



上海國際問題研究院  
SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES

# 分轍兩向

## ——2022年全球經濟秩序報告

王中美 叶玉 王玉柱 薛磊 蒋力啸



上海國際問題研究院 國際傳播中心 出品

2022年10月



上海國際問題研究院  
SHANGHAI INSTITUTES FOR INTERNATIONAL STUDIES

# 分轍兩向：2022 年全球經濟秩序報告

Big Y- Intersections: 2022 Global Economic Order Report

上海國際問題研究院 國際傳播中心 出品

2022 年 10 月

# 前言

2020 年以来，世界大变局加速演进的最直观、最深刻的表现之一，是来自于世界经济局势和全球经济治理体系的巨变和乱象——包括“超级经济全球化”落幕，全球经济协调机制持续失能、各国经济发展议程中的“国家安全考量”显著上升，全球可持续发展进程的逆转，各种显性和隐性的挑战和危机纷至沓来、相互交织、叠加……如何解析世界经济格局巨变及国际经济秩序乱象背后的动力和根源？如何判断未来短中期乃至更长时期内国际货币、金融、贸易、投资、产业链、供应链等体系的动荡演化趋势？全球发展领域及其治理体系将面临哪些新的挑战 and 困难？出路何在？这些问题事关整个国际体系和国际秩序是否长期稳定、可预期的基础。上海国际问题研究院世界经济秩序课题组的最新研究报告对上述问题做了详尽的分析，并给出了他们的答案。

作为中国的一家智库，当我们分析、解答当前世界经济和治理体系的态势及其所面临的机遇或挑战时，中国角色以及中国与世界的互动影响已经成为我们分析框架中的一个重要、甚至是关键的变量。中国经济是世界经济体系中的重要一部分。到 2021 年，中国的经济总量已经占全球 GDP 的 18% 以上。中国在全球产业、贸易、投资、金融、科技、包括国际大宗商品市场中的地位日益举足轻重。中国在当前动荡变革的国际经济秩序中扮演着怎样的角色？中国与世界经济体系的互动关系会有哪些新的变化？未来中国还会发挥哪些作用？对于这些问题，我的同事也提出了他们的见解。

“世界又一次站在了历史的十字路口”，中国共产党 20 大会议的报告对国际形势做出了更为严峻的判断。作为国际问题研究的智库和研究者，我们的责任就是在对形势做出专业和理性分析的基础上，尽力找到更多能够推动世界和平发展互利合作的办法。



## 写作说明

2022 年全球经济秩序研究项目由上海国际问题研究院主持，上研院国际传播中心以《分辙两向：2022 年全球经济秩序报告》SIIS Report 形式发布，课题组由上研院世界经济研究所的资深学者组成。

除团队合作外，写作分配上，薛磊博士和王中美博士为第一章作者，王玉柱博士为第二章作者，蒋力啸博士为第三章作者，叶玉博士为第四章作者，王中美博士为统稿人。

# 目 录

内容概要	01
第一章 处于分岔口的全球经济秩序	03
一、全球经济复苏进程遭受重大冲击	03
二、全球经济秩序面临根本性分歧	07
三、全球经济秩序的可能异变	10
第二章 深度震荡的全球金融体系：去美元化	13
一、后布雷顿森林时代全球金融体系变革的根源	13
二、美元“武器化”正引发“去美元化”世界潮流	15
三、美元霸权国际博弈与新国际货币体系建设	19
第三章 正在分化的供应链治理体系	23
一、美欧对全球供应链的干预趋势	23
二、俄乌冲突对部分商品供应链的影响	27
三、全球供应链治理格局、规则与理念的分化	29
第四章 突出的发展难题与治理困境	32
一、复合型危机与全球发展挑战的加剧	32
二、战略竞争驱动国际发展体系进一步分化的风险	34
三、构建需求导向的多边与多元发展伙伴关系	37

## 内容概要

经历过 2020 年疫情打击后，全球经济在 2021 年已呈现明显复苏迹象。2022 年初市场一片乐观，但很快又受疫情延宕、俄乌战争骤起、通胀居高不下、气候变化加剧等多项负面因素影响，全球和地区的增长预期不断下探低位。如果说全球化在过去数十多年的稳定发展中，呈现势不可挡的局面，那么这三年是全球化在理论上被深度质疑、在实践中被试图抵制或扭转的新阶段。

各国采取的普遍具有保护色彩的金融、贸易、投资等政策，是对战后运行至今的货币、金融、贸易、投资等自由化治理机制的背离，也使得全球经济秩序陷入动摇与分化。尽管 2022 年在 WTO 框架下终于达成了一些阶段性成果，但是多边主义仍然处于弱化轨道内。同时，与全球化形成复杂关系的地区内和跨地区结盟正在加速，尽管结盟内部自由化仍是趋势，对结盟外部的歧视却在加剧。这些结盟虽然形式各异，但都具有重返“大国中心主义”的特点，以大国为主导。当前，大国利益之间存在实质性分歧，这也将促使全球经济的未来延伸向多条不同的道路。

过去几年在政治、经济、科技等领域都被广泛讨论的“脱钩”、“战略竞争”、“两极化”等现象，正在以更加复杂的形式演进。从 20 世纪 90 年代以来，曾经稳定支撑生产繁荣和经济增长的全球经济秩序正处于新分岔口上，包括国际货币体系、贸易投资体系和发展进程，都展现出对现有全球经济治理机制的扬弃趋势；仍值得探索的积极面是，这些道路之间或许存在重叠交叉（overlapping and intersected），因此还有寻求局部协调的可能。

首先，全球治理体系将加速分化。美国操纵的各类政策工具，包括金融、贸易、投资等，不仅针对敌对国家、企业、个人，而且还牵涉第三方国家，其霸权的任性和实质威力，都不得不引起其他国家的警示。这些做法使得其他国家进一步认识到现有全球治理平台和工具不可靠、不安全，加速分化更多套可替代体系的倾向，如作为 SWIFT 替代的其他金融报文体系会更快发展起来，环保标准、劳工保护规则、数字规则、税收竞争等敏感议题也在 WTO 之外的其他平台以多样的形态和不同的速度推进。

