



内部资料

国际经济观察

International Economic Observation

2015 年 · 冬

季刊系列 (Quarterly)

G20 峰会与全球治理

北京外国语大学二十国集团研究中心

北京外国语大学丝绸之路研究院

中国管理科学学会中国企业国际化研究中心

2015 年 12 月

《国际经济观察》编辑委员会

总顾问：彭 龙 丁 士 张国有

顾问：（按姓氏拼音排列）

蔡连侨 蔡芝芳 车 琳 崔 军 戴桂菊 丁红卫 金利民

柯 静 李莉文 李雪涛 李迎菊 李永辉 刘 建 邵建国

史铁强 孙晓萌 陶家俊 万 猛 王建斌 王立弟 王旭东

魏崇新 文秋芳 徐一平 薛庆国 姚晓舟 赵 刚 张 剑

张妮妮 张西平 张晓东 张朝意 章晓英

主编：牛华勇 孙文莉 任康钰

副主编：刘 鹏 马 琳 裴艳丽 钱小沧 邵明星 宋泽宁 吴 浩 詹惠蓉

执行编辑：左 洁 胡慧璟 徐小凤 杨 潇

《国际经济观察》编辑部：

地址：北京市海淀区西三环北路 19 号北京外国语大学国际商学院

邮编：100089

电话：010-8881 7751

传真：010-8881 0062

邮箱：g20@bfsu.edu.cn

zuojie@bfsu.edu.cn

网站：<http://g20.bfsu.edu.cn>

公众微信号



目录

2015 年 G20 安塔利亚峰会

- G20 土耳其峰会与改善全球治理新契机..... 1
- G20 与 2030 年可持续发展议程——中国的角色..... 2
- 大国之道——从 G20 到“一带一路”..... 4
- 公平与包容——中国在构建开放型世界中的责任..... 5
- 反恐需标本兼治..... 6

学术沙龙

- 中国与全球治理体系的变革..... 8
- 对近期 G20 中发展中国家外汇储备变动的观察与思考..... 20
- 外部投资环境和风险评析及其对中国的启示——以卡塔尔为例..... 32

大事记

- 2015 年 G20 大事记..... 43
- 2015 年 G20 研究中心大事记..... 45

G20 土耳其峰会与改善全球治理新契机

牛华勇

经济乏力、环境恶化、暴恐横行，这三个主题词恐怕是衬托本次 G20 土耳其峰会最重要的三个词汇了。G20 这一机制产生的原因，是 2008 年全球金融危机中，需要一个超越西方世界的全球性协调机制，为全球经济稳定做出贡献。但是七年过去了，我们依然很难说，G20 在全球治理中所扮演的角色，已经能够与其成员国经济总量相称。

现有的全球治理机制有着明显的缺陷，最重要和核心的一点，就是作为全球经济增长龙头的新兴经济体，没有充分参与全球治理的适当机制，损害了这些国家贡献全球经济的积极性，极大地限制了全球经济增长的潜力。

从 G20 国家的组成来看，这是一个注定了在未来全球治理中发挥重要作用的组织。一是它囊括了所有重要工业国（G7 成员国），以及所有的重要新兴经济体国家。这些国家的代表性足以让所有达成的一致成为全球共识。另外一方面，最近几次峰会以来，G20 组织正在努力摆脱她的清谈色彩，试图达成可实施的目标，建立可以落地的机制与程序。

但 G20 机制仍然谈不上是一个完全担当重任的全球治理机制，原因是显而易见的。对于 G7 来说，每当全球经济回暖，日子好过的时候，他们便本能地回到 G7 的小圈子自娱自乐，只有当经济遇到困难，才想到找新兴经济体协商，因此 G20 尚未摆脱其成立时的基本定位。此外，G20 的会议结论，更多地以倡议、宣言等形式出现，并不形成对 G20 国家有约束力的决议，三驾马车的组织结构也无法确保各届会议之间的延续性。尽管土耳其峰会已经如约而至，但人们清楚地知道布里斯班会议的大量共识依然在束之高阁。

现在看来，本次土耳其峰会是一个加强 G20 机制的绝好契机。会议前夕发生在巴黎的血腥恐怖袭击，非常有助于让来自全球的领导人放低身段，抱团取暖。这是矛盾错综复杂的各国达成共识的重要契机。恐怖主义和经济下行一样，都是全球发展过程中共同的敌人。二十国的领导人应当放下歧见，共同面对。

正如习近平主席在出席二十国集团领导人峰会的讲话中所指出的：二十国集团应当加强宏观经济政策沟通和协调，形成政策和行动合力；推动改革创新，增强世界经济中长期增长潜力；构建开放型世界经济，激发国际贸易和投资活力；落实 2030 年可持续发展议程，为公平包容

2015 年 G20 安塔利亚峰会

发展注入强劲动力。

土耳其会议之前，国际舆论中出现了一个非常不正常的声音，那就是指责以中国为代表的新兴经济体，要为全球经济低迷承担责任，理由是中国和新兴经济体经济增长下调，拖累了整个全球经济。很明显，这是一项绝顶荒唐的指控。2014 年，按照 IMF 的口径，中国新增 GDP 占到了全球的 27.8%，2015 年更是达到了三分之一的份额。中国经济不仅没有拖累全球经济，而是扮演了全球增长不可替代的火车头角色。

无论是“新兴经济拖累论”，还是反恐问题上的双重标准，甚至是减排问题上的推三阻四。其反映出的根本问题，就是目前的全球治理机制所存在的缺陷：冷战思维、一国独大、严重意识形态化、广大新兴经济体和发展中国家参与不足。土耳其之后，2016 年 G20 峰会将在中国举办。作为全球最大的发展中国家，中国完全有可能利用自己的东道国地位，联合广大发展中国家，积极对话发达工业国，推动 G20 机制成为不可替代的有效的多边协商机制，为全球经济稳定发展做出应有的贡献。

G20 与 2030 年可持续发展议程——中国的角色

何林远 任康钰

今年 11 月 15 日，在二十国集团领导人第十次峰会第一阶段会议上，中国国家主席习近平就落实 2030 年可持续发展议程做出了两项承诺。一是“中国将把落实 2030 年可持续发展议程纳入“十三五”规划”，二是“将设立‘南南合作援助基金’，并将继续增加对最不发达国家投资，支持发展中国家落实 2030 年可持续发展议程”。习主席的表态勾勒出了未来中国将在促进 G20 议程与联合国可持续发展目标对接，助推世界经济强劲、可持续、平衡增长中发挥的重要作用。

2015 年是联合国千年发展目标的收官之年，也是新的 2030 年可持续发展议程的启动之年。由于过去十五年间国际社会的共同努力尤其是中国在发展和减贫工作上的突出贡献，千年目标基本圆满完成。然而如何在更广领域、更高层次上更加有效地落实新的可持续发展目标，依然有待国际社会探索。

当前，二十国集团涵盖了世界主要发达国家和新兴市场国家，成员国 GDP 占全球经济总量

2015 年 G20 安塔利亚峰会

的 80% 以上，G20 成员若能将全球的发展目标纳入本国的发展规划，将为 2030 年可持续发展议程的落实提供可靠保证。2030 年可持续发展议程中强调的“消除贫困”、“促进持久、包容和可持续的经济增长”等目标能够为经济增长释放巨大的有效需求，不仅与 G20 “促进世界经济强劲、可持续、平衡增长”的宗旨并行不悖，而且可以相互融合，相互促进，发挥良好的协同作用。

在这样的历史背景下，沿着促进 G20 议程与联合国可持续发展目标对接的思路，中国作为世界第二大经济体和最大的发展中国家，率先把落实 2030 年可持续发展议程纳入本国的发展规划，并倡议二十国集团成员都制定落实这一议程的国别方案，汇总形成整体行动计划。这无疑将大大推动 2030 年可持续发展议程的落实，并在国际社会形成积极的示范效应，真正起到“大国表率”作用。具体来说，要扮演好“中国角色”，我们要继续做好以下两个方面的工作：

一是继续解决好中国自身发展的问题。经济全球化的今天，作为有着十三亿人口的世界第二大经济体，中国的发展就是世界的发展，中国发展创造的机遇就是世界的机遇。中国发展为上一轮联合国千年发展目标的实现做出了突出贡献。改革开放以来，中国贫困人口减少了 6.78 亿，占全球贫困人口减少数量的 93.3%。2008 年金融危机后，在世界经济最困难的时刻，中国承担了拉动增长的重任。2009 年到 2011 年间，中国对世界经济增长的贡献率达到 50% 以上。未来，根据“十三五”规划，中国将帮助国内 7000 万贫困人口脱贫，每年要减贫 1170 万，意味着我国有望提前 10 年实现联合国 2030 年可持续发展议程中的减贫目标。与此同时，中国将继续全面深化改革、建立开放型经济新体制的步伐，着力实施创新驱动发展战略，在保持经济中高速增长的同时，促进经济转型升级，不仅将全面建成小康社会，更能为世界经济的发展提供信心、机遇与动力。

二是发挥大国作用，积极倡导国际合作，助力国际发展。习近平主席在今年 9 月接受《华尔街日报》采访时就曾表示，“中国几十年的发展很大程度上得益于国际合作。因此，我们应该为国际发展事业作出贡献，很多发展中国家朋友对中国提出了这方面的强烈愿望。”从“一带一路”的提出到“亚投行”的建立，再到联合国大会上习近平主席承诺中国将设立南南合作援助基金，以及本次峰会上中国再次强调支持发展中国家落实 2030 年可持续发展议程的立场，作为发展中的大国，中国致力于为国际发展事业贡献力量，共享发展成果。于此同时，中国应继续倡导在包括二十国集团内的多边平台加强协作，使 2030 年可持续发展议程能有计划、有监督和有跟踪的得到切实落实，真正为公平包容发展注入动力，提高全人类福祉。

大国之道——从 G20 到“一带一路”

张永栋 赵博

11 月 15 日国家主席习近平出席在土耳其安塔利亚举行的二十国集团领导人第十次峰会，并发表题为《创新增长路径共享发展成果》的重要讲话。在讲话中，习近平主席为加快全球经济复苏开出了“构建开放型世界经济，激发国际贸易和投资活力”的药方，并强调“重振贸易和投资，让世界经济这两大引擎重新高速转动起来，是二十国集团工作的另一个重点”。

全球经济处于后危机时代，经济恢复缓慢、增速脆弱，国际贸易增速连续 3 年低于世界经济增速，2014 年全球外国直接投资下降 8%。如果贸易和投资持续萎靡，那么世界经济就无法健康发展。作为二十国集团中的最大发展中国家，中国在自身仍然保持较高增长水平的同时，也在为世界经济找病灶，并且对症下药，开出了“药方”。

事实上，这味“药方”也是中国正在身体力行的发展之道。早在 2013 年 9 月与 10 月，习近平主席就在哈萨克斯坦和印度尼西亚分别提出了“一带一路”的理念和倡议，希望通过共筑“一带一路”，探寻商贸新航道。并以此加强东亚、中亚、非洲和欧洲的区域协同，打破原有点状、块状的发展模式，向纵横方向延伸；拓展外交存在，使各国认同感不断加强；带动投资与贸易的发展，促进沿线国家经济发展。“一带一路”涵盖 50 多个国家、44 亿人口、21 万亿美元经济总量，并且其中以发展中国家居多。“一带一路”正是作为世界第二大经济体的中国，重振贸易和投资、维护和加强多边贸易体制、为不同国家发展提供充足空间的表现，也体现了中国对世界经济复苏所发挥的重要作用。

中国经济发展进入新常态以后，既要让储蓄率和投资率下降，又要保持经济增长；既要调结构和促转型，又要顾及产业发展和提升就业；既要扩大内需、力促消费，又须严控信贷；既要加大城镇化进度，增加房地产建设，又要严控地方财政风险和房地产市场风险；既要改革人民币汇率机制，又要维持外向型经济、吸引外资等等。如何有效化解这些矛盾，同时又兼顾中国未来的长期发展，从战略上找到解决问题的钥匙？产能过剩是当下困扰中国产业结构调整和经济运行的突出矛盾，中央已出台多项从国内角度来化解产能过剩的政策。然而，向外转移产能也是治理产能过剩的高招。“一带一路”应运而生，既让中国制造的代表中国高铁等一批拥有世界先进水平的产业“走出去”，又同时带动“一带一路”上的国家更加连成一个整体，通

2015 年 G20 安塔利亚峰会

过贸易促进经济发展交流。

“一带一路”战略的提出，是中国经济崛起的必然产物，也必然会面临各种困难和阻力。但是，随着中国经济和社会的不断发展，中国作为一个大国必然要、也更应该承担起越来越多的责任：在促进本国经济健康稳定可持续发展的同时，为世界的经济增长发展带来新鲜的血液与活力。无论是作为 G20 中的中坚力量，还是提出建设“一带一路”的战略，都是在以一己之力为全人类、全世界的发展做出积极的贡献。我们无意充当世界霸主、世界领袖。但是，倡导开放和合作，是大国之责，正如习近平主席所讲，没有共同合作很难成功！

公平与包容——中国在构建开放型世界中的责任

王宇航 伍琼

2015 年 11 月 15 日，二十国集团领导人峰会（G20 Summit）在土耳其安塔利亚召开，此次会议的主题为“共同行动以实现包容和稳健增长”（Collective Action for Inclusive and Robust Growth）。中国国家主席习近平率团参会并发表了题为《创新增长路径共享发展成果》的讲话。

习主席在讲话中强调，作为当前世界经济总量 80% 的贡献者，二十国集团应该共同努力构造一个开放型的世界经济格局，同时实现国与国之间公平、开放、全面、包容的发展。纵观当前世界经济形势，我们不难发现，大多数经济体都还未能突破增长动力匮乏的瓶颈，美国经济复苏迹象和加息预期令新兴经济体怨声载道，欧洲多国难以挖掘持续增长动力，国际大宗商品价格的持续下跌令俄罗斯、巴西等以大宗商品出口为主导的经济体雪上加霜……作为世界第二大经济体和世界经济增长主动力，中国肩负着参与构建开放型世界经济格局、实现经济稳定增长的重任。而与此同时，更需要做的是努力营造一个公平与包容的国际环境。

何谓公平？公平意味着全球各国都面临相同的发展机遇，不应当因经济体量等方面的差异而获得差别待遇。构建一个公平的世界经济发展格局，减少倾销、贸易壁垒等不正当手段，对于世界上任何一个国家都是有利的。正如习主席引用的那句话“善治病者，必医其受病之处；善救弊者，必塞其起弊之源”。在战胜不平等方面，中国也一直在努力。近几年反倾销、反垄断案例的增加，凸显了我国在消灭不正当竞争、构建公平经济发展环境方面的决心和行动力。

2015 年 G20 安塔利亚峰会

何谓包容？包容意味着我们欣然接受他国经济力量的崛起和发展，同时向需要帮助的国家伸出援手。我国在经济发展战略上一直本着互利共赢、相互帮扶的真诚理念与各国进行经济往来。我们相信，健康的世界经济格局不应该是零和博弈，而是双赢、共赢的局面，一国经济的发展不应当以牺牲其他国家利益为前提。同样，资源禀赋、比较优势、劳动力成本以及技术手段的差异也更需要全世界进行分工合作，国与国之间的依赖程度进一步提高，包容的合作环境也就更显重要。中国目前正以包容的姿态迎接世界经济挑战，积极帮助贫困国家进行基础设施建设，欢迎邻国搭乘中国的“便车”。“一带一路”、“亚投行”、“基础设施建设‘走出去’”等战略，说明我国正进一步敞开胸怀，包容世界各国共同进步，共同繁荣发展。

世界环境因包容而和平，世界发展因公平而进步，包容与和平是促进世界经济稳定增长的基本前提。中国正视自己在世界格局中的地位，主动承担了自己的责任。作为当今世界第二大经济体，我们不能坐视经济低迷的现状，不能放任倾销垄断的蔓延，更不能放纵世界经济格局的不健康成长。中国在维护世界秩序、构建公平与包容的世界经济新格局中必将力能扛鼎，做出卓越贡献。希望这是一个好的开始，也希望在中国和世界各国的不断努力下，世界经济格局朝着更加公平、包容、开放和可持续发展的方向发展。

反恐需标本兼治

刘立群

11月13日，法国巴黎市法兰西体育场等多处遭遇恐怖袭击，袭击造成多人死亡，目前死亡人数仍在持续上升中。世界上被人们认为最为安全和平的土地之一的欧洲，屡遭重创。恐怖袭击的图景带给法国人民和全世界人类强烈的冲击，除了悲天悯人和抨击谴责之外，我们应该更多思考的，是如何标本兼治地打击、减少甚至消除恐怖主义。

先是治标。首先，需要加强危机管理和危机应对机制，在恐怖袭击时，快速地做出反应，以便将恐怖袭击带来的损失降到最少。在发生恐怖袭击后，法国巴黎的反应速度确实让人不敢恭维。一国首都可以让四个歹徒控制其整个音乐厅，劫持数百人质，杀害数十人，这在一定程度上反映了其安全部门反应速度之缓慢，应对危机的应变能力严重不足。

