

中国、美国与全球经济治理*

宋国友

摘要: 中国和美国作为全球前两大经济体,对于全球经济治理起到至关重要的作用。由于中美两国的密切合作,全球经济治理在金融危机以来取得重大进展。然而特朗普总统就任以来,美国政府对于全球经济治理的兴趣明显下降,对于中国在全球经济治理中的角色也多有质疑,出现了显著的治理倒退倾向。中美两国在全球经济治理领域的分歧开始增多,这给全球经济治理带来了负面的影响。全球经济治理也因此出现了新的发展动向。从全球经济治理发展大局出发,中美仍然需要围绕双方共同关切的领域进行必要的合作,既有利于中美两国各自的经济关切,也有助于世界经济的平稳发展。

关键词: 中国; 美国; 全球经济治理

中图分类号: F113 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2018)08-0027-08

DOI:10.13644/j.cnki.cn31-1112.2018.08.003

作者简介: 宋国友,复旦大学美国研究中心副主任、教授 (上海 200433)

自特朗普当选美国总统以来,中美关系一直处于不确定当中。两国在一系列的重大问题上都出现了与奥巴马政府不相一致的相处模式。特别是在经济领域,中美之间的矛盾显得尤为突出。经济关系的压舱石地位不仅遭受冲击,甚至经贸关系本身成为中美关系不稳定的新增来源。全球经济治理作为中美经济关系的重要互动领域,在奥巴马时期曾经取得重要进展,帮助巩固了中美双边关系。然而,特朗普对于全球经济治理态度的显著变化,使得两国在全球经济治理领域的共识减少,分歧增多。中美在全球经济治理领域的政策分化导致全球经济治理面临严重挫折。非但如此,两国在全球经济治理领域的分歧还会给中美经济关系带来较大挑战,不利于中美经济关系的稳定发展。总体上,中国和美国双边关系的新动向抑制了全球经济治理的新突破,全球经济治理很可能因此进入到较长时间的沉寂期。中美亟需通过互利、务实和创新的治理合作,维持全球经济治理的基本动能,保障两国关系的大致稳定。

一、原有治理成果及其中美合作原因

在奥巴马总统期间,中国和美国在全球经济治理层面有竞争,但更有合作。在奥巴马总统的两个任期,中美都围绕着相关的议题进行了深入的合作,全球经济治理成为中美关系发展的有利因

收稿日期:2018-05-24

* 本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中美全球经济治理互动关系研究”(项目编号:17JJDGJW001)、国家社科基金重大项目“提高中国在全球经济治理中的制度性话语权”(项目编号:15ZDC038)的阶段性成果。

素。

在奥巴马第一任期,在金融领域的全球治理成为中美全球经济治理的主要议题。奥巴马上任不久,大力支持二十国集团峰会的运作,积极协调各主要经济体宏观经济政策,主动设置防范危机和促进世界经济增长的各项议程,充分照顾中国等新兴经济体对于全球经济治理的需求。国际货币基金组织的份额改革成为此一阶段中美两国在全球金融乃至全球经济治理进程中最具标志性的事件。为了更好应对危机,中国等新兴经济体愿意与发达经济体一道出资,增强 IMF 应对金融危机的财政能力,但同时自身在 IMF 中的过低份额表达不满。IMF 等国际金融机构的份额改革成为全球经济治理的焦点议题之一。经过广泛协商,奥巴马政府同意提高中国等国在 IMF 中的投票份额,较好地回应了新兴经济体的集体诉求。虽然在奥巴马政府批准 IMF 改革方案之后,美国国会在批准过程中加以拖延阻挠,但奥巴马政府总体上对于提升中国等国的发言权持积极和建设性立场。新兴经济体也因此更为积极地参与全球金融治理,支持巩固 IMF 等国际金融机构在全球金融治理当中的主导地位。

在奥巴马第二个任期,环境领域的全球治理成为中美全球经济治理的新亮点。随着金融危机的冲击对世界经济的威胁逐渐降低,全球经济治理出现了议题上的转换,各经济体从主要关注金融领域的治理变成关注环境领域的治理。中美在全球经济治理领域的互动更聚焦于环境领域。在全球气候变化治理中,中美互动也有一段时间的磨合。奥巴马政府主张全球气候变暖正在发生,需要减少全球温室气体排放。他希望中国作为全球第二大排放国,也能够作出相应的减排承诺。但是中国对于奥巴马政府推动全球气候变化的意图及其对中国的影响有疑问,因此在最初阶段并不特别支持奥巴马政府的全球气候变化治理议程。不过,经过国内讨论及决策之后,中国也开始转而赞同美国政府的努力。中美两国在 2013 年成立了气候变化工作组的工作框架。在美国和中国的共同努力和协调下,2015 年 12 月底,国际社会在全球环境治理领域达成了历史性的巴黎气候变化协议,全球气候治理也成为奥巴马第二任期中美合作的强大新动力^①。

