经济走向共同发展和繁荣昌盛提供重要契机。要迎接“亚洲世纪”，最为迫切和重要的是加速实现亚洲经济一体化的发展。“一路一带”战略构想是消除亚洲区域经济碎片化、割裂化发展的重要契机。尤其是通过亚洲区域内基础设施互联互通，有效推动亚洲区域内交通一体化、市场一体化、产业一体化发展，加速实现亚洲区域内政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通目标，这对进一步发挥亚洲区域内合作潜力，深化区域合作，拓展合作新空间都具有重要的战略意义和现实意义。我们深信，“一路一带”战略必将加速“亚洲世纪”的到来。让我们共同期待和迎接一个多元、包容、和谐、繁荣的“亚洲世纪”！

（作者为上海社会科学院世界经济所副所长，研究员）

# 國際廣生

双月刊 总第 38 期

2015 年 第 5 期 9 月 15 日出版

## □ 卷首语

迎接亚洲经济的新世纪

权 衡

## □ 全球治理

1 试析全球治理的非正式化与私有化发展

李明月

20 新开发银行的发展创新

张海冰

32 国际机制间合作与 G20 机制转型

——以反避税治理为例

朱杰进

50 国际行业减排规则的发展及对中国的影响

黄以天

## □ 亚洲区域经济体系

67 “一带一路”框架下大湄公河次区域合作升级版

卢光盛 金 珍

82 “21 世纪海上丝绸之路”与中国能源外交

舒先林

96 TPP 高标准国际贸易规则对中国的挑战及应对策略

潘晓明

## □ 中国国际战略

112 中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的战略思考

张 春

128 中美印不对称三角关系的“信任—权力”分析

曹德军

146 英文摘要

封三 本刊 2016 年第 1、2、3 期征稿启事，本刊征订启事

# 试析全球治理的非正式化 与私有化发展\*

李明月

**【内容提要】** 传统的全球治理模式主要是霸权与多边主义的结合，是由美国等西方发达国家主导的以国际组织为载体的治理。冷战结束后尤其是 2008 年金融危机后，由于全球性问题的凸显以及国际权力结构的变化，使得传统治理模式遭遇“治理赤字”，非正式与私有化治理模式逐渐受到国际社会的广泛关注。非正式治理模式是世界主要国家就应对全球问题进行平等协商的非正式制度安排。私有化治理模式是非国家权威以市场为导向建立的治理体系，主要在环境保护与气候变化等领域发挥作用。新治理模式的灵活性、操作性强的优势弥补了传统治理模式的不足，因此在全球治理中发挥着积极作用。虽然新的治理模式也存在缺陷，但其在未来全球治理中的作用将进一步提升。全球治理模式的转型对中国而言既是机遇也是挑战，中国需要处理好新旧两种治理模式的关系，并推动全球治理朝着公平和民主的方向发展。

**【关键词】** 全球治理 治理模式 非正式治理 私有化治理 模式转型

**【作者简介】** 李明月，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

**【中图分类号】** D5

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)05-0001-19

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201505001

---

\* 本文系国家社科基金重大项目“总体安全观下的中国东南周边地区安全机制建构研究”（14ZDA087）的阶段性成果。

全球治理理论与实践兴起于 20 世纪 90 年代，它是全球化推动的结果。随着经济全球化浪潮的高涨，全球相互依存不断加深，全球性问题不断凸显，全球治理受到越来越多的关注。进入 21 世纪，国际体系正经历快速的变革与调整，而现有的国际机制大都形成于 20 世纪中期，已经不能充分解决诸如环境保护与气候变化、恐怖主义、流行性疾病、贫困与发展等层出不穷的全球性问题。2006 年 1 月 9 日，《华盛顿邮报》发表题为《全球化赤字》的社论，认为联合国、世界银行、国际货币基金组织等全球治理机制“已经失去了前进的动力”，由于不堪重负出现严重的治理“赤字”。<sup>①</sup>自 2008 年金融危机爆发以来，正式国际组织的治理“赤字”更加凸显，全球治理再次受到广泛关注。在传统的霸权与多边主义相结合的治理模式面临重重困境的时候，国际社会呼吁建立更有效的全球治理新模式。由此，全球治理两种不同的新模式应运而生：一是非正式的小集团治理模式，二是“私有化”治理模式。这两种新的治理模式在一定程度上弥补了全球多边主义治理的缺陷，并对一些全球性问题的有效治理发挥了积极作用。

## 一、全球治理困境与治理新模式的兴起

2008 年始于美国的经济危机催生了全球治理新模式。一方面，传统的全球治理模式在危机面前显得力不从心，难以走出困境；另一方面，权力转移与权力扩散导致具有全球和地区影响力的行为体越来越多，这推动了全球治理理念和模式的竞争。在此背景下，国际社会开始探寻全球治理的新模式。

### （一）传统治理模式的困境

传统的治理模式主要产生于二战后，是以美国等西方国家的霸权为主导建立的多边体系：联合国（UN）主要对世界政治与安全问题进行治理，国际货币基金组织（IMF）、国际复兴开发银行（或称世界银行，WB）、关税与贸易总协定（GATT，后发展成为世界贸易组织，WTO）对世界经济问题进行治理。上述国际机制对于重建战后秩序，治理战后安全与经济问题发挥了重要作用。冷战结束后特别是进入 21 世纪以来，形成于半个世纪以前的国际机

---

<sup>①</sup> Colin I. Bradford Jr. and Johannes F. Linn, *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate*, Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007, p. 1.

制在治理新的全球性问题方面显得越来越力不从心。尤其是金融危机以来，这种传统的治理模式面临诸多问题与挑战。

第一，谁来提供公共产品？全球性问题的解决需要全球公共物品的供给。谁来提供公共产品的问题实际上就是传统治理模式中领导力缺失的问题。长期以来，美国作为霸权国，也是世界唯一的超级大国，一直是全球公共产品的主要提供者。其通过主导建立联合国、北约（NATO）、IMF、WB、WTO等全球性政治、军事、经济组织，以及北美自由贸易区、美洲国家组织等大量的功能性地区组织，构建了一张以其为中心的巨大大制度网络，推行符合美国利益的整体秩序。同时，美国也通过提供公共产品来获得其他国家对其霸权和领导地位合法性的认同。但是2008年金融危机使美国经济受挫，“美国衰落论”一度成为国际舆论的主流。在此情形下，美国继续提供全球公共产品的能力和意愿都大大降低。欧盟、日本等发达国家也或多或少受到金融危机的冲击，开始更多地关注自身利益。美国外交政策甚至逐渐从传统的多边主义开始转向诸边和地区主义，如其推动的跨太平洋伙伴关系协定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）和跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）等。新兴经济体尽管在金融危机中表现不俗，出现群体性崛起的态势，并建立了金砖国家组织（BRICS），但由于力量仍嫌不足且存在内部分歧，尚不能取代美国成为公共产品的主要提供者。因此可以认为，目前还没有一个国家或国家联盟能够承担领导世界共同应对全球挑战的任务，领导力缺失成为传统的由美国主导的多边治理模式面临的首要问题。

第二，全球治理的供求矛盾。全球治理的供应与需求之间的尖锐矛盾是全球治理议题不断扩展而全球公共产品短缺。全球化导致国家相互依赖的加深决定了全球性问题的普遍性、公共性、多样化、动态化、尖锐性和超越意识形态的特征。<sup>①</sup>在经济领域，贸易、金融和投资体系都面临着规则重构的问题；在安全领域，核扩散问题和恐怖主义问题亟待解决；在发展领域，贫困问题、难民问题、环境和气候变化问题等影响着全球的发展与稳定。在传

---

<sup>①</sup> 蔡拓：《全球治理：来自中国的理解与实践》，载蔡拓主编：《全球治理与中国公共事务管理的变革》，天津人民出版社2005年版，第20-22页。

统治模式下，国家和政府间组织是主要的“治理者”。如今，一个国家或国家联盟很难独立解决日益复杂多样的全球性问题，传统的制度安排在全球治理问题上也显得捉襟见肘，已有的规则和制度并不能完全解决这些全球问题，而是需要提供更多新的公共产品。但由于各方发展水平的差异与利益分歧，经济领域的规则重构难以取得实质性进展，甚至出现新贸易保护主义趋势。环境与气候问题虽然引起各国的重视，但国际社会迄今为止尚未形成一套统一的环境标准和气候治理方案。很多全球性问题并未得到及时有效的治理，没有形成全球层面的治理方案。另外，“民族主义的广泛兴起和高扬，进一步加剧了全球治理的困难”。<sup>①</sup> 随着全球化的深入发展，民族认同受到前所未有的挑战，也对国内产业造成冲击，这使得民族主义意识形态更加突出。发达国家和发展中国家内部都出现了反全球化、质疑国际合作的趋势，这使得以大国协调与合作为基础的传统全球治理模式在提供公共产品方面表现不佳。

第三，传统治理模式的内在缺陷。以联合国、世界贸易组织等为代表的传统治理机制都是正式的政府间组织，成员国众多、讨论的议题广泛，且各自有一套组织机构和章程。它们在全球治理中受到的挑战越来越大。例如，“联合国体系的价值观正受到质疑，安理会的合法性面临挑战，一些多边机制的工作实践也遭受批评”。<sup>②</sup> 这些传统多边机制的内在缺陷也使全球治理的效率大大降低。主要表现在如下几个方面：其一，达成协议困难。各成员国的利益需求各不相同，发达国家与发展中国家之间、发达国家之间、发展中国家之间都存在利益分歧与博弈。由于难以满足各个国家的实际需求，很难就某一全球性问题达成协议。其二，解决实际问题的难度增加。全球性问题日益多样化，联合国等国际组织的能力有限，势必造成一些全球性问题只能置于次要位置，导致这些全球性问题得不到及时应对。其三，正式国际组织的决策机制问题。联合国安理会采取“一票否决”制，WTO谈判采取“协商一致”的原则，这意味着只要有一个成员国反对，就不能达成协议。总体

---

<sup>①</sup> 朱立群：《全球治理：现状与趋势》，载朱立群、[意]富里奥·塞鲁蒂、卢静主编：《全球治理：挑战与趋势》，社会科学文献出版社2014年版，第3页。

<sup>②</sup> [英]戴维·赫尔德：《重构全球治理》，载《南京大学学报（哲人社版）》2011年第2期，第22页。

来看，二战后以正式国际组织形态出现的大范围国际合作和国际制度安排均因功能、效率下降等原因面临“治理赤字”问题，因此全球治理亟须新的治理模式。

## （二）全球治理模式的竞争

美国学者约瑟夫·奈（Joseph Nye）认为，21世纪权力结构正发生两大变化：一是国家之间权力的转移，正在从西方转移到东方；二是权力的扩散，正在从国家向非国家行为体扩散。<sup>①</sup>他认为当今世界的权力分布呈现出一种三维态势：第一维，军事力量在很大程度上是单极的，美国的霸权地位还将持续一段时间；第二维，经济实力是多极的，美国、欧洲、日本和中国是主要的角色，还有其他一些国家的实力也在上升；第三维，在跨国关系领域内，非国家行为体广泛参与其中，包括恐怖主义、黑客攻击、流行病、气候变暖、毒品走私等问题，这些都是国家无法控制的，在这里谈论单极、多极或霸权都是毫无意义的。<sup>②</sup>国际权力结构发生的变化使得“全球领导力严重匮乏”，但却创造了一个更加多元化的国际秩序。<sup>③</sup>在传统的治理模式陷入困境时，国际社会出现了全球治理的新理念和新模式，并出现了相互竞争的态势。

全球治理模式的竞争首先是发达国家与发展中国家之间的竞争。传统的以正式国际组织为代表的全球治理模式是发达国家主导建立的。在这些机制的创立阶段，西方的精英和公众认为其具有普世性，西方世界在冷战中的“胜利”使他们更加确信这一点。因此，国际规范的变迁和制度的变化也都体现了发达国家利益需求的变化。然而，进入21世纪尤其是2008年金融危机之后，新兴经济体群体性崛起引起了国际权力结构的变化。美国与其他西方国家主导权面临的潜在挑战并非仅是全球权力的重新分配，而是另一种更微妙的变化，即由中国和其他崛起国家塑造的全球治理新模式。“西方不再是全球化的主导，多个权力中心以及它们所代表的相互竞争的模式将在更加公平的舞台上进行角逐。有效的全球治理需要求同存异，以求平等分配权力以及

<sup>①</sup> Joseph S. Nye, “Global Power Shifts in the 21st Century,” July 1, 2010, <http://www.sweetpeaches.com/s/699-joseph-nye-global-power-shifts#ixzz3JzMXUx00>.

<sup>②</sup> 参见 Joseph S. Nye, “Global Power Shifts in the 21st Century”; 约瑟夫·奈：《权力大未来》，王吉美译，中信出版社2012年版，第XXI页。

<sup>③</sup> 卢静：《全球治理：模式转变》，朱立群、[意]富里奥·塞鲁蒂、卢静主编：《全球治理：挑战与趋势》，第25页。

增强意识形态的多样性。”<sup>①</sup> 随着国家综合实力的上升，新兴经济体希望获得与之相应的权力地位，希望拥有更多的话语权，参与规则制定，在全球治理中体现自身的利益和价值。与此同时，虽然不愿分享世界的主导权，但以欧美为首的发达国家无力单独解决日益严峻的全球性问题，也希望与新兴经济体分担治理责任。因此，全球治理出现了新的发展模式，如发达国家与新兴经济体平等协商的二十国集团（G20）、新兴经济体内部协调的金砖国家组织等非正式的新型制度安排。

全球治理模式的竞争也在国家和市场之间展开。不管是传统的正式国际组织安排，还是非正式的新型制度安排，无一例外地都是国家发挥中心作用。

“由于权力从国家行为体向非国家行为体扩散，越来越多的问题已经超出国家的控制范围，即使最强大的国家也不例外。”<sup>②</sup> 联合国安理会、IMF 和 WB 等国际机构也不可能发挥真正的领导作用，因为这些机构不能真正反映当今世界政治和经济权力平衡的态势，而 G20 等非正式的制度安排实际上并没有任何实质性的东西。<sup>③</sup> 有一种观点认为，在全球化时代，出现了“政府失灵”的现象，即国家并不能控制所有事务，因此以市场为基础的行为体开始“填补空缺”（fill the void）。<sup>④</sup> 苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）认为，以市场为基础的私有权威的重要性之所以不断提升，是因为国家在“自由市场”不能发挥作用的领域也丧失了有效性，例如安全、货币稳定、法律执行和提供公共产品等方面。由于技术革新的步伐不断加快以及与此相关的成本不断上升，与非国家的私有权威相比较而言，国家正在不断弱化。<sup>⑤</sup> 正是由于国家的权威在这些领域不断下降，市场主导的私有权威治理形式正在兴起，并对国家不能甚至不愿治理的方面发出挑战。

全球性问题的复杂化、多样性、领导力缺乏以及体制缺陷等使得传统的

---

<sup>①</sup> Charles A. Kupchan, “America’s Place in the New World,” *New York Times*, April 7, 2012, [http://www.nytimes.com/2012/04/08/opinion/sunday/americas-place-in-the-new-world.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/04/08/opinion/sunday/americas-place-in-the-new-world.html?pagewanted=all&_r=0).

<sup>②</sup> [美]约瑟夫·奈：《权力大未来》，第 XXIII 页。

<sup>③</sup> [美]伊恩·布雷默：《零国集团时代——谁是新世界格局中的赢家和输家》，孙建中译，新华出版社 2012 年版，第 4 页。

<sup>④</sup> Jennifer Clapp, “The Privatization of Global Environment Governance: ISO14000 and the Developing World,” *Global Governance*, Vol. 3, No. 4, 1998, p. 298.

<sup>⑤</sup> Susan Strange, *The Retreat of the State*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp. 5-10.



以美国为首的西方国家主导的正式国际组织治理模式出现严重的“治理赤字”。国际权力结构的变化使得新兴经济体与市场导向的非国家行为体在国际社会中的作用越来越突出，全球治理也出现了体现新兴经济体利益的非正式以及以市场导向的“私有化”治理新模式。

## 二、非正式全球治理模式

目前全球治理出现一种与二战后以国际组织为核心的正式制度安排不同的治理形态，大有“取代”国际组织治理之势，这种治理模式的表现之一为“非正式性”。这些非正式的国际制度安排并非国际社会的新生事物，只是近年来在国际关系舞台和全球治理中发挥越来越重要的作用，成为全球治理的一种主要模式。

### （一）非正式治理模式的概念与特征

当前全球治理的非正式制度安排数目众多，主要有七国集团/八国集团（G7/G8）、G20、金砖国家和亚太经合组织（APEC）等。除此之外，还有应对朝核问题的“六方会谈”机制、解决伊朗核问题的“5+1”机制等众多功能性的小集团或小团体。这些非正式机制“多半由一些具有体系影响的地区或全球性大国组成，就特定议题或彼此关心的重大全球或地区性议题举行磋商，协调立场，做出承诺”。<sup>①</sup>

这些新的全球治理行为体的第一个特征是“非正式性”，这首先体现在组织结构上。与联合国、IMF、WTO等正式的国际组织相比，非正式机制的组织松散，没有章程约束，也没有组织机构，主要通过定期或不定期的领导人会议针对所关心的问题进行沟通与协商，这种治理形式更易达成协议，实践性更强。达成的协议也不具备强制力，具有灵活性和软约束力的特征。另外，这种非正式治理机制也具有开放性。一是成员的开放性。这些组织不是封闭的制度安排，多以峰会和论坛形式出现，相关成员都可以加入进来。二是议题的开放性。正式的国际组织一般是对固定的议题进行正式谈判，如联

---

<sup>①</sup> 韦宗友：《非正式集团、大国协调与全球治理》，载《外交评论》2010年第6期，第106页。

联合国安理会讨论的是国际安全问题，IMF、WTO 解决世界经济问题，G20、APEC 等非正式组织的议题则是不固定的，每次会议都有新的主题和议程，成员国对此交换意见、进行协商，随着时间的推移，议题也会不断扩展。

非正式治理模式的第二个特征是小团体化。联合国成立之初有 51 个成员国，目前成员国已达到 193 个，基本上囊括了世界上所有国家。<sup>①</sup> 截至 2014 年 6 月 26 日，WTO 拥有 160 个国家和地区成员国或观察员国。<sup>②</sup> 传统治理模式以正式的国际组织为载体，这些国际组织奉行普遍的多边主义，几乎涵盖世界上绝大部分国家和地区。成员众多也使这些国际组织拥有极强的合法性，但由于无法平衡彼此利益，各方难以达成一致，导致治理效率低下。正是考虑到传统治理模式成员多、效率低的情况，非正式的制度安排往往是小集团形式。地理相邻或利益相近的国家首先接近，建立起非正式的小团体，对共同关心的问题交换意见，达成协议。G7/G8 只有七八个成员国，金砖国家组织只有五个成员国。这样一种小团体可以大大提高全球治理的效率，但也存在合法性问题，即这些小团体是否有权代表世界对全球性问题做出安排。而且值得注意的是，一些非正式集团也并非铁板一块，其内部还存在小团体。例如，在 APEC 中还有 TPP 成员，G20 中有 G7 和金砖国家，甚至在金砖五国内部也存在团体分化现象。

非正式治理模式的第三个特征是新兴经济体发挥积极作用。新兴经济体发挥积极作用是冷战后全球治理的新现象。新兴大国的崛起既改变了原有的国际权力结构，也为全球治理提供了新鲜血液。西方发达国家谋求与发展中大国合作，邀请中国、印度、巴西、南非和墨西哥加入“G8+5”非正式论坛，就国际经济、货币政策等进行沟通和对话，防止类似亚洲金融风暴的重演，为在 G20 中实现发达国家与新兴经济体的平等协商奠定了基础。这表明，发达国家已经无力单独解决安全、可持续发展等全球性问题，希望与新兴大国进行责任分担。但发达国家并不甘愿让出治理世界的主导权。正是认识到这一点，新兴国家内部也在不断加强合作与协调，成立了金砖国家组织这样的机制“加强彼此交流与合作，以集团身份参与、改进全球治理，推进全球治

---

<sup>①</sup> 世界上共有 224 个国家和地区，其中国家为 193 个，地区为 31 个。

<sup>②</sup> “Members and Observers,” WTO, [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm).

理体系朝着更加公平、合理、包容的方向发展”。<sup>①</sup>

## （二）G20：非正式治理模式的典型案例

当前国际社会中有众多非正式的制度安排，其中 G20 是比较有代表性的一个。它是发达国家与新兴经济体平等协商的非正式对话机制，在金融危机后的全球经济治理中发挥重要作用。

G20 的形成可追溯至上世纪末，为应对拉美和亚洲的金融危机，西方发达国家希望将新兴经济体纳入国际金融问题的解决中，新兴经济体也希望参与到世界经济规则制定中。1999 年 12 月，20 国财长和央行行长在柏林举行会议，20 国集团正式成立。在 2008 年 11 月的 20 国首脑峰会前，其一直是部长级论坛，对全球治理的作用和影响有限。发达国家是 2008 年金融危机的重灾区，它们在这次危机中损失惨重，需要借助中国等新兴大国来摆脱危机。G20 的作用由此逐年上升，并从边缘走向中心。<sup>②</sup> 截至 2015 年，G20 共举行了十次峰会，在全球经济治理方面取得了重要成果，主要包括推动国际金融体系改革、完善国际金融监管、加强各国宏观政策协调等。

G20 作为一种非正式的全球治理形式，其“非正式性”主要表现在以下方面：第一，从组织架构来看，从 G20 诞生起，就明确定位为一个“非正式的、由成员国领导人提供动力的集团”。<sup>③</sup> G20 不像联合国等正式的机构那样有常设秘书处和工作人员，是由当年主席国设立临时秘书处组织会议。这体现了 G20 松散的、非正式论坛的性质。第二，从决策程序来看，G20 遵循协商一致的原则，即只有在各成员国充分讨论、达成共识的基础上，才能成为 G20 的成果。G20 至今未采取投票表决等强制通过的决策程序。第三，从政策落实来看，G20 主要是通过软约束力的方式发挥影响。“G20 成果是各方共识的反映，这意味着各成员对落实成果已经做出承诺，”<sup>④</sup> 而不再有强制性或报复性措施来要求和监督成员国是否真正贯彻落实。

<sup>①</sup> 韦宗友：《非正式集团、大国协调与全球治理》，第 111 页。

<sup>②</sup> 钟龙彪：《浅析 20 国集团在全球治理中的角色嬗变》，载《现代国际关系》2010 年第 4 期，第 11 页。

<sup>③</sup> David Cameron, *Governance for Growth: Building Consensus for the Future*, London: HM Government, November 2011. 转引自金中夏：《中国与 G20：全球经济治理的高端博弈》，中国经济出版社 2014 年版，第 18 页。

<sup>④</sup> 金中夏：《中国与 G20：全球经济治理的高端博弈》，第 18 页。

G20 为美国及其他发达国家和新兴经济体改善全球经济治理结构提供了一个沟通平台。G20 成立之初因作用有限，并不为国际社会所重视，但如今“几乎已经成为世界经济的最高决策机构，这样的变化堪称一场国际革命”。<sup>①</sup> 其成立之初是为了维护国际金融稳定、防止金融危机再次发生，并在 2008 年金融危机中发挥了重要作用。现在 G20 关注的议题已经扩展至推进国际金融改革、推动世界经济可持续增长、援助发展中国家等更广泛的领域。“随着中国、巴西、印度、俄罗斯和其他正在出现的经济体出席圆桌会议，一个更具代表性的多边治理时代来临。”<sup>②</sup> G20 已经从全球治理的边缘走向中心，成为国际经济合作的主要平台以及全球经济治理的重要力量。但 G20 成立至今仅 16 年，峰会机制也只有七年历史，仍是一个处在起步阶段的新兴机制。G20 未来如何发展，能否真正平衡发达国家与新兴国家的发展，能否从短期应对危机转向长期的经济治理，能否真正成为全球治理的主导性机制还有待观察。

### 三、私有化全球治理模式

国际政策的制定有两种进程：一是国家主导的政策制定权威，二是市场导向的政策制定权威。<sup>③</sup> 国家决策权来源于其主权权威，市场的决策权并非源于国家，而是对全球市场的操纵和对市场中客户偏好的关注。由于国际权力结构的变化，一方面权力从国家平行转移至市场；另一方面，由于权力扩散的作用，国际舞台上的影响力也扩散到非国家权威行为体，包括非政府组织、跨国公司、各种恐怖组织和犯罪组织以及特殊的个人。<sup>④</sup> 由于政府在全球治理方面出现“失灵”的情况，市场导向的政策制定权威开始在全球治理中发挥越来越显著的作用。

---

<sup>①</sup> 《德媒：二十国集团十周岁》，载《国际财经时报》2009 年 12 月 15 日，转引自钟龙彪：《浅析 20 国集团在全球治理中的角色嬗变》，第 12 页。

<sup>②</sup> Ngaire Woods, “Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?” *Global Policy*, Vol. 1, Issue 1, January 2010, p. 51.

<sup>③</sup> Benjamin Carhore, “Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance System Gain Rule-Making Authority,” *Governance*, Vol. 15, No. 4, October 2002, p. 503.

<sup>④</sup> Joseph S. Nye, Jr., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford University Press, 2002, p. 39.

### （一）私有化治理模式的概念与特征

所谓的“私有化”治理模式，就是近年来跨国的以及国家内部的非国家权威创立的一种非国家的、以市场为导向的治理体系，其目的是发展和实施一种体现环境与社会责任的管理实践。<sup>①</sup> 这些体系及其支持者们避开传统的国家权威，转向市场供应链以建立激励机制来迫使企业遵守规则。它们在林业、渔业、食品生产、环境甚至恐怖主义等领域建立治理结构，关注产品和服务的生产与销售。<sup>②</sup> 私有权威是指私营部门、市场参与者、非政府组织、跨国行为体以及其他制度等能够得到合法性的权威。<sup>③</sup> 以市场为基础的私有权威参与国际规则制定在 19 世纪非常普遍，因为私有机构想要创建国际治理的结构来促进“自由世界”的经济交流。二战之后，国家主导了机制构建和规则制定。但是近年来，以市场为基础的非国家权威在全球规则和规范制定中越来越具有存在感。由于全球性问题的复杂性、多样化以及国际权力结构的变化，国家丧失了一定的治理能力。政府想要减轻负担，于是将治理成本（尤其是遵守规则的成本）转移到私人领域；私有主体也希望在国家还未来得及发挥作用的治理领域抢占先机，因此全球治理的私有权威又开始有了新的发展。以市场为导向的多边机构（multilateral institutions）、跨国公司、企业协会等私有权威成为重要的国际行为体，在促进全球合作和全球治理方面正发挥着越来越重大的作用，不仅协调和维护公共产品的供给，而且建立了一些“私有机制”（private regimes）和“公私混合机制”（hybrid public-private regimes）。

在私有化治理中，市场的角色主要根据消费者和供应者的需求对产品和服务进行规范，国家不能运用其主权权威直接作用于这些规则。由此可见，私有化治理具有非政治性的特点，因为其主要由市场主导。WTO 就将国际标准化组织（International Organization for Standardization, ISO）自愿设立的环境标准视为合法的“标准”，而将由国家、政府间组织或其联合设立的相关标准视作破坏自由贸易的“贸易壁垒”。<sup>④</sup> 但这并不意味着私有权威可以独立

<sup>①</sup> Jennifer Clapp, "The Privatization of Global Environmental Governance," p. 295.

<sup>②</sup> Benjamin Carhore, "Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance," p. 503.

<sup>③</sup> Rodney Hall and Thomas J. Briesteker, *Emergence of Private Authority in Global Governance*, Cambridge University Press, 2002, p. 5.

<sup>④</sup> Virginia Haufler, *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global*

于国家权威而存在。在全球治理中，既有的国家主导规则和政策在私有化治理中发挥着重要作用。市场不可能独立于国家政策运作，私有化治理也不可能完全脱离以国家为中心的公共治理。在私有化治理中，国家可以作为传统的利益团体影响私有权威的政策制定进程。例如，通过提供建议要求制定特殊规则，或者通过政府采购政策和其他经济活动来影响市场动态。但正如利益集团在以国家为中心的规则制定进程中不可能有直接的决策权力一样，政府寻求影响和塑造非政府私有权威的规则制定，也并不意味着政府成为私有权威的来源。私有化治理的权威来源于“外部观众”（external audience）或“利益相关者”（stakeholder），主要包括作为行为体的国家，市场的需求方和供应方，环境组织、劳工组织、媒体等社会利益组织。<sup>①</sup> 他们接受私有权威治理体系基于经济实惠（市场准入、价格溢价等）和道德劝服，或仅仅是因为其已经变成一种可接受和可理解的实践。当然，来自不同“外部观众”的压力，也会导致不同的治理效果。

虽然国家在某种程度上丧失了一定的治理能力，但公共治理模式和私有化治理模式的关系非常复杂。随着国家逐渐接受私有权威在规则制定方面日益重要的作用，国家和非国家行为体都积极参与的混合机制逐渐增多。事实上，大多是国家主导的正式机制或多或少引入私有行为体，甚至有些机制事实上是由非国家行为体主导，但之后却由国家来“背书”，并最终与国家目标相一致。虽然国家在治理方面的财政和技术能力上有所下降，但其可能成为非国家行为体的代表，尽管这些非国家权威有能力进行治理，但也可能自愿选择这种形式，毕竟国家仍然垄断着武力的使用和达成社会契约的合法性。未来，国家可能将更有效的私有化治理视作公共治理的有限补充。也就是说，国家利益和私人利益在某些领域不断融合，“公共领域和私有领域的界限也越来越模糊”。<sup>②</sup>

## （二）ISO：私有化治理模式的典型案例

全球治理的私有化模式突出表现在环境治理方面。“全球气候变化的威

---

*Economy*, Washington D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001, p. 37.

<sup>①</sup> Benjamin Carhore, “Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance,” p. 511.

<sup>②</sup> Robert Falkner, “Private Environment Governance and International Relations: Exploring the Links,” *Global Environmental Politics*, Vol. 3, No. 2, 2003, p. 76.

胁是我们这个时代最具影响的科学和政治挑战。”<sup>①</sup> 目前国际社会尚未建立一套统一的、完善的环境标准。这首先是因为发达国家与发展中国家在环境保护方面分歧严重，难以达成共识，另外企业也试图在环境规则制定中抢占先机，因此私有化治理在环境标准的设立方面发挥着积极作用。其中最典型的案例就是 ISO 关于环境标准的制定。

ISO 成立于 1947 年，现有 162 个成员。其主要目的是在世界范围内促进信息技术、交通运输、农业、保健和环境等技术标准化工作的发展。该组织从严格意义上来说既不是公共机构也不是私有机构，其自我定位为非政府组织，但联合国贸易和发展会议（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）认为它是一个私有的、以企业为基础的组织。ISO 的成员并非国家或政府，而是来自 117 个国家的标准设立组织，有政府机构、私人企业联合会，也有公私混合机构。虽然从成员构成上来说，ISO 是一个混合组织，但其决策制定过程则由私有企业尤其是发达国家的私有企业主导，这显然不同于由国家全权代表的联合国体系下的政府间组织和国家间非正式制度安排。ISO 制定的标准并非强制性标准，各企业自愿遵守。由于其标准必是最优的、有利于企业的，所以在一般情况下这些企业会自觉遵守标准，而不需要运用国家权威来强制执行。

随着经济全球化深入发展，环境问题也越来越突出。从上世纪 90 年代开始，西方发达国家就开始设立自己的环境标准。这些各不相同的标准很容易造成“贸易壁垒”，扰乱市场，因此 ISO 决定在环境领域采取行动，制定统一的环境标准。这对 ISO 来说是一项重大举措，标志着其从技术标准领域进入与公共政策相关的“软标准”领域。该组织认为由其设立的标准化管理系统可以将环境保护问题纳入企业生产和销售的各个环节，这是从源头解决环境问题的最有效方式。在 ISO 环境标准的制定过程中，大约有 20 个国家政府或公共利益团体列席，企业团体与环境顾问享有更高的代表权，且政府并不能全权代表，仅美国就有 400 多家企业参与标准制定。标准起草委员会主要由跨国公司高管、标准设立组织和咨询公司组成。尽管 ISO 制定的环境标准得到了多数国家的广泛认同，并且一些国家切实参与到规则制定中，但这些

---

<sup>①</sup> Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley, “Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change,” *Global Governance*, Vol. 12, No. 2, 2006, p. 141.

标准的设立仍是由私有企业主导，是私有权威发挥作用的结果，代表的是大型跨国公司的利益。

支持者将这些新的环境标准视为环境友好行为的正激励机制，认为这些标准可以将规则制定的成本尤其是监测达标的成本转移到私人领域，以减轻政府的负担。这些标准也得到越来越多的国家和国际组织的认可，并将其纳入国家标准、治理规则和政府的政策中。国家为这些标准“背书”的原因在于其在环境领域进行有效治理的能力下降，将监督遵守规则的举证责任直接转移到企业。但如此一来，就很难区分对规则的遵守到底是市场自发作用还是国家权威强制作用的结果。另外，国家只是将这些标准纳入到已有的标准体系中，并不是取消已有的标准，这说明国家还没完全丧失规则治理的能力。

#### 四、非正式与私有化治理模式的价值与缺陷

以美国等西方发达国家主导的传统全球治理模式，自二战后建立至今对全球治理发挥了巨大作用，这一点我们无法否认，今后这一治理模式的作用仍不可低估。然而其在应对冷战后尤其是金融危机后产生的众多新问题时显得力不从心，作用日益降低。而非正式与私有化治理模式恰好弥补了传统治理模式的不足，为全球治理注入新的活力。

其一，非正式与私有化治理模式具有灵活性和软约束力的特征，更易在实践中推行，这在一定程度上弥补了传统治理模式的困境。传统的政府间组织由于成员多、谈判进程复杂，效率低下，谈判的成果和协议也往往很难落实。在非正式的制度安排中，成员有限，各个成员都可以就关心的问题表达立场、交换意见，较容易达成共识。而在私有化治理模式中，以市场为导向的私人权威治理不具有政治性，从决策到执行基本都以市场为主导，也不是强制实施，因此其灵活性更突出。

其二，非正式和私有化治理模式反映了冷战结束后国际力量结构变化的现实。随着美国等西方发达国家的实力相对衰落，新兴经济体的实力相对提升，这一力量变化使得发达国家主导的传统治理模式的合法性和有效性受到质疑。新兴经济体也迫切需要获得与其实力相称的国际地位，希望积极参与



全球治理进程。非正式的治理模式在某种程度上反映了发达国家和新兴经济体的平等协商，广大发展中国家的利益也逐渐受到重视，这顺应了国际社会权力从“西方”转移到“东方”的现实。权力的扩散也使跨国公司等非国家行为体的国际地位不断上升，并在全球治理中发挥着不可忽视的作用。他们以市场为导向建立治理体系，在国家无暇顾及或能力不及的领域设立规范和标准。同时国家也乐于将一些治理成本转移到私人领域，以减轻负担。

其三，非正式和私有化治理模式的出现并不意味着其可以取代传统的治理模式。“美国衰落论”在金融危机后一度甚嚣尘上，但这种衰落只是相对的，而非绝对的。虽然美国已经不能完全主导联合国、IMF、WTO 等国际组织，但不可否认的是，以其为首的西方发达国家仍在上述国际组织中占据着优势地位。这些正式的国际组织在应对全球性问题上仍发挥着不可替代的作用，同时它们也在进行自我调适，这都将有利于其自身不断完善，以不断适应新的全球治理要求。此外，非正式与私有化治理模式本身也都存在缺陷，其未来的发展尚有诸多不确定性。

一方面，非正式与私有化治理模式可能会增加国际机制的复杂性，反而不利于整体性的全球治理。“国际机制复杂性包含了无等级秩序下嵌套的、部分重叠的以及平行的机制，但缺乏总体的结构安排。”<sup>①</sup> 国家行为体和非国家行为体会根据不同的标准和利益需求建立治理机制，尽管可能针对的是同一类全球性问题，但是这两者强调的重点和解决思路是不同的。如此一来，就造成了国际机制的冗杂，行为体可能会选择符合自己利益、标准较低的规则，而忽视标准较高的规则，甚至违背不符合自身利益的规则。如在气候变化治理方面，就不存在一个统一的治理机制，而是有一系列不同的治理机制共同参与治理。如联合国的法律框架、APEC 宣言、G8 共识以及一些地区和国家行为体（欧盟、东盟、日本、韩国）的单边行动计划，非国家行为体也广泛参与其中。甚至同一个国家可能参与多个非正式集团，造成参与者规则选择上的困难。一套系统、完善、得到广泛认同和遵守的多边规则才是全球治理的最有效形式。非正式和私有化模式造成的国际机制的嵌套与复杂化会使得未来全球治理中多边主义的推行更加困难。

---

<sup>①</sup> 朱立群：《全球治理：现状与趋势》，第3页。

另一方面，发展中国家在非正式与私有化治理模式中的影响仍然有限。国际权力结构的变化和国际体系的转型将是一个长期的过程，虽然西方发达国家相对衰落，新兴经济体群体性崛起，但西方发达国家只是希望与新兴经济体分担治理责任，并不希望分享治理主导权。而且新兴经济体实力仍然不足，在国际机制中的话语权有限，它们内部的利益分歧也会影响其话语能力的提升。就 G20 这一非正式的制度安排而言，其成立是由美国和加拿大等发达国家倡导，目的是让有关国家进行非正式对话，促进国际金融和货币体系的稳定，但其最初的考量仍是发达国家想借助发展中国家摆脱危机。虽然 G20 由 10 个发达国家和 10 个发展中国家组成，显示了发达国家与发展中国家的平等对话与协商，但是以美国为主导的政治军事板块仍占据优势地位，<sup>①</sup> 其他国家在 G20 框架下也很难改变这种局面。另外，由于 G20 没有常设秘书处和工作人员，其达成的很多协议和共识仍需通过有关国际组织推行和落实，如 WTO、IMF、WB 等，而这些国际组织仍是发达国家占据主导地位。

私有化治理模式也会在一定程度上削弱发展中国家在全球政策制定中的话语权。私有化治理中规则的制定一般考虑的是发达国家的利益，而不是发展中国家的利益。因为在很多私有机制的建立过程中，发展中国家参与有限，并没有真正参与到规则的设计中。其中部分原因在于与会成本，这与代表权息息相关。而且在规则制定中，私有化机制也并没有切实考虑发展中国家的国情和发展需求。如 ISO 环境标准的设立，就没有考虑发达国家如何帮助促进发展中国家清洁生产和技术援助的问题，甚至在规则制定之后，发展中国家获得相关的信息也存在很大困难。这并不是说在传统治理模式下南北不平等的问题不存在，但在传统的国际规则制定过程中，发展中国家至少还拥有平等的、正式的代表权。<sup>②</sup> 从这一意义上来说，传统的正式国际组织的治理模式也不应该被取代，非正式与私有化治理模式应该成为传统治理模式的有效补充。

---

<sup>①</sup> 二十国集团中以美国为主导的军事同盟或合作关系，包括北约、日美、韩美军事同盟，以及美国和沙特、澳大利亚的深度军事合作，涉及 11 个国家。

<sup>②</sup> Robert Falkner, "Private Environment Governance and International Relations," *Global Environmental Politics*, p. 78.

## 五、中国与全球治理模式转型

党的十八大报告指出，“全球治理机制正在发生深刻变革”。<sup>①</sup>这是中国第一次在官方文件中以“全球治理”取代“全球经济治理”，表明中国对全球治理的认识有了质的提高，也说明中国已经认识到整个世界处在全球治理模式转型的“十字路口”。<sup>②</sup>现实中，实力不断上升的中国是全球治理模式转型的重要推手。中国等新兴大国的崛起作为国际权力结构变化的重要一环，使传统的西方主导的国际组织治理模式面临挑战，推动全球治理模式朝着公平和民主的方向发展。全球非正式与私有化治理模式进一步促进全球治理主客体的多元化、治理机制的民主化和治理理念的普适化，这有利于中国等新兴大国切实参与国际事务的治理。

中国参与全球治理的路径基本是以国家为中心的，但随着非正式与私有化治理模式正在全球治理中发挥越来越重要的作用，中国在参与既有模式下的治理活动并改造旧模式的同时，也在积极参与新模式。一方面，中国力促增加新兴市场国家在 IMF 和 WB 等机制中的投票权，使传统治理模式能更好地反映现实力量的对比，加强传统治理模式的合法性和有效性；另一方面，中国也参与诸多非正式国家集团（如 APEC、G20、BRICS 等）和一些重要的国际非政府组织（如 ISO 等）。

然而多元化主体与多层次治理体系的涌现，并不一定会给发展中国家创造有效的参与治理的空间。<sup>③</sup>在非正式治理模式中，中国面临着诸多挑战：第一，尽管非正式治理模式为中国等发展中国家参与全球治理提供了新的平台，但美国等西方国家在新模式中仍占据着优势地位。尽管在非正式治理模式中，几乎所有成员都可以按照自己的偏好塑造议程，但实际运作情况并非如此。以 G20 议程为例，中国等新兴大国仅在国际金融改革议题上有较强烈影

---

<sup>①</sup> 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，新华网，2012年11月19日，[http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c\\_113722546.htm](http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm)。

<sup>②</sup> 陶坚、林宏宇主编：《中国崛起与全球治理》，世界知识出版社2014年版，第101页。

<sup>③</sup> John Humphery and Dirk Messner, “China and India as Emerging Global Governance Actor: Challenges for Developing Countries,” *IDS Bulletin*, Vol. 37, No. 1, 2006, p. 107.