其次，加强国家公共场合和地区的安保措施。欧洲大部分的机场、火车站和地铁几乎都没有安检设施，这给了很多恐怖分子可趁之机，欧洲国家应该加强安检措施。这点上中国做的比

2015 年 G20 安塔利亚峰会

较好，除了地铁、火车站等地的安检设施之外，在很多大型集会如演唱会、球赛等场合也都会有安检措施、设施和相应的安检人员。

再次，社会控制政策，主要包括边界控制、运输管制和内部控制。如德国的《移民法》特别强调了安全方面的问题，其中包括关于对恐怖主义嫌疑分子、散布言论扰乱社会安全和被判刑的犯罪分子驱逐出境的政策。外部控制政策包括限制入境以及加强外部边境控制的措施。

再看治本。第一，更好的融入政策。恐怖主义的土壤植根于一个被割裂的社会中（这个社会应该可指代全球国家民族范围，也可以缩小到某个具体的国家甚至地区内部，这里笔者主要是指具体的国家内部），这是一个被边缘化和被抛弃的群体，这就要求像法国这样的国家必须要加强其融入政策。在当代欧洲，多元文化主义面临的一个最大考验是处理与穆斯林移民之间的关系问题。这里的融入政策，包括法律基础，也包括文化融合和同化，如为外来人口建立融合班，帮助他们学习本国的语言、法律、文化和历史，使他们可以融入日常生活和主流社会中，促进本国认同感。另外，如何解决本国的民族主义倾向，也是一个棘手的问题，如何遏制国内的极端民族主义者不要继续激化矛盾，制造问题，也是摆在各国政府在移民融入政策方面的大课题。

第二，妥善的政治沟通平台，极大地压缩恐怖分子在基本群众面活动的空间。沟通的群体可以包括穆斯林族群甚至是反对派代表。搭建沟通平台，形成长效沟通或者谈判机制，很多问题放在桌面上去谈，才有了理解、沟通和协调的平台。当然，这项任务非常艰难，因为形成沟通平台除了双方意愿之外，还需要有伊斯兰专家或者是政府内部或者学界了解穆斯林族群甚至是反对派的人协助。否则，只能各说各话，一纸空文，亦或是不欢而散。

第三，承认法治化代价。不能为了短时间利益而放弃法治途径，不能因为审理或者处理带有民族或宗教色彩的案件时就采取息事宁人的态度，更需要通过精妙设计法治模式去刺激官僚机器遵循法律。姑息政策或者绥靖政策带来的恶果，比比皆是。打击和抵抗恐怖主义，是全人类的共同任务，也的确需要各国通力协作来完成。反恐也将成为 G20 峰会的重要议题，标本兼治，从危机管理和沟通融合等方面多重治理，才有可能减少甚至消除恐怖袭击带来的损害，消除恐怖主义的温床。

中国与全球治理体系的变革

肖逸夫 (Yves Tiberghien) ^①

[摘要] 随着以中国为代表的发展中国家的快速发展，二战后形成的全球治理体系正面临一系列的问题与挑战，给未来世界政治经济的发展带来了风险和不确定性。本文通过分析中国等新兴国家与美国等工业化强国在二十国集团、TPP 协定、亚投行以及“一带一路”等热点问题上的互动，指出中国在全球治理体系中将扮演更为主动和多元的角色。当中国能够与欧美等发达国家就国际治理问题形成共识时，中国乐于成为现有全球治理体系的稳定者，而当欧美拒绝倾听中国等新兴国家的诉求时，中国则倾向于另起炉灶，绕开现有机制。未来五到十年间，以中国为代表的新兴国家和欧美发达国家能否在建设和完善全球治理机制上形成良好的互动与合作对未来国际政治经济形势的走向有着至关重要的影响。

[关键词] 全球治理 TPP 协定 一带一路 G20

今天我们正处在历史发展的关键时刻，尤其是这两三年间，国际局势的方方面面正在发生快速的变化，从历史上来看这是非常罕见的。而中国，就处在这样变化的中心。中国，既受益于开放的全球秩序，又将致力于为国际社会的发展做出贡献，例如不久前成立的亚投行就是这样努力的一部分，而中国还将在其他方面继续这样的努力。中国开始成为设计未来全球治理机制的一个核心因素。当然，并不是所有国家都乐于见到这样的变化。那么，中国到底应该怎样认识和履行其在全球治理中的责任呢？接下来我们会就此展开论述。本文的思路是从全球体系的融合与分化入手，分析融合与分化的趋势，然后结合中国的具体情况，针对亚投行、应对全球气候变化协议、“一带一路”和 TPP 等问题，尝试解释中国多样化的国际角色。

一、历史大背景与中国的角色

系统地看，全球秩序中有很多积极的繁荣因素：自由贸易政策的发展使商品能在世界范围内自由流动，科技迅速发展使世界联系更加紧密等等。但这些形成于二战后布雷顿森林体系时代的国际规则在不断延伸的同时已经渐渐过时，出现了系统性风险。全球经济危机的出现意味着我们现有的国际体系出现了越来越多的问题，但我们却没有有效的全球治理机制去应对。我们勉强挺过了 2008 年的金融危机，但是如果在 2020 年或者 2025 年再次出现大规模的金融危

^①作者系英属哥伦比亚大学政治系副教授、亚洲研究院院长。本文根据作者在北外二十国集团研究中心的讲座整理修改而成，国商研究生何远林同学做了大量工作，在此表示感谢。

机呢？未来，如果没有中国的积极参与是解决不了这些问题的。其他很多存在系统性风险的问题，例如气候变化和能源危机，都需要中美之间的携手合作。

当今世界是紧密联系的，所以这个系统中任何一个方面出现的震荡，都可能危急整体。全球体系（global system）是一个非常广泛的概念，包括过去百年间形成的多边和双边的各种规则和国际组织机构，是现存的所有国家政府间合作和非政府组织合作的机制。然而，这一体系并不完整，而且没有随着国际形势的变化而及时发展调整。它需要不断的创新和进化。

过去，国际治理结构的调整都是通过七国集团完成的。近年来，随着新兴市场国家的崛起，发达国家 GDP 在世界经济中所占的份额在不断减小。因此，如果没有新兴市场国家和工业化国家的共同努力，无法完成对全球治理结构的改革。中国、印度、巴西正站在这场变革的中心。在过去的二三十年间，中国一直在努力地适应和融入世界经济和全球秩序中。未来，中国将更加主动地发挥自己的作用，影响和改变国际秩序。

在 2008 年金融危机后，尤其是在 2014 年 APEC 峰会之后，中国以多边和双边的形式在国际舞台上扮演了十分活跃的角色，也吸引了越来越多的关注。我们发现中国扮演的角色是非常多样化的，时而与美国合作，时而与欧洲立场一致。有时中国则另辟蹊径，比如提出“一带一路”。有的时候，中国是现有国际体系的稳定器，有的时候中国又扮演了全球秩序中的创新者，比如亚投行的发起建立。从比较政治学的角度来看，如何理解中国多元化的行为是一个非常有趣的问题。一种思路认为，这是中国国内不同领域的全球化程度不同造成的，比如在 IT 领域，中国和全球其他国家有颇多的共同点，但其他一些领域却保持相对孤立、隔绝的状态，这导致中国和其他国家在战略互动上可能的一些误判，比如在 TPP 问题上。还有一个更深层次的问题是如何创造有利于全球公众利益的秩序，形成一种双赢的局面，并将其制度化。

二、系统性风险与不稳定的全球化

（一）一体化与碎片化的悖论

目前，全球一体化的趋势正在不断地加强，贸易在各国 GDP 中的所占比例普遍不断上升，外商直接投资（FDI）不断增加，区域性和全球性往来越发频繁，大规模的资本流动和全球旅行都变得更加容易。另一方面，在欧洲、日本、北美等许多地方也出现了质疑全球化的声音，一些人认为全球化威胁了当地的就业，认为全球化是导致贫富差距扩大的主要原因之一。这是一个非常有趣的悖论。在互联网出现之初，人们大都认为它会把信息传播到世界各地，这将有助于世界各地的人们相互理解，互联网将最终创造和平。然而今天互联网却也创造了很多“回音室”，人们在有限的范围内只是不断地听到自己的声音。今天中国和日本之间的成见似乎比

互联网时代到来之前还要深，双方的共识似乎在不断缩小。一些调查发现，目前中日两国民众对于钓鱼岛问题上的认识截然不同。由此可见，尽管互联网能够丰富人们的认知，但各方依然有许多沟通障碍。

有趣的是，各国对于全球化的支持程度要高于他们对全球治理的支持程度。谈到自由贸易，相信会有一半以上的人表示支持；但是涉及全球治理问题，涉及是否愿意让 G20 成为一个更加强大的全球治理机制时，往往会有更多负面态度。人们希望由各自的国家来处理现实中的问题，却没有意识到我们的市场和金融体系是全球化的，很多问题仅靠各别国家是无法解决的。我们需要一个全球化的治理体系，然而民众在认知上并没有做好这样的准备。可见公众对于全球化的发展程度和全球治理的问题上认知的偏差。面对贫富差距的不断扩大，我们观察到在日本、欧洲和美国，尤其是在大选中出现了政治上越来越极端化的派别。这是令人惊讶的，为什么全球一体化的程度不断加深的同时又出现了越来越多分化的迹象呢？

（二）全球经济治理主要机制概览

从贸易数字上看，美国、中国、日本这样体量较大的经济体中贸易占 GDP 中的比重一般在 20% 左右。传统认为，这些国家经济的全球化程度不会像加拿大、韩国这样的贸易国家那么高。然而，过去二十年间，贸易在这些国家 GDP 中所占比重不断扩大，贸易在美国经济中所占比重从 1990 年的 20% 上升到了 2013 年的 30%，中国的这一比例甚至达到了 50%。同期，日本贸易额与其经济规模之比也从 20% 上升到了 35%，印度从 15% 上升到了 55%。贸易在一个大国经济中占据如此重要的地位，这种情况在历史上是前所未有的，它使这些国家变得更加的全球化。另外，对于韩国这样历来倚重贸易的国家，其贸易量甚至超过了经济总量，达到 GDP 的 103% 之多。在这样的全球化背景下，我们将就全球贸易体系、全球货币体系和国际金融、发展问题、气候变化、能源和食品监管等几个重点领域进行讨论。

贸易方面，以 WTO 为代表的全球统一贸易体制 (unified global regime) 正在受到侵蚀。自其成立以后，全球大多数的贸易协定都是通过建立类似 TPP、TTIP 等新的自由贸易区的形式完成的，并没有经过 WTO 内的相关程序。现在，我们还无法判断 TPP 和“一带一路”等不同贸易协定最终是否会走向融合，使世界贸易体系重回统一的道路，还是将形成进一步分化。

当前的国际货币体系依然是美元主导。尽管美国 GDP 在世界经济中所占比重从 29% 下降到了 22% 左右，但目前各国 60% 左右的外汇储备依然是美元，80% 的国际交易也是通过美元完成的。一方面，这是有利于国际社会的共同利益，共同的货币为国际贸易提供了便利，美元的储藏价值方便了国际投资，并成为了国际资本的避风港。另一方面，由于美国政府内部的分化，尤其

是国会经济政策上鹰派思想的抬头，不断向美联储施加压力，使美国在货币管理上越发只注重自身的利益。把一个全球化的货币交给一个只关注自身利益的国家来管理，这一体系将失去其可持续性。美国的货币政策哪怕只是细微的调整，从新兴市场国家到欧盟都会受到影响，但是其他国家对美国货币政策的制定并没有发言权，对此许多国家也是怨声载道。这说明在国际货币体系上我们没有形成有效的全球治理体制。尽管人民币正在走向国际化，但这将是一个漫长而充满风险的历程。

国际金融方面，有一些涉及银行和资本流动监管的国际性措施，但这是远远不够的。金融危机后成立的国际金融稳定理事会试图规范那些影响着全球金融系统性安全的大企业。金融危机的发生意味着金融体系中存在着突出问题，这些问题至今依然没有得到解决。二十国集团在这方面取得的成果是非常有限的，美国和英国阻挠了一些旨在减少市场不稳定性的重大改革措施。他们阻挠改革的原因在于世界上大多数的金融交易都是在纽约和伦敦完成的。尽管今天的全球贸易格局已经相对多元化，中国成为了世界头号贸易大国，但是全球金融格局依然被英美掌控。世界上 50%到 55%的金融交易是通过美国完成的，还有 20%到 25%的交易是通过伦敦完成的，英美几乎掌握了国际金融市场完全的控制权。新加坡、香港和东京三大金融中心各自所占的份额，最多的也不过 5%左右，相比纽约和伦敦实在微不足道。因此，美国的大型银行大力抵制这些可能限制其经营自由和利润的监管措施，却最终连累世界其他国家一起承担因此引发的风险和不确定性。这是二十国集团成员中一个明显的利益冲突。

在发展问题上，针对帮助发展中国家建设，国际社会形成了一整套全球治理体系和机制，其中包括世界银行、国际货币基金组织、联合国开发计划署等。总体上，这些机构受华盛顿共识影响，这也是二十国集团成员间的另一个矛盾所在。华盛顿共识是在三十年前形成的，而践行华盛顿共识的效果并不理想。相反倒是那些没有遵循华盛顿共识的国家发展得比较好，包括东亚的日本、韩国、中国和几个东南亚国家。他们在对外开放上保持审慎态度，并没有实现贸易和国内其他经济领域的完全开放；政府在经济中依然扮演了重要的角色；放开金融管制和

有化的步伐也不是很快。在过去的几十年间，华盛顿共识在理论上也没有更新，从学术上看，这也许不是一个很好的设想。此外，关于发展问题还有很多热烈的讨论，其中最引人注目的就是亚投行、金砖国家发展银行。无论是上海的金砖国家开发银行还是北京的亚投行，人们真正关注的并不仅仅是资金问题，而是其创造的新理念，能否成为所谓的知识性银行（knowledge bank），这是一个关于发展模式的问题。另外，2015 年，在联合国千年发展目标到期之后，新的可持续发展议程已经得到通过。联合国千年发展目标取得了相当的成果，然

而从总体上看，其目标虽然美好但贯彻和执行仍有不足。未来，对于可持续发展议程来说，最大的问题就是如何有效监管和贯彻执行。

就气候变化问题，目前仍然缺乏有效的全球治理机制。其实在一些问题上早就形成了很多很好的想法，然而落实的成效却并不显著。我们的目标是把全球气温上升控制在 2°C 以内，现在已经上升了 1.5°C ，这个趋势是非常危险的。直到目前，那些很好的想法都只是空谈，各国并没有真正表现出改变全球经济模式的意愿。2015年12月即将迎来巴黎气候大会，在此之前中美已经就应对气候变化问题基本达成共识，准备扮演更加积极的角色。气候话题不仅是一个热点话题，更是关乎人类未来的重要问题。从很大程度上，它对我们未来二十五年到三十年的生活将产生决定性影响。如果我们不能就应对全球气候变化形成有效的全球治理机制，在未来的二三十年间我们将陷入危机之中，龙卷风和洪水将更加的频繁，上海和纽约都将被海水淹没。

能源方面的全球治理机制几乎是一片空白，目前，既没有全球化的体系和机制，也没有统一的规则对能源竞争和有关信息进行监管。各国在能源领域的竞争十分激烈。国际能源署虽然存在，但这个没有中国、巴西、印度等能源大国参加的国际组织几乎就是一个笑话。国际能源署成员国的投票权是根据1975年各国的石油进口量来分配的，按此规定比利时拥有3%的投票权。但如果中国在现行的规则下加入该组织的话，中国的投票权要比比利时还小。能源问题虽然是目前全球治理体系还没有覆盖到的领域，但其重要性毋庸置疑。能源安全问题是全球体系中的一个重要环节，目前南中国海局势很大程度上就与此有关。在能源的全球治理上还有很多工作要做。

围绕食品的全球治理也有很多讨论，主要是关于转基因食品的问题。目前主要有两种意见，一是以美国为首的自由化的观点，即不对转基因食品进行专门监管，不强制性标明；二是以欧盟为代表的更加审慎的态度的国家，在转基因食品问题上，中国与欧盟立场基本相同。

这就是目前全球治理的基本状况，我们面临着各种各样的挑战，包括全球权力平衡的变化和系统性风险的存在，然而全球治理机制却是碎片化的。

（三） 权力平衡的迅速变化

有一组简单但很能说明问题的数据，1990年中国的GDP不过是美国GDP总量的6%，这是一个很小的数字；但是到了2014年，中国经济的规模已经是美国的60%，这可以说是翻天覆地的变化。回顾历史，当崛起中的大国的经济总量达到了目前占统治地位的大国的经济规模的三分之二左右时，往往就会出现非常紧张的态势。此时占据统治地位的超级大国会开始试图阻止另一个大国的崛起，以避免它很快超过自己，两国之间会产生很强烈的疑虑和误解。

同时，对比一下中国和日本的经济规模，1990 年中国 GDP 只是日本的 12%，2000 年的时候达到了日本的 25%，2010 年中国的经济规模与日本基本持平；但两年之后，中国经济的规模已经是日本的两倍还多，局势完全扭转。这样历史性的变化实在是百年一遇，变化速度之快前所未有。通常来讲，这样巨大的变化往往需要数十年的积累。这时很容易引发国家间的紧张情绪，因为我们的行为是由我们的思维模式所支配的，但我们的思维模式却是滞后的。