总体而言,在中美两国以及其他行为体的共同推进下,奥巴马时期的全球经济治理取得了较为丰硕的成果,也实现了从金融治理到环境治理的接续发展。全球经济治理取得重要进展大致上有三个原因。一是当时的国际背景使然。奥巴马的两个任期,尤其是第一个任期,最为重要的任务是让美国走出金融危机,实现经济稳步增长。这需要深入的全球合作,包括推进与以中国为代表的新兴经济体的合作。二是奥巴马总统的个人因素。奥巴马总统理想主义和国际主义色彩较为浓厚,偏好多边主义。无论是在金融问题上,还是环境问题上,都认同通过国际治理手段解决特定问题。他个人的这种理念有利于中美两国通过各种多边治理平台开展合作。三是中国政府对于全球经济治理的支持。中国加入世贸组织以来,对于多边主义愈发熟悉,对于全球经济治理的方式较为认可。从现实需求角度,肇始于美国的金融危机也对中国经济的稳定形成严峻挑战,全球金融治理所创造的健康国际金融环境符合中国的国际利益,中国需要和美国在金融治理上同舟共济。在环境保护问题上,中国国内在如何权衡经济发展和环境保护上存在激烈讨论。但经过较长时间的研判,中国政府认为控制温室气体排放、保护环境也是异常重要的国家利益,因此积极推动巴黎协定的达成。更为重要的是,中国政府也逐渐意识到全球经济治理是提升中国在国际经济体系中制度性话语权的重要途径^②。中国要主动引导全球经济治理的议题和发展方向,建立更为公平合理的国际经济秩序。

需要指出的是,中国和美国抓住全球经济治理的共同利益,协同塑造全球经济治理的议题和方案,不仅有力促进了全球经济治理本身的发展,而且还增进了两国之间的信任。两国首脑都高度评

① 薄燕《中美在全球气候变化治理中的合作与分歧》,《上海交通大学学报》2016 年第 1 期。

② 中国社会科学院中国特色社会主义理论体系研究中心《提高我国在全球经济治理中的制度性话语权》,《求是》2016 年第 4 期。

价全球经济治理在巩固和提升中美关系上的重要性。在其他领域的合作动力缺乏的时候,特定领域的全球治理被打造为中美合作的亮点。在这个意义上,全球经济治理和中美双边关系发展起到了相辅相成的作用。

二、特朗普的治理倒退与中美分歧

特朗普继任美国总统以来,其对于全球经济治理的兴趣大为降低。特朗普政府甚至在就任不久就宣布退出巴黎协定,基本颠覆了这一奥巴马政府第二任期全球经济治理的最大成果,对全球经济治理的发展带来严重挑战。相比于奥巴马,特朗普之所以在全球治理上大为退步,主要是由以下几个因素导致的。

特朗普强调美国优先,认为全球经济治理不能维护美国利益,甚至损害了美国利益。特朗普退出巴黎协定的理由是主张这一协定削弱美国工业基础,无视美国传统能源行业的发展,减少美国就业人数^①。因此,从本国利益优先的角度,美国退出巴黎协定是“明智之举”。对于其他经济治理,特朗普大都以本国的利益得失加以考量,而不是从全球共同利益的角度做出决定。此外,与奥巴马相比,特朗普单边主义和双边主义色彩极为浓厚。特朗普认为,单边和双边主义能够更好地发挥美国的大国力量,逼迫他国让步,获得更多谈判优势。而全球经济治理本质上是多边主义,美国在多边框架内容易遭受其他多个成员的制约,难以发挥自身实力,最后达成的多边治理成果也无法反映和维护美国的最佳利益。因此,特朗普认定与其在多边治理领域与其他国家纠缠,不如直接通过双边和单边手段推进国内和国际经济议程。

