

# 为全球经济治理体系变革贡献中国力量

中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员 欧阳向英

**摘要：**当前，全球经济治理体系面临深刻变革。中国作为最大的发展中国家，既是旧有全球经济治理平台的参与者和变革者，又是新型多边和区域经济治理平台的推动者和主导者。在全球性挑战层出不穷、现有治理模式有效性不足的情况下，中国提出“必须坚持共商共建共享的全球治理观，积极推进全球治理规则的民主化”，主张反映世界经济格局新现实，增加新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权，推动形成公正高效的全球金融治理格局、开放透明的全球贸易和投资治理格局、绿色低碳的全球能源治理格局、包容联动的全球发展治理格局。这四个格局，确立了中国的全球经济治理基本框架，反映了中国对全球治理赤字的认识和应对之策。

**关键词：**全球经济治理 全球金融治理 全球贸易治理 全球能源治理 全球发展治理

【中图分类号】F74

【文献标识码】A

DOI:10.16619/j.cnki.cn10-1264/d.2024.03.004

当前，全球经济治理体系面临深刻变革。“二战”后建立的全球经济治理体系并不是各民族、各国家在平等互利基础上形成的，而是由个别西方发达国家、个别利益集团主导的。近年来，受新冠疫情、地缘政治冲突、大国博弈等因素影响，单边主义、保护主义、孤立主义等逆全球化浪潮涌动，全球经济发展面临困境，经济治理体系也面临挑战。

世界经济发展面临的难题没有哪个国家能独自解决，中国提出“必须坚持共商共建共享的全球治理观，积极推进全球治理规则的民主化”<sup>[1]</sup>。“民主化”就是国家不分大小、强弱、贫富都有平等参与国际事务的权利，确保各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等。实现平等的关键是反映世界经济格局新现实，增加新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权，推动形成公正高效的全球金融治理格局、开放透明的全球贸易和投资治理格局、绿色低碳的全球能源治理格局、包容联动的全球发展治理格局。这四个格局，确立了中国的全球经济

治理基本框架，反映了中国对全球治理赤字的认识和应对之策。

## 全球金融治理

当今世界面临诸多金融风险：发达国家在全球金融资源的利用上占据优势地位，且缺少监管与制衡，世界金融体系存在系统性风险；在地缘政治冲突、贸易摩擦、全球性疾病流行等外部事件冲击下，国际金融市场出现了汇率、利率、大宗商品物价剧烈波动和资本暗流涌动的势头，有可能导致风险外溢。2008年的金融危机以及随后发生的欧洲债务危机影响至今，显示出全球金融治理机制在防范和管控全球风险方面的失能。

世界银行和国际货币基金组织（IMF）都是在布雷顿森林体系的基础上建立的，从创立之初就由西方大国所主导，反映的是旧有的权力和分配格局。例如，美国目前在IMF中拥有16.52%的投票权，根据《国际货币基金协定》所规定的决策规则，即重大事项需要85%以上的特别多

数票通过，美国享有事实上的“一票否决权”，这显然是一种内部力量失衡的表现。世界银行的情况与国际货币基金组织类似：虽然做出了一定的改革努力，将部分投票权向以中国为代表的新兴经济体和发展中国家转移，但其现有架构和规则仍不公平地偏向于发达国家，发达国家受益于国际金融机构的程度要远超欠发达国家。随着新兴市场国家和发展中国家经济实力的提升，全球金融治理体系中代表性与正当性不足的问题越发突出，最终会损害多边经济体制的权威性和有效性。中国提出，各国要共同构建公正高效的全球金融治理格局，维护世界经济稳定大局，必须对现有的全球金融治理机制进行改革，使其能适应世界政治经济发展的新形势，朝更多国家参与、更为民主化的方向发展。

中国积极参与国际货币基金组织（IMF）的行动，支持IMF在全球金融安全网中的核心地位，助推IMF治理结构和决策机制改革。经过IMF 2008年和2010年份额与投票权改革，中国在IMF中的这两项占比已分别达到6.09%和6.41%，排名从第六位跃居第三位，仅次于美国和日本。2023年，国际货币基金组织召开第48届国际货币与金融委员会（IMFC）会议。中方代表在会议上再次强调要继续推动对IMF的份额改革，从份额增资和占比调整两方面着手，更好反映世界经济格局，提高新兴市场和发展中国家的话语权和代表性；中国支持IMF推进特别提款权（SDR）转借，主张在解决主权债务问题时坚持“共同行动、公平负担”的原则，推动多边开发银行作出应有贡献，以合理方式将私人部门债权人同样纳入到重组进程中；强调IMF作为世界重要的多边金融机构，应继续呼吁尽快消除人为的贸易、投资与供给限制，防止经济金融碎片化，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展。<sup>[2]</sup>中方的提议和IMF当前的工作重点“促进包容性和可持续的长期增长”是一致的。

