

当前中国经济外交面临的机遇与挑战

江瑞平

摘 要 中国经济外交历经建国 60年尤其是改革开放 30年的发展变化,目前又进入了一个全新的发展阶段,面临着全新的机遇与挑战。当前中国经济外交所面临的机遇主要是:全球化受挫增大经济外交需求、多极化演进扩展经济外交空间、区域化发展拓宽经济外交平台、开放度提高凸现经济外交地位、影响力增强提升经济外交能力。而当前中国经济外交所面临的挑战主要是:全球经济风险逐渐增大、对外贸易摩擦频繁爆发、国际金融失衡日趋严重、能源资源瓶颈再度凸显、气候环保压力空前强化。清醒认识和准确把握新阶段中国经济外交面临的机遇与挑战,积极调整经济外交战略并采取有效对策,抓住机遇、直面挑战,对于确保战略机遇期中国经济社会的平稳发展和多层次战略目标的顺利实现至关重要。

关键词 战略机遇期 中国经济外交 机遇 挑战 对策

中国经济外交历经建国 60年尤其是改革开放 30年的发展变化,目前又进入了一个全新的发展阶段,面临着全新的机遇与挑战。这一新阶段与 21世纪前 20年中国的战略机遇期同步展开,形成引人瞩目的密切关联与高度互动之势。清醒认识和准确把握新阶段中国经济外交面临的机遇与挑战,积极调整经济外交战略并采取有效对策,抓住机遇、直面挑战,对于确保战略机遇期中国经济社会的平稳发展和多层次战略目标的顺利实现至关重要。

中国经济外交进入全新阶段,是国内形势和国际环境出现的一系列重大变化共

* 江瑞平,外交学院国际经济学院教授(北京 100037)。

同作用的结果。这一系列重要变化为步入新阶段的中国经济外交提供了多层面的重要机遇。其中最应关注的是以下几个方面。

(一) 全球化受挫增大经济外交需求

一般认为,全球化的首要表现是经济全球化,其时间起点是20世纪90年代,其主要动因包括冷战结束、信息化、市场化和开放化加速展开等。经济全球化的主要表现是世界各国经济活动的开放度越来越高,对外经济联系越来越广,从而越来越融合为一个统一的全球经济体系。经济全球化至少从三方面增大了经济外交需求——越来越需要通过经济外交拓宽国际经济交流渠道,形成国际经济交往规则和化解国际经济摩擦。

进入21世纪,经济全球化趋向仍未发生根本变化,对经济外交的上述需求仍呈强化之势,但进程遇到阻碍,势头受到挫折,其速度也显现出减缓甚至停滞之势。其主要表现包括:(1)反全球化浪潮风起云涌。新近一段时间,每逢WTO、APEC、G20等重要全球和地区经济组织举行会议,就会遇到绿色和平组织、工会组织等各类团体和民众举行越来越广泛和激烈的抗议示威活动,即是其突出表现。(2)新保护主义影响扩大。目前新保护主义已扩展到贸易、投资、技术转让、资源环保等国际经济活动的各个领域,更加重要的是,实行保护主义的已不再是那些传统的弱小、落后国家,那些强大、先进的发达国家反而越来越成为新保护主义的主要执行者。此方面一个明显的事例是,2007年夏开始陷入全球金融危机和经济衰退后,在美国等主要发达国家推出的经济刺激政策中,均带有浓重的保护主义色彩。(3)国际经济组织功能缺失。这从国际货币基金组织在全球各地频繁爆发的金融危机中几乎无所作为,而改革又停滞不前,世界贸易组织新一轮谈判(原定于2005年完成)迄今仍未真正启动等事实中即可得到明证。而这些国际经济组织在经济全球化进程中本该扮演重要角色,是经济全球化必需的游戏规则的主要制定者和监管者。(4)国际贸易增速放缓。国际贸易迄今仍是各国间经济联系的最重要渠道,在经济全球化中扮演着重要角色,而近期其增长速度却出现了明显的放缓之势,在目前的全球金融危机与经济衰退中更是如此。如据MF资料,1991—2000年全球贸易增长率平均达7.1%,而2001—2010年已降到3.5%,下降一半以上。2009年更将出现11.0%的负增长。这也是目前经济全球化进程放缓的主要表现。(5)国际投资剧烈波动。国际直接投资与跨国公司是经济全球化的主要载体,近期其发展势头出现的剧烈波动更是经济全球化进程受阻的重要表现。据联合国贸易与发展会议资料,全球国际直接投资(FDI)在经历了上世纪90年代后期的高速增长后,于2000年达到历史高点(流入量达到13880亿美元,比上年增长27.7%),之后出现大幅下滑,2001、2002和2003年增长率分别为-41.1%、-12.4%和-11.7%,2003年已萎缩到6326亿美元,不足2000年的二分之一。2004年开始恢复,到2007年再创历史新高,达18333

国际货币基金组织:《世界经济展望》,2009年4月,第204页。

亿美元,而2008年又大幅减少了14.5%,降至16585亿美元,2009年预计将急剧减少30%—40%。

经济全球化进程的受挫,又从另一方面增大了对经济外交的新的需求:在全球经济越来越融合为一个整体,各国经济发展越来越不能离开对外交往的背景下,越来越需要各国政府和国际组织通过有效的外交努力,应对反全球化浪潮的冲击、抑制新保护主义、改革国际经济组织、优化国际经济规则、促进国际贸易与投资恢复和发展,引导经济全球化步入正确轨道。最近我们已从今年4月的20国集团伦敦峰会、6月的中日经济高层对话、7月的中美战略与经济对话中看到了有关方面为此而进行的外交努力。