响力，但在新兴国家共同关注的消除贫困与发展援助、国际货币体系改革两大议题上，其影响力较弱。在其他议题上，没有证据表明新兴大国对 G20 议程具有独立影响力。<sup>①</sup>

第二，新兴国家内部的分裂也会削弱中国在非正式治理模式中的影响力。随着中国与其他发展中国家之间经济实力差距的拉大，可能会出现中国与其他发展中国家间的紧张关系。它们怀疑中国在逐渐成长为全球治理中越来越具有影响力的行为体的同时，是否仍然能够代表发展中国家发声，而不是首先追求自己的利益。例如金砖国家在全球治理议题上的合作有限，分歧严重。而且在人民币汇率问题上，印度和巴西同西方国家一道向中国施压。

第三，虽然非正式国家集团没有明确的成员资格规定，但其仍然具有一定的选择性和排外性。一些重要的非正式安排（如 G7、TPP）就将中国排除在外，这将稀释中国在全球治理中的影响力。另外，由于经济增速放缓和软实力较弱的状况，中国要想在非正式治理模式中进一步提升自身的地位和影响力将面临重重困难。

在私有化治理模式中，中国的参与不够、影响力有限。目前有实力和影响力的国际非政府组织大都起源于西方国家，其治理理念和规则制定也大都代表了发达国家的立场和利益，加之西方国家在经济和技术上都处于优势地位，因此西方国家参与全球治理也更为主动。全球化的深入发展使中国加强了与国际非政府组织（INGOs）的合作，但合作的范围和程度仍然十分有限。中国官方和学界普遍认为国家和政府间国际组织仍是全球治理最重要的行为体，非政府组织等只是发挥辅助作用，因此对其重视不够。在企业协会和跨国公司层面，中国企业家和管理人员缺乏全球治理意识，他们更关注经济利益。况且中国真正意义上的跨国公司屈指可数，企业社会责任理念才刚刚起步。<sup>②</sup> 此外，中国在全球治理不同领域的能力发展极不平衡，目前较为有效的主要在国际经济领域。私有化治理模式体现在国际和平与安全、经济贸

---

<sup>①</sup> 刘宏松：《新兴大国对 G20 议程的影响——兼论中国在议程塑造中的外交作为》，载《国际展望》2014 年第 2 期，第 122 页。

<sup>②</sup> 冯赫：《企业社会责任 中国公司必修课》，中华人民共和国驻荷兰王国大使馆经济商务参赞处网站，2006 年 3 月 1 日，<http://nl.mofcom.gov.cn/article/ztdy/200603/20060301630783.shtml>。

易、环境保护、人权等多个领域，特别是在私有化治理特别关注的社会责任、社会进步与可持续发展等方面，中国在上述领域的治理贡献仍然十分有限。

为了应对全球治理模式转型带来的挑战，中国需要采取如下措施：

第一，中国需要增强在非正式与私有化治理模式中的影响力，尤其是要拓展与 INGOs 之间的互动关系，同时也要仔细辨别，有所取舍。要推动中国非政府组织的国际化，促使其借助灵活性、专业性等优势，增强其在国际非政府组织中的声音。中国的跨国公司也要承担全球责任，以积极主动的态度参与国际规则的制定，这样才有可能在全球治理中发挥更重要的作用。<sup>①</sup>

第二，中国应加强培养专业谈判人才。全球治理模式的转型意味着中国参与的平台越来越多，这需要中国在各种场合与其他治理主体协调立场，发出自己的声音。鉴于此，中国必须培养一批具有国际视野、专业知识、良好政治素质和语言能力，并有丰富谈判经验和熟练沟通能力的专业人才。

第三，切实处理好新旧两种治理模式之间的关系。非正式和私有化的治理模式反映了国际权力结构变化的现实，在一定程度上弥补了传统治理模式的不足，但二者并非替代关系。因为传统的治理模式仍在发挥重要作用且在不断进行自我调适，美国等西方发达国家也不会甘心让出治理的主导权，而且新的治理模式也并非尽善尽美，其未来的发展尚存在很大的不确定性。因此，在未来相当长一段时间内，更可能出现的是新的治理模式和旧的治理模式并存的状态，如何处理好两者之间的关系并积极参与其中是中国必须要认真思考的问题。

[收稿日期：2015-05-23]

[修回日期：2015-06-26]

[责任编辑：张 春]

---

<sup>①</sup> 俞可平：《全球治理的趋势及我国的战略选择》，共识网，2012年12月7日，[http://www.21ccom.net/articles/qqsww/zlwj/article\\_2012120772528.html](http://www.21ccom.net/articles/qqsww/zlwj/article_2012120772528.html)。

# 新开发银行的发展创新<sup>\*</sup>

张海冰

**【内容提要】** 金砖国家合作成立新的开发银行，到底有哪些发展创新？本文认为，这主要体现在四个方面：一是新的主体身份，金砖国家从世界银行的“毕业生”成为新开发银行的出资人和股东，为南南合作提供更多且更具创新性的发展理念和发展资源；二是新的治理原则，强调平等共治的新原则，改变国际发展合作领域长期存在的平等合作格局；三是新的发展角色，在国际发展合作体系中，新开发银行既扮演合作补充者的角色，也扮演竞争和变革者的角色；四是新的合作纽带，以共同发展使命取代价值观基础作为合作的纽带，更加注重发展的实效。对于新开发银行而言，未来将面临一系列重要任务和挑战，如发展融资创新和财务可持续性，扩大社会影响力和凸显金砖特色，风险控制和可持续发展，以及服务金砖国家和更好惠及发展中国家，等等。新开发银行未来更多的创新将取决于其治理模式是否能有效应对各种不确定性和挑战，并且实现创新性的突破。

**【关键词】** 新开发银行 金砖国家 国际发展合作 发展创新

**【作者简介】** 张海冰，上海国际问题研究院世界经济研究所所长，研究员

**【中图分类号】** F113

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)05-0020-12

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201505002

---

<sup>\*</sup> 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

金砖国家合作成立了新开发银行（New Development Bank），<sup>①</sup> 又称金砖开发银行，这对于国际发展合作而言意味着一个新时代的开启。第二次世界大战后建立的布雷顿森林体系，执掌世界经济运行半个多世纪。作为布雷顿森林体系的产物，世界银行长期以来一直居于国际多边开发银行体系的首要 and 核心地位。2014 年正式成立的金砖国家开发银行打破了主要由发达国家主导的国际发展合作格局，并被冠之以“新开发银行”的名称。很显然的是，新开发银行的“新”，远远超过新成立的国际开发银行这一事实。本文认为，新开发银行的“新”主要体现在主体身份、治理原则、发展角色与合作纽带等四个方面的发展创新。

## 一、新的主体身份： 世界银行的“毕业生”与新开发银行的出资人

金砖国家发展面临的新挑战是传统开发银行体系所无力应对和解决的。传统开发银行的宗旨和主要职能聚焦于最不发达国家和中低收入国家的发展问题，主要围绕减贫开展经济、社会、教育、医疗、政府治理等各方面的发展合作并实施援助项目。例如，世界银行的主要任务是减少极端贫困和共享繁荣，并且致力于在 2030 年之前消除极端贫困。已经进入中等收入或中高收入的新兴市场国家并不是传统国际多边开发银行资助的主要目标国家。根据世界银行 2015 财年贷款毕业线的调整来看，<sup>②</sup> 金砖五国都已经不具备世界银行国际开发协会（IDA）无息贷款的资格。其中，只有印度由于刚达到 IDA 贷款毕业线，暂时享有世界银行提供的过渡期贷款。据世界银行数据显示，

---

<sup>①</sup> 2015 年 7 月 21 日，金砖开发银行正式更名为新开发银行（New Development Bank），并在上海举行了开业仪式。中国财政部部长楼继伟、新开发银行印度籍行长瓦曼·卡马特和上海市有关领导参加了开业仪式。

<sup>②</sup> 世界银行 2015 财年贷款毕业线为：1. 符合国际开发协会（IDA）自营工程国家的毕业线为人均 GNI 不高于 1 045 美元（2014 财年为 1 035 美元）；2. 符合 IDA 贷款资格国家的毕业线为人均 GNI 不高于 1 215 美元（2014 财年为 1 205 美元）；3. 符合国际复兴开发银行（IBRD）贷款资格国家的标准为人均 GNI 超过 1 215 美元（2014 财年为 1 205 美元）；4. 国际复兴开发银行毕业线为人均 GNI 超过 7 185 美元以上（2014 财年为 7 115 美元）。上述毕业线的适用期为 2014 年 7 月 1 日至 2015 年 6 月 30 日。资料来源：中华人民共和国财政部：《世界银行调整 2015 财年贷款毕业线》，财政部网站，[http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/xmdt/zcdt/201406/t20140613\\_1098731.html](http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/xmdt/zcdt/201406/t20140613_1098731.html)。

印度 2013 年人均国民收入 (GNI) 为 1 570 美元, 已经超过毕业线, 但是印度的极端贫困人口比例仍占其总人口的 20% 左右。<sup>①</sup> 如此庞大的贫困人口规模, 使得印度的减贫任务十分艰巨, 也对实现全球减贫目标构成巨大压力。据世界银行估算, 2013 年中国的人均 GNI 为 6 550 美元 (2012 年为 5 740 美元), 仍是符合世界银行贷款资格的国家, 但是也即将面临“毕业”。

就金砖五国而言, 目前普遍面临的新挑战是实现更高层次的经济发展, 主要是如何实现可持续发展和保持经济相对高速增长, 以适应不断加速的城市化进程, 特别是基础设施领域的融资。依靠传统的国际开发银行体系, 已经很难满足这部分基础设施建设和完善的融资需求。目前, 电力短缺已经成为困扰印度经济社会发展的一大难题, 即将举办奥运会的巴西也面临基础设施建设不足和巨大资金需求的问题, 更不用说力图开发远东地区的俄罗斯也迫切需要大量基础设施建设资金。根据世界银行《2014 年度发展报告》显示, 由于发展中国家需要在 2020 年底之前每年投入约 1 万亿美元, 才能解决基础设施建设资金不足的问题, 因此帮助发展中国家满足其基础设施建设需求是世界银行的最大业务之一, 涉及资金总额为 190 亿美元, 占其向客户国提供的资金总额的 47%。<sup>②</sup> 但是, 发展中国家基础设施建设仍存在巨大的资金缺口, 即使加上其他地区性开发银行的资金也不足以弥补。

资金从哪里来, 对于已经或即将从世界银行“毕业”的金砖国家而言, 寻找新的资金来源成为必然选择, 由此金砖开发银行应运而生。金砖五国也实现了发展身份的转变, 成为新的国际开发银行的出资人。此外, 在新开发银行建立初期, 这五个成员国既是出资人, 也是借款人。新开发银行的初始规模是 1 000 亿美元, 首次出资为 500 亿美元, 每个成员国 100 亿美元。作为出资人, 如何管理好和用好发展资金, 需要应对的问题远比仅仅作为借款人要多得多, 而且也更为困难。因此, 观察新开发银行的创新, 首要的问题是分析作为创始成员国的五个国家, 如何平衡好出资人和借款人之间的双重角色。与此同时, 这种双重角色也为新开发银行更好地结合各成员国自身发展经验、更有针对性地为合作伙伴国提供发展项目资助, 有效开展国际发展合

---

<sup>①</sup> 世界银行:《世界发展指标》, 世界银行网站, 2014 年, <http://data.worldbank.org.cn/country/india>。

<sup>②</sup> 世界银行:《2014 年度报告》, 世界银行网站, <http://www.worldbank.org.cn>。



作实践创造了有利条件。

作为新开发银行的创始成员国，金砖五国除了服务于自身的发展外，还应考虑如何更多地贡献于南南发展合作，特别是在发展经验和知识分享方面。对此，中国财政部部长楼继伟认为，新开发银行有五个方面的创新：“一是创新发展理念。应坚持求同存异、开放包容、互利共赢的理念，支持各国探索适合自身特点的发展实践和模式，促进发展理念的多样化、经验的学习与借鉴。二是创新服务模式。积极为发展中国家提供量身定做的产品和服务，为实现跨越式经济发展和共同繁荣提供所需要的资金支持和经验借鉴。三是创新组织结构。设计精简和扁平化的组织架构、灵活高效的业务运作流程，不断提高机构决策和运行效率。四是创新金融工具。不断拓展投融资渠道，丰富融资方式，降低融资成本，并积极稳妥地推动公私合作伙伴关系模式的广泛应用。五是创新国际实践。发展是一个动态的过程，并没有所谓的‘最佳实践’。金砖银行要在借鉴现有多边开发机构好的做法基础上，勇于创新，努力追求更好的国际实践。”<sup>①</sup>

借款人和贷款人，援助方与受援方的双重角色，将有助于金砖五国在新开发银行的运作中更好地选择和实施发展项目，分享发展经验，引领发展理念。

## 二、新的治理原则： 改变国际发展合作中的不对等

新开发银行的治理原则不同于传统的开发银行，平等共治是其最突出的特点之一。传统的国际多边开发银行，基本上都是大股东主导的治理模式，按照经济实力决定出资比例，投票权与出资比例挂钩。另外，世界银行的历届行长皆是美国国籍，现任行长金墉也是韩裔美国人，亚洲开发银行的行长自成立以来也都是由日本人担任。金砖开发银行则采取了不同的治理模式，行长由五个成员国家轮流委任，第一任行长来自印度，董事局主席来自巴西，

---

<sup>①</sup> 楼继伟：《在“新开发银行：从理念到现实”国际研讨会上的开幕致辞》，财政部网站，2015年7月29日，[http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/gongzuodongtai/201507/t20150729\\_1386289.html](http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/gongzuodongtai/201507/t20150729_1386289.html)。

理事会首届主席来自俄罗斯。中国上海被选为总部所在地，新开发银行的非洲区域中心则设在南非。五个成员国平等分享这一新的多边开发银行治理权力，开创了国际多边开发银行的全新治理模式。

对于新开发银行的治理创新，中国财政部副部长朱光耀作出了这样的评价：“金砖国家开发银行的建立，体现了一种创新的机制模式，反映了金砖国家改革的理念。它确实与现有的开发银行不同，它的构成不是以经济规模作为股权分配的基础，而是按照平等的原则，五个国家平分股权份额，各占20%，这在开发银行机制上确实是一种新的探索、新的尝试，也是一种新的革新。”<sup>①</sup>

平等的治理原则体现了南南合作的内在精神。就南南合作而言，其精神内核在于平等，援助方与受援方应该是一种平等合作的伙伴关系，而非导师和学生的关系。平等合作在发展领域具有重要的现实意义，可以在很大程度上避免因为强加贷款条件和主观臆断的发展计划所导致的援助失败。20世纪80年代，世界银行在发展中国家尤其是非洲实施的结构改革计划，大力推进市场化、私有化和自由化进程，不仅没有帮助非洲摆脱贫困，反而制造了新的发展困境。为了获得援助贷款，非洲国家被迫采取财政紧缩政策，减少公共开支，导致公共基础设施投入严重不足。同时，过激和过急的自由化和私有化进程，导致非洲受援国的国有资产迅速流失，贫富分化加剧，新的动荡和衰退使非洲大陆的发展重新陷入停滞状态。结构改革计划的失败说明，发展并不存在一个统一的自由化模式，关于如何促进发展的制度设计也不可能千篇一律。

近年来，世界银行也越来越强调发展合作的针对性，提出国家合作的新方法，这种方法的核心是“国别伙伴框架”（CPF），它将取代目前的国别援助战略（CAS），在充分考虑可持续性的基础上，加快实现受援国消除极端贫困和共享繁荣的目标。为此，世界银行推出新的系统性国别诊断（SCD），为制订 CPF 提供更为全面的参考数据和资料。世界银行工作方法正调整为以受援国为中心，将重点置于对该国发展议程最为重要的问题上，而非对世界银

---

<sup>①</sup> 朱光耀：《金砖成员国合作进入机制化进程》，中国经济网，2014年12月15日，[http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201412/15/t20141215\\_4126626.shtml](http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201412/15/t20141215_4126626.shtml)。

行集团最重要的业务问题上，这是一个非常积极的转变。同时，这也表明在国际发展合作领域，强调更具针对性和灵活性的发展方案正在取代过去那种以经济自由化和民主化改革为附带条件的统一僵化方案。

新开发银行将更多地结合金砖国家自身的发展经验，通过首批自荐样本项目，探索更为有效和多样化的发展方案。同时，新开发银行从成立之初就秉持平等的治理原则，不仅有利于新开发银行更好地协调不同意见，也有利于借款国发挥更大的自主性。只有基于平等协商的发展合作，才有可能最大限度调动发展伙伴的积极性，发展项目才有可能出现更多的创新尝试。发展是一个复杂的系统性问题，不仅取决于各个国家和地区的经济基础和资源禀赋，还涉及政治、文化、社会、地理甚至宗教等更为复杂多元的因素。没有一种发展方案是万能钥匙，因此新开发银行在探索发展的道路上必须将平等作为核心原则之一。平等治理原则包含两方面内容：一方面，新开发银行的治理将采取平等的协商一致原则；另一方面，发展项目将采取不附加政治经济条件的平等合作原则。而这两方面的特点正是传统的国际多边开发银行所欠缺的。

### 三、新的发展角色： 与传统国际多边开发银行在竞争中共生

对于金砖国家成立新开发银行将会对全球多边开发银行体系乃至全球经济治理产生何种影响，一直存有较大争议。代表性的观点主要有两种：一是“补充论”，认为新开发银行是对现有国际多边开发银行体系的补充；这也是金砖五国对该银行的定位。金砖国家领导人第六次会晤成果《福塔莱萨宣言》指出：“该银行将本着稳健的银行业经营原则，深化金砖国家间合作，作为全球发展领域的多边和区域性金融机构的补充，为实现强劲、可持续和平衡增长的共同目标作出贡献。”<sup>①</sup> 新开发银行首任行长瓦曼·卡马特在开业演讲中表示，“金砖银行并不是要挑战现有体系，而是要不断补充现有体

---

<sup>①</sup> 《金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言》，新华网，2014年7月17日，[http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/17/c\\_126762039.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/17/c_126762039.htm)。

系，银行运营中将尽量采用最佳实践，并以此为基础，争取做得更好。”<sup>①</sup> 二是媒体广为传播的“挑战论”，<sup>②</sup> 认为新开发银行是对美国主导的布雷顿森林体系的挑战，同时也是新兴市场国家向世界银行和国际货币基金组织的份额权改革受阻的回应。代表性的观点是：“尽管从西方的轻蔑态度中看不出金砖国家的计划有利于世界发展，但事实的确如此。有两种立场：一是对五个国情迥异的国家有条理地组建机构并维持运行的想法嗤之以鼻；二是担心世界银行和IMF所象征的世界秩序将崩溃。”<sup>③</sup> 当然，也有观点认为“挑战论”本身并不成立：“那种认为金砖国家将‘威胁’或‘推翻现有国际秩序’的观点充满了民族中心主义的逻辑，因此只有发达国家认为这种观点是成立的。”<sup>④</sup> 此外还有人担心，新开发银行可能加剧国际发展合作体系的碎片化。

客观地讲，新开发银行兼具补充性和竞争性影响，因其顺应了国际发展合作体系变迁的客观趋势和需要。在世界银行负责欧洲和中亚国家的前副行长约翰尼斯·林（Johannes F. Linn）看来，“国际发展合作体系正在发生两个重大变化：一是国际发展融资体系发生变化。从发展融资的来源来看，从20世纪50年代到90年代，传统国际发展合作体系由三个支柱构成：国际货币基金组织（IMF）和多边开发银行（MDBs）的多边官方支柱，来自工业化国家发展援助机构的双边官方支柱，商业银行和投资者组成的私人支柱。21世纪以来，私人投资者、次区域开发银行以及大量针对特定领域的垂直基金在国际发展融资体系中的影响力越来越大。第二个变化是南北国家分野的消失。越来越多发展中国家成为国际发展合作的资金和技术提供者”。<sup>⑤</sup> “新开发

---

<sup>①</sup> 《金砖银行今日上海开业：将更名为新开发银行》，载《第一财经日报》2015年7月21日。

<sup>②</sup> 此类观点可参考：Harold Trinkunas, “Brazil’s Global Ambitions,” *America Quarterly*, Winter 2015, <http://www.brookings.edu/research/articles/2015/02/04-brazil-global-ambitions-trinkunas>; Yun Sun, “BRICS and China’s Aspiration for the New ‘International Order,’” Brookings Institute, March 25, 2013, [http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/03/25-xi-jinping-china-brics-sun?hs\\_u={{contact.email}}&suppress\\_eam=true](http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/03/25-xi-jinping-china-brics-sun?hs_u={{contact.email}}&suppress_eam=true)。

<sup>③</sup> 戴维·皮林：《金砖银行挑战世界经济秩序》，《金融时报》中文网，2014年8月4日，<http://www.ftchinese.com/story/001057537?full=y>。

<sup>④</sup> 罗萨娜·皮涅罗—马沙多：《中国、金砖国家和二十国集团——国际体系新权力格局》，载陈东晓、（德）史丽娜主编：《中国与二十国集团：新兴市场国家与全球经济治理》，上海人民出版社2015年版，第209页。

<sup>⑤</sup> Johannes F. Linn, “Realizing the Potential of the Multilateral Development Banks,” Brookings Institute, September 2013, <http://www.brookings.edu/research/articles/2013/09/multilateral->

银行肩负着促进新兴和发展中国家基础设施建设与可持续发展的历史重任，是国际发展体系的一个新成员和新伙伴。在全球基础设施融资需求巨大、发展资金严重匮乏的背景下，新开发银行是对现有全球和区域多边开发机构的有益补充。从历史经验看，亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行等多边开发银行的设立，不仅没有削弱世界银行等已有多边开发银行的影响力，而且增强了多边开发性金融的整体力量，是对现有多边发展体系的强化。特别是在全球经济持续低迷的形势下，新开发银行将为国际发展事业作出积极贡献。”<sup>①</sup>

总之，新开发银行的加入正在使国际发展合作体系发生新的变化。一方面，它开拓了新的国际发展合作融资渠道，兼具传统开发银行和针对特定发展领域的垂直基金的优势，同时新开发银行的职能和宗旨更聚焦于基础设施建设和与可持续发展相关的项目。另一方面，新开发银行的加入也产生了真正的“鲶鱼效应”。多元国际发展合作主体之间如果能够形成良好的竞争或分工，并开展合作，则有可能提高援助效率，取得发展成果。总之，国际发展合作体系在资金使用、治理方式、项目选择、发展理念等各方面都应该做出顺应时代发展的新调整，而新开发银行加速了这一调整进程。

#### 四、新的合作纽带： 以发展使命取代价值观导向

新开发银行建立的基础在于金砖五国共同发展的现实需要，有别于传统多边开发银行和发展机构所强调的共同价值观基础，也不会发展合作项目中附加具有价值观导向的政治或者经济条件。因此，新开发银行不是一个价值观绑定和输出的开发机构，而是以实现共同发展为纽带的新兴开发银行。

如果观察七国集团的合作，共同的价值观似乎是有效合作不可或缺的因素。但对于金砖国家而言，不同的政治体制、文化传统、宗教信仰、民族构成和发展阶段等导致它们很难找到或构建共同的价值观基础。“除了同为金砖国家之外，这五个国家没有多少共同点；而金砖一词不过是高盛（Goldman

---

development-banks-linn.

<sup>①</sup> 楼继伟：《在“新开发银行：从理念到现实”国际研讨会上的开幕致辞》。

Sachs) 构想出来的一个营销概念。与普通的多边集团不同, 金砖国家在地理上相对分散, 不具备地缘上的亲近感。而且国家之间规模差异巨大, 不属于同一重量级, 其中中国的经济规模是南非的 24 倍, 这意味着金砖集团很难实现内部权力的公平分配。”<sup>①</sup> 对于这一新生的开发银行, 多数质疑也正是缘于这种巨大的差异性。那么究竟是什么因素使得金砖五国能够走到一起? 显然, 仅是高盛的创意概念是不够的。从根本上来看, 促使金砖国家加强机制化合作的纽带在于其共同的发展使命。

从国际层面看, 这一发展使命在于改革不公平的全球经济治理体系, 争取话语权并扩大影响力。金砖五国在各自地区都是具有重要影响力的大国, 并且都希望能够发挥更大的国际影响力, 拥有更多话语权, 而金砖合作提供了这样一个平台。在美国国际战略研究中心 (CSIS) 一份展望 2015 年的报告中, 专门讨论了金砖国家中与西方拥有共同价值观的三个民主国家 (印度、巴西和南非) 为何对金砖合作和组建新的开发银行有强烈兴趣。报告的一个基本结论是发展的现实需要: 尽管印度视中国为经济和政治竞争对手, 但在改革布雷顿森林体系上与中国有共识; 巴西虽然是拉美地区大国, 但受制于美国影响, 需要在国际上拓展新的发展空间; 南非则将金砖合作看作对抗西方影响的平衡力量, 可增强其在非洲地区的影响力并获得更多投资机会。<sup>②</sup>

从国内层面看, 共同的发展使命是实现各自经济发展。世界上没有现成的发展模式和发展道路, 世界经济经历多次危机证明, 没有一种经济制度和发展模式是通用的。对新兴市场国家而言, 普遍面临着发展和转型的问题, 探索适合自身的发展道路成为必然选择。因此, 共同的发展使命才是将金砖五国紧密联系在一起的纽带。2015 年 7 月, 习近平主席在俄罗斯乌法举行的金砖国家领导人第七次会晤上发表题为《共建伙伴关系 共创美好未来》的主旨讲话, 强调要构建促进共同发展的伙伴关系: “我们要以建设利益共享的价值链和利益融合的大市场为目标, 共同构建更紧密的经济伙伴关系, 发挥

---

<sup>①</sup> 《金砖集团拟重建国际秩序很难》, 《金融时报》中文网社评, 2014 年 7 月 15 日, <http://www.ftchinese.com/story/001057248>。

<sup>②</sup> Carl Meacham, Jennifer G. Cooke, Richard M. Rossow, and Amy Jean Studdart, “Divergent Perspectives of the Democratic BRICS,” *Part of the Global Forecast 2015*, CSIS, November 13, 2014, <http://csis.org/publication/divergent-perspectives-democratic-brics>.

各成员国在资源禀赋、产业结构上的互补优势，合力拓展更大发展空间”<sup>①</sup>

为实现共同发展目标，新开发银行选择聚焦基础设施建设。如果说传统的国际多边开发银行是门类相对齐全的发展银行，那么新开发银行则是更具针对性的专业性开发银行。从这个意义上讲，新开发银行是一种创新性的探索尝试。而且，将基础设施建设作为发展合作的重点，是结合五个成员国现实发展需要的务实选择。就基础设施建设的投入来讲，既包括硬件方面的基础设施，如道路、桥梁、电力供应、能源资源的运输通道建设等，也包括软件方面的基础设施建设投入，如完善社会治理和社会保障体系建设，人力资源培训和教育资源的投入，以及医疗卫生领域和环境保护领域的资源投入，等等。可以认为，以基础设施建设作为新开发银行的功能重点，不仅可以切实带动经济发展，而且也将促进技术、教育、福利等各个社会领域的能力建设和完善。更为重要的，新开发银行介入基础设施建设有助于促进私人资本进入这一领域，从而动员更多的社会资金和力量来弥补基础设施建设缺口，服务于实现全球可持续发展的共同目标。

## 结语：挑战与创新

新开发银行的探索才刚刚开始，对于一个新生的国际多边开发银行而言，预估挑战和不确定因素尤为重要。新开发银行未来更多的创新将取决于其治理模式是否能够有效应对各种潜在的不确定性和挑战，以及能否实现创新性的突破。

从挑战的角度看，新开发银行首先要面临的问题是如何确保财务可持续性，这是新开发银行可持续运营的前提。基础设施建设领域的投融资基本上都面临资金投入量大、建设周期长、回报很难在短期内兑现以及潜在政治、经济甚至安全风险高的问题。如何从机制和制度上有效化解这些潜在的风险？新开发银行在资金提供方面是否具备可持续增资的可能？美国国际战略研究中心资深研究员马修·古德曼（Matthew P. Goodman）在评价新开发银行

---

<sup>①</sup> 《习近平在金砖国家领导人峰会上的讲话》，中国政府网，2015年7月10日，[http://news.china.com/domesticgd/10000159/20150710/19986397\\_all.html#page\\_2](http://news.china.com/domesticgd/10000159/20150710/19986397_all.html#page_2)。

时曾质疑,“从资金募集来看,新开发银行初期每个国家缴付 100 亿美元,并且未来要确保五个创始成员国的总股本比例始终不低于 55%,在后续增资中,如何确保资金实力较弱国家如南非的资金缴付?”<sup>①</sup> 总之,对于新开发银行而言,资金的安全、资金的分配和增资的来源都是需要认真考虑和规划的问题。

其次,如何扩大新开发银行的社会影响力,并彰显其优势?就项目领域而言,基础设施建设涉及环境问题及人员转移安置等诸多社会问题,很有可能会对新开发银行的社会形象带来负面影响。新开发银行能够比传统开发银行和双边发展合作做得更好吗?美国财政部负责国际事务的副部长内森·希茨(Nathan Sheets)认为,“金砖银行的有效运作需要两点:一是重视其对现有机制的补充性和附加性;二是吸取发展融资方面的经验教训,包括良好的治理、债务的可持续性、充分考虑和强调环境问题。”<sup>②</sup> 鉴于基础设施建设可能引发的问题涉及一整套项目制度设计,新开发银行能否独辟蹊径创新性地加以应对?因此,新开发银行在发展项目选择、项目实施、发展理念和社会贡献等方面都需要有审慎和长远的战略考虑,突出金砖特色是核心。

再次,对以基础设施建设为核心业务的开发银行而言,一个明显的难题是风险控制。传统的国际多边开发银行并非不重视基础设施建设,而发展中国家和地区基础设施建设不足又是一个常态化的瓶颈,其主要原因除资金不足外,风险控制是一个重要的制约因素。投资基础设施项目的风险主要来自三个方面:一是经济风险。作为一个开发银行,必须要考虑资金的可持续性、财务的可持续性问题。以金砖五国目前的信用评级来看,在国际市场筹措资金并非易事。二是政治和安全风险。跨国和跨地区基础设施项目,尤其是那些可能涉及脆弱国家和地区的基础设施建设,往往也是受到政治和安全风险影响最多和最难应对的项目。尽管这些项目可能对减贫和发展大有裨益,但是不可控的政治动荡和安全因素依然是首当其冲的制约因素。三是社会和环境风险。因此,新开发银行在项目风险评估和风险控制方面,需要更多投入。

---

<sup>①</sup> Matthew P. Goodman, “The Right Order,” Center for Strategic and International Studies, August 6, 2014, <http://csis.org/publication/right-order>.

<sup>②</sup> Amadou Sy, “African Priorities and the U.S. Treasury Global Agenda,” Brookings Institute, December 10, 2014, <http://www.brookings.edu/blogs/africa-in-focus/posts/2014/12/10-african-priorities-us-treasury-global-agenda-sy>.



最后，新开发银行在更好地服务金砖国家经济发展的同时，如何惠及更多的发展中国家？从目前发展看，新开发银行的首批项目将来自五个成员国的自荐，且首批项目预计将在五个金砖国家成员国国内。中国财政部副部长朱光耀在“第三届金砖国家财经论坛”上透露，“金砖五国的临时董事都一致表示，要按照金砖国家领导人的要求，尽快准备好各自国家的一到两个有质量的项目，确保新开发银行一旦投入运作，尽快实现金砖国家的首批项目。我们期望通过各国共同努力，确保新开发银行在 2015 年底之前投入运作，切实促进金砖国家基础设施的发展和经济的增长。”<sup>①</sup> 这种先内部试验的作法不失为一种谨慎的操作策略。但是，如何使新开发银行成为更多发展中国家的融资新渠道，需要给予足够的关注。否则，新开发银行很容易被看作是一个服务于小集团的组织。此外，就国际发展合作而言，新开发银行除了资金上的贡献外，如何在发展理念和发展经验的知识分享上作出更多贡献也是必须加以考虑的课题。越来越多的案例表明，对发展的不同认知正影响着不同发展中国家和地区的贫困人群对基础设施类发展项目的看法多样化。如果一个基础设施建设项目有可能改变当地的生态和人居模式，就不可避免地要面对来自环境保护和社会文化传承方面的质疑。经济发展并不是所有发展中国家和贫困地区对发展的全部定义；相较于经济发展，可持续发展的理念越来越深入人心。对此，新开发银行想要比传统开发银行做得更好，就需要对发展问题提出更好的、更具创新性的解决方案。

总体而言，新开发银行的建立是一个全新的开始，意味着国际发展合作体系正朝着更加多元和平等的方向发展。人们也期待新开发银行能够在基础设施建设这一传统发展领域，作出新的时代贡献。

[收稿日期：2015-08-04]

[修回日期：2015-08-28]

[责任编辑：陈鸿斌]

---

<sup>①</sup> 朱光耀：《金砖国家开发银行已举行首次临时董事会》，中国经济网，2014年12月17日，[http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201412/17/t20141217\\_4141014.shtml](http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201412/17/t20141217_4141014.shtml)。

# 国际机制间合作与 G20 机制转型<sup>\*</sup>

——以反避税治理为例

朱杰进

**【内容提要】** G20 目前处于从危机应对向长效治理机制的转型中,正在发展“G20+”的国际机制间合作治理模式。其中,G20 承担全球经济治理中的设定议程和建立共识的政治引领功能,其他国际机制提供全球经济治理的技术支持和执行方案。在这种合作治理的新模式中,新兴经济体能否以平等身份参与,维护 G20 开创的发达国家和发展中国家共同治理全球经济的时代精神,是决定 G20 机制能否成功转型的重要条件。在 G20/OECD 反避税治理的案例中,G20 较好地体现了上述主张和诉求,推动达成了“税收与实质性经济活动相匹配”以及“税收情报自动交换”的治理原则和政治共识,而 OECD 也提供了一系列有效的技术实施纲领,从而实现了 G20 的“政治优势”与 OECD “技术优势”的相互补充,推动全球反避税治理进程取得良好进展。

**【关键词】** G20 机制转型 国际机制间合作 平等参与 反避税治理

**【作者简介】** 朱杰进,复旦大学国际关系与公共事务学院、金砖国家研究中心副教授

**【中图分类号】** D81/F11

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)05-0032-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201505003

---

<sup>\*</sup> 本文系国家社科基金青年项目“G20 建章立制‘中国方案’研究”(11CGJ006)和国家社科基金重大项目“中国参与全球治理的三重体系构建研究”(12&ZD082)的阶段性成果,同时得到中国国际发展研究网络(CIDRN)的支持,特此致谢。

二十国集团(G20)机制是两次国际金融危机的产物:第一次是 1997—1998 年的亚洲金融危机,它催生了 G20 财长和央行行长会议机制;第二次是 2007—2008 年的全球金融危机,它催生了 G20 领导人峰会机制。<sup>①</sup> 有学者提出,“既然 G20 是金融危机催生的产物,那么是否会因金融和经济的复苏而导致合作动力减弱?”<sup>②</sup> 现实似乎也某种程度上应验了这一推测。在 2008—2009 年金融危机形势最为严峻的时刻,G20 华盛顿峰会、伦敦峰会、匹兹堡峰会取得了不错的成绩;但在 2010 年以后,G20 峰会的成效呈现相对下降的趋势。<sup>③</sup>

G20 机制真的只能在危机时刻才能发挥作用吗?<sup>④</sup> 如何才能推动 G20 在“后危机时代”向长效治理机制转型?<sup>⑤</sup> 新兴经济体究竟应该如何能在 G20 机制转型中发挥作用?在中国即将主办 2016 年 G20 峰会之际,这些问题显得特别重要。<sup>⑥</sup> 本文提出,考察目前 G20 的有效性和机制转型,需要超越危机的思维,不能仅仅关注 G20 会议本身所取得的成果,还应该将其他与 G20 相关的国际机制也考虑在内,因为 G20 正逐渐创造出一种“G20+”的国际机制间合作治理新模式:其中,G20 机制承担的是全球经济治理中设定议程和建立共识的政治引领功能,其他国际机制发挥的是全球经济治理技术支持和推动执

<sup>①</sup> John Kirton, *G20 Governance for a Globalized World*, London: Ashgate Publishing Company, 2013, pp. 25-40.

<sup>②</sup> 袁鹏:《G20 的时代意义和现实启示》,载《现代国际关系》2009 年第 11 期,第 17 页。Paul Heinbecker, “The Future of the G20 and Its Place in Global Governance,” *Working Paper Series*, No. 5, Center for International Governance Innovation(CIGI), 2011, <http://www.cigionline.org/sites/default/files/G20No5.pdf>.

<sup>③</sup> 金中夏等:《基于 G20 视角的我国国际经济金融战略问题研究》,CF40 课题报告,中国金融四十人论坛,2013 年 9 月,第 10 页,<http://www.cf40.org.cn/plus/view.php?aid=7958>。

<sup>④</sup> Colin Bradford and Wonhyuk Lim, eds., *Toward the Consolidation of the G20: From Crisis Committee to Global Steering Committee*, Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 2010, pp. 1-11; Andrew Cooper, “The G20 as an Improved Crisis Committee or a Contested Steering Committee for the world,” *International Affairs*, Vol. 86, No. 3, 2010, p. 741.

<sup>⑤</sup> 张海冰提出, G20 峰会容易出现被短期议题所“绑架”的局面,因此应将发展等长期议题设置为 G20 的核心议程,推动 G20 向长效治理机制转型。与此不同的是,本文侧重从“机制”而非“议题”的角度来探讨 G20 机制转型,即 G20 在长效治理的情况下应采取什么样的机制治理架构,该架构如何运行等。参见张海冰:《试析 G20 在联合国 2015 年后发展议程中的角色》,载《现代国际关系》2014 年第 7 期。

<sup>⑥</sup> 中国国家主席习近平在 G20 布里斯班峰会上表示,“中方有信心当好 2016 年 G20 的主席国,同各方一起把 G20 机制维护好、建设好、发展好”。参见《习近平出席二十国集团领导人第九次峰会第二阶段会议 会议宣布中国主办 2016 年二十国集团领导人峰会》,外交部网站,2014 年 11 月 16 日,[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zt\\_611380/dnzt\\_611382/xjpxcxfjtdg\\_669758/zxxx\\_669760/t1211481.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/xjpxcxfjtdg_669758/zxxx_669760/t1211481.shtml)。

行的作用。

而在这一新的治理模式中，新兴经济体能否以平等身份参与，维护 G20 机制所开创的发达国家和发展中国家共同治理 21 世纪世界经济的时代精神，是 G20 完成机制转型的重要条件。正如外交部国际经济司司长张军所言，“G20 发展壮大的历程说明，完善全球经济金融治理是国际经济格局变化的客观反映和必然结果，而发达国家和发展中国家平等参与、共同决策，代表着全球经济治理变革的必然趋势和方向”。<sup>①</sup>

## 一、国际机制间合作治理：概念与类型

国际机制研究学者奥兰·杨（Oran Young）指出，“国际机制的研究者往往把这些机制看作单独的制度安排，并且对单个机制进行了详细的研究。这对于理解单个机制的基本性质和运作程序无疑具有可取之处，但随着国际社会中机制数量和密度（density）的不断增加，国际机制之间的互动与合作日益普遍，尤其是在互动已经对机制有效性产生重大影响的情况下，这种研究的缺陷便逐渐暴露”。<sup>②</sup> 约翰·彼得森也认为，“国际机制之间的互动，而不是机制本身，已经成为国际机制研究的新重点”。<sup>③</sup>

所谓机制互动指的是机制之间发生的因任务和行动所导致的无意识后果或包括在机制设计中的有意识关联。<sup>④</sup> 奥兰·杨进一步根据机制之间关联的形式，将机制互动分为四种类型：嵌入式互动（embedded interaction）、嵌套式互动（nested interaction）、集束式互动（clustered interaction）和交叠式互动（overlapping interaction）。其中，嵌套式互动和交叠式互动最为引人注目。

---

<sup>①</sup> 张军：《在“全球治理与开放型经济”国际研讨会暨 2015 年 G20 智库论坛上的发言》，外交部网站，2015 年 7 月 30 日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjbxw\\_602253/t1285176.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjbxw_602253/t1285176.shtml)。

<sup>②</sup> [美]奥兰·杨：《世界事务的治理》，陈玉刚、薄燕译，上海人民出版社 2007 年版，第 112 页。

<sup>③</sup> [英]安特耶·维纳主编：《欧洲一体化理论》，朱立群译，世界知识出版社 2007 年版，第 147 页。

<sup>④</sup> Leslie King, “Institutional Interplay: Research Questions,” A Report for Institutional Dimensions of Global Change, International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change, Draft, University of Vermont, September 1997, <http://www2.bren.ucsb.edu/~idgec/publications/~idgecscience/InstitutionalInterplay.pdf>.

嵌套式互动关注的是两个机制之间的衔接问题，那些功能规模、地理范畴或其他相关标准有限的具体机制安排被纳入到更加广泛的机制框架中，反映出机制之间的互动具有明显的层次性。<sup>①</sup> 而交叠式互动指的是个体机制成立的目的不同并且在很大程度上彼此无关，但它们事实上互有交叉，从而对彼此产生了巨大影响。<sup>②</sup>

托马斯·格林（Thomas Gehring）和塞巴斯蒂安·奥博斯赫（Sebastian Oberthur）则从机制互动对机制有效性产生影响的角度，将机制互动分为理念型机制互动、条款型机制互动、行为型机制互动和功能型机制互动四种类型。理念型机制互动指的是机制之间相互学习和理念上的相互模仿；条款型机制互动指的是机制之间相互援引对方的条款，相互强化；行为型机制互动指的是一个机制产生的行为效果会对另一个机制的有效性产生影响；功能型机制互动是指不同的机制具有不同的功能，它们相互结合在一起，能够提升整体机制的有效性。<sup>③</sup>

按照这些分类，G20 机制与其他国际机制之间的互动较为接近的是嵌套式机制互动与功能型机制互动的类型，是一种“国际机制间合作治理”的新模式。一方面，G20 机制与其他国际机制之间的互动具有明显的层级关系，G20 是国际经济合作的“首要平台”，居于最为核心的位置，具有十分广泛的议题领域，而其他国际机制作为具体议题领域的机制，“嵌套”在 G20 机制的周围，在各自的议题领域内发挥作用；另一方面，G20 机制与其他国际机制具有不同的功能，前者具有明显的政治性，其核心使命是要在主要发达国家和新兴市场国家之间达成关于全球经济治理的政治共识，尤其是在治理的原则和规范方面，而其他国际机制侧重于专业性和技术性，为 G20 提供服务，制定落实 G20 领导人共识的具体治理规则和方案。目前，“G20+”的国际机制间互动与合作治理的新模式正在形成之中，换言之，G20 正在经历从“G20

<sup>①</sup> 王明国：《国际制度互动与制度有效性关系研究》，载《国际论坛》2014年第1期，第52-57页。

<sup>②</sup> [美] 奥兰·杨：《世界事务的治理》，第155-161页；孔凡伟：《制度互动研究：国际制度研究的新领域》，载《国际观察》2009年第3期，第44-50页。

<sup>③</sup> Thomas Gehring and Sebastian Oberthur, “The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions,” *European Journal of International Relations*, Vol. 15, No. 1, 2009, pp. 125-156; 朱杰进：《G20与中国反恐融资体系建设》，载《外交评论》2011年第3期，第68页。

机制”向“G20+”的机制转型。

## 二、国际机制间合作治理与 G20 机制转型

从 2010 年多伦多峰会开始，G20 逐步进入机制转型期，即从一个危机应对机制向长效治理机制转型。<sup>①</sup> 从峰会议题来看，在危机应对阶段，G20 的议题集中于协调各国应对危机的宏观经济政策，包括共同采取金融救助和经济刺激措施、加强金融监管、支持发展中国家应对危机等。随着全球经济逐步复苏，G20 重心开始向全球经济的长效治理转移，议题包括促进全球经济“强劲、可持续、平衡”增长、推动国际金融组织改革、制定并落实国际金融监管标准和准则、维护多边贸易体制、促进基础设施投资、加强国际税收治理等领域。<sup>②</sup>

从运行机制上看，在危机应对阶段，由于多数议题属于短期应急性的政策协调议题，G20 主要是通过自身这一非正式机制来运行，<sup>③</sup> 在峰会上达成的政策共识也主要是依靠各成员国之间的同行审议（peer review）或相互评估（mutual assessment）的方式，推动成员国去履行各自所作出的政策承诺。而在长效治理阶段，由于议题更具长期性、技术性和专业性，G20 需要更多依靠其他专门性国际机制来参与治理进程，形成一种“G20+”的机制间合作治理

---

<sup>①</sup> 时任中国国家主席胡锦涛在 2010 年 G20 多伦多峰会上提出，“我们应该推动 G20 从应对国际金融危机的有效机制转向促进国际经济合作的首要平台。着眼长远，推动 G20 从协同刺激转向协调增长、从短期应急转向长效治理、从被动应对转向主动谋划”。参见胡锦涛：《同心协力、共创未来——在 G20 领导人第四次峰会上的讲话》，外交部网站，2010 年 6 月 27 日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjb\\_602314/zzjg\\_602420/gjjjs\\_612534/gizzyhygk\\_613182/wsgjt\\_613184/zyjh\\_613194/t711973.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjb_602314/zzjg_602420/gjjjs_612534/gizzyhygk_613182/wsgjt_613184/zyjh_613194/t711973.shtml)。

<sup>②</sup> 2015 年土耳其安塔利亚 G20 峰会的主题是“共同行动以实现包容和强劲增长”，主要包括全面增长战略、投资和基础设施、国际金融架构、国际金融监管、国际税收合作等 5 项议题。其中，全面增长战略主要依靠经合组织（OECD）和国际货币基金组织（IMF），国际金融架构本身涉及到 IMF、世界银行、金融稳定理事会（FSB）等机构的改革，国际金融监管涉及 FSB，国际税收涉及 OECD。

<sup>③</sup> G20 目前已经形成以领导人峰会为引领，以财金渠道（finance track）和协调人渠道（sherpa track）“双轨制”为支柱，以工作组会议和专家组会议为基础的机制运行框架，包括增长框架工作组、国际金融架构工作组、基础设施投资工作组、发展工作组、反腐败工作组、就业工作组、普惠金融工作组等。总体上看，这一机制的性质仍然是非正式国际机制，即只是一个对话论坛。

新模式。

迄今为止，在过去的九次峰会中，G20 最为倚重的七个专门性国际机制分别是国际货币基金组织（IMF）、世界银行（WB）、世界贸易组织（WTO）、金融稳定理事会（FSB）、联合国（UN）、国际劳工组织（ILO）和经合组织（OECD）。一方面，这些国际机制受 G20 委托，在 G20 会议筹备过程中就有关议题提供技术和智力支持，包括背景文件和研究报告等；另一方面，这些国际机制也成为 G20 会议重要成果的执行者和贡献者，承担 G20 分配的工作任务。

在这样一种合作治理的新模式中，G20 坚持非正式性和领导人战略引领的基本定位，<sup>①</sup> 致力于成为“国际经济合作的首要平台”（premier forum）和全球经济治理的“指导委员会”（steering committee），突出的是 G20 在国际经济、金融、贸易、投资、发展等领域的治理中“设置议程”和“建立共识”的政治引领功能。可以说，G20 是站在全球经济治理的制高点和最前沿的位置，体现出领导人的战略视野和政治远见，扮演全球经济领路人角色，引领世界经济的发展方向。<sup>②</sup>

在设置议程方面<sup>③</sup>，G20 作为当今世界最主要发达国家和新兴市场国家领导人集合的非正式机制，有着天然的优势。一方面，G20 成员国都是联合国、IMF、世界银行、WTO 等正式国际组织的核心成员，G20 的决定对这些机构的议程设置将产生举足轻重的影响；另一方面，与正式国际组织的议程设置容易受到组织文化和“官僚制病症”影响不同，<sup>④</sup> G20 作为非正式机制，没

<sup>①</sup> 朱杰进：《非正式性与 G20 机制未来发展》，载《现代国际关系》2011 年第 2 期，第 41-46 页；David Cameron, “Governance for Growth: Building Consensus for the Future,” G20 Cannes Summit, November 3-4, 2011, <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2011cannes.html>。

<sup>②</sup> 金中夏等：《基于 G20 视角的我国国际经济金融战略问题研究》，第 19-20 页。

<sup>③</sup> 设置议程是指对各项议题依据一定的重要性标准进行排序的活动。这不是一个简单的技术问题，而是一个政治问题。议题本身的轻重缓急可能并不是决定其能否进入议程的主要原因，相反，国家间的政治博弈以及是否拥有进入议程的“制度通道”可能是决定议程设置的重要因素。参见 John Vasquez and Richard Mansbach, “The Issue Cycle: Conceptualizing Long-term Global Political Change,” *International Organization*, Vol. 37, No. 2, 1983, pp. 260-261; 韦宗友：《国际议程设置：一种初步分析框架》，载《世界经济与政治》2011 年第 10 期，第 43 页。

<sup>④</sup> Michael Barnett and Martha Finnmore, “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations,” *International Organization*, Vol. 53, No. 4, 1999, pp. 699-732.