美国参与全球经济治理,从真正意图而言,是希望通过经济治理能够帮助实现美国经济增长。奥巴马时期推动全球经济治理的根本动因,是为了协调国际社会的统一经济力量来帮助美国应对金融危机。到特朗普就任美国总统以后,美国已经基本走出了危机的阴影,量化宽松等危机应对手段开始退出,美国经济实现了温和扩张。世界经济已经处于后金融危机时代。作为衡量经济状况的核心指标,特朗普当选以来就业人数快速扩张,美国的失业率连月下降,连续数月维持在 4% 以下。美国经济的复苏使得特朗普政府对于全球经济治理的重要性认识大为降低,全球经济治理也因此不在美国政府的优先议程之列。

特朗普政府对于全球经济治理的态度转向,使得全球经济治理陷入低潮当中。中美此前在奥巴马时期围绕全球经济治理所形成的良好氛围不复存在。在目前的形势下,中美两国不仅在全球经济治理上的合作基本陷入停滞,还可以看出中美在一些重大的经济治理议题上存在着显著的分歧。

第一是中美两国在全球化问题上的立场分歧。全球经济治理本身既构成全球化进程的一部分,也是全球化发展的重要内容。对于全球化的作用和影响,目前中美两国存在着较大的分歧。中国高举全球化的旗帜,主张推进全球化,而特朗普政府更多带有反全球化的特征^②。同样是参加达沃斯论坛,习近平提出要“适应和引导全球化”,“让它更好惠及每个国家、每个民族”^③;特朗普则利用这一场合为美国优先辩护,宣称“将总是把美国放在第一位”^④。中美两国对于全球化看法的差异,是基础性的,属于“世界观”范畴,对于两国在全球经济治理领域的一系列互动产生重大影响。

① “Statement by President Trump on the Paris Climate Accord”, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>.

② Adam S. Posen, “The Post-American World Economy Globalization in the Trump Era”, *Foreign Affairs*, March/April, 2018.

③ 习近平《共担时代责任 共促全球发展——在世界经济论坛 2017 年年会开幕式上的主旨演讲》,《人民日报》2017 年 1 月 18 日。

④ Donald Trump, “Remarks by President Trump to the World Economic Forum”, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-world-economic-forum/>.

第二是两国在全球经济治理中的利益分歧。总体上,各治理主体通过共同参与全球经济治理形成积极的正向分配效应,每个治理主体都会从中受益。然而,特朗普总统认为美国在全球经济治理当中自身利益受损。他甚至暗示这种情况是中国对美“经济侵略”的结果^①。事实上,尽管国际经济治理能够为各治理主体带来总体上的正分配,但与各国政府的国内治理能力高度相关。美国的政治体制存在愈发严重的极化现象,政策决策过程受利益集团的影响也过大,这些因素限制了美国政府公平分配的能力。此外,按照国际关系理论,特朗普个性中的“现实主义”思维较为强烈,他对于全球经济治理中“相对收益”的关注要大大超过其对于“绝对收益”的关注。其在贸易领域所提出的“对等”原则和“公平”原则,实际上也成为特朗普政府参与全球经济治理的理念,贯穿于美国参与全球经济治理实践当中。中国则主张,全球经济治理确实存在一定的问题,但可以通过改革和完善的方式让全球经济治理为各个经济体带来更多的收益。

第三为中美是否遵守国际经济治理相关规则的分歧。特朗普作为非建制派出身的总统,对于既有的政治和经济规则有着本能的抵触,加之“商人”出身,以自身利益得失来界定规则取舍的思维较为明显。在全球经济治理中,体现出典型的突破规则特征,希望通过谈判技巧或者策略来实现美国利益。特别是在贸易治理领域,特朗普政府打破规则的倾向较为明显。特朗普政府曾明确表示,美国在贸易争端方面不受 WTO 规则约束,如果规则不能维护美国利益,美国可以不遵守相关规则^②。中国认为已有的规则是各国协商一致达成的契约,理应遵守,不能被轻易打破,主张自身是现有规则体系的受益者、维护者和改革者。在谁是规则破坏者这一问题上,中美相互指责。特朗普政府认定中国不遵守规则,未能完全履行其入世承诺,中国的若干国内法律及规定不符合世贸组织的规则,提出中国有意通过不遵守规则获得不公平的竞争优势^③。在特朗普对华发起的 301 调查中,其中一个重要内容是对中国的技术转移领域是否全面遵守入世协定向世贸组织提出诉讼。中国则强烈表示反对,主张美国使用国内法对中国发起的诸多行为违反了世贸组织规定,比如执意对华发起 301 调查。此外,中国也坚持,美方拒不自动承认中国的市场经济地位违背了其与中国达成的入世协定。这进一步表明,中美两国在全球经济治理中对于规则以及遵守规则的认知存在巨大差异。全球经济治理在很长一段时间内的内容是要处理和协调中美之间的规则差异,防止中美由于规则分歧而导致的治理失效。