(二) 多极化演进扩展经济外交空间

多极化是冷战结束后国际格局演进的重要趋向,在国际经济领域亦然。进入21世纪后,国际经济格局的多极化趋势呈加速发展之势,目前更是如此。其最主要的表现是,新兴市场大国经济快速崛起,对由少数发达国家尤其是美国主导的国际经济格局造成巨大冲击。在2007年夏季开始爆发的全球金融危机和经济衰退中,这一趋势又得到了进一步强化:以中国为代表的新兴市场大国更加凸显出对主要发达国家的经济增长优势,其经济实力和国际地位也随之得到进一步提升。由表-1数据可知,近年新兴市场大国的经济增长率要远远高于主要发达国家,在全球深陷金融危机和经济衰退的2008年更是如此。若按简单平均计算,2008年发达国家的实际GDP增长率平均仅为0.25%,而新兴市场大国却高达6.75%,高出前者达6.5个百分点。表-1还给出了目前按购买力平价(PPP)计算的两类国家经济实力对比情况,2008年新兴市场4国已相当于发达国家6国GDP总量的55.7%。而若按当期市场汇率计算,两类国家经济实力对比情况的变化也同样十分明显。2000年,新兴市场4国的GDP总量仅相当于发达国家6国的11.8%,分别为23974亿美元和202906亿美元,而到2008年这一比例已提升至28.5%,8年间提升了16.7个百分点,分别为88810亿美元和311600亿美元。

表-1 主要发达国家与新兴市场大国实际GDP增长率和占全球比重(2008)比较(%)

		美国	日本	德国	英国	法国	意大利	中国	印度	俄罗斯	巴西
增 长 率	2006	2.8	2.0	3.0	2.8	2.4	2.0	11.6	9.8	7.7	4.0
	2007	2.0	2.4	2.5	3.0	2.1	1.6	13.0	9.3	8.1	5.7
	2008	1.1	-0.6	1.3	0.7	0.7	-1.7	9.0	7.3	5.6	5.1
占全球比重		20.7	6.4	4.2	3.2	3.1	2.6	11.4	4.8	3.3	2.9

资料来源:国际货币基金组织:《世界经济展望》,2009年4月,第109、190、194—196页。

注:占全球比重为按购买力平价(PPP)计算的GDP。

UNCTAD, *World Investment Report for the Related Years*; UNCTAD, "Assessing the Impact of the Current Financial and Economic Crisis on Global FDI Flows", April 2009, p. 6: Table 1.

据 MF, *World Economic Outlook*, DATABASE的有关资料计算。

众所周知,现行的国际经济格局依然是由少数发达国家尤其是美国主导的,其中通行的体制和规则必然要首先满足以美国为中心的少数发达国家的利益和意愿。新兴市场大国经济的快速崛起,必然要对现行的国际经济体制和规则造成冲击,国际经济体制和规则必须在一定程度上体现新兴市场大国的利益和意愿。这意味着主要发达国家和新兴市场大国必须通过必要的外交努力,通过有效的协调与合作,来共同调整和改革已经越来越不能适应多极化趋势的国际经济体制和规则。在今年7月8—10日于意大利召开的“G8+5”峰会上,主要发达国家与5个新兴市场大国就经济衰退、气候环保、能源资源、国际金融体制改革等问题进行了多方面的外交协调,就是这一要求的初步体现。此外,发展中国家经济的整体崛起,作为国际经济多极化的重要趋向,也要求通过必要的外交协调,在国际经济体制改革与规则调整中有所体现。

(三) 区域化发展拓宽经济外交平台

区域化是进入20世纪90年代后世界经济发展显现的另一重要趋向,进入21世纪后这一趋向同样呈提速之势。其主要表现之一是,在欧洲、北美等地经济区域化进一步发展的同时,东亚地区的经济合作开始呈现快速发展势头,尤其是“10+3”框架下的东亚区域经济合作。东亚“10+3”框架下的区域经济合作是在爆发金融危机的1997年底启动的,之后也主要围绕金融领域的合作展开,但最初几年并未取得实质性进展。新世纪以来东亚区域金融合作的实质性进展,主要是“清迈倡议”及其多边化的启动和提升。2000年5月,在泰国清迈举行的“10+3”财长会议通过了“清迈倡议”,开始在13个成员国之间建立双边货币互换关系,之后双边货币互换规模不断扩大,至2008年已达840亿美元。2003年10月的“10+3”领导人会议首次提出清迈倡议多边化。2006年5月决定成立清迈倡议多边化工作组,开始研究具体方案。2007年5月,各方原则同意建立储备库,作为清迈倡议多边化的具体形式。2008年5月就储备库规模和借款条件达成共识。2009年2月的“10+3”财长特别会议发布了《亚洲经济金融稳定行动计划》,主要内容包括争取在2009年5月“10+3”财长会议前就储备库的主要要素达成共识,并将储备库规模扩大为1200亿美元等。2009年5月的“10+3”财长会议就储备库的规模及份额分配、出资结构、贷款额度、决策机制、经济监测机制等主要要素达成共识,并宣告年底前正式成立区域外汇储备库。至此,清迈倡议多边化进程取得重大实质性进展,也标志着“10+3”框架下的东亚区域经济合作向前迈出了实质性的一大步。同时,“10+6”、“10+1”、中日韩等框架下的东亚区域经济合作也在快速推进。

原有的经济外交主要是以双边和多边为平台展开的,经济区域化的空前发展,各类区域经济合作组织的相继成立,又为经济外交提供了新的平台,从而逐渐形成双边、多边与区域等多个平台彼此补充、相互推进的完整体系。对于中国而言,由于长期游离于区域一体化进程之外,很难充分利用区域组织作为有效平台来推进经济外交。而近期东亚经济区域化的快速发展,势必从三大层面大大拓宽作为主要成员