中国依托上海合作组织打造多层次的全球金融治理格局，为全球金融治理提供更多有效的制度供给。上合组织成立初期，金融合作方面的内容主要体现在上合组织的指导性文件和落实措施计划中，这一时期的主要成果是组建了上合组织实业家委员会和银行联合体。国际金融危机爆发后，上合组织金融合作取得了突破性进展：发布了《上海合作组织成员国财长和央行行长联合声明》，批准《上海合作组织成员国关于加强多边经济合作、应对全球金融经济危机、保障经济持续发展的共同倡议》，研究组建上合组织开发银行和发展基金（专门账户）。2014年后，在共建“一带一路”倡议指引下，上合组织加快金融合作步伐：项目融资和货币合作取得了很大进展，开启扩员进程，加强金融监管。2022年9月，上海合作组织成员国元首理事会发表《撒马尔罕宣言》，提出要进一步加强资金融通，深化金融和投资领域合作；支持扩大本币结算领域合作；进一步发挥上合组织实业家委员会和银联体潜力；完善项目融资保障，充分挖掘本组织投资潜力，继续就建立上合组织开发银行和发展基金（专门账户）进行磋商。

在中国倡导下，金砖国家先后签署了《金砖国家银行合作机制金融合作框架协议》《金砖国家新开发银行合作协议》以及《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》。金砖国家新开发银行致力于为金砖国家及其他新兴经济体和发展中国家的基础设施建设和可持续发展项目进行融资，促进全球经济增长和发展，其对自身的定位是现有多边和区域金融机构的补充。新开发银行进一步密切了金砖国家内部的联系，为金砖国家经济合作提供了有力手段。金砖国家应急储备安排则提出要创建一个应急基金，以便在某些金砖国家出现国际收支困难而国际货币基金组织又无力对其进行援助时，其他成员国能向其提供流动性支持。这两个安排都由中国倡导，是一种全新的南

南合作方式，也是发展中国家参与全球治理的一种全新方式，对现有国际金融体系形成了有益补充。依托金砖国家开发银行和各国投融资实践，金砖国家已成为国际金融合作机制建设和重塑国际金融秩序的新生力量。

### 全球贸易治理

当前，世界经济增长低迷、复苏乏力，国际贸易和投资大幅萎缩，保护主义和单边主义抬头，全球贸易治理的有效性遭到质疑。因多哈回合谈判的失败，世界贸易组织（WTO）陷于停滞不前的困境，反映出组织内部谈判机制和争端解决机制不够健全的弊端。美国力图通过打造新的区域贸易协定，在多边谈判中维持规则制定者地位。中国坚决主张以世界贸易组织为中心的多边贸易体制是全球贸易治理的主要平台，区域性贸易协定是有益补充，两者应共同发展、互相促进，而不是顾此失彼，造成治理机制封闭化和规则碎片化的后果。

自2001年加入世界贸易组织以来，中国在宏观经济政策的制定和执行、影响货物贸易的政策（如进出口经营权、征税等）、知识产权保护等方面作出一系列调整，进一步提升中国的经济开放水平，促进贸易投资自由化便利化。中国认为，作为多边贸易体制的核心，世界贸易组织在维护世界贸易秩序和稳定世界贸易总量方面具有重要作用。必须维护自由、开放、非歧视的多边贸易体制，反对各种形式的保护主义。中国积极参与WTO各项事务与活动，根据争端解决机制处理本国与其他成员国之间的贸易纠纷，维护多边贸易体制的稳定性和权威性。中国还积极参与多哈回合谈判与《贸易便利化协定》谈判，在谈判过程中单独提交或联署提交了多份提案，显示出中国参与WTO框架下全球贸易治理行动的积极性。在中国的倡导和支持下，2015年12月世