有常设秘书处和官僚制机构，因而经常能够将应对全球经济中最新、最紧迫的挑战设置为全球经济治理的议程。

传统上，全球经济治理的议程主要由发达国家设置，总体目标是推广和传播“华盛顿共识”以及新自由主义的经济政策和理念，具体做法是通过每年召开的七国集团（G7）峰会来为IMF、世界银行等正式国际组织设定当年的议事重点。而在G20框架下，由于新兴市场国家与发达国家有着不同的议题偏好，当新兴市场国家主办G20峰会时，经常设置一些能够反映发展中国家利益诉求的议题。比如，韩国在2010年G20首尔峰会上，将发展议题列为峰会的核心议程之一，并集中讨论了发展中国家最为关心的基础设施建设、粮食安全、发展经验共享等多项内容。2012年，墨西哥主办G20峰会时，主要推动了三个方面的议题：与经济增长相关的结构性改革、就业促进议题；与金融改革相关的国际金融机构改革、增强金融包容性议题；与粮食、能源安全相关的大宗商品价格形成机制改革议题等。<sup>①</sup>

在建立共识方面，G20作为全球经济治理“指导委员会”所具备的灵活性、保密性和平衡性，使得它比正式国际组织更有优势。从灵活性来看，相比正式国际组织采用严格的投票程序和议事规则，G20更多强调各国决策者之间就大家共同关心的重大国际议题开展自由对话和交流，发挥“论坛”而非“谈判场所”的作用。享有“G20之父”之称的加拿大前总理保罗·马丁（Paul Martin）指出，在G20会议上，与会者被要求尽量避免宣读事先准备好的发言稿，鼓励大家以一种自由开放的心态坦率交流。

从保密性角度来看，尽管一直受到透明度不高的指责，G20为此也采取了一些措施，如会后发表联合公报、向非会员国通报会议相关情况、与非政府组织进行对话等，但总体上仍坚持了保密性的原则：一是由于G20不会做出有法律约束力的政策承诺和决定，使得它没有必要将透明度作为优先考虑，二是由于保密性能有效保障各参会者将建立共识作为G20会议的主要目标。<sup>②</sup>

从平衡性看，正是由于美欧发达国家“华盛顿共识”的神话被国际金融

<sup>①</sup> 任琳、黄薇：《全球经济治理中的议程设置问题》，载《东北亚学刊》2014年第6期，第45-50页。

<sup>②</sup> Vanessa Rubio-Marquez, “The G20: A Practitioner’s Perspective,” in Leonardo Martinez-Diaz and Ngaire Woods, eds., *Networks of Influence? Developing Countries in a Networked Global Order*, Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 19-36.



危机所打破，在后危机时代，发达国家与新兴市场国家必须重新凝聚关于全球经济治理的共识，这样 G20 作为发达国家和新兴市场共同参与的国际经济合作平台，能够更加平衡地反映发达国家和新兴国家不同的治理理念，促进双方更快找到新的全球经济治理共识。比如，针对发达国家采取“量化宽松政策”，新兴国家敦促发达国家采取负责任的货币政策，关注本国货币政策对他国造成的“外溢效应”，最终在 G20 内形成了“本国货币政策以稳定国内物价和经济复苏为导向，避免各国之间货币的竞争性贬值”的共识。

总的来看，无论是设置议程还是建立共识，G20 比正式国际组织都更能体现发达经济体和新兴经济体“共同引领”21 世纪全球经济治理的特征，而不再是发达国家将自己所偏好的议程与共识单方面强加给发展中国家。“与以往发展中国家被动接受国际规则不同，G20 提供了一个发达国家和发展中国家可以平等协商、求同存异的协调机制和平台，使发展中国家有机会参与到全球经济治理和国际规则制定中”。<sup>①</sup>正是在这个意义上，G20 的历史性贡献就在于它是第一个发展中国家以平等身份参与的全球经济治理机制。<sup>②</sup>

但目前的挑战是，G20 向长效治理机制转型就必须更多地发挥上述七个正式国际组织的作用，而在这七个国际组织中，发达国家仍占有明显的优势。在短期内，这些国际组织很难实现发达国家与发展中国家影响力相对均衡的改革目标，一再拖延的 IMF 改革进程就是这方面的一个典型案例，因此如何将 G20 所倡导的“新兴经济体与发达经济体平等参与全球经济治理”的精神体现在“G20+”的合作治理新架构中，是目前 G20 机制转型所面临的一个重大挑战。<sup>③</sup>

从近年来 G20 机制转型的实践来看，相比其他国际机制，OECD 在 G20 机制转型的进程中发挥了越来越大的作用，尤其是“G20/OECD 反避税治理”堪称 G20 机制转型为数不多的成功案例之一。<sup>④</sup>譬如，在 2015 年 4 月召开的

<sup>①</sup> 金中夏等：《基于 G20 视角的我国国际经济金融战略问题研究》，第 10 页。

<sup>②</sup> 其中一个重要体现就是 G20 轮值主席国的机制安排。为了在发达经济体（G7 国家）和新兴经济体之间保持影响力的平衡，G20 成员国的共识就是发达经济体和新兴经济体须轮流举办。参见 Vanessa Rubio-Marquez, “The G20: A Practitioner’s Perspective,” p. 24.。

<sup>③</sup> G20 戛纳峰会提出，G20 的基本精神就是在平等的基础上将世界主要经济体组织起来，采取行动，凝聚共识以支持全球经济金融治理，以及相关国际组织的改革进程。参见《G20 戛纳峰会公报》第 31 条。

<sup>④</sup> Dries Lesage, “The Current G20 Taxation Agenda: Compliance, Accountability and

财长和央行行长会议上，G20 共收到来自其他国际经济组织提交的 9 份背景文件和研究报告，其中 6 份与 OECD 有关，而在随后 G20 分配给其他国际组织的 14 项下一步工作任务中，有 8 项工作任务分配给了 OECD；OECD 在 G20 进程中的作用由此可见一斑。<sup>①</sup> 下文将进一步探讨“G20+OECD”的国际机制间合作治理新模式。

### 三、“G20+OECD”合作治理模式的形成原因

为什么 OECD 在 G20 机制转型进程中的作用会越来越强？换言之，为什么 G20 在后危机时代会越来越倚重 OECD，形成“G20+OECD”的合作治理新架构？至少有三个方面的原因：

首先，OECD 的“专业技术权威”，恰恰是 G20 作为全球经济治理“政治权威”所缺乏的。G20 是全球经济治理的“指导委员会”，在设定治理议程和建立政治共识方面发挥引领作用。但在后危机时代的全球经济治理中，议题越来越广泛、越来越专业化，G20 缺乏相关议题的专业技术知识和执行操作能力，而 OECD 作为一个以专业知识和制定标准“见长”的国际组织，共有 200 余个委员会、工作组和专家小组，几乎囊括了关于全球经济治理的所有议题，能够为 G20 提供所需的智力支持和政策建议。

自 1961 年建立以来，OECD 就积极参与制定全球经济治理的各项规则和标准。尽管大部分标准是非约束性的“指南”、“建议”，但由于全球没有相应的标准，逐渐地这些标准被大多数国家所“接受”，成为相关领域的“主流标准”（Mainstream Standards）和“传统智慧”（Conventional Wisdom）。另外，与 IMF、ILO 等某一个议题领域内的专门性国际组织不同，OECD 涉及除文化和国防政策之外的广泛经济治理领域，如宏观经济政策、税收、反洗钱、能源、大宗商品价格、反避税、反腐败等，其口号是“政策让生活更美好”（Better Policies for Better Life）。在 G20 转向长效治理的过程中，全球

---

Legitimacy,” *International Organizations Research Journal*, Vol. 9, No. 4, 2014, p. 32.

<sup>①</sup> “G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Communiqué,” Annex, 2015 G20 Turkey, February 10, 2015, <https://g20.org/wp-content/uploads/2015/04/April-G20-FMCSBG-Communiqué-Final.pdf>.

经济的议题越来越多元复杂，而 OECD 在这些议题上均有着长期的治理经验，因而也就会出现 G20 越来越倚重 OECD 的局面。

其次，OECD 与 G20 有着“历史渊源”。G20 的诞生是在先后面对亚洲金融危机和全球金融危机的背景下，G7/G8 国家与新兴经济体加强合作的产物。而 OECD 长期以来充当 G7/G8 “实际上的”（de facto）常设秘书处的功能。长期研究 OECD 的专家理查德·伍德沃德（Richard Woodward）形象地指出，OECD 和 G7/G8 的关系就像“灰姑娘”同“姐姐们”的关系，通常 G7/G8 峰会受关注程度较高，但实际上这背后大多都是 OECD 的功劳。<sup>①</sup>

进入 21 世纪以后，新兴经济体在全球经济中的作用日益凸显，G8 从 2007 年开启与新兴经济体制度性对话的进程——“海利根达姆进程”（G8+5），<sup>②</sup>主要是与中国、印度、巴西、南非、墨西哥等五个发展中国家，就知识产权保护、投资自由化、发展及气候变化和有效利用能源等方面进行为期两年的对话。在 2009 年，G8 拉奎拉峰会决定将该对话延长两年，称为“海利根达姆—拉奎拉进程”（G8+5+埃及）。在某种意义上，这两个对话进程堪称是 G20 峰会的前奏，而 OECD 被 G8 指定充当了这两个对话进程的常设秘书处（Support Unit），由此可以看出，无论是在 G7/G8 自身长期的历史进程中，还是在后来“G8+5”以及“G8+5+埃及”这些发达经济体与新兴经济体对话进程中，OECD 实际上都发挥了常设秘书处的功能。

最后，OECD 与 G20 在成员构成上有着高度“重合性”，开启了发达经济体与新兴经济体“双向社会化”的进程。在多边层面上，有 11 个 G20 成员国是 OECD 的成员国：美国、加拿大、英国、德国、法国、意大利、日本、墨西哥、澳大利亚、韩国、土耳其。除了 7 个 G7 成员外，剩余 4 个经济体均举办过 G20 峰会，OECD 对这些国家的宏观经济有着长期的跟踪研究，并在经济治理的理念上对这些国家影响很深，这也是为什么 G20 愿意同 OECD 保持良好合作关系的一个重要原因。在双边层面上，OECD 针对除沙特阿拉伯和阿根廷之外的其他 6 个 G20 成员国（中国、俄罗斯、印度、巴西、南非、印

<sup>①</sup> Richard Woodward, “The Organization for Economic Cooperation and Development: Meeting the Challenges for the Twenty-first Century?” in Simon Lee and Stephen McBride, eds., *Neo-liberalism, State Power and Global Governance*, New York: Springer, 2007, pp. 231-232.

<sup>②</sup> [加]安德鲁·库珀、阿加塔·安特科维茨主编：《全球治理中的新兴国家：来自海利根达姆进程的经验》，马骏等译，上海人民出版社 2009 年版，第 1-10 页。

度尼西亚)均实施了“加强接触伙伴关系计划”(Enhanced Engagement Partnership Program)。

正是通过这些多边和双边进程,OECD 逐渐改变了自己作为“发达国家俱乐部”传播“西方经济治理理念”的传统形象,开启了发达经济体和新兴经济体“双向度社会化”的进程。<sup>①</sup>以发展援助议题为例,长期以来,OECD 一直将发展援助委员会(DAC)所确定的关于 ODA 的定义以及“援助有效性”的规范传播给新兴经济体。但从 2011 年釜山会议之后,OECD 也开启了“全球发展有效性伙伴关系进程”,开始重新定义 ODA 的定义并将“援助有效性”(Aid Effectiveness)升级为“发展有效性”(Development Effectiveness),显然这是受了新兴经济体的影响,是一种双向度的“规范传播进程”。<sup>②</sup>

总体上看,OECD 本身所具备的“专业技术权威”,与 G20 的“历史渊源”以及在成员构成上与 G20 的“重合度”,尤其是 OECD 推动发达经济体与新兴经济体开启“双向社会化”的进程,都是 G20 为什么越来越依赖 OECD,愿意组建“G20+OECD”机制间合作治理新架构的原因。<sup>③</sup>其中,发达经济体与新兴经济体平等参与治理一直是贯穿始终的一个特征,这一点在 G20/OECD 开展的全球反避税治理的案例中表现得格外明显。

#### 四、案例分析：“G20+OECD”与全球反避税治理

全球反避税治理是近年来 G20 治理中较为成功的一个案例。在 2013 年 G20 圣彼得堡峰会上,俄罗斯总统普京称“G20 让全球反避税治理取得了一百多年来最大的一次进步”。<sup>④</sup>2014 年的澳大利亚 G20 峰会和 2015 年的土耳

---

<sup>①</sup> Pu Xiaoyu, “Socialization as a Two-way Process: Emerging Powers and the Diffusion of International Norms,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 5, No. 4, 2012, pp. 365-366.

<sup>②</sup> 黄超:《说服战略与国际规范传播》,载《世界经济与政治》2010 年第 9 期,第 72-87 页。

<sup>③</sup> 2015 年 7 月 3 日,李克强总理在首次访问 OECD 总部时提出,中国将于 2016 年举办 G20 峰会,欢迎经合组织提供有力支持。参见李克强:《聚集发展 共创繁荣——在经济合作与发展组织总部的演讲》,外交部网站,2015 年 7 月 30 日, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zt\\_611380/dnzt\\_611382/lzlcxblsfgom\\_672454/zxxx\\_672456/t1278215.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/lzlcxblsfgom_672454/zxxx_672456/t1278215.shtml)。

<sup>④</sup> 《G20 成员携手打击跨境避税》,新浪网,2013 年 9 月 6 日, <http://finance.sina.com.cn/world/20130906/154916689227.shtml>。

其 G20 峰会仍然将反避税治理作为峰会的核心议程之一，尤其是在 G20 其他议题治理难以取得实质性成果的情况下，反避税治理所取得的实质性成果显得更加难能可贵。

从治理结构上看，G20 和 OECD 分别发挥了全球反避税治理中的政治和技术优势。G20 为全球反避税治理提供了政治推动力，OECD 构建出一个让所有 G20 成员国平等参与全球反避税治理的“议题性制度架构”。<sup>①</sup> 从治理进程上看，在应对“税基侵蚀和利润转移”（Base Erosion and Profit Shifting，以下简称 BEPS）和“税收情报自动交换”（Automatic Exchange of Information，以下简称 AEOI）两项核心税收议题上，G20 发挥了设定议程和凝聚政治共识的关键作用，而 OECD 则提供了有力的技术支持和执行方案。

### （一）治理结构

G20 作为国际经济合作的首要平台，成员涵盖面广，代表性强，构成兼顾了发达国家和发展中国家以及不同地域的利益平衡，占全球 GDP 的 90%，占全球贸易额的 80%，占全球人口的 2/3，占全球国土面积的 60%，具有较好的代表性和政治引领的功能。而 OECD 在国际税收领域享有公认的专业技术优势，尽管有 34 个成员国，涵盖了发达国家和部分新兴经济体，但缺乏金砖国家等影响力日渐上升的新兴经济体的参与，因而其政治代表性存在相当的缺陷。

通过“G20+OECD”的治理架构，G20 能够帮助 OECD 与金砖国家等新兴大国建立起“政治联系”。一方面，这些新兴大国从 OECD 的先进技术标准中获益，有利于推动本国反避税制度的现代化；<sup>②</sup> 另一方面，通过 G20 的平台（包括 G20 财长央行行长会议和领导人峰会），这些新兴大国能够平等地参与国际反避税规则的制定，掌控规则制定的自主性，这与之前 OECD 针对新兴大国双边的“加强接触伙伴关系计划”存在本质的区别。因而，借助国际机制间合作治理的新架构，非 OECD 的 G20 国家愿意接受 OECD 在全球

---

<sup>①</sup> 尽管 G20 中相当数量的新兴经济体并非 OECD 的成员国，但它们能够在反避税这一议题上与 OECD 成员国享有相同或类似的制度性权力。

<sup>②</sup> 2014 年 12 月，《国际税收评论》（International Tax Review）将中国国家税务总局局长王军评为“全球税收领域最具影响力的十大金牌人物之一”。参见杨亮：《王军当选 2014 年度全球税收领域最具影响力人物》，载《光明日报》2014 年 12 月 23 日，第 10 版。

反避税治理中作为规则 and 标准制定者的角色。

2013年9月,中国国家主席习近平在G20圣彼得堡峰会上指出,“中国支持加强多边反避税合作,愿为健全国际税收治理机制尽一份力”。<sup>①</sup>2014年7月,在巴西福塔莱萨金砖峰会上,金砖国家领导人也认可了OECD在全球税收治理中所倡导的基本原则,“我们认为,对经济活动发生地辖区进行征税有利于实现可持续发展和经济增长。我们对逃税、跨国税务欺诈和恶意税收筹划给世界经济造成的危害表示关切。我们认识到恶意避税和非合规行为带来的挑战。因此,我们强调在税收征管方面合作的承诺,并将在打击税基侵蚀和税收情报交换全球论坛中加强合作”。<sup>②</sup>

与此同时,G7/G8等发达国家对税收议题也格外重视。2013年英国在主办G8厄恩湖峰会时,将税收议题设置为核心议程之一,对G20税收议程进行了有效的补充,提出了跨国公司向各国逐一进行税收申报的模板。该模板现在已经成为G20/OECD反避税治理的一项重要工具。

除此之外,广大发展中国家也在BEPS和AEOI等税收核心议题的规则制定中发挥了一定作用。在BEPS项目中,OECD成员国、非OECD的G20国家以及BEPS的“联系国”哥伦比亚和拉脱维亚共44个国家构成了核心参与国,再通过举办一些全球性和地区性税收会议,大约有80多个发展中国家参与了BEPS税收规则的制定。<sup>③</sup>在AEOI项目中,G20“改革和扩大”原本建立在OECD框架下的“全球税收透明度和情报交换论坛”(简称全球税收论坛),成立了论坛指导委员会及同行审议小组并选举了指导委员会成员,建立了同行审议机制。全球税收论坛设1名主席和3名副主席,兼任指导委员会主席和副主席。同行审议小组由30个税收辖区组成。2012年,中国被推选为全球税收论坛副主席国及指导委员会副主席,同时成为同行审议小组的30个成员之一。截至目前,全球税收论坛共有123个成员国,涵盖了大多数发

---

<sup>①</sup> 习近平:《共同维护和发展开放型世界经济——在二十国集团领导人峰会第一阶段会议上关于世界经济形势的发言》,外交部网站,2013年9月6日,[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zt\\_611380/ywzt\\_611452/2013nzt/xjpfcyghy\\_645348/zxxx\\_645350/t1073568.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/ywzt_611452/2013nzt/xjpfcyghy_645348/zxxx_645350/t1073568.shtml)。

<sup>②</sup> 《金砖领导人福塔莱萨峰会宣言》第17条。

<sup>③</sup> OECD Secretary-General Report to G20 Finance Ministers, February, Paris, [http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/OECD\\_SG\\_report\\_G20\\_finance\\_ministers\\_sydney\\_feb\\_2014.pdf](http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/OECD_SG_report_G20_finance_ministers_sydney_feb_2014.pdf)。

达国家和发展中国家,大大增强了 G20 和 OECD 在全球税收治理中的代表性。

## (二) 治理进程: 税基侵蚀和利润转移 (BEPS)

根据 OECD 的定义, BEPS 是指跨国公司利用国际税收规则存在的不足, 以及不同税收辖区的税制差异和规则错配进行税收筹划的策略, 其目的是人为造成应税利润“消失”或将利润转移到没有实质经营活动的低税负国家(地区), 最大限度地减少其全球总体税负, 甚至达到双重不征税的效果, 造成对各国税基的侵蚀。<sup>①</sup> 对此放任将会破坏税制的公平和完整, 从根本上扭曲市场竞争。因此, 与主要业务在国内的企业相比, 实施跨境税基侵蚀和利润转移的跨国公司获得了不正当竞争优势。<sup>②</sup>

2012 年 6 月, G20 洛斯卡沃斯峰会将 BEPS 列为税收议程的重点, 承诺通过国际合作应对 BEPS 问题, 并委托 OECD 开展研究。2013 年 9 月, G20 圣彼得堡峰会重点讨论了 OECD 提交的关于应对 BEPS 的行动计划, 在主要经济体之间建立了重要共识, 从而为 OECD 开展的全球反避税治理确立了基本原则: “应当在创造利润的经济活动发生地和价值创造地进行征税”, 即“税收要与实质经济活动相匹配”。<sup>③</sup>

目前的所得税国际规则是第一次世界大战后于 1923 年建立起来的, 已经运行近百年, 主要是在所得的来源国与居民国之间进行税收权益的分配。分配的原则是: 限制来源国征税权, 促进跨境投资。该规则运行的结果是, 跨国公司受趋利引导, 既规避来源国税收也规避居民国税收, 居民国与来源国的税基均被侵蚀, 利润均被转移, 转移的目的地是低税地和避税地。而新的原则一方面压缩跨国公司逃避税的空间, 另一方面, 在平衡企业居民国和所得来源国之间税收利益的同时, 比过去更加强调实质经济活动发生国的征税权。<sup>④</sup>

为落实该共识, OECD 制定了为期 27 个月(2013 年 9 月至 2015 年 12 月)的《BEPS15 项行动计划》: 数字经济(2014 年 9 月完成)、混合错配(2014 年 9 月完成)、受控外国公司规则(2015 年 9 月完成)、利息扣除(2015 年

<sup>①</sup> “Base Erosion and Profit Shifting,” OECD, <http://www.oecd.org/tax/beps.htm>.

<sup>②</sup> 《国家税务总局发布 G20 税基侵蚀和利润转移项目 2014 年成果》, 中国税务网, 2014 年 9 月 17 日, [http://www.ctax.org.cn/tt/201506/t20150601\\_794269.shtml](http://www.ctax.org.cn/tt/201506/t20150601_794269.shtml).

<sup>③</sup> 《G20 圣彼得堡峰会宣言》第 50 条。

<sup>④</sup> 梁若莲: 《国际税收进入合作共赢时代》, 载《中国税务报》2015 年 2 月 11 日。

底完成)、有害税收实践(2015年底完成)、税收协定滥用(2014年9月完成)、常设机构(2015年9月完成)、无形资产、风险和资本(2015年9月完成)、数据统计分析(2015年9月完成)、强制披露原则(2015年9月完成)、转让定价同期资料(2014年9月完成)、争端解决(2015年9月完成)、多边工具(2015年底完成)。

2014年6月26日,OECD通过了15项行动计划中的7项产出成果和1份针对这些成果的解释性声明。9月20—21日,G20财长和央行行长会议审议通过了这8份文件。11月15—16日,G20布里斯班领导人峰会在审议通过BEPS15项行动计划的落实情况后指出,“对经济利润课税时,应当在创造利润的经济活动发生地或价值创造地进行。我们欢迎G20/OECD提出的税基侵蚀和利润转移行动计划在推动国际税收规则现代化方面取得的重大进展,承诺在2015年完成有关工作”,<sup>①</sup>这实际上是G20对OECD的《BEPS行动计划》再一次进行了“政治背书”,为全球反避税治理进程注入了更加强劲的政治推动力。

### (三) 治理进程: 税收情报自动交换(AEOI)

在国际税法中,对外国来源所得的课税有两种原则:地域原则(Territorial Principle)和居民原则(Residence Principle)。按照地域原则,居住国对外国来源所得不征税,故东道国对外国投资的征税就是最终的纳税义务。按照居民原则,居住国对母公司的外国来源所得征税,但有外国税收抵免或扣除。从目前来看,各国采用的征税原则一般都是居民原则。从20世纪80年代开始,OECD、欧盟和G7国家就在积极倡导居民原则。而要落实居民原则,在各税收辖区之间进行“税收情报交换”就是一个必备条件。

为实施各国之间的税收情报交换,OECD于2000年推动成立了“全球税收透明度与情报交换论坛”,制定了《OECD税收情报交换协定范本》,提出“被请求提供税收情报一方必须提供可预见性相关情报”。但由于该税收情报交换只有在“被请求”的情况下才会发生,并未能够阻止瑞士和列支敦士登等国家屡屡曝出逃税丑闻,因此不断引发美国、德国、法国等国家的不满。例如,2008年,美国当局指控大约5.2万名美国客户通过设在瑞士银行的秘

---

<sup>①</sup> 《G20布里斯班峰会宣言》第13条。



密账户匿藏约 150 亿美元，以逃避税收。为了避免受到法律诉讼，瑞士银行和美国在 2009 年 8 月 12 日达成协议，瑞士银行向美国出具约 5 000 名美国客户的秘密账户数据，这一数字几乎相当于所有在瑞士银行有账户的美国纳税人数量。瑞士银行也因协助逃税向美国政府支付 7.8 亿美元的罚金，并同意终止这种非法行为。<sup>①</sup>

全球金融危机爆发后，G20 与 OECD 在推进税收情报交换上进行了有效的合作。2009 年 4 月，伦敦 G20 峰会决定强化实施税收透明度和情报交换的标准和原则，将 OECD 下属的“全球税收论坛”进行改造升级，并支持 OECD 将在税收情报交换方面不合作的国家及地区列入“黑名单”，对它们进行严厉制裁，比如将它们排除在 IMF 和世界银行的融资安排之外等；将在履行税收情报交换方面存在着一定问题的国家和地区列入“灰名单”，将较好地履行税收情报交换标准和原则的国家及地区列入“白名单”。<sup>②</sup> G20 的这些政治支持大大推动了 OECD 的税收情报交换治理进程。但随后，G20 逐渐认识到这种“被请求的税收情报交换”存在本质缺陷，需要进一步升级。

2012 年墨西哥峰会上，G20 达成了将“被请求的税收情报交换”升级成“税收情报自动交换”的共识，再一次体现了 G20 在全球反避税治理中发挥政治引领的功能。G20 成员国承诺“将采取一系列自愿和率先垂范（Lead by Example）的做法来促进税收情报的自动交换”。<sup>③</sup> 2013 年圣彼得堡峰会上，G20 成员国进一步明确要在 2015 年底之前开始税收情报的自动交换，并要求 OECD 在 2014 年中之前提出一个税收情报自动交换的全球标准。<sup>④</sup>

2014 年 7 月，OECD 以报告形式发布了金融账户情报自动交换全球统一报告标准（Common Reporting Standard, CRS）。根据 CRS，一国主管税务机关从银行和其他金融服务机构获取银行账户信息，并自动与其他国家的主管税务机关进行交换和共享。2014 年 9 月，G20 财长央行行长会议在澳大利亚凯恩斯市举行，OECD 向会议提交了该标准，获得 G20 财长央行行长们的一

<sup>①</sup> 廖政军：《美国瑞士达成反避税和解协议》，载《人民日报》2013 年 8 月 31 日。

<sup>②</sup> 崔晓静：《国际税收透明度同行评议及中国的应对》，载《法学研究》2012 年第 4 期，第 188 页。

<sup>③</sup> 《G20 洛斯卡沃斯峰会宣言》第 48 条。

<sup>④</sup> 《G20 圣彼得堡峰会宣言》第 51 条。

致认可。会后，G20 要求 OECD 和全球税收论坛尽快促进各国实施该标准。

2014 年 10 月，在德国柏林召开的全球税收论坛上，包括德、英、法、意、卢森堡、阿根廷、韩国、新加坡、南非、维尔京群岛、开曼群岛和泽西岛等在内的 51 个国家和地区代表签署了一项建立在 CRS 基础上的《多边主管当局协议》（Multilateral Competent Authority Agreement）。根据该协议，自 2017 年起，签约国和地区的金融机构必须在 2015 年 12 月 30 日记录下其账户中的原有存量，2016 年 1 月 1 日确定新客户的税务定居点。首次数据情报交换将于 2017 年 9 月进行。从技术上看，该协议的签署将大大推动 G20 “税收情报自动交换”政治共识的落实。

2014 年 11 月，G20 布里斯班峰会上，领导人指出“为防止跨境避税，我们核准在对等基础上开展的税收情报自动交换全球统一标准。根据各国完成必要的立法程序情况，我们将于 2017 年或 2018 年同各成员国和其他国家开展税收情报自动交换”。<sup>①</sup> 这实际上是对 2014 年 OECD 以及全球税收论坛的成果予以肯定，通过 G20 这一全球经济治理的最高平台，为 OECD 下一步推动全球税收情报自动交换工作提供了政治支持和保障。

总体上看，在“G20+OECD”全球反避税治理的进程中，G20 主要是发挥了建立政治共识的功能，无论是“税收要与实质经济活动相匹配”还是“税收情报自动交换”，这些反避税治理的共识，都较好地反映了 G20 中发达经济体和新兴经济体各方的利益和关切，体现了 G20 所倡导的主要经济体平等参与全球经济治理的精神，而 OECD 主要是发挥了技术支持和推动落实的作用，从而实现了 G20 的“政治优势”与 OECD 的“技术优势”相互补充、相互促进的良好局面。

## 结 论

本文通过考察 OECD 在 G20 机制转型中的作用及其开展的全球反避税治理进程，探讨了 G20 所采取的“G20+”的国际机制间合作治理和机制转型的新模式。其中，G20 的角色定位是全球经济治理的“首要平台”，主要在设置

---

<sup>①</sup> 《G20 布里斯班峰会宣言》第 13 条。

议程和建立共识方面承担政治引领的功能，而其他国际机制发挥的则是专业技术支持和推动执行的作用。

在这种新型全球经济治理架构中，新兴经济体能否以平等身份参与，是 G20 完成机制转型的一个重要条件。<sup>①</sup> 中国国家主席习近平在 G20 布里斯班峰会的发言中提出，“进一步完善全球经济治理，建设公平公正包容有序的国际经济新秩序，核心是要提高新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权，确保各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等”。<sup>②</sup> 可以说，G20 机制开启了一个由发达国家和发展中国家平等治理、共同治理全球经济的新时代，但必须强调的是，这也只是“开启”，未来还有很长的路要走，尤其是在进一步推动其他相关国际机制的改革方面。在这一背景下，金砖国家等发展中大国联合创建的新开发银行（NDB）、亚洲基础设施投资银行（AIIB），一方面会成为世界银行等现有国际机制的有益补充，另一方面也会推动世界银行等现有机制加快改革，尽快成为服务于 G20 而非 G7 的新型多边开发银行，从而帮助 G20 完成机制转型。

[收稿日期：2015-06-02]

[修回日期：2015-07-23]

[责任编辑：樊文光]

---

<sup>①</sup> 同样是发达经济体与新兴经济体之间的对话协调机制，海利根达姆进程（G8+5）与 G20 的本质区别在于，前者是发达经济体主导的对话协调机制，而后者是发达经济体与新兴经济体在平等基础上的对话协调机制。

<sup>②</sup> 习近平：《推动创新发展实现联动增长：在 G20 第九次峰会上的发言》，外交部网站，2014 年 11 月 15 日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zt\\_611380/dnzt\\_611382/xjpxzcfjtdg\\_669758/zxxx\\_669760/t1211452.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/xjpxzcfjtdg_669758/zxxx_669760/t1211452.shtml)。

# 国际行业减排规则的发展 及对中国的影响<sup>\*</sup>

黄以天

**【内容提要】** 联合国气候大会是全球气候谈判的主要平台。然而，主要发达国家已试图绕开这一具有广泛代表性的机制，在行业层面推进国际减排规则的发展，具体行动可以分为两个方面。一是凭借自身在跨国供应链中的优势地位，通过影响供应商而实施的市场驱动的行业减排规则建设行动；二是通过国际海事组织和国际民航组织，针对国际海运和民航业实施的政府主导的行业减排规则建设行动。本文首先分析以《联合国气候变化框架公约》和相关协议为基础的联合国气候大会谈判框架对发达国家的约束。随后具体追踪发达国家的跨国公司、非政府组织和政府机构在国际行业减排领域所采取的行动，并从减排路径设置和贸易壁垒两个角度，探讨发达国家的行为给中国带来的潜在挑战。最后探讨国际行业减排机制与现有全球气候变化治理体系之间的互动，以及中国可以采取的多方面应对措施。

**【关键词】** 行业减排 市场驱动 政府主导 海运 民航

**【作者简介】** 黄以天，复旦大学国际关系与公共事务学院讲师

**【中图分类号】** P467

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)05-0050-17

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201505004

---

<sup>\*</sup> 本文系复旦大学新进青年教师科研起步项目“国际海运和民航业减排机制建设中的话语权构建研究”的中期成果。

气候变化已成为 21 世纪一项国际社会公认的全球性挑战,涉及经济安全、生态安全等多个非传统安全领域。<sup>①</sup> 以《联合国气候变化框架公约》(以下简称《公约》)及其相关议定书为基础建立的全球气候变化治理体系,是各国共同应对气候变化的主导平台。以《公约》、《京都议定书》等协议为框架建立的全球气候变化治理体系,是各国平等协作应对气候挑战的范例。其中,区分发达国家与发展中国家减排责任的“共同但有区别的责任”原则被普遍视为该体系运行和政府间谈判的基石。<sup>②</sup>

当然,发达国家一直有重新解读“共同但有区别的责任”原则的声音。<sup>③</sup> 随着新兴经济体的迅速发展以及温室气体排放量的迅速增加,发达国家对分担减排责任的立场发生了变化,要求中国等发展中大国承担更多减排义务,从而与主要发展中国家形成尖锐对立。自 2007 年巴厘岛联合国气候大会以来,关于《京都议定书》第二承诺期和未来国际气候变化治理体系构建的谈判一直陷于僵局之中。

面对这一僵局,发达国家采取在联合国气候大会谈判框架之外,寻求建立新的国际性行业减排规则与机制。首先,一些发达国家的跨国公司、非政府组织和政府机构试图通过自身在跨国供应链中的影响力,逐渐为发展中国家的供应商设立温室气体排放和能源消耗的规则,或者建立引导性的标准体系。上述努力被统称为“市场驱动的行业减排规则建设行动”。其次,主要发达国家试图绕开联合国气候大会,以其政府为主导,通过其他政府间国际组织建立国际海运和民航业的减排规则。相关行动被统称为“政府主导的行业减排规则建设行动”。

本文尝试将发达国家上述两方面的新规则建设行动置于全球气候政治与

---

<sup>①</sup> 张海滨:《气候变化与中国国家安全》,时事出版社 2010 年版; Daniel Moran, ed., *Climate Change and National Security: A Country-Level Analysis*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2011.

<sup>②</sup> 庄贵阳、朱仙丽、赵行姝:《全球环境与气候变化治理》,浙江人民出版社 2009 年版; Friedrich Soltau, *Fairness in International Climate Change Law and Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

<sup>③</sup> Duncan French, “Developing States and International Environmental Law: The Importance of Differentiated Responsibilities,” *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 49, Issue 1, 2000, pp. 35-60; Christopher Stone, “Common but Differentiated Responsibilities in International Law,” *The American Journal of International Law*, Vol. 98, No. 2, 2004, pp. 276-301.

产业竞争的背景下加以综合分析，并探讨其对中国构成的潜在挑战。首先，从现有基本规则以及当前气候谈判中的具体分歧两个角度，明确发达国家行动的背景。其次，通过具体例证介绍发达国家各行为体在联合国气候大会之外采取的两种新行动。再次，从减排路径设置和贸易壁垒的角度，分析发达国家的行动对中国构成的潜在挑战。最后，初步探讨中国在整体气候战略和行业层面可以采取的应对措施。

## 一、全球气候变化治理僵局

### （一）现有机制及其弱点

经过多年谈判，国际社会以《公约》和相关议定书为基础建立了全球气候变化治理体系，从而在全球层面确立了气候变化治理的基本规则。《公约》作为这一全球性体系的基石具有两个特征。

一是其广泛的代表性。《公约》于1992年联合国环境与发展大会期间开放签署，随后于1994年生效，截至2014年3月，共有196个缔约方。与之相应，在1992年后举行的历次缔约方大会也获得了各国的积极支持，并始终致力于通过达成共识来缔结新的气候协议。

二是其确立了气候变化减缓行动中的基本原则。其中“共同但有区别的责任”原则通常被认为是关于减排责任分配的最核心原则。《公约》第三条第1款规定，“各缔约方应当在公平的基础上，并根据它们共同但有区别的和各自的能力，为人类当代和后代利益保护气候系统”，并由此而引申出“发达国家缔约方应当率先应对气候变化及其不利影响”。与此同时，各国在划分和承担减排责任时还应当考虑以下问题：发展中国家的国情和发展需要、预防和成本—收益的考量、可持续发展以及促进国际经济合作。

但作为一项框架协议，《公约》缺乏对原则的具体阐释，也没有确立具体的减排目标和实施机制。这一安排是艰苦谈判的成果，为后续具体协议的签署提供了很强的灵活性，然而也带来了负面效应，即由于原则的模糊和笼统，各谈判方对如何阐释和应用这些原则往往产生分歧，难以达成共识。例如，《公约》中的“共同但有区别的责任”原则规定“发达国家应率先应对

气候变化及其不利影响”，但是并没有将其具体化。而发达国家应如何率先进行减排以及如何向发展中国家提供资金和技术援助，一直是南北阵营争执的焦点之一。

在《公约》基础上，《京都议定书》、《马拉喀什协定》等一系列谈判成果逐步确立了具有操作性的减排实施机制。这一机制获得广泛支持，明确区分了发展中国家和发达国家（附件 I 国家）的减排责任，并量化了后者在 2008—2012 年期间的减排目标。但这一机制存在先天不足的问题：第一，《京都议定书》仅明确了发达国家在第一承诺期，即 2008—2012 年的减排目标，将此后的减排责任分配都留待进一步谈判解决，这使该机制的存续存在很大不确定性。第二，尽管大多数发达国家加入了这一机制，但是作为当时第一大温室气体排放国的美国却于 2001 年单方面宣布退出《京都议定书》，这使得机制的覆盖面和效果大打折扣。

## （二）当前气候谈判中的具体分歧

自《京都议定书》第一承诺期的履约机制于 2005 年实施起，国际社会就开启了未来全球气候变化治理体系构建和《京都议定书》第二承诺期的谈判进程，并建立了“《公约》下的长期合作行动特设工作组”（The Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention）以及“《京都议定书》附件 I 国家后续承诺特设工作组”（the Ad Hoc Working Group on Further Commitments of Annex I Parties under the Kyoto Protocol）等机制。但由于发展中国家与发达国家分歧严重，谈判始终未能取得重大进展。（表 1）

**表 1 联合国气候大会机制与主要发达国家立场之间的张力**

《公约》与相关协议的特点	联合国气候大会中的主要分歧	主要发达国家的立场
广泛的代表性、基本原则的模糊性规定	发达国家与发展中国家的区分、基本原则的解释与应用	区分中国等发展中大国与其他发展中国家
	资金与技术转移的形式	采用市场化的国际机制
《京都议定书》规定发达国家的减排义务	《京都议定书》的存续	对《京都议定书》第二承诺期持反对或有条件支持的态度

资料来源：笔者自制。

在《公约》和《京都议定书》等协议不完善的条件下，关于未来全球气候变化治理体系的构建、资金和技术转移机制以及《京都议定书》第二承诺期的分歧是发达国家推动“国际行业减排规则建设”的重要背景因素。

首先，由于《公约》的广泛代表性和对基本原则的全面规定，联合国气候谈判大会成为推动建构未来全球气候变化治理体系的主导平台。然而，基本原则的模糊性意味着各方可以根据自身的理念和利益提出不同的主张。所谓“先进发展中国家”（advanced developing countries）概念的提出就是一个突出的例证。欧盟试图借此来区分中国等发展中大国与其他发展中国家，从而为“共同但有区别的责任”原则提供新的解释和应用路径。事实上，在联合国气候大会框架下，由于发展中国家数量占绝对多数，发达国家试图推行其主张面临重重困难。

其次，在资金和技术转移议题上，发达国家也希望尽量减少其所承担的责任。由于发达国家的历史累积排放及其在资金和技术上的优势，广大发展中国家普遍认为北方阵营应向南方阵营提供全方位援助，但发达国家对此并不积极。作为曾经主要的资金和技术转移渠道之一的清洁发展机制，仅为发展中国家提供了非常有限的资金和技术支持。在建立新的资金和技术转移机制的谈判进程中，发达国家也一直行动迟缓。例如，绿色气候基金虽已获得100亿美元以上的注资承诺，但与发达国家承诺在2020年以前每年提供1000亿美元的目标相差甚远。同时，发达国家借口大量资金和技术由私人掌握，积极推动建立以市场为基础的国际性减排机制，但这显然不是发展中国家关注的议题。

第三，主要发达国家对《京都议定书》第二承诺期持反对或有条件支持的态度。加拿大、俄罗斯、日本和新西兰已经拒绝加入《京都议定书》第二承诺期谈判进程。欧盟则在相关谈判中始终强调其签署《京都议定书》第二承诺期的前提是2020年签署新的覆盖所有排放大国的全面减排协议；此后又出于维护其在国际气候政治中领导地位的考虑，比较勉强地选择支持第二承诺期。<sup>①</sup> 同关于《公约》基本原则的争论相比，主要发达国家对《京都议定

---

<sup>①</sup> 薄燕、陈志敏：《全球气候变化治理中欧盟领导能力的弱化》，载《国际问题研究》2011年第1期，第37-44页。



书》的态度更直接反映了其迫切要求发展中的排放大国承担更多减排责任的立场。

综上所述，尽管目前联合国气候大会框架下的全球气候变化治理面临诸多问题和挑战，但是以《公约》和《京都议定书》等协议为基础的联合国气候变化治理体系，对于主要发达国家在国际上推行自己的气候战略形成了有力约束。在这一背景下，主要发达国家试图绕开联合国气候变化治理框架，积极推动建立国际性的行业减排机制。

## 二、市场驱动的行业减排规则建设行动

随着经济全球化的不断深入，跨国公司在全球治理中开始扮演重要的角色。市场力量是推动这一现象的直接原因，位于供应链下游的跨国公司能够依靠其市场地位改变位于上游的供应商的行为。“私人治理”（private governance）在理论和实践中均受到关注。史蒂文·伯恩斯坦（Steven Bernstein）和本杰明·卡肖（Benjamin Cashore）以实例证明，通过国际市场传导的压力能够引起政策变化。<sup>①</sup>而非政府组织和政府机构虽然不是市场活动的直接参与者，但能够通过制定强制性或引导性的法律、行业标准等对市场进行塑造。

### （一）跨国公司

目前，一些发达国家的跨国公司已采取供应链温室气体排放与能耗管理等方面的行动，要求其供应商遵循更严格的排放和能效标准。早在2007年，宜家（IKEA）就启动了“供应商气候正向机遇”（Climate Positive Opportunities for Suppliers Programme）项目和“供应商能效”（Supplier Energy Efficiency Project）项目，要求并协助供应商减少碳排放和提高能源使用效率。在其可持续发展战略中，宜家明确要求所有供应商制定减少生产和运营的环境影响的计划，并与主要供应商进行直接合作。2011年，宜家同时开展了四个应对气候变化的探索与研究性项目，其中包括“供应商能源使用”（Energy Use at Suppliers）。虽然项目的名称和运行方式可能发生变化，但宜家一直从两方面

---

<sup>①</sup> Steven Bernstein and Benjamin Cashore, “Globalization, Four Paths of Internationalization and Domestic Policy Change: The Case of EcoForestry in British Columbia, Canada,” *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 33, 2000, pp. 67-99.