第四是中美对于国际经济治理机制的改革分歧。世界贸易组织以及国际货币基金组织等国际经济机制是全球经济治理的重要平台。在国际经济治理机制中,美国作为现有国际经济体系的创建者,总体上是“现状维护者”,大力维护现有的国际治理机制。中国是改革者,主张现有的国际经济治理机制要反映变化了的国际经济现实,扩大中国等新兴经济体的代表性和发言权。特朗普就任总统以来,一反美国传统上扮演的治理机制维护者角色,也开始推动国际经济治理机制的改革。然而,同样是改革国际经济的诉求,中美两国的改革路径却是相互冲突的。特朗普政府强调,现有国际经济治理机制过于倾向中等收入国家,应把援助给予更穷的国家,而非相对富有且能轻易地取得资本的国家。此外,特朗普政府还建议 IMF 改动其借款计划的架构,优先支持推动私营机构带动经济的改革。这些改革建议针对中国,意在使得国际经济机构减少对中国的融资倾斜。中国政府则延续此前一以贯之的改革诉求,认为全球治理机制仍然未能反映世界经济变化的新格局,代表性和包容性很不够,因此 IMF 等主要国际经济治理机制要在最新一轮改革的基础上,根据再次变化了的经济格局尽快推动新一轮的份额改革。由于中美在改革上的立场分歧过大,特朗普总统任内国际经济治理体制改革的前景不容乐观。

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December, 2017.

② Shawn Donnan and Demetri Sevastopulo, “Trump Team Looks to bypass WTO Dispute System”, *The Financial Times*, Feb. 27, 2017.

③ Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations”, *Foreign Affairs*, March/April, 2018.

三、中美分歧对于全球经济治理的影响

特朗普对于全球经济治理态度的变化以及中美两国在全球经济治理上的分歧,至少在特朗普在任的几年将会持续,这将对全球经济治理产生长期的影响。

一是在较长时间内,由于美国的缺席和反对,重大的全球经济治理进展恐怕难以出现。对全球经济治理而言,美国的角色正从奥巴马时期的动力退化为特朗普时期的阻力。全球经济治理不断深入大致上需要两种必要条件。一是治理的意愿。作为全球最大经济体以及现有国际经济体系的创造者,美国对全球经济治理的态度是至关重要的。一段时间全球经济治理取得重大进展,离不开奥巴马政府对国际自由秩序的信奉。如果特朗普政府对自由秩序缺乏意愿,甚至是积极“反对”,全球经济治理将无法取得重大突破。即使其他国家有意在全球经济治理领域有所作为,但如果得不到美国的有力配合,治理显然是难以取得成效的^①。不幸的是,特朗普对于全球经济治理并不重视。二是治理的资源。治理需要投入必须的资源,包括人力和资金。在以往的全球经济治理中,美国政府为全球经济治理投入了较多的预算,从而保障了全球经济治理机构以及活动的顺利进行。然而,特朗普就任美国总统后提出的首份 2017 财年联邦预算,大幅缩减了美国对于国际多边机构的资金支持,提出要减少不能直接大幅提升美国利益的援助预算,降低联合国以及世界银行等机构对美国的不公平份额^②。短期内,其他国家并不能弥补美国政府大幅削减的资金。在美国意愿和资源投入双重减少之下,全球经济治理将会面临较大的困难。

二是中国会继续支持全球经济治理的深入发展,逐渐成为全球经济治理的新动力源,但短期内在全球经济治理中,中国作用不宜过分夸大。考虑到中国的经济实力继续提升,且参与全球经济治理的意愿也较为强烈,中国在全球经济治理过程中将会发挥更大的作用。中国在全球经济治理中的制度性话语权会持续提升。在中国的推动之下,全球经济治理整体上不会轻易陷入全面倒退。不过也要看到,在现阶段,中国的地位、作用和动力仍然和美国有距离。这意味着中国单方面无法决定全球经济治理的走向,也无法带动全球经济治理普遍性地蓬勃发展。但是,如果在某些具体议题上,中国能够集中力量和美国之外的其他重要行为体形成新的治理联盟,也能够推动在特定领域的全球治理向前发展,从而形成在某些领域较好的全球治理效果。