界贸易组织第十届部长级会议最终达成全面取消农产品出口补贴的协议，并结束《信息技术协定》扩围谈判，使多边贸易体制获得实质性支撑。中国支持世贸组织改革，特别是争端解决机制的改革，同时认为应该保障发展中国家的权益和空间，维护公平竞争。

在《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》和其他原则性文件的指导下，上合组织成员国主张开展各种形式的区域经济合作，通过简化海关程序和发展交通运输来推动贸易自由化便利化。2022年上合组织《撒马尔罕宣言》重申继续维护和巩固以世界贸易组织的原则和规则为基础的开放、透明、公正、包容、非歧视的多边贸易体制，呼吁提高世贸组织作为讨论国际贸易重大议题和制定多边贸易规则的关键平台的效率，主张各成员国开展区域经济合作，为促进贸易和投资创造便利条件，逐步实现商品、资本、服务和技术的自由流通。撒马尔罕峰会还通过了《上海合作组织成员国服务贸易合作框架》，确定了服务贸易领域开展合作的原则、领域、路径和机制，以进一步推动各国服务贸易发展。2023年上合组织成员国元首理事会发表的《新德里宣言》再次强调对世贸组织进行包容性改革，推动世贸组织发展适应当今经济形势，有效履行其监督、谈判和解决争端的组织职能；继续推动全球经济治理体系的完善，促进开放型世界经济发展，保障公平市场准入；维护多边主义，反对违背世贸组织精神和规则的单边限制措施和保护主义行为。

支持以世贸组织为核心、以规则为基础，开放、透明、公平、可预测、包容、平等、非歧视的多边贸易体制，是金砖国家的一贯立场。2023年8月金砖国家领导人第十五次会晤后发表的《约翰内斯堡宣言》指出，金砖国家应采取各种措施促进彼此增长：加强宏观经济政策协调，深化经济合作，推动实现强劲、可持续、平衡和

包容的经济复苏，在相关部长级和工作组机制内继续落实《金砖国家经济伙伴战略2025》；重视数字经济对全球经济增长的贡献，推动成立金砖国家数字经济工作组；鼓励金砖国家进一步合作，加强供应链和支付系统的互联互通，同时鼓励金砖国家在与其贸易伙伴开展贸易时使用本币结算，推进贸易投资流动；坚持在《金砖国家服务贸易合作框架》的指导下行动，推动落实《金砖国家服务贸易合作路线图》和《金砖国家专业服务贸易合作框架》等相关文件；加强金砖国家新工业革命伙伴关系，为加快工业发展创造新机遇；促进贸易政策、市场情报等信息共享，以提升中小微企业国际贸易参与度。

除了通过上述国际组织积极推动构建全球贸易投资新格局，中国还积极推动多边与双边自贸区建设。最突出的成果就是推动《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）签署和落地，以及中国-东盟自由贸易区的建设。RCEP对区域贸易合作起到了十分显著的促进作用：有助于扩大域内国家间的贸易投资规模，巩固和强化区域产业链供应链，推动全球经济长期繁荣发展。自2002年《全面经济合作框架协议》签署以来，中国-东盟自贸区建设不断升级，市场开放程度逐步扩大，已成为世界上最大的发展中国家自由贸易区。此外，中国还努力在双边层次上推动与多个国家签署自贸协定，例如在2023年中国就分别与厄瓜多尔、尼加拉瓜、塞尔维亚签署了自由贸易协定。

## 全球能源治理

传统的全球能源治理较多依赖于以国际能源署（IEA）为代表的石油消费者集团以及以石油输出国组织（OPEC）为主的石油输出国集团。随着第四次工业革命浪潮席卷全球，新能源革命也展现出愈发强劲的势头。在能源结构变迁的背

景下，传统全球能源治理架构已无法适应时代发展，需要国际社会共同努力作出必要改革。近年来，地缘政治和大国博弈也影响到全球能源治理体系，国际能源合作“阵营化”、能源“武器化”现象频发，能源安全问题突出。这些都表明全球能源治理体系亟需变革。