推进供应链节能减排：一方面是收集数据、探索从整体上提高供应链能效，另一方面是向一些主要供应商提供能耗审计与评估、提出改进建议并负担部分费用。2010年，沃尔玛（Walmart）启动了“供应商温室气体创新”（Supplier Greenhouse Gas Innovation Program）项目，同供应商合作减少其碳排放。通用电气（GE）则在2011年通过“供应商责任项目”（Supplier Responsibility Program）推动其供应商更为高效地使用能源。总体而言，要求供应商减少温室气体排放和提高能效已成为诸多跨国公司的既定战略。

## （二）非政府环保组织

与此同时，发达国家跨国公司的减排项目得到了非政府环保组织的大力支持和协助。例如，世界自然基金会（WWF）就深度参与了宜家的供应链温室气体排放与能耗管理项目；在广东省，WWF还开展了“低碳制造”（Low Carbon Manufacturing Programme）项目，直接参与一些中国出口企业的能耗管理。与之类似，环境保卫基金（Environmental Defense Fund）参与并协助了沃尔玛的供应商减排项目。<sup>①</sup> 其他一些积极介入和推动中国制造业进行减排的国际性非政府组织还有商业社会责任（Business for Social Responsibility）、自然资源保护理事会（Natural Resources Defense Council）、气候集团（the Climate Group）等。其中，商业社会责任还在中国建立了培训中心（the China Training Institute），以便在中国推广低碳供应链管理和提高供应商能效。

除参与跨国公司的供应链减排与节能项目之外，来自发达国家的非政府环保组织还在标准制定、平台搭建和公众信息披露等方面采取了积极的行动。“全球报告计划”（Global Reporting Initiative）编制和推广了引导企业披露包括温室气体排放信息在内的“环境足迹”的行动指南。<sup>②</sup> “碳披露”（Carbon Disclosure Project）已经发展成为一个非常活跃的跨国公司温室气体排放信息披露平台。<sup>③</sup> 世界资源研究所（World Resources Institute）和世界可持续发展工商理事会（World Business Council on Sustainable Development）开发了旨在监测和控制产业链排放的“温室气体议定书”（Greenhouse Gas Protocol）项

---

<sup>①</sup> Erica Plambeck, “Reducing Greenhouse Gas Emissions through Operations and Supply Chain Management,” *Energy Economics*, Vol. 34, Supplement 1, 2012, pp. 64-74.

<sup>②</sup> “全球报告计划”的详细信息，参见 <https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx>。

<sup>③</sup> 具体的披露内容可参见该项目网站：<https://www.cdp.net/en-US/Pages/HomePage.aspx>。

目，并向占据产业链核心地位的公司推广。<sup>①</sup> 2010年11月，这两个机构与通用电气、可持续发展社区协会（Institute for Sustainable Communities）以及中国可持续发展工商理事会（China Business Council for Sustainable Development）在上海共同举办了旨在推动制造业减排和“温室气体议定书”的会议。注册于北京和加利福尼亚的非政府组织能源与交通创新中心（Innovation Center for Energy and Transportation）创立了“中国碳注册”（China Climate Registry）平台，<sup>②</sup> 试图为中国企业开发温室气体排放和能耗的注册系统，并借此宣传和推进中国企业节能减排。其行动得到了美国能源基金会（The Energy Foundation）、美国洛克菲勒兄弟基金会（Rockefeller Brothers Fund）、休利特基金会（Hewlett Foundation）等诸多机构的支持。电子行业公民联盟（the Electronic Industry Citizenship Coalition）与“商业社会责任”曾合作开发了试验性的“碳排放报告系统”（EICC Carbon Reporting System）项目。电子行业公民联盟随后以“全球报告计划”、“碳披露”和“温室气体议定书”采用的标准为参考，建立了在线式的可持续发展管理系统 EICC-ON，以协助其成员企业及其供应商减少资源消耗和排放。

### （三）政府机构

目前，发达国家政府机构尚未对其境外供应商的排放和能耗设定硬性标准，但是已通过实施碳标签、碳足迹披露等计划的形式从政策环境和国内市场的塑造上提供间接支持。以下对于一些主要发达国家的政策动向进行简要梳理。法国零售商卡西诺（Casino）曾实施的碳标签项目试点得到了法国环境与能源管理局（The French Environment and Energy Management Agency）的支持；随后在2011年7月，法国启动了强制碳标签试点。在英国，环境与农村事务部（Department for Environment, Food and Rural Affairs）协助了“2050公众知情细则标准”（Publicly Available Specification 2050 Standard）的发展。意大利、瑞典等国也在发展类似的体系。在欧盟层面，要求标示产品全生命周期“环境足迹”（Product Environmental Footprint）的试点也在逐步推进。

---

<sup>①</sup> 关于该议定书体系的具体信息，可参见 <http://www.ghgprotocol.org/>。

<sup>②</sup> 具体信息可参见该平台的网址：<http://www.chinaclimateregistry.org/>。

亚太地区主要发达国家也在尝试实施碳标签和碳足迹等政策。日本于2009年开始试验和推广自愿性的碳标签认证,例如其经济产业省(Ministry of Economy, Trade and Industry)支持了带有试点性质的“碳足迹系统”(Carbon Footprint System)的建设。加拿大魁北克省政府也对碳标签项目进行了投资。美国联邦政府尚未正式表明对于碳标签的态度,但是一直存在支持的声音:《清洁能源与安全法案》(The American Clean Energy and Security Act)草案即建议由美国环境保护署(Environmental Protection Agency)评估建立全国性碳标签体系的可能性。这一草案虽由于美国参议院的反对而被搁置,但要求剥夺美国环境保护署对碳排放监管权力的动议随后也遭到否决,从而为采取行政手段监管碳排放保留了空间。

同处于跨国供应链下游的大型跨国公司相比,发达国家的非政府组织与政府机构对发展中国家企业发挥影响力的方式有显著区别。跨国公司能够采取符合市场运行规则的行为,介入供应商的生产和运营过程,甚至对供应商的表现设置准入门槛。而得到政府机构支持、由私人机构实施的碳标签体系,以及政府机构采取的碳标签措施,虽然仅仅涉及信息披露,但是否符合WTO国际贸易规则目前仍有争议。<sup>①</sup>由此可以看出,非政府组织只能向跨国公司施加压力,同时与跨国公司进行合作,提供人力、技术等资源支持,推进供应商的碳足迹盘查以及节能减排等活动。而发达国家政府机构已付诸实施的行动还仅限于一些推动碳标签或碳足迹项目发展的措施。因此,发达国家的非政府组织和政府机构目前处于辅助性的地位。

### 三、政府主导的行业减排规则建设行动

海运和民航被认为是温室气体排放的重要来源。例如,来自海运业的排

---

<sup>①</sup> Mark Cohen and Michael Vandenberg, “The Potential Role of Carbon Labeling in a Green Economy,” *Energy Economics*, Vol. 34, 2012, S53-S63。主要发达国家均为WTO成员国,而根据WTO的规定,通常情况下禁止因加工过程与生产方法(process and production methods)的差异,对国内产品与进口的“相似产品”(like products)实行区别对待。因此,为进口产品的加工过程设定能耗和温室气体排放的门槛无疑在合法性上可能遭遇挑战。当然,碳标签及相关规则与直接设定的排放标准门槛不同,仍处于合法性待定的“灰色地带”。

放占欧盟每年总排放量的 4%，来自民航业的排放也占到 3%。<sup>①</sup> 欧盟曾尝试单方面将国际民航业纳入其碳交易体系（EU ETS）。由于中国、印度、美国等多数国家的反对和外交压力，欧盟将这一计划搁置。但是欧盟仍然是国际海运和民航业减排的积极推动者。而美国虽然强烈反对欧盟将国际民航业纳入欧盟碳交易体系的计划，但是在国际性行业减排机制的建立以及发展中国家减排责任等议题上与欧盟的立场则较为接近。

### （一）国际海运业

国际海事组织（International Maritime Organization）和国际民航组织（International Civil Aviation Organization）早已开始关注船舶和飞机的节能减排问题。《京都议定书》第 2 条第 2 款即规定，附件 I 国家应限制或减少海运和民航温室气体的排放。值得注意的是，《京都议定书》是在遵循“共同但有区别的原则”前提下，对附件 I 国家提出了要求。而主要发达国家正在通过国际海事组织、国际民航组织等联合国气候大会之外的机制，试图避开相关原则的约束，建立一些将发展中国家包括在内的减排机制。

国际海事组织成立于 1959 年，是联合国负责防控海洋船舶污染和监管海上航行安全的专门性政府间组织，截至 2015 年 3 月共有 170 个成员国。海洋环境保护委员会（MEPC）是国际海事组织应对气候变化和温室气体排放的机构，1973 年通过的《国际防止船舶造成污染公约》（以下简称 MARPOL）是该组织应对船舶污染物和温室气体排放的主要法律协议。目前该公约共有六个附件，各国可决定是否加入。在发达国家的推动下，2003 年国际海事组织成员国大会通过了第 A963（23）号决议，要求海洋环境保护委员会建立温室气体排放控制机制，包括设立基准线、发展市场化的减排机制等。

2008 年 10 月举行的海洋环境保护委员会第 58 届会议认为，“共同但有区别的责任”原则的适用存在争议；同时，商用船队中有四分之三的船旗国不是《公约》附件 I 国家，因而仅适用于附件 I 国家的能效措施将无法发挥作用。2011 年 7 月，在海洋和环境保护委员会第 62 届会议上，MARPOL 附件六“防止船舶大气污染”（Prevention of Air Pollution from Ships）的缔约国决

---

<sup>①</sup> 关于欧盟海运业和民航业的温室气体排放，可参见：[http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/shipping/index_en.htm) 和 [http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/index_en.htm)。

定在该附件中增加第四章“船舶能效管理”，对400吨以上新建船舶强制实施能效标准（Energy Efficiency Design Index），对所有400吨以上船舶强制实施“船舶能效管理计划”（Ship Energy Efficiency Management Plan）。<sup>①</sup> 相关规定已于2013年1月1日开始实施。由于发展中国家的抵制，该决议给予发展中国家一个缓冲期，到2019年结束。但是，该决议没有遵循“共同但有区别的责任”原则，而是强调能效措施的所谓“非歧视性”。<sup>②</sup> 在2011年11月举行的德班气候大会上，中国、巴西等九个发展中国家在《公约》附属科学咨询机构（Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice）的会议前发表联合声明，对发达国家在MARPOL附件六缔约国会议中以投票表决而非协商的方式强行通过关于能效的决议表示强烈不满和反对。<sup>③</sup>

基于市场的减排机制（market-based measures）也早已被海洋环境保护委员会提上议事日程。然而，由于减排机制涉及更为复杂的利益分配，MARPOL附件六的缔约国迟迟无法达成共识。2013年5月举行的海洋环境保护委员会第65届会议被迫推迟关于市场机制的讨论。<sup>④</sup> 从已公布的各项市场机制设计提案可以看出，英国、法国、日本等发达国家和塞浦路斯、巴哈马等较小的“方便旗国”是积极推动者。<sup>⑤</sup> 目前，海洋环境保护委员会仍在推进这方面的研究和磋商。

## （二）国际民航业

国际民航组织成立于1944年，是联合国下属的负责国际民用航空管理的专门机构，截至2013年10月，共有191个成员国。早在2001年，国际民航组织就开始考虑碳交易机制的发展。<sup>⑥</sup> 但在2013年以前，由于缔约国之间的

---

<sup>①</sup> 关于MARPOL附件内容，可参见 <http://www.amsa.gov.au/environment/legislation-and-prevention/marpol/current-texts/index.asp>。

<sup>②</sup> 姚莹：《“共同但有区别责任”原则下海运减排路径探析》，载《当代法学》2012年第1期，第54-61页。

<sup>③</sup> 关于发展中国家的立场以及南北阵营对立，可参见 <http://www.climate-justice-now.org/cbdr-must-guide-work-on-international-transport-emissions-say-several-developing-countries/>。

<sup>④</sup> 关于争议，可参见“CBDR at MEPC 65: Resolution Adopted,” MEPC 65, May 17, 2013, <http://imers.org/book/export/html/178>。

<sup>⑤</sup> 关于提案的介绍，可参见 <http://www.imo.org/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Market-Based-Measures.aspx>。

<sup>⑥</sup> 关于国际民航组织立场，可参见 <http://www.icao.int/environmental-protection/Pages/market-based-measures.aspx>。

分歧，关于减排目标和机制的讨论进展缓慢。2013年9月举行的第38届成员国大会对于国际民航业减排机制的发展具有标志性意义。此次大会的决议要求全球民航业能效在2020年前每年提升2%，在2020年后全球民航业碳排放实现零增长，并要求建立以市场为基础的全球性减排机制（market-based measures）。虽然该决议要求考虑缔约国特别是发展中国家的具体情况，但未规定“共同但有区别的责任”原则，作为折中，在关于市场机制指导原则的附件中提及了该原则。

这一决议的合理性引起很多争议。中国认为，发展中国家的民航业还处于发展阶段，不区分发展中国家与发达国家的责任而设定2020年之后的零增长目标，将阻碍发展中国家民航业的发展。因此中国对该条款提出了保留。欧盟则认为这一“零增长”条款设定的目标过低，也提出了保留意见。“共同但有区别的责任”原则虽然只出现在决议附件中，但仍然遭到了澳大利亚、美国、日本、加拿大、欧盟成员国等发达国家的一致反对和保留。发达国家普遍认为，《公约》所确立的原则不适用于国际民航业的减排机制谈判。

从以上的讨论可以看出，在关于国际海运和民航业减排机制建设的谈判中，扮演主角的仍然是各国政府，国际海事组织和国际民航组织主要的功能在于提供沟通与磋商的平台。事实上，发达国家主导推动了相关进程，无论是海运业的强制能效标准，还是国际民航业的零增长目标，都不符合发展中国家特别是中国、印度等排放大国的利益，并且严重背离了联合国气候大会关于减排责任分担的原则要求。

#### 四、国际行业减排规则对中国的潜在挑战

当前，发达国家在国际行业性减排机制的建设上还处在初始阶段。跨国公司对于供应链排放和能效管理的投入，受制于其对利润的追求。国际海运和民航业的排放权交易机制目前仍然在论证与设计过程中，有待于制定具有可操作性的规则。尽管如此，发达国家的行动在减排路径和贸易壁垒两个方面给中国带来的潜在挑战不容忽视。

##### （一）减排路径设置

节能减排应当是中国企业在产业升级道路上的必然选择。从积极的方面而言,来自发达国家的压力能促使中国企业更加重视节能减排领域。但另一方面是,发达国家的行为对中国企业节能减排的自主性也提出了考验。减少排放和能耗依赖于技术与管理水平的提高,但在激烈竞争的商业环境中,企业需要将节能减排放在整体经营策略中进行通盘考虑。与之类似,节能减排固然是中国海运和民航业应当重视的议题,但也仅仅是整体产业政策的一个环节。

因此,通过推动行业性的节能减排,发达国家在一定程度上能够获得对中国企业减排路径规划的影响力,使中国企业按照其设定的节奏“跳舞”。在跨国公司所实施的供应商节能减排项目中,中国企业需要投入资源以达到下游厂商在流程管理、生产工艺等方面的要求。<sup>①</sup>与通过供应链传导的压力相比,发达国家在国际海运和民航业的行动更具战略意义。中国是海运和民航大国,在相关行业都有重大利益。特别是在民航业,据空中客车公司的估计,中国将在十年内成为世界第一大民航市场。<sup>②</sup>与此同时,中国也在积极发展高端船舶和大飞机制造业,但与发达国家相比仍有相当大的差距。<sup>③</sup>设定严格的能效标准和燃油经济性目标,将使中国企业必须在节能减排上提前投入更多资源,甚至依赖于发达国家所提供的技术,这给中国制造业的赶超进程带来更大压力。

## (二) 隐性贸易壁垒

在全球金融危机的阴影迟迟难以散去的背景下,贸易保护主义是在发达国家一直涌动的暗流。<sup>④</sup>中国出口的产品已频频遭遇美国和欧盟的反倾销措施。<sup>⑤</sup>法国、意大利和美国曾提出实施碳关税,声称目的在于抵消其减排措

---

<sup>①</sup> Erica Plambeck, “Reducing Greenhouse Gas Emissions through Operations and Supply Chain Management,” pp. 64-74.

<sup>②</sup> 《未来 10 年中国将成为全球最大民航市场》, 中青在线, 2015 年 4 月 9 日, [http://news.cyol.com/content/2015-04/09/content\\_11319345.htm](http://news.cyol.com/content/2015-04/09/content_11319345.htm)。

<sup>③</sup> 《我国船舶工业进入转型升级关键期》, 新华网, 2013 年 11 月 21 日, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-11/21/c\\_118242586.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-11/21/c_118242586.htm); 赵巍、蒋丽:《双寡头垄断下中国大飞机的战略选择》, 载《改革与战略》2014 年第 9 期, 第 34-38 页。

<sup>④</sup> 刘伟、蔡志洲、苏剑:《贸易保护主义抬头的的原因、后果及我国的应对措施》, 载《金融研究》2009 年第 6 期, 第 23-30 页。

<sup>⑤</sup> 《经济观察: 欧盟贸易保护主义得不偿失》, 新华网, 2009 年 10 月 13 日, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-10/13/content\\_12221765.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2009-10/13/content_12221765.htm); 《中方将美 13 起反倾



施对于国内产业的负面影响。尽管迄今为止尚未有碳关税付诸实施，但是相关的构想表明，以保护环境的名义抬高进口产品的门槛和保护国内产业已成为一些发达国家考虑的选项。<sup>①</sup>

如前文所述，受制于 WTO 贸易规则，发达国家难以对发展中国家的出口商设定生产过程中的排放规则 and 标准；碳标签体系的合法性也尚不明确。<sup>②</sup> 即便如此，碳标签规则能够通过营造具有倾向性的政策环境从而引导消费者的选择，影响跨国公司对供应链碳排放和能耗管理的立场。<sup>③</sup> 以市场的名义提高中国产品进入其国内市场的难度，可以被视为构建隐性的贸易壁垒。这样的例子已经出现，中国一些出口商为应对买方的碳标签要求，仓促进行认证，部分企业至少在短期内的成本将会上涨。<sup>④</sup>

国际海运和民航业的节能减排规则同样可以改变产品和服务提供商进入市场的门槛，影响其国际竞争力。高性能船舶和大飞机制造是大国积极争夺的产业制高点。与美国以及欧盟国家相比，中国在技术和工艺水平上仍有不小的差距。因此，过于严苛的能效和燃油经济性目标将构成中国制造的船舶与大飞机发动机进入国际市场的障碍，同时也不利于中国海运和民航企业使用国产设备参与国际竞争。而正在酝酿中的碳交易机制会给中国海运和民航业带来成本上的压力。碳交易的机理是设定排放上限，从经济上“激励”企业将排放减少到限额以下。如果企业无法达到这一目标，就必须购买碳排放配额。例如，欧盟曾计划单方面实施的航空业碳交易计划将使中国航空公司的成本在 2020 年增加 30 亿元。<sup>⑤</sup> 显然，碳交易机制中的限额设定至关重要，

---

销措施“打包”诉至 WTO 商务部称坚决反对贸易保护主义，新华网，2013 年 12 月 3 日，[http://news.xinhuanet.com/2013-12/03/c\\_118403659.htm](http://news.xinhuanet.com/2013-12/03/c_118403659.htm)。

<sup>①</sup> 尹忠明、胡剑波：《国际贸易中的新课题：碳标签与中国的对策》，载《经济学家》2011 年第 7 期，第 45-53 页。

<sup>②</sup> Mark Cohen and Michael Vandenberg, “The Potential Role of Carbon Labeling in a Green Economy,” S53-S63.

<sup>③</sup> “Following the Footprints,” *The Economist*, June 2, 2011, <http://www.economist.com/node/18750670>.

<sup>④</sup> 《一包薯片的碳足迹之路》，新华网，2013 年 6 月 14 日，[http://news.xinhuanet.com/energy/2013-06/14/c\\_124853552.htm](http://news.xinhuanet.com/energy/2013-06/14/c_124853552.htm)；《碳标签“来袭”，应对关键在哪儿》，新华网，2011 年 3 月 10 日，[http://www.jx.xinhuanet.com/news/2011-03/10/content\\_22250448.htm](http://www.jx.xinhuanet.com/news/2011-03/10/content_22250448.htm)；《“碳标签”来袭，贸易门槛抬高》，东方网，2013 年 6 月 16 日，<http://news.eastday.com/society/2013-06-16/330662.html>。

<sup>⑤</sup> 《中国航空业向欧盟碳税说不》，新华网，2012 年 2 月 7 日，<http://news.xinhuanet.com/>

可以被用于抬高或相对减少海运或民航企业的运营成本，从而形成隐性的贸易壁垒。

## 五、中国的应对

上文分析了发达国家的三种行为体——跨国公司、非政府组织和政府机构——在具体的行业层面发展国际减排规则的背景以及具体行动，并从减排路径的设置和贸易壁垒的构建两个角度探讨了中国相关行业面临的潜在挑战。国际行业减排规则的酝酿和发展说明，全球气候政治的博弈在广度和深度上都在进一步发展。首先，各国博弈的平台从联合国气候大会扩展到国际市场和其他国际组织。其次，发达国家从行业规则的制定着手，使全球气候变化治理与各国贸易和产业竞争的联系更加密切和具体化。

这些规则将与现有的全球气候变化治理体系发生密切互动。一方面，以《公约》为基础的联合国气候大会等机制将继续保持主要平台的地位。出于合法性的考虑，国际行业减排规则的利益相关者将难以忽视来自现有体系支持的重要性。如上文所提到的，中国等发展中国家已在2011年德班气候大会上同发达国家就海运业能效标准展开交锋。在2015年2月为巴黎气候大会进行准备的先期谈判中，欧盟支持了一项旨在限制海运和民航业排放的提议。<sup>①</sup>在联合国气候大会的相关场合对市场驱动的行业减排规则进行讨论，也是未来可能出现的情形。

另一方面，两种类型国际行业减排规则的发展对于现有的全球气候变化治理体系将分别产生一定的架空和“挤压”作用。市场驱动的行业减排规则绕过了传统的政府间谈判与治理模式，引入市场力量推行减排规则，有助于增强在市场上具有优势地位的排放国的实际影响力，从而在一定程度上架空目前通过政府间谈判确立减排目标的治理模式。而发达国家通过在国际海运和民航业推动政府主导的行业减排规则，将很可能“挤压”现有的全球气候变化治理体系的适用范围。例如，对于MARPOL附件六能效标准采用的表决

---

energy/2012-02/07/c\_122664852.htm。

<sup>①</sup> 《巴黎气候谈判将关注航空航运业限排》，载《金融时报》2015年2月13日，<http://www.ftchinese.com/story/001060652>。

方式即与联合国气候大会不同。澳大利亚、美国等发达国家则认为《公约》并不适用于国际民航业。如果《公约》确立的原则不能得到有效遵守，那么现有的全球气候变化治理体系的权威性将遭到削弱。

由于在国际产业分工和技术上的优势，推进国际行业减排和建立共同能效标准是对发达国家相对有利的模式。作为一个负责任并且在全球气候变化治理中采取积极立场的大国，中国必然要积极参与国际行业减排规则的建设。因此，针对发达国家的行动，中国在全球气候变化治理中不仅要关注各国减排目标的设定和减排责任的分配，还应考虑将参与国际行业减排机制的建设纳入整体战略，在充分顾及行业减排规则自身特点的同时，维护现有的基于广泛共识的全球气候变化治理体系的权威。具体而言，从维护全球气候政治的公平正义以及自身的正当利益出发，中国在国内和国际政策的制定中可以采取三种应对措施。

#### （一）节能减排与国际合作

发达国家推动的市场驱动的行业减排规则建设，之所以会对中国企业造成压力是由于两个原因。首先，从中国制造业本身来看，一些企业自身存在能效偏低、经营管理方式粗放等问题，更高的能效和排放标准对于这些企业的市场竞争力构成了挑战。通过节能减排主动降低排放和能耗水平，将增强中国企业自身应对发达国家制定的各种减排标准的能力。其次，中国供应商和出口商处于市场的上游，从而易受到发达国家跨国公司和市场的影响。尽管中国企业可以提升技术和管理水平，但仍然会面临减排规则带来的执行与成本问题。特别是当前主要发达国家普遍经济复苏乏力，希望部分制造业回流，这一背景因素让碳标签等规则的发展在“保护主义”情绪的影响下带有一定的不确定性。因此，加强与发达国家在标准制定和执行等方面的沟通，寻找双方均能接受的规则设计，将有利于增加中国企业对于发达国家市场动向的了解，并且稳定中国企业对于相关规则的预期。事实上，相关工作近几年已经在开展——中德、中英都在进行低碳标准与认证体系建设上的合作。

#### （二）加强规则合法性研究

在进行试点之后，发达国家有可能进一步扩大碳标签等规则适用的范围，同时也存在相关规定未来被跨太平洋伙伴关系协议（TPP）、跨大西洋贸易与

投资伙伴关系协议（TTIP）等由发达国家主导的贸易体系所采纳的可能。如前文所述，碳标签等规则是否符合 WTO 贸易规则，目前仍存在争议。在 2001 年加入 WTO 之后，中国已经积累了相当多的使用 WTO 贸易规则维护自身利益的经验。考虑到碳标签等规则可以被用于设定隐性的贸易壁垒，中国有必要加强对其合法性的研究，做好利用 WTO 贸易规则维护中国产业正当利益的准备。

### （三）积极参与和影响相关谈判

受到《公约》和相关协议的制约，发达国家积极选择海运和民航的行业性国际组织作为制定减排规则的平台，试图避开“共同但有区别的责任”等原则的束缚，即《京都议定书》所规定的是发达国家减少自身的海运和民航业排放，而发达国家目前试图推行的减排规则显然与该规定相悖。发达国家的选择并不意味着中国只能局限于国际性行业组织的平台内进行博弈。发达国家在船舶和飞机等相关产业的优势地位，建立在长期资金投入和技术积累之上。发展中国家需要更多时间进行技术和管理方面的升级，这是维护自身发展权益的正当诉求。2011 年在德班举行的联合国气候大会决定启动“德班增强行动平台”计划，使联合国气候谈判从“双轨制”逐渐向“单轨制”过渡，目标是达成 2020 年之后的全球范围的协议。虽然如此，与国际海事组织和国际民航组织相比，遵循《公约》所确立的各项原则的联合国气候大会，仍是对发展中国家而言更为有利的谈判机制。既然发展中国家与发达国家将被置于同一全球性减排协议之下，《公约》所规定的指导原则是否适用于海运和民航等重要行业的减排规则设计，应该在关于 2020 年全面协议的谈判中予以讨论。在联合国气候大会框架下提出深入探讨国际海运和民航业的减排规则问题，是中国可以考虑的策略。

[收稿日期：2015-05-13]

[修回日期：2015-07-23]

[责任编辑：石晨霞]

# “一带一路”框架下大湄公河次区域合作升级版\*

卢光盛 金 珍

**【内容提要】** 大湄公河次区域合作是中国参与最早、最有成效、障碍最小的区域合作机制，但当前也面临着发展瓶颈。如何务实推进大湄公河次区域合作升级版建设，进一步夯实中国的周边战略依托，实现“一带一路”在东南亚方向的重要突破，是一个具有重要性和紧迫性的问题，对当前及未来中国周边外交战略的推进也具有重要的借鉴意义。文章以高阶的一体化理论为切入点，分析建设次区域合作升级版的理论依据和相关实践，厘清大湄公河次区域合作与“一带一路”的战略关联，剖析深化大湄公河次区域合作面临的主要困难与挑战，探讨在当前环境下建设大湄公河次区域合作升级版的现实路径。

**【关键词】** 大湄公河次区域 次区域经济合作 “一带一路” 周边外交

**【作者简介】** 卢光盛，云南大学国际关系研究院副院长，教授、博导；金珍，云南大学国际关系研究院博士研究生，云南师范大学社会发展学院讲师

**【中图分类号】** F114.46

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)05-0067-15

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201505005

---

\* 本文系国家社科基金项目“一带一路框架下建设大湄公河次区域经济合作升级版的对策研究”（15CGJ025）的阶段性成果，同时受到“中国—东盟思想库网络”（NACT）专项研究、“云南大学青年英才培育计划”项目的资助。

当前,大湄公河次区域(Greater Mekong Subregion,简称GMS)合作已经进入第三个十年,在不断取得成果和进步的同时,次区域发展也在发生变化。中国一直是次区域合作的积极参与者和推动者,在新的发展阶段,次区域内各国对中国有了新的期待。2014年12月20日,李克强总理在出席GMS经济合作第五次领导人会议开幕式时提出:“中国愿与各方携手努力,打造中国同次区域国家经济合作升级版”。<sup>①</sup>2015年3月,中国在《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》中提出:“发挥云南区位优势,推进与周边国家的国际运输通道建设,打造GMS经济合作新高地,建设成为面向南亚、东南亚的辐射中心。”<sup>②</sup>深化GMS合作,既是云南建设辐射中心的关键方向,也是缩小东盟各国发展差距的有力举措,更是建设中国—东盟合作升级版的重要组成部分。在中国积极实施“一带一路”战略的背景下,推进GMS合作升级版建设具有示范和借鉴意义。

## 一、GMS合作升级版的概念分析

### (一) 相关理论探讨

从目前的研究来看,学术界对区域合作升级的动因以及如何实现区域合作的升级等问题,并没有非常清晰的论述,但是国内外一些学者的相关研究仍然为回答这些问题提供了非常重要的参考。

关于区域合作升级的原因和动力,以厄恩斯特·哈斯(Ernst Haas)为代表的新功能主义学者,在深入研究欧洲一体化发展的基础上,提出了“外溢”(spillover)概念,强调“外溢”是一体化的重要“过程”,<sup>③</sup>即一些新的合作领域由于原有合作的功能“溢出”而开始具备新的合作基础与合作条件,从而为一体化升级提供新的需求和空间。菲利普·施密特(Philippe Schmitter)则进一步指出,不同合作领域之间的“外溢”是参与区域一体化进程的国家

<sup>①</sup> 《李克强在大湄公河次区域经济合作第五次领导人会议开幕式上的讲话》,新华网,2014年12月20日, [http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/20/c\\_1113717408.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-12/20/c_1113717408.htm)。

<sup>②</sup> 国家发改委、外交部、商务部:《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,人民出版社2015年版,第17页。

<sup>③</sup> Ernst Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, California: Stanford University Press, 1964, pp. 23, 48, 49-50.

对已取得的合作成果不尽满意，意图通过升级和拓展其他合作领域提升原有一体化合作成效的一种重要尝试。<sup>①</sup> 国内学者胡志丁从经济学“引致需求”<sup>②</sup>模型视角提出，大国与小国之间对经济、政治、安全等利益诉求的“错位”，是大国与小国之间升级一体化合作的重要动力。一方面，小国为了获得更多“经济利益”倾向于与大国开展一定程度的政治和安全合作；另一方面，大国为了不断巩固安全和政治利益，也会在经济利益上对小国做出让步。<sup>③</sup>

关于实现区域合作升级的步骤和路径，加拿大经济学家理查德·利普塞（Richard George Lipsey）将一体化的发展过程分为特惠关税区、自由贸易区、关税同盟、共同市场和完全经济一体化等六个阶段。<sup>④</sup> 但利普塞的理论对发展中国家的区域一体化发展路径的特点考察不足。约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）曾指出，发展中国家和地区之间的区域一体化进程在动力、机制等方面可能与发达国家之间的一体化完全不同。<sup>⑤</sup> 可以说，发展中国家之间的一体化升级与发达国家之间的一体化升级路径既有共性，也存在一定差异。就共性而言，经济、技术等功能性领域的基础合作不断向政治、安全等领域“溢出”，这是发展中国家之间和发达国家之间一体化升级的主要依赖路径。经济一体化进程都伴随着一定程度的政治一体化。就差异而言，发展中国家之间一体化与发达国家之间一体化进程的合作基础、利益诉求、体系压力等都不同。发达国家之间的一体化合作基础扎实，更加重视政治、安全、价值认同等非经济领域的一体化合作，受体系压力的影响较小，属于主动型升级。发展中国家之间的一体化合作基础相对薄弱，往往将生存与发展作为一体化升级的优先诉求。同时，发展中国家之间的一体化容易受全球化、区域一体化

<sup>①</sup> Philippe Schmitter, “Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration,” *International Organization*, 1969, Vol. 23, No. 1, pp. 161-166.

<sup>②</sup> “引致需求”模型是经济学中研究生产厂商对生产要素的需求时提出来的，是相对消费者对产品的直接需求而言的。消费者需要面包是因为面包能够给消费者提供直接的效用。面包商为什么需要面粉？显然，面粉并不能给面包商带来直接的效用。其考虑的是用面粉做成面包而卖给消费者，最终获得经济利益。正是消费者对面包的需求引致了面包商对面粉的需求。这就是所谓的“引致需求”理论。

<sup>③</sup> 胡志丁：《次区域合作与边界效应及边界效应调控研究》，人民出版社 2014 年版，第 69-71 页。

<sup>④</sup> Richard G. Lipsey: “Economic Unions,” in *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 7, New York: Macmillan Company & The Free Press, 1972, pp. 541-542.

<sup>⑤</sup> Joseph S. Nye, “Comparative Regional Integration: Concepts and Measurement,” *International Organization*, Vol. 22, No. 4, 1968, p. 880.

等体系压力的影响,因此更多属于被动型升级。<sup>①</sup>针对发展中国家开展的区域合作,国内一些学者提出外部市场对GMS经济走廊产品和服务的“需求”以及为应对市场需求变化而构建起竞争性的“服务”支持体系,是GMS框架下经济走廊功能从“低级”向“高级”演变的主要原因。<sup>②</sup>另一些学者则认为,制度组织形式、国内政治和地区力量结构是发展中国家之间在区域经济合作框架下开展政治与安全合作的主要路径。<sup>③</sup>

## (二) GMS 升级版的概念与内涵

上述理论梳理显示,区域合作的升级背后有着更高的市场需求、政治需求、社会认同和问题应对等多方面的需求或压力。随着区域经济合作领域的不断深入,区域经济一体化进程需要加强政治、安全等非经济合作的服务支撑作用,从而对一体化升级的合作内容、发展方向作出新的调整。政治、安全等领域合作的加强反过来也将为经济领域合作的转型、升级提供依托。

GMS合作是典型的发展中国家之间的区域经济一体化建设实践,与欧洲发达国家之间的区域经济一体化相比,具有自身的特色。一方面,GMS合作坚持开放、包容的理念和原则,不排斥与区域内外其他经济一体化合作机制之间进行对接合作;另一方面,GMS由于自身合作基础比较薄弱,不可避免地会受到区域外大国、国际组织、地区力量结构等因素的影响。

结合中国与次区域国家合作的实际情况,可以认为GMS升级版是指:泰国、中国、老挝、缅甸、柬埔寨、越南等六国通过协商一致,在原有GMS合作机制基础上,提升合作水平、拓宽合作领域、强化合作机制,实现GMS合作“量”和“质”的共同提升,打造GMS政治、经济、安全等全方位合作的新机制、新平台。

从合作理念来看,GMS升级版更加强调互利共赢,强调提供共同发展机遇,致力于打造GMS利益共同体和命运共同体。合作内容上,GMS升级版更强调基础设施的互联互通,着重提高贸易投资自由化和便利化水平,开启

<sup>①</sup> 奥古斯托·德拉·托利、玛格丽特·凯利:《区域性贸易协定》,宋建奇等译,中国金融出版社1993年版,第37页。

<sup>②</sup> 王谷成、黎鹏:《GMS框架下次区域经济走廊功能的演变机制研究》,载《东南亚纵横》2009年第8期,第53页。

<sup>③</sup> 郎平:《发展中国家区域经济一体化框架下的政治合作》,载《世界经济与政治》2012年第8期,第147页。



和深化敏感领域合作，致力于建立政治、经济、安全等多领域、全方位、立体合作新格局。在合作机制上，GMS 升级版更加强调与中国“一带一路”战略、东盟经济共同体建设和区域全面经济伙伴关系（RCEP）等区域内外合作机制进行有效对接、联动发展。

## 二、GMS 合作升级版与“一带一路”战略的关联

（一）建设 GMS 合作升级版是“一带一路”在东南亚实现突破的关键

GMS 地处中南半岛，“肩挑两洋”（太平洋和印度洋），是衔接“一带一路”的重要门户。除了与中国在地缘上的相邻相近和历史上的友好往来之外，GMS 具有自身的重要性和特殊性。

其一，拥有比较完善的次区域合作机制。自 20 世纪 90 年代初以来，GMS 合作就悄然兴起，逐步建立了多层次的合作格局。其中，成立于 1992 年的 GMS 经济合作机制发挥了突出作用。该合作机制涉及湄公河流域内的中国、缅甸、老挝、泰国、柬埔寨和越南等国家，旨在加强各成员国之间的经济联系，促进 GMS 的经济和社会发展。区域内各国已经在交通、能源、农业、旅游等多个领域开展了广泛合作，并取得重要成果，有效地推动了次区域经济一体化发展。GMS 合作已经成为中国和大湄公河流域国家之间最重要的次区域经济合作形式，也是中国参与最早、成效最大、障碍最小的区域合作。

其二，经济相互依存度较高。相较于中国参与的其他周边区域合作组织（如上海合作组织等），GMS 合作以紧密的双边和多边经济合作为支撑。中国与中南半岛五国 2013 年贸易总额为 1 500 多亿美元。<sup>①</sup> 中国对次区域国家的投资也在不断上升，已成为老挝、缅甸等国的第一大外资来源国。2014 年 12 月，中泰两国签订《铁路合作谅解备忘录》，以建设中泰铁路为契机，中国有望与次区域国家建成以（高速）铁路网、（高速）公路网为核心的互联互通网络。中国发起成立的亚洲基础设施投资银行（简称亚投行），次区域国家目前已全部成为亚投行的成员国，也必将是主要受益方。中国政府出资

<sup>①</sup> 《〈2014 年中国—东盟自由贸易区第四季度报告〉在京发布》，中国新闻网，2015 年 1 月 30 日，<http://finance.chinanews.com/cj/2015/01-30/7021336.shtml>。

400亿美元新设立的丝路基金，也为沿线国家的基础设施建设、产业合作等提供了投融资支持。此外，GMS还每年举办金融合作论坛，为次区域国家间的金融合作与货币自由流通创造良好条件。

其三，总体上不存在重大的政治、安全威胁。尽管GMS国家间存在一些矛盾和冲突，个别国家如缅甸、泰国的政治局势不太稳定，但就整体而言，次区域国家在历史上与中国关系密切，是当前中国周边外交中政治互信基础最好、战争风险最低的周边地带。即使在近年来比较突出的南海问题上，区域内国家由于国家利益诉求不同，各国奉行的对外政策表现出极大的差异性。从目前的情况来看，只有相关国家比较关注该问题，其他国家则更关注如何进一步加强与中国的合作，努力搭乘中国经济发展的便车。由此可以认为，“一带一路”战略所强调的“五通”，即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通，在这一区域有着良好基础，中国与GMS国家合作的进程因其他因素影响而出现中断、逆转的可能性较小。

## （二）GMS合作需要在“一带一路”框架下实现转型升级

在过去的30多年里，GMS合作表现出了极强的活力。但是，随着中国与次区域其他国家的总体实力对比发生变化，以及周边安全与战略环境日趋复杂化，GMS合作也面临着发展瓶颈。当前，迫切需要抓住“一带一路”战略带来的机遇，建设GMS合作升级版。

一是深度问题。次区域经济合作已经达到较高层次之后，面临如何进一步提升经济合作水平和层次的问题。中国与越南、老挝、缅甸和柬埔寨这四个新东盟国家，已于2015年1月1日实行零关税。随着让利的持续，中国与次区域国家经济合作的边际效应正在逐步递减，获益方对于让利的感知会越来越不明显。继续施行其他贸易便利和优惠措施将很难产生此前大幅度降低关税所带来的效应。在这种情况下，只有拓展新的合作领域才能提升合作水平。另外在投资合作方面，中国对次区域国家的投资正在逐年增长，提升了次区域国家经济和社会的发展水平。但是，当来自中国的投资越来越多或其他国家在经济上越来越依赖中国的时候，资源民族主义、环境民族主义随之兴起。事实上，缅甸、越南等国已对在经贸领域依赖于中国表现出担忧。

二是广度问题。随着次区域经济合作的深化，GMS内非传统安全问题日

益突出，中国与次区域国家共同面临如何将经济合作拓展到政治、安全以及社会领域的问题。区域合作在为合作各方带来经济利益的同时，增加了打击跨国贩毒、走私偷渡、赌博和贩卖人口等非法行为的难度，也使区域内疾病防控、环境保护的压力加大。另外，由于非传统安全问题具有跨国性和溢出效应，很容易导致双边甚至多边关系的恶化，从而阻碍次区域国家的合作与一体化进程。特别值得注意的是，经济发展并不可能自动解决所有的政治与安全问题，经济合作也无法破解安全难题。中国周边外交中出现了经济成本和政治收益高度不对称的状况，中国在周边“以经促政”的战略效果开始下降。<sup>①</sup> 因此，中国必须转变合作思维，务必平衡好次区域国家对中国的经济与政治安全诉求，当前“GMS 合作升级版”的提出正适应了这一现实需求。

三是主导权和倡议权问题。GMS 国家整体经济发展水平较低，发展资金很大程度上依赖外部，这也使得一些域外大国可以通过提供资金资助、共同开发项目等手段介入次区域合作。例如，日本、美国、印度、欧盟等国家和国际组织都积极介入 GMS 合作。传统上，GMS 合作是由亚洲开发银行主导，以经济为主要合作领域。但是亚洲开发银行有着浓厚的日本、美国背景和色彩，成员国的行动也受其制约。中国作为次区域内最大的经济体和提供发展机遇的国家，在次区域合作的主导权、规则的制定权和话语权等方面，都存在明显的缺陷。因此在当前形势下，中国应该争取发挥大国的作用，与周边国家构建友好关系，努力使次区域国家及其民众切实感受到中国的发展和强大并不是地区的威胁，而是维护地区稳定与和谐的重要力量，唯此才能建立良性的合作关系，也才能构筑国家的周边安全屏障。

### 三、建设 GMS 合作升级版面临的主要困难

GMS 合作升级版建设与“一带一路”战略相辅相成。中国要扮演起“负责任大国”的角色，首先要在周边区域发挥更大的影响力，实现中国与周边国家的互利双赢，才能在世界舞台上拥有更多的拥护者和追随者，也才能吸引更多国家积极参与“一带一路”建设。要克服建设 GMS 合作升级版面临的

---

<sup>①</sup> 陈琪：《中国周边外交的政策调整与新理念》，载《当代亚太》2014 年 3 期，第 13 页。

困难与挑战,经营好 GMS 合作并推动其实现升级,推动“一带一路”战略在东南亚地区取得重要突破。

### (一) 经济发展水平落后,制约经济一体化进程

GMS 合作的参与国都是发展中国家,这些国家长期面临基础设施薄弱、资金缺口较大、贫困人口众多等诸多问题,实现发展与繁荣可谓任重而道远。

一方面,基础设施落后是制约次区域合作的一个薄弱环节。长期以来,次区域内大多数国家经济欠发达,对基础设施的投入不足,大量道路破败不堪。例如,缅甸、老挝、柬埔寨的道路交通发展水平严重滞后,许多道路建设标准低于东盟地区基准。据世界银行的统计显示,缅甸 2012 年在全球 155 个国家中交通物流排名第 133 位,属于交通基础设施最差国家之列。<sup>①</sup>落后的基础设施不仅直接制约着各国国民经济的发展,还影响了外来投资与对外贸易,制约了次区域经济一体化进程。

二是次区域国家存在较强的对外依赖性和对内竞争性。次区域内的中国、越南、老挝、柬埔寨等国都是以农业和劳动密集型产业为主,依靠丰富的自然资源,以及廉价的劳动力资源参与国际分工,普遍依赖外部资金和技术。除中国和泰国,其他国家的国内市场狭小,消费水平较低,比较难以吸纳来自次区域内其他成员国的商品。此外,由于区内各国在经济体制、发展水平等方面均存在较大差异,也比较难以协调次区域经济一体化政策,竞争激烈但互补性不足成为 GMS 合作深化的障碍因素。

### (二) 可持续发展问题突出,影响合作的深化

大多数 GMS 国家都处于从农业国向工业国转型的阶段,在利用资源发展经济的同时,面临如何兼顾生态、实现可持续发展的重要挑战。一是在次区域经济合作快速推进的同时,也面临日益严重的环境污染、水土流失、生物多样性减少等压力。若不及时采取措施,将对次区域的生态环境造成巨大的破坏,对经济活动造成负面影响。可持续发展问题已经成为次区域内的主要关注点,也是美国、日本等国参与次区域合作的重要领域。<sup>②</sup> GMS 升级版能否有效推进,很大程度上取决于如何合理开发利用区域内丰富的自然资源。

<sup>①</sup> 《缅甸道路基础设施亟待升级》,载《人民日报》2013年10月28日,第22版。

<sup>②</sup> 任娜、郭延军:《大湄公河次区域合作:问题与对策》,载《战略决策研究》2012年第2期,第64页。

二是围绕湄公河水资源开发问题引发的多方关注和争议。由于近年来全球极端气候频发，一些非政府组织和机构掀起了“反坝活动”，湄公河水电开发问题也备受关注，以至于被称为“水政治”（hydro-politics）。<sup>①</sup>事实上，次区域内各国对水电项目的需求很大，中国一些企业凭借技术优势和多年合作经验，在湄公河流域承建了不少项目。但由于一些组织和媒体进行别有用心宣传，指责中国企业的行为严重破坏生态环境，增加了针对中国及其企业的环保舆论压力，环境问题已经成为影响中国深化与次区域国家合作的棘手问题。此外，由于水资源管理目前并不在GMS合作机制框架内，围绕湄公河水资源的开发和利用问题，需要上下游国家加强利益协调，进一步探寻有效的合作模式来加以应对。<sup>②</sup>