再来看中国与印度的经济规模，1990 年的时候，两国经济总量接近，如今中国的经济规模是印度的五倍。难怪印度总理穆迪奔走于各国之间，希望能够激发印度的经济活力。与此同时，中国经济占世界 GDP 的比重中从 1990 年的 2%一路上升到了 2014 年的 13%，2015 年估计会超过 14%，而从购买力平价来看已经达到 18%。

从 2011 年开始，经过购买力平价调整后发展中国家的经济规模总和超过了由发达国家组成的 OECD 成员国 GDP 总和。1990 年的时候，OECD 国家的经济规模占到了世界 GDP 的近四成，这些国家也理所当然的在世界银行和国际货币基金组织中占据多数地位。现在发达国家的 GDP 总和在世界经济总量中已经不占有优势，所以中国和印度开始认识到自己必须改变全球治理中的权力分配。从更长的历史进程来看，十九世纪之前中国和印度两国的经济总量占世界的一半左右，中国、印度理应是当时世界经济的中心，后来，中国和印度错过了工业革命，随着帝国主义的扩张中印在世界经济总量中所占的比例不断下降。与此同时，七国集团的经济规模在世界经济总量中所占比例从 19 世纪初的 20%上升到了二分之一以上。如今，情况再次逆转，中国和印度的经济规模回到了其历史水平，欧洲国家在世界的经济地位逐渐下降。然而许多人还显然没有适应这种变化，这也就产生了危险和不确定性。改变总是让人不安，变得紧张好斗，崛起中的大国需要更多空间，已经占据先机国家并不愿意让步，这就是我们当前的世界格局，一边是国际货币基金组织投票权改革的问题，一边是亚投行的成立，当美国在由于国会的压力在 IMF 改革问题上不愿让步时，中国自然将目光投向别处，试图另起炉灶。那么中国想要的究竟是什么？

三、中国在全球治理中的诉求

（一）国际关系理论中的几种代表性观点

在国际关系理论界有三种代表性观点：一是自由派观点（Liberal view），该理论认为二战后美国主导形成的以布雷顿森林体系为代表的自由秩序（US-led global liberal order）有足够的韧性和灵活度适应未来的变化。对于崛起中的大国来说，遵循这一秩序有利于其自身利益。自由秩序本身是好的，尽管国家之间可能会不时有一些矛盾和情绪，但是有足够空间进

行相应调整，最终形成紧密的共同利益，如同全球贸易把不同国家紧密联系在一起一样。国际关系理论中的现实主义观点（Realist views）却并不这样认为，该观点认为在对方军力增长时，本国也该扩张军备，装备更多的坦克大炮。

自由派学者认为，在全球自由秩序下，导弹不足为虑，因为世界经济是全球化的，全球化创造的共同利益会排斥全球性战争的发生。而现实派人士则认为形势非常危险，各国在对自身安全和利益的不安情绪下互动，这和 1914 年一战爆发前的情况是有几分相似的。今天，我们并不能保证会不再陷入这种境地，并没有相应的机制消除彼此的怀疑和不安。当然，我想，我们其他学者应该驳斥这种观点，避免未来世界陷入冲突之中。

与此相对的，较乐观的观点是建构主义观点（Constructivist views）。他们认为国家间可以形成一种共同的模式和理念，这种理念最终将传遍世界各地，改变人们的行为方式，这是一种涉及历史与社会文化模式的观点。中国在明代的时候掌握了强大的力量。当时，郑和船队的帆船排水量是欧洲殖民者征服拉丁美洲、印度和马六甲等地帆船的数倍，郑和船队由两百艘这样的大型帆船和三千名士兵组成，如果欧洲殖民者与郑和船队在马六甲海峡相遇的话，中国船队可以在五分钟击沉欧洲帆船。但令人惊讶的是，最终征服世界的却是欧洲殖民者。这在某种程度上证明了现实主义理论的谬误。

以上就是国际关系理论界的几种代表性观点。就我个人而言，我是自由主义者，但是我认为光有自由秩序是不够的，我们需要相应的制度和组织来维护它，这也就是建立欧盟的原因，世界需要这些制度和组织来避免冲突。当然，这只是避免冲突的一种方式，或许我们还可以寻求文化模式上的改变。

（二）中美近来在全球治理中的互动

近年来，中美之间在全球治理中互动频繁，仅就 2014 年 11 月至 2015 年 3 月这段时期来看：贸易方面，双方均有建树，中国在建立亚太自由贸易区问题上占据了道德制高点，又在与东盟主导的区域全面经济伙伴关系（RECP）谈判上取得进步，随后又澳大利亚达成了自由贸易协议；美国也不甘落后，完成了 TPP 谈判，又和印度就 WTO 问题上达成的协议，在这一轮贸易博弈上双方二比二打成了平手。

在发展问题上，中国在亚投行、丝路基金和金砖国家银行的推进不断加速，相比之下美国却毫无建树，中国三比零领先。国际货币体系方面，中国和加拿大达成了货币互换协议，在人民币国际化道路上取得进步，美国方面并无进展，中国一比零领先。能源问题上，美国没有收获，而中国分别与俄罗斯和澳大利亚达成了新的能源合作协议，中国二比零取胜。应对全球气

候变化问题上，中美双方都发挥了有力的领导作用，共同推动了应对气候变化的进步，各得两分。

全球机制建设方面，双方推动二十国集团在税务合作并强调了共同增长的重要性。美国阻挠了国际货币基金组织的改革。中国成功举办 APEC 峰会，受到赞誉并成为明年 G20 峰会的主办国，因此多得两分。在地缘政治上，双方各有收获，美国强化了美国、日本、澳大利亚三边关系，提升对缅影响力，并推动了美印和美中关系的进步；中国在与东盟国家就《南海各方行为准则》取得了一些共识，提升了中印关系，中日关系也有所回暖，美国 4 分，中国 3 分。

（三）中美战略互动与其对全球治理的影响

由近年来中美在全球治理上的战略互动可以看出，双方一方面是合作，另一方面是相互遏制，不同问题上双方有不同选择。在有的问题上，双方合作良好，取得了一些机制化成果，例如在二十国集团内，以及 2014 年 11 月达成的有关气候变化的协议；在一些问题上，有一国选择退出合作，双方各搞一套的情况。在世界银行、国际货币基金组织和货币体系改革等问题上，美国由于国会的压力不做让步，于是中国经过研究后，提出了建立亚投行和丝路基金。其他形成的一种竞争态势的领域包括网络安全、贸易和能源监管。因此，我们不能简单地断言中国是全球秩序的稳定者还是全球秩序中的竞争者，需要具体问题具体分析。

现在国际社会面临两种可能，一是陷入全球治理的僵局，二是在这种竞争过程中形成新的全球治理局面。目前，中美双方是否会走向融合还存在很多不确定性，例如，中国是否会加入 TPP，还是和 TPP 成员国签定自贸协定，抑或导致全球贸易体系的分化，现在下结论还为时尚早。那么应该如何理解中国的思维和行为方式呢？当中国可以在现有制度中发出自己的声音时候，中国将与现行的国际制度深度互动，与美国合作，成为该制度的稳定者。然而如果这条路走不通的话，中国可能选择退出，另起炉灶，创造新的多元化的选择。

中国早在十七大胡锦涛的报告中就提到全球治理问题，尽管篇幅不长，但奠定了后来在全球治理问题上的目标和基调。随着新一届领导人上任，中国政府更加重视全球治理问题。因此，未来中国在全球治理中的角色，我们拭目以待。

四、中国和全球治理体系展望

（一）中国对国际制度稳定的贡献

目前来看，中美关系取得了有限但是实质性的进步，双方在一些问题上形成了共识。2008 年金融危机后，中国在维护世界经济稳定中发挥了重要作用，这是人们常常忽略的。例如，金融危机后的一次 G20 会议上，巴西和阿根廷在短暂会谈后达成一致决定放弃非保护主义承诺，

两国认为由于其货币政策的失效，他们只有推行保护主义政策。很大程度上，是中国说服了巴西，中国告诫对方作为国际经济体系中的利益攸关方，巴西应该避免这样的行为；而且当巴西拒绝为国际货币基金组织注资帮助受困的欧盟国家时，是中国再次说服巴西加入。在许多问题上，中国都扮演了国际制度的稳定者，包括在推进银行和金融衍生品监管和宏观经济政策相互评价程序（Mutual Assessment Process）和中国在汇率问题上的承诺。这让我想起了朱镕基通过加入 WTO 作出的承诺倒逼国内改革的先例，有学者认为中国也许会在 TPP 问题上借鉴这一经验，通过国际性承诺倒逼国内改革。虽然 TPP 协议的要求对中国是有挑战性的，但它有利于中国继续推进在一些领域的改革。

在很多国际问题上，中国起到了居中平衡的作用，二十国集团是一个由发达国家和新兴市场国家共同组成的国际平台。目前，二十国集团间的热点问题既包括了各方取得进展的领域也包括依然存在争议的地方，例如，征收托宾税、国际资本流动监管，应对全球气候变化和国际货币体系改革等。值得注意的是，二十国集团中最大争议与分歧并不在中美之间，也不在发达国家和新兴国家之间，而是在美国与欧盟之间。德国和法国两国意在改变美元为主导的国际货币体系和推行托宾税，美国对此持否定态度，而印度和中国态度相对中立。中国和印度虽然托宾税等提议抱有好感，但不愿意为此得罪美国。总体上，这是一种非常微妙的关系；在二十国集团是否需要制度化，是否需要设立秘书长的问题上，中国和欧盟支持这一提议，但美国、加拿大、英国表示反对。二十国集团内美国和欧盟意见的分歧之大是有些出人意料，倒是中国处于中间平衡的位置。

中国履行了在二十国集团戛纳峰会上做出的各项承诺，包括推进汇率和利率改革、提高人民币可兑换性、和调整国内经济增加消费等。但是发达国家在与新兴国家谈判的过程中所许诺的国际金融机构改革却并没有实现。这主要是由于美国国内利益集团和美国国会内部意识形态分歧所造成的。发达国家在此问题上的失信引发了中国国内的失望情绪，一些学者认为这可能导致中国离开现有国际体系，另起炉灶，引发新老国际制度间的竞争或侵蚀现行国际机制。

（二）国际经济治理体系面对的问题

目前的国际形势究竟是对现有世界贸易体系的一种侵蚀还是一种有利于世界整体利益的竞争性机制的形成？这是一个非常值得研究的问题。几年前，TPP 开始的时候只是几个小国为了探索 WTO 框架未覆盖的新兴领域和产业的国际贸易规则的尝试，涉及服务业、投资和知识产权等。随着美国宣布加入，马来西亚、加拿大、墨西哥相继加入谈判，最终把 TPP 与美国重返亚洲的战略联系到了一起，变成了一个外交问题、安全问题，甚至变得与遏制中国的战略扯

上了关系。这使中国感到非常不安，中方随即采取相应的反制措施，其中包括加速建立上海自贸区和提出“一带一路”等。于是，TPP成了美国强化与亚洲国家的贸易联系，阻挠亚洲内部一体化进程的工具，TPP中那些可能将中国拒之门外的准入要求被不断强化。中国对TPP的强烈的不安源于它离间了中国与其他亚洲国家的联系。TPP最大的问题在于，未来十到二十年间，协议在成员国间创造的贸易收益将以牺牲美国和中国、美国和印度包括美国和印度尼西亚之间的贸易利益为代价。从贸易利益上看，将中国、印度和印度尼西亚排除在这个贸易体系外并不明智。TPP本身并不能增加美国在国际贸易中的筹码，TPP的有用之处在于它可以帮助美国建立一套有利的规则，然后用这套规则与中国展开协商，如果中国最终没有接受TPP的规则的话，TPP本身的意义就大打折扣了，因为它本身并不能给美国带来太多的好处。从另一个角度上，TPP的确加快了中国与其他国家签订自由贸易协议的进程，中国将此作为一种应对策略上，会在世界范围内产生一些竞争性的收益，但目前更多是中美间的零和博弈。

回顾TPP协议的协商过程，在2014年之前进展都比较缓慢，谈判非常艰难，进入2015年谈判开始加速，尤其是在地区安全局势复杂化和安倍访美后，谈判终于在上周达成协议。下一步协议将面临各个国家议会的审批，TPP要想通过美国国会并不容易，由于协议目前在两院支持有限，所以要想在2016年大选前通过TPP协议非常困难。

有趣的是，亚洲基础设施投资银行的提议的受欢迎程度甚至超过了中国政府的预期。提议一开始只是针对一些国家基础设施投资和发展不足的问题而提出的，然而随着今年3月11号英国率先对其表示出极大的兴趣后，许多欧洲国家都相继表示希望加入，2015年10月习近平对英国的访问也可以说是对英国之前的善意姿态投桃报李。更令美国惊讶的是，很多传统意义上的盟友都表示希望加入亚投行，最后只有美国、日本和加拿大无动于衷。然而，我个人认为加拿大在今年大选之后也很有可能改变立场。之前，我和其他几位加拿大学者在加拿大政府撰写的报告中指出拒绝加入亚投行对加拿大而言并不明智。从上周我和政府方面接触的情况来看，他们对此还是深以为然的。当然，最终还要等到大选结束政党轮替之后，才能尘埃落定。亚投行国方面在全球治理问题上一项有趣的创新。正如《金融时报》漫画中描绘的，在美国提出TPP之后，中国方面采取了建立亚投行等一系列应对措施。至于双方的一系列提议和措施最终会走向融合还是造成新的分化，现在尚无定论，当目前局势的变化发展的确很快。

根据最终确定的投票份额，中国以26%位居第一，印度以7.5%位居第二，随后依次是俄罗斯、德国、韩国、澳大利亚和法国。根据亚投行的有关规则，投票份额超过5%的国家将自动拥有董事会的席位，所以中俄印德的四国已经各自占有一席之地，目前还空余两个非亚洲国家

席位和六个亚洲国家席位，这种新的国际机制与我们现有的国际组织是有所不同的。考虑到如今中英之间热络的双边关系，我个人认为英国很有可能会得到一个董事会席位。如果我们把中国、美国、印度和日本四国在世界银行和亚洲开发银行的投票权各自加总的话，我们看到美国在两大行共有 14.1% 的投票权，日本有 10%，而中国有 5.3%，考虑到美国的经济规模在世界经济总量中所占的比例，美国占有的投票份额并不过分，但是日本的投票权就大大超过了其 GDP 在世界经济中所占的比例了，尤其是日本在亚洲开发银行中有很大的影响力，相反中国在这两大银行中却没有得到与其经济规模相匹配的发言权。但是当我们在此基础上再加上各国在亚投行的投票份额的话，中国在世界银行、亚洲开发银行和亚洲基础设施投资银行三大机构中的发言权就基本与其经济地位相匹配了。当然，这三大机构概念上差异还是很大的，不能混为一谈。

但这样一比我们可以发现作为世界范围内权力的一种再平衡，提出建立亚投行是一个非常明智的策略。反过来说，也正是之前国际制度中权力的不平衡导致了亚投行这样新的国际组织的形成。

中国提出的“一带一路”是一个有意思的概念，这是一个非常的东方化理念，西方人可能对此不太理解。西方国家习惯确定一个清晰的机制，明确好目标、投票权分配和资金等细节，但“一带一路”却是一个非常灵活的概念，可以严肃到各方各面。当有国家对“一带一路”表现出兴趣的时候，尽管他们并不在传统意义上的丝绸之路上，中国政府领导人往往也会欢迎他们的加入。我读过中国政府整套的有关文件，“一带一路”是一个非常灵活、覆盖极广的议程，包括基础设施建设、投资、贸易、高等教育合作、旅游和互联网等各方各面。这个理念本身是非常自由化的，倡导自由贸易和资本的自由流动，提出通过加强基础设施建设来促进经贸发展。作为一个体量巨大的基础设施投资和贸易程序，“一带一路”可以发挥中国的比较优势，它将扩大中国的影响力。与其说是，沿着历史上的丝绸之路的轨迹，我个人觉得这更像章鱼的触角，延伸到南太平洋和北非，未来还可能覆盖整个非洲，可以说遍及半个地球。甚至在加拿大国内也在讨论可以响应“一带一路”跨越太平洋输送石油和天然气，由此可见“一带一路”灵活度之大。

（三）未来趋势及影响

我们生活在一个国际形势快速发展变化的时代，一个有着许多微妙的国际问题的时代，大国之间在国际体系之内有竞争，也可能选择退出现有的国际制度安排，另辟蹊径，这为未来的国际制度安排增加了不确定性。与此同时，全球经济问题和安全问题不断相互交织，日趋复杂，比如 TPP 和“一带一路”背后都有着国家安全上的深意。由于各国在安全问题上斗争的加剧，

安全问题已经从一定程度上渗透到了全球经济治理的进程之中。这可能引发一系列潜在问题，例如，当贸易成为一个安全问题，那么双方就很难形成一种共赢的精神，于是变成一种零和游戏，最终的结果可能各方都不满意。因此，我们应该密切关注局势的发展，使经济问题不受安全问题的干扰，使经济一体化能继续积极地促进国际安全。