其次，多重冲击叠加引发“去全球化”担忧，国际货币体系将发生重要变化。IMF 官员指出，长期来看，乌克兰危机可能导致能源贸易转变、供应链重新配置和支付网络碎片化，并促使各国重新考虑其持有的外汇储备。这会从根本上改变全球经济和地缘政治秩序，进一步增加全球经济碎片化的风险，特别是在贸易和技术方面。全球支付体系也在发生变化，中央银行数字货币可能获得进一步推动，对各国决定持有何种外汇储备产生重要影响。

再者，供应链方面，美国仍被大多数观点认为是具有强大控制力和影响力的核心国家，欧洲则深陷衰退泥淖，加、澳、日、韩等发达国家附庸美国经济的趋势将更明显。过去形成的三大供应链网络（北美、欧洲、东亚）可能逐渐演变为以北美和亚洲供应链为主，欧洲供应链或将进一步向亚洲转移。选择盟友和重构更安全的关键供应链，将是未来各国参与区域治理的主要诉求。必须指出，区域一体化不再是相互分割，而是重叠交叉的，即成员可能出现重合部分，同一次区域可能分属不同战略布局范畴。

最后，新一轮的战略竞争逻辑正日益主导援助国国际发展政策的走向，使国际发展合作体系面临新的分化风险，而偏离发展中国家真正的发展需求和 SDG 目标要求，最终可能加剧国际分化与动荡，伤及援助国自身的利益。多重危机冲击与全球通胀治理的压力上升，不仅使国际发展面临挑战，亦会加剧地缘冲突和不稳定局势，要求主要经济体摒弃“零和博弈”的思维，合作应对全球发展面临的共同挑战。

# 第一章 处于分岔口的全球经济秩序

与充满动荡的 2020、2021 年相比，2022 年是预期不断下调的一年。如果说 2021 年全球经济复苏已见起色，2022 年则又深陷泥淖。除了疫情、俄乌冲突、气候变化等因素叠加影响外，各国采取的普遍具有保护色彩的金融、贸易、投资等政策，也对困难重重的世界经济复苏历程造成阻碍。尽管 2022 年在 WTO 框架下终于达成了一些阶段性成果，但是多边主义仍然处于弱化轨道内。同时，与全球化形成复杂关系的地区内和跨地区结盟正在加速，尽管结盟内部自由化仍是趋势，对结盟外部的歧视却在加剧。这些结盟虽然形式各异，但都具有重返“大国中心主义”的特点。大国利益的根本性分歧也将使得全球经济的未来延伸向多条不同的道路。因此，本报告的核心观点是：从 20 世纪 90 年代以来，曾经稳定支撑生产繁荣和经济增长的全球经济秩序当前正处于新分岔口上，包括国际货币体系、贸易投资体系和发展进程，都展现出对现有全球经济治理机制的扬弃趋势；仍值得探索的积极面是，这些道路之间或许存在重叠交叉（overlapping and intersected），因此还有寻求局部协调的可能。

## 一、全球经济复苏进程遭受重大冲击

### 1、全球加息潮可能导致全球经济衰退

自 2021 年以来，发达国家通胀率出现大幅增长，已远远超出美联储等央行设定的价格稳定水平，因此美国等发达国家货币政策制定者认为必须采取具有一贯性和及时性的货币政策以遏制通胀。鉴于 20 世纪 70 年代和 80 年代发达国家高通胀的政策应对经验和教训，维持价格稳定一直是各国央行的首要政策目标。然而，这些政策措施同时也会在全球层面产生叠加效应，造成银根收紧和经济下滑，较为脆弱的新兴经济体和发展中国家将受到更为沉重打击。因此，世行研究报告指出，当前美国等发达国家央行所采取的紧缩性货币政策需要更多的磋商和协调，在降低通胀率和通胀预期的同时，需要运用多种政策工具以缓减其对全球经济增长的冲击，各



国还应在确保供应链稳定和保证劳动力供应充足等方面加强合作。<sup>1</sup>

2022 年 8 月 26 日，美联储主席鲍威尔在参加美联储举行的年度经济研讨会期间发表讲话，充分阐述了美联储在今年下半年以及 2023 年的货币政策目标。鲍威尔强调，美联储将应对高通胀率作为其当前核心工作任务，宣称将采取一切必要措施减缓通胀势头，并最终确保通胀率回归至美联储所认定的合理水平。鲍威尔在其讲话中指出，“回归价格稳定需要时间，并且要求我们运用强有力的手段以促使供给和需求达到更好的均衡。降低通胀率可能将带来持续性的低于趋势性增长的增长率。而且劳动力市场也很有可能出现新增就业放缓的势头。尽管高利率、低增长率以及较为疲弱的劳动力市场有助于减缓通胀，但也会使得民众和企业承受更多压力。这些都是降低通胀率所需要付出的代价。”<sup>2</sup>

对于鲍威尔关于美国货币政策走向的这一讲话，美国工商界及经济学家普遍解读为美联储已放弃之前所追求的“软着陆”目标，也即在不导致经济陷入衰退的情况下降低通胀率。目前看来，鲍威尔所构想的方式类似于 20 世纪 80 年代初美联储主席保罗·沃克尔推行的政策，也就是坚定地采取加息等紧缩性货币政策，直至通胀率回归稳定水平，而其代价则是美国两次陷入经济衰退期。事实上，7 月份美国经济数据公布之后，通胀率较前期略有下降，而新增就业人数、失业率以及消费支出都保持稳定，这使得美国华尔街机构及投资者认为，美国经济具备很强韧性，同时通胀走势也已经见顶，从而美联储在 2023 年可能放缓加息步伐，或者甚至转为采取降息措施。但是，在鲍威尔发表讲话之后，这些过于乐观的预测看来已没有市场，美国投资者必须面对更为惨淡的现实。

在美联储政策导向引领之下，发达国家央行也普遍采取跟随策略，推出加息政策，据初步统计，近期美联储和其它央行的加息水平已经超过 500 个基点。摩根斯坦利公司亚洲区主席斯蒂芬·罗奇就此指出，美联储的政策措施可能导致失业率大幅上升，只有这样才能使得通胀率尽快回归低位。今年以来，美国通胀率一直处于历史上较低水平，目前维持在 3.5% 左右，而罗奇所认为的降低通胀率所需的失业率为 5%，甚至还可能达到 6%。进入 2022 年之后，美联储已经连续四次加息，此后可能还会有三次加息措施。考虑到货币政策效果传导至实体经济

1 Justin Damien Guénette, M. Ayhan Kose, and Naotaka Sugawara, “Is a Global Recession Imminent?”, September 2022, World Bank Group.