中国的经济外交平台:一是可借此推进对东亚地区的经济外交;二是可以此为依托来有效推进对多边国际经济组织的经济外交;三是可在此框架下发展与有关国家的双边经济外交。

(四) 开放度提高凸现经济外交地位

20世纪70年代末开始改革开放后,中国经济运行与发展的开放度开始不断扩大和提升。2001年底中国正式加入世界贸易组织,标志着中国对外开放进入了一个全新的历史时期。受此影响,中国经济开放度扩大与提升的进程空前提速。其主要标志,首先是外贸依存度的快速提升。如表-2所示,中国按进出口贸易额占国内生产总值比重计算的外贸依存度在1978年只有9.7%,至2000年仍只有40.1%,而进入新世纪后开始快速提高,目前已达到60%左右,远远超过了世界主要经济大国的水平。目前美国和日本均只有20%左右。其次是引进外资的快速增长。中国实际使用外商直接投资在1985年仅为19.6亿美元,到2000年增至407.2亿美元,2009年更增至924.0亿美元。1978—2008年累计使用的外商直接投资达到8526.2亿美元。再次是中国在重要战略资源领域的对外依赖程度快速提高。预计到2010年,中国石油、铁、锰、铜、铅和锌等重要矿产资源的进口依存度将分别达到41%、34%、31%、72%、45%和53%。最后是中国企业“走出去”的步伐日趋加快。中国在进入21世纪后才正式提出“走出去”战略。在该战略提出之前,中国企业对外直接投资的规模很小,而此后却显现出快速增长的势头,尤其是2003年之后。在2000、2001和2002年,中国企业对外直接投资分别为5.5亿美元、7.1亿美元和9.8亿美元,2003年增至28.5亿美元,比上年增长190.8%;2004年增至55亿美元,比上年增长92.9%;2005年增至122.6亿美元,比上年增长122.9%;2006年增至176.3亿美元,比上年增长43.4%;2007年增至248.4亿美元,比上年增长40.9%;2008年更增至406.5亿美元,比上年增长63.6%。2000—2008年,中国企业对外直接投资增长了72.9倍,累计达到1059.7亿美元。

表-2 中国外贸依存度的快速提升(亿元,%)

年份	1978	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
进出口总额(A)	355	570	2067	5560	23500	39273	116922	179764
国内生产总值(B)	3645	4546	9041	18718	59811	98001	184089	302854
外贸依存度(A/B)	9.7	12.5	22.9	29.7	39.3	40.1	63.5	59.4

资料来源:据国家统计局《中国统计摘要2009》第19、171页数据计算。

进入21世纪以来,中国经济开放度如此快速提高,一方面意味着经济稳定发展

参见旧 经济产业省:《通商白书》,2009年,附表-7。

国家统计局:《中国统计摘要2009》,北京:中国统计出版社,2009年,第179页。

李钢、李俊:《迈向贸易强国——中国外贸战略的深化与升级》,北京:人民出版社,2006年,第309页。

商务部官方网站:中国投资指南—外商投资统计,非金融类, http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI/wztj/jwtztj/20090225_102490.htm。

越来越受到外部国际环境的影响和制约,从而越来越需要通过有效的经济外交努力营造稳定的国际经济环境;另一方面也意味着对外经济关系在整体对外关系中地位快速提高,经济外交在国家整体外交中的地位日趋重要,从而促使在经济领域不得不投入越来越多的外交资源。

(五) 影响力增强提升经济外交能力

改革开放促成了中国经济的持续快速增长和国际经济地位的逐步提升。但在20世纪末之前的很长历史时期里,这一优势并未充分显现出来,从而也未能成为提升经济外交能力的坚实基础和有效手段,中国尚不具备“以经济促外交”的足够实力。其具体表现为:一是在改革开放初的很长时期,中国接受了国际组织和发达国家的发展援助,而无力拿出资金用于对外援助,以实现必要的政治利益和外交诉求;其二是在大规模吸收外国直接投资的同时,无力开展对外直接投资。如从1979年到1993年,中国累计引进的外商直接投资总额达到635.9亿美元,而中国企业的对外直接投资累计仅有19.4亿美元,仅及外商直接投资的3.1%;其三是为加入GATT、MF等国际经济组织,中国付出了巨大的外交努力,却难以有效利用这些国际经济组织为中国外交服务;其四是被长期排斥在许多重要的国际和地区经济组织之外,不能在这些国际经济舞台上实现中国的外交诉求和政治利益。

在进入21世纪尤其是在目前全球金融危机和经济衰退的背景下,中国经济持续快速增长的优势越来越凸显出来,在国际经济格局中的地位和影响力亦随之快速提升,从而大大提升了中国的经济外交能力,为实现国家利益和外交诉求提供了越来越坚实的基础和条件。其主要表现包括:(1)中国的经济实力及其在国际经济格局中的地位快速提升。如在改革开放初的1978年,中国的国内生产总值仅排在世界第10位,到2000年仍仅排名第6位,而2008年已升至第3位,且很快即会超过日本,升至第2位。(2)中国在全球贸易格局中的地位快速提升,在1978年仅排世界第29位,2000年已跃至第8位,目前更升至第3位。目前中国不仅是全球最大的商品生产和出口基地,而且也成为全球最大的商品销售市场。(3)中国不仅早已成为世界上引进外商直接投资最多的国家,而且伴随企业“走出去”战略的实施,也越来越成为对外直接投资大国。从2000年到2008年,中国引进外商直接投资(实际使用金额)由407.2亿美元增加到924.0亿美元,而对外直接投资更由5.5亿美元猛增至406.5亿美元,8年间增长了72.9倍!(4)伴随贸易投资持续大规模双顺差,中国不仅已成为全球第一大外汇储备国,而且超出第二位的日本一倍还多。截至2009年

参见李钢、李俊:《迈向贸易强国——中国外经贸战略的深化与升级》,第242—243页;国家统计局:《中国统计摘要2009》,第179页。

国家统计局:《中国统计摘要2009》,第216页。

同上。

商务部官方网站:中国投资指南—外商投资统计, http://www.fdi.gov.cn/pub/FDI/wztj/jwtztj/t20090225_102490.htm。