世界银行和国际货币基金组织的改革是国际治理机制改革中的中心问题之一，这个问题对于崛起中的新兴国家来说意义非凡，希望国际社会能在这个问题上尽快取得进展。短期，人民币加入特别提款权(SDR)的货币篮子可以从一定程度上起到平衡安抚的作用，但是从整体和长远的角度来看，各国应该尽快就此展开接触和对话，在国际制度建设上形成伙伴关系，避免陷入现实主义学者预言的国际斗争中。未来的五到十年对今后的国际局势发展将产生决定性影响，如果在这一时期我们能够建立相应的机制和网络，那么未来世界的联系将更加紧密；但如果无法达成这样的目标，那么 2020 年之后的世界可能出现现实主义学者所预言的零和竞争的局面。所以，这是历史发展的一个关键阶段！

对近期 G20 中发展中国家外汇储备变动的观察与思考

任康钰 张永栋^①

[摘要] 本文对近来 G20 中的发展中国家的外汇储备变化进行了观察,尤其注意到多国出现的外汇储备下降。带来这样变化的原因,既有外部因素如外部需求疲软、大宗商品价格下跌;也有内部因素如各国的发展模式;还有像估值效应这样的计算因素。当然,每个国家还有其独特性。这样的储备下降可能会通过货币层面带来经济紧缩的风险,更可能引起人们的预期变化,形成对该国的负面冲击。因此,本文提出了外汇储备规模上的“刚性”特征,并进而分析了如何在政策、管理等方面应对这样的变化。

[关键词] 外汇储备 G20 发展中国家新兴市场资本外流

近年来,外汇储备一直是国际金融领域的热点问题,其中一个很重要的背景就是以中国为代表的新兴市场(Emerging Markets)国家外汇储备的快速积累。不同于早期对储备最优规模的研究,学者们从储备所具有的危机预防性功能出发,认为在全球范围内时有金融危机发生的背景下,外汇储备由于其在保证金融稳定上的功能以及在国际收支危机中的角色,使新兴市场国家形成持续高额积累的意愿(Aizenman&Marion, 2002b; Jeanne &Ranciere, 2005)。因此,可以看到,在 1997 年亚洲金融危机后,新兴市场国家的外汇储备除了 2008 年 9 月到 2009 年 4 月间受当时的国际金融危机影响有短暂的下降之外(下降幅度为 3580 亿美元),基本上保持了大幅增加的态势。

然而,新兴市场国家的外汇储备在 2014 年 6 月达到 8.17 万亿美元的峰值之后又一次出现了回落,而且这一次持续了超过一年时间,规模也更大,应该引起我们的重视。在以往关于新兴市场国家外汇储备的研究中,一些学者提出一些国家在储备持有上的过量,即超过了最优规模。比如吴念鲁和任康钰(2013)、卢峰(2006)等都指出中国存在的这个问题。那么,现在新兴市场国家所经历的外汇储备下降是一种良性的回归,还是让人担忧的变化?围绕着这些问题,我们必须首先观察这一次新兴市场国家外汇储备下降的具体状况,引起下降的原因,再进而分析这些下降可能带来的影响。

已有的文献大多是在储备增加的背景下形成的,再加上近年来国际经济状况、各国经济状

^①任康钰,北京外国语大学二十国集团研究中心学者;张永栋,北京外国语大学国际商学院硕士研究生。

况也发生了很多深刻的变化，因此，我们无法从过去的研究中找到这些问题的答案，只能在以往研究的基础上去回答这些新出现的问题。

不过，上面提到的新兴市场是一个较为笼统而宽泛的概念，而且我们将要研究的是 G20 当中发展中国家的外汇储备变动情况，我们把要研究的 G20 中的发展国家范围确定为如下两组：金砖五国和 G20 中的其他发展中国家。前者包括巴西、俄罗斯、印度、中国和南非；后者包括阿根廷、沙特、土耳其、墨西哥和印度尼西亚^①。

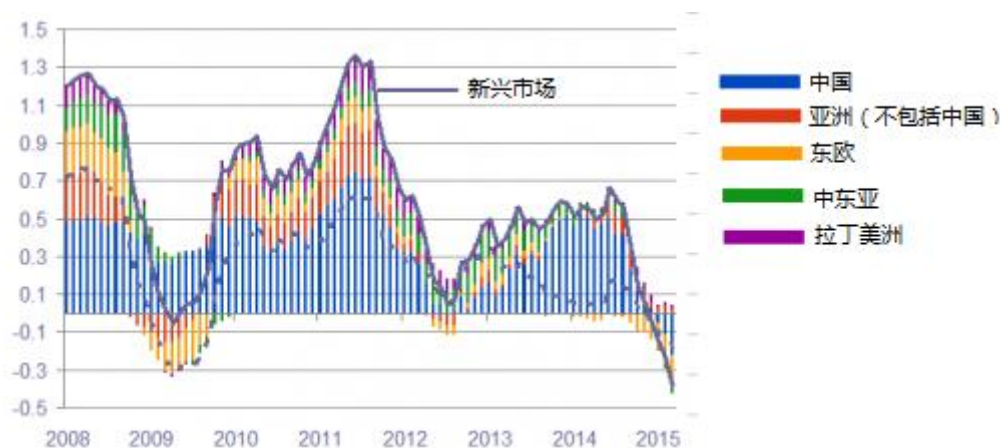
接下来，本文首先对我们所界定的 G20 中的发展中国家的外汇储备在近一段时间以来的变动情况进行观察，然后再对发生这样变动的原因进行分析，继而探讨这样的外汇储备下降可能带来的影响及引起的思考，最后总结全文并提出政策建议。

一、对近期目标国家外汇储备变动的观察

发展中国家在近几十年的外汇储备变化，呈现出了非常显著的特点。首先，从 20 世纪 80 年代末，发展中国家的外汇储备整体上进入了上升期，并于 2005 年超过发达国家组群；其次，发展中国家在外汇储备持有上存在很大的内部差异，其增长并不是均匀地来自于所有成员，新兴市场经济体占发展中国家外汇储备总额的比重达 80% 左右。第三，在新兴市场经济体中，中国持有的外汇储备又是独占鳌头，占到近 50%（吴念鲁，2014）。

然而，从 2014 年中开始，新兴市场国家的外汇储备一改之前基本上升的态势，出现了持续至今的下降。下图可以从总体上反映出这样的储备变化。

图 1：新兴市场分地区外汇储备同比变化（单位：万亿美元）



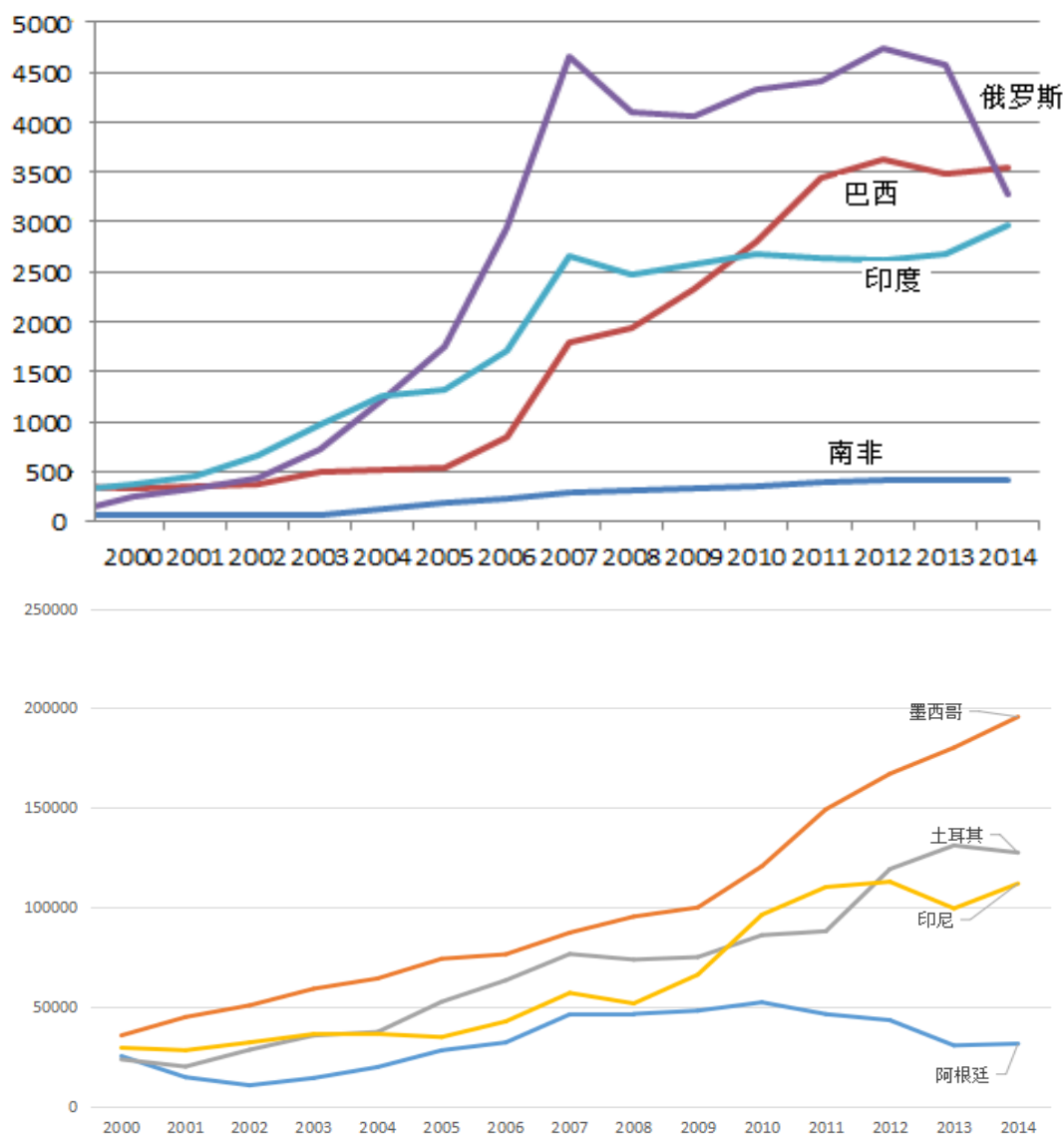
数据来源：金融时报 2015 年 6 月 5 日《新兴市场外汇储备的下降趋势》文中的图 1。

不过，如果我们单独看我们选定的二组 10 个国家，则这一趋势在年度数据中反映得并不是很明显。将两组国家加总，确实能看到这十个国家外汇储备总额在 2014 年出现了近 20 年来

^①由于沙特的数据太少，后面的数据观察中就不包括沙特了。

的首次下降,但降幅只有 800 多亿美元,因为每个国家具体的变化方向和大小都不同。俄罗斯、南非、土耳其和阿根廷是在下降,其中俄罗斯的幅度最大,超过 1200 亿美元;但与此同时,其他 5 国、包括中国仍然是在增加储备,不过规模都不大,就在百亿美元左右。下面几幅图反映了这样的变化。

图 2: 金砖五国和其他 G20 中发展中国家的外汇储备 (单位: 亿美元)



数据来源: wind 数据

如果观察频率更高的月度数据,就能发现总体变化下更为细致的情况。尽管我们在前面提到此轮下降有别于 2008 年国际金融危机冲击下的储备下降,但追溯当时的情况,对于我们观察此次下降是十分有帮助的。当时的危机确实形成了较为普遍的冲击,我们所观察的两组国家都出现了或早或晚的储备减少,印尼早在 2008 年 4 月就开始下降,印度紧随其后,分别在 6、

7月开始，然后是8月步入的俄罗斯和南非，巴西和中国最后到2008年10月也出现了储备的减少。在出现下降之后，这些国家在下降的幅度和恢复的速度上也各有不同。中国较早（同年）就恢复到原有储备水平以上；南非、巴西、印尼也在次年（2009）回到原来水平。阿根廷早在2010年储备就开始下降。而土耳其、墨西哥则在2013年以后开始稳步下降。

比较特殊的是印度。印度从2008年6月开始经历了持续时间更长、幅度更大的下降，到2009年2月累计下降了21.7%^①；之后，尽管储备开始回升，但由于又经历了几次比较集中的下降（分别在2009年末2010年初、2011年末和2013年中），所以一直到2015年2月才重新超过2008年中的规模。而最为特殊的就是俄罗斯了。俄罗斯在2008年8月开始的储备下降也像印度一样持续了8个月，但幅度更大，达37%；之后储备是有升有降，不过到了2013年11月就开始了持续至今的下跌，到2015年4月底已经比2008年7月的最高值减少了近一半^②。

由此可见，金砖五国中的俄罗斯，其实早在2008年就基本上进入了外汇储备减少的通道，到2014年，下降更为集中和大幅；巴西和印度则在危机之后2013年又开始了一轮下降，到2014年反而有所缓和，所以如图1中显示的、他们在2014年总的来讲还有小幅的增加；中国和南非则是从2014年中开始了储备下降，不过南非的下降到2015年2月就暂时停止了，而中国的持续时间更长。

G20中的其他发展中国家在2014年这一波下降中有所不同。印尼早在2013年初就开始了一轮半年左右的下降，央行储备流失13.6%，后来又恢复了增加，一直到2014年，但到2015年初又开始下降；阿根廷从2013年初开始，外汇储备就开始加速下降，直到2014年末后，逐步减速并稳定下来。

通过以上的观察，我们可以就2014年中以来的这一波储备下降，总结这样几个特点：第一，这一次下降的来源包括几乎所有的大型新兴市场国家，比如我们这里观察到的中国、俄罗斯、印尼等。第二，相对而言，这次的下降在很多经济体表现出了较为持久的特征。俄罗斯自不必说，就连中国这个一直以来的外汇储备第一大国也少见地自2014年9月开始几乎连续下降，从3.89万亿美元降至2015年8月底的3.56万亿美元。第三，这次下降不像之前有国际金融危机的因素，而是在各国后危机时代调整发展的大背景下发生的。

除了直接的外汇储备数据，对各国外汇储备中的一个重要构成部分——美元国债——的观察，也是研究其外汇储备变化中不可忽略的一块内容。根据国际清算银行的统计，美元储备在

^①印度到2008年5月底外汇储备为3048.75亿美元，到2009年2月为2387.15亿美元，累计下降幅度为 $(3048.75-2387.15)/3048.75=21.7\%$ 。

^②俄罗斯在2008年7月底的外汇储备为5822.94亿美元，到2015年4月底为2970.86亿美元，累计下降48.98%。

各国外汇储备中的占比平均超过 60%，其中又以美国国债为主。中国和俄罗斯作为较大的储备持有国，相应地也经历了更为显著的美国国债持有量变化；不过，相比而言，中国持有的美国国债规模要远大于俄罗斯，也在外汇储备中占有更大的比例（中国的占比在 36%左右，俄罗斯在 27%左右）；而巴西等其他 8 个观察国，由于储备规模本身不是很大，并没有经历较大的美国国债持有变化，甚至在外汇储备总量有下降的同时保持稳定或小幅增长。下图以 2008 年 1 月指标为基期（中国用 100，俄罗斯用 20），显示了两国外汇储备和美国国债的规模变化程度。

图 3：中国和俄罗斯的外汇储备与美国国债持有



数据来源：美国财政部网站

<http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfh.txt>

从上图的后半部分可以看出，2014 年中开始的外汇储备下降确实一定程度上也伴随着所持美国国债的变化。

二、对外汇储备变动原因的分析

我们从上面的观察中看到了近来这些新兴市场经济体外汇储备的变化，那么，是什么原因引起了这样的变化？外汇储备是一国在对外经济交往过程中形成的，通过对国际收支平衡表的分析可以对其追根溯源。

在国际收支平衡表中，经常账户（CA）、金融账户（FA）和储备资产账户（RA），还有一个人为设计用来查缺补漏的净误差与遗漏项（OE），这些账户或项目的差额共同形成了国际收支差额，即：

$$CA+FA+RA+OE=0 \quad (1)$$

由于储备资产 (RA) 的主要构成是外汇储备 (FER), 而储备资产的借方代表着积累即外汇储备的增加, 因此, 由 (1) 式可得:

$$\Delta FER = -RA = CA + FA + OE \quad (2)$$

从 (2) 式所反映的数学关系来看, 外汇储备的增加可能来自于经常账户顺差、金融账户顺差, 或者是正的净误差与遗漏项 (即出现在贷方的 OE); 减少当然就来自于经常账户逆差、金融账户逆差, 或者是负的净误差与遗漏项 (即出现在借方的 OE)。但是, 从经济逻辑关系上看, 由国际贸易活动和国际资本流动带来的经常账户和资本账户差额是引起外汇储备变化的原因; 而净误差与遗漏项是在所有其他项目确定之后形成的, 只能揭示出一些储备变化的深层原因, 本身并不能构成储备变化的原因。而且, 一般这个项目非常小, 基本可以忽略不计。当然, 如果净误差与遗漏项过大, 我们就不能忽略它可能包含的一些信息。

观察国际收支数据, 中国和俄罗斯作为其中最大的经济体, 在经常账户差额和资本账户差额的绝对规模和变化幅度上都最为显著。这两国在 2008 年金融危机后经常账户尽管还保持在顺差范围, 但时有较大的降幅; 在资本账户差额上, 中国出现了与以往持续双顺差不同的状况, 金融账户开始出现逆差。但是, 只看经常账户差额和金融账户差额, 都不足以解释两国所经历的外汇储备变化。中国的外汇储备变化还需要看净误差与遗漏项近来的变化, 而俄罗斯的外汇储备变化则需要在官方统计数据之外找原因。