2 Jerome H. Powell, “Monetary Policy and Price Stability”, August 26, 2022, <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/powell20220826a.htm>.

的滞后性，这些加息政策对于经济活动的抑制效应将逐渐显现出来，资金成本的上升和资本市场流动性降低将对企业经营活动产生重大负面影响。

由于投资者怀疑美联储的激进收紧政策能否在不引发全球最大经济体硬着陆的情况下抑制美国通胀，对美国经济衰退的担忧一直困扰着市场。面对通胀、疫情、俄乌冲突、气候变化等多重危机，多个机构今年以来不断下调全球经济增长预期。2022年7月IMF发布的《世界经济展望报告》预计世界经济增速将由去年的6.1%放缓至今年的3.2%，比4月预测低0.4个百分点；预计2023年世界经济增速为2.9%，比4月预测低0.7个百分点。联合国5月发布的《2022年中世界经济形势与展望》预计2022年全球经济增速为3.1%，低于年初预测的4.0%。经济合作与发展组织（经合组织）9月发布的中期经济展望报告则认为，全球经济放缓程度超过预期，预计2022年增速仅为3%，2023年将进一步放缓至2.2%，低于今年6月预测的2.8%。

尽管对经济增长放缓已有共识，但是否进入全球性衰退仍有很多争议，尤其对美国将会或者已经陷入衰退，仍有不同观点，这关系到具体指标的选用。从全球地区性经济发展来看，欧洲经济陷入衰退已经是一个事实，而美国经济的环比增速虽然下降，但在它上半年同比增速仍然高达3.2%的情况下，说美国进入衰退还言之过早，但是美国经济衰退的概率越来越大。令人担心的是发展中国家和最不发达国家的困境。当发达国家将供应链安全、产业竞争力、劳工标准、气候责任等作为其对外政策的核心时，全球化可能会以一种扭曲（distorted）的方式继续发展，发达国家希望进一步加强控制力，而更多的发展中国家则可能被这样一种集中化的漩流甩出共同发展的轨道。

## 2、全球发展进程遭遇逆流

2020年新冠肺炎疫情爆发以来，众多发展中国家经济遭受重大冲击。受政府财政能力的制约，新兴经济体和发展中国家没有效仿美欧等西方国家采取大规模刺激经济和失业救济政策，从而导致发展中国家与发达国家之间出现危机缓解效果上的差距。当前情况下，发展中国家的复苏进程又面临多重危机叠加的挑战，包括发展危机、债务危机、国际收支危机、粮食危机、能源危机等。新冠疫情与众多经济社会危机的叠加也对发展中国家经济社会发展造成重大负面影响，全球发展进程呈现出逆转情势。

对于广大发展中国家来说，全球疫情蔓延带来了多重冲击，一方面严重阻碍其本国的经济

活动，另一方面其所依赖的外部市场也呈现严重恶化态势，市场萎缩和就业机会大幅减少，有可能使得过去几十年联合国等国际组织致力推动的减贫事业严重倒退。联合国开发计划署近期公布的《人类发展报告》就指出，过去两年全球人类发展指数数值持续下跌，其跌幅已经完全抵消之前五年全球人类发展指数的增幅。<sup>3</sup>这也将进一步加剧疫情爆发之前就已存在的全球收入分配严重不平衡的状况，根据国际劳工组织的报告，在全球劳工群体中，2017 年收入最高的 10% 的劳工所获得的收入接近全球劳工收入的 50%，低收入劳工群体大量存在于发展中国家。这种情况下，如何落实和完成联合国 2030 年可持续发展议程所设定的目标，已成为世界各国面临的重大政策及现实挑战。

从全球经济角度看，美国等发达国家针对通胀所采取的政策措施也将产生重大溢出效应。鉴于美元作为国际货币的重要地位，美联储紧缩性货币政策必然将导致全球美元供应短缺，进而导致新兴经济体和发展中国家资本市场流动性进一步收紧，而美元升值则进一步加大发展中国家所拥有的以美元计价的债务负担。高债务负担的发展中国家则可能出现国家违约情况，甚至引发全面经济危机，就如同斯里兰卡近期出现的情况。发展中国家债务危机将同时影响债权人和海外项目投资者，引发在这些国家的投资意愿进一步减弱。

另一方面，美元的持续强势也对全球金融市场稳定带来重大冲击，全球主要货币如欧元、日元、英镑及人民币等都出现对美元持续贬值走势，其它新兴经济体和发展中国家货币也遭受同样冲击。对于拥有大量外汇储备的大型经济体而言，由于拥有较为充足的外汇储备，因而本币汇率贬值引发其国内金融危机的可能性较小。然而，对于众多中小发展中国家经济体而言，汇率急剧贬值可能导致国际收支账户出现严重赤字，还有可能吸引国际游资对其汇率进行狙击，进而引发国内出现金融危机。

联合国《2022 年中世界经济形势与展望》指出，高通胀正在使家庭的实际收入减少，特别是在发展中国家，在这些国家，贫困更加普遍，工资增长仍然受到限制，缓解石油和粮食价格上涨影响的财政支持仍然有限。报告认为，美国的货币紧缩将提高借贷成本，加剧发展中国家，包括最不发达国家的融资缺口。外部金融条件趋紧将对增长前景产生不利影响，尤其是对那些面临债务困扰或债务违约风险的全球资本市场敞口较高的国家而言。

3 UNDP, Human Development Report 2021/2022, September 2022.

## 二、全球经济秩序面临根本性分歧

### 1、全球化的基础受到动摇

20 世纪 90 年代开始的生产全球化，至少带来两方面的影响：一方面全球经贸往来的内容不再限于最终商品的交易，更多的包括由跨国投资带来的中间品贸易和服务的跨境提供；另一方面，经历过亚洲金融危机后，许多小国或脆弱经济体发现在面对全球化带来的冲击时几乎没有抵御能力，对国际组织和区域联盟的依赖度加深，而在 20 世纪 60、70 年代盛极一时的国家主权论反而有所淡化。这个阶段的特点是更深的全球化，和对全球化带来的发展机遇的竞争。