### （三）难以形成集体认同，影响合作的凝聚力

域内国家间存在一些历史恩怨和现实竞争，这也使得GMS合作进程中难以形成“区域意识”，影响了各方参与合作的诚意和力度。一是周边国家对中国的认知影响次区域合作的深化。面对中国的快速发展和实力的相对上升，湄公河流域的国家有着比较矛盾且复杂的心态。这些国家既乐见中国发展，以便在合作中“搭便车”推动本国经济的发展。同时，由于这些国家在领土面积、人口数量、绝对实力等方面与中国存在巨大差距，又对中国怀有畏惧和戒备心理。特别是随着中国经济实力不断提升，所谓的“中国威胁论”沉渣泛起，增加了中国深入参与、强化次区域合作的难度。

二是文化传统和思维方式的差异影响与制约合作的推进。相比较而言，中国深受儒家文化的影响，注重现世作为，谋求主动发展。但在泰国、老挝、缅甸、柬埔寨等国家，佛教深刻影响着人们的思维以及国家战略。在这些国家，宗教活动是日常生活的重要组成部分，很多民众花费大量时间用于念佛、冥想，对现有的生活状况容易产生满足感。<sup>③</sup>由此观之，中国与次区域国家在思维方式、文化性格上存在着巨大差异，如果不从跨文化的角度考察，就

<sup>①</sup> 沈铭辉：《大湄公河次区域经济合作：复杂的合作机制与中国的角色》，载《亚太经济》2012年第3期，第15页。

<sup>②</sup> 朴键一：《水合作管理：澜沧江—湄公河区域关系构建新议题》，载《东南亚研究》2013年第5期，第33页。

<sup>③</sup> 赵姝岚、王国平：《大湄公河次区域合作的制约因素分析——以昆曼通道为例》，载《亚非纵横》2014年第5期，第65页。

很容易造成误解和冲突。

#### (四) 域外国家的介入，阻碍合作的深化

日本、美国等国家相继加大在 GMS 的投入，各利益集团为了自身利益展开各种博弈，影响了 GMS 合作的整体进程，成为制约 GMS 升级版建设的不利因素。2015 年 7 月 4 日，日本首相安倍晋三在与湄公河区域国家首脑会议上表示，将在三年内对地区内五个国家提供 7 500 亿日元（约合 374 亿元人民币）经济援助。日本强化与湄公河地区合作的背后是重建经济与强化安保体制两大“俯瞰地球仪外交”战略。另外，越共总书记阮富仲也于 2015 年 7 月访问美国，这是越南战争后越共总书记首次访问美国。而安倍晋三有意为越南和美国牵线，推动美越关系缓和，来寻求两国协助日本在东海牵制中国。<sup>①</sup>

针对日本对湄公河次区域合作的介入，次区域国家的态度各不相同。对中国而言，日本的介入干扰了次区域正常的合作进程，易导致区域内部事务国际化，使合作机制更加复杂，也不利于区域内争端的和平解决。<sup>②</sup> 但是，次区域内的其他国家普遍对日本的介入持欢迎态度。一方面，日本的援助和投资可以帮助其发展经济；另一方面，日本的介入也可以平衡中国在本地区的影响，况且越南与中国在南海还存有争端。湄公河次区域国家采取大国平衡战略，在各大国之间左右逢源，以争取最大利益。美日等国家在次区域的一些活动和举措，可能会造成次区域国家间的分化。因此，在下一阶段的 GMS 合作中，中国必须需要处理好与日本、美国等国的关系。

### 四、建设 GMS 合作升级版的路径思考

GMS 升级版建设的速度与合作成效不仅直接关系到中国的切身利益，也关系到中国作为该区域合作参与者和倡导者的角色是否值得信赖。在“一带一路”战略框架下，中国宜主动设计 GMS 升级版的主要内容，兼顾多方利益，在机制创新和功能合作方面提出切实可行的政策或倡议，引领合作方向，提

---

<sup>①</sup> 《外媒：日本强化与湄公河国家合作处处针对中国》，参考消息网，2015 年 7 月 6 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20150706/840468.shtml>。

<sup>②</sup> 王庆忠：《大湄公河次区域合作：域外大国的介入与中国的战略应对》，载《太平洋学报》2011 年第 11 期，第 43 页。

升地区国家在全球价值链中的竞争力。推进 GMS 升级版建设是一个全局性和系统性工程，需要在政治、安全、经济和社会领域全面推进，这也将是一个长期的过程。本文仅就在当前环境下如何推进这项工作，提出几点思考。

### （一）加快道路基础设施建设，扎实推进中老、中泰铁路建设

畅通无阻的国际大通道是建设 GMS 升级版的硬件基础。GMS 各国都在提升国力的关键时期，基础设施建设将成为各国拉动经济、扩大就业的新增长点。一是按照 2015 年 1 月习近平主席在昆明火车站调研时的指示，“千里之行，始于足下，关键还是要把我们自己的事情做好，把‘接口’做好，才能实现互联互通。”<sup>①</sup> 换言之，中国要尽快将（快速）铁路、高速公路修建到边境口岸，使周边国家了解、感受并真正获得由此带来的切实利益，才能更好地推进道路联通工作，调动周边国家的积极性。中国不必在周边国家强行推进道路联通，而是将道路、优势、机遇摆在对方面前，让其做出选择。要尽量体现这样一种理念：“选择权在于各国，是否与中国合作，是区域内国家自己的选择；合作是机遇，不合作是损失”。

二是要抓住“一带一路”战略的良好机遇，帮助次区域国家建立基础设施网络，改善发展条件，实现互联互通。通过加大对湄公河流域国家的设施联通建设的投入力度和速度，推动中南半岛泛亚铁路网建设。在这个过程中，中国要处理好经济效益和政治效益、短期效益和长期效益、企业利益和国家利益、中央投入和地方配套等方面的均衡与协调。当前交通基础设施建设的投入需要地方配套资金投入，但地方层面普遍反应存在较大压力。

### （二）经营好与老挝、泰国和柬埔寨的关系，撬动与缅甸和越南的关系

从当前中国与次区域国家关系的发展态势来看，越南因南海问题对经贸合作顾虑重重，缅甸因政治经济转型以及大选导致中缅合作短期内出现不确定性，这使中国外交在东路的越南和西路的缅甸短期内都难有大的作为。在此背景下，“中路突破、撬动两翼”应该是中国目前处理与次区域国家关系的一个明智策略。中国与中路的老挝、泰国、柬埔寨三国关系有着较好的政治基础、战略需求和“性价比”。一是重点推进对老挝的各方面工作。在与

---

<sup>①</sup> 《习近平：关键还是要把自己的事情做好》，人民网，2015 年 1 月 21 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n/2015/0121/c1001-26419684.html>。

老方充分沟通的基础上,大幅度提高对其投资和援助力度。依托中国政府协助老挝政府编制的《老挝北部九省产业经济发展及合作规划》,以中老跨境经济合作区、境外经贸合作园区为起点,开展基础设施建设、农业开发、扶贫、人力资源开发和职业技术培训等各方面内容,向老挝进一步开放市场,让其享受更多出口中国的优惠待遇。将老挝当作中国的“盟国”加以经营,推进中老友好合作条约的谈判和签署。以此来逐步增加对区域内其他国家的吸引力,在条件成熟时将相关模式向柬埔寨和泰国扩展。

二是在当前环境下除了要关注“走出去”之外,还要更多地“放进来”。要充分利用中国的市场容量和购买力,放开或放松周边重点经营国家的对华出口,提升其对中国市场的依存度,使周边国家优先从中国不断增强的经济实力中获益,进一步夯实利益共同体的基础。从近年来中国与区域内各国(尤其是缅、老两国)的各级官员、议员的交流情况来看,对方多次郑重提出希望中方放宽大米、玉米等粮食产品进入中国市场的关税、配额和技术等壁垒限制。事实上,一旦中国成为东南亚大米出口国的主要出口市场,主动权就转移到中方。虽然日本、美国、韩国、印度等区域外国家也采取各种措施加强与次区域国家的关系,但相对于这些国家而言,中国在开放农产品市场领域方面有着更大的空间,这是一种得天独厚的优势,应该加以积极利用。只是放宽粮食进口管制涉及更为复杂的粮食安全、国内粮价补贴等诸多问题,这需要中国从战略高度加以统筹考虑。

### (三) 加强功能性领域合作,扩展合作的广度和深度

如前所述,当前 GMS 合作已经发展到瓶颈阶段,次区域一体化需要新的发展空间。在此背景下,中国应对次区域合作较为单纯的经济合作进行拓展,广泛开展功能性合作,使各方进行更密切的政策对话,形成更深入的利益交织、捆绑和交换网络,以及营造更融洽的合作氛围。一是 GMS 合作升级版建设应将经贸合作的重点转移至投资领域。升级版建设要兼顾中国和次区域国家经济转型的双重需求,通过优势互补,实现互利共赢。通过采取差异化的产业合作政策,形成错位竞争,实现次区域内各国产业结构的调整和升级。通过制定投资、保险等领域的新优惠措施,推动中国企业“走出去”,深化与次区域国家的利益融合。



二是深化与次区域国家的金融合作。推进金融合作交流，探索政府和民间的合作机制，探寻各种有利于推进大项目合作的投融资方式，鼓励私营部门积极参与次区域合作，为 GMS 各领域务实合作提供可靠的金融保障。继续深化云南、广西沿边金融综合改革试验，推动沿边金融、跨境金融、地方金融等领域的改革先行先试，加快人民币周边区域化。建立跨境资金流动评估机制，完善跨境资金流动统计监测和汇率、债务与偿债能力等预警机制，加强对跨境金融违法犯罪行为的监管和打击力度，加强金融生态环境建设，等。

三是将新能源开发与环境保护紧密结合。发挥中国上述领域的优势，利用中国的先进技术和丰富经验，与次区域国家广泛开展合作，加快开发水能、风能、太阳能、生物燃料等资源，建立起可持续的能源系统，逐步转变次区域内能源生产和消费方式，促进次区域经济发展和环境保护。

#### （四）做好对次区域国家的研究工作

对于中国当前提出的一些合作举措和倡议，周边有些国家还未完全理解和接受。GMS 合作升级版建设要考虑次区域国家的承受能力，并做好增信释疑工作，使其与中国共谋发展。一是做好次区域国家对“一带一路”的反应、利益及策略的跟踪研究。次区域国家的政府、媒体、精英阶层以及普通民众对“一带一路”、“GMS 合作升级版”的反应和态度如何，中国很少有机构和学者开展深入研究。“一带一路”和“GMS 合作升级版”建设是一个双向的、多维度的合作议程，不能只关注中国方面的想法和愿望，还必须关注次区域国家的反应、立场、利益和优先议程等。目前学术界的相关研究处于初始阶段，主要还限于西方相关学说的介绍和评述，较少反映“一带一路”合作框架下次区域国家的意见和呼声。中国相关机构应该加强对次区域国家反应和态度的深入研究，并分析其利益和策略，在此基础上寻找推进“一带一路”和“GMS 合作升级版”建设的可行与合理路径。

二是加强 GMS 国家的国别研究。次区域内各国在政治制度、经济发展水平、民族文化、宗教信仰方面具有多样性和差异性。充分了解各国的国情、政情与民情是推进 GMS 合作升级版建设的前提，也是减少、消除周边国家对中国的战略疑虑、战略遏制的重要举措。<sup>①</sup> 要通过加大对国别研究的支持力

---

<sup>①</sup> 张洁：《海上通道安全与中国战略支点的构建》，载《国际安全研究》2015年第2期，

度，培养更多的专业人才。同时，将新型智库建设从宏观研究推向微观、实证和境外调研层面上。

三是做好对外舆论宣传工作。随着“一带一路”和次区域升级合作的推进，中国在对外传播中更多使用“倡议”、“经济合作”等软性词汇，应避免使用“地缘政治”、“战略”等硬性词汇。针对一些误读和疑虑，要积极主动确立话语主导权，避免舆论将倡议政治化、战略化甚至军事化。<sup>①</sup> 践行“亲、诚、惠、容”的外交理念，减少外界的疑虑。主动突出 GMS 合作升级版的共赢性质及其与中国走和平发展道路的连续性和一致性，努力营造有利于深化合作的舆论氛围。

#### （五）建立次区域合作的新平台、新机制

一是探讨在昆明设立湄公学院（Mekong Institute, MI）分院或第二学院，重点开展管理、金融、工程师和学位教育等教育和培训工作（目前这些领域是 MI 的短板）。考虑在昆明创建 GMS 发展与规划研究中心，开展政策沟通和项目规划工作。创建 GMS 水、能源与粮食安全合作与发展中心，分别就这些重点领域开展对话与合作。在跨境水资源合作问题上，鉴于近期中国加入湄公河委员会（MRC）既无必要也无动力，应该构建新的对话渠道和合作平台，例如成立跨境水资源合作行业协会，探讨并提出水资源联合调度的方案与建议，这样可以在一定程度上使中国在未加入 MRC 的情况下发挥作用。

二是支持在昆明设立 GMS 区域电力协调中心。GMS 区域电力协调中心主要承担区域电力规划及电网标准研究、电力市场运行协调和交易监管等职能，对推动次区域的电力合作具有重要意义。如果能够落户中国昆明将有利于中国更好、更及时地掌握次区域电力合作走向，在 GMS 电力合作中占据主动性，尤其是可以主导 GMS 电力联网和电力市场建设中的各项标准，带动中国电网标准向周边国家输出，使次区域无歧视的竞争性电力市场建设更符合中国电力发展和能源安全的需要。但是，因电力协调中心的设立关乎次区域各国的重要利益，泰国、老挝也都在积极争取作为次区域电力协调中心国。泰国认为自身不论在技术、资源还是其他方面都有得天独厚的优势，其国会

---

第 118 页。

<sup>①</sup> 龚婷：《“一带一路”：国际舆论反应初探及应对建议》，载《对外传播》2015 年第 3 期，第 26 页。

已经通过泰国组建GMS电力协调中心的计划;老挝也认为自身电力资源丰富,政府雄心勃勃地提出要将老挝打造成“亚洲的蓄电池”,并对组建电力协调中心充满信心。这对云南计划建设区域电力协调中心的目标无疑是重大挑战,需要国家层面给予更多支持。特别是GMS第17次电力协调委员会会议将于2015年10月或11月在昆明召开,中方要积极做好争取使电力协调中心落户昆明的相关准备。类似地,中国还可以考虑结合亚投行、丝路基金等方面的政策,在昆明或南宁设立面向东南亚、南亚的代表处或办公室,增强对周边国家和地区的辐射力和影响力。

#### (六) 探索建立澜沧江—湄公河国家命运共同体

2015年4月6日,首次澜沧江—湄公河对话合作高官会在北京举行,会议主题为“六个国家,一个命运共同体:建立澜沧江—湄公河对话合作机制,促进次区域可持续发展”。与会各国讨论了加强政治安全对话,不断增进战略互信,开展更紧密的经贸合作和社会人文交流,打造澜沧江—湄公河国家命运共同体的总目标等议题。可以看出,中国已经开始部署和研究在新形势下深化和升级澜沧江—湄公河次区域合作的工作。

遗憾的是,目前国内有关部门及学界总体上对此关注不够,研究也不深入。应探讨“另起炉灶”构建“澜沧江—湄公河对话与合作机制”和维持或改造“GMS经济合作”的利弊得失,重点谋划中国在此过程中的倡议权和规则制定权。从现实的情况来看,明智的选择是在GMS合作机制下,继续积极参加合作。同时,可以将一些GMS机制涉及较少的金融货币、航运安全、跨境水资源、国际扶贫、边境安全管控、人文交流等议题纳入新的“澜沧江—湄公河对话与合作机制”,并从“一带一路”早期收获的高度上率先取得实质性和有影响的成果。相对于近期日本高调推进与湄公河流域国家的合作而言,这些领域也是中国的优势,应善加利用。

[收稿日期: 2015-07-16]

[修回日期: 2015-07-30]

[责任编辑: 张 春]

# “21 世纪海上丝绸之路”与 中国能源外交\*

舒先林

**【内容提要】** 能源安全与能源合作是“21 世纪海上丝绸之路”建设的重点领域与核心内容。共建“21 世纪海上丝绸之路”有助于海洋能源区域合作和共同开发、维护海上能源通道稳定与安全，也有助于推进国际能源合作。作为负责任的发展中大国和“21 世纪海上丝绸之路”沿线的最大经济体，中国必须回应大周边地区对能源合作和能源安全的期待，拓展中国特色的能源外交，实施大周边能源外交战略，为区域能源安全和经济发展提供更多公共产品，与沿线国家共同分享、合作开发海洋油气和海洋新能源，推动区域能源基础设施互联互通和能源投资贸易便利化，在实现自身能源安全的同时，构建基于共同安全、合作安全和可持续安全的区域和国际能源命运共同体。

**【关键词】** 21 世纪海上丝绸之路 能源外交 公共产品 命运共同体

**【作者简介】** 舒先林，武汉工程大学能源安全与战略研究所所长、马克思主义学院院长，教授

**【中图分类号】** F416.2

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)05-0082-14

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201505006

---

\* 本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目《和平崛起背景下中国与中东北非能源合作共赢研究》（13YJAZH078）和湖北省教育厅哲学社会科学研究重大项目《海洋强国背景下中国能源安全战略研究》（14zd020）的阶段性成果。

自2013年秋习近平主席提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”（以下简称“一带一路”）以来，“一带一路”倡议不仅得到众多沿线国家的积极回应，而且已进入实质性合作建设的推进阶段。“一带一路”倡议既是中国新一轮对外开放战略的顶层设计，也是建设区域合作共赢、互惠互利经济带和命运共同体的战略构想，具有较强的开放性和包容性。目前，“21世纪海上丝绸之路”作为“一带一路”整体战略的海上之翼，不仅传承了古代海上丝绸之路沿线人民互惠互利、和睦友好的交往理念，而且注入了新的时代内涵，将联通东盟、南亚、西亚、北非、欧洲等各大经济板块。能源安全与能源合作将成为“21世纪海上丝绸之路”建设的重点领域与核心内容。中国应通过“21世纪海上丝绸之路”拓展能源外交，与沿线及相关国家共同分享、合作开发海洋油气和海洋新能源，推动区域能源基础设施互联互通和能源贸易便利化。在实现中国自身能源安全的基础上，构建基于共同安全、合作安全和可持续安全的区域和国际能源命运共同体，是中国承担更多地区责任和国际责任的体现。

## 一、能源开发与跨海联通是“21世纪海上丝绸之路”的先机和重点

进入21世纪以来，中国的能源安全问题备受关注。<sup>①</sup>从全面和整体角度而言，可将能源安全分为“价”、“量”、“质”三个维度；从能源净进口国角度，能源安全的内涵包括价格合理、供应稳定和绿色环保三个方面。从实际情况看，中国能源安全面临的困境在上述三个方面都有所表现。但就中短期而言，中国能源安全的核心内涵是在合理价格范围内，保障能源的可靠、安全和稳定供应。<sup>②</sup>也有学者认为：“如果说能源安全的内涵是反映能源安全的一种‘状况’，那么能源安全的外延则是反映各种能源安全风险的‘冲击’以及以国家为单位的系统‘响应’问题。”<sup>③</sup>

---

<sup>①</sup> 由于石油和天然气不仅是中国使用的主要能源，而且是中国能源供求的主要矛盾方面，因此在大多数情况下，中国的能源安全主要是指石油安全。

<sup>②</sup> 关于“石油安全”和“能源安全”的概念及综述，参见舒先林：《美国中东石油战略研究》，石油工业出版社2010年版，第244-249页；张建新：《能源与当代国际关系》，上海人民出版社2014年版，第204-213页。

<sup>③</sup> 史丹：《中国能源安全的新问题与新挑战》，社会科学文献出版社2013年版，第3页。

当前中国能源安全面临的主要问题不在于国际油价波动和低碳发展诉求带来的压力，而在于国内石油供求矛盾日益突出。这主要表现在两个相互联系的方面。一方面，短期内陆上石油产量增长乏力，供需缺口加大。2007年年以来，中国石油产量一直徘徊不前，每年维持在2亿吨左右，国内石油供给能力已远远满足不了社会经济发展的巨大石油消费需求。另一方面，1993年中国成为石油净进口国，在短短14年之后的2007年，石油对外依存度就突破了50%的关口。在石油对外依存度居高不下的情况下，持续稳定地获取海外油气资源不仅成本高、风险大，还面临诸多不确定性因素。一是全球石油地缘政治出现变局，中国的海外能源市场空间可能被挤压。2011年的利比亚战争与冷战后其他四次大规模局部战争一样，都与“石油因素”有关。<sup>①</sup>目前，作为中国海外油气重要来源地的西亚北非地区，政治局势再次动荡，对中国的能源安全构成现实威胁。二是亚太地区石油消费增加，中国与周边的日本、印度等能源消费大国之间的竞争日趋激烈。三是全球石油供应链中断的风险犹在，国际油价剧烈波动也难以避免。四是“中国能源威胁”<sup>②</sup>和在非洲进行“新殖民主义”<sup>③</sup>等论调频频出现，中国和平发展的海外能源战略屡遭误解。

在中国自身内陆石油产量日益减少，海外能源进口成本和风险持续升高且对外依存度较高的背景下，中国不可能无限制进口能源。因此，走向海洋，开发海洋油气和海洋新能源，确保海洋能源运输安全，实施沿线能源设施互联互通成为保障中国能源安全的重要战略选择。

“21世纪海上丝绸之路”是中国深化与沿线国家全方位、宽领域、多层次合作的战略构想与制度安排，理应涵盖经济合作与社会交往的多个领域。但基于中国与西亚、南亚、印度洋、太平洋大周边国家间经济结构的互补优势和社会发展的现实需要，能源合作应当在“21世纪海上丝绸之路”战略中

---

<sup>①</sup> 关于伊拉克战争、阿富汗战争、科索沃战争和海湾战争背后的石油因素，参见舒先林：《美国军事介入中东石油战略利益之透析》，载《阿拉伯世界研究》2007年第5期，第18-25页。

<sup>②</sup> David Zweig and Bi Jianhai, "China's Global Hunt for Energy," *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 5, September/October 2005, pp. 25-28.

<sup>③</sup> Ian Taylor, "China's Oil Diplomacy in Africa," *International Affairs*, Vol. 82, No. 5, 2006, p. 95.

占据重要地位。

(一) “21世纪海上丝绸之路”建设有助于海洋能源合作开发与利用

地球 2/3 的面积是海洋。在浩瀚的海洋中蕴藏着丰富的资源，其中石油储量更是非常可观。可以说，海洋是人类解决能源问题的一个重要方向和新的来源。据估算：如果将海底 200 多个含油气海盆的石油全部加以开发，按照每年消耗 30 亿吨计算，大约可使用 270 年。目前海洋石油资源尚处于勘探早期，探明率为 30% 左右。<sup>①</sup>

目前许多国家不仅在自己领海内进行资源开发，而且在公海上也开展相应的活动。已有多个国家申请公海深层资源开发，如韩国、法国、俄罗斯等，中国也已经向相关国际组织提出了申请。同时，极地资源开发的竞争近年来也日趋激烈，部分极地国家纷纷推出了自己的北极战略。俄罗斯、美国、挪威、加拿大等国处于争夺极地资源的前列。俄罗斯计划在 2030 年大幅度提高北极地区石油的开采量，并加大对北极大陆架投资开发力度。世界著名能源企业英荷壳牌公司已获准在美国阿拉斯加北岸进行石油钻探。挪威等国的石油公司也积极介入北极油气资源勘探与开发。

中国是个海洋大国，海域面积非常辽阔。中国海洋油气资源非常丰富，在渤海、南黄海、东海和南海的珠江口、北部湾等海域，分布着多个含油气盆地，石油地质条件非常好，是环太平洋含油气带的主体部分。据科学家估算，中国海底石油资源储量约占全国石油资源储量的 10%—14%。<sup>②</sup> 随着各大海域新的油气田不断被发现，中国海洋能源开发利用已展现出良好前景。

中国作为海洋大国，对海洋油气的开发仍任重而道远。主要表现在：油气产量逐年稳步上升，但勘探开发规模不足；油气开发技术水平不断提高，但深水、超深水探采技术有待提高；南海等海域内油气资源被盗采严重，与周边国家存在利益冲突。“这些年来，中国的海洋地缘政治正面临一个全新的格局。”<sup>③</sup> 为此，在建设海洋强国和“21世纪海上丝绸之路”的战略指导

<sup>①</sup> 吴家鸣：《世界及我国海洋油气产业发展及现状》，载《广东造船》2013年第1期，第31页。

<sup>②</sup> 张凤成：《中国海洋油气产业发展战略研究》，载《海洋开发与管理》2007年第2期，第99-100页。

<sup>③</sup> 郑永年：《大格局：中国崛起应超越情感和意识形态》，东方出版社2014年版，第125页。

下,充分开发和利用海洋石油和海洋新能源,不仅成为中国未来一段时期能源安全的重要保障,而且也能通过与沿线国家的能源基础设施跨海互联互通和能源投资贸易便利化安排,促进域内国家共同开发海洋油气和海洋新能源,扩大与域外相关国家的共同能源利益。

## (二) “21世纪海上丝绸之路”建设有助于开辟和维护海上能源大通道

目前,海上贸易运输量占世界贸易运输总量的2/3,特别是石油、煤炭、铁矿石等资源类的大宗商品,几乎全部是通过海洋运输来完成。可以说,海上交通线是世界上大多数国家的生命线。近年来,海洋地缘政治的重要性不断上升。围绕石油资源及其海上运输通道控制权的争夺,已经成为国际关系中的热点问题。许多国家清醒地认识到,能源运输通道的重要性并不亚于能源产地。未来的国际冲突既可能发生在能源中心区,也可能发生在能源运输通道上。有关国家可采取行动控制能源运输通道,封锁、截留或迫使舰船改变方向,这种方式可能比直接进攻重兵防守的能源中心区更为有效。目前,中东地区、俄罗斯、非洲和拉丁美洲是世界石油的主要输出区,而美国、欧洲、中国和日本是石油的主要输入区。各国油轮频繁往来于石油输出国和消费国之间,由此建立了许多海上石油运输通道。控制了这些航线上的关键点,如霍尔木兹海峡、马六甲海峡、曼德海峡、波斯普鲁斯海峡、巴拿马运河和苏伊士运河等,也就控制了世界石油能源,进而控制了世界的命脉。

目前,能源进出口主要依赖海上运输:大约70%的石油和天然气通过海上运输;全球3/5的石油贸易量是通过船舶从海上运输的,其余多数是通过管道运输的。船舶运输成本低、效率高、灵活性强,但易受外界因素干扰;管道运输较适合于内陆贸易,并能弥补船舶运输的某些不足;铁道运输则简单易行,但运量较小、成本较高。“纵观当前世界能源版图,主要国家的能源安全战略均面临来自海上通道是否安全的难题”。<sup>①</sup>在全球能源贸易不断扩大、海洋通道日显重要的背景下,日益猖獗的海盗、海上恐怖主义等非传统安全因素常常威胁海上能源通道的安全。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 中国现代国际关系研究院海上通道安全课题组:《海上通道安全与国际合作》,时事出版社2005年版,第100页。

<sup>②</sup> 白中红:《论海上能源通道安全的国际法基础》,载《太平洋学报》2009年12期,第69页。



中国石油对外依存度在2007年首次超过50%，2008年石油净进口量首次突破2亿吨，对外依存度上升到52%。2014年，中国的原油净进口量首次突破3亿吨，石油净进口量增至3.205亿吨，对外依存度上升至62.5%，<sup>①</sup>石油对外依存度在短短六年中增幅超过10个百分点。近年来，中国的原油进口主要来自中东、非洲和亚太地区，这三个地区占中国进口总量的比重超过90%，其中中东和非洲地区的石油进口量占中国石油进口总量的一半以上。不仅如此，中国的石油运输大多是租借别国的油船，其间必须经过多个外国势力控制或影响的石油运输“咽喉”，特别是马六甲海峡和霍尔木兹海峡。

“21世纪海上丝绸之路”的建设，就是要从根本上消除海上航线的隐患，确保海上航线及其“咽喉”的安全：通过与沿线国家的通力合作，确保印度洋和太平洋海上大通道的畅通无阻；通过与各国的能源基础设施跨海互联互通和海上安全合作，确保中国与沿线国家和域外相关国家能源运输生命线的安全。

从中长期看，“21世纪海上丝绸之路”建设还有助于拓展新的更为便捷和安全的海上通道，如北极航线。有专家预计，到2040年左右北冰洋将可能实现夏季通航，届时中国等相关国家经此通往欧洲的航线距离将比经印度洋到达欧洲缩短40%—50%，可减少对马六甲海峡等重要咽喉水道的依赖。目前，过于集中和拥挤的海上石油航线，导致中东等热点航区和马六甲海峡等热点航线的压力大增。从能源地缘政治角度看，海上运输线面临的安全形势将更为复杂敏感，未来阻扰海上贸易航线或石油运输“生命线”的因素日渐增多，海洋通道安全对能源安全的影响将更为重大和深远。可以说，北极的重要影响将与日俱增——不仅北极海域的能源博弈会愈加激烈，而且北极作为未来全球贸易特别是海上能源新通道的战略地位将逐渐凸显。中国应以“近北极国家”<sup>②</sup>和联合国安理会常任理事国等身份适度参与北极事务，并发出自己的声音。<sup>③</sup>因此，作为负责任的大国，中国应在积极开展跨海能源外交和推

<sup>①</sup> 田春荣：《2014年中国石油进出口状况分析》，载《国际石油经济》2015年第3期，第57页。

<sup>②</sup> 贾桂德、石午虹：《对新形势下中国参与北极事务的思考》，载《国际展望》2014年第4期，第26页。

<sup>③</sup> 舒先林：《“一旗”激起千层浪——多国北极油气博弈及启示》，载《中国石油企业》2007年第9期，第26页。

动“21世纪海上丝绸之路”区域能源合作共建的基础上，为区域和全球和平开发利用北极新航线和北极区域能源提供更多的国际公共产品。

## 二、“21世纪海上丝绸之路”建设助推中国能源外交与合作

“21世纪海上丝绸之路”战略构想得到包括东盟国家和其他沿线国家在内的众多国家的积极回应和大力支持，而作为基础领域的能源行业也将因此受益。这意味着“21世纪海上丝绸之路”将进一步推动中国跨海能源大外交，沿线国家跨海互联互通将进一步提速，区域能源合作将进一步深化和拓展。

### （一）能源合作符合“21世纪海上丝绸之路”沿线国家的发展战略

有学者指出，从周边外交视野出发，海上丝绸之路应该涵盖主要的周边和大周边国家，包括东南亚、南亚和西亚国家；从周边外交定位来看，海上丝绸之路也应该包括朝鲜、韩国、日本、俄罗斯东部以及南太平洋国家。<sup>①</sup> 如果从周边外交的边界来看，“21世纪海上丝绸之路”可以拓展到非洲东部和北部，还可以延伸至大西洋以及极地周边海域，甚至一切与海上通道与贸易相关的区域都可以而且应该成为新的海上丝路建设范围。

“21世纪海上丝绸之路”沿线国家大多是发展中国家，经济增长和发展是它们的共同战略目标之一。在“21世纪海上丝绸之路”沿线国家中，许多国家（印度尼西亚、沙特阿拉伯、阿曼、也门、伊朗、利比亚、阿尔及利亚、俄罗斯等）拥有丰富的油气资源，它们正在寻求新的稳定的油气市场。与此同时，传统经济大国（日本、韩国等）和经济快速发展国家（中国、印度、越南等）共同形成了巨大的能源需求市场。“21世纪海上丝绸之路”建设将首先实现沿线国家的能源交通基础设施互联互通（包括联通海陆的港口、海上能源通道）和能源投资贸易便利化，实现区域油气供求市场对接。

此外，沿线国家拥有丰富的水资源和可再生能源，在清洁能源的开发利用方面具有巨大空间，同时这些国家也有巨大的能源需求。沿线国家可凭借“21世纪海上丝绸之路”建设契机，加强海洋能源科技与经济合作，加快合

---

<sup>①</sup> 陈志敏：《周边外交视野下的21世纪海上丝绸之路建设》，载《中国社会科学报》2015年2月14日，第A4版。

作开发、共同分享海底油气资源和海洋新能源的步伐，以满足沿线国家对能源的需求。

(二) 建设“21世纪海上丝绸之路”可解决能源要素“三分离”的矛盾

当今世界，由于能源经济基本要素（资源、资本和科技）分布的地区和国别差异，导致全球范围内能源生产与消费之间的不均衡，这往往造成能源经济要素“三分离”的矛盾：世界上拥有并大量出口油气资源的国家，不一定拥有开发资源的足够资本或技术；拥有雄厚资本或大量“石油美元”的国家，不一定拥有足够的油气资源或尖端科技；拥有尖端能源科技的国家，不一定拥有足够的可供开发的能源资源或资本。这表明，任何一个国家都不可能同时以绝对优势拥有资源、资本、科技三大能源经济要素。（表1）从能源市场供求关系来看，“三分离”的矛盾实质是能源的资源供求矛盾、资本供求矛盾和科技供求矛盾。

表1 世界主要国家石油经济要素拥有情况对比

项目 \ 国家	美、日、欧	中国	OPEC	俄罗斯
石油资源	☆	☆	★	★
石油资本	★	☆→★	☆	☆
石油科技	★	☆	☆	★

注：“☆”表示“基本欠缺”，“★”表示“基本拥有”。

资料来源：舒先林：《中美石油安全态势与环境比较分析》，载《国际石油经济》2009年第10期，第10页。

在中国的海上大周边区域，能源经济要素“三分离”矛盾也是客观存在的，它直接影响到相关各国的能源安全；要解决能源安全问题，必须解决“三分离”矛盾。在闭关锁国、相互隔离或贸易保护主义背景下，这一矛盾是无法解决的。只有在互联互通的开放经济条件下，通过国际多边和双边合作才能解决，各国才能实现能源安全。

“21世纪海上丝绸之路”建设为沿线区域基础设施和贸易互联互通提供了新的机遇，通过丝路基金、亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行等投融资体制，可以有效整合区域能源资源、资本和科技，实现区域能源供

求平衡，确保区域能源供应和能源安全。

### （三）共建“21世纪海上丝绸之路”有助于扩大区域能源共同利益

中国与相关国家在周边海域和海陆毗邻区域开展能源合作和能源基础设施互联互通，是“21世纪海上丝绸之路”建设的重要内容和基础工程。沿线周边海区油气和新能源开发利用往往涉及领海、海岛主权争议，而这又与资源归属争议相关。比如，中国和日本在开发东海油气田上的矛盾，中越、中菲在开发南海油气资源方面的纠纷等，都是能源之争与领海、海岛主权争议互相叠加，存在着明显的利益冲突。虽然通过艰苦复杂的谈判，各方一度达成了“搁置争议、共同开发”的共识，但利益冲突并未完全解决。

应该看到，沿线国家在合作开发公海和深海海底油气资源、海洋新能源，加快建设沿线能源基础设施（海底油气管道，海峡、港口等能源枢纽）互联互通，以及确保海洋运输大通道畅通及航行自由等方面，具有巨大的共同利益。因此，通过共建、共享“21世纪海上丝绸之路”，有助于沿线国家避免在能源领域的利益冲突，巩固和扩大能源共同利益。

### （四）“21世纪海上丝绸之路”有助于构建区域能源安全长效机制

“21世纪海上丝绸之路”沿线的能源供应国（输出国）和能源消费国（进口国）绝大多数是发展中国家，它们在国际能源市场中大多既是后来者，又是能源规则被动接受者，缺乏足够的话语权和影响力。“亚洲升水”就是典型的案例。亚洲作为石油进口和消费量十分巨大的地区，进口中东原油不仅享受不到价格优惠，反而要比欧美国家购买同质原油支付更高的离岸价格。这两种价格之差即“亚洲升水”或“亚洲溢价”。<sup>①</sup>以沙特原油为例，2009年1月其面向亚洲、欧洲和美国的离岸价格分别是每桶41.19美元、37.95美元和33.54美元。<sup>②</sup>类似“亚洲升水”的不合理国际能源秩序，对亚洲能源进口国既造成利益损害，又强化了不公平贸易环境。“亚洲升水”的形成尽管有多种原因，但中国、印度、日本和韩国等亚洲石油进口大国各自为政，在进口石油问题上缺乏联合行动也是一个重要原因。

<sup>①</sup> 舒先林：《东亚区域能源安全与东亚共同体构建》，载《东南亚纵横》2010年第2期，第73页。

<sup>②</sup> 范必等：《世界能源新格局：美国“能源独立”的冲击及中国应对》，中国经济出版社2014年版，第291页。

如果“21世纪海上丝绸之路”沿线的中、印、日、韩等油气进口大国能够达成某种共识，在购买中东等地区原油时采取一致行动，并共建具有全球影响力的亚洲原油期货市场，必将有助于形成区域能源安全长效机制，并推动构建更加公正、合理的国际能源秩序。因此，加强“21世纪海上丝绸之路”沿线能源出口国、进口国和过境国之间的能源合作，对于不同类型国家构建能源安全合作新机制，改善区域能源共同安全状况和国际能源秩序，将发挥极其重要的作用。

### 三、基于“21世纪海上丝绸之路”建设的中国能源外交战略

能源合作和能源安全是欧、亚、非沿线国家经贸合作的共同利益和重要关切，中国作为负责任的发展中大国和“21世纪海上丝绸之路”沿线头号经济大国，必须顺应周边国家对能源合作和能源共同安全的期待，为区域能源合作与发展提供更多公共产品，发挥更大更多的建设性作用，积极推进基于“21世纪海上丝绸之路”建设的能源外交战略。

#### （一）战略理念：实现基于能源合作的和平发展和共同繁荣

历史上的海上丝绸之路是中国兴盛的标志，而实行海禁和锁国政策则是中国走向衰落的根源。历史事实证明，认识海洋、走向海洋是大国崛起的必要条件。早在20世纪80年代，邓小平就提出中国要开发利用海洋资源；2012年中国又规划了建设海洋强国的宏伟蓝图；2013年“一带一路”倡议和构想的问世，使“21世纪海上丝绸之路”迅速跃升为中国经略海洋的重大战略。

在建设海洋强国过程中，中国坚持和平发展理念和构建新型大国关系原则，已多次重申不会走“强国必霸”的老路。但这并不意味着中国走向海洋的道路会一帆风顺。事实上，中国经略海洋必然遭遇不少阻力，特别是美国海上霸权的挑战。一些国外学者对此进行分析认为，“通过纵横交错的双边联盟网络，以及将其他主要地区强权尤其是日本和印度拉入隐含的反华的牵制或限制战略之中，美国的地区霸权得到了进一步巩固。”<sup>①</sup>“从中国领导

---

<sup>①</sup> [英]菲利普·安德鲁斯—斯皮德、罗兰德·丹罗伊特：《中国、石油与全球政治》，张素芳、何永秀译，社会科学文献出版社2014年版，第175页。

人的角度看，令人不快但却无法避免的事实是，中国重要能源供应中快速增长的部分，不得不穿越美国战略控制下的广阔区域。”<sup>①</sup> 他们提出了中国能源安全困境的“三个地理圈”：“第一圈是中东……中国对从这里进口石油的依赖最大，但这里也是美国霸权最普遍存在且并未受到挑战的地方”；“第二圈是印度洋和东南亚，既包括中国能源进口地，也包含中国很多国际贸易产品的主要海上航线，该航线带来的战略困境通常称为‘马六甲困境’……”；“第三圈离中国内陆最近，是未解决的主权问题与潜在的石油或天然气勘探和开采重叠的地方，主要是中国的东海和南海。”在此基础上，他们还指出，“这三个独立却相互关联的困境对中国的核心挑战是，中国正确解决这些困境所采取的方式，将对他国如何看待中国的崛起具有决定性影响。”<sup>②</sup> 从某种意义上说，中国“一带一路”合作倡议和战略构想就是对这些担忧和疑虑的回应，也是中国作为一个大国的责任担当。

就中国能源安全和国际合作而言，“21世纪海上丝绸之路”的建设为中国实施海上大周边能源外交提供了一个重要平台。在推动“21世纪海上丝绸之路”的建设过程中，中国必须进一步阐明和平发展理念的内涵和外延，大力推动新丝路外交基础上的能源外交，展示中国的和平崛起给世界带来的发展机遇与安全责任。为此，中国应该向全世界宣示自己的海洋能源外交理念——依托“21世纪海上丝绸之路”，实现沿线国家以海洋为载体和依托的能源区域合作与国际合作，以及在此基础上的各国和平发展和共同繁荣。

## （二）战略目标：建立跨海联通与共建共享的能源命运共同体

全球化条件下，能源安全具有“共同安全”、“合作安全”和“相对安全”等特征。所谓“共同安全”，是指能源安全不是单个或少数国家的安全，也不仅仅是能源进口大国的安全，而是所有参与国际市场国家的安全问题；所谓“合作安全”，意指凡是拥有能源经济要素的国家，都必须通过国际能源市场，以和平方式和商业原则，交换各自拥有的能源经济要素，进行国际合作，才能实现国际能源安全；所谓“相对安全”，是指能源安全不可能是绝对安全，一国或极少数国家要想通过霸权威胁或发动战争来确保自身绝对

---

<sup>①</sup> 同上，第175-176页。

<sup>②</sup> 同上，第176页。

的能源安全是不可能实现的，只能是相对意义上的安全。

“21世纪海上丝绸之路”建设具有提供区域公共产品甚至国际公共产品的性质，对于确保域内国家能源安全和域外相关国家的能源安全意义重大。

“相关国家，包括沿途域内国家及域外利益攸关国家，应在实现各自国内善治基础上，共同提供安全公共产品，确保丝路的和平稳定，必须以同甘共苦精神，塑造命运共同体意识。”<sup>①</sup>中国长期奉行独立自主的和平外交政策，不与任何国家或国家集团结盟，也没有海外军事基地，只能通过租赁、特许经营权、合建港口等方式解决海上能源通道安全及未来航母补给站等问题。同时，在“21世纪海上丝绸之路”建设的过程中，能源基础设施投资具有战略性和长期性，有赖于沿途国家的经济发展、民生改善和政局稳定。所有这些都是中国致力于和平发展、践行能源共同安全和可持续安全观的具体表现。为此，可以将中国基于“21世纪海上丝绸之路”的能源外交战略目标概括为：努力实现基于沿线各国能源“共同安全”、“合作安全”和“相对安全”的能源可持续安全，建立跨海联通与合作共建的区域能源安全利益共同体和命运共同体。

（三）战略路径：推动全方位、多层次、宽领域的区域与国际能源合作

当今世界，由于能源经济要素存在“三分离”的矛盾，特别是能源生产中心和消费中心的分离，导致跨区域能源贸易和运输量特别巨大。对于煤炭、石油和天然气等大宗能源商品的联接来说，大部分要通过海上通道来完成。

“21世纪海上丝绸之路”建设对于能源安全的重要作用主要表现在两个方面：一是在实现海上能源基础设施建设和互联互通以及海陆能源对接点、交汇点建设的基础上，维护传统海上能源通道的安全畅通，并和平开发利用更为便捷的海上能源新通道；二是合作开发、合理分享海洋油气和海洋新能源。

为此，中国必须坚持走和平发展道路，大力开展基于“21世纪海上丝绸之路”建设的能源外交，推动沿线国家和域外相关国家开展全方位、多层次、宽领域的能源区域与国际合作。

其一，共同维护传统海上能源通道安全和枢纽的稳定通畅。重点是确保印度洋和太平洋海上大通道的畅通、南海局势稳定和航行自由，保障马六甲

---

<sup>①</sup> 王义桅：《丝绸之路公共外交的使命》，载《公共外交季刊》2014年冬季号，第12页。

海峡、霍尔木兹海峡等“咽喉”的安全。以“21世纪海上丝绸之路”为依托，确保东南亚、西亚、北非、东非之间能源通道跨海联通和能源贸易畅通。

其二，推进“21世纪海上丝绸之路”沿线能源设施互联互通和海陆联通关节点建设。“关键的问题是，如何通过港口城市合作和自贸区建设的方式，发挥双边和多边合作机制的作用”。<sup>①</sup> 前期重点和优先建设的关节点主要包括：孟加拉国的吉大港、巴基斯坦的瓜达尔港、缅甸的皎漂港、斯里兰卡的汉班托塔港和印度尼西亚的比通港等。