6月底,中国外汇储备已增至 21316.06亿美元,第二位的日本为 10191.75亿美元。

二

在准确把握上述机遇的同时,我们也必须清醒地认识到,国内形势与国际环境的深度变化,也使步入全新阶段的中国经济外交面临着多层面的问题与挑战。

(一) 全球经济风险逐渐增大

20世纪 90年代以来中国经济的持续快速增长,在很大程度上得益于外部相对良好的国际经济环境。其主要表现包括:(1)世界经济进入新一轮长周期扩张期,1991—2000年,全球实际 GDP的年均增长率达到 3.1%,其中作为世界经济增长最大引擎的美国在“新经济”带动下,更达到 3.3%;(2)在乌拉圭回合谈判成功(1993年)、WTO成立(1995年)等因素推动下,国际贸易持续扩大,1991—2000年,世界贸易的年均增长率达到 7.1%,其中作为全球最大市场的美国进口贸易同期更由 5083.6亿美元猛增至 12593.0亿美元,10年间增长了 1.48倍;(3)国际投资快速增长,跨国并购空前活跃,为全球经济增长提供了强劲动力。1991—1995年和 1996—2000年,全球 FDI流入量年均增长率分别达到 17.1%和 36.5%,2000年达到 15000亿美元。(4)金融创新与自由化导致金融市场空前繁荣,全球股市大幅攀升。尤其是美国股市,到 2000年初道琼斯和纳斯达克两大指数一度分别升至 12000多点和 5300多点。(5)资源能源价格长期稳定,为经济持续增长创造了有利条件。如从 1990年到 2000年,北海布伦特油价始终在每桶 25美元以下的低位运行,最低的 1993年只有 13.21美元。

然而,进入 21世纪之后,中国经济持续稳定增长所面临的国际风险开始显现并日趋增大,其主要表现同样包括:(1)世界经济增长出现剧烈波动,尤其是 2007年夏开始的新一轮周期衰退,到目前已创下战后世界经济周期波动的多项最坏记录。2007年全球实际 GDP增长率曾达 5.2%,2008年已降至 3.2%,整整下降了两个百分点,2009年预计将出现 1.3%的负增长,其中发达国家的增长率更将降至 -3.8%,均为战后历次衰退中最坏的。(2)国际贸易增速放缓,甚至出现大幅萎缩。如前文所述,1991—2000年全球贸易增长率平均达 7.1%,而 2001—2010年将降到 3.5%,下降一半以上,2009年更将出现 11.0%的负增长。其中作为世界主要进口市

日本财务省官方网站,统计资料:<http://www.mof.go.jp/1c006.htm>。

国际货币基金组织:《世界经济展望》,2009年4月,第189、204页。旧内阁府:《世界经济的潮流》,2008年春季号,项目别经济统计,表-14。

联合国贸易与发展会议:《2002年世界投资报告》,冼国明总译校,北京:中国财政经济出版社,2003年,第2页。

旧日本银行:《金融经济统计月报》,65物价,2009年8月12日。

国际货币基金组织:《世界经济展望》,2009年4月,第189页。

场的发达经济体的进口增长率在 2008 年已降至 0.3%, 2009 年更将降至 -12.1%。

(3) 国际投资与跨国并购波动剧烈。如上文所述, 2008 年全球 FDI 大幅减少了 14.5%, 2009 年更将减少 30%—40%。(4) 金融市场剧烈动荡, 先是网络泡沫破灭导致美国股市于 2000 年初出现剧烈波动, 从而导致全球股市出现深度调整。后是房地产泡沫破灭导致美国金融市场出现剧烈震荡, 直至引发大型金融机构破产风潮, 全球股市也随之出现暴跌。从 2007 年 10 月到 2009 年 3 月, 美国道琼斯指数下跌了 48%, 日本日经 225 平均股价下跌了 54%, 欧元区股价指数下跌了 55%, 英国 FT100 下跌了 43%, 韩国综合指数下跌了 43%。(5) 能源资源价格大幅波动, 对全球经济增长造成严重冲击。如国际油价从 2003 年开始进入新一轮攀升周期, 一般认为正在爆发第三次石油危机, 且此次油价攀升幅度还明显超过了前两次, 到 2008 年 7 月 11 日的历史最高点, WTI 油价曾一度达到每桶 147.47 美元。

进入 21 世纪尤其是近期国际经济风险的日趋增大, 是摆在中国经济外交面前的严峻挑战和艰巨任务。在全球经济严重衰退、世界贸易明显萎缩、国际投资剧烈波动、金融市场动荡不安、能源资源价格大幅攀升的严峻形势下, 通过经济外交为国内经济持续增长和结构优化营造必要的外部环境, 尽量避免或减轻国际经济波动对国内经济造成过大冲击的难度空前增大了。

(二) 对外贸易摩擦频繁爆发

如前所述, 伴随中国经济开放度的空前提升, 对外贸易在中国经济的持续稳定发展中发挥着越来越重要的作用。从总体上看, 进入 21 世纪以来, 中国对外贸易基本保持着良好的发展势头, 但也存在一系列严重问题。其中最应关注的是: (1) 对外贸易总体失衡日趋严重。如表-3 所示, 中国对外贸易在 20 世纪 90 年代前始终维持着较大逆差, 从 1990 年起虽开始出现顺差, 但数额并不大, 增速也不快。进入 21 世纪尤其是最近几年, 情况开始发生变化, 顺差规模开始快速增大, 收支失衡日趋严重, 从而越来越成为引发对外贸易摩擦的重要原因。从 2000 年到 2008 年, 中国外贸顺差由 241.1 亿美元猛增至 2954.6 亿美元, 8 年间增长了 11.25 倍, 顺差额相当于进口额的比重同期也由 10.7% 提升到 26.1%。(2) 对主要贸易伙伴尤其是对美贸易严重失衡。按中方统计, 2000 年中国对美贸易顺差为 280.8 亿美元, 相当于由美进口的 1.07 倍, 而到 2007 年中国对美贸易顺差已猛增至 1633.2 亿美元, 相当于由美进口的 2.35 倍。而按美方统计, 2008 年美国对华贸易逆差达到 2663.6 亿美元, 相当于对华出口的 3.73 倍。从 2000 年起, 中国即取代日本成为美国第一大逆差来源国, 2008 年对华贸易逆差占到其逆差总额的 33.29%, 即目前美国贸易逆差的三分之

国际货币基金组织:《世界经济展望》, 2009 年 4 月, 第 204 页。

日本外务省官方网站:《主要经济指标》, 2009 年 8 月 5 日, http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ecodata/pdfs/k_shihya.pdf