作为世界第二大经济体，中国积极利用各类能源治理平台促进战略合作、弥合国际分歧，成为全球能源治理的推动者和国际能源安全的维护者。中国倡议推动构建清洁、低碳、安全、高效的能源体系，实现能源品种和能源来源多元化；重点发挥化石能源和清洁能源互补优势，鼓励主要油气生产和出口国增加上游投资；呼吁世界各国共同建设开放、透明、高效的国际能源市场，减少贸易壁垒，避免能源领域国际大宗商品价格过度波动；支持能源生产国、过境国、消费国加强协作，确保国际能源资源运输通道安全与稳定；大力推动风能、太阳能、水能、核能、生物质能、氢能、储能等协同发展；鼓励减少技术壁垒，加强技术转移分享，大力提升能效，扩大可再生能源布局，推动现代能源产业发展；支持各国加强能源政策协调，共同建设公平公正、均衡普惠的全球能源治理体系，向有需要的发展中国家提供资金、技术和能力建设等支持及人道主义援助，确保发展中国家能源可及可负担。

2017年上合组织青岛峰会上，中方代表提出未来上合成员国和观察员国将在“一带一路”倡议内深度融合，并以此为基础，构建一个全球能源合作的平台或机制。2019年，“一带一路”能源合作伙伴关系在北京正式成立，旨在促进各国能源互利合作，帮助各国共同应对当前能源发展难题，实现共同发展、共同繁荣。2022年9月上合组织《撒马尔罕宣言》提出，要继续扩大并深化上合组织国家能源领域互利合作，包括切实落实2021年通过的《上合组织成员国能源领域合作构想》；有效利用各种能源，支持更

广泛地应用各种低成本和绿色技术，减少环境污染，促进能源安全，推动向能源高效型经济转变，维护能源安全稳定多元化。2022年上合组织元首理事会通过的《关于维护国际能源安全的声明》则集中反映了上合组织在能源方面达成的共识。

在能源领域，金砖国家的合作以双边为主，暂未形成一个正式的能源多边合作制度安排。金砖国家十分注重在当前的国际背景下发展低碳经济，实现可持续发展目标，以积极发展新能源和可再生能源、提高能源利用率为手段，促进减排目标的达成和经济发展转型。在2023年8月《约翰内斯堡宣言》中金砖国家提出，有必要加强能源合作，平衡能源安全、可及性和能源转型三者在合作中的分量。通过激励能源投资流动来应对能源安全挑战；鼓励在能源转型供应链方面加强合作和投资；进一步承诺加强能源系统韧性，推动清洁能源利用，促进能源科技研究创新。金砖国家认同按照各国国情高效利用所有类型能源，逐步建立一个灵活、具有韧性和可持续的能源系统；呼吁五国在技术中立方面开展合作，并进一步敦促采用共同、有效、明确、公平和透明的标准和规则，评估排放量、制定可持续项目的兼容分类标准以及核算碳单位；鼓励各国在现有研究合作机制下开展联合研究和技术合作。

## 全球发展治理

全球发展治理是全球经济治理的重要维度之一，是全球经济治理在发展问题领域的延伸，全球贫困、结构性不平等、经济增长等主题被视为全球发展问题的核心。全球发展治理具有治理主体多元化的特征。在2016年G20领导人杭州峰会上，中国首次将发展议题提升到与经济增长同等重要的位置，实现了发展议题在G20治理和宏观经济政策协调中的主流化，并积极响应联

合国2030年可持续发展议程，为此制订具体行动计划。

2021年习近平主席在第76届联大上提出全球发展倡议，成为引领全球发展治理的新理念。倡议提出六点“坚持”，即坚持发展优先、坚持以人民为中心、坚持普惠包容、坚持创新驱动、坚持人与自然和谐共生、坚持行动导向；同时提出了八大重点合作领域：减贫、粮食安全、抗疫和疫苗、发展筹资、气候变化和绿色发展、工业化、数字经济、数字时代互联互通。倡议秉持开放包容的伙伴精神及共商共建共享原则，聚焦发展不平衡不充分问题，以加快落实联合国2030年可持续发展议程为目标，推动构建全球发展共同体。中国不仅提出倡议，而且以身作则，成立金砖国家新开发银行、亚洲基础设施投资银行，“一带一路”，都是中国在全球发展新理念指导下提出的顶层设计和务实举措。2023年是“一带一路”倡议提出十周年，中国宣布支持高质量共建“一带一路”的八项行动，愿与其他国家一同深化伙伴关系，共同迈进现代化。