其三，和平开发利用海上能源新通道和枢纽。要在稳定和完善的中缅油气管道能源合作机制的基础上，积极而审慎地关注开凿连接印度洋和南海的泰国南部克拉地峡运河可行性论证并参与相关事宜的研究和协商。此外，还要重点关注极地大洋公共事务，并以“创造性介入”方式参与北极新航线的和平开发与利用。<sup>②</sup>

其四，合作开发相关海域海底油气资源。“21世纪海上丝绸之路”建设可推动东海、南海、印度洋及周边相关国家构建能源合作安全与共同安全机制。在海洋区域和全球能源共同安全长效机制形成之前，中国的当务之急是依照和平共处原则，在争议海区坚持“主权属我，搁置争议，共同开发”的方针，创造条件组建区域相关国家参与的能源联合开发机构，合作开发东海、南海油气资源，以确保各利益攸关方的基本权益。<sup>③</sup> 同时，中国还要与沿线国家或域外相关国家共同开发、合理分享公海和极地等区域的油气资源。

其五，推动海洋新能源科技合作并共同开发海洋新能源。在与沿线国家加强安全对话和海上安全合作的基础上，要与相关国家共同致力于海洋新能源领域的科技合作；在推动海洋生态文明发展的背景下，各国共同和平开发

<sup>①</sup> 陈伟光：《论21世纪海上丝绸之路合作机制的联动》，载《国际经贸探索》2015年第3期，第77页。

<sup>②</sup> 参见李振福：《大北极国家网络及中国的大北极战略研究》，载《东北亚论坛》2015年第2期，第31-44页；肖洋：《北极理事会“域内自理化”与中国参与北极事务路径探析》，载《现代国际关系》2014年第1期，第54-55页；孙凯：《参与实践、话语互动与身份承认——理解中国参与北极事务的进程》，载《世界经济与政治》2014年第7期，第42-62页；舒先林：《一“旗”激起千层浪——多国北极油气博弈及启示》，第26页；等。

<sup>③</sup> 参见姜妹、张植荣：《东海油争：能源地缘政治与中日钓鱼岛争端》，载《中国地质大学学报》（社会科学版）2014年第2期，第30-34页；舒先林、龙隆：《海洋强国背景下中国石油安全的南海战略》，载《长江大学学报》（社会科学版）2014年第2期，第67-69页；等。



利用丰富而清洁的海洋新能源。

## 结束语

2013 年秋，中国向世界郑重提出“一带一路”建设倡议，并积极开展和推动这一建设实践。两年来，国际社会逐步认识到：“一带一路”并不是中国输出过剩产能的对外经济扩张，也不单是中国新一轮“向西”开放的国别战略，而主要是中国为建设合作共赢的区域命运共同体所承担的大国责任。

建设作为“一带一路”海上之翼的“21 世纪海上丝绸之路”，是一项跨国跨海的巨大系统工程。由于建设内容、建设工程庞大而又纷繁复杂，众多参建国家的社会制度、历史文化、经济发展水平不尽相同，“21 世纪海上丝绸之路”建设必将经历一个渐进、漫长的过程，也难免遇到一些困难和挫折。因此，只有找到适当可行的切入点或突破口，才能有效推进“21 世纪海上丝绸之路”建设，而沿线大多数国家普遍期待且易于接受初具基础条件的能源行业或项目，特别是能源投资贸易的便利化和能源基础设施的互联互通，这必然成为“21 世纪海上丝绸之路”建设的首选方向和重点领域。

作为“21 世纪海上丝绸之路”沿线最大的经济体，中国积极回应大周边国家对更多更好国际公共产品的期待，展现出一个负责任大国的形象。中国与相关国家可以能源互利合作和共同安全为切入点，推动“21 世纪海上丝绸之路”大周边能源外交，坚持义利并举、以义为先，规避、减少沿线国家在能源合作方面的利益冲突，巩固和扩大能源共同利益，促进沿线国家共同开发、合理分享海洋油气和海洋新能源，深化双边和多边能源合作，构建区域和国际能源命运共同体，推动建立更加公正合理的国际能源新秩序，实现地区和世界的和平发展与共同繁荣。

[收稿日期：2015-07-20]

[修回日期：2015-08-15]

[责任编辑：樊文光]

# TPP 高标准国际贸易规则对中国的挑战及应对策略

潘晓明

**【内容提要】** 美国力推的 TPP 谈判将确立继乌拉圭回合谈判之后的最新国际贸易规则，这将对国际贸易乃至国际经济体系产生深远影响。从推行全面市场开放到更完善的投资者保护，从对国有企业行为的规制到环境和劳工保护等新议题的引入，TPP 将导致现行国际贸易规则体系的重大调整。中国对包括 TPP 在内的自由贸易协定持开放立场，对其“高标准”表示“理解”和“欢迎”，并对加入 TPP 谈判持积极和开放态度。但 TPP 代表的高标准贸易规则确实不符合中国国情，加入 TPP 将带来重大的现实挑战。本文从分析 TPP 新贸易规则的高标准出发，结合中国实际，探究这些高标准国际贸易规则对中国经济造成的各种挑战。在此基础上，结合中国当前的经济改革，探讨如何进行结构调整，以应对 TPP 带来的挑战。如果说中国加入 WTO 为中国经济过去十多年的高速发展创造了机遇，那么目前应该利用 TPP 所带来的外部刺激，以改革促发展，为中国经济发展创造新机遇。

**【关键词】** TPP 国际贸易规则 全球价值链 经济结构改革

**【作者简介】** 潘晓明，上海国际问题研究院世界经济研究所助理研究员

**【中图分类号】** E74

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)05-0096-16

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201505007

作为世界重要的大型自由贸易协定谈判之一，跨太平洋经济伙伴关系（Trans-Pacific Partnership，简称 TPP）谈判是推动现有国际贸易规则体系改革的重要力量。2015 年 6 月，美国国会参众两院通过贸易促进授权法案（Trade Promotion Authority）并获奥巴马总统签署。奥巴马政府以此授权，可以签署国际贸易条约而不必经过国会的逐条审议。这为 TPP 谈判扫清了障碍，推动谈判朝着最终达成协议迈出了重要一步。TPP 谈判进入最后阶段。2015 年 7 月的夏威夷部长会议就 TPP 中分歧较大的议题进行协商。虽然各成员国奋力冲刺，但有关汽车的原产地规则、奶制品的市场准入等问题，未能最终达成协议。TPP 谈判虽然存在障碍，但 TPP 达成协议只是时间问题。

面对即将诞生的 TPP，中国政府高度开放，表示愿意融入世界贸易体系，包括接受 TPP 在内的“高标准”贸易协定。<sup>①</sup> 中国融入新的规则体系只是时间的问题，然而如何将新规则体系的高标准和自身的改革进程相结合，以发展促改革，为适应新的规则体系做好准备，这既是中国经济与世界深度融合过程中面临的挑战，也是中国成为世界经济领导者进程中的重要机遇。本文通过分析 TPP 谈判的重要议题以及所代表的高标准，探讨中国加入 TPP，接受这些高标准规则所面临的挑战，并结合中国经济结构改革，探讨如何进行调整，来推动中国更好地迎接挑战，利用 TPP 为中国经济创造更多的发展动力。

## 一、国际贸易规则体系变革的动力

现有的以世界贸易组织（WTO）为代表的国际贸易体系是第二次世界大战后建立的布雷顿森林体系的重要部分，也是国际体系中成员国最广泛的贸易协调机制。WTO 及其前身关税与贸易总协定（GATT）为战后 70 年国际经济秩序的稳定和国际贸易的蓬勃发展提供了机制上的保障。然而，随着经济全球化的发展和发展中国家国际经济地位的上升，国际社会的力量对比发生了变化，发展中国家作为国际贸易的重要参与者，希望在国际贸易规则的制定中体现其利益诉求，对发达国家主导的国际贸易体制构成了挑战。

---

<sup>①</sup> Shannon Tiezzi, “Will China Join the Trans-Pacific Partnership?” *The Diplomat*, October 10, 2014, <http://thediplomat.com/2014/10/will-china-join-the-trans-pacific-partnership/>.

首先，多边国际贸易体系谈判功能失灵。自1947年以来，GATT和WTO对在世界范围内推动贸易全面开放、协调国家间贸易关系可谓功不可没。但根据WTO自身的制度设计，持续的关税减让和贸易规则更新必须通过其成员方的谈判才能实现。正如彼德斯曼（Ernst-Ulrich Petersmann）教授所言，如果把WTO比作一辆自行车，那么其谈判功能就是其中的一个轮子，必须要有定期谈判才能使WTO保持平衡，一直运转下去。<sup>①</sup>然而，自2001年开始，多哈回合谈判历经十几年，所取得的谈判成果乏善可陈。尽管2013年12月巴厘部长会议签订的巴厘一揽子协定在贸易便利化方面取得突破，但许多实质性问题仍无进展。WTO多边贸易体系的谈判功能陷入失灵状态；作为多边贸易机制，WTO无法从根本上推动国家间贸易的进一步开放和国际贸易规则的升级。发达国家主导的多边贸易体制一直以来通过谈判来调整成员方利益平衡的机制陷入僵局，多边贸易体系面临前所未有的危机。

其次，发展中国家和新兴经济体成为国际贸易体制中的活跃力量。发展中国家经济的普遍发展和新兴国家在国际经济体系中的重要作用，使它们要求拥有国际体系中的更大话语权，以反映其利益诉求。在WTO框架下，发展中国家特别是包括中国、巴西和印度在内的新兴经济体，希望影响国际贸易规则制定，以促进自身国家利益。<sup>②</sup>2001年开始的WTO多哈回合谈判把“发展”作为主题，实际上是反映了广大发展中国家在国际贸易规则制定中要求关注发展问题的诉求。然而，新兴经济体和发展中国家与发达国家在WTO多哈谈判的重点上却各执己见。发展中国家要求发达国家取消农业补贴，开放国内市场；而发达国家则希望发展中国家进一步扩大服务贸易准入以及加强对知识产权的保护。多哈回合谈判争论的背后，是发展中国家和发达国家对国际贸易规则制定权的争夺。以美国为代表的发达国家将新兴经济体分享国际贸易规则制定权的诉求视为对现有体系的挑战。发达国家仍试图通过维持其在布雷顿森林体系下对贸易规则制定的垄断性权力，维持其国际竞争中的优势地位。发展中国家和发达国家的意见僵持，是WTO多哈回合谈判迟迟

---

<sup>①</sup> Ernst-Ulrich Petersmann, "Addressing Institutional Challenges to the WTO in the New Millennium: A Longer-term Perspective," *Journal of International Economic Law*, Vol. 8, No. 3, 2005, pp. 647-665, p. 649.

<sup>②</sup> Sungjoon Cho, "The Demise of Development in the Doha Round Negotiations," *Texas International Journal of Law*, Vol. 45, 2010, pp. 573-601, p. 575.

难以推进的重要原因之一。

再次，多边贸易体系的衰落和地区主义的兴起。多边主义(multilateralism)和地区主义(regionalism)的此消彼长一直是国际贸易体系演进和发展的规律之一。早在20世纪90年代初，以北美自由贸易协定(North American Free Trade Agreement, NAFTA)为代表的区域自由贸易协定的出现推动了乌拉圭回合多边谈判共识的达成。而在20年后，WTO多边贸易体系的衰落则反过来带动了地区主义的蓬勃发展。大型区域自由贸易协定谈判成为21世纪第一个十年国际贸易体系发展的重要特征之一。美国、欧洲、日本、中国以及东盟国家成为大型区域自由贸易协定的重要推动者。目前正在进行的大型区域自由贸易协定的谈判除了TPP，还有区域全面伙伴关系(RCEP)和跨大西洋贸易和投资伙伴关系协议(TTIP)。这些大型区域贸易协定代表国际贸易规则变革的重要动力，成为影响国际贸易架构的主要力量。

最后，全球价值链的出现和大规模扩展，要求国际贸易规则更多地满足生产环节分布在不同国家和地区的价值链发展需要，减少贸易和投资的障碍。从上世纪90年代起，随着全球范围关税减让和运输成本的降低，跨国企业通过对外投资在发展中国家设立工厂，形成自己的生产网络，并且带动了世界范围内价值链的形成。<sup>①</sup>这对传统意义以“边境以内”(behind the border)为出发点的国际贸易规则设计提出了挑战。<sup>②</sup>加工品和零部件的频繁进出口，要求在削减货物关税及配额的基础上，简化通关手续，促进贸易便利化，从而加速货物的流转。与此同时，产业链的扩展使得产品生产与服务贸易更加紧密地结合在一起，对服务贸易要求有更大幅度的开放。另外，产业链的出现和扩张要求各国进一步削减投资藩篱，消除投资中的歧视，为投资者提供更多的保护。除了贸易领域的开放，产业链的拓展还要求加强各国法律协调，提高法律法规的一致性，从而减少经营成本和风险。因此，全球价值链的出现和发展，要求出台与之相适应的新的国际贸易规则。

---

<sup>①</sup> Mitsuyo Ando, "International Production/Distribution Networks in East Asia," in Masahisa Fujita, Ikuo Kuroiwa, and Satoru Kumagai, eds., *The Economics of East Asian Integration: A Comprehensive Introduction to Regional Issues*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011, pp. 93-122, p. 93.

<sup>②</sup> Richard Baldwin, "21st Century Regionalism: Filling the Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules," *WTO Staff Working Paper*, ERSD 2011, August 2011, pp. 8-9.

## 二、TPP 和国际贸易规则的高标准

TPP 最早是由文莱、智利、新西兰和新加坡之间签署的自由贸易协定，并于 2006 年付诸实施。美国、澳大利亚、马来西亚、秘鲁和越南于 2008 年表示参加谈判。随后，加拿大和墨西哥于 2012 年 10 月正式加入谈判，日本于 2013 年 7 月正式加入谈判。美国主张 TPP 是代表“21 世纪高水平的”贸易协定，力图通过 TPP 影响今后的国际贸易规则谈判和发展方向。

从协定内容上看，TPP 立足于推进成员国间全面削减关税，扩大服务贸易开放，为投资者提供全面保障。TPP 还强化知识产权保护，减少跨境技术转移对生产网络带来的风险，并从全球价值链的角度要求各国提高规则的一致性。除此之外，它还将如环境、劳工、国有企业以及竞争政策等新议题引入贸易规则协商之中。<sup>①</sup> 这些新的贸易规则通过将新的元素（如环境和劳工）引入国际贸易的竞争成本，以强化美国和日本等发达国家在国际竞争中的优势地位，使这些国家的跨国企业在长期的国际竞争中保持优势。TPP 的高标准主要包括以下几个方面：

### （一）市场准入：全面推动货物和服务市场的开放

第一，货物贸易市场准入：通过零关税加速 TPP 成员国间的商品流动。与所有贸易协定谈判一样，关税减让是重要的谈判议题之一。在 2011 年夏威夷火奴鲁鲁举行的外长会议上，TPP 各成员国达成一致，即全面削减关税，将关税降至零，在国家间实现货物的自由流通。各国还承诺制定关税减让表，并按照减让表逐步对关税进行减让。然而，“零关税”对许多产业意味着失去关税的屏障，要与国外企业同一平台竞争。对于工业化程度相对较低的发展中国家而言，与发达国家的跨国公司竞争将会使其“脆弱产业”面临巨大挑战。可以认为，更高的关税标准将使发展中国家陷入更加被动的处境。即使是发达国家自身，也对这一更高关税标准持反对意见。例如，日本长期对其农产品实施严格保护政策；因此，开放农产品市场一直被视为关税减让的“禁区”。日本始终坚守的所谓“圣域”，涵盖大米、小麦、牛肉、猪肉、

<sup>①</sup> “Trans-Pacific Partnership: Summary of U.S. Objectives,” Office of the United States Trade Representative, <http://www.ustr.gov/tpp/Summary-of-US-objectives>.

乳制品以及砂糖等六种农畜产品。妥协的结果是，发达国家和发展中国家同意划分出敏感产品（sensitive products），允许各国根据自身不同情况制定相应的关税减让表。根据各成员国的国情，赋予关税减让表灵活性和弹性，从而推动成员国对货物贸易实现更大幅度的开放。

在 TPP 成员国中，部分发展中国家与中国的早期发展相似，以纺织品作为主要出口商品，如越南。这使纺织品的关税减让成为有关货物市场准入的另一个重要内容。由于纺织品是劳动密集型产品，大幅度的关税减让不仅会冲击纺织产业，还会造成失业及社会稳定。这也是包括越南在内的发展中国家最为担忧的问题之一。美国同意延长发展中国家的关税减让时间表，使其可渐进地开放市场。但在有关纺织品关税的规定中，为了屏蔽非 TPP 成员国，美国还力图推行其在自贸区中适用的“纱线认定（Yarn Forward）”原产地规则，即从纱线生产开始到织布、剪裁的所有过程都在美国或 TPP 成员国境内，才能适用 TPP 条约下的优惠措施。这使得美国在其盟友间形成贸易网络，排除非 TPP 成员国参与竞争，有利于加强与盟友的经济合作，巩固和发展其亚太同盟体系。

无论是在 WTO 多边贸易体系下的关税减让，还是双边的自由贸易协定，通常都将关税维持在一定水平，以维护主权国家行使征收关税的权力。然而，“零关税”需要主权国家让渡相应的权力，消除国家间关税壁垒。对很多发展中国家来说，大幅关税减让会使原本脆弱的产业暴露在来自发达国家的竞争压力之下。美国和日本的市场竞争优势必然会冲击发展中国家的相关产业，使“脆弱产业”更加脆弱，甚至对后者的工业化进程造成负面影响。对于发展中国家来说，“零关税”带来的货物市场全面开放一方面提供了市场准入的机会，另一方面也是对其产业竞争力的严峻考验。

第二，服务贸易准入：推动服务市场的全面开放。服务贸易是美国拥有核心竞争力的重要行业之一。早在 20 世纪 90 年代初的乌拉圭回合谈判中，扩大服务贸易的开放度就是美国主要推动的议题之一。也正是由于美国的推动，WTO 规则才有了服务贸易协定，后者成为 WTO 的新支柱之一。然而，WTO 成立 20 年来，由于发展中国家的反对，金融和通信等敏感行业的服务贸易开放一直未能实现实质性的推进。美国的主要目标之一，就是希望通过

TPP 谈判推动金融和通信市场的开放。这也是奥巴马政府所推崇的“21 世纪贸易协定模型”的关键组成部分之一。<sup>①</sup>

服务贸易的谈判主要包括以下几个方面：一是跨境贸易（cross-border services）。TPP 将采取“负面清单”（negative approach）的方式，将成员国不予以承诺开放的服务内容在条约的附件中予以罗列，未予罗列的项目都属于开放的范围。与“正面清单”（positive approach）相比，“负面清单”对于开放程度要求更高。二是金融服务。这里的金融服务是指保险及与保险有关的服务、银行及与银行有关的服务和其他具有金融属性的服务。在金融服务开放的问题上，美国将会着力放开建立商业机构的限制，允许国外投资者拥有 100% 的所有权，不必设立分支机构就可以提供跨国服务等。三是通信服务。推动成员国的电信市场开放以及提高有关电信市场规定的透明度是美国的谈判重点。然而，对于发展中国家来说，电信市场开放会使国家安全处于风险之下。发展中国家对自身安全的担忧是服务贸易谈判的最大障碍。

由此可见，TPP 除了通过“负面清单”的手段来推动服务贸易的全面开放之外，还着重推动金融服务和电信服务的开放。美国希望 TPP 成员国减少对金融和电信服务的准入限制，为美国的相关企业争取到更多的市场准入和投资机会。相比之下，大多数发展中国家的服务行业正处于起步阶段，在金融和通信服务等专业水平和服务化程度较高的行业，发展中国家很难与发达国家竞争。另外，金融和通信行业的服务开放还关系到国家金融体系的稳定和国家安全体系的维护。未做好充分准备就进行大幅度开放必然会引起动荡。然而，TPP 对服务贸易开放的高标准要求使得发展中国家不得不重振国内产业体系，迅速提高竞争力，以此来面对服务贸易开放带来的冲击和挑战。

## （二）投资议题：投资范围扩大和投资者保护

投资者保护是投资议题的核心内容。美国希望通过增加对投资者的保护，减少美国跨国公司在海外设立子公司及运营过程中的障碍。特别需要指出的是，征收（appropriation）问题是美国推动谈判的重点内容之一。美国提出，不允许政府“直接或间接”对投资者进行征收。将间接征收也纳入协定，无

---

<sup>①</sup> Ian F. Fergusson, William H. Cooper, Remy Jurenas, and Brock R. Williams, “Trans-Pacific Partnership Negotiation and Issues for Congress,” Issue Brief, Washington D. C.: Congressional Research Services, September 5, 2012, p. 20.



疑会将征收限制在更小的范围内。但是，技术上如何定义“间接”是谈判中的争论焦点。<sup>①</sup> 除此之外，非歧视原则要求给予外资充分的保护和安全，而透明度原则试图将成员国政府经济管理的公权力限制在一定范围内，<sup>②</sup> 从另一个方面对投资者给予更全面、更有效的保护。

有关投资的谈判还涉及国际贸易体制的改变，即引入投资者—国家的争端解决机制（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）。TPP 关于诉讼主体的规定与 WTO 争端解决机制有着本质不同。现有的 WTO 争端解决法律机制规定只有国家才能成为诉讼主体。而在 ISDS 下，条约允许投资者对投资东道国违反 TPP 协议的行为提起诉讼，即非国家也可成为诉讼主体。在赋予企业更多维护自身权益的权利的同时，ISDS 对东道国从中央到地方的各级政府提出了两方面的更高要求：一是更高的政策制定要求，以适应 TPP 条约有关投资保护的相关规定；二是更高的应诉能力要求，由于面临被投资企业诉讼的可能，投资国的中央政府很可能不得不因地方政府的违约行为而应诉。

### （三）国有企业议题：对国有企业的行为进行限制

国有企业正成为国际经济中的关注焦点。来自美欧发达国家的跨国公司抱怨中国国有企业在国际竞争中的优势地位，希望在国际贸易规则的层面上对国有企业进行规制。因此，国有企业成为美国在 TPP 谈判议程中竭力推进的内容之一。具体来讲，美国希望通过投资和竞争政策约束国有企业。<sup>③</sup> 在与投资有关的规定中，TPP 将明确限制成员国政府以有利于本国国有企业或行业领先企业的方式实施技术引进。针对国有企业的竞争政策规定包括三个方面：一是要求成员国强化反垄断法；二是规定成员国政府不得对国有企业进行不当支持，使其在竞争中拥有不当的优势地位，但是提供公共服务的国有企业除外；三是要求成员国政府提高支持和控制国有企业的政策和措施的透

<sup>①</sup> Jeffery Scott, Barbara Kotschwar, and Julia Muir, “Understanding the Trans-Pacific Partnership,” *Policy Analyses in International Economics*, Vol. 99, Washington D. C.: Peterson Institute, January 2013, p. 32.

<sup>②</sup> 贺小勇：《TPP 视野下的上海自贸区的法制思维与问题》，载《国际商务研究》2014 年第 7 期，第 29 页。

<sup>③</sup> 一直以来，美国政府以国有企业的背景为说辞，指责其所从事商业活动的某种政治意图。另外，美国还以国有企业在竞争中的优势地位为由指责其对市场竞争的扭曲，试图通过限制国有企业，使“国有企业不能侵害或损害市场准入条款中的其他方的利益”。参见 David A. Gantz, *Liberalizing International Trade after Doha: Multilateral, Plurilateral, Regional, and Unilateral Initiatives*, New York: Cambridge University Press, 2013, p. 284.

明度。

国有企业议题是 TPP 谈判的首创。在此前的国际贸易规则谈判中，国有企业从未作为单独的议题加以讨论。虽然包括越南、新加坡和马来西亚在内的国家都对国有企业议题写进 TPP 规则表示反对，但对国有企业进行规制仍将是 TPP 的新议题之一，并将影响今后的国际贸易规则体系。对正处于转型中的发展中国家来说，如何处理好国有企业以及国内经济结构和外部规制的压力之间的关系，将是其下一阶段参与国际竞争的重要挑战。

#### （四）保护环境和劳工：国际贸易规则的新议题

环境保护和劳工权利是 TPP 的另外两个新议题，也是 TPP 关注的焦点议题之一。在现有的国际贸易理论中，并未将环境和劳工作为要素计入国际竞争的成本之中。而 TPP 通过强调对环境和劳工的保护，力图将环境和劳工要素计入成本，从而使发达国家在国际竞争中占据优势地位。

具体来说，TPP 谈判从以下几个方面对环境进行保护：一是加强环境义务的履行，其可与条约的其他义务一样，适用于争端解决机制；二是加强 TPP 各成员国环境法的实施；三是对跨境野生动物走私、违法砍伐和捕鱼等破坏环境的行为加以规定；四是 TPP 还将建立渠道，使公众可以直接对成员国政府违反其环境承诺的行为加以关注，并要求当事国政府予以考虑并做出应对。这虽然与美国 FTA 战略相一致，但对亚太区域经济贸易协定赋予全面的环境保护，将产生更大范围的影响。

此外，TPP 还要求将保护劳工写进贸易条约。2011 年 12 月，在美国向 TPP 成员国提出的一份报告中，美国建议适用国际劳工组织的标准，要求成员国在其劳动法中对最低工资、工作时间、劳动安全和假期等提出意见。TPP 还要求各国政府允许公众监督其劳工权利承诺的履行情况，并建立咨询体制，为劳工保护提供制度保障。这些要求对于劳工保护程度较低的发展中国家而言都具有挑战性。

在国际贸易规则中强调环境和劳工保护有其历史进步意义。然而，对处于资本原始积累阶段的广大发展中国家来说，在短期内可能要面临生产成本提高和竞争优势丧失的问题。这些高标准的要求将是阻碍发展中国家发展的力量还是推动社会进步的力量，这取决于发展中国家的国内政策。

### 三、TPP 对中国产业发展的挑战

从扩大货物市场准入的角度讲，TPP 对中国的出口是利好的。此外，在提高投资者保护水平和减少投资藩篱方面，TPP 的新规则对当前中国企业走出去也具有积极意义。但从整体来讲，TPP 的框架及规则是出于美国维护其在全球价值链中的竞争优势，为保护自身利益而设计的。对处于全球价值链中下游的中国来说，上述框架和规则将带来许多挑战。思考中国在 TPP 规则下可能遇到的挑战并如何积极应对有着重要的现实意义。具体来讲，中国可能将面对以下几个方面的挑战：

#### （一）服务贸易全方位开放带来的风险

在中国加入 WTO 的十几年里，大量中国产品出口世界各地。中国也因此获得了“世界工厂”的美誉。但随着劳动力成本的增加，生产成本也在不断上升，中国产品在国际市场上的价格优势正在逐渐消失。扩大服务贸易输出将是中国对外贸易战略的新支撑点。<sup>①</sup>从这个角度讲，TPP 提高服务贸易的开放程度与中国的对外贸易政策和 FTA 的战略重点是一致的。

然而，金融和电信服务的开放与商品和其他服务的开放不同，它将影响金融体系稳定和国家信息系统安全。TPP 要求对外资和国内资本一视同仁，将导致国内银行失去现有垄断优势，其竞争力将面临严峻考验。与此同时，如果将现有的国内银行业务对外资银行开放，那么外资银行对中国金融的参与度和影响力也将随之提高，这对金融监管也提出更高的要求。电信服务贸易的开放将导致对国家安全的更大威胁。根据 2014 年 8 月新修改的《中华人民共和国电信管理条例》规定，外商在中国设立电信企业，其股权比例不得超过 49%，并且对其经营的业务范围有限制。《上海自由贸易试验区总体方案》降低了要求，允许外资比例超过 49%，甚至允许外资独资，并且对外企开放网络内容提供（ICP）等原来未曾开放的业务，但仍要求严格的审查制度。

#### （二）限制国有企业行为带来的不利影响

在 2008 年金融危机后，中国推出 4 万亿人民币的刺激方案，一些刺激政

---

<sup>①</sup> Pan Xiaoming, "China's FTA Strategy," *The Diplomat*, June 1, 2014, <http://thediplomat.com/2014/06/chinas-fta-strategy/>.

策惠及国有企业。美国和欧盟曾因此在此在 WTO 的争端解决机制内对中国国有企业享受低利率贷款和补贴等问题提起过诉讼。<sup>①</sup> TPP 作为新的贸易机制，成为美国规制国有企业行为的重要手段。美国提出限制国有企业行为的相关条款，实质上是通过限制政府对国有企业的有利政策和具体措施，从而避免国有企业在市场竞争中因与政府的直接或间接关系而占据优势地位。简而言之，TPP 是通过对国有企业的限制来维持美国企业在国际市场的竞争力。

作为国民经济的重要组成部分，中国的国有企业担负着在国际竞争中树立民族品牌和代表中国产品核心竞争力的重要责任。然而，TPP 要求削弱政府对国有企业的影响并提高企业决策的透明度，这对中国的所有制结构和国有企业长期以来的治理模式提出新的挑战。另外，部分国有企业在失去来自政府的支持后能否继续保持在国际市场的竞争力也是一个问题，这将不仅是企业也是中国相关产业面临的重大考验。

### （三）引入环境和劳工标准带来的风险

在 TPP 谈判之前，环境保护和劳工权利并未纳入国际贸易规则体系。TPP 对环境和劳工标准作出明确规定，并要求建立强有力的保障机制。在中国，尽管环境问题日益突出，但环境并未作为要素反映在生产过程中，环境问责机制也相对欠缺。对于劳工问题，中国虽实施了《劳动法》并建立了劳动仲裁制度，但是劳工被侵权现象仍非常普遍。

在现有国际贸易规则体系中引入环境和劳工标准，实际上抬高了竞争门槛。这将使中国的高污染、劳动密集型企业受到冲击。具体来讲，这提高了对环保和劳动力的要求，短期内使企业成本上升。因此，靠廉价劳动力或低环保成本的企业竞争优势将不复存在。南方沿海地区处于全球价值链低端的、加工初级原料的出口企业将面临严峻挑战。另外，TPP 下的争端解决机制可受理一成员国对另一成员国关于环境和劳工问题的诉讼。由此，环境法将不再是“软法”，而是具备了“牙齿”。许多发达国家的 NGO 将利用这一争端解决机制来督促中国政府和企业执行标准，使中国面对更广泛的国际监督。

### （四）政府和企业面临适应新规则的挑战

---

<sup>①</sup> WTO, *United States—Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China*, WTO/DS379, August 31, 2012, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds379\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds379_e.htm).

ISDS 争端解决机制的引入，将使投资企业在政府有关政策和行为不符合其承诺时，可诉诸仲裁解决争议。而中国目前各地方政府对遵守国际条约的意识还很淡薄，很多政策的制定和出台缺乏论证，并需确认在国际义务层面的合法性。但 ISDS 制度的引入将使地方政府的各种政策和行政行为置于外商企业的监督之下。一旦出现争议，各级政府应提交相关证据，积极应诉。这无疑给政府的执政和管理水平提出了更高要求。另外，随着中国企业走出去，企业在面对复杂情况以及在东道国违反相关法律规定时，要积极利用法律手段解决问题。这对企业适应各国法律制度，参与全球竞争提出了更高的要求。

#### 四、以改革适应高标准的国际规则

对于 TPP 的态度，国内学界的的声音主要分成两种：一部分学者认为 TPP 的开放标准过高，与中国的国情相差甚远，对加入 TPP 持保留态度；<sup>①</sup> 另一部分学者则认为中国应该参与 TPP 谈判，这能够倒逼国内改革。<sup>②</sup> 就目前 TPP 谈判进程来说，中国已经失去了参与协商制定 TPP 规则的机会。但是，从长期来看，TPP 代表着新的国际贸易规则的制定方向，中国可以适应国际贸易规则为契机，以改革促发展，来应对高标准规则带来的挑战。

##### （一）推进国内改革，提升金融产业竞争力

十八届三中全会报告提出以金融体制改革为重要方向之一。其中，金融改革着力降低金融行业准入门槛，形成多元化竞争性的金融体系。报告虽未明确对国外资本放开的尺度，但是指明了建立“多元化”、“竞争性”的金融体系，这种竞争性市场对于培育国内企业的竞争力无疑具有积极意义。<sup>③</sup> 提

<sup>①</sup> 陈一鸣、卢昊：《中美隔空争 APEC 峰会目标 美欲推 TPP 协定被指牵制中国》，载《环球时报》2011 年 11 月 9 日；蔡鹏鸿，《TPP 是美国再平衡战略梦 中国不应着急加入》，载《环球时报》2013 年 7 月 24 日；魏峰：《想做牺牲品？那么请加入 TPP》，观察者网，2013 年 5 月 31 日，[http://www.guancha.cn/WeiFeng/2013\\_05\\_31\\_148187.Shtml](http://www.guancha.cn/WeiFeng/2013_05_31_148187.Shtml)；潘亮：《美国主导下的 TPP 实质是不平等条约》，凤凰网，2011 年 12 月 7 日，<http://opinion.hexun.com/2011-12-07/136082093.html>。

<sup>②</sup> 何帆、杨盼盼：《中国不应缺席 TPP》，金融时报中文网，2013 年 6 月 18 日，<http://www.ftchinese.com/story/001050933>；魏建国：《中国可以加入 TPP 以谈判倒逼改革》，凤凰网，2014 年 4 月 11 日，<http://finance.ifeng.com/news/special/2013fortune/20130607/8117204.shtml>。

<sup>③</sup> 在党的十八届三中全会上，《中共中央关于全面深化改革的重大决定》指出，“扩大金

高中国金融企业的竞争力，是减少外资金金融企业进驻中国产生冲击的最有效方法。与此同时，中国应将思路从限制金融市场准入转向加大金融监管力度，从宏观金融监管转向微观企业内部实行“金股等国际通行的股权形式和有效监管”，着重提高建立金融市场的有序性和有效性。在金融全球化趋势加强、人民币国际化步伐加快的背景下，中国开放金融市场有着来自外部和内部的双重动力，稳定开放、竞争有序的金融体系才是金融体制改革的方向。

(二) 深化国有企业改革，在谈判中为国有企业争取更大的贸易空间

在 TPP 谈判之前，一些发达国家已经通过国内法对国有企业参与投资和竞争的行为作出了限制。<sup>①</sup> 国有企业在国际贸易和对外投资方面正面临不利局面。中国共产党十八届三中全会指出，要积极发展混合所有制经济。2014年8月，国家发改委公布国有企业改革方案，将在一些行业对私人资本开放，强调发展混合所有制是国有企业改革的突破口。这是国有企业改革的重要举措。面对国际上对国有企业的争议以及国内对国有企业改革的呼声，改革的思路已经从保护国有企业转移到保护民族和国家的竞争力上。换言之，既要推动和促进代表中国先进生产力和行业竞争力企业的发展，也要充分发挥民营企业的作用。改革开放30多年来，中国的民营企业得到了大力发展，在国际市场上形成了一批具有竞争力的品牌。允许私人资本注入国有企业，建立混合所有制企业，这一方面可有效利用私人资本，提高中国企业在国际市场的竞争力，谋求更大的竞争优势；另一方面还可以规避国际贸易规则中有关国有企业的敏感问题，从而有利于国有企业顺利参与国际竞争。

在坚持国有企业改革的同时，在国际贸易谈判中，中国可以从以下几个方面为国有企业争取空间：第一，限制国有企业的范围。2014年9月在越南河内举行的非正式磋商中，国有企业的定义和范围是主要谈判内容之一。国有企业限定在国家层面还是扩展到省或市的级别，其中有很多技术性问题。

---

融开放，在加强监管前提下，允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构”。以实现金融机构的多元化和推动金融机构间的竞争。另外，《报告》还明确指出，“发展普惠金融，鼓励金融创新，丰富金融市场层次和产品”。力图培养金融行业的整体竞争实力。

<sup>①</sup> 加拿大2013年财政预算实施议案(Budget Implementation Bill)对其投资法案提出一系列修改，其中包括对国有企业进行界定以及在国有企业进行投资时实行实际控制审查。参见WTO, *WTO Report on G20 Trade Measures (Mid-October 2012 to Mid-May 2013)*, June 13 2013, p. 16, [http://www.wto.org/english/news\\_e/news13\\_e/g20\\_wto\\_report\\_dec13\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/news_e/news13_e/g20_wto_report_dec13_e.pdf).

中国在谈判时，可以从自身的国情出发进行论证，尽可能将国有企业的范围缩小到最小。第二，主张将有关国家能源、水利和基础设施的国有企业列入适用例外。在 TPP 谈判中，墨西哥已经主张将其能源企业排除在国有企业之外。<sup>①</sup>通过扩大适用例外的范围，为相关企业争取更大的空间。第三，主张与国有企业相关的条款不具有强制性约束力（non-binding），即在国有企业不履行有关义务时，不构成违反条约的情况。总体而言，努力把与国有企业有关的协议作为自愿义务，从而避免在相关政策制定中对自身形成束缚。

### （三）保护环境，改善劳动条件，扶持企业适应国际标准

如前所述，将环境保护和最低劳工标准写进贸易规则给中国现阶段的经济发展模式带来诸多挑战。但是，从社会发展的角度看，实现人与环境的共生和谐，增进人民福祉，是中国经济发展和社会进步追求的目标。中共十八届三中全会在环境问题上明确指出，“加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。”<sup>②</sup>以环境为代价的粗放型增长方式虽然在过去的 30 多年里带来了经济发展，但环境破坏严重，无法实现经济的可持续增长。2013 年 11 月，李克强总理在谈到环境问题时也明确指出，“让制造污染的企业付出付不起的成本。”<sup>③</sup>环境问题已经到了非整治不可的地步。中国进行保护环境，一方面要在事中、事后纠错，加大惩罚力度；另一方面更要强调事前预防，将环境成本内化到生产成本中，使环境保护成为生产者需要考虑的要素之一。企业引进环保技术、采取环保措施的成本低于其破坏环境所受到的惩罚；企业提高环境保护水平使其产品能够销往更多的国家和地区，那么企业将有动力改造环境设备，努力达到环境标准。在环境保护、国际贸易及经济发展之间建立的正循环将会对经济和社会发展带来深远影响。

经济发展的最终目标是提高人的福祉，不仅是环境问题，劳工问题也是

---

<sup>①</sup> “Mexico Energy SOEs Likely Fall outside Scope of U.S. Proposal in TPP,” *Inside U.S. Trade's*, Vol. 30, No. 40, October 11, 2012, [https://www.iamericas.org/news/energy/Iamericas\\_Mexican\\_Energy\\_SOEs\\_IJUST\\_10-12.pdf](https://www.iamericas.org/news/energy/Iamericas_Mexican_Energy_SOEs_IJUST_10-12.pdf).

<sup>②</sup> 张高丽：《大力推进生态文明 努力建设美丽中国》，载《求是》2013 年第 24 期，第 3 页。

<sup>③</sup> 《李克强：让制造污染的企业付出付不起的成本》，凤凰网，2013 年 11 月 14 日，<http://vip.v.ifeng.com/newsvip/shishizhitongchevip/201311/02c9deaf-fbe0-438e-95b6-6ab35b05b121.shtml>.

同样的道理。环境和劳工问题写入贸易规则，短期内会带来很多不利。但是从长远来看，这将会带来更多发展机会：小到企业大到国家，改革的一个基本思路就是如何转变发展模式，寻找新的增长点，并在迎接挑战中找到新的发展路径。另外，中国在制定相关政策时，可以给予企业更多环境保护补贴，帮助企业完成环境设备升级以及生产模式转变。WTO近年来的司法实践表明，国际贸易规则的解释朝着有利于环境保护的方向发展。<sup>①</sup> 国家发改委应该与环保部和商务部合作，在制定相关产业政策时推动实现产业升级。在政策制定方面，商务部可以为发改委提供更多政策建议，在推动环境保护的同时，有效规避国际贸易规则。

#### （四）建立为企业提供贸易规则咨询的机构

亚洲各国企业利用自贸区的研究数据表明，亚洲企业对自贸区的利用程度普遍偏低。部分原因在于企业对自贸区的利用意识淡薄，自贸区的内容对企业而言过于复杂。<sup>②</sup> 亚洲各国政府应该向企业提供更多有关自贸区的信息，包括自贸区培训和法律咨询服务。同时，还可以为出口企业提供更多的贸易法规和国际标准的政策咨询。在加入 WTO 之初，中国曾在上海等地建立了 WTO 咨询中心。这些机构的有效工作为中国企业适应 WTO 下的国际贸易规则和真正走出去提供了很好的支持。在新一轮贸易规则的制定以及 TPP 倡导的高标准贸易条件下，中国政府应当设立更多的服务机构，为企业提供咨询服务，帮助企业熟悉并有效利用新规则，从而最大限度地受益于规则的修订。

作为国际贸易体系现有规则的接受者，中国受益于 WTO 多边贸易体制，既实现了过去十多年的高速发展，也确立了在全球产业链以及国际竞争中的地位。2013年，中国超过美国成为世界第一大货物贸易国。2014年，中国的货物和服务贸易出口和进口分别达到其国内生产总值（GDP）的 22.6% 和 18.9%，<sup>③</sup> 贸易成为中国经济的主要支柱之一。中国作为国际贸易大国，适逢国际贸易新规则制定的契机，希望积极参与新规则的制定，来扭转其在国际

<sup>①</sup> WTO, "United States—Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products," WT/DS58/AB/R, November 21, 2001, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds58\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds58_e.htm).

<sup>②</sup> The Economist Intelligence Unit, *FTAs: Fantastic, Fine or Futile? Business Views on FTAs in Asia—A Survey by The Economist Intelligence Unit*, July 11, 2014, <http://www.economistinsights.com/countries-trade-investment/analysis/ftas-fantastic-fine-or-futile>.

<sup>③</sup> World Bank Database, <http://data.worldbank.org/country/china>.