三是全球经济治理的现有规则体系难以适用各主要治理主体的需求,面临较大的变革。全球经济治理的核心问题是规则问题,包括旧规则的修改、完善和新规则的形成。主要行为体通过协商达成了规则的一致,治理才能稳定地深入发展。如前所述,中美目前在关于全球经济治理的规则上存在较大分歧。一方面,美国对于已有的规则并不满意,认为不能维护美国利益。另一方面,中国对于推进全球经济治理也有自身的规则和话语权需求^③。这意味着在一定时间内,全球经济治理的规则体系会经历来自于中美两国不同方向的变革要求。从国际经济治理机制本身的演化而言,无论是世贸组织还是其他现有治理机构,需要在变革中融合中美等主要经济体的差异。但满足中美等主体的新包容性规则短期内难以形成,基于不同治理理念的规则实践可能将在较长时间内并存。当然,这种并存不会一直持续下去,规则的变革总归会随着主要经济体实力的变化而变化,将更多体现实力相对强大者的需求。

四是全球层面的经济治理动力不足,各主要经济体的治理需求仍然存在,因此,在地区经济层面和国家经济层面推动治理会取有较大进展。在这种情况下,地区经济治理和国家内部的经济治理将成为全球经济治理的重要内容^④。诸多在地区层面和国家内部的治理尝试可能会带来令人瞩

① Rebecca Friedman Lissner and Mira Rapp-Hooper, “The Day after Trump: American Strategy for a New International Order”, *The Washington Quarterly*, Vol. 41, 2018, pp. 7-25.

② Office of Management and Budget, “A New Foundation For American Greatness”, May 2017, p. 13.

③ 陈伟光、王燕等《全球经济治理与制度性话语权》,人民出版社 2017 年版。

④ 宋国友《后金融危机时代的全球经济治理: 困境及超越》,《社会科学》2015 年第 1 期。

目的治理成果,对全球经济治理带来借鉴作用。在美国退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP)之后,日本、加拿大以及其他原 TPP 成员坚持达成了全面和先进跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP),使得亚太地区旨在推进自由化的贸易治理向前推进。中国牵头创设了亚洲基础设施投资银行(AIIB),为亚洲的地区金融体系提供了新的发展空间。更为重要的是,在全球经济治理受限的情况下,各国纷纷把国内经济治理放在优先位置,通过改革方式优化本国的治理模式。即便是对全球经济治理意兴阑珊的特朗普政府,也异常强调国内经济治理的重要性,在税收制度、基础设施建设、监管审批等一系列方面大力改革,力图为国内经济强劲增长注入动力。各主要经济体希望通过国内经济治理的效果来赢得国际经济治理话语权的优势,容易诱发各主要经济体的内向型“竞争”。这又可能产生两大衍生影响。一方面,地区经济治理和国内经济治理的发展确实可能为全球经济治理积蓄新的动能。国内经济治理如果有效,各经济体或许会尝试进行全球层面的经济治理。另一方面,如果朝向本国治理的趋势不能有效协调,各行为体只专注于地区和国内经济治理,甚至以全球经济治理停滞不前为代价来帮助国内经济治理,这将不利于国际经济治理的良性发展。

四、全球经济治理的中美新合作

在新的历史时期,单凭一国难以解决全球化下出现的跨国问题,美国也没有足够的实力来迫使其他国家接受美国的解决方案。从中国的角度,离开美国难以真正推动全球经济治理,也难以在治理中更好地提高制度性话语权,因此需要正视美国在全球经济治理领域的合理关切^①。当务之急,是要结合两国的共同关切,围绕当下一些急迫且敏感的议题,以治理的手段解决纷争,开展合作。