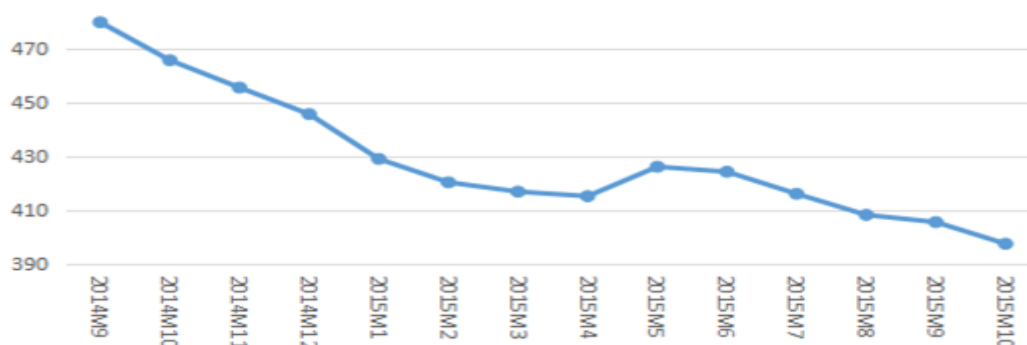
金砖五国中的其他三个国家, 经常账户差额和资本账户差额基本上都在较小的顺、逆差 (尤其是逆差) 范围里波动, 能够大体上解释其外汇储备的变化。不断减少的经常账户盈余甚至逆差, 在一定程度上会消耗外汇储备。而经常账户的变化又主要来源于对外贸易。一方面, 后危机时代诸多经济体都还在恢复、调整过程中, 甚至有的还深陷其中, 比如在欧元区的一些债务危机国家, 这都使新兴市场经济体所面对的外部需求较为疲软; 另一方面, 一些新兴市场经济体较为依赖能源等大宗商品的出口, 而 2014 年中以来大宗商品价格的不断下降, 在需求弹性较低的情况下势必会减少这些经济体的出口收入。

相比于由实体贸易决定的经常账户, 资本账户则更多地与虚拟的资金流动相关。大规模的资金流动可以轻易发生, 变换方向。因此, 外汇储备也很容易受到来自资本流动的冲击。这一点在几个新兴市场经济体都有所反映。

首先, 俄罗斯因为乌克兰问题受到西方国家实施的经济和金融制裁后, 资本外流加剧, 外汇储备只有偿还外部债务的出项而几乎没有进项, 因此出现持续大幅的下降。南非, 经常账户赤字自 2011 年以来大幅扩大, 贸易顺差消失, 同时资本流入 (最近几个季度主要是“其他投

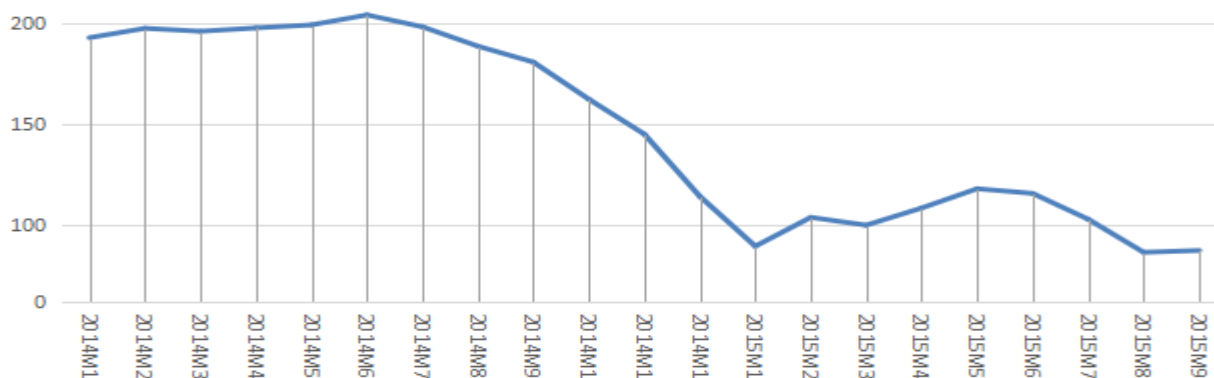
资”) 增速已经略有放缓。

图 4: CRB 指数^①走势图



资料来源: wind 数据

图 5: 原油指数走势图



数据来源: IMF; 2005=100

再来看中国, 据统计, 2014 年第四季度, 中国资本账户的净流出达到了创纪录的 910 亿美元。摩根大通报告显示, 在 2015 年 4 月到 6 月期间, 投资者又从中国撤出 1420 亿美元资金。中国过去 6 个季度共发生资本外流 6000 多亿元, 这一资本外流的规模将中国自 2011 年吸收的外来资本全部抹掉, 成为中国外汇储备减少的主要因素。

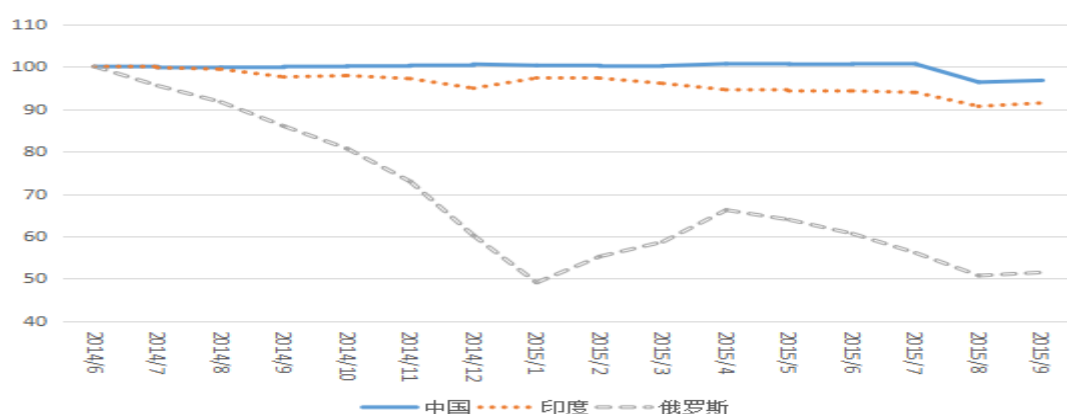
除了俄罗斯受政治因素影响较强之外, 造成这些国家资本外流的原因可能还在于: 第一, 随着美国经济的复苏, 量化宽松政策的结束, 对其可能在 2015 年内加息的预期逐步形成。联储主席耶伦在 2015 年 7 月 15 日向美国国会表示, 美联储正走在今年上调美国利率的轨道上。因此, 资金流出新兴市场, 也是全球市场对美国最终会上调利率的反应。不过, 值得注意的是, 资本流出可能反映在国际收支的金融账户差额中, 也可能以资本外逃的形式完成, 从而出现在

^①CRB 指数: 是由美国商品调查局 (Commodity Research Bureau) 依据世界市场上 22 种基本的经济敏感商品价格编制的一种期货价格指数, 通常简称为 CRB 指数。由于 CRB 指数包括了核心商品的价格波动, 因此, 总体反映世界主要商品价格的动态信息, 广泛用于观察和分析商品市场的价格波动与宏观经济波动, 并能在一定程度上揭示宏观经济的未来走向。

净误差与遗漏项中，这一点反映在上面进行的差额分析中。第二，随着 2008 年国际金融危机之后各国的调整，不同国家的宏观经济状况出现分化。相对来讲，发达国家、尤其美国，在金融危机后经济复苏较为稳健；而相对来讲市场对于新兴市场增长放缓的担忧加剧，这也进一步带来相应的资金流动。第三，上述宏观因素最终会反映到一个货币指标——汇率上，也就是美元的相对走强。在美元升值的压力下，各国会用外汇储备来支撑本国货币，以免本币出现较大的跌幅。比如中国，本身在人民币国际化的进程过程中，并且在推动人民币成为特别提款权(SDR)的篮子货币，不能任由市场力量使人民币在短时间内出现较大的动荡。

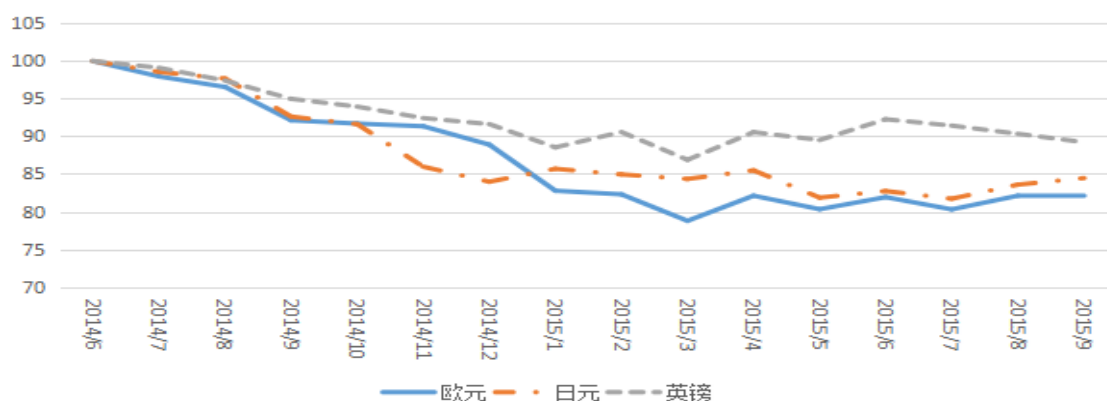
美元不仅对新兴市场经济体的货币呈现强劲走势，对欧元、日元等国际货币也表现出了较强的升值趋势，这样的汇率变动会通过外汇储备本身的结构和计值方式带来其规模的变动。各国在外汇储备的管理上都会进行资产组合管理，即选择不同币种的金融资产。但在统计报告上，是把各币种资产按照当期汇率统一折算成美元进行加总的。因此，美元汇率的变化会自然会带

图 6：美元兑几个新兴市场国家货币的汇率走势



数据说明: 这里我们选取了人民币、印度卢比和俄罗斯卢布, 以 2014 年 6 月为基期, 指数化为 100; 汇率为每种单位货币等于美元的数值, 来自 IMF 数据库的每月月末汇率, 然后以基期为基础指数化。来外汇储备规模的变化, 这被称为“估值效应 (Value effect)”。

图 7：欧元、日元、英镑兑美元汇率走势图（2014/6-2015/9）



数据说明：以 2014 年 6 月为基期，指数化为 100；汇率为每 1（或 100）欧元（日元、英镑）等于美元的数值，来自 IMF 数据库的每月月末汇率，然后以基期为基础指数化。

从上图中的汇率走势可以判断，几种主要货币相对于美元的贬值，必然会带来以美元计值的外汇储备总规模的下降。接下来，我们不妨对这一因素可能的贡献做一下定量测算。由于很难获得每个国家的中央银行对其外汇储备的具体储备货币配置数据，我们只能根据 IMF 等机构的统计数据大致做个判断，并以此来进行数值模拟。

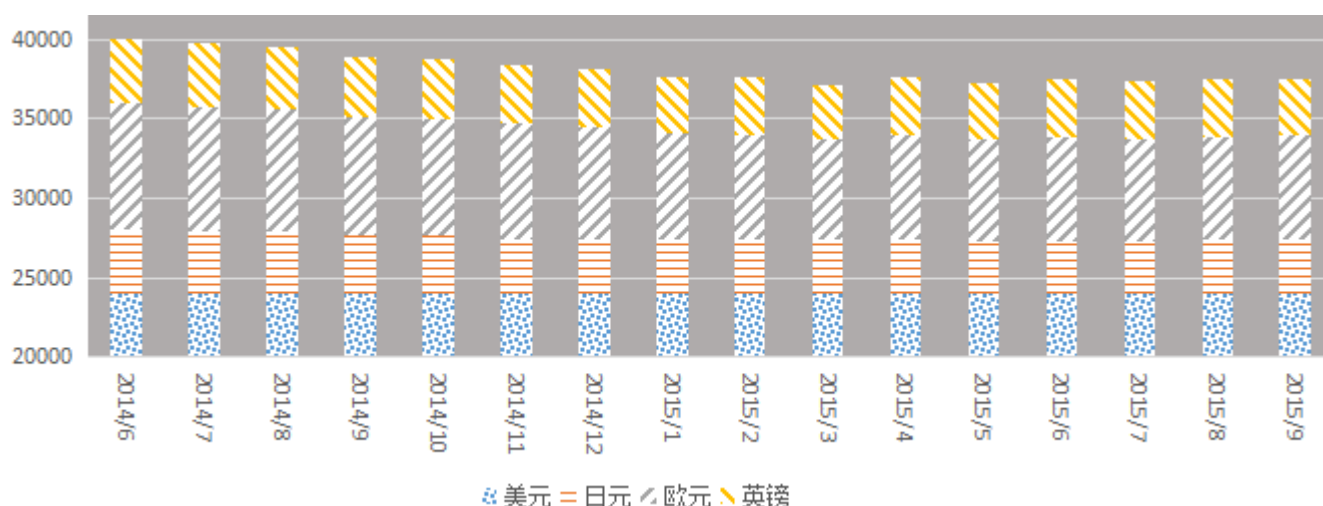
表 1：2001-2015 年新兴市场和发展中国家的外汇储备货币格局

年份	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015
美元	73.9%	61.5%	61.7%	61.5%	58.6%	57.6%	60.9%	63.6%
欧元	19.6%	29.6%	28.6%	28.2%	30.2%	27.3%	23.5%	19.6%
日元	2.4%	2.7%	2.6%	2.3%	1.8%	2.7%	2.9%	3.4%
英镑	2.8%	4.1%	5.6%	6.3%	5.9%	5.3%	5.0%	5.0%
其他货币	1.2%	2.1%	1.6%	1.6%	3.6%	7.0%	7.7%	8.4%

资料来源：国际货币基金组织官方网站上的 COFER，2015 年的是第一个季度的估算值。

根据上表的数据，我们假设一国所具有的外汇储备货币格局如下：60%美元，20%欧元，10%日元，10%英镑。如果用中国的外汇储备数字进行模拟，在不考虑其他因素的情况下，外汇储备也会从 2014 年 6 月份的峰值 39932.12 亿美元下降 2487.80 亿美元到 2015 年 9 月份 37445.32 亿美元。

图 8：货币贬值对外汇储备规模影响的数值模拟（单位：亿美元）



尽管我们假设的数值跟实际情况有一定的出入，而且各个国家具体的情况也有所不同，但上面的模拟还是一定程度上解释了外汇储备规模的变化。一些来自个别国家的新闻报道也证实了这一点，比如俄罗斯和南非外汇储备下降的主要原因就包括估值效应。

三、外汇储备下降带来的思考

通过上一部分的分析，我们大体了解了此次新兴市场经济体所经历的外汇储备减少的原因。那么，这种趋势会继续，还是会扭转？这些变化值得我们思考哪些方面的问题？

首先，新兴市场经济体所经历的外汇储备下降，可能带来哪些影响？从货币层面来看，外汇储备作为中央银行的资产，其下降可能会带来基础货币的减少，从而减少流动性，带来市场利率的提高，而这会抑制投资和消费。当然，一般来讲，中央银行可以通过冲销来抵消掉这一影响。因此，影响可能更多地会反映在预期层面。外汇储备是一个国家可以在外汇市场和对外债务中使用的重要资源，能够产生巨大的心理作用。新兴市场国家的外汇储备下降，不免会对人们之前形成的稳定预期带来冲击。

所以，外汇储备作为一国的外部资产，它的变化可能存在一定的“刚性”，尤其是对于发展中国家。在 2014 年中之前，发展中国家基本上保持着储备不断积累的态势，并由此引发了学术界更多的关于“最优规模”的讨论。根据诸多口径，如进口额、外债规模等，很多发展中国家甚至已经大大超过了理论中计算出来的“最优值”。但是，一旦外汇储备的变化出现相反的方向，就很容易引起担心，可能将其解读为某种危险的信号。这一方面跟我们上面分析的原因有关，一些引起外汇储备减少的原因确实可能意味着该国宏观经济增长能力上的问题，比如出口的乏力增长，而很多发展中国家采取的就是出口拉动战略。另一方面，还有诸多发展中国家的汇率制度有关。如果不是采取自由浮动的汇率制度，人们自然会对外汇储备的变动尤其是减少非常敏感。外汇储备这样的“刚性”，就需要发展中国家特别关注。尽管过高的外汇储备可能会有较高的成本，但如何对待其减少，确实是需要分不同情况来考虑。如果在本国发展模式没有大的调整、汇率制度没有改变的情况下，还是应该尽量避免外汇储备的减少；如果本国已经在发展模式和汇率制度上有所调整，对外汇储备的依赖程度降低，那么可以顺势让一定程度的外汇储备减少自然发生。

因此，接下来新兴市场经济体外汇储备是否会继续减少，确实是一个值得关注的问题。随着国际贸易环境的变化，大宗商品价格的变动，以及美联储加息的越来越临近，恐怕引起之前外汇储备下降的因素还会继续存在一段时间。不过，不同的经济体面对的具体环境不同，外汇储备的变化趋势也势必不同。例如，根据中国人民银行最新（2015 年 11 月 15 日）公布的统计数据，中国的外汇储备在之前的 10 月又重新出现了增长。当然，这一趋势是否会继续，还有待观察。其他国家的外汇储备也需要继续关注。在此观察基础上，就需要相应地调整外汇储备在管理上的战略，包括诸如币种结构、资产类型上的选择。另外，是否需要通过一些应对性