与之对应的，全球经济治理在 20 世纪 90 年代后逐渐形成以自由化、非歧视和第三方争端解决机制等为设定的治理体系，以符合全球化生产发展的需求，即更低的流动障碍和更一致的管理标准，有利于资本和生产在全球的转移。因此，现有全球经济秩序的形成更多地基于新自由主义的华盛顿共识<sup>4</sup>，强调的是各国的治理朝向充分的自由化，不仅包括撤除边境上的壁垒，还包括内外市场和规则的一致化，以提供更低成本、更有效率的全球化运营环境，这是全球供应链发展至今的基础。

从 2008 年美国金融危机开始，全球经济秩序的自由主义基础开始有所动摇<sup>5</sup>。这一阶段仍然是前一阶段的延续，但又明显地发生了断裂，标志性的推动力是美国国内在新自由主义共识上的分裂及实践中对多边机制的逐步冷落。这一阶段许多理论研究聚焦于“逆全球化”、“慢全球化”<sup>6</sup>和区域主义。但另一方面，全球生产的足迹并未因此收缩，即使在受到新冠疫情冲击后也恢复得非常快，经济全球化仍然深具韧性<sup>7</sup>。这使得全球化呈现两个方向的对抗式发展：市场推动的进一步扩展与加深，以及单边主义政策干预下的转移、收缩和冲突。

根本的原因或许在于过去二十年的实践中，世界经济的不平衡进一步加剧了。而作为现有全球经济治理体系基石的新自由主义，在 20 世纪末到 21 世纪初的近二十年里，从西方推广到

4 田春生，“华盛顿共识”政策及其评析，《经济研究参考》2004 年第 78 期，第 9-10 页。

5 Andrew Walter, “Global economic governance after the crisis: The G2, the G20, and global imbalances”, 2011, <https://personal.lse.ac.uk/wyattwal/images/globaleconomicgovernanceafterthecrisis.pdf>.

6 从 2000 年后有一系列成果，聚焦于全球化带来的负面效应，代表作包括《全球化的陷阱—对民主和福利的进攻》（马丁）、《失控的世界》（吉登斯）、《全球化及其不满》（斯蒂格利茨）、《全球化：人类的后果》（鲍曼）、《全球化的悖论》（罗德里克）等。

7 See WTO, World Trade Report 2021: Economic Resilience and Trade, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/wtr21\\_e/00\\_wtr21\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtr21_e/00_wtr21_e.pdf).

新兴市场国家，但实践却引起了普遍的质疑与反思<sup>8</sup>。逆全球化的思潮，很大程度上基于对受益不均的不满，包括国家与国家之间的不均，以及国内各阶层和群体之间的不均。国内政治经济上的压力积累到一定程度，就会传导到对外政策上，引致 2016 年以后保护主义的全面抬头，以及对新自由主义的逆反与清算。

在理论上，新自由主义至少在五个大问题上，无法提供完整或令人满意的政策指导：合适本国的增长战略和产业政策是什么；如何消除副生的不平等问题；如何处理金融和货币政策；如何面对逐底竞争导致的环境、劳工和社会问题；如何消除权力和政治的影响<sup>9</sup>。如果“宏观稳定、私有化和自由化”的华盛顿共识口号在今天失去了意义，那么取而代之的是什么——如果有的话？不同国家如何重新评估国家和市场在实现经济发展中的相对作用？是否有新的“模型”可以在不同国家和环境中推广和适用？目前来看，在没有新的共识可以替代新自由主义的情况下，重返干预主义成为西方国家普遍采取的修正做法。

## 2、单边主义与干预主义抬头

20 世纪 90 年代到 21 世纪初的近二十年，是以新自由主义为基础的现有全球经济治理体系的黄金时期，多边主义得到了前所未有的认同和发展。此轮干预主义的发端，是从 2008 年美国金融危机后开始，但其高潮，应当是从 2016 年中美贸易战开始，全球性滥觞则可观察至 2020 年 COVID - 19 疫情时。新干预主义的核心仍然国家利益中心与保护主义，本质上应当是对强调自由化的现有全球经济治理体系的反动。但此轮干预主义的实际影响比理论推导的结论要复杂。

过去，干预主义的主要内容是内部经济刺激政策和产业政策，如财政宽松、扩大基础设施投资和购买本国货等，此轮新干预主义的手段则内外并进，除了国内政策之外，同时配套以重塑全球供应链为目标的一系列对外政策。这与当代全球生产方式密切相关。此轮干预主义不仅要培育为自己所控的供应链，也要打击和排除竞争对手控制或参与关键供应链（critical supply chain）。保障“安全”是此轮新干预主义的首要目标。仅从各国近两年发布的战略、法案和政策中，“安全”是出现最频繁的词汇之一。而且，除了传统的国家军事安全和金融安

8 See Geoffrey Gertz & Homi Kharas eds, “Beyond the Neoliberalism”, Brookings Report, April. 2019, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/05/beyond-neoliberalism-final-05.01.pdf>.

9 Ibid.

全外，安全的范围被扩展至供应链安全、技术安全、网络空间安全、数据安全，甚至社会安全、文化安全<sup>10</sup>等。

一方面，主要发达国家政府，包括美国、欧盟、日本、英国等为应对疫情和推动复苏推出的多项保护主义政策和产业政策，加剧了相互之间的利益冲突。这些利益冲突，主要以制裁、报复和谈判等双边措施来解决。作为对照，以 WTO 上诉争端解决机制停摆为标志，多边治理机制的约束力受到挑战；WTO 框架下各项关键议题都未获得实质性突破<sup>11</sup>，IMF 与世界银行的改革也未见进展；在新达成的区域协定（如美加墨协定、CPTPP 等）中国家间的投资争端仲裁机制，也被限制适用和设定更多的例外。这反映了全球经济治理中消极的力量。大国竞争导致的直接后果是依靠实力进行对抗和解决问题<sup>12</sup>。

另一方面，一些全球性问题，如供应链安全、疫苗、气候、税收等，取得了突破性的进展；停滞不前的多边、区域和双边治理平台都开始重新活跃，一系列贸易协定签署。与多边体系趋弱作为对照的，是以加强近岸关键供应链为诉求的区域治理迅速发展，尤其是中美两国分别在亚太与印太等区域的布局，可能形成割而治之又分庭抗礼的态势。通过结盟的方式重塑更安全的供应链<sup>13</sup>，为此加强协调并扩大治理范围，这是全球治理中积极的力量。值得注意的是，全球治理中积极与消极的两种力量，并不是绝对的此消彼长，相互关系和作用非常复杂。