贸易体系中的被动地位。但 TPP 的进展极可能使中国再度落后，美国将在 TPP 签订后不遗余力地推动新规则在地区乃至多边体系内为更多国家所接受。中国将再次面对与当年加入 WTO 相似的情形，即适用新规则使相关产业发展既面对机遇，也要面临挑战。分析新的贸易规则，评估新规则对产业发展带来的影响是中国积极应对挑战的重要途径。同时还应该将挑战转化为自身经济发展的机遇，将应对挑战的策略与中国当前的改革方案相结合，推动中国积极参与国际竞争并与世界经济深度融合。这将是中国经济调整结构、参与全球价值链分工的又一个发展机遇。

TPP 高标准的国际贸易规则极可能在较短时间内变成现实，对包括中国在内的新兴国家带来了重大压力。特别是，新兴国家目前都不同程度地面临经济发展困难，TPP 协定对这些国家来说既是挑战，也是机遇。在国际格局变化的背景下，中国和其他新兴经济体都谋求获得世界经济秩序中的更大话语权。新兴经济体参与国际经济秩序的诉求对美国等西方国家主导的布雷顿森林体系构成了挑战。作为回应，美国和其他发达国家仍然试图通过 TPP 和 TTIP 来延续其国际贸易规则制定的垄断性权力，将中国和其他新兴经济体排除在外。发达国家通过引入新规则，提高竞争门槛，强化其在国际市场上的竞争优势，遏制和阻挠新兴国家参与新一轮国际竞争。

因此，新兴国家应该在国际贸易规则制定等重大问题上加强协调与合作，形成合力，共同发声，从而提升它们在国际贸易体系中的整体影响力。一方面，新兴国家应加强联合，在新国际贸易规则的谈判中对新议题和高标准提出自己的观点和主张并协调一致，影响规则的发展方向；另一方面，新兴国家也应在贸易和投资开放方面进行深度合作，推动达成自贸协定，在新兴国家间形成统一市场，进而抵消发达国家通过 TPP 和 TTIP 产生的贸易转移效应。作为最大的新兴经济体，中国应该利用这个历史机遇，引领其他国家，推动国际贸易体系朝着有利于发展中国家的方向发展。

[收稿日期：2015-07-09]

[修回日期：2015-07-30]

[责任编辑：石晨霞]

# 中国参与 2030 年议程全球伙伴关系 关系的战略思考 \*

张 春

**【内容提要】** 联合国 2030 年可持续发展议程已基本完成制定工作，关注焦点正转向后续执行和监督，这很大程度上需要强有力的全球伙伴关系加以支持。对中国而言，参与 2030 年议程的全球伙伴关系意味着对成本与收益的平衡。在收益方面，中国的实力决定了物质性收益较小且领域有限，但在非物质性收益方面可能有较大潜力。相比之下，中国需要为全球伙伴关系贡献更多物质性公共产品，但非物质性特别是思想性公共产品的提供可能会遭到抵制。因此，中国参与全球伙伴关系的获益结构可概括为：物质性成本高于收益，非物质性收益具有较强不确定性。虑及自身发展中国家身份和未来发展的不确定性，中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的战略可以是：在全球性多边论坛作出明确战略承诺，在双边（集体）论坛作出切实的物质承诺，通过倡导 2030 年议程促进国内全面深化改革。

**【关键词】** 联合国 2030 年可持续发展议程 全球伙伴关系 中国角色

**【作者简介】** 张春，上海国际问题研究院外交政策研究所研究员

**【中图分类号】** D815

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)05-0112-16

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201505008

---

\* 本文得到英国国际发展部（DFID）“中国国际发展研究网络”（CIDRN）研究项目的资助，特此感谢。

2000 年启动的联合国千年发展目标（MDG）即将于 2015 年年底到期，经过此前四年多的全球性咨询和开放性讨论后，<sup>①</sup> 接替 MDG 的联合国 2030 年可持续发展议程（以下简称“2030 年议程”<sup>②</sup>）的制订工作已基本完成，并将于 2015 年 9 月的联合国发展峰会期间正式通过。尽管相关争论仍在继续，但对 2030 年议程的关注重点正逐渐从早期的目标框架建构，转向更为具体的执行手段、后续落实和全球发展伙伴关系（以下简称“全球伙伴关系”<sup>③</sup>）等方面。考虑到 MDG 从规划到具体落实耗时长达五年（2001—2005 年），国际社会普遍希望能够推动 2030 年议程尽早落实。由此而来，对全球伙伴关系的关注正日渐上升，因为无论是执行手段还是后续落实，最终都与全球伙伴关系密切相关。作为新兴大国的重要一员，中国在 2030 年议程的全球伙伴关系中的作用，受到国际社会的普遍关注。2015 年 5 月 13 日，中国外交部公布的第二份联合国 2015 年后发展议程（以下简称“2015 年后议程”）政策立场文件也论及“全球发展伙伴关系”，但并未论及中国的潜在贡献。<sup>④</sup> 显然，中国不可能、也不会回避自身在 2030 年议程中全球伙伴关系中的贡献问题，但任何参与全球伙伴关系的战略规划都必须首先对其成本—收益加以评估。以此为出发点，本文试图结合对 2030 年议程目前有关执行手段、后续落实及全球伙伴关系的目标倡议的分析，考察中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的获益结构，并提出中国参与全球伙伴关系的战略设计。

---

<sup>①</sup> 有关 2015 年后议程谈判进程的讨论，可参见张春：《2015 年后国际发展议程的进程压缩与中国的可能贡献》，载《联合国研究》2014 年第 1 期（第 3 卷），第 71-75 页。

<sup>②</sup> 2015 年 7 月底，2015 年后议程政府间谈判结束，并将议程名称正式更改为“2030 年可持续发展议程”。参见 *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development, Outcome Document of Summit for Adoption of the Post-2015 Development Agenda*, New York: United Nations, August 15, 2015。由于在此之前对该议程较为普遍的称谓是“联合国 2015 年后发展议程”（UN Post-2015 Development Agenda），因此本文在需要的地方仍称之为“2015 年后议程”。

<sup>③</sup> 对 2030 年议程的全球伙伴关系的称谓不尽统一，在该议程的讨论初期一般称之为“新全球伙伴关系”（new global partnership），到可持续发展目标（SDG）被确定为 2030 年议程的核心目标体系后，对伙伴关系的命名也相应地变更为“可持续发展全球伙伴关系”，也有人笼统地称之为“全球发展伙伴关系”。本文以“全球伙伴关系”加以概括，不讨论上述术语的内部差异。

<sup>④</sup> 《2015 年后发展议程中方立场文件》，外交部网站，2015 年 5 月 13 日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/tytj\\_611312/zcwj\\_611316/t1263453.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/tytj_611312/zcwj_611316/t1263453.shtml)。中国政府有关 2015 年后议程的第一份政策立场文件于 2013 年 9 月公布。

## 一、中国参与全球伙伴关系的潜力分析

尽管取得了重大成就，但 MDG 到 2015 年底难以全面实现，仍是少有疑问的。导致这一尴尬的原因之一在于全球伙伴关系（MDG 第 8 项目标）的执行不力。基于这一教训，联合国秘书长 2015 年后联合国发展议程高级别名人小组（High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda，以下简称“高级别小组”）在 2013 年 5 月呼吁建立“新全球伙伴关系”。<sup>①</sup> 2014 年 12 月 4 日公布的联合国秘书长综合报告指出，2030 年议程应当有六个基本要素，其中之一就是“伙伴关系：为可持续发展促进全球团结”。<sup>②</sup> 在上述政治性呼吁之外，对 2030 年议程全球伙伴关系最为详尽的讨论和规划是联合国大会可持续发展目标开放工作组（Open Working Group of the General Assembly on Sustainable Development Goals，以下简称“开放工作组”）提出的 2020 年议程目标框架。于 2014 年 8 月 12 日正式提交联合国秘书长的开放工作组报告的第 17 项目标名为“加强实施手段、重振可持续发展全球伙伴关系”，下面有 19 个具体目标，全部指向全球伙伴关系建设。在其余 16 个目标所附的 43 项执行手段中，另有 31 项明确提及国际合作，<sup>③</sup> 也可归入全球伙伴关系的范畴。换言之，在涉及执行手段、后续落实和全球伙伴关系的共计 62 项具体目标中，有 50 项明确涉及国际合作。可以认为，全球伙伴关系的落实情况，将极大地影响 2030 年议程的完成预期。

作为新兴大国的重要一员，中国被认为对 2030 年议程全球伙伴关系的建设至关重要。例如，联合国秘书长在其综合报告中指出，南南合作下的新兴经济体大力加强团结令人鼓舞。更多国家需要致力于为国际公共融资提供捐助，并确定具体目标和时间表。<sup>④</sup> 又如，非洲在其有关 2015 年后议程的非洲

---

<sup>①</sup> *A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development: The Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda*, New York: United Nations, May 30, 2013.

<sup>②</sup> 《2030 年享有尊严之路消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球》，秘书长关于 2015 年后可持续发展议程的综合报告，联合国，A/69/700，2014 年 12 月 4 日，第 15 页。

<sup>③</sup> 详见《大会可持续发展目标开放工作组的报告》，联合国大会，A/68/970，2014 年 8 月 12 日。

<sup>④</sup> 《2030 年享有尊严之路消除贫穷，改变所有人的生活，保护地球》，第 22 页。

共同立场和“2063 年愿景”(Agenda 2063)第一个十年执行规划(2013—2023)中都强调,非洲的可持续发展需要外部融资的支持,其中有相当一部分来自于包括中国在内的新兴大国。<sup>①</sup>对以西方为主导的国际社会而言,由于尚未完全从 2008 年的全球金融和经济危机中恢复过来,再加上新兴大国的群体性崛起,要求以中国为代表的新兴大国更多地贡献于 2030 年议程全球伙伴关系也就合乎情理。尽管在开放工作组倡导的目标框架中并未明确列出具体的目标,但有关加强国内资源调动(具体目标 17.1)、从多方面调动额外财政资源用于发展中国家(具体目标 17.3)、帮助发展中国家实现长期债务可持续性(具体目标 17.4)以及其他有关南南合作、三角区域和国际合作、技术转让等都要求新兴大国为全球伙伴关系作出更大贡献。<sup>②</sup>

中国的确有重大潜力贡献于 2030 年议程全球伙伴关系的建构。这首先源于中国自身在落实 MDG 及参与 MDG 全球伙伴关系中所取得的成就。中国是第一个提前实现减贫目标的发展中国家。中国极端贫困人口减少数量占全球减贫总数的 2/3,为世界减贫事业作出了巨大贡献。同时,作为一个负责任的发展中国家,中国在南南合作框架下,为 120 多个发展中国家实现千年发展目标提供力所能及的支持和帮助。<sup>③</sup>

其次,中国较早倡导建立新的全球发展伙伴关系。早在中国共产党第十八次全国代表大会上,中国就提出“在谋求本国发展中促进各国共同发展,建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系,同舟共济,权责共担,增进人类共同利益”;其中“建立更加平等均衡的新型全球发展伙伴关系”倡议,比高级别小组提出“新全球伙伴关系”倡议早了半年时间。另外,中国还公布了两份有关 2030 年议程的政策立场文件。2013 年 9 月公布的第一份政策立场文件,既是大国中的第一份,也是全球范围内最早的一批政策立场文件之一。而 2015 年 5 月公布的第二份文件,则专门提出“建立更加平等均衡的全

---

<sup>①</sup> African Union, *Agenda 2063: The Africa We Want, Popular Version*, 3rd Edition, Addis Ababa, Ethiopia, January 2015, pp. 16-17; “Background Note,” Workshop on Agenda 2063 First 10-Year Implementation Plan, Lusaka, Zambia, March 2-6, 2015, <http://agenda2063.au.int/en/events/workshop-agenda-2063-first-10-year-implementation-plan-lusaka-zambia>, Annex 3 “Agenda 2063 Financing, Domestic Resource Mobilization and Partnerships”.

<sup>②</sup> 详见《大会可持续发展目标开放工作组的报告》,联合国大会, A/68/970, 2014 年 8 月 12 日。

<sup>③</sup> 《2015 年后发展议程中方立场文件》, 2015 年 5 月 13 日。

球发展伙伴关系”。<sup>①</sup>

最后，中国还与其他国家特别是发展中国家合作，积极推动2030年议程全球伙伴关系的建构。中国曾通过多个多边外交平台发出呼吁，倡导强化全球发展伙伴关系，如2012年7月在北京召开的中非合作论坛第五届部长级会议<sup>②</sup>和2013年3月在南非德班召开的金砖国家领导人会议。<sup>③</sup>在有关2030年议程的政府间谈判中，西方国家为了尽量降低自身未来在全球伙伴关系中的潜在负担，不断试图推翻既有的谈判成果，特别是“共同但有区别的责任”原则。对此，中国与广大发展中国家特别是七十七国集团共同抵制，明确表示不希望看到推倒重来的局面，<sup>④</sup>这对有关全球伙伴关系的建构有着重要意义。

当然，中国参与全球伙伴关系也面临一些制约，其中最为重要的是国内协调困难。尽管一个由30余个部委组成的部际协调机制在2012年已经建立，但除外交部、商务部和财政部之外，其余部委事实上只有在被上述部门询问

---

<sup>①</sup> 同上。

<sup>②</sup> 中国呼吁“国际社会在联合国的领导下，重视可持续发展领域执行力不足的状况，展现寻求共识的政治诚意和承诺，就后千年发展目标可持续发展框架的实施计划达成一致，并敦促发达国家兑现对发展中国家特别是非洲国家的援助承诺”。《中非合作论坛第五届部长级会议北京宣言》，中非合作论坛网站，2012年7月23日，<http://www.focac.org/chn/ltada/dwjbzzjh/hywj/t954267.htm>。

<sup>③</sup> 中国国家主席习近平在此次峰会上呼吁，“我们要共同参与国际发展议程的制定，充分利用人类积累的生产力和物质资源，完成联合国千年发展目标，缩小南北发展差距，促进全球发展更加平衡”。参见习近平：《携手合作共同发展——在金砖国家领导人第五次会晤时的主旨讲话》，外交部网站，2013年3月27日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxw\\_602251/t1025978.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1025978.shtml)。

<sup>④</sup> 这一斗争自2014年9月第69届联大期间就已开始。当开放工作组有关2015年后议程的目标框架的报告递交联合国大会之后，西方便试图另起炉灶，在第69届联大期间已产生激烈交锋。此后，于12月初公布的联合国秘书长综合报告，带有明显的动摇开放工作组报告的意味。最激烈的交锋发生在2015年3月的第三轮政府间谈判期间。例如，在3月23日的发言中，G77+中国称“坚决反对对SDGs的重新安排或重新打包”；在25日的发言中，G77+中国的语气明显强硬，称“由于OWG-SDGs报告是由联大决议通过的”，因此“强烈反对任何对已同意的SDGs报告重启谈判的尝试”。*Statement on Behalf of the Group of 77 and China*, by Ambassador Kingsley Mamabolo, Permanent Representative of the Republic of South Africa to the United Nations and Chair of the Group of 77, On the Occasion of the 3rd Session of the Intergovernmental Process on the Post-2015 Development Agenda, New York, March 23, 2015; *Statement on Behalf of the Group of 77 and China*, by Thembele Ngculu (Mr), Counsellor of the Permanent Mission of the Republic of South Africa to the United Nations, On the Occasion of the 3rd Session of the Intergovernmental Process on the Post-2015 Development Agenda, New York, March 25, 2015.

立场或建议时才参与，平时并不关注这一问题。例如，截至目前联合国公布的最新、最为详尽的各国在开放工作组谈判中提议的具体目标的数据，是为 2013 年 5 月开放工作组第 11 次会议准备的工作文件。该文件共列举了 16 个重点领域（即后来的“目标”）和 140 项具体目标，中国提议 30 项具体目标，远比印度（6 项）、俄罗斯和南非（各 1 项）多，巴西也仅比中国多 3 项。<sup>①</sup> 但需要指出的是，由于各部门参与程度不一，中国在教育、气候变化、海洋资源保护和可持续利用等三个重点领域没有任何表态。这很大程度上说明相关部门的参与明显不足。

## 二、中国参与全球伙伴关系的潜在获益

迄今为止，中国在 2030 年议程制定中的态度积极，这一方面源于中国对自身未来发展的基本判断，另一方面则源于中国在逐渐发展起来之后尝试提供更多国际公共产品，特别是代表发展中国家争取更高的国际地位和实际利益。结合日益增长的经济实力，中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的潜在获益更多是非物质性的，而不是物质性的经济利益回报。具体而言，中国从 2030 年议程执行和全球伙伴关系中的获益更多是非融资性和政治性的，环境性、社会性获益其次，融资性、经济性收益最小。依据潜在获益的大小，中国的潜在获益可分为四类：

第一，获益潜力最大的领域是中国国家形象的有效改善。中国可通过提供更多国际公共产品，如提供官方发展援助，协助发展中国家实现长期债务可持续性（具体目标 17.2），在科学、技术和创新等方面加强南北、南南和三方合作（具体目标 17.6），为发展中国家提供能力建设资助（具体目标 17.9），加强促进可持续发展全球伙伴关系（具体目标 17.16），促进公私伙伴关系（具体目标 17.17）等，展示自身作为国际体系中负责任大国的意愿和能力，全面提升中国的国家形象。

---

<sup>①</sup> 作者根据该文件的注释统计得出的结果。参见“Working Document for May 5-9, Session of Open Working Group,” *UN Sustainable Development Knowledge Platform*, April 24, 2014, [http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3686WorkingDoc\\_0205\\_additional supporters.pdf](http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/3686WorkingDoc_0205_additional supporters.pdf)。

第二，获益潜力相对较大的领域是中国在全球治理和国际规范制定中的话语权提升。2030年议程的核心是可持续发展目标（SDGs），它对中国未来的发展空间有重要影响。改革开放30余年来，中国经济快速发展，但其环境后果也较为严重并将持续显现。因此，在2014年12月发布的《中美气候变化联合公报》中，中国正式提出，争取到2030年实现温室气体排放达到峰值，此后转入下降通道。<sup>①</sup>与新一任中国领导人的“四个全面”特别是“全面深化改革”相结合，可以认为，未来15年即2030年议程的执行期（2015—2030）是中国环境治理、经济结构转型等国内发展战略的关键时期，因此中国对2030年议程的绝大多数目标和具体目标是持欢迎态度的。正如中国政府第二份政策立场文件所指出的，“中国经济进入新常态，经济下行压力加大，发展不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，农业基础依然薄弱，资源环境约束加剧，创新能力不足，转变经济发展方式和调整经济结构任务艰巨”，因此中国政府“将坚持从本国国情出发，将落实2015年后发展议程与本国发展战略有机结合，与世界各国携手并肩，为打造人类命运共同体，实现各国人民的美好梦想而不懈努力”。<sup>②</sup>正是基于这一战略判断，中国提出要推动构建全面、均衡的国际发展合作架构。为了加强后续落实，中国建议重点审议官方发展援助（具体目标17.2）、技术转让（具体目标17.6，17.7，17.8）和能力建设（具体目标17.9）等承诺落实情况。为了确保2030年议程的更好落实，中国也支持有关“数据革命”（具体目标17.18，17.19）的呼吁。尽管中国仍相对谨慎地使用“加强数据统计”等词汇，但中国在2014年11月宣布决定采纳国际货币基金组织（IMF）数据公布特殊标准仍表明，中国可为全球伙伴关系中的数据透明度、数据革命作出更大贡献。

第三，获益潜力相对较小的领域是经济或物质利益回报。首先，经过改革开放30余年的发展，中国已经有相对充裕的资金用于自身的发展，因此在2030年议程框架下获得更多官方发展援助的可能性将大大下降；相反，中国需要承担更大的对外援助责任。尽管如此，中国从其他发达国家获得社会性、

---

<sup>①</sup> 《中美气候变化联合声明》，外交部网站，2014年11月12日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zt\\_611380/dnzt\\_611382/fzshyjxghd\\_669568/zxxx\\_669570/t1210034.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zt_611380/dnzt_611382/fzshyjxghd_669568/zxxx_669570/t1210034.shtml)。

<sup>②</sup> 《2015年后发展议程中方立场文件》，2015年5月13日。



法律性援助或社会基础设施类援助的机会仍然存在，中国仍可继续从全球融资体系中获益，尽管可能会持续下降。其次，在发展援助之外，2030 年议程也致力于推动世界贸易组织下多哈回合谈判取得进展，建立一个更加普遍、有章可循、开放、非歧视和公平的多边贸易体系（具体目标 17.10），这将有助于改善中国的对外贸易环境，促进中国对外贸易的持续发展。再次，国际技术转让特别是环境友好型技术（具体目标 13.a、15.a），也将有助于推动中国当前的经济结构改革，特别是促进可持续发展。最后，对发展中国家的赋能技术的利用（具体目标 17.8），特别是信息和通信技术的利用，也有利于中国信息与通信类企业的海外市场开拓。

最后，还存在一些不确定性相对较高的隐性获益。例如，考虑到中国是一个农业大国，因此具体目标 2.a（通过加强国际合作，增强发展中国家特别是最不发达国家的农业生产能力）可能有助于改善中国的农产品和农业技术的国际市场环境；而具体目标 2.c（帮助限制粮食价格的极端波动）也将有助于中国国内市场的价格稳定。又如，具体目标 3.b（支持研发防治传染性和非传染性疾病的疫苗和药品）可能促进中国国内的药品研究和制药水平，并潜在有利于中国药品出口。再如，具体目标 6.a（帮助发展中国家开展与水 and 环境卫生有关的活动和方案，包括集雨、咸水淡化、用水效率、废水处理、回收利用和再利用技术）如得以实现，对于提升中国集雨、咸水淡化、用水效率、废水处理、回收利用和再利用技术均有积极意义；具体目标 15.b（为可持续森林管理提供资金，推动森林管理，包括促进保护和重新造林）可能促进中国在森林保护方面的努力，对缓解日趋严重的沙漠化相当重要。需要指出的是，上述领域的获益都存在较大的不确定性，因此很难归入明确的获益之中。

### 三、中国参与全球伙伴关系的潜在成本

作为最大的发展中国家，中国已经为推动其他发展中国家落实千年发展目标、实现共同发展作出了重要贡献。在此基础上，中国愿意为 2030 年议程全球伙伴关系作出更大贡献。中国政府认为，“应建立更加平等均衡的全球

发展伙伴关系，致力于促进共同繁荣与发展，其核心仍是南北合作，南南合作是南北合作的有益补充。应加强发展筹资，发挥南北合作的主渠道作用。发达国家应履行官方发展援助的承诺，切实提供发展援助，加大对发展中国家尤其是非洲国家和最不发达国家支持力度。发展中国家应继续加强南南合作，团结互助，共谋发展。”<sup>①</sup>

相对于中国获益更多的是非物质性、政治性而言，中国参与全球伙伴关系的潜在成本更多是物质性的。具体而言，中国的潜在成本也可以依大小分为三类：

第一，中国参与2030年议程执行和全球伙伴关系的最明显和最大的成本是增加对可持续发展全球伙伴关系的物质性贡献，特别是可持续发展目标融资、债务减免、关税减免与贸易促进、技术转让等方面。尽管中国短期内不会围绕官方发展援助指标作出明确承诺，但不同政府部门的立场差异仍表明中国增加官方发展援助的可能。例如，对外交部而言，坚持“共同但有区别的责任”原则仍是核心，因为“这是国际社会在发展领域的重要共识，是开展国际发展合作的基础”。<sup>②</sup>相比之下，负责对外援助的商务部对此开放得多，2014年12月15日正式实施的商务部部令《对外援助管理办法》本身便能体现这一态度变化。在2014年4月该文件的公开征求意见稿中，仍保留了传统的“量力而行，尽力而为”字样，但12月正式实施的最终版却将其删除，这意味着中国可能为国际发展融资贡献更大力量。<sup>③</sup>而在负责资金分配的财政部看来，中国目前有相对丰厚的资本特别是外汇储备，完全可将部分资金用于促进国际发展合作。

第二，中国也需要为全球伙伴关系的平台建设贡献力量。2030年议程本身是一种国际发展合作的努力，但它也涉及诸如安全、人权、治理等其他非

---

<sup>①</sup> “China’s Position Paper on the Development Agenda beyond 2015,” Chinese Foreign Ministry website, September 22, 2013, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/t1078984.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1078984.shtml).

<sup>②</sup> 《2015年后发展议程中方立场文件》，外交部网站，2013年9月22日，[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/1179\\_611310/t1078969.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/1179_611310/t1078969.shtml)。

<sup>③</sup> 中华人民共和国商务部：《对外援助管理办法（试行）》，商务部令2014年第5号，2014年11月15日发布，<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201411/20141100799438.shtml>；中华人民共和国商务部：《对外援助管理办法（草案）》（征求意见稿），2014年4月18日，<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/as/201404/20140400556051.shtml>。

发展目标。因此，2030 年议程全球伙伴关系的平台可能与其他领域的既有平台或类似机制存在重叠之处。因此，在 2030 年议程的执行措施和后续落实中，中国需要与国际社会一道，共同梳理全球伙伴关系的平台体系，尽量减少重复。根据与议程核心目标 SDG 的关系，2030 年议程全球伙伴关系的平台建设可有四种类型（表 1）：

一是“SDG 平台”，即置于 SDG 或 2030 年议程框架内讨论的，主要涉及 SDG 的融资安排。尽管 2015 年 7 月在埃塞俄比亚举行的第三次联合国融资大会（Finance for Development, FfD）被寄予厚望，但该机制仍是一个综合性机制。就 2030 年议程的全球伙伴关系而言，其适当平台应是目前已经运作的政府间可持续发展融资专家委员会（Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing, ICESDF）。

二是“SDG+平台”，即 SDG 与现有平台相结合产生的平台，主要包括：SDG 框架内的贸易促进措施，必须与 WTO 下的多哈回合谈判相结合，也可利用联合国贸发大会（UNCTAD）作为辅助性谈判平台；技术转移问题可能涉及世界知识产权组织(WIPO)和联合国南南全球技术产权交易所(SS-Gate)；由于私营资本根本上是逐利的，不太可能对教育、水、卫生等公益性项目投资，因此私营部门的动员需要公共资金、政府等做好前期准备，特别是相关的投资环境创造和投资保护问题，因此必须在 SDG 的框架下结合双边和诸多投资保护协定来进行谈判。

三是“SDG 外平台”，即 SDG 谈判基本不会对既有进程产生太大影响的议题，需要在原有平台上继续讨论，SDG 谈判可成为一个积极的推动因素。具体议题包括：全球治理改革取决于更为具体的全球治理议题，希望通过 SDG 谈判及全球伙伴关系的建构来改变整个全球治理的结构或改革既不可能，也不现实，如国际货币基金组织和世界银行的改革；全球宏观经济体系稳定，也不可能通过 SDG 谈判解决，更需要在二十国集团（G20）或世界贸易组织等既有机制框架内推进；气候变化也必须充分尊重现有的机制。<sup>①</sup>

四是“新创平台”，即在相对不成熟或缺乏相关机制的议题上，在 SDGs

---

<sup>①</sup> 开放工作组所倡议的目标 13（采取紧急行动应对气候变化及其影响）特别注明，“认为《联合国气候变化框架公约》是商定全球气候变化对策的主要国际政府间论坛”。

表 1 2030 年议程全球伙伴关系的平台建设

平台类型	议题	获益	成本	潜在平台
SDG 平台	全球发展融资	小额社会基础设施援助，如法治、社会治理等	为国际发展合作提供更多资金	ICESDF
SDG+ 平台	贸易	改善对外贸易环境，促进对外贸易增长	贡献更多促贸援助	WTO UNCTAD
	技术转移	获得清洁能源、水资源管理、基本药品等技术	转移优质富余产能，促进发展中国家工业化，特别是高铁、飞机、基础设施建设等技术	WIPO SS-GATE
SDG 外平台	全球治理改革	提高话语权	代表发展中国家立场	IMF 世界银行
	稳定的国际宏观经济体系	提高话语权	代表发展中国家立场	G20
	气候变化	促进国内经济结构转型，改善国内环境治理	提供气候变化援助，承担更大排放责任	UNFCCC
创新平台	可持续消费与生产	改变国内消费习惯，调整国内增长方式	动员更多国内储蓄用于国际投资	
	数据革命	提高国内统计部门能力，增加数据透明度、及时性和准确度	提供更多对外能力培养的公共产品	联合国统计委员会

	私营部门承诺	动员国内私营行为体的资金，提高其国际竞争力	提供更多国际发展融资、法律和政策援助，帮助对象国创造更好的投资环境	
--	--------	-----------------------	-----------------------------------	--

资料来源：作者自制。

谈判的同时，需要思考如何创建相应的机制来落实这些专门议题的谈判，否则所取得的成果可能难以维持。具体的议题包括：可持续消费与生产，这需从根本上改变各国人民的生产与消费习惯，就中国而言需要改变长达几千年的储蓄文化，实现国内经济增长方式从外需拉动型转向内需推动型，因此仅靠 SDG 本身所达成的安排极可能是短期的，需要另行建立更为宏观和长期的谈判机制；数据革命，尽管短期内在 SDG 需要拥有比 MDG 更好的、更及时的数据等方面有着较高共识，但这种共识更多是技术性的，随着数据革命推进，很可能对国家的统计能力、数据主权、数据独立等产生影响，届时数据革命会上升为一个政治问题，在 SDG 谈判过程中达成的安排可能会不具有政治约束力，因此需要另建机制从政治和技术两个层面同时讨论。

第三，中国还需要为可持续发展全球伙伴关系贡献新的理念，其中最为重要的有两个方面：一是中国改革开放以来对平衡发展与安全相互关系的理念，即有关“发展—安全关联”的中国理念；二是中国作为一个快速崛起的发展中国家，其对南南合作理念的发展也会作出重大贡献，特别是在如减贫、技术转让、资本积累等方面。

#### 四、中国参与全球伙伴关系的战略设计

需要指出的是，上述中国参与全球伙伴关系的潜在收益与成本并非固定的，由于中国自身和国际社会在未来 15 年里的发展都仍充满不确定性，因此必须看到中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的获益结构的未来发展走势，并结合前述相对静态的成本—收益分析确立中国的参与战略。

在未来 15 年内，中国参与全球伙伴关系的获益结构可能出现以下三方面

的不利情况。第一，就物质性获益而言，中国从全球伙伴关系中的获益可能因自身发展而持续下降，而相应的中国的物质性公共产品提供可能持续上升。换言之，中国参与2030年议程全球伙伴关系的物质性成本与收益间的剪刀差可能日益拉大。如果在未来15年内，中国经济仍能保持稳定增长态势（尽管增长速度可能放缓），那么外部对中国的援助将进一步减少，即中国从国际融资中的获益会进一步下降；同时，中国需要承担的国际融资责任则会进一步上升，中国可能被要求加入经合组织发展援助委员会（OECD-DAC），当然也不排除未来主动加入的可能。这样，中国对外援助将受到国际监督，甚至不排除被设定指标的可能。尽管国际贸易体系的开放度上升可能为中国带来更好的国际贸易环境，但随着实力稳定增长，中国需要在更大程度上对发展中国家开放市场、提供更多促贸援助，两相抵消，中国的成本—收益剪刀差也呈拉大态势。

第二，就非物质性获益而言，贡献更多国际公共产品未必意味着中国国家形象的改善。事实上，中国贡献国际公共产品往往被描述为一种“责任”而非一种“贡献”，甚至有国际舆论将中国提供国际公共产品，描述为一种“消除恶果的补偿”。以国际油价波动为例，油价上涨时，有人指责是中国经济增长导致全球原油供应不足；而油价下跌时，也有人指责是中国经济放缓导致全球原油需求不足。又如，在2008年美国由于国内不合理、不可持续消费、金融监管不严等因素诱发全球金融危机之后，不少美国政客指责是中国增长导致了全球经济失衡，需要中国做出弥补以实现世界经济再平衡。诸如此类的例子还有很多。中国为2030年议程的执行手段、后续落实和全球伙伴关系贡献更多的公共产品，其回报却是不确定的；在极端情况下，中国可能不仅无法收获国家形象的改善，反而不得不尽力解释自己的意图。

第三，同样是非物质性获益，中国期待通过参与全球伙伴关系而推动全球治理改革，但这可能同样难以实现。由于2030年议程本身属于发展问题，以西方为主导的国际社会在要求中国支付更多物质性成本时会强调其“可持续发展”要素，进而对中国提出远远超出发展议程的要求；每当中国提出有关全球治理改革的议题时，如更为公正合理的国际贸易与金融体系、更为均衡的国际融资框架等，西方便拒绝坚持“共同但有区别的责任”原则，强调

新兴大国特别是中国需要承担更大的责任。同时，由于 2030 年议程是一项发展议程，因此尽管在设定其目标框架时被赋予很多内容，但却不允许讨论发展议题之外的全球治理议程。

综上所述，中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的获益结构可概括为：物质性成本持续上升，非物质性获益充满高度不确定性。但虑及未来 15 年中国和国际社会的发展趋势，中国确实需要提供越来越多的国际公共产品。因此，中国参与 2030 年议程全球伙伴关系计划的战略设计应包括以下三个方面：

一是为进一步提升国家形象和国际话语权，中国应在以联合国为核心的全球多边平台上积极主动地作出明确的战略性承诺。2030 年议程不只是一项全球性议程，更是一项全球性道德工程，这不仅体现在其中所强调的扶贫助困国际合作方面，更体现在 2030 年议程中的诸多“质量型”目标设定上。与 MDGs 相比，2030 年议程更多强调超出基本需求的质量型目标，这也是 2030 年议程又被称作 SDGs 的重要原因之一，如减少不平等、提升教育质量、改善法治与治理等都属于质量型目标。中国要实现全面崛起，道德性崛起必不可少，因此不能在全球伙伴关系上表现得犹豫不决，而应态度明确并积极地参与全球伙伴关系。

考虑到中国自身仍是一个发展中国家，且未来 15 年的发展难以准确估计，因此在全球层次上，中国不宜就具体的国际合作责任作出明确的物质性承诺。这决定了中国在全球多边平台上的承诺应该是战略性的而非物质性的。一方面，中国应承诺倡导新型发展观、新型全球发展伙伴关系、南南合作新理念等具备道德意义的国际性话语，同时坚定地站在南方国家一边，强调“共同但有区别的责任”原则、发展道路多样性原则、南方团结精神等。另一方面，中国还应承诺维护以联合国为核心的全球多边平台在 2030 年议程中的核心地位。但也应强调，此类全球多边平台的核心功能是战略协调和战略磋商，以达成有关国际发展合作的战略共识。锁定全球多边平台的战略性，有利于中国避免在全球层次上作出明确的物质承诺的战略目标，可更有效地凸显中国对国际发展合作的战略承诺。

二是为进一步夯实与发展中国家的团结合作，中国应主要通过双边（集体）性平台，对发展中国家作出切实的物质性承诺。考虑到中国的发展中国

家属性和未来发展的不确定性，为避免过早承担过重的对外援助负担，中国必须尽力避免在全球层次上作出过于明确的物质性承诺。但这极可能导致发展中国家对中国的“期望反差”，使中国在面临发达国家的恶意攻击之外，还可能面临发展中国家的失望甚至不满。因此，中国应当思考如何利用全球伙伴关系推进平台的多样性，特别是中国现有的与发展中国家的诸多双边（集体）性的磋商平台，如中非合作论坛、中阿合作论坛、中拉合作论坛、亚洲基础设施投资银行、丝路基金、金砖国家新开发银行等对发展中国家的合理需求作出明确和及时的物质承诺。

上述两项战略，事实上也可概括为“抢占道德高地，避免实质承诺；虚化多边平台，做实双边合作”。其核心是处理这样一对矛盾，即中国提供国际公共产品的国际期待与实际能力之间存在差距，这一差距在未来15年中的发展轨迹目前尚难以预测。为确保充分的政策灵活性，中国必须同时实现一对相互矛盾的目标，即既要积极参与、又要避免被有效约束。因此，通过区分承诺内涵及承诺平台，可实现既积极参与全球伙伴关系并抢占道德高地，又有效避免在全球层次上作出有约束力的物质承诺，还能通过双边平台作出实质性承诺等多重战略目标。

三是通过积极倡导全球伙伴关系促进国内改革的全面深化。前述分析表明，参与全球伙伴关系并不能为中国带来相对明确的重大收益。但如果结合中国自身的中长期发展战略，可以认为，这一参与的最大意义在于促进国内发展。因此，中国参与全球伙伴关系的最大收益，在于通过“以外促内”、推进国内全面深化改革目标的实现。一方面，中国必须积极倡导全球伙伴关系，倡导构建更为合理、均衡的国际发展合作构架。这一合作框架应积极维护联合国在全球发展中的核心作用，同时强调对全球治理架构的合理改革，推进2030年议程的更好落实、监督和评估，实现如数据革命中的技术理性与政治风险的更好平衡。另一方面，在积极倡导全球伙伴关系并努力实现前述两方面平衡的同时，中国应主动、独立内化SDGs目标，并及时反馈以掌握主动权。考虑到未来15年是中国环境治理、经济结构转型等的关键时期，2030年议程的诸多目标及执行手段都与中国自身需求高度吻合，因此中国可从全面深化改革的战略高度，把握2030年议程特别是全球伙伴关系带来的战略机



遇。在这一过程中，中国也应对外部提供的相关帮助保持警惕，特别是要独立地保持自身国内政策的一致性，掌握对全球伙伴关系的主动权，避免任何不当的外部介入或影响。

## 结 束 语

中国积极参与了联合国 2030 年议程的谈判，是第一个发布国家立场文件的大国。为推进 2030 年议程的磋商，中国不仅在国际上与以七十七国集团为核心的发展中国家密切合作，也积极推进国内政策协调。但由于中国自身发展较快、未来 15 年的国际形势仍高度不确定，因此就中国参与全球伙伴关系的获益结构而言：一方面，中国经济实力的快速提升决定了其对 2030 年议程的物质性收益的期望不高，但对包括国家形象、国际话语权等在内的非物质性收益的预期可能极不确定；另一方面，中国成功落实联合国千年发展计划及自身综合国力的提升，不仅大大提高了其为 2030 年议程贡献力量能力，也使国际社会对中国的贡献预期大为提升。两相比较，中国参与 2030 年议程全球伙伴关系可能更多是一种净付出。

由此可见，中国参与 2030 年议程全球伙伴关系的最大意义，不在于国际合作，而在于国内发展。鉴于中国当前所处的特殊发展时期，一是自身经济结构处于转型阶段，二是国力上升与国际权势转移的敏感性持续增强，因此，中国应该从国内发展的角度思考 2030 年议程对经济结构转型的潜在意义，从大国崛起的角度思考自身参与全球伙伴关系的潜在意义。具体而言，在国内层面，中国应更加主动和独立地内化 2030 年议程的目标和指标，通过参与全球伙伴关系促进国内改革全面深化和经济结构持续转型；在国际层面，中国要选择一种相对保守的方案，通过实现三对关系的平衡，从而维持自身国际承诺的模糊性，保证未来政策的灵活性。

[收稿日期：2015-06-02]

[修回日期：2015-07-23]

[责任编辑：陈鸿斌]

# 中美印不对称三角关系的 “信任—权力”分析\*

曹德军

**【内容提要】** 当前的“中美印三角”形成于美国单极独霸的权力格局中，构成一个典型的“不对称三角”。三个实力不对称的大国为何没有生成任何联盟，而构成相互掣肘的三角关系？信任—权力的分析模型主张将客观实力差距放置在主观信任的架构中去理解。中美基于支配权力下的理性信任关系，形成“胁迫—应付”互动结构；美印则是“支配权力下的感性信任”占主导，属于“笼络—防范”关系；中印关系是“吸引—观望”关系，即“关系权力下的理性信任”占主导。这三种关系均倾向于非联盟策略，由此构成了三角格局的基础。当然，随着“实力”与“信任”两大变量的变化，中美印“不对称三角”有三类前景：二对一格局、枢纽格局及三国集团。但是，基于三方实力与信任的不匹配，以及第三方因素的制约，三者最有可能保持既“非零和”互动且不结盟的微妙平衡，不对称三角博弈将是中美印三边关系在中短期内的常态。

**【关键词】** 战略三角 中美印关系 国际信任 不对称实力

**【作者简介】** 曹德军，北京大学国际关系学院博士研究生

**【中图分类号】** D815

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2015)05-0128-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201505009

---

\* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

自 2008 年全球金融危机以来，美国实力相对衰落，中印共同崛起对美国霸权造成潜在冲击，有关“21 世纪是亚洲世纪”的说法也广为流传。据美国国家情报委员会预测，2025 年美国、中国与印度的全球战略影响力将分别位居第一、第二和第四位。<sup>①</sup> 中印作为两个新兴国家与美国这一霸权国之间存在结构性的竞争关系。尽管从传统均势逻辑来看，中印似乎更有动力去制衡霸权，但现实情况却是三国之间呈现出“非敌非盟友”的微妙关系。针对霸权制衡缺失这一重大问题，学界曾围绕无政府状态困境、单极体系结构压力、国内政治约束、霸权国的规避策略、霸权正当性及他国的意识形态认同等变量，进行了较为系统的论述。<sup>②</sup> 但是，这些解释都是以霸权国为中心进行的双边关系分析，并没有关注三边互动状态下的关系格局。

与传统的双边关系不同，三边关系中的任何双边关系发生变化时，都会对第三者造成影响。<sup>③</sup> 在习近平主席 2014 年 9 月 21 日结束南亚访问后的第八天，美国总统奥巴马就立即会见了来访的印度总理莫迪。这种联动效应明显的外交博弈表明，中美印三边已经构成了一个互动网络体系。约翰尼斯·斯密特（Johannes D. Schmidt）将其视为正在隐现的全球中美印大三角。<sup>④</sup> 当印度成为中美两国竞相拉拢的对象时，它便成为制衡中美的“战略中枢”（pivot），具备“第三者”优势。<sup>⑤</sup> 此外，三角互动也更加复杂多变，敌友界限更加模糊。2008 年前后印度还对中美接近深感担忧，当时“两国集团”（G2）、“中美国”（“Chimerica”）、“中美共治”的说法不断涌现，特别是 2009 年 11

---

<sup>①</sup> 据美国国家情报委员会预测，印度的影响力将仅次于欧盟。由于欧盟不是单一国家，因而实际上 2025 年美、中、印将位列全球前三甲。参见美国国家情报委员会：《全球趋势 2025：转型的世界》，中国现代国际关系研究院美国研究所译，时事出版社 2009 年版，第 45 页。

<sup>②</sup> Stephen M. Walt, “Alliances in a Unipolar World,” *World Politics*, Vol. 61, No. 1, January 2009, p. 89; [美]约翰·伊肯伯里：《美国无敌：均势的未来》，韩召颖译，北京大学出版社 2005 年版；孙学峰、杨原：《大国规避体系制衡之谜》，载《国际政治科学》2009 年第 2 期，第 103-121 页；刘丰：《结构压力、霸权正当性与制衡行为》，载《国际政治科学》2009 年第 3 期，第 1-35 页；等。

<sup>③</sup> 刘向文、王圭宇：《三角关系理论视阈下的中俄战略合作》，载王奇编：《中俄战略伙伴对话：现状、问题、建议》，中央编译出版社 2014 年版，第 136-137 页。

<sup>④</sup> Johannes Dragsbaek Schmidt, “The Asia-Pacific Strategic Triangle: Unentangling the India, China, US Relations on Conflict and Security in South Asia,” *Journal of Asian Security and International Affairs*, Vol. 1, No. 2, August 2014, pp. 203-222.

<sup>⑤</sup> C. Raja Mohan, “India and the Balance of Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 85, Issue 4, July/August 2006, p. 17.

月奥巴马访华发表的《中美联合声明》提到“两国联手努力维护南亚稳定”，印度对这种孤立的局面“反应强烈”。所谓“两人为朋，三人为众”。仅仅将中美、中印、印美三对双边关系进行叠加，难以揭示三方互动的系统效应。面对亚太权力格局的动态性、多样性与不确定性，本文主张以网络式的三方思维，而非“两点一线”式的双边思维，来审视正在兴起的中美印“大三角”关系。<sup>①</sup>

## 一、三角关系的理论界定

浮现于亚洲格局中的中美印战略“大三角”到底意味着什么？一般而言，“大三角”概念多用于20世纪七八十年代的“中美苏”关系。美国学者洛厄尔·迪特默（Lowell Dittmer）从博弈论角度，曾将“大三角”互动看成是一场追逐利益的三人游戏。他认为，大三角是一种相互依赖的复杂互动体系。<sup>②</sup>英国学者赫德利·布尔也指出，“如果两个或两个以上国家之间有足够的交往，并且对彼此的决策有足够的影 响，从而使得它们（至少在一定程度上）作为一个整体的组成部分来行为时，那么国家体系或国际体系就出现了。”<sup>③</sup>布尔对国际体系的界定有两个要点：第一，国际体系是国家互动的产物，互动要有两个或以上国家；第二，互动产生依赖，相互影响彼此政策。为此，基于国家间互动的三方格局其实已经构成国际体系的重要支柱。同样，在马丁·怀特（Martin Wight）看来，大三角的核心包含互动共同体、实力对等、相互制衡与敌对等诸多指标。<sup>④</sup>除此之外，部分中国学者也将三角关系看成是一种严格的三边关系，需要满足一系列特定标准。<sup>⑤</sup>综合来看，三角关系

---

<sup>①</sup> 《美媒聚焦习莫会称中美印关系是复杂动态三角关系》，中国日报网，2014年9月19日，<http://news.sina.com.cn/w/2014-09-19/152830884568.shtml>；《印媒体称印度可能成为中美印三角平衡的轴心》，新浪网，2011年7月4日，<http://mil.news.sina.com.cn/2011-07-04/1606655257.html>；《印学者称印度在中美间保持平衡，中美印大三角日趋成熟》，环球网，2011年2月16日，<http://world.huanqiu.com/roll/2011-02/1501954.html>。

<sup>②</sup> Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: An Elementary Game Theoretical Analysis," *World Politics*, Vol. 33, No. 4, July 1981, pp. 485-515.

<sup>③</sup> [英]赫德利·布尔：《无政府社会：世界政治中的秩序研究》（第四版），张小明译，上海世纪出版集团2015年版，第12页。

<sup>④</sup> Martin Wight, *Systems of States*, London: Leicester University Press, 1977, p. 174.