的政策来遏制减少趋势，也是宏观经济管理当局要面对的问题。比如在资本流动上的管制，汇率浮动的区间大小等。重要的是，不要让市场形成对该国的负面预期。

当然，这样的管理可以说是治标而不治本。这一轮的外汇储备下降其实更应该引起我们思考的是，新兴市场经济体、甚至全球经济的发展模式。在金融危机之前的很长一段时间里，新兴市场经济体取得了巨大的经济发展成绩，为全球经济发展做出了突出的贡献，成为推动全球经济发展的主要力量。一般来讲，新兴市场通过贸易顺差、投资组合流入和直接投资等促进经济产出，同时吸取大量资金；这些资金又回流到美国和欧洲等发达国家的金融市场，形成了购买美国和欧洲债务的能力，为发达经济体的债务驱动型增长提供资金，成为后者的一个增长引擎。而随着 2008 年国际金融危机发生，发达国家尤其是美国，也开始反思自身的发展模式，并通过贸易、能源、新科技等方面的改革和创新培育发展动力，重新成为世界经济中具有引领地位的成员。在这样的变化过程中，发展中国家就需要考虑如何应对可能出现的新的模式。基于创新的集约型经济发展模式，恐怕是不可抗拒的趋势，只有在产业结构、经济发展战略等多方面做出调整，新兴市场经济体才有可能在越来越激烈的竞争中继续保持良好的增长势头。这样的话，也就不会再有近来我们所看到的外汇储备下降，或者外汇储备的下降已经不足为虑。

四、总结及政策建议

上面我们首先对近来 G20 中的发展中国家的外汇储备变化进行了观察，并看到了在很多国家中出现的外汇储备下降。这不同于之前持续的外汇储备积累，引起我们更多的思考。首先，从原因上来看，这些国家有一定的共性。在带来外汇储备下降的原因中，既有外部因素，也有内部因素。外部因素有来自国际贸易层面的，包括外部需求疲软，大宗商品价格下跌等；也有来自国际资本层面的，对美国可能上调基准利率的预期和美元本身的坚挺带来资金从发展中国家向外流动。内部原因则与这些国家的产业结构、发展模式相关，当然具体各有不同。另外，外汇储备规模的统计方式也会受美元汇率的影响，产生估值效应。

那么，这样的储备下降会带来什么影响呢？相比较而言，货币层面的影响恐怕不如心里层面的预期变化。如果一个国家连续经历了几个月的储备损失，就可能引发市场忧虑。人们可能会开始怀疑其金融体系的稳定性，预测该国市场风险上升。而这种预期一旦坐实，就有可能进入一个危机的“自我实现”循环里。因此，我们在此提出了外汇储备规模上的“刚性”特征，至少是在当前的经济背景下对发展中国家而言。只有在经济发展模式和汇率制度等方面有所调整之后，外汇储备的减少才可能是“正常”甚至“健康”的。

但在此之前，我们恐怕还需要尽量避免外汇储备的减少，尤其是连续的、较大规模的减少。

与此同时，发展中国家也需要不断适应后危机时代全球经济发展模式可能的变化，从自身的经济发展战略、产业结构等方面进行改革调整，为更好地应对外汇储备变化做准备。

[参考文献]

- 李佩珈，《外汇占款变动趋势对货币政策的影响研究》，国际金融，2015年6月，P77-80。
- 卢锋，《外汇储备过万亿美元的深层根源与认识启示》，北京大学中国经济研究中心讨论稿，2006， NO.C2006021。
- 吴念鲁，《中国外汇储备研究——考量与决策》，中国金融出版社，2014年。
- 吴念鲁，《加强我国外汇储备管理的探讨——兼论储备是否越多越好？》，国际金融研究，2003年第7期，P57-61。
- 吴念鲁，任康钰，《对外汇储备本质的探讨》，国际金融研究，2013年第5期，P2-12。
- 张志超，《最优国际储备理论与测度：文献综述》，2008年10月，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际金融研究中心，工作论文，No.0818。
- Aizenman, J. and N. Marion, 2002b, “The High Demand for International Reserves in the FarEast: What’ s Going On?” ,NBER Working Paper No. 9266.
- Jeanne, O. and R. Ranciere, 2005, “The Optimal Level of International Reserves for Emerging Market Economies: Formulas and Applications” , IMF Research Department, May.

外部投资环境和风险评析及其对中国的启示——以卡塔尔为例

张海征^①

[摘要] 卡塔尔作为市场开放程度较高、经济较为发达的中东国家，是我国实施“一带一路”和“企业走出去”战略的重要对象国，其投资和税收等相关领域的法律和政策为境外投资者创造了较好的投资环境，但是限制因素和各种风险也同时存在。本文通过对卡塔尔有关投资的政治、经济、金融和法律方面风险的总体分析，结合中国在卡塔尔投资的实践情况，为中国在卡塔尔的投资安全提出对策建议。

[关键词] 投资环境 投资风险 卡塔尔 投资争端解决

卡塔尔为阿拉伯湾西海岸的高收入小国，人均 GDP9.3 万美元，油气资源丰富，已探明石油和天然气储量分别为 20 亿吨和 25 万亿立方米，分列世界第 13 位和第 3 位。2013 年 GDP 增长 6.5%，2014 年增长 6.3%，预计在 2015 年增长率将达到 7.7%，在世界银行 2014 年、2015 年的《营商环境报告》中排名分别为 45/189、50/189。卡塔尔经济富有活力，近年来新企业密度数据基本呈上升态势，每 1000 业龄人口（15-64 岁）有 3053 家新开办的有限责任公司。^②在 2014 年美国传统基金会发布的经济自由指数中卡塔尔排名第 30 位，得分 71.2，远高于世界（60.3 分）和所在地区平均水平（中东与北非地区约为 60 分）。^③

卡塔尔基础设施较为完善，公路总长 7790 公里，初步覆盖全国，但是目前卡塔尔境内没有铁路。总投资 155 亿美元的海湾六国铁路联网项目已经在建设中，预计在 2018 年完工，此外海湾六国将继续投入 2000 亿美元用于轨道建设。大多哈地铁轨道项目正在进行中，计划 2018 年完工，该地铁网可连接卡塔尔至巴林和沙特阿拉伯。在水运方面，除多哈港、拉斯拉凡港和梅赛义德港等几大港口外，在建的多哈新港年吞吐量可达 200 万标准箱，将成为世界上年吞吐量最大的港口。由中国交通建设集团有限公司所属企业中国港湾承包的该码头一期工程已于 2014 年底前完工。卡塔尔航空运输业较为发达，有大量国际航线，其中 7 条可直达中国几个

^①张海征，北京外国语大学二十国集团研究中心学者。

^②世界银行：《2013 年营商环境报告》（新企业密度数据），

<http://chinese.doingbusiness.org/data/exploretopics/entrepreneurship>，访问日期：2015 年 1 月 12 日。新企业密度数据是指每千名工作年龄人口（15 至 64 岁）新注册的有限责任公司数目，能够反映一个国家新企业登记注册的趋势和经济的活力。

^③US Heritage Foundation, “Index of Economic Freedom 2014”, <http://www.199it.com/archives/188541.html>，访问日期：2015 年 3 月 1 日。

主要城市。根据德勤会计师事务所的报告，为配合 2022 年多哈世界杯，卡塔尔计划投资 1560 亿欧元用于基础设施建设。这对在基础设施建设领域已掌握了先进技术、积累了丰富经验、成本价格低廉、在企业“走出去”过程中树立了良好信誉的中国企业来说充满了机遇。^①

一、卡塔尔投资环境

（一）投资法律与政策：鼓励与限制并存

卡塔尔鼓励投资，为外国投资者提供特殊优惠，但又存在限制，以在激烈的市场竞争中保护当地企业。《外资投资法》、《外国人不动产所有权法》、《招标法》等是规范外资企业在卡塔尔投资的基本法律文件，主要涉及准入领域、企业设立、融资与汇兑、投资所有权自由转让、土地获得与租赁、征收和补偿、招标投标。

第一，在市场准入方面，外资可以在卡塔尔投资的领域比较广泛。《外资投资法》规定，除贸易代理^②和房地产交易代理，外国投资者可进入所有领域。银行、保险领域不对外资开放，除非获得特别许可。而在阿联酋，外资被禁止进入的领域还包括证券服务、人力资源服务、药品和疾控中心服务、开设旅行社和提供导游服务、林业和渔业服务。^③

第二，在资本构成方面，外国投资者须与当地资本组成合资企业，持股比例限制在 49%。特殊情况下经卡塔尔商贸部批准，如符合国家发展规划和行业鼓励政策的卫生、教育、旅游和资源类领域投资，可突破这一限制。根据 2005 年《自由贸易区法》，在该区即卡塔尔科技园（Qatar Science and Technology Park, QSTP）可设立外资全资公司。可以看出除了特定行业或者在特殊区域，卡塔尔限制外国资本控股。在阿联酋同样存在对外资持股比例为 49% 的限制，而同为海合会成员国的阿曼则政策相对宽松，允许外资在所有领域控股可以达到 70%，在银行、保险和经纪等服务行业可以达到 100%。

第三，设立企业的流程比较费时，但与其他中东国家相比较为高效。在卡塔尔设立企业必须到经贸部注册，而根据世界银行《2015 年营商环境报告》，在开办企业的难易程度上，卡塔尔在全球 189 个经济体中排名 103，较 2014 年下降 11 名，较世界前沿水平有不小差距，但与其他中东国家相比，排名较为靠前。^④在卡塔尔设立公司要完成 8 个步骤：注册公司名称、在

^①GCC Powers of Construction Report 2013 by Deloitte,

<http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/xs/Documents/realstate/construction/gccpowersofconstruction/me-construction-gccpoc2013-publication.pdf>, 访问日期：2015 年 7 月 22 日。

^②卡塔尔《贸易代理法》规定：贸易代理商是指那些其本人而非他人在代理范围内代表其被代理商在分销商品或在展示、交易这些商品或在提供某些服务时具有执业许可而收取报酬的人。贸易代理商必须是卡塔尔国籍人士，如果注册登记申请人是公司，其资本金应当全部是卡塔尔籍个人或公司出资。

^③商务部：《对外投资合作国别指南（阿联酋）》2014 年，第 49 页。

^④The World Bank, “Doing Business 2015 (Qatar)”, <http://www.doingbusiness.org/rankings>, 访问日期：2015 年 2 月 1 日。

银行开户并存入最低注册资本额、核准公司章程、在卡塔尔经贸部一站式柜台对公司章程进行认证、在登记主管部门完成注册登记、获得贸易和营业许可、申报纳税和制作公司印章。完成所有流程需要至少 8 天半，且需要花费至少 16000 卡塔尔里亚尔。在其他中东国家设立公司同样要完成上述 8 个步骤，平均需要 19 天，注册公司的平均成本是卡塔尔的 5 倍。^①

第四，融资与汇兑政策较为宽松。外国投资者在卡塔尔组建的合资公司，由于基本上是由卡塔尔自然人或法人控股，可以向卡塔尔的商业银行或金融机构自由融资。卡塔尔实行自由汇兑，没有外汇管制，投资和利润均可自由汇出。外国合资公司汇出全部年利润时，必须先将等于其投资资金一半的货币存至一当地银行账户中。

第五，外国投资者只能在特定区域获得土地和其他不动产的所有权。卡塔尔土地部分国有，部分私有，卡塔尔公民获得土地所有权一般是通过政府分配或市场购买等渠道。卡塔尔在不动产和建筑等领域相对开放，外资企业可以获得土地，但因外资企业国籍不同而有所差别。海合会成员国的企业可以在卡塔尔内阁划定的“投资区”（目前为 Lusail, Al Khuraj, Thaaayleb Mountain）内购置房地产。海合会成员国以外的企业和个人根据《外国人不动产所有权法》可以购置不动产，但其实行区域仅限于卡塔尔珍珠岛（Pearl-Qatar）、西湾湖（West Bay Lagoon）、艾豪尔（Al Khor）旅游区。这一规定源于卡塔尔 2004 年出台的旅游主体计划（Qatar Tourism Master Plan），核心在于促进卡塔尔旅游业的发展，吸引外国游客。绝大多数中东国家对外国投资者购置土地和不动产均有严格的限定，只有沙特等少数国家在开发本国房地产市场过程中不断放开对非海合会国家的投资者购置土地和不动产的限制。

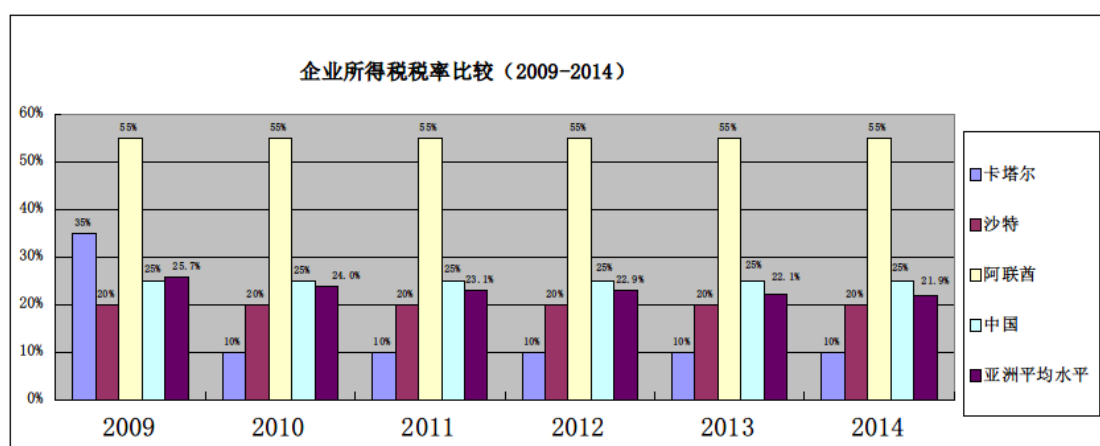
第六，招投标环节要求比较严苛。卡塔尔《招标法》规定所有政府项目的招投标由该法调整，军队、警察和卡塔尔石油公司的项目以及其他卡塔尔政府规定不适用此法的项目除外。为了保护本地公司，《招标法》规定标的额在 100 万里亚尔以下的项目只有本地公司可投标，本地公司包括外国投资者投资的合资公司。根据卡塔尔乃至其他海湾国家的规定，招标投标程序包括招标、提交标书、评标和授标。在招标环节包括公开招标（Tenders）、邀标（Bids）、直接议标（Direct Order）。在投标环节，卡塔尔政府不接受没有固定总价的标书。这意味着固定总价是投标方必须接受的方式，在未来工程施工过程中承包方要承担原材料价格和人工成本上涨的风险。此外，投标方还要提交履约保证金或投标保函，金额为合同总额的 5% 至 15%。保函为当地银行出具的无条件且不可撤销的担保，如提交支票，该支票需由卡塔尔政府批准的银行出具，有效期 120 天（自开标日起）。

^①The World Bank, “The Ease of Doing Business in Qatar”, <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/qatar/>, 访问日期：2015 年 7 月 22 日。

（二）税收体系：税制简单、税率较低

卡塔尔税制简单，仅对在卡的外国企业征收企业所得税，没有增值税等间接税、个人所得税和社会保险税。卡塔尔整体税率水平较低，在世界银行公布的《2015 年营商环境报告》中，卡塔尔在 189 个经济体中被评为税负最轻的国家。^①此外，为鼓励投资，在卡塔尔金融中心和卡塔尔科技园实行单独税制，包含了一系列税收优惠。

1、所得税。卡塔尔公司或国民无需缴纳任何所得税，但要支付“天课/扎卡特”，比例为每个穆斯林可支配收入和财产的 2.5%，外国企业则须缴纳企业所得税。^②就税率而言，外国人在卡塔尔的公司及分支机构从事业务活动取得的利润按照所得税法纳税，自 2010 年 1 月 1 日起税率固定在 10%，低于沙特、阿联酋等海湾国家，也低于中国及亚洲平均水平，具体数据见下表：^③



征税范围包括在卡塔尔履行合同的纯利润；资本利润；代理或商业调解等取得的佣金，且不论该活动发生在卡塔尔境内或境外；通过咨询、鉴定、仲裁等服务取得的收入；出租收入；销售、授权或许可他人使用商标、专利等的收入；恢复以前已销帐的坏帐；清算所得纯利；纳税人源自境内外的利息和利润。^④

2、关税。卡塔尔为 2003 成立的海湾六国关税同盟成员，对大多数商品征收 5% 的关税，对原产地在海合会国家的货物免收关税。因农牧产品无法自给，对粮食、果蔬等基础食品进口免征关税。为鼓励投资，对外资企业进口机械设备和零部件免征关税，落户卡塔尔科技园的企

^①The World Bank, “Doing Business 2015 (Qatar)”, <http://www.doingbusiness.org/rankings>, 访问日期：2015 年 2 月 1 日。

^②伊斯兰教法规定，穆斯林超过一定限额的资产应按一定比率缴纳天课。天课（al—Zakat）为一种宗教税。

^③毕马威会计师事务所：《2015 年企业所得税税率汇总》（KPMG Corporate Tax Rates Table），<http://www.kpmg.com/global/en/services/tax/tax-tools-and-resources/pages/tax-rates-online.aspx>，访问日期：2015 年 3 月 15 日。