### 三、全球经济秩序的可能异变

#### 1、全球经济秩序进入不稳定期

当前全球治理面临的主要挑战源于以下两方面：全球性问题的复杂性和广泛性；解决问题

10 文化安全指的是确保所有个人和群体都根据其独特的文化需求和差异得到对待。它假定有差异的权利，并呼吁不基于任何感知或实际差异而削弱、贬低或剥夺个人权利的互动。参见 Erik Nemeth, “What is Cultural Security? Different perspectives on the role of culture in international affairs”, presentation at April 2016, available at [https://www.researchgate.net/publication/333433707\\_What\\_is\\_Cultural\\_Security\\_Different\\_perspectives\\_on\\_the\\_role\\_of\\_culture\\_in\\_international\\_affairs](https://www.researchgate.net/publication/333433707_What_is_Cultural_Security_Different_perspectives_on_the_role_of_culture_in_international_affairs).

11 尽管在 2022 年 6 月的第 12 次 WTO 部长会议上达成了包括新冠疫苗知识产权豁免、粮食安全、渔业补贴等一系列协议，但许多内容仍然有待进一步谈判，包括争端解决机制上诉机构、农业补贴、服务业开放、跨境数据流动等关键议题没有实质性进展。

12 See Robert Keohane & Joseph Nye, “Realism and Complex Interdependence”, 2000, available at <https://www.pearsonhighered.com/assets/samplechapter/0/2/0/5/0205082912.pdf>.

13 G. Grossman, E. Helpman and H. Lhuillier, “Supply Chain Resilience: Should Policy Promote Diversification or Reshoring?”, Webinar Presentation, 2021, Princeton (NJ): Princeton University.

的机制、意愿及能力的严重欠缺。全球性问题涉及政治、安全、经济、社会、环境等各个领域，其影响相互交织叠加，从而进一步增加了问题的复杂性和长期性。与之相比，当前全球治理在制度和资源方面的供给却远远难以满足需求。事实上，这一状况反映的正是传统机制日渐式微、而新机制成效有限的现状。究其原因，最重要的影响因素在于守成大国与新兴大国相互之间在协调合作意愿方面的巨大分歧，特别是中美这两个最关键的变量。

从西方国家视角来看，较为普遍的意见是，美国和西方在国际制度层面的主导仍将得以延续，因为冷战后全球化进程是在西方创制的国际制度背景下达成的，新兴大国的崛起也正是借助这一制度和组织环境才得以实现。因此，美国仍将在新秩序中扮演“平等国家中的领导者”（First among Equals）角色，而新兴大国的未来发展必定是朝着进一步融入美国领导的国际制度这一方向前进。<sup>14</sup>然而，与西方国家所持的趋同化观点相反，国际力量对比持续向非西方世界倾斜。在这一“后西方世界”中，原先被边缘化的发展中国家的理念和价值观得到发扬和上升的空间，因而未来世界制度的规划进程并非单向摆动的过程，而是一种相互适应和调整的过程。

美国与中国在国际组织及机构中的角力是影响未来全球治理变革进程的主要因素。美国政府高官就指出，要达成遏制中国影响力的目标，美国必须继续在国际组织中发挥领导力和影响力。白宫国家安全战略文件也指出，联合国及其它国际组织对于推进美国利益仍旧具有至关重要的作用，因而美国将重新全面参与国际组织，并按时足额履行其向国际组织缴纳会费义务。美国需要在国际组织中发挥领导作用以协调应对全球性问题，同时还要确保这些国际组织继续奉行联合国系统创立时所确立的普遍性价值、理想及规范，而不是被所谓威权主义思维占据其活动议程。<sup>15</sup>

总体来看，随着美国在全球治理机制中“地缘政治化”和“意识形态化”的倾向日益明显，在过去二十年里，一直以多元化和包容性为重要特征的全球经济治理机制将不断面临来自西方国家的挑战。从纵向来看，全球经济治理机制的变化，从二战后由发达国家主导的决策机制，到多边主义，再到新阶段重返大国中心主义。这些方面反映着全球经济治理呈现螺旋式上升轨迹。值得注意的是，现在“大国”的范畴较之二战后更为广泛，中国、印度等新兴大国正在成为关键变量。从地理区域来看，贸易投资最为活跃的三大区域——北美、欧洲和亚洲，也在朝

14 John Ikenberry, “A Crisis of Global Governance”, *Current History*, November 2010.

15 The White House, *Renewing America’s Advantages: Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021.

两个方向发展：一方面区域内一体化进程加快；另一方面，区域间的供应链转移和交叉也在加快，尤其是美国试图深度介入东亚与印太区域后，几大区域之间的经济边界可能模糊，每个区域内核心国家的竞争将日趋激烈。这些大国战略竞争因素，将使得全球经济秩序处于高度不稳定的状态，利益冲突频发，而中心大国之间的协调机制亟待修复。

## 2、重返实力主义下全球治理体系的分化

(1) 全球治理体系将加速分化。美国操纵的各类制裁工具，包括金融、贸易、投资等，不仅针对俄罗斯国家、企业、个人，而且还牵涉第三方国家，其霸权的任性和实质威力，都不得不引起其他国家的警示。这些做法使得其他国家进一步认识到现有全球治理平台和工具不可靠、不安全，加速分化更多套可替代体系的倾向，如作为 SWIFT 替代的其他金融报文体系会更快发展起来。

(2) 多重冲击叠加引发“去全球化”担忧，国际市场体系将发生重要变化。IMF 官员指出，长期来看，乌克兰危机可能导致能源贸易转变、供应链重新配置和支付网络碎片化，并促使各国重新考虑其持有的外汇储备，这会从根本上改变全球经济和地缘政治秩序，进一步增加全球经济碎片化的风险，特别是在贸易和技术方面。比如，能源行业出现更多推动能源供应多元化和能源转型的呼声；全球支付体系也在发生变化，中央银行数字货币可能获得进一步推动，对各国决定持有何种外汇储备产生重要影响。