商务部官方网站:进出口统计快报, http://zhs.mofcom.gov.cn/tongji_shtml

一来自中国。(3)中国虽已成为外贸大国,但远未成为外贸强国,在外贸结构中低质廉价商品占有很大比重,极易造成低价倾销嫌疑。(4)人民币汇率形成机制虽已改革,但仍存有明显的不合理因素,结果是每当对外贸易出现摩擦时,逼迫人民币升值的压力就会增大。(5)WTO新一轮贸易谈判举步维艰,贸易保护主义重新抬头,在全球经济衰退、贸易萎缩的当下更是如此。尤其值得关注的是,在近期主要国家推出的经济刺激对策中,均带有浓重的保护本国市场和企业的倾向。而在两次20国集团金融峰会等一系列重要国际场合,避免新贸易保护主义更成为各国政要谈论的首要话题。

表-3 中国对外贸易失衡加剧(亿美元)

年份	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
出口额	181.2	273.5	620.9	1487.8	2492.0	7619.5	14285.5
进口额	200.2	422.5	533.5	1320.8	2250.9	6599.5	11330.9
差额(出口-进口)	-19.0	-149.0	87.4	167.0	241.1	1020.0	2954.6

资料来源:国家统计局:《中国统计摘要2009》,第171页。

上述问题的存在并日趋严重,所导致的直接结果之一就是面对中国的贸易保护主义空前恶化,中国越来越进入对外贸易摩擦的高发期。统计表明,中国已连续10多年成为全球遭遇反倾销调查最多的国家,调查案件在1995年为20件,2000年增至44件,2005年再增至55件,2006年达到71件,而仅2008年上半年已达37件。其占全球反倾销调查案件总数的比重,已由1995年的12.7%提高到2008年的43.5%。在中国的外贸依存度空前提高的背景下,有效应对来自各类国家的贸易保护主义,有效化解呈日趋加重之势的国际贸易摩擦和争端,引导和推动全球贸易走上良性发展的轨道,越来越成为摆在中国外交面前的艰巨任务和严峻挑战,“以外交促经济”越来越成为关乎整体国家利益的迫切需求。

(三) 国际金融失衡日趋严重

金融是经济命脉。伴随经济金融化的日趋增强,国际金融系统的均衡运行越来越成为影响乃至决定全球经济稳定发展的关键环节。20世纪90年代以美国为中心的金融创新与自由化,曾为世界经济的快速增长创造了有利条件,同时也导致了一系列问题,国际金融危机从拉美到东亚的连续爆发即是明证。进入21世纪后,这些问题更呈日趋恶化之势,其主要表现包括:(1)国际收支失衡日趋严重。尤其是美国的经常收支失衡日趋严重,更成为近期国际收支失衡的集中体现。美国的经常收支赤字到2006年最严重时曾达到7881亿美元,相当于当年GDP的6.0%,之后虽因经济衰退、进口萎缩而有所减少,到2008年仍达6733亿美元。与美国的巨额赤字形成

商务部官方网站:国别贸易报告,美国,2009年第1期, <http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/qikan.asp?id=1132>。

商务部官方网站: <http://www.mofcom.gov.cn/article/subject/baohu/subjecte/200903/20090306084205.html>。

鲜明对照,中国、德国和日本等国经常收支盈余急剧扩大,到2008年分别达到4260亿美元、2434亿美元和1574亿美元。(2)为平衡经常收支赤字,大量国外资金回流美国,导致美国的对外债务急剧增加,对外金融稳定受到严重威胁。2007年和2008年美国的对外债务达到20.4万亿美元和23.4万亿美元,分别比上年增长22.9%和14.7%,相当于美国当年GDP的1.48倍和1.65倍!(3)与此同时,中国、日本等经常收支盈余国外汇储备急剧增加,到2009年6月,仅中日两国即达31277.9亿美元。而这些外汇储备又以美元储备为主(约占60%—70%),并大量回流美国,其中大部分投资于美国国债。(4)美国财政赤字和国债规模本就处于极高水平,此次金融危机中为救济濒临倒闭的金融机构和其他企业,推行规模庞大的经济刺激计划,又投入了大量财政资金,从而导致财政赤字状况空前恶化,政府债务急剧增加。预计2009财政年度美国联邦财政赤字将达1.84万亿美元,相当于GDP的12.9%!同时,为刺激经济回升,美联储还连续降息,到2008年12月已降至0.0—0.25%的超低水平。(5)上述因素综合作用的结果,是世界主要货币汇率异常波动,美元对其他主要货币大幅贬值成为目前国际金融严重失衡的主要表现。如美元兑日元汇率从2007年7月到2009年1月的一年半中贬值了26.6%,兑欧元汇率从2007年7月到2008年7月的一年中贬值了15.3%。

上述国际金融失衡导致的一系列问题,也给中国经济外交提出了严峻挑战:

(1)中国成为国际收支盈余最多的国家,在平衡全球国际收支方面负有不可推卸的责任,若处置不当,既不利于全球金融稳定,也会影响中国经济的健康发展,因而需要中国通过有效的经济外交与世界主要国家一道妥善处理。(2)当前国际金融失衡的核心问题是美国经常收支失衡,而中国是美国最大的贸易赤字来源国,美国又是中国最大的贸易盈余来源国,中美贸易失衡成为导致中美两国自身经常收支失衡的重要因素,深受外贸赤字困扰的美国更是通过各种渠道要求中国采取措施增加美国商品进口,平衡美中贸易,这已成为中美双边关系中的核心问题,需要中国通过有效的外交途径妥善应对。在历次中美战略经济对话和今年的首次战略与经济对话中,如何平衡中美双边贸易,始终是最重要的议题之一。今年上半年,美国贸易赤字总额为2169.6亿美元,而对华贸易赤字则达1030.5亿美元,所占比重高达47.5%。

(3)受国际金融失衡的直接影响,人民币承受着巨大的升值压力,国际社会有舆论认为只有人民币大幅度升值,才能解决中国经常收支顺差过大从而有关国家尤其是美国经常收支逆差过大的问题,因而在许多外交场合,要求甚至逼迫人民币升值,已经成为中国经济外交必须面对的重要议题。实际上,近年人民币对世界主要货币已经