^④商务部合作司：《承包市场工程国币报告（卡塔尔）》，<http://tradeinservices.mofcom.gov.cn/c/2010-07-08/83147.shtml>，访问时间：2015 年 2 月 12 日。

业进出口免征关税。对酒类和烟草制品等征收 100%关税。由于进出口贸易规模呈跳跃式增长，卡塔尔每年关税收入增加在 60%以上。由于卡塔尔和其他海合会国家在不断加大对基础设施建设的投入和对外的工程发包，为鼓励外资企业进入和工程项目的推进，对与施工有关的重型设备和原材料而进口均免征关税。

二、卡塔尔投资风险

（一）政治风险

1、单一稳定、高度集权的政权组织形式对投资的双面影响。

卡塔尔为中央集权的君主立宪制酋长国，卡塔尔的国家元首和最高军事领袖称为“埃米尔”。^①最近两任“埃米尔”都由阿勒萨尼家族（Al Thani）成员出任，该家族成员掌控着财政、国防、司法等各部核心权力。2013 年，“埃米尔”由父及子，实现了权力的平稳交接，有利于规划和政策的连续性。新任塔米尔将继续致力于发展基础设施建设，促进经济多元化，完善教育和医疗体系。卡塔尔无政党、无工会、无国内政治反对组织，总体而言，政治环境单一稳定。对外国投资者而言，有利的是不必平衡纷繁复杂的各方关系。但是，在高度集权下政府具有绝对话语权，投资情况高度依赖与政府的关系。在卡塔尔，政府是商品和服务的主要购买者。虽然，卡塔尔是中东和北非地区清廉指数最高的国家，并在 2011 年建立行政控制与透明度管理局（Administrative Control and Transparency Authority）旨在促进行政公开透明化，遏制腐败，然而政府采购的公开透明度仍一直为人诟病，特别是投标资质不明、招投标公开性不够，以及不公正招投标救济的缺乏。

2、地区政治问题威胁卡塔尔经济稳定

中东局势影响着区域经济。地区的不稳定因素以及极端组织“伊斯兰国”（ISIS），都增加了卡塔尔投资风险。卡塔尔在国际战略上亲近西方，在中东变局中以遏制伊朗、参战利比亚等行为树敌邻国，周边政治环境并不友好，增加了其政治和安全风险。^②此外，卡塔尔自身国小人少，军事力量薄弱，由美国提供安全保障，境内现有两个美国的海外军事基地，在 2013 续签了防务协定。虽然目前受恐怖主义活动危害较小，境内遭受重大恐怖袭击仅 2005 年一起，但作为美国的重要阿拉伯盟友，且境内有大量易成为袭击目标的油气设施，卡塔尔始终处于恐怖主义威胁之下。

^①孙培德、史菊琴：《列国志-卡塔尔》[M]，社会科学文献出版社 2009 年版，第 15 页。

^②张卫婷：《卡塔尔国际战略探析》[J]，《阿拉伯世界研究》2013 年第 1 期。

（二）经济风险

1、资源型经济的不稳定性

卡塔尔油气资源丰富,是最大的液化天然气出口国。目前卡塔尔经济仍然高度依赖资源出口,2011—2013 年油气经济占 GDP 比重分别为 58.1%、56.8 %、54.4 %。^①国内经济受油气资源价格波动影响较大,具有不稳定性。美国主导的页岩油革命、新能源产业的兴起开始冲击原油市场。2014 年起国际油价震荡加剧。对于资源经济国家,初级产品价格大跌导致收入减少,往往会迫使政府削减财政开支,进而减少基础设施建设和重大工程项目投入。如墨西哥因油价下跌收入锐减而财政紧缩,取消工程项目。卡塔尔经济对资源出口的严重依赖使得投资风险加大,由资源经济向多元化经济的转型之路仍在探索之中,增加了投资的不稳定因素。

2、地方保护

卡塔尔国有企业在一些经济部门享受特权或实行垄断。如电信行业 Ooredoo 占有主要市场份额;水、电部门由卡塔尔电力自来水总公司(Qatar General Electricity & Water Corporation, KAHRAMAA)垄断;卡塔尔政府全资的石油公司(Qatar Petroleum)垄断油、气产业。卡塔尔建材供应市场也被垄断,极度缺乏竞争,建筑材料常常供不应求。如在卡塔尔生产沥青混凝土的仅有卡塔尔建筑公司(Qatar Building Company)一家,通常不能保证及时供货,导致相应的施工计划无法按时完成。此外,卡塔尔对当地企业有较强的保护,在政府采购、招投标中倾向明显。政府采购相关法律法规确定,在政府合同招标竞争中,同等条件下对卡塔尔、海合会产品按其出价的 90%、95%计算。银行、保险领域实行政府准入制,资本市场基本由卡塔尔当地机构占据。商业代理和房地产领域禁止外资进入。

3、汇率风险与通货膨胀

汇率风险包括折算风险、交易风险和经济风险。通常国际交易至少有一方以外币计价,而汇率又往往是变动的,就可能会使某一方的实际收益低于预计收益,甚至亏损。自 1980 年,美元与卡塔尔里亚尔 1: 3.64 的汇率成为法定固定汇率。卡塔尔里亚尔与其他硬通货的汇率随美元变动。2014 年前三季度卡塔尔里亚尔汇率保持了强劲的增长势头,第四季度和 2015 年开年有所回落。

2006 至 2008 三年间,卡塔尔经历了两位数的通货膨胀率,主要原因在于经济的高速增长(年 GDP 增长约 20%)、人口急剧膨胀(增长了三分之二)、房地产繁荣以及同时期国际商品价格的上涨。2014 年卡塔尔通货膨胀率维持在 3.6%,相对平稳,这一趋势有望持续。国际货币

^①Financial Stability & Statistics Department Qatar Central Bank, The 37th Annual Report (2013).

基金组织预计卡塔尔未来几年会出现 3%-4% 的通货膨胀，消费价格指数大幅上涨。为筹办 2022 年世界杯，卡塔尔出台了大规模的基础设施投入计划，约 2000 亿美元的投资可能导致产能过剩。此外，快速增长的人口使房屋租金上涨，大量工程项目推动原材料价格上升，劳动力短缺提高整体工资水平，都是卡塔尔通货膨胀的风险因素。

（三）金融风险

从宏观层面分析，金融风险是由于金融危机或金融动荡引起的风险。这种风险一般是区域性甚至是全球性的，波及范围较广，对海外投资造成的影响十分巨大。卡塔尔的建筑热潮、全球投资、对世界经济的高度依赖，都是金融风险因素，与迪拜有一定相似性。曾经经济繁荣的迪拜 2009 年突然遭遇主权债务危机。迪拜爆发债务危机的原因有多重，突出的是房地产业的畸形膨胀。在迪拜，随处可见工地，而且项目价格高昂，动辄上百亿。这些项目使得迪拜政府与其开发公司在全球债券市场大举借债，但这些项目的投资回报周期比较长，不能迅速产生盈利偿还债务。此外，迪拜的国际金融投资严重亏损。而且，迪拜本国货币迪拉姆与美元挂钩，汇率固定，使得迪拜的债务危机恶化。2009 年金融危机期间，美元的贬值导致迪拜物价飞涨、高度通货膨胀，引发当地经济衰退。在卡塔尔也存在房地产过度投入的可能性，2022 年世界杯的成功申办引发了新一轮建筑热潮。与迪拜不同的是，卡塔尔资源丰富，为全球最富有国家之一，目前尚无举债建设的情形。但是卡塔尔主权财富基金、卡塔尔投资局在全球大范围投资，将自己牢牢绑在全球经济的战车上，而卡塔尔的经济结构又比较单一，主要依靠自然资源出口，全球资源市场的波动起伏深刻影响着卡塔尔的经济。与迪拜相同，卡塔尔货币与美元挂钩、内需不足、对世界经济的依赖极大，一旦世界经济疲软、资源需求量减少、资源价格大幅下跌将会使卡塔尔的经济大幅下滑。

（四）法律风险

卡塔尔虽然实行三权分立，政府内阁、立法机构、司法机构独立行使权力。但由于中东地区特殊的国情和法治传统的缺乏，作为国家元首的“埃米尔”拥有绝对权威，对行政、立法、司法都有较大影响。与行政、立法相比，司法机构权力较弱。法治进程中的卡塔尔司法体系相对不完善，对外国投资者来说，在当地寻求司法救济可能会遭遇不公。在卡塔尔，大型甚至超大型项目通常由政府负责，即外国投资者的合作方是卡塔尔政府，签订的项目合同具有“国家合同”性质，此类经济开发协议在石油、矿业等资源开发领域应用广泛。在这种合同中，一方是外国私人投资者，另一方是国家政府，主体具有不平等性。虽然东道国国家以商事主体身份出现，但其主权国家的性质不可磨灭，当东道国政府有违约意向时，或欲实现征收或国有化时，

一般首先通过法律手段实现目的，在合同的合规性或投资者的合同履行上做文章，因此在争端出现时，外国投资者通常处于不利地位。

三、中国在卡塔尔投资现状和遇到的问题

截至 2013 年底，中国企业对卡塔尔非金融类直接投资 2 亿美元。^①目前，30 余家中资企业已进入卡塔尔，既有中水电、中海油、中冶集团等国家级大型国有公司，也有三一重工、华为技术、中兴通讯等大型民营企业。承包工程方面，截至 2013 年底，中国企业在卡塔尔累计签订承包工程合同额为 76.3 亿美元，完成营业额 70.6 亿美元，涉及市政、路桥、港口、电信等多个领域。在承接基础设施建设工程项目方面，中资企业与欧美、日本的企业相比存在着优势。首先，较低的劳动力和原材料成本可以使中资企业从很大程度上降低了工程的预算，从而增加了中标的机率。其次，中国人民银行与卡塔尔中央银行于 2014 年 11 月 3 日达成双边本币互换协议，规模为 350 亿元人民币，即 208 亿里亚尔，在多哈建立人民币清算点，同时中国工商银行多哈分行获得了多哈人民币业务清算行的资格，这将为在卡塔尔的中资企业提供极大便利，并且有利于规避汇率风险。中国进出口银行和中国出口信用保险公司对在卡塔尔的中资企业在融资和担保环节提供的支持降低了一些项目的投资风险。再次，进入卡塔尔的中资企业具有丰富的项目建设经验，许多领域已掌握世界先进技术。如在卡塔尔承接过四个大型项目、合同总额高达 19.77 亿美元的中国水利水电建设有限公司曾经承建我国 65% 以上的大中型水利水电工程，包括三峡、南水北调等特大项目。虽然中资企业存在上述优势，但在企业走出去过程中也遇到过如下几个方面的问题。

第一，施工进度缓慢、项目超期频发。出现这种情况可能存在发包方、承包方和市场三个方面的原因。由于发包方处于强势地位，施工过程中可能会不断调整工程范围和施工方案，导致工程量增加和项目延期。此外，卡塔尔工程项目的管理流程为：发包方—发包方的项目管理团队—现场咨询工程师—承包方。在发包方与承包方之间增加了两个机构，延长了管理链条，会导致效率的降低。多数工程项目涉及环保、劳工、市政等部门的审批，部门之间协调难度大、审批周期长也是卡塔尔目前存在的普遍问题。^②承包方的原因主要是工程预期不合理，使得投标前的方案、资源配置以及规划进度与实际存在较大偏差，普遍导致工期偏紧，甚至可以达到 30% 以上。市场的原因在于建筑材料的短缺造成施工无法按时完成。卡塔尔市场中有一些建筑原材料如柴油和沥青等供应存在垄断现象且供给能力有限，导致价格高昂且施工方有时出现无

^①中国驻卡塔尔大使馆经参处：《中卡经贸合作》

<http://qa.mofcom.gov.cn/article/zxhz/hzjj/201405/20140500577792.shtml>，访问时间：2015 年 2 月 12 日。

^②鲜仕君、王琪：《卡塔尔项目工期延误为何频发》[J]，《施工企业管理》2014 年第 9 期。

料开工的情况。因发包方的原因造成的项目延期，虽然承包方可以获得补偿，但无法获得相应的利润，延误的工期使得中资企业无法投入到其他项目中。因承包方和市场的原因造成的项目延期，承包方要承担责任，通常规定误期罚金为合同价款的 10%。如因施工进度严重缓慢被提前终止合同时，发包方有权没收承包方的履约保函。截至 2014 年底，已有四家中资企业因被提前终止项目并没收履约保函而遭受了重大损失。

第二，中资企业很难招募到充足的中国劳动力。卡塔尔国小人少，当地人基本不从事生产性劳动，96%的本国劳动力在政府部门或国有公司从业。卡塔尔的外籍劳动力数量自上世纪 90 年代开始急剧增加，预计在未来五年内外籍劳工数将达到 250 万。^①卡塔尔没有法定最低工资要求，从事建筑行业的普通劳务主要来自印度、尼泊尔、孟加拉国、斯里兰卡等南亚国家以及埃及、也门等阿拉伯国家，工资在每月 200-300 美元。由于卡塔尔不收个人所得税且社会福利完善，可以免费享受医疗、免费使用水电，使得来自南亚和阿拉伯国家的外籍劳务人员面对不高的收入仍然能得到满足。然而这样的平均工资水准不能满足中国劳务人员对出国劳务收入的期待，这也是在卡塔尔中国劳务人数少的根本原因。另外，卡塔尔目前对外籍劳工实行担保人制度，凡在卡塔尔工作的外国人都要由卡塔尔公民或机构做担保，外国劳工不得自由选择、变更工作单位，甚至不得自由出境。这样的制度会增加中国籍劳务人员的抵触心理。加之语言、文化、宗教和地缘的差异，使得中国籍劳务人员在心理上的安全感远不如非洲国家。截至 2013 年底，在卡中国籍劳务人员仅有 4065 人。中资企业曾出现过对雇佣劳工困难估计不足造成工程拖期的情况。本国的劳务人员因办理签证和劳动许可需要履行相应的程序，而雇佣在卡的外籍劳工需要办理转签证而要耗费相当长的时间，导致开工时间已到而工人无法到场作业。

第三，在当地融资困难而面临金融风险。海外投资的金融风险包括企业在海外投资中遇到的融资能力不足、缺少担保等影响企业正常运营的非系统性风险。中国在卡塔尔的企业主要从事工程项目建设，招标方通常对保函有着苛刻的要求，如通常只接受由当地银行出具的投标、预付款、履约、质保等保函，或给予极短的开具保函时间。例如，2005 年中国水利水电建设集团公司被授予鲁塞尔大型房地产场地准备项目时，卡方要求在 3 天内提交 4350 万美元的银行履约保函，大大短于 14-28 天的国际惯例。

第四，中国企业在国际争端解决过程中常处于不利地位。如在承包建设工程中常有索赔发生，发包方以安全措施不到位、工程质量不达标等理由要求赔偿。在商业活动中出现纠纷时可以诉诸司法途径解决，然而卡塔尔的法制建设并不完善，地方保护强烈，人治色彩浓重。尽管

^①中国驻卡塔尔使馆经参处：《卡塔尔外籍劳工人数在世界杯前将翻番》，

<http://qa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201503/20150300910327.shtml>，访问时间：2015 年 3 月 12 日。

在法律制度设计上在不断与大陆法和英美法接轨,然而受伊斯兰法律文化影响的卡塔尔在面对与其他国家的投资争端时会更注重本土利益的保护。而选择诉讼以外的途径,如国际商事仲裁,也有其弊端。例如,2010年2月中国建筑股份有限公司(简称“中建”)与卡塔尔政府就卡塔尔新机场CP61工程签订了总额约1.8亿美元的合同。但在同年10月,对方突然解约,没收履约保函和预付款保函。中建根据合同启动国际商会仲裁程序索赔,2014年在终审裁决获得胜诉,但整个过程耗时长、代价大,给企业造成了不小的损失。

四、对策建议

第一,重视项目前期筹划,合理预期施工难度。中国企业在国内承接基础设施工程项目普遍的做法是低价拿标,在施工过程中通过调整工程方案、变更工作量来获取利润。然而这种“中国式打法”在卡塔尔乃至整个中东地区行不通,因为卡塔尔发包的工程合同只接受固定总价的方式而且不接受发包方以外任何因素造成的工程方案的变更。因此,应首先从观念上转变传统的盈利模式。在投标阶段把风险量化,对人员、原材料、设备和资金等资源配置的投入进行合理的设计。在编制进度计划时进行节点控制,注明涉及第三方许可和报批等不可控的项目活动。其次,在履约阶段将项目计划分解,在每个时间段按照细化目标配置各种资源,按时完成阶段性任务。施工过程中无论因为谁的责任导致项目计划必须进行调整时,中资企业应及时上报发包方,提出相应的赶工诉求,并督促发包方书面确认以作为证据保留。^①鉴于无论中资企业还是欧洲公司都曾遭遇因项目履约严重超期而被提前终止合同并没收履约保函的尴尬处境,因此在项目前期应认真分析项目履约的内外环境,实施项目的各个阶段要做好相应的防护措施。