第一,中美贸易治理。特朗普总统一直对美国对华有巨额贸易逆差颇为不满,上任不久直接发起针对钢和铝的 232 调查和针对所谓知识产权侵犯的 301 调查。中美围绕贸易问题的博弈严重影响了中美关系的稳定,中美经贸关系有从“压舱石”变成“对撞点”的危险性。然而,美国如果真正要解决两国之间的贸易摩擦,仅仅凭借单边措施根本不能达到美方所希望的目标。中美在治理框架内,通过协商的方式缓解矛盾主要有两大路径。其一是双边路径。针对两国在贸易领域对彼此的关切,深入研究问题产生的根源和解决问题可以采取的措施。通过双方有效的共同治理行为弥合两国在这一领域的冲突性认知,通过维护和扩大两国在经贸领域合作降低在贸易领域的对抗性行为。其二为多边路径。如上所述,中美两国对于对方是否符合世贸组织的规则均有否定性看法。由于这些问题均涉及世贸组织的相关规定,需要通过世贸组织的权威仲裁获得双方均可接受的结果,因此多边路径对于中美贸易治理不可或缺。总体上,中美要力争通过全球经济治理的合作模式来解决双边贸易问题,用已有的 WTO 机制来处理中美之间的贸易摩擦,避免在单边或者双边的处理框架下可能产生的关系失控结局。

第二,中美税务治理。特朗普提出的减税方案已经生效。根据美国政府的预计,该减税法案总体上将会在未来十年内减税 1.4 万亿美元^②。特朗普税改的主要诉求之一是希望通过降低税收,把美国企业在海外的巨额利润吸引回美国,帮助美国自身的“制造业回流”。问题在于,美国作为全球最大经济体,其税改具有极大的外部性。美国在税收层面的政策调整不仅会对美国国内经济产生重大影响,而且会引发规模巨大的全球资本跨境流动,这势必会对中国经济产生巨大影响。面对美国税收新政的外溢性,是以治理协调的方式来处理美国税改引发的问题,还是从单边层面来应对,是摆在其他经济体面前的两种选项。如果各主要经济体均通过单边降低本国税率的方式防止

① 何亚非《中美关系良性互动将有力推动全球治理体系的调整与完善》,《东南亚研究》2018 年第 1 期。

② 关于特朗普税改较为深入的内容分析,参见 Jim Nunns, Len Burman, Ben Page, Jeff Rohaly and Joe Rosenberg, “An Analysis of Donald Trump’s Revised Tax Plan”, October 18, 2016, <http://www.taxpolicycenter.org/publications/analysis-donald-trumps-revised-tax-plan/full>。

资本外流,以确保本国不被美国的减税方案侵害,显然,这很可能会形成全球层面的税收竞争^①。在各国竞相降低税收的情况下,反过来又会大大降低美国税改的效果,美国政府的减税效应难以长期产生作用,特朗普政府所期待的制造业大规模回流等前景也不会出现。当然,对其他主要经济体而言,被迫的税收竞争将导致政府收入相对减少等问题。因此,中国政府也希望同特朗普政府加强在税收领域的合作,通过治理的方式处理跨国税收转移以及税制不公等敏感问题,避免陷入两国间的税收竞争。

第三,中美金融治理。虽然与应对金融危机初期相比,中美两国在全球金融治理上的迫切性有所降低,但就其重要性而言,依然十分突出。在特朗普时代中美仍然需要在金融领域强化治理。最为核心的治理议题还是中国等新兴经济体在国际货币基金组织里的投票权增加问题。距离上一轮 IMF 投票权确定的方案已经过去将近十年,在这十年当中,国际经济格局继续发生着重大且深远的变化。中国的经济实力以及对外贸易规模持续上升,对国际金融体系的影响也不断扩大。赋予中国等新兴经济体更大投票权,有利于全球金融体系的稳定。改革金融体系,深入推进全球金融治理,不仅需要中国努力,而且需要美国参与。对美国而言,以治理的方式包容中国金融实力的壮大也有着重要的意义。目前而言,中国金融实力仍与美国有较大差距,对国际金融体系的塑造能力总体上也无法与美国相比。但是,中国倡议的亚洲基础设施投资银行、为推动“一带一路”而实施的各项金融政策,正在深刻地改变着地区乃至全球金融格局^②。特别是随着中国在上海推出人民币原油期货,人民币国际化进程再次加速。美国早日介入中国金融影响力上升的过程,中美两国就全球金融治理相关议题进行协调,本质上符合美国的国家利益。