日本外务省官方网站:《主要经济指标》,2009年8月5日。

日本贸易振兴机构网站:http://www.jetro.go.jp/world/n_america/us/stat_01/。

日本外务省官方网站:《主要经济指标》,2009年8月5日。

旧 内阁府:《世界经济的潮流》,2009年春季号,第三章第一节。

商务部官方网站:2009年1—6月美国货物贸易及中美双边贸易概况,<http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/qikan.asp?id=1612>。

大幅度升值,如人民币兑美元汇率 2005年迄今已经升值 20%以上。(4) 今年首次中美战略与经济对话前后,国际社会广泛关注的重要议题之一,就是中国如何对待自己持有的大量美国国债(估计达 7000亿美元左右)问题。这的确是对当前中国经济外交提出的严峻挑战,战略选择中的“两难”显而易见:如要避免持有风险和资产贬值损失,就应该停止增持甚至抛售,由此带来的可能是美国财政体系从而整个国际金融体系的混乱,这是美方最担心的,中国亦将因此而受害;而如要继续持有甚至增持,则难以避免美国财政体系目前面临的巨大风险,和美元大幅贬值造成的资产损失。(5) 中国要解决目前国际收支失衡、外汇储备过多且持有风险过大和人民币升值压力等问题,可选择的战略之一是积极推进东亚区域金融货币合作,这同样需要中国经济外交在区域合作层面上付出不懈努力。(6) 最后,导致目前全球金融失衡的关键问题之一,是国际货币基金组织等国际金融机构越来越不能适应快速变化的国际金融格局,必须进行彻底改革,而中国如何在改革中尽量体现自身的利益和意愿,无疑也是对目前及未来中国经济外交的严峻考验。在今年 4月的 20国集团伦敦峰会上,已可明显看出关于国际金融体系和国际货币基金组织的改革,是多么需要包括中国在内的世界主要国家的外交智慧。

(四) 能源资源瓶颈再度凸显

从 2007年 4月到 2008年 4月的一年中,国际市场原油价格上涨 76.2%,铁矿石、煤炭、小麦和大米价格分别上涨 66.0%、104.7%、121.7%和 215.1%。近年来国际市场能源资源价格如此急剧攀升,越来越凸显出能源资源安全对各国经济发展的重大战略意义,对中国尤其如此。国际市场能源资源价格急剧攀升对中国的战略性影响,至少体现在如下几大层面:(1) 中国经济始终保持着远远高于世界平均水平的增长速度,即便假定其能源资源使用效率达到世界平均水平,也必然会导致对能源资源需求量的急剧增长。2001—2008年,中国的实际 GDP年均增长率高达 10.2%,比全球平均水平高出 6.3个百分点。(2) 实际上,由于产业结构调整迟缓和生产方式转变滞后等方面的原因,中国目前的能源资源使用效率仍与世界先进水平存有巨大差距,这又进一步加大了经济增长导致的能源资源需求量的快速增长。据国际能源机构测算,目前中国单位 GDP能耗相当于世界平均水平的 2.4倍,更分别相当于日本、欧盟和美国的 7.9倍、4.4倍和 4倍。(3) 中国经济持续快速增长导致人均收入水平快速提高,城市化进程不断提速,结果必然是人均能源资源消费量快速增长。从 2000年到 2008年,中国人均 GDP由 7858元增至 22698元,8年间增长了 1.9倍。(4) 上述三方面因素综合作用的结果,必然是中国能源资源需求量的快速增长。而当国内能源资源生产供给量的增长赶不上需求消费量的增长

① 经济产业省:《通商白书》,2008年,第 19页。

国家统计局:《中国统计摘要 2009》,第 23页。

② 经济产业省:《能源白书》,2009年,第 63页。

国家统计局:《中国统计摘要 2009》,第 20页。

时,必然是进口量的快速增长,对国际市场的依赖度快速提升。由表-4可知,1990年中国的能源供求尚自给有余,到1995年自给率已降至95.4%,到2007年更降至88.6%。与之相应,中国能源的进口依存度亦由1995年的4.6%上升至2007年的11.4%。这只是能源供求变化的总体态势,其中石油供求情况要严峻得多。此外,一些重要矿产品的供求也大致呈同一态势。如上文所述,预计到2010年石油、铁、锰、铜、铅和锌等重要矿产资源的进口依存度将分别达到41%、34%、31%、72%、45%和53%。从1990年到2000年,中国初级产品进口由98.5亿美元增至467.4亿美元,10年间增长了3.75倍。而到2008年更增至3627.8亿美元,2000—2008年8年间增长了6.76倍。

表-4 中国能源越来越依赖国际市场(万吨标准煤,%)

年份	1990	1995	2000	2005	2006	2007
A. 国内生产量	104844	132616	128978	205876	221056	235415
B. 国内消费量	103783	138948	138553	224682	246270	265583
C. 国内自给率 =A/B	101.0	95.4	93.1	91.6	89.8	88.6
D. 进口依存度 =1-C	-1.0	4.6	6.9	8.4	10.2	11.4

资料来源:国家统计局:《中国统计摘要2009》,第145页。

中国能源资源供求态势的上述变化,至少从两大方面对中国经济外交提出了严峻挑战。一方面,通过必要的外交途径确保中国能源资源稳定供应的难度越来越大,任务越来越艰巨。实际上,近年中国企业为开拓海外能源资源生产基地所遇到的非经济障碍,足以说明多么需要有效的外交支持。2005年中海油收购优尼科、2009年中铝收购力拓等案例,均可说明中国能源资源外交所遇到的挑战是多么严峻。另一方面,中国在经济崛起过程中越来越受到“能源威胁论”、“资源威胁论”、“粮食威胁论”等不同版本的“中国威胁论”的损害,从而越来越需要通过外交途径营造良好的国际舆论环境,提升中国的软实力。国际能源机构(IEA)的一项分析即认为,在2005—2015年,全球石油需求增长的约1/3,煤炭需求增长的约4/5,是因中国和印度两国的需求增长所至,因而未来世界经济增长遭遇的能源瓶颈,也要在很大程度上归因于中印两国,尤其是中国。