第二,维护劳工的合法权益,遵守当地劳动法律制度。尽管《劳动合同法》对用人单位不签劳动合同设定了较为严厉的处罚措施,且该法已经实施了整七年,但是在我国很多领域特别是工程建设领域雇主与雇员不签劳动合同的情况仍普遍存在。在卡塔尔,雇佣劳工必须签订劳动合同而且要经过卡塔尔劳工部的认可,否则不允许上岗,雇用外籍劳动还要办理转签证。雇员每周工作时间不得超过48小时。斋月每周工作时间不得超过36小时,即每天工作不超过6小时。雇员每天加班不得超过2小时,即每天工作总计不得超过10小时。雇员人数超过100人以上的,雇主必须配备一名男护士,并备有一定数量的急救药品;超过500人的,雇主必须设立诊所,诊所必须有一名医生和至少一名男护士。违者将受到2000至6000里亚尔的罚款或一个月的监禁或者二者同时适用。卡塔尔的上述劳动法律制度与我国有很大的不同,更具人性化。中方雇主应充分了解卡塔尔特有的劳动法律制度与劳动争议解决机制,防止因劳动纠纷可

^①鲜仕君、王琪:《卡塔尔项目工期延误为何频发》[J],《施工企业管理》2014年第9期。

能引发的各种不利后果，如行政处罚或企业当地形象的破坏。

第三，尊重国际项目管理的习惯。在项目管理方法上，国际上有一套约定俗成的方法。因此，中资企业应普及推广这些习惯，熟悉和精通国际通行的管理系统、管理办法和工作程序。国外工程公司的管理系统是以市场开发为先导，以项目管理为核心，以设计为基础，及技术开发为灵魂的科学管理系统。各业务部门和人事、行政、财务、保险、法律、专利管理等后勤保障，监督服务综合部门的设立都是围绕上述重点目标设立的。国外的工作程序是根据公司的总体结构、工作任务和工程项目的客观规律，进行层层分解。对于工作程序注重工序划分的科学化，工作性质的专业化、表达方式的图表化和工作程序的固定化。

第四，中资企业应在当地做好社会公关工作。中资企业在卡塔尔投资不仅仅要重视安全生产、政策法规，积极承担起企业的社会责任，还应当做好在当地的社会公关工作。一方面，中资企业和中方员工应当尊重当地风俗文化，避免投资行为和员工行为触犯当地风俗而产生矛盾进而造成法律纠纷。另一方面，中资企业应在投资或工程建设过程中充分考虑环境和社会因素，积极履行安全生产、环境保护、职业健康和慈善捐助等社会责任，维护企业自身和国家的信誉。

第五，加强法律风险防范措施。中资企业还应当在企业内部建立起独立的安全评估和防范机构，与企业战略决策机构进行有机结合，排除企业投资和项目合同订立以及履行过程中可能出现的风险。于此同时，在卡塔尔的所有中资企业应当在卡塔尔商会的平台上建立起法律风险防范沟通渠道，做到安全信息、政策导向、法律风险及时传递。总之，中资企业在卡塔尔投资所面临的风险不仅仅影响到企业本身的利益，还会影响到整个国家的“走出去”战略。因此，在海外中资企业应当全面做好风险分析防控工作，实现企业海外投资的战略利益。

2015 年 G20 大事记

2 月 9 日-10 日 二十国集团财政部长和中央银行行长会议在土耳其伊斯坦布尔举行。会议承诺将实现到 2018 年世界经济增长 2% 的目标，并同意就各国落实政策承诺的进展建立一个完善的问责评估框架。

4 月 16-17 日 二十国集团财政部长和中央银行行长会议在美国华盛顿举行。会议同意制定具体的国别投资战略，承诺将采取行动建立一个全球性的、公平和现代的国际税收体系。

5 月 7 日-8 日 二十国集团第三次农业部长会议在土耳其伊斯坦布尔召开。会议通过了《G20 农业部长公报》，G20 成员将加强农业投资，提高农业生产力，建立可持续粮食系统，推进粮食减损和减少浪费。

9 月 3 日-4 日 二十国集团第六次劳工部长和就业部长会议在土耳其安卡拉举行。会议列出三个重点任务：建立更具包容性的劳动力市场、增加人力资源投资、实施有效监测。

9 月 4 日 二十国集团财政部长和劳工部长联席会议在土耳其安卡拉召开。此次会议围绕核心议题——全球经济增长，就增加就业和减少经济体不平等问题进行了深入讨论。

9 月 4 日-5 日 二十国集团财政部长和中央银行行长会议在土耳其首都安卡拉召开。会议要求各国谨慎调整政策行动并开展清晰沟通，使负面溢出效应降至最低，减少不确定性并提高透明度。

10 月 1 日-2 日 首届二十国集团能源部长会议在土耳其伊斯坦布尔召开。会议以去年达成的 G20 能源原则为基础，应对当今及未来的能源挑战，通过了《2015 年 G20 能源部长会议宣言》。

10 月 6 日 二十国集团第三次贸易部长会议在土耳其伊斯坦布尔举行。参会人员重点讨论了应对全球贸易增速放缓、促进中小企业及低收入发展中国家融入全球价值链、支持多边贸易体制等多个议题。

10 月 8 日 二十国集团财长和央行行长在国际货币基金组织和世界银行秘鲁利马年会期间举行工作晚餐会。中国应邀介绍了有关 2016 年 G20 财金议题的初步考虑。财政部部长楼继伟表示，关于 2016 年 G20 财经议题重点议题，中国初步考虑为：一是加强宏观经济政策协调实现需求端和供给端政策平衡、促增长与调结构并重、财政与货币政策协力、不同经济周期经济体之间的良性互动；二是推进结构性改革，提高全要素生产率和潜在增长率；三是促进投资，推动区域和全球基础设施互联互通，完善多元化的全球长期融资框架；四是深化国际税收合作；

五是改进国际金融架构，完善国际货币体系；六是推进金融部门改革，促进全球金融基础设施发展、深化金融监管、鼓励普惠金融发展。此外，还将讨论绿色金融和气候资金等相关问题。

11 月 15-16 日 二十国集团第十次领导人峰会在土耳其安塔利亚举行。本次会议的主题为“共同行动以实现包容和稳健增长”。经过多方讨论与协商，会议最终还发布了《安塔利亚峰会公报》。二十国集团领导人承诺确保包容性增长，创造就业，到 2025 年实现将各成员中最有可能被劳动力市场永久抛弃的年轻人比例降低 15% 的目标。各方承诺致力于共同推动将于 12 月在内罗毕举行的世贸组织贸易部长会议取得成功。

中国国家主席习近平出席此次峰会，并发表了题为“创新增长路径 共享发展成果”的重要演讲。习近平在讲话中对促进经济增长提出以下几点建议。第一，加强宏观经济政策沟通和协调，形成政策和行动合力。第二，推动改革创新，增强世界经济中长期增长潜力。第三，构建开放型世界经济，激发国际贸易和投资活力。第四，落实 2030 年可持续发展议程，为公平包容发展注入强劲动力。

会议期间，习近平在工作午宴上介绍了中国主办 2016 年峰会的有关情况。习近平表示，中国将于明年 9 月 4 日至 5 日在浙江省杭州市举行二十国集团领导人第十一次峰会，主题为“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”，希望从 4 个重点领域推进明年峰会筹备工作。一是创新增长方式，重在推进改革创新，开辟和抓住新机遇，提升世界经济增长潜力。二是完善全球经济金融治理，增强新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权，提高世界经济抗风险能力。三是促进国际贸易和投资，发挥其对增长的推动作用，构建开放型世界经济。四是推动包容、联动式发展，力求落实 2030 年可持续发展议程，消除贫困，实现共同发展。

12 月 1 日 中国正式接任二十国集团主席国，中国国家主席习近平就 2016 年二十国集团峰会发表致辞。习近平指出，世界经济和国际经济合作又走到一个重要转折点。作为发达国家和新兴市场国家及发展中国家开展合作的重要论坛，二十国集团在引领和推动国际经济合作方面具有举足轻重的影响，理应谋大势、做实事，推动解决世界经济的突出问题。我们应该致力于构建创新、活力、联动、包容的世界经济，通过创新驱动发展和结构性改革，为各国增长注入动力，使世界经济焕发活力。

2015 年 G20 研究中心大事记

1 月 22 日北外 G20 研究中心举办区域经济月度沙龙“2015 能源与减排前瞻：全球能源变革继续，气候谈判举步维艰”。国际中国环境基金会总裁何平指出，奥巴马政府推出了很多卓有成效的政策措施，但是总统大选的走向和联邦与地方政府（尤其是几个煤电州）政府之间的博弈对未来美国减排政策的走向尤其关键。乐施会吕美回顾了利马谈判的艰苦历程，发达国家和发展中国家之间，对于“共同但有区别”这一谈判基本原则的争论，还将继续。著名能源专家刘恒伟则提出，本次油价下跌尚未完全触底，美国页岩油技术革命所带来的全球市场供求情况的变化，是导致本次油价波动的决定性原因。

4 月 1 日北外 G20 研究中心举办区域经济月度沙龙“‘一带一路’战略风险与管控”。凤凰网项目总监王冲认为，“一带一路”要明确诉求，其建立并不是复制古代的朝贡体系，而是构建一个现代贸易体系，打造一个完整的生态系统。王冲还强调，在建设利益共同体的同时也需要重视共同价值观的培养，同时沿线国家存在众多潜在投资风险，中国需保持警惕。中央党校国际战略研究所赵磊教授指出了国内有关“一带一路”的十大错误认知。他认为，类似“桥头堡”、“过剩产能”等词汇需谨慎用，以免造成误解甚至反感，资源和能源合作并不是“一带一路”唯一主题，人文交流和技术合作也同样重要。中国各省在落实战略时应明确各自竞争优势，了解合作伙伴的实际需求，庖丁解牛每一个丝路国家。

5 月 16 日 北外 G20 研究中心与中欧发展研究中心联合举办“重塑世界经济格局·2016 年 G20 峰会展望”学术研讨会。

国际开发银行研究院曹红辉提出，针对 G20 现有机制，2016 年杭州峰会可以考虑建立常态化会议秘书处、实现执行评估等机制建设。

中国社科院世界经济与政治研究所全球治理研究室黄薇表示，G20 现在面临一些挑战，如合法性和代表性的质疑、会议效率不高、执行效力不好等，2016 年峰会首要解决还是各国经济增长问题。

北京外国语大学英语学院梅仁毅认为，美国不希望中国在制定国际规则上有主导权，因此在涉及规则制定时候要特别考虑美国的战略方法。

北京外国语大学英语学院王展鹏提出，在 G20 问题上，欧盟一直称其可以充当南北对话人的角色，这点可以加以善用。

北京外国语大学日研中心丁红卫表示，目前日本经济政策的长期走向为，将中长期整体政

策与国内结构性问题的解决结合起来，致力于在亚洲经济中发挥作用。

对外经贸大学洪晖认为，法国对于 G20 机制并没抱有过高的期望，而更多地希望借助这个平台发挥其“大国”作用。

中国社科院亚洲太平洋研究所沈铭辉提出，绝大部分亚洲国家的基础设施建设都低于世界平均水平，东盟和印度面临投资不足问题。

对外经贸大学屠新泉认为，中国主办峰会的重点应该是全球经济治理，不要涉及其他过多问题。

中国银行国际金融研究院王家强表示，人民币国际化需要顶层设计，进行全方位布局。

北京外国语大学德语系张凯和徐四季认为，德国支持中国结束美国在国际金融和发展银行体系中的霸主地位（特别是提款权、贷款标准）。

南开大学苑涛提议 2016 峰会可加入“一带一路”建设、亚太自贸区，中国与欧盟自贸区等倡议。

北京外国语大学国际商学院何蓉提出，TPP 这类的区域性的新规则可能会超越 WTO 规则，有可能成为世界贸易的基本框架或者新起点，中国应思考如何在新规则形成中推动服务贸易的发展，获得话语权。

北京外国语大学国际商学院任康钰认为，亚投行建设中应关注出资额和投票权的制度设计、区域内与区域外成员国制度协调、领导性成员国的定位三个问题。

7 月 3 日 北外 G20 研究中心举办区域经济月度沙龙“欧洲面临的主要挑战”。葡萄牙前财政部长、著名经济学家 Eduardo Catroga 表示，最近几十年欧洲经济正逐渐丧失其在世界中的主要地位。如何定义政治模式以及提高发展速度和就业率是欧盟当前的两大任务。虽然欧洲经济面临一些问题，欧洲经济仍有很大的发展潜力，未来将可能有 2-3% 的增长率。

7 月 23 日 北外 G20 研究中心举办区域经济月度沙龙“从联合国角度看南南合作”。联合国开发计划署（UNDP）首席专家王晓军博士，从三个方面对南南合作问题进行了剖析。她表示，南南合作有着尊重各国主权、合作方式多样化、重视互惠等几个显著特征，对解放和提高发展中国家的产能问题，促使国际社会关注基础设施投入，重视区域、次区域或者邻国之间的协作机制等方面作出了重要贡献。当前，南南合作在转变思维、建立体系化的支持框架和平台、充分调动全球社会和私人部门等工作方面仍需继续改进。

9 月 22 日 北外 G20 研究中心举办“中东局势分析”讲座。新华社驻外记者陈聪表示，叙利亚战争目前已造成 20 多万平民伤亡，1000 多万战争难民。化武危机是叙利亚问题的一个

重要事件。根据他在的现场查看，反对派军火库里面堆放了枪支弹药、防毒面具，还有油桶和器皿，里面装着标有美国生产的化学制剂。不过，目前化学武器事情依然是扑朔迷离，没有最终定论。

10月13日 北外G20研究中心举办区域经济月度沙龙“G20国家的资本账户开放和金融开放研究”。北京第二外国语学院于宁认为，目前拉动经济增长的三驾马车——消费、投资和出口，都面临着一定的发展瓶颈，金融创新将会是推动中国经济发展的新途径。金融创新离不开金融开放。他认为，在当前的经济和金融形势下，中国金融开放次序应该采用“联动博弈机制”，积极主动开放金融领域。

10月17日 北外G20研究中心与和谐战略研究联盟联合举办“中国金融国际化与国际金融新秩序”高级研讨会。

财政部副部长朱光耀首先就当前的国际金融框架作了主旨发言。他指出，最近中国在国际金融领域的参与度越来越深。今年9月，习近平主席成功访美，中美两国元首就中美两国经济关系和国际金融领域中的一些重要问题包括国际金融框架达成重要共识，具有重大的现实意义和历史影响。

中国人民银行研究局首席经济学家马俊表示，作为2016年G20峰会的主席国，中国应该继续推动有关国际金融体系改革的讨论，包括IMF份额改革、特别提款权SDR问题。

中国现代国际关系研究院世界经济研究所原所长陈凤英提出中国需要重视运用自己的巧实力外交。

中国进出口银行办公厅主任代鹏认为，强势货币可能成为新的引领方式，来主导一国在未来世界经济秩序当中的稳定地位。

国家开发银行研究院副院长曹红辉表示，我们需要进行对人民币国际化进行研究，关注增量改革、跨境支付结算体系等问题。

中国银行金融研究所副所长宗良发言指出，未来经济全球化需要关注三个问题：新的市场、规则制定、国际货币体系改革。

中国银行业协会副秘书长白瑞明建议建立对外谈判机制，重视民间智库，引入第三方评估机制。

北京外国语大学公共外交研究中心副主任周鑫宇认为，国际金融和经济秩序调整过程中，中国应小心处理，以免让美国产生误判。

北京外国语大学国际商学院副院长孙文莉表示，TPP对我国影响较大，未来我们需要对TPP

进行更深入的研究，积极应对，促进国内改革。

10月19日 北外 G20 研究中心举办区域经济月度沙龙“国际政治经济形势分析与 G20 峰会展望”。加拿大不列颠哥伦比亚大学（UBC）Yves Tiberghien 教授提出，当前国际社会正经历一个权力转移的过程，发展中国家实力不断上升，OECD 发达国家在全球经济的比例则呈现下降趋势。在全球治理过程之中，中国可采取战略互动与多样化的动态模型，不同的问题采用不同的路径。Yves Tiberghien 表示，未来全球将经历一个动态发展的过程，竞争与退出之间存在一个微妙的平衡，而国际货币基金组织和世界银行的改革仍需重点关注。

11月6日 北外 G20 研究中心举办区域经济月度沙龙“直面 TPP 的挑战和机遇：中国应有的态度”。北京外国语大学丛立先认为，美国通过 TPP 谈判为自己进行国际战略布局，它加入后就主导了整个谈判进程，日本的参与则加大了 TPP 对亚太地区的影响力。丛立先认为，TPP 谈判文本的全面化、美国化、超前化特点显著，而最终达成的法律文本则是体现出妥协性和全局性的特征。TPP 现已完成谈判，丛立先认为，TPP 将会在贸易、制度和国力三个方面对中国产生一定影响。对于 TPP，中国目前宜持积极开放的立场，早做准备。他建议，中国既要 WTO 等多边体系进行维护与改革，又应创建 RCEP、一带一路、中非合作、中拉合作等新秩序。

11月17日 北外 G20 研究中心 UI 北外教务处等部门联合举办“G20，TPP 与中国在全球治理体系中的新作用”讲座。清华大学公共管理学院教授崔之元认为，气候变化、核扩散等全球问题的出现，需要多国进行合作。而当前，多边主义已很难继续成为解决国际问题的有效途经。而当多边主义陷入僵局之时，最小边主义是推动问题解决的次有选择，成为解决世界困局的“钥匙”，G20 就是一个很好的例子。