<sup>⑤</sup> 参见时殷弘：《中美日“三角关系”——历史回顾·实例比较·概念辨析》，载《世界

是指由三边关系构成的战略性互动结构，三方既互动牵制又相互依赖。当前的中美印大三角具有以下特征：

首先，三方均有战略影响力。三角关系并不追求  $A=B=C$  的绝对实力均等，只要  $A+B \geq C$  或  $A+B \approx C$ ，即两方之和大于、等于甚至稍微弱于第三方，三角即可以成立。需要指出的是，既然三角关系是大国之间的游戏，那么三方中必须有至少两国的实力处于同一水平。比如在 20 世纪 70 年代的中美苏大三角中，美苏双方实力相当，尽管中国实力相对较弱，但可以加入任何一方影响美苏均衡，由此发挥战略影响力。纵观整个冷战时期，中美印三边关系的影响偏于南亚一隅，远远称不上“三角关系”，其最重要的原因在于三者实力差距过大，中美印三边关系的发展依赖于外部推力。<sup>①</sup> 而直到 21 世纪初，中印迅速崛起并释放出巨大的地缘政治影响力，中美印三边关系才因此具备了强大的内生性动力。

其次，不存在结盟。战略三角是一种独立的关系结构，独立自主是其前提。比如，由于美日之间特殊联盟关系的存在，使得日本丧失部分独立性，因此从严格意义上讲，中美日之间是三边关系而非“战略大三角”。与之不同的是，当前的中美印互动并不存在任何同盟或准同盟。特别是自 1998 年核试验之后，印度作为一个不结盟的核大国登上国际舞台；中国也继续奉行不结盟政策。中美印三大国彼此战略独立，各自具有核威慑与打击能力。需要注意的是，战略独立是指发展战略不依附任何一方，并不意味着三国不存在相互依赖。

第三，三方互动具有联动效应。在三角关系中，某一个或两个行为体的战略或政策变化会产生“溢出效应”，<sup>②</sup> 引发第三个行为体政策或行为的变化。如果中美印不存在这种“溢出效应”，三国中的任何双边关系都只是双

---

经济与政治》2000 年第 1 期，第 49-51 页；夏立平：《当代国际关系中的三角关系：超越均势理念》，载《世界经济与政治》2002 年第 1 期，第 17-21 页；喻常森：《中国—日本—东盟三角关系结构变化与东亚一体化前景》，载《东南亚研究》2008 年第 5 期，第 63-68 页；李兴：《试析当今中俄美三角关系的若干特点》，载《东北亚论坛》2014 年第 1 期，第 11-18 页。

<sup>①</sup> 陈文鑫：《中美印三边关系：性质、特点及走势》，载中国现代国际关系研究院美国研究所编：《中美亚太共处之道：中国、美国与第三方》，时事出版社 2013 年版，第 247 页。

<sup>②</sup> 刘向文、王圭宇：《三角关系理论视阈下的中俄战略合作》，第 136-137 页。

边的。<sup>①</sup> 在通常情况下，中美印三角互动是连锁性的：当中国在制定对印度的外交政策时会在某种程度上虑及美国因素；同样，美国对印度外交政策的调整将在一定程度上影响中美、中印关系。反过来，这一互动机制同样成立。正如基辛格所指出的，在棋赛中一方抢夺地盘越多的，选择余地就越大，而另一方相形之下就会觉得困难重重。<sup>②</sup> 同理，在外交上，一方有较多的选择，另一方选择相对就少，它在追求其目标时就必须更加小心翼翼。在这种局势下，三方之间就会彼此考虑各方反应，根据系统效应而非双边互动逻辑来作出整体性的战略考量。

综上所述，中美印三方之间既存在共同利益与合作需求，也存在各自特殊利益的分歧，三方互动更加复杂。其中，中印关系是亚洲最重要的大国关系之一，而美国对亚洲的影响又使中美印结成了一个微妙又复杂的大三角关系。印度在中美之间运用了“良好的平衡术”，通过外交接触而非遏制或对冲，使中美印三角关系日益强劲而成熟。中国也在密切关注美国重返亚洲的动向，当前美国与印度的战略紧密性尚不足以打破中国对于美国的重要程度。美国凭借其超强实力，最希望的仍是能够“在同一饭局中既尝印度咖喱，又吃北京烤鸭”<sup>③</sup>，即可以随意选择支持一方而反对另一方，或至少能利用中印分歧抵消其可能的反美努力。

## 二、信任与权力：大三角关系的生成机制

既然中美印三角关系比中美、中印、美印三个双边互动更具动态性，那么核心的问题就是：三角关系的演化动力是什么？在考虑相互制约的连锁关系下，哪些因素导致或决定了三角关系的走向？下文将回顾学界对大三角理论的既有探讨，并在批评借鉴的基础上，对这些问题给予回答，最后提出“信

---

<sup>①</sup> 王逸舟：《当代国际政治析论》，上海人民出版社1995年版，第475-479页；冯昭奎：《对话：北京和东京》，新华出版社1999年版，第329页。

<sup>②</sup> [美]亨利·基辛格：《大外交》，顾淑馨、林添贵译，海南出版社1997年版，第664-670页。

<sup>③</sup> 哈里·哈丁的这一说法是在基辛格一个比喻的基础上的修改。基辛格曾说，美国可以“既喝伏特加又饮茅台酒”，以说明美国在中美苏三角中的有利地位。参见Frankel and Harry Harding, eds., *The India-China Relationship: Rivalry and Engagement*, New Delhi: Oxford University Press, 2004, p. 322.

任一权力”的分析框架。

### （一）博弈论与三角互动

到目前为止，最为经典的三角理论当属洛厄尔·迪特默的博弈论模型。根据三边关系的价值差异（积极关系与消极关系）和关系均衡性差异（对称性关系和非对称性关系），迪特默建立一个 $2 \times 2$ 矩阵并识别出四类三边关系：对称的消极关系（“单位否决”），对称的积极关系（“三人共处”），不对称的消极关系（“稳定婚姻”），不对称的积极关系（“浪漫三角”）。<sup>①</sup>在此框架下，他将1949—1978年的“中美苏大三角”战略关系的演变划分为三个阶段：1949—1960年是所谓的“稳定婚姻”时期，即中苏关系和睦，构成积极关系，而同第三方（美国）都处于敌对状态；1960—1969年中美苏三方则发展为“单位否决”关系，在这一阶段，中美苏三方彼此敌对，三国之间不存在积极关系，整体上属于一种对称的消极关系；1970—1978年中美苏大三角又演进为“浪漫三角”关系，中美苏大三角关系的特点是两松一紧，即中美关系改善、美苏关系缓和、中苏关系处于敌对状态。按有利地位的收益大小，三角位置的优势排序为：枢纽>朋友>伙伴>侧翼>敌人>孤雏。因此，处于有利地位的一角总试图保持优势，获取最大利益；而处于不利地位的一角则总试图摆脱劣势，以提升自身地位，这样就导致战略三角模式之间不断发生演变。

在此基础上，台湾学者包宗和与吴玉山对三角关系中行为体的角色地位和收益关系进行了量化。他们将具有和睦关系的两方各赋值1分，而具有对立关系的两方则各得-1分；每一方的收益得分总额等于该方与另外两方关系的得分值减去另外两方相互关系的得分值。<sup>②</sup>这种量化赋值的博弈论模型将三边互动关系展现得更加精准、明确，其核心逻辑始终围绕三方利益的交换与分配而展开。

博弈论视角下的大三角演变分析有助于建立缜密的推理逻辑，但却存在

<sup>①</sup> Lowell Dittmer, "The Strategic Triangle: A Critical Review," in Ilpyong J. Kim, ed., *The Strategic Triangle: China, the United States and the Soviet Union*, New York: Paragon House 1987, p. 33.

<sup>②</sup> 包宗和：《战略三角角色转变与类型变化分析——以美国和台海两岸角色互动为例》，载包宗和、吴玉山主编：《争辩中的两岸关系理论》，（台北）五南图书出版社1999年版，第342-343页。

两方面缺陷。其一，博弈论假定行为者追求“利益最大化”，但对“利益”本身的理解却是有所问题的。利益到底是物质的还是精神的？博弈论分析显然忽视了客观实力与主观认知之间的相互关系，仅仅将国家间互动看成理性人的计算，以至于忽略了战略信任、实力差距、价值观认同等重要变量。其实，对于战略互动而言，只有将实力与意图相结合才会具有分析价值。<sup>①</sup> 对此，斯蒂芬·沃尔特也指出，主观认知会赋予客观差距不同的意义。<sup>②</sup> 其二，迪特默和台湾学者都只分析了各方收益矩阵，却没有回答一个核心问题，即三角关系演变的动力机制是什么？换言之，博弈论只关注了三角互动的外在形式，而没有触及三角关系演变的因果逻辑。

## （二）均势论与三角互动

在均势论者看来，大三角中的每一方都试图保持权力“跷跷板”的平衡，争当“居间平衡手”。正如印度外交官韦努·拉贾牟尼（Venu Rajamony）所言，中美印三角关系是“弹性均势体系”（soft balance of power system）。他指出，弹性均势体系内的三个国家，每一方都可被视为试图发挥居间制衡作用的“平衡手”，即每个国家都不可能与另一国结成正式的同盟，每个国家都试图在共同利益的基础上扩大与其他两国的关系。<sup>③</sup> 在亚太地缘政治中，美国一方面希望看到中印关系稳定，两大新兴大国之间的激烈冲突与对抗显然不符合美国维护现存国际秩序的根本利益。但另一方面，美国也不希望看到中印过于接近甚至结成同盟。与此类似，印度既担心潜在的中美“两国集团”会使印度边缘化，也不希望看到中美关系过度紧张，因为假如中美走向冲突并由此导致地区局势动荡，这对印度的发展也将是不利的。而另一方面中国也小心翼翼地在印美之间保持平衡，联印抗美或者坐视印美结盟，对中

<sup>①</sup> 王栋：《中国崛起与亚太国家对冲行为研究》，载《2012-2013 战略纵横研究报告汇编》，北京大学国际战略研究中心 2013 年版，第 70-123 页。

<sup>②</sup> Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Ithaca: Cornell University Press, 1987, p. 149. 对威胁平衡论提出批评的有 Dan Reiter, *Crucible of Beliefs: Learning, Alliances, and World Wars*, Ithaca: Cornell University Press, 1996, p. 16.

<sup>③</sup> Venu Rajamony, "India-China-U.S. Triangle: A 'Soft' Balance of Power System in the Making," Paper of the Center for Strategic and International Studies, March 15, 2002, <http://venurajamony.com/indiachinaustriangle.pdf>; 宋德星：《地缘政治、弹性均势与美中印三角关系》，载《世界经济与政治论坛》2004 年第 4 期，第 42-47 页；陈利君、许娟：《弹性均势与中美印在印度洋上的经略》，载《南亚研究》2012 年第 4 期，第 1-17 页。



国而言都是代价极高的战略选项。

对于实力差距如何影响战略行为这一问题，卡普洛（Theodore Caplow）运用社会互动三元模型推导出一个重要结论，那就是“三方关系的发展往往有利于弱者，中印结盟的可能性最大”<sup>①</sup>。其实这一结论与均势制衡的“扶弱抑强”逻辑如出一辙。但是，作为弱者的中印能够结盟制衡强大的美国吗？现实是，中印两国纷纷争取在战略上与美国保持接近。就三角关系的演变而言，均势论也存在两方面不足：其一，过分强调支配性权力的极端重要性，忽略权力的其他维度。在支配性权力这一传统含义之外，基于实力差距的权力还具有第二个维度——关系性影响。均势论没有考虑关系性权力对支付矩阵和博弈预期的影响。其二，均势论对形象认知、战略互信等软性因素探讨不足。实际上，信任是影响国家间对抗或合作的一个重要变量。<sup>②</sup>当战略信任充足时，即使三方的实力并不对称，合作与结盟仍可能发生；反之，即使实力平等，缺乏战略互信的三角互动仍旧是对抗关系。格拉泽等人就曾极力强调，国家的认知（包括漠视、敌意、怨恨）较之安全利益对其外交政策产生了更大的影响。<sup>③</sup>

### （三）“信任—权力”分析框架

对于中美印“不对称三角”关系来说，权力差距必须放置在战略互信的框架中去理解。也就是说，信任与权力是影响“不对称三角”生成的两大变量。权力成为决定信任的社会性来源，同时信任也对权力产生了乘数效应（即扩大或削弱）。

在客观权力层面，强制性权力与关系性力量构成了权力的两种不同表现形式。根据罗伯特·达尔的经典定义，“权力”是指两个或两个以上行动者基于实力之上的互动关系。假定一个系统中只有A和B两个人，A有影响B的能力，这种影响使B做他自己不愿做的事情，那么A就具有权力。<sup>④</sup>这一

<sup>①</sup> Theodore Caplow, "A Theory of Coalitions in the Triad," *American Sociological Review*, Vol. 21, No. 4, 1956, pp. 489-493.

<sup>②</sup> 曹德军：《国家间信任的生成：进程导向的社会网络分析》，载《当代亚太》2010年第5期，第105-126页。

<sup>③</sup> Sulochana Raghavan Glazer and Nthan Glazer, *Introduction to Conflicting Images: India and United States*, Glen Dale Md.: Riverdale, 1990, p. 4.

<sup>④</sup> Robert A. Dahl, "The Concept of Power," *Behavioral Science*, Vol. 2, Issue 3, July 1957, pp. 201-215.

定义在强调权力的支配性同时，突显了权力的关系性影响。在“支配型权力”中，具有实力优势的行动者通过提供恩惠或者惩罚控制另一个行动者，所以它隐含着诸如强力、压制、控制以及暴力等冲突性力量。在不对称三角互动中，优势实力不一定产生“支配型权力”，也可以是“关系性权力”（relational power）。<sup>①</sup>所谓“关系性权力”是指权力的同化与软性影响。它存在于社会交往网络之中，具有主体间性，不可还原为个体的属性特征。尽管现实主义学者多数都强调物质实力的不可取代，但就连肯尼思·沃尔兹都承认权力的作用是以一种“影响关系”或“依赖关系”展现出来。他认为，“如果某一行为者影响他人的程度大于他人影响其自身的程度，那么这一行为者就是强大的。”<sup>②</sup>为此，大三角的权力连续谱中，强制性支配和关系性影响分处两个极端。

在主观信任方面，信任是合作的关键。对于中美印并不对称的三角关系来说，战略互信可以简化复杂局势、降低机会主义和对抗频率、减少单方面战略焦虑。战略互疑则将增加交易成本，强化权力不对称带来的对抗，信任缺失甚至会使原本建立在互利互惠基础上的合作最终走向破裂。综合而言，信任是一种包含了理性与感性、心理层面与行为层面等多维度的关系结构。心理层面的战略信任重点关注了感性信任的作用机制；行为层面的理性信任则源于交往、交易等互动经验的积累，多次反复的成功合作有助于建立理性选择基础上的信任。为此，本文将三角关系中的信任操作化为感性信任与理性信任。

为了明确权力与信任的交叉作用，本文建立一个“权力—信任”的二维矩阵。关于大三角研究的传统路径往往不关注信任变量，这时权力往往只意味着强者对弱者的“支配与影响”。但是，一旦加入了“信任”这一主观性因素后，三方的互动结构就将极富变化性。从逻辑上看，两种权力类型与两种信任类型之间可以形成四种逻辑。（表1）

---

<sup>①</sup> 把“权力”理解为“一种社会关系”是中国政治学界一个普遍的观念。杨光斌：《政治学导论》，中国人民大学出版社2000年版，第31-46页。

<sup>②</sup> Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co., 1979, pp. 191-192.

表 1 理性信任与结盟类型

		信任类型	
		理性信任	感性信任
权力 类型	支配	(I) 胁迫—应付关系✘ 中美	(II) 笼络—防范关系✘ 美印
	影响	(III) 吸引—观望关系✘ 中印	(IV) 同化—默契关系✓

注：✓表示结盟导向的关系；✘表示不结盟导向的关系

资料来源：笔者自制。

第一种是支配性权力下的理性信任：胁迫—应付关系。“应付”是支配与理性信任共同作用的结果。实力差距下的支配会使弱国感受较大压力，而在理性信任的维持下，弱者的最佳互动策略就是“减少麻烦、不搞对抗”。为此强势方胁迫弱势方屈从，但是弱势方基于理性计算，认为直接对抗的风险过大，于是应付关系是较为保险和理性的选择。

第二种是支配性权力下的感性信任：笼络—防范关系。由于感性信任不是基于利益第一，而是身份情感第一的原则，因而支配性权力的胁迫与之存在一定张力。被胁迫者会认为“你我感情比较接近，为何还要控制我？”，于是面对强势方的支配性权力，弱者不愿意选择依附，而是表现出防范意识。而由于双方存在感性信任，强势方实现利益的手段将相对温和，以笼络而非胁迫为主。

第三种是“关系性权力”主张以吸引性的方式，而非强制性方式使弱者自愿甚至主动就范，即吸引—观望关系。正如约瑟夫·奈所倡导的，国家之间如果使用魅力攻势，就会令被吸引者在精神上和物质上产生依赖关系。<sup>①</sup>但关系权力下的理性信任意味着：强国过分强调“软”的吸引，而弱者秉持“利益第一”的理性信任，再加上两者的政治价值观、文化魅力、相互道德认同

<sup>①</sup> Joseph S. Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004, p. 5.

感并没有达到“感性信任”所要求的高度一致，这就导致了“吸引—观望关系”。

第四种是情感信任下的影响性权力，即同化—默契关系。它改变了大国实现利益的机制，通过为外国提供价值判断来换取外国的强烈认可。吸引—默契关系的内在逻辑是：“因为喜欢你，所以忠诚你”。戴维·莱克（David A. Lake）也指出，当强国的权威的增长足以让别人产生依赖时，就会形成一种理想的状态：权威国家拥有同化力，依附国家则对此默契。<sup>①</sup>

信任—权力的分析模型主张将客观实力差距放置在主观信任的架构中去理解。下文就将运用这一分析模型，考察当前的中美印大三角关系及其未来发展态势。很显然，中美印三角关系远未达到第四种即同化—默契的联盟关系水平，因此我们将集中分析前三种类型。

### 三、中美印三角关系现状分析

与20世纪70年代的中美苏三角关系不同，21世纪初的中美印大三角产生于美国一超独霸的单极格局下，三方实力不对称。根据世界银行统计，美国2010—2013年国内生产总值（GDP）平均存量达到15.85万亿美元；中国2010—2013年GDP平均存量是7.68万亿美元；印度的GDP稍弱，平均存量是1.8万亿美元。在军费方面，根据斯德哥尔摩和平研究所估算，美国2010—2013年军费开支平均数为6603亿美元；中国军费开支平均数为1667亿美元；印度为489亿美元。再加上，三方都是战略性核大国，因而具备广泛的世界影响力。尽管国际上尚无统一和权威的文化软实力测算方法，在当前的世界自由贸易规则下，中印远未充分释放各自文化软实力，美国却在全球文贸市场上几乎处于垄断地位。<sup>②</sup>这种不对称格局对于三方的互动模式产生了深远影响。美国学者沃马克（Brantly Womack）曾指出，三方实力的对称程度

<sup>①</sup> [美]戴维·莱克：《国际关系中的等级制》，高婉妮译，上海世纪出版集团2013年版，第38页。

<sup>②</sup> 数据来源：GDP数据来自世界银行数据库，<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>；军费开支数据来自斯德哥尔摩和平研究所数据，[http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex\\_database](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database)；文化竞争力指标中，国际文化贸易数据来源于贸发组织数据库（UNCTAD），世界文化遗产数来自World Heritage Centre。

会导致三方的错误认知，三角关系的连锁效应也因此更加复杂。<sup>①</sup> 对照现实，中美基于支配权力下的理性信任关系，形成“胁迫—应付”互动结构；美印则是“支配权力下的感性信任”占主导，属于“笼络—防范”关系；中印关系是“吸引—观望”关系，即“关系权力下的理性信任”占主导。这三种关系均倾向于非联盟策略，由此构成了三角格局的基础。当然，随着“实力”与“信任”变化，中美印“不对称三角”也会动态演变。

### （一）中美：胁迫—应付关系

中美两国具有直接的结构矛盾，中国的崛起与美国的霸权护持的紧张关系即为事实。双方基于不同的政治传统、价值体系和文化；对彼此的决策过程以及政府和其他实体之间关系的理解和认识不够；对中美之间实力差距日益缩小的认识，都使得两者的信任只是理性算计。<sup>②</sup> 冷战结束后，中美双方的形象认知基本处于理性层次，感性信任存量较低。中国对美国的信任是基于双方的共同利益：美国既是中国现代化的参照系，也是当今世界独一无二的超级大国，有可能损害中国的安全利益。据相关统计，中国舆论一方面认为美国是对中国最重要的国家，另一方面又对美国角色极不认可，美国整体形象经历了以大致十年为一个阶段的倒 U 形变化过程。<sup>③</sup> 从美国角度看，中国是新兴国家崛起的代表，现在已经是全球第二大经济体，世界最大的贸易国，在世界经济中所占比重日益上升。在 2005—2015 年 10 余年间，中国的权力增长已经让美国刮目相看，不得不承认低估了中国。<sup>④</sup> 根据美国国际战略研究中心（CSIS）的一份调查报告，各国知识精英普遍认为，未来东亚的权力分配将会更加向中国倾斜。<sup>⑤</sup>

因此，目前的中美关系比较接近“胁迫—应付关系”。中美用经济发展取代了安全利益的首要地位。基于双方经济利益的一致性，经贸合作成为中

<sup>①</sup> Brantly Womack, *China Among Unequals: Asymmetric Foreign Relations in Asia*, Singapore: World Scientific Publishing Company, 2010, p. 402.

<sup>②</sup> 王缉思、[美]李侃如：《中美战略互疑：解析与应对》，第 1-11 页。

<sup>③</sup> 白联磊、袁正清：《透视中国的美国形象变迁》，载《世界经济与政治》2011 年第 10 期，第 102-103 页。

<sup>④</sup> G. John Ikenberry, “Power and Liberal Order: America’s Postwar World Order in Transition,” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 5, 2005, pp. 133-152.

<sup>⑤</sup> Michael J. Green and Nicholas Szechenyi, “Power and Order in Asia: A Survey of Regional Expectations,” A Report of the CSIS Asia Program, July 2014, Washington, D.C., p. 4, [http://csis.org/files/publication/140605\\_Green\\_PowerandOrder\\_WEB.pdf](http://csis.org/files/publication/140605_Green_PowerandOrder_WEB.pdf).

美关系的“压舱石”和“稳定器”。在共同利益的驱使下，中美两国由冷战时期的完全敌视和不信任开始转向理性信任的培育，但经济上的密切合作并不代表双方在台湾问题、西藏问题、南海争端、亚太主导权等政治问题上的重大分歧消失。有学者认为，自2008年金融危机后中美实力差距迅速缩小，接触与融入已无法作为中美关系的有效战略基础。在美国看来，中国已成为一个有力的竞争者甚至挑战者。在这样的认知下，奥巴马政府以重返亚太战略为抓手，开始“超越接触（beyond engagement）”，从战略层面加强对中国的支配与威慑。<sup>①</sup> 而中国以中美关系的稳定大局为重，避免与美国直接对抗，减少美方的不信任。中美双方由于核心利益分歧使得双边关系充满“战略互疑”，但处于弱势地位的中国并不想公开与霸权国对抗，依然坚持“韬光养晦”的原则，恪守邓小平提出的对美十六字方针“增加信任、减少麻烦、发展合作、不搞对抗”。<sup>②</sup> 在关于中国如何“应付”的策略上，有学者主张中国应在单极体系下选择战略行动上的“依法抗争”以及战略思维上的“软性抗争”。<sup>③</sup>

## （二）美印：笼络—防范关系

在感性信任方面，印度与美国价值观最为接近。印、美分别被赞誉为“最大的民主国家”与“最强的民主国家”，两国的民主价值观的趋同性让人觉得双方是“天然盟友”。当然，这种价值认同还远没有达到“同化—默契关系”。历史上，美印关系算不上友好。印度的开国领袖多是在英国受的教育，对美国知道的并不多；尼赫鲁推崇苏联的经济模式，对苏联很有亲近感。而冷战时期，美国或者在战略上轻视印度，或者把它视为苏联的盟友。印美相互间的不良印象源于美国对巴基斯坦的支持、印度与俄罗斯（苏联）接近、核武器上的利益冲突。冷战结束后，两国的认知趋向接近。这与印度裔美国人在美国的影响力有关，也与两国的价值观一致性、利益一致性有关。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> 王伟男、周建明：《“超越接触”：美国战略调整背景下的对华政策辨析》，载《世界经济与政治》2013年第3期，第72页。

<sup>②</sup> 王浩：《利益、认知、互动：中美关系演进的动因探析》，载《世界经济与政治》2014年第10期，第108-111页。

<sup>③</sup> 蒲晓宇：《中国与国际秩序的再思考：一种政治社会学的视角》，载《世界经济与政治》2010年第1期，第23-36页。

<sup>④</sup> 赵国军：《美国国会对印度国家形象的认知变迁及其动因》，载《上海市社会科学界第六届学术年会文集：世界经济、国际政治、国际关系学科卷》2008年版，第96-106页。

从总体上看，冷战结束以来美印关系不断改善和加强，双边政治互信和战略互动持续增强。<sup>①</sup>自2000年至今，印美关系经历了从“一种新的伙伴关系”到“战略伙伴关系”，再到“全球伙伴关系”的三个发展阶段，实现了“三级跳”式的跨越发展。在2012年发布的《不结盟2.0战略报告》中，印度仍然将美国视为“全球唯一超级大国，仍具有主导地位”。<sup>②</sup>当然，印美毕竟在冷战时期长期隔阂，两国身份认同与战略文化都有很大差异，美印战略互疑虽不如中美、中印的战略互疑深，但也是真实存在的，主要体现为美国对印度的发展前景及其牵制中国的能力与意愿的不确定性认知的强化。印度也怀疑中印发生冲突时美国的支持力度。<sup>③</sup>印度对美国有保留的信任，也与其战略文化有关。受佛教文化和历史的影响，印度的民族自主性很强，在历史上印度就是一个极具独立性的国家，追求建立“没有束缚的印度”<sup>④</sup>

### （三）中印：吸引—观望关系

基于文化贸易往来、相互认知强化、发展模式吸引的力量属于粘性权力（sticky power），也即关系性权力。<sup>⑤</sup>为了增强权力合法性、促进双边共识，强国往往采用关系性权力影响另一方，即在关系网络和互动进程中“化”的能力。<sup>⑥</sup>也应看到，没有共同感性基础的吸引是很难达到效果的，特别是当理性信任也很薄弱时，弱者会留有一定的戒心进行“观望”。双方之所以不能在软性互动下实现战略合作，只能进行工具性的计算，根本上源于双方理性信任与社会性感性信任不足。

当前的中印关系接近于“吸引—观望”关系，中国希望以经济吸引印度，印度却在安全、历史问题上不信任中国。虽然同为崛起中大国，两者面临的国际体系“结构性压力”不可同日而语，中国的实力优势很难转换成对印度

---

<sup>①</sup> 张力：《美国“重返亚太”战略与印度的角色选择》，载《南亚研究季刊》2012年第2期，第1-7页。

<sup>②</sup> 周方银：《大国的亚太战略》，社会科学文献出版社2013年版，第174页。

<sup>③</sup> 中国现代国际关系研究院美国研究所编：《中美亚太共处之道：中国·美国与第三方》，时事出版社2013年版，第258页。

<sup>④</sup> C. Raja Mohan, "India and the Balance of Power," p. 17.

<sup>⑤</sup> Walter Russell Mead, "America's Sticky Power," *Foreign Policy*, No. 141, March/April 2004, p. 48.

<sup>⑥</sup> 秦亚青：《关系本位与过程建构：将中国理念植入国际关系理论》，载《中国社会科学》2009年第3期，第84-85页。

的“胁迫”，因为它面临更为强大的美国压力。处于优势的中国主张与印度和平共处，希望借助“经济外交”与快速发展模式的吸引力，争取和笼络印度。通过“睦邻、安邻、富邻”的务实外交，中国正尽力促进中印更大程度的经济合作，推进区域经济一体化进程。但中印经济合作仅局限在南亚地区，与周边其他国家相比，两国的贸易额和投资额都相对较低。中印贸易额占各自对外贸易总额的比重过小，经济吸引收效甚微。如1990年、1995年、2000年和2005年中印贸易比重分别为0.23%和0.71%、0.41%和1.78%、0.61%和3.10%、1.33%和7.86%。<sup>①</sup>与此同时，“中国威胁论”及其导致的消极影响也在中印经贸合作领域逐渐抬头。基于中印领土争端的历史、中国与巴基斯坦的准盟友关系，印度将中国作为在亚洲的基本战略对手；而中国则担心印度利用西藏达赖问题和台湾问题给中国制造麻烦。<sup>②</sup>特别是印度对中国的信任水平很低，维持一种谨慎的低限度合作。一部分印度民众认为印度对华贸易逆差的扩大不利于印度的长期发展，中国产品会对印度制造业产生较大的“挤出效应”。<sup>③</sup>中印双方的形象认知也是负面失衡。根据皮尤“全球态度调查”相关数据，中印两国持有“好感”的比例明显下降。<sup>④</sup>值得注意的是，在关于“你认为未来十年中美两国谁会在亚洲处于主导？”的问题调查中，印度有79%的受访者认为中国将处于亚洲主导地位，远高于周边各国。这无疑夸大了中国的实力，是印度对中国错误认知的典型表现。总之，中国凭借经济迅猛发展力图笼络印度，但是两国战略信任不足，软性权力效果不彰，这构成了中印关系的症结。

#### 四、中美印三角关系的动态演变

洛厄尔·迪特默认为，三边关系是走向“大三角”还是“联盟”，关键

---

<sup>①</sup> 申现杰：《中印经贸合作：新一轮经济开放下面临的机遇》，载《国际经济合作》2014年第10期，第46页。

<sup>②</sup> 江西元：《21世纪中印政治与战略关系前景分析》，载《学术探索》2004年第2期，第60-63页。

<sup>③</sup> 刘晓强：《经济外交：范畴、背景及中国的应对》，载《国家行政学院学报》2004年第6期，第36页。

<sup>④</sup> 楼春豪：《印度对华认知初探》，载《国际研究参考》2013年第10期，第1-8页。



在于平衡规则。<sup>①</sup>“结盟的平衡规则”就是：三个互动方要么都为积极友好关系（三条边都是“+”），要么只有一对积极关系其他两边是消极关系（只有一条边是“+”）。<sup>②</sup>但迪特默对双边关系进行“积极”与“消极”的划分，并没有抓住三角关系演变的本质。因为“积极—消极”关系本身是三边互动的结果，不是原因。需要探寻的是，为什么三边关系时而积极、时而消极，即动因分析。这也是本文建构“权力—信任”模式代替“积极或消极关系”的原因。

为了进一步考察中美印三角关系的未来发展，本文对前述的三角关系量化分析方法特别是其赋值逻辑加以修改。例如，尽管支配性权力能极大地改变对方行为，但关系性权力建立在自愿与非强制基础上，其控制效力与持续力相对更显著，因此关系性权力的“影响”赋值为2，支配性权力的“支配”赋值为1。类似地，理性信任外生于价值观认同，赋值为1；而感性信任的关系维持效力相对较强，赋值为2。由此可以得出，当前中美双边关系得分为2，印美双边关系得分为3，中印关系得分也为3。（表2）

表2 “中美印”三角关系赋值

		信任类型	
		理性信任 1	感性信任 2
权力类型	支配 1	2（中美）	3（美印）
	影响 2	3（中印）	4（联盟）

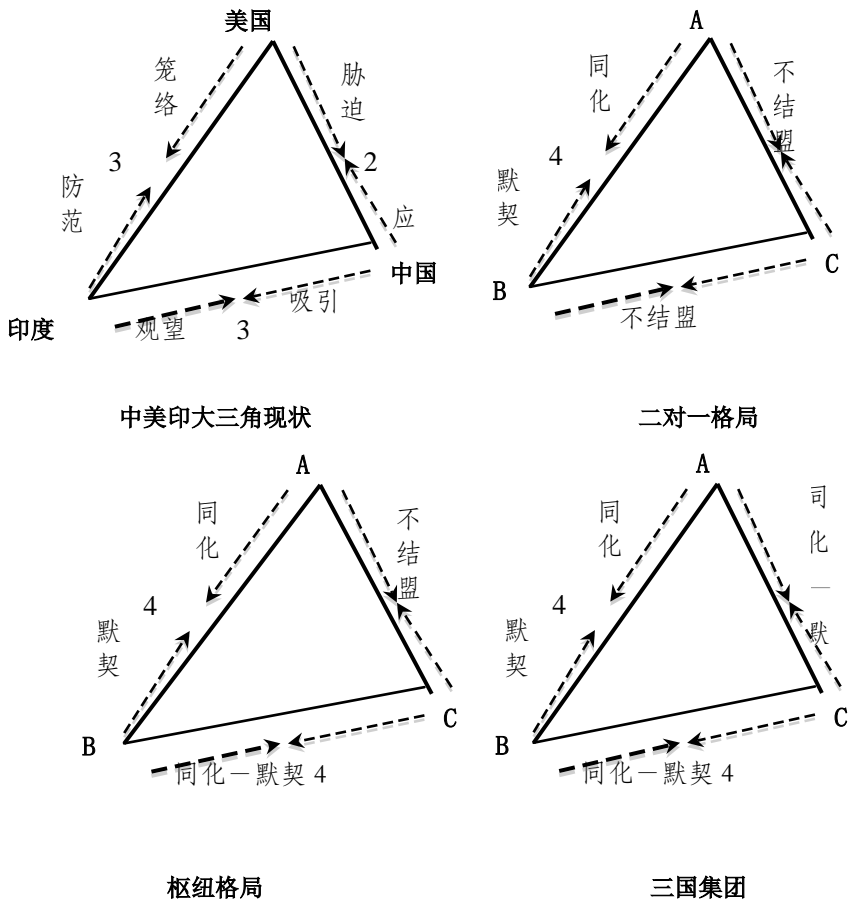
资料来源：笔者自制。

<sup>①</sup> Lowel Ditmer, “The Strategic Triangle: An Elementary Game Theoretical Analysis,” pp. 485-487.

<sup>②</sup> Dorwin Cartwright and Frank Harary, “Structure Balance: A Generalization of Heider’s Theory,” *Psychological Review*, Vol. 63, No. 5, September 1956, pp. 277-293; Frank Harary, “On the Notion of Balance of a Signed Graph,” *Michigan Math Journal*, Vol. 2, No. 2, 1953, pp. 143-146; James A. Davis, “Structural Balance, Mechanical Solidarity, and Interpersonal Relations,” *American Journal of Sociology*, Vol. 68, 1963, pp. 444-462. 转引自David Easley and Jon Kleinberg, *Networks, Crowds, and Markets: Reasoning about a Highly Connected World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 121.

大三角关系一向具有较大的变动性。目前，印美、中美、中印三边关系现状都处于“不结盟的状态”。尽管如此，随着实力与信任变量发生改变，未来的中美印大三角关系有三种可能发展。（图1）

图1 中美印三角的现状与未来演变



资料来源：笔者自制。

第一，三边关系出现 AB 结盟，而 BC 与 AC 均不结盟，形成“二对一格局”。总体上，基于前文所述的各种原因，这一可能在短期内较难出现。即

使出现，到底是中美结盟实现“G2共治”、还是印美结成“民主联盟”、还是中印“龙象共舞”，仍是一个相当复杂的问题。限于篇幅，本文对此不作讨论。

第二，三边关系中出现两对联盟，第三方处于被争取的“枢纽地位”，形成枢纽格局。当 AB、AC 联盟同时存在且 BC 不结盟时，A 处于有利的战略地位。对中美印大三角来说，每一方都试图保持权力“跷跷板”的平衡，争当“居间制衡者”则成为最优选项。

第三，三方互不为敌，而是团结合作结为朋友关系，形成三国集团格局。这是一种较为理想的状态，需要三方极大程度的战略互信。鉴于中美印三边关系的不对称性特点，三方关系复杂纠缠并不平衡。期待三国关系形成“G3”（三国集团）或“C3”（三国协调）格局，仍高度不切实际。

结合对上述三种可能的分析，本文认为，在中短期内（5—10年），中美印不对称三角博弈将会延续。印美结盟、中印结盟、中美联合的可能性都不大，三角关系将长期保持。从地缘政治角度出发，美国希望看到一个单极的世界和一个多极的亚洲，而中国谋求一个多极的世界和一个单极的亚洲，印度则渴望一个单极的南亚、多极的亚洲、多极的世界。对全球体系和亚洲力量态势的这种判断，加剧了中印美三角关系的脆弱性和复杂性。中美印在安全上的竞争将长期存在，这也是战略三角结构性不对等的表现。尽管不少美国战略界人士认为，印度将成为对中国战略牵制的重要力量，甚至提出“亚洲版北约”构想。但印度追求独立自主的安全，既不会站到“美国阵营”来对付中国，也不会站到“中国阵营”来反对美国。况且，印美因为印度洋与反恐安全问题分歧重重，而中印的国际秩序观则有一些共同看法和相似立场。三方战略利益相互牵制、战略信任低水平发展，中美印会在滚板上以不断的“非零和”互动保持微妙的平衡，三角互动将是中美印关系的“常态”。

[收稿日期：2015-06-02]

[修回日期：2015-08-24]

[责任编辑：杨立]

# Abstracts

## **A Tentative Analysis of Informal and Privatized Patterns of Global Governance**

*LI Mingyue*

The traditional pattern of global governance is built on a combination of hegemony and multilateralism, dominated by Western-led international organizations. Since the end of the Cold War, especially after the 2008 financial crisis, the traditional pattern of governance has suffered “governance deficit,” inadequate to address the complex and multiple pressing global issue, due to subtle as well as dramatic changes in the international power structure. Two new patterns of global governance, the “informal” and the “privatized,” have emerged, attracting global attention. The informal pattern refers to the diverse informal institutional arrangements for equal consultations among major countries on global issues, such as the Group of Twenty and the Asia-Pacific Economic Cooperation. The privatized pattern of global governance is established by non-state, market-driven authorities, which plays a role in such global issues as environmental protection and climate change. These two patterns of global governance are flexible and highly practical making up for the deficiency of the traditional pattern of governance and play a positive role in global governance. Although they also have their own defects, their future functions in global governance will be further enhanced. This has brought new opportunities and challenges for China’s participation in global governance. China needs to take advantage of these opportunities to respond to the challenges and promote the development of global governance in the direction of greater equity and democracy.

## **The New Development Bank’s Development and Innovation**

*ZHANG Haibing*

The BRICS establishes the New Development Bank (NDB), but what’s new in the NDB? This paper thinks there are four new features distinguishing this financial institution. Firstly, the new identity. The BRICS countries are on the way of graduating from the World Bank and becoming shareholders of the NDB, which will add more new concepts and resources to international development cooperation. Secondly, the new governance principles. The NDB adopts an equal and sharing governance structure, and abandons the traditional unequal governance

pattern based on disparate voting power. Thirdly, the new development role. The NDB is not only a coordinator but also a competitor and reformer. Fourthly, the new cooperation axis. BRICS' cooperation is based on common development mission instead of common values, and emphasizes the effectiveness of development. For the NDB, its potential future innovation largely depends on its capabilities of addressing challenges and preparing for uncertainties, for example, financing for development and financial sustainability, expanding its social influence and building BRICS' character, and better serving the BRICS' interests and benefiting more developing countries.

### **International Institutional Interplay and G20 Transition:**

#### **The Case of Global Tax Governance**

*ZHU Jiejun*

The G20 is in institutional transition from a crisis institution to a steering institution, adopting the "G20+" governance architecture. In this new architecture, the role of the G20 is to set the agenda and build political consensus, while other international institutions are playing the role of technical support and implementation. For emerging economies, the G20 is the first global economic governance institution to participate on an equal footing with the advanced countries, so equal participation on the "G20+" is the prerequisite to complete the G20 institutional transition. In the case of global tax governance, "G20+OECD" reflects the needs and interests of both advanced and emerging countries. The G20 built the political consensus that taxation should be in jurisdictions where economic activity takes place and agreed on automatic exchange of tax information, and the OECD proposed the Action Plan of Base Erosion and Profit Shifting Action Plan and global Common Standard for the automatic exchange of tax information. In this way, the OECD's technical advantage is in complementing G20's political advantage, pushing the process of global tax governance.

#### **The Development of International Sector-based Mitigation Rules and the Potential Impact on China**

*HUANG Yitian*

The United Nations Climate Conference is the major platform for global climate negotiations. However, major developed countries attempt to circumscribe this widely-representative mechanism, and develop international sector-based mitigation rules. Specifically, developed countries' actions can be approached from two aspects. One is the "market-driven, sector-based, rule-developing activities," which rely on the advantageous positions of developed countries in transnational

supply chains. The other is the “government-led, sector-based, rule-developing activities,” which have been implemented via the International Maritime Organization and the International Civil Aviation Organization, focusing on international shipping and civil aviation. This article begins by analyzing the constraints that the UN Climate Conference, which is based on the United Nations Framework Convention on Climate Change and its protocols, has imposed on developed countries. Then it traces in detail the activities of multinational corporations, non-governmental organizations, and governmental agencies in developed countries. The potential impact that developed countries’ actions might have on China are analyzed from two angles: mitigation path setting and barriers to trade. It concludes by briefly discussing the interactions between the development of international sector-based mitigation rules and the current global climate regime, and the measures that China could take to address the challenges.

### **Upgrading GMS Cooperation within the Framework of the “Belt and Road Initiative”: Concept, Challenges, and Approaches**

*LU Guangsheng and JIN Zhen*

GMS cooperation is the first regional cooperation that China participated in. It’s not only the most effective regional initiative that China is involved but also the one with least barriers. However, GMS cooperation has its own development bottlenecks. Meanwhile, it is an issue of strategic importance and urgency for China to upgrade GMS cooperation, further consolidate China’s strategic reliance in the neighborhood, and make breakthrough in implementing the “Belt and Road” strategy in Southeast Asia. In addition, upgrading GMS cooperation is also meaningful for China’s neighborhood diplomacy for the present and in the future. From the perspective of the advanced integration theory, this paper analyzes the theoretical basis and relevant practices of upgrading sub-regional cooperation, discusses the strategic connections between GMS cooperation and the “Belt and Road” initiative, identifies major difficulties and challenges for GMS cooperation’s further enhancement, and explores approaches for building an upgraded GMS cooperation.

### **The Twenty-first-century Maritime Silk Road and China’s Energy Diplomacy**

*SHU Xianlin*

Ensuring energy security and enhancing energy cooperation are the key elements of China’s 21st Century Maritime Silk Road initiative. The joint building of the Road not only contributes to energy co-exploration and regional marine energy cooperation, but also helps maintain the stability and security of maritime energy

routes, promoting international energy cooperation. As a responsible developing country and the largest economy along this Maritime Road, China must respond to the rising expectations and demands in its greater neighborhood about energy cooperation and energy security. To do so, China has to more actively conduct its energy policy in the neighborhood by improving the Chinese-style energy diplomacy and providing more public goods for regional energy security and economic development. It should also, together with the nations along the Road, share and co-explore marine oil and gas and other new sources of energy, promote inter-connectivity of regional energy infrastructure and energy trade facilitation, with a view to ensuring its own energy security while building a community of shared destiny in the international energy sector on the basis of common, cooperative, and sustainable security.

### **High-Level International Trade Rules of the TPP: Challenges and Strategies for China**

*PAN Xiaoming*

The TPP negotiations pushed by the United States will become a latest update for international trade rules after the Uruguay Round Negotiations. These new rules have profound impacts on the international economic regime. From full market access to well protection of investors, from regulations on state-owned enterprises to the introduction of new issues, such as environment and labor, TPP initiates changes to international trade rule system. China keeps itself open to free trade agreements, including the TPP. China's government expresses its "understanding" and "welcome" to high-level trade rules and would be open to TPP negotiations. However, the TPP, which stands for high-level international trade rules, is well beyond China's capability. Joining the TPP negotiations will pose significant challenges to China. This paper starts from analyzing the high-level trade rules of the TPP by discussing a few important issues on the TPP negotiation agenda. It also looks into the challenges that China's economy and industries may face should it join the negotiations. In the end, in line with its development agenda, the paper discusses China's strategies for meeting the challenges. If the accession to the WTO presented a precious opportunity for China's rapid growth in the past decade, TPP might be another opportunity to drive China to innovate and to continue its growth in the next decade.

### **On China's Role in Global Partnership Building for the 2030 Agenda**

*ZHANG Chun*

Given the fact that its basic goal framework has been created, the discussion about

UN 2030 Agenda for Sustainable development now is moving to global partnership, means of implementation, and follow-up implementation. As a global course, global partnership is key to the means of implementation and follow-up implementation of the 2030 agenda, to which China is expected to contribute greatly. For China, to participate in global partnership generates potential benefits and incurs costs. On one hand, with the rise of China, the physical gains will shrink in the future while non-physical gains have the potential to grow significantly. On the other hand, China is called on to contribute more global public goods in physical terms but not necessarily intellectual ones. In sum, China's cost-benefit balance in participating this global partnership is that physical costs is higher than physical benefits, while non-physical gains are full of uncertainty. Given its developing country identity and the uncertainty in its future development, China's strategy for participating in the global partnership for the 2030 agenda should be: making clear strategic commitments at multilateral platforms, promising concrete physical assistance at bilateral (collective) forums, and promoting domestic comprehensive reform through advocating global partnership.

### **Trust and Power: On the Asymmetric, Strategic Sino-India-U.S. Triangle**

*CAO Dejun*

The current "strategic triangle" of China, the United States, and India was born under the U.S. unipolar hegemonic shadow, which is a typical asymmetric triangle. Why the three asymmetric great powers make a three-way relationship instead of forming an alliance? This paper puts forward the trust-power analysis framework, advocating that objective power gap should be placed in a subjective trust framework to interpret the trilateral relations. Generally speaking, the current Sino-U.S. relationship is a "coercion-response" dynamic, i.e., a relationship characterized by rational trust under predominant power; the relationship between America and India is "wooing-prevention" relationship, which means "domination with strong emotional trust"; and the Sino-Indian interaction is a "co-option-bandwagon" dynamic, namely a relationship of "rational trust under relational power." With the change of "power" and "trust," the Sino-India-U.S. "asymmetric triangle" will face three scenarios: "Two vs. One" pattern, "Hub" pattern, and "Group-3" pattern. However, the three players are most likely to maintain a delicate balance between friend and foe, and the asymmetric triangle game will also be the new normal for the Sino-India-U.S. strategic relationship.