(五) 气候环保压力空前强化

与上述在能源资源领域面临的挑战直接相关,气候环保压力的日趋强化也是目前中国经济外交面临的严峻挑战。在2009年几乎所有的重要外交场合,都或多或少地论及气候环保议题。全球气候持续变暖及其造成的极端天气事件频繁爆发,越来越成为人类社会生存和发展的最重要的环境问题,从而越来越引起国际社会的广泛关注。造成全球气候持续变暖的主要原因是,伴随经济社会发展、生产和生活方式变化,人类活动排放出的温室气体日趋增多,因而控制和减少温室气体排放即成为

国家统计局:《中国统计摘要2009》,第170页。

阻止和延滞全球气候持续变暖的必要举措。这显然不是仅靠一个或少数几个国家的努力就能够做到的,必须依靠全球各国尤其是主要经济大国的共同努力。但由于控制和减少温室气体排放需要改变生产和生活方式,需要将社会经济发展控制在与气候环境相适应的水平,因此需要投入大量的资金、技术,并在一定程度上减缓社会经济发展速度。这就引发了在全球气候环保领域的国际公平问题,必须通过有效的外交谈判来解决。造成目前全球气候变暖的主要原因,是以往 200 多年的近代经济增长和工业化生产方式、城市化生活方式,西方发达国家必须承担更多的责任和义务,因为它们是以往发展的最大受益者。但广大发展中国家的经济崛起,又可能是未来全球气候变暖、环境恶化的主要问题所在,因而发展中国家也必须加入到控制和减少温室气体排放、阻止和延滞全球气候变暖的国际合作中来,为此必然要在一定程度上牺牲它们的发展利益。因此,气候问题实质上是减排义务与发展权益的国际均衡问题,必须通过有效的外交谈判来解决。以往有关气候环保国际谈判的主要成就是《京都议定书》(2005 年生效),但其参加范围、减排力度、约束能力、实施效果等都存在明显问题,尤其是其有效期只能到 2012 年。目前,国际社会尤其是主要大国和国际组织都在紧锣密鼓地为即将于 2009 年底召开的哥本哈根会议进行外交斡旋,此次会议将决定 2013 年后气候环保国际合作的基本走向,也在一定程度上直接决定着控制和减少温室气体排放、阻止和延滞全球气候变暖、确保人类社会可持续发展的未来。

全球气候环保合作的形势变化,同样给中国经济外交提出了严峻挑战。中国是世界大国,经济正在快速崛起,从而也是全球排放大国,必须承担减少温室气体排放的应有义务;同时,中国还是发展中国家,面临着促进发展、消除贫困的艰巨任务,人均排放量仍远远低于世界平均水平,因而也必须维护自身的发展权益,不能承担过多的减排义务;中国还是具有重大国际影响力的国家,具有参与气候环保国际规则制定与监控,维护各类国家在减排义务与发展权益之间的国际均衡等方面的能力和责任。这些都是摆在中国气候环保外交方面的艰巨任务。关于年底的哥本哈根会议,中国外交部气候变化谈判特别代表于庆泰日前公开表示,要通过外交努力达到三方面的目的:一是要确定发达国家在《京都议定书》第二承诺期里应该承担的大幅减排指标,并确保未批准《京都议定书》的发达国家承担与其他发达国家具有可比性的减排承诺;二是要做出有效的机制安排,确保发达国家根据《联合国气候变化框架公约》和“巴厘岛路线图”的规定,向发展中国家提供资金、技术转让和能力建设方面的支持和帮助;三是发展中国家在得到资金、技术和能力建设支持和帮助的情况下,在可持续发展的框架下,根据各自国情采取适当的减排行动。

中国政府和社会各界高度重视自身的节能环保事业并取得了巨大成就,这为中国积极推进气候环保外交、全力参与国际气候合作奠定了坚实基础。尤其是中国政

丁大伟:《外交部气候变化谈判特别代表举行中外媒体吹风会》,《人民日报》,2009年 8月 6日,第 3 版。

府于 2007 年正式公布了《应对气候变化国家方案》,提出到 2010 年要实现单位 GDP 能耗比 2005 年降低 20% 的目标。仅此一项即可减少二氧化碳排放 15 亿吨,平均每年减排 3 亿吨。对此,于庆泰评价道:这个数字说明,同世界上其他国家包括发达国家的减排努力以及所实现的实际减排量相比,中国的努力和成就跟任何国家相比都不逊色。但是,中国在发展节能环保事业、维护全球气候稳定方面做出的努力并没有得到国际社会的应有认可,甚至受到越来越多的无端指责,中国“气候威胁论”甚嚣尘上,要求甚至压迫中国承担超出自身能力的减排义务。如何有效化解这种压力,为中国经济持续快速增长营造良好的国际舆论环境,也是中国经济外交面临的严峻挑战。

三

综上所述,步入全新阶段后,中国经济外交既面临着前所未有的新机遇,也面临着空前严峻的新挑战,能否紧抓机遇、直面挑战,积极调整经济外交战略和政策,对于确保战略机遇期中国经济社会的平稳发展和多层次战略目标的顺利实现,具有决定性意义。受水平和篇幅所限,本文无力就全新阶段中国经济外交应该进行的战略调整与政策创新进行全面、深入的探讨,只拟提出以下初步思路。

(一) 提升地位

在改革开放前的很长历史时期,中国外交始终是以政治和安全为主体的,经济外交基本处于附属和边缘地位,以致无论在观念上,还是在现实中,外交就成了单纯的政治外交或安全外交。这种状况一直延续到上世纪 70 年代末中国开始改革开放前后。而到上世纪 80 年代以后,国内外形势的深刻变化促使中国外交越来越关注经济利益,越来越重视经济职能,越来越利用经济手段,经济外交在中国外交格局中的地位随之逐步提升。而到目前的全新阶段,面对上述机遇与挑战,必须进一步提升经济外交在中国总体外交中的地位,促使其越来越由边缘进入核心,由附属升至主体。