(3) 从地缘经济影响来看，美国仍被大多数观点认为是具有强大控制力和影响力的核心国家，欧洲则深陷经济衰退泥淖，加、澳、日、韩等发达国家附庸于美国经济的趋势将更明显。过去形成的三大供应链网络（北美、欧洲、东亚）可能逐渐演变为以北美和亚洲供应链为主，欧洲供应链或将进一步向亚洲转移。

(4) 大国协调机制弱化。以 G20 为例，G20 较之 G7 涵盖更多发展中大国，同时仅以世界主要经济体为成员，这事实上降低了政策协调的成本和难度，为其有效地履行职能奠定了良好基础。2022 年俄乌冲突以后，尽管 G20 没有出现分崩离析的最坏情况，但是其正常会议不断受到西方国家与俄罗斯之间矛盾的干扰，经济协调功能较之过去明显弱化。

(5) 政治、经济与军事因素交织，跨区域结盟将日益复杂。尽管区域内自由化仍是趋势，但对区域外部的歧视则将加剧，选择盟友和重构更安全的关键供应链，将是未来各国参与区域



治理的主要诉求。必须指出，区域不再是相互分割，而是重叠交叉的，即区域成员可能出现重合部分，同一次区域可能分属不同战略布局范畴。

(6) 中间治理力量不容忽视。全球经济秩序正在动荡中，尽管重返大国中心是可以观察到的普遍趋势，也要密切关注由中小国家或新兴市场经济体倡议并率先达成的一些小范围的治理规则与平台（如 CPTTP、DEPA 等）。这些规则和平台，是相互对抗与竞争的大国主导机制之外的另一支力量。相较于美国推动的印太经济框架和中国的一带一路倡议，这些中间治理模式不完全取决于经济的相互依赖度，反而更具先进性与包容性，这将是未来全球经济秩序中的重要协调力量。

## 第二章 深度震荡的全球金融体系：去美元化

疫情危机下，美联储巨量货币发行正侵蚀世界金融稳定之基，能源价格上涨、全球范围大通胀盛行，世界经济有重蹈上世纪七十年代两次“石油危机”覆辙之趋向。俄乌战争背景下，世界范围内东西对立加剧，世界市场分割和新冷战迹象渐显。美欧国家纷纷加大对俄金融制裁力度，无辜伤及发展中国家和新兴经济体。美元“武器化”正加速倒逼国际货币体系转型，世界主要国家和地区纷纷推动“去美元化”进程，在国际支付和储备货币领域选择规避美国制裁风险的“B计划”。中国作为世界上最大的商品生产和大宗商品进口国，在全球产业链分工中具有系统重要性。当前人民币国际化机制日益完善，假以时日，中国在国际经济体系中的生产性权力转化为货币性权力的发展基础日益坚实。与此同时，本轮美联储加息周期已伤及欧元和日元，大国金融竞争格局已全面开启，美元霸权基础将被进一步撼动，新的国际货币体系正加速形成。

### 一、后布雷顿森林时代全球金融体系变革的根源

#### 1、“美元霸权”对民族国家利益的侵蚀

国际货币应该超越民族或主权国家利益，否则必将导致国家间利益的争夺。按照马克思关于货币作为一般等价物的理论阐述，货币作为交易媒介，应与所交易货物等值。金银本位制下，金银是货币发行的储备支撑。进入纸币发行时代后，国家信用替代具体实物抵押，成为货币发行基础。然而，考虑到币值稳定性，承担货币发行职责的中央银行需发挥特殊独立的作用。自英格兰银行开启现代中央银行制度以来，主要国家央行都以货币发行独立性为制度改革方向。

在布雷顿森林体系解体后，为推动美元成为国际货币，美国通过“石油美元”等方式实现民族国家信用国际化。“石油美元”体现了美国国内货币发行权力的国际化过程。由于国际交易和储备所需，上世纪七十年代以来，跨国公司对外投资大发展，世界经济进入大规模工业化

时代。国际市场对于石油的需求与日俱增，美国与最大产油国沙特达成以美元作为石油结算货币的协议，这一协议逐步得到石油输出国组织(OPEC)其他成员认可，世界从此进入“石油美元”时代。两次石油危机后，国际油价高企，不断增长的石油进口需求非但未能改写美元与石油之间的汇兑平价关系，反而意味着国际市场更多的美元需求。相关国家为了增大石油进口，必须首先持有美元，美元的国际储备地位因此得以进一步强化。与此同时，发展中国家为融入世界市场体系，往往通过扩大美元负债的方式获得外汇资金以参与国际贸易。苏联解体后，随着转型经济体加入世界市场，美元作为国际货币的地位得以进一步强化。

## 2、美国内外失衡侵蚀下的美元信用根基

美元国际市场供给与商品交易需求之间的关系错配最终影响国际市场价格的形成和走向。按照货币学派经典解释，在货币流通速度  $V$  和商品交易数量  $T$  一定的情形下，货币供应量  $M$  增长，必然导致物价 ( $P=MV/T$ ) 上涨。<sup>16</sup> 当前国际资本市场乱象本质上是美元过量发行所致，尽管短期内有关美元霸权影响国家利益的指责主要来自发展中国家。但疫情危机下，受美联储天量货币投放和俄乌战争导致的金融制裁影响，美元霸权正对其他发达经济体利益构成严峻挑战。2008 年全球金融危机发生后，美联储货币政策冲击对于新兴经济体和发展中国家影响最大，尤其是退出量化宽松政策后，美元进入长时段升值周期，导致发展中国家货币持续承受贬值风险，防范美联储货币政策溢出一度成为全球治理主要议题。2022 年以来，新一轮美联储加息周期对世界其他国家币值形成巨大冲击，影响波及范围更广。受美联储货币政策外溢影响，欧元和日元等发达经济体汇率跌至历史新低，截至 2022 年 9 月中旬，欧元兑美元汇率已跌至 1:0.99852；日元兑美元更是跌至 143.35:1。受日元大幅贬值及能源价格高涨影响，日本甚至开始出现贸易赤字。<sup>17</sup>