第四,中美能源治理。在特朗普时代,如果说上述三大领域的治理存在较多障碍,那么中美两国在能源领域的治理则是机遇大于挑战。美国近期能源开采大幅增加,能源独立前景愈发清晰,特朗普需要为本国产量不断增加的石油及天然气寻找出口国。而中国经济蓬勃发展,对能源需求日益增加,进口能源已经成为中国能源消费的重要组成部分。事实上,中国已经取代美国成为全球最大的石油进口国。在新的全球能源格局中,美国能够对外出口更多的油气资源,而中国需要进口更多的油气资源。从能源贸易来看,2016 年开始,中国从美国进口原油和天然气数量急剧增加,两者在能源领域的互补性和互利性愈发显著,中美能源治理存在广泛的利益基础,未来发展空间巨大。从中美能源治理的角度,有如下几点需要重点推进。一是中美两国在全球能源机构中的治理。特别是围绕中国是否加入国际能源署(IEA)的合作。二是中美两国在能源安全通道领域的合作。三是中美双边能源对话和合作机制的拓展,包括但不限于中美能源效率论坛的发展等。四是中美制定更多的能源合作大项目,进一步拉近中美能源行业密切度。需要指出,能源治理不仅涉及能源本身。由于能源贸易是中美贸易的新亮点,如果中美能源贸易能够快速增长,为两国带来深厚的共同利益,中美之间的贸易摩擦可能会因此减少。

除了上述具体议题领域外,对于全球经济治理机制的进一步治理也是中美全球经济治理合作的重要组成部分。中美对于现有国际经济治理机制的看法不尽一致,改革诉求分歧,如果不正视这一问题,国际经济机制本应可以发挥的作用会大为受限,中美的矛盾可能会长期存在,不利于中美自身的经济利益。在这一领域中美合作的当务之急是两国共同分析现有国际经济治理机制的问题,探讨中美两国各自对于国际经济治理的方案,务实推动国际经济治理机制的改革进程。

结 论

全球经济治理过去一段时间曾经取得过突出的进展,为应对金融危机以及稳定全球经济增长

① 对于特朗普税改中国的反应,参见魏亮《美国税改,谁是赢家》,《人民日报》2017 年 4 月 28 日;欧盟的反应,参见 Anne-Sylvaine Chassany and Chris Giles, “Europeans Issue Warning to Trump on Tax Overhaul”, *The Financial Times*, Dec. 12, 2017.

② 舒建中《亚洲基础设施投资银行与国际金融秩序》,《国际关系研究》2015 年第 4 期。

创造了有利的条件。这离不开中美两国的共同努力。特朗普上台后,试图以单边主义和保护主义来更好维护本国利益,全球经济治理一时难以成为世界经济发展的亮点。然而,在全球化时代,各国经济利益深度互嵌,没有一个国家能够依靠抽离与其他国家的经济关系实现本国利益,还是需要各主要经济体就重大问题进行协调。在这个意义上,全球经济治理仍有其生命力和重要性。特朗普政府应重新审视全球经济治理在维护美国经济利益上的优势。此外,美国政府也必须客观看待中国经济实力的发展及其在全球经济治理中的合理诉求。美国政府必须意识到,考虑到中国的经济体量以及中国与美国、与世界经济体系的紧密联系,用对抗和封闭的方式试图排除中国在全球经济治理中的做法已经无效。对中国而言,现在也需要正视特朗普政府对国际经济治理领域的担忧和关切,在更为高阶的经济发展阶段处理好与美国经济的相互关系,避免美国国内出现利益受损的普遍性共识。全球经济治理的好处在于,中美两国可以把各自关切的宏观问题放到全球经济治理的框架内,进行沟通和解决,一方面有助于缓解当前两国双边经贸层面的摩擦,同时也可以为全球经济治理注入新的动力。如果不能有效通过治理方式来协调双边利益关切,给中美经贸关系甚至中美关系带来重大的不确定性,二战后逐渐形成的自由国际经济秩序可能遭遇逆转。

(责任编辑: 潇湘子)

China , the United States and Global Economic Governance

Song Guoyou

Abstract: China and the United States , as the world's two largest economies , play a crucial role in the global economic governance. Global economic governance has made significant progress since the financial crisis , however , since Donald Trump came into power , the new administration's interest in global economic governance has declined significantly , and China's role in global economic governance has also been questioned. There has been an alarming trend that the global economic governance is retreating. The disagreements between China and the United States began to increase , which had a negative impact on global economic governance. As a result , global economic governance has witnessed new developments. Even some challenges ahead , China and the United States still need to carry out necessary cooperation around the areas of common concern of both parties , which will not only benefit China and the United States respectively , but also contribute to the steady development of the world economy.

Keywords: China; United States; Global Economic Governance