(二) 优化结构

在改革开放前的很长历史时期,经济与外交基本处于相互隔离的状态,先是片面追求外交目标而不惜牺牲经济利益,后是片面追求经济利益而难以兼顾外交诉求。而到目前的全新阶段,中国经济外交必须且能够尽快形成经济与外交密切融合、良性互动,经济利益与外交诉求同时并重的新局面。一方面,伴随总体经济实力的增强,中国经济外交已具备在兼顾经济利益的同时,提升国际地位,实现外交诉求,保障安全利益,扩大政治影响,“以经济促外交”的能力。另一方面,伴随对外经济关系在中国经济运行与发展中地位的提升,保持对外经贸关系的稳定发展,确保资源与市场的稳定供应,应对来自国外的贸易、资源和技术保护主义,解决呈日趋加

重之势的国际经济摩擦和争端,越来越成为摆在中国外交面前的重大任务,“以外交促经济 越来越成为关乎整体国家利益的迫切需求。

(三) 扩展对象

在新中国成立后的很长时间内,中国经济外交具有明显的对苏“一边倒”特征。上世纪 50年代末,中苏关系开始恶化,中国经济关系和经济外交中的对苏“一边倒”时代随之结束。与此同时,中国经济外交不得不开始转向打破西方的经济制裁和封锁禁运,发展与西方国家的经贸关系,并以外援为中心扩大与亚非拉落后国家的经贸往来。在此背景下,中国对外经济关系开始由“一边倒”逐步向多元化转变。改革开放尤其是到上世纪 90年代后,伴随中国对外开放的全面展开和经济全球化的快速进展,中国对外经济关系和经济外交的对象不断扩展,越来越具有面向世界各类国家和地区“全方位”特点。其中最应关注的是,必须高度重视东亚在中国经济外交格局中的战略地位。其主要原因在于,东亚在中国对外经济关系中占据突出地位。如在 2007年中国对外直接投资总额 265.1亿美元中,东亚所占比重高达 56.2%,达到 148.9亿美元。而截至 2007年底,在中国对外直接投资累计总额 1179.1亿美元中,东亚占到 64.5%,达到 760.8亿美元。

(四) 扩大领域

在改革开放前的很长历史时期,中国经济外交始终集中于极少数领域,对外交流的线条或渠道极为单一。在改革开放之后,中国经济外交涉及的领域开始逐步扩大。其主要表现是在继续扩大援助外交的同时,对外贸易领域的经济外交开始快速发展,学习和引进国外先进技术、管理经验和体制模式开始成为中国经济外交的重要领域,之后开始推进引进外资相关领域的经济外交。在目前的全新阶段,中国经济外交在扩大领域方面最应关注以下几点:(1) 气候环保外交在中国经济外交乃至总体外交中的地位和重要性空前提升,经济快速增长而结构调整滞后的中国需要为此付出巨大的外交努力;(2) 在企业“走出去”方面,越来越需要中国外交为企业跨国并购提供必要的战略运筹、战术支持和实务协助;(3) 在对外贸易领域,最需要中国经济外交助力的应是缓解和应对反倾销、反补贴、特保调查等贸易摩擦,消除西方国家对华技术贸易限制,力争市场经济地位,积极推进 WTO多哈回合谈判并在其中尽可能体现自身的利益和意愿等;(4) 在国际金融领域,中国经济外交的主攻方向应是提升中国在 IMF、世界银行等国际经济组织中的地位和发言权,全力推进以“10+3”为主要框架的东亚金融合作,化解和应对人民币升值压力;(5) 而从总体上看,在中国经济快速崛起的过程中,如何化解和消除各种形式的中国经济威胁论,则是摆在中国经济外交面前的一项长期和艰巨的任务。

(五) 完善层次

双边、区域和多边同属中国经济外交的不同层次,且在各层次之间还存有非常

据商务部等《2007年中国对外直接投资统计公报》表-7、表-8数据计算。

密切的互动关系,应该统筹兼顾,同步推进。但在很长的历史时期里,双边层次始终在中国经济外交中占据主导地位,而对区域层次的经济外交却未能予以足够关注。其主要表现是,直到上世纪 90 年代以前,中国从未参加过任何区域经济合作组织,长期游离于全球区域经济合作进程之外。尽管上世纪 80 年代之后,中国经济外交长期倚重双边的格局开始出现调整,但主要表现也是开始关注在多边层次与国际经济组织的经济外交,为尽早加入 GATT/WTO、MF 等国际经济组织,并在其中发挥重要作用,争取更多利益付出了巨大的外交努力,而并未积极参与到区域经济合作之中。而在目前的全新阶段,中国经济外交必须在继续重视双边、多边层次的同时,进一步加大在区域层次的投入,进一步形成和完善双边、多边与区域并重的新格局。

(六) 调整战略

在改革开放后的很长时间里,在中国经济外交中占据主导地位的始终是所谓“引进来”战略,包括从国外引进资金、技术、人才、设备、经济体制和管理经验。有三大特点尤为引人瞩目:一是通过大规模引进外国直接投资,并以此为载体引进西方先进技术和经营方式,而未能或很少进行对外直接投资;二是学习和引进西方现代市场经济体制和管理方式,包括“日本模式”、“美国模式”、“北欧模式”等,而不可能反向输出“中国模式”;三是只能被动顺应由美国等西方发达国家主导、以 WTO、MF 为框架的国际经济规则,而不能作为重要经济大国主动对国际经济规则施加应有影响。而到目前的全新阶段,伴随中国经济的持续快速增长、经济实力的快速增强和国际经济地位的快速提升,中国开始进入在继续坚持“引进来”战略的同时,积极推进“走出去”战略的引进来与走出去并重的新阶段。与上述三大特点相对应,目前中国经济外交中的“走出去”战略,也应主要包括三大方面:一是通过扩大对外直接投资,积极推进中国企业“走出去”;二是向国外推广“中国模式”,推广中国经济快速增长和稳定发展的成功经验,提升中国“软实力”;三是积极争取在 WTO、MF 等国际经济组织和 20 国集团峰会、“G8+5”等国际经济机制中的话语权,主动参与和影响国际经济规则的制定和实施。

(责任编辑:李丹)