美元国际化过程中，美国通过发行大量美元产生铸币税收益，本质上表现为汲取其他国家居民福利的过程。美联储大量货币发行并未直接导致美国国内市场通货膨胀，而是通过贸易赤字、对外投资或对外援助的方式，实现了美元在海外市场的发行和流通。尽管资本会再度从发展中国家“逆向回流”至美国市场，但这种资金流入已明显脱离美国实体经济。一方面，来自发展中国家的资本流入及因此推动的发达国家市场上资产价格增长最终形成全球股东财富的增

16 费雪：《货币的购买力》，商务印书馆，1931 年版。

17 相关数据参考：<https://tradingeconomics.com/euro-area/currency>

长；另一方面，美元大量发行最终导致国际市场资本过剩，并持续传导至国际消费市场领域，大宗商品市场最先表现出价格持续增长现象。2008 年全球金融危机爆发后，国际油价一度冲至 146.08 美元 / 桶的历史最高点。本轮疫情危机叠加俄乌冲突，包括欧元、日元在内的发达经济体亦深受其害。由于美联储再度开启量化宽松模式，美元过量发行与有限大宗商品生产之间再度出现脱节，2022 年 3 月 11 日，石油价格再度创下 139.13 美元 / 桶的历史高位。<sup>18</sup>

## 二、美元“武器化”正引发“去美元化”世界潮流

国际上关于“去美元化”的讨论由来已久，核心问题在于美元在取得国际货币地位后，开始滥用其货币发行权力，成为美国政府参与国际市场的政治工具甚至“武器”。美联储货币政策外溢不仅影响发展中国家和新兴经济体，亦伤及其他发达国家。自 2008 年全球金融危机以来，美元周期性风险所引发的美元信任危机持续加剧。俄乌冲突背景下，美元“武器化”正在国际金融体系内诱发新一轮大规模“去美元化”潮流。

### 1、美元“武器化”持续引发美元信誉危机

美元成为通行国际货币后，由于在国际贸易和投资领域短期内难以找到其他替代货币，一旦美国政府对相关“敌对”国家制裁，禁止美元交易，甚至对相关违规操作的银行予以溯源和事后追责，相关金融机构将不得不陷入“停摆”的困局。诸多金融机构为规避制裁不得不放弃相关国家或地区的业务。俄乌冲突发生以来，美元“武器化”特征更加明显。当前，美元“武器化”的表现形式为，美国政府通过《海外账户税收遵从法》《通过制裁打击美国对手的议案》《反海外腐败法》等法规打击竞争对手，或对相关主权国家进行政治施压。<sup>19</sup> 美国全面启动基于美元交易和流通的金融制裁程序，甚至达到全面“金融战”的水平。受其影响，俄罗斯诸多金融机构与美元结算相关的业务“停摆”，对外经济交往甚至完全中断。

由于美元“武器化”持续升级，美元作为国际货币的公正性和合法性越发受到质疑。美元“武器化”背离了美元作为世界货币的价值中立属性，暴露出其政治性、不稳定性和不安全性。

18 金融时报：《国际油价走向何方》，2022 年 08 月 19 日。

19 王玉柱：《美国自己在挖美元霸权的墙脚》，环球时报，2019.12.13.

俄烏衝突發生以來，美國通過凍結他國外匯儲備、禁止 SWIFT 交易、天量流動性釋放和連續加息等政策舉措導致國際金融市場持續動蕩。<sup>20</sup> 尤其是美國政府部門負債長期居高不下，發展中國家依靠出口商品賺取的美元外匯，最終反向支持美國國債市場。當前國際金融體系內這一惡性循環模式正成為發達國家“吸食”發展中國家發展紅利的重要功能缺陷。發展中國家國家財富和國民福利的持續投資將引發深層次美元信譽危機。

## 2、世界範圍內“去美元化”加速發展

早在疫情危機之前，國際金融治理層面就曾討論“去美元化”問題。俄烏衝突背景下，美元“武器化”觸發更多主權國家的安全危機，美元霸權問題再度成為眾矢之的，越來越多的國家和地區開啟“去美元化”進程。這一群體不僅包括伊朗、委內瑞拉等石油輸出國，還包括土耳其、俄羅斯、印度在內的新興經濟體，甚至歐洲國家也在探索規避美國金融制裁影響的其他交易路徑。

(1) 全世界加速“去美元化”進程。主要國際貿易國家都曾致力於推動“去美元化”進程。BWC 中文網數據顯示，截至目前，全世界約有 39 個國家開啟“去美元化”進程（相關國家參見表 2-1）。這些國家中以土耳其最為典型，土耳其里拉長期備受美元貨幣政策衝擊之苦，過去五年，里拉兌美元匯率累計下跌超 75%，里拉常態化貶值使得土耳其經濟不堪重負。俄烏戰爭給土耳其以深刻警醒，土耳其政府推出一系列鼓勵使用里拉本幣和“非美元”貨幣進行貿易結算的政策舉措，比如，鼓勵本國出口商將 40% 的外貿收入轉換成里拉，以穩定里拉匯率。早於 2020 年 11 月 19 日，土耳其中央銀行即宣布要求對從中國進口商品的本國進口公司，其進口交易均需用人民幣進行結算。此前，土耳其央行與中國人民銀行曾簽署雙邊本幣互換協議。

其他大宗商品出口國在“去美元化”方面亦已開展一系列政策探索，以石油輸出國最為典型。比如，沙特曾考慮以歐元、人民幣作為石油貿易結算貨幣，<sup>21</sup> 若該計劃得以達成，將進一步衝擊美元國際地位。伊朗、委內瑞拉、俄羅斯在內的其他產油國也開始探索大規模使用人民幣作為石油貿易結算方式。此外，歐洲、日本等發達經濟體也開啟多元化貿易貨幣結算進程。

20 劉典：《美元“武器化”：聰明反被聰明誤》，北京日報，2022.09.16。

21 WSJ. “Saudi Arabia Considers Accepting Yuan Instead of Dollars for Chinese Oil Sales”, <https://www.wsj.com/articles/saudi-arabia-considers-accepting-yuan-instead-of-dollars-for-chinese-oil-sales-11647351541>