2022年1月，中国在联合国发起成立“全球发展倡议之友小组”（简称“之友小组”）。

“之友小组”承担起了凝聚发展共识、促进经验交流、协调对接发展战略、构建发展伙伴关系、增进国际发展合作等多项任务，是全球发展倡议机制化建设的重要组成部分。截至目前，“之友小组”已有近70个国家加入，反映出国际社会对全球发展倡议的广泛支持。2022年6月，中国举办了全球发展高层对话会。习近平主席在对话会上进一步提出共创普惠平衡、协调包容、合作共赢、共同繁荣的发展格局，指明了全球发展倡议推进的方向。对话会发布的《主席声明》全面阐释了落实全球发展倡议的核心理念和原则，围绕全球发展倡议重点领域提出了一系列务实举措，丰富完善了倡议的理念内涵和行动架构。2022年9月举行的“之友小组”部长级会议绘制

了落实全球发展倡议的路径图，即“围绕中心、项目引领、各方参与、加大投入、全面推进、突出重点”。2023年1月，全球发展促进中心网络成立，旨在为落实全球发展倡议提供平台和支持。此外，全球发展知识网络的构建也有新进展，中国-东盟发展知识网络开展多项联合研究和交流合作。

2008年金融危机后，二十国集团（G20）取代七国集团（G7）成为全球经济治理的重要平台，领导人峰会成为G20主要机制。十多年来，中国在G20领导人峰会上提出多项政策主张，内容涉及宏观经济政策协调、国际金融监管合作、金融危机应对、国际援助、经济增长和平衡发展、国际金融体系改革、国际经济与金融新秩序、开放型世界经济构建等一系列议题。在这一过程中，中国的话语权不断提高，在二十国集团中的地位与作用也不断上升。其中，2016年杭州峰会对于中国通过G20机制参与全球发展治理具有里程碑意义。中国利用议题和议程设置主动权，引导G20领导人峰会形成了一系列具有开创性和引领性的重要成果。这些重要成果多数具有首创性，包括：实现发展议题主流化；指出创新对经济的驱动作用，为未来全球经济治理指明新方向，形成《G20创新增长蓝图》；就建设多边贸易规则达成纲领性文件《G20全球投资指导原则》；制订关于落实联合国2030年可持续发展议程的行动计划；将能源、气候变化、粮食安全、反腐败、海洋合作等非传统议题纳入议程等。

亚太经济合作组织（APEC）是全球范围内最具重要性和影响力的区域性经济合作组织之一，对全球发展治理发挥着积极的作用。亚太经合组织在1994年制定了“茂物目标”，将合作领域聚焦在贸易投资自由化便利化和经济技术合作上，致力于推动区域经济一体化进程，倡导“开放的地区主义”，逐步形成了自主自

愿、协商一致、灵活务实、循序渐进的“APEC方式”。此外，“茂物目标”也提及对减贫、教育等发展问题的关注。在2020年“茂物目标”到期前，APEC已取得多项成果。2008年国际金融危机后，APEC提出要创新经济增长方式以推动经济复苏，强调科技创新的力量。2020年APEC吉隆坡会议通过了《2040年亚太经合组织布特拉加亚愿景》，提出2040年建成“开放、活力、强韧、和平的亚太共同体”目标。中国提出关注发展问题，积极推动数字经济的发展，携手构建“亚太命运共同体”。

全球化的经济需要全球化的治理。要完善全球治理，满足各国多样化的利益和诉求，实现共商共建、和而不同、合作共赢，就必须坚持多边主义的核心价值与基本原则。习近平总书记曾多次提出，“人类是同舟共进的命运共同体”。中国既是百年变局中的积极变量，也是世界和平与发展的中坚力量，正在全球经济治理中发挥越来越大的作用。①

【本文系国家社科基金重点项目“新时代中俄全面战略协作伙伴关系研究”（项目批准号：20AGJ012）、中国社会科学院重大创新项目“人类命运共同体思想的历史文化根基研究”（项目批准号：2023YZD049）阶段性成果；中国社科院大学国际政治经济学院研究生陈忱对本文亦有贡献】

#### 注释

[1] 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，北京：人民出版社，2023年，第280页。

[2] 《中国人民银行行长、国家外汇管理局局长潘功胜出席第48届国际货币与金融委员会会议》，中国人民银行网站，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/5096652/index.html>，2023年10月14日。

责编：周素丽 / 美编：石玉