表 2-1：“去美元中心化”国家

亚洲	中国、印度、哈萨克斯坦、土耳其、卡塔尔、阿联酋、伊拉克、马来西亚、泰国、印尼、巴基斯坦、吉尔吉斯斯坦、伊朗、文莱、缅甸、柬埔寨、科威特、以色列
非洲	尼日利亚、南非、安哥拉
拉美	古巴、巴西、巴拉圭、厄瓜多尔、委内瑞拉、萨尔瓦多
欧洲	俄罗斯、德国、意大利、西班牙、爱尔兰、荷兰、亚美尼亚、葡萄牙、瑞士、瑞典、匈牙利、白俄罗斯、罗马尼亚、立陶宛

资料来源：BWC 中文网

(2) 欧洲国家也开始推动“去美元化”进程。随着美国对伊朗等石油输出国加大制裁力度，欧洲各方普遍感受到美元霸权的压力。欧盟战略自主背景下，“欧洲主权”意识日益觉醒。以欧元作为石油等大宗商品计价货币的呼声越发强烈。欧洲拥有强大的产业和经济基础，同时在贸易、伊核等问题上与美国之间的分歧渐增。为绕过 SWIFT 美元结算系统，欧洲于 2019 年初推出“贸易交流支持机制”（INSTEX）。2020 年 3 月，欧洲同伊朗在 INSTEX 系统下达成首笔易货贸易，欧洲向伊朗提供药品，后者以油气资源作为交换，该操作有效地规避了美国金融体系的制裁风险。<sup>22</sup> 此前，俄罗斯也曾启用欧洲 INSTEX 结算机制与伊朗开展商品交易。<sup>23</sup> 尽管作为一个以物易物交易系统，INSTEX 当前尚难以有效发挥其全部潜能，但借力 TARGET II 系统的日臻完善，其交易功能将有较大拓展空间。

(3) 俄乌危机逼迫俄罗斯开启全面“去美元化”进程。早在克里米亚战争发生后，俄罗斯即开启“去美元化”进程。从 2013 年至 2020 年期间，俄罗斯央行外汇储备构成中，美元占比降幅达 50%，黄金储备占比则相应大幅增长。至 2021 年 7 月，俄罗斯方面宣布，已完成对 1860 亿美元的主权财富基金资产的“去美元化”（美元资产约占总额的三分之一）。<sup>24</sup> 俄乌战争发生以来，俄罗斯进一步启动本土版金融信息传输系统（SPFS）建设，截至 2022 年 6 月底，

22 Deutch Wele, “Europe and Iran complete first INSTEX deal dodging US sanctions”, <https://www.dw.com/en/europe-and-iran-complete-first-instex-deal-dodging-us-sanctions/a-52966842>

23 Tehrantimes, “Russia welcomes INSTEX progress”, 2020.03. <https://www.tehrantimes.com/news/446430/Russia-welcomes-INSTEX-progress>

24 CRS Reports, “De-Dollarization Efforts in China and Russia”, Jul 23, 2021. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11885>

已有来自 12 个国家近 70 家机构接入 SPFS 系统。<sup>25</sup> 目前，俄罗斯还尝试与其他国家央行合作，采用基于区块链技术的数字货币进行结算，比如推动数字卢布结算和流通等。

(4) 印度等新兴经济体“去美元化”独辟蹊径。印度一直以来都将尝试建立本国独立货币交易系统视为其重要国家发展战略。印度绕开美元结算系统与其他国家开展贸易有悠久的历史传统，早在苏联解体之前，印度即与苏联开展“卢比—卢布”计价的商品贸易。俄乌冲突正加速印度“去美元化”战略进程，印度于 2022 年 7 月 1 日建立基于印度卢比的货币结算体系 (International Trade Settlement in Indian Rupees, INR)，印度央行此举旨在促进印度对外贸易增长，推动印度卢比成为国际货币，同时有效规避美欧对俄制裁对印度的经济风险。2022 年 3 月，印度与俄罗斯就本币贸易结算达成协议，印度国家银行正准备开设卢比账户，以便处理与俄罗斯的贸易往来，预计本财年，印度使用卢比交易的对俄出口额将在去年 33 亿美元的基础上提升至 50 亿美元。<sup>26</sup>

(5) 人民币作为国际贸易结算和储备货币地位进一步突出。中国作为世界上最大的大宗商品进口国和生产制造业出口国，人民币国际化具有强大的生产能力和充足的国家储备支撑。当前，人民币交易和结算系统相关功能正逐步完善，相比欧洲采用的 INSTEX 系统更具有实践可行性。人民币跨境支付系统 (CIPS) 自 2015 年上线至今，市场覆盖度和业务规模显著扩大。截至 2021 年末，CIPS 业务范围覆盖全球 103 个国家和地区的 1280 余家金融机构，累计交易额超过 800 万亿元人民币。其中直接参与者 75 家，间接参与者 1205 家。<sup>27</sup> 此外，在金融制度联通方面，中国早于 2011 年即与澳大利亚、巴西、日本、俄罗斯以及东南亚等国开展人民币贸易结算，并与相关国家开启一系列货币互换协议 (SWAP)，以对冲本币计价贸易的汇率波动风险。截至 2021 年 12 月，人民币在全球支付中占比上升至 3.2%，创下 2015 年以来的最高值，位居全球第四。<sup>28</sup>

### 3、国际储备货币领域加速去美元化

在国际储备货币方面，世界主要国家致力于结算和储备货币多元化的发展从未停息。一方

25 Reuters. "Russian c.bank: 70 organisations from 12 countries have joined our SWIFT alternative". Reuters. 2022-06-29.

26 陆依斐：《印度将以卢比开展与俄贸易 莫迪的“平衡术”还能走多久？》，上观新闻，2022.09.16。  
<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=528788>

27 王红茹：《产油大国沙特如果以人民币结算石油，能否打破美元国际霸权地位？》，载《中国经济周刊》，2022 年 4 月 15 日。

28 经济日报：《人民币国际化有力支撑实体经济》，2022 年 9 月 25 日。

面，国际货币基金组织（IMF）在广大发展中国家压力下，多年来一直通过不断调整和优化特别提款权（SDR）份额以缓解现行国际储备货币体系对国际金融体系公平的影响；另一方面，主要石油出口国一直致力于通过欧元等其他国际货币替换“石油美元”的政策尝试。克里米亚战争后，俄罗斯致力于储备货币“去美元化”的政策实践取得良好效果。俄罗斯相应政策举措对其他国家起到了良好示范效应，越来越多的国家开始转换储备资产构成。俄乌冲突持续加剧背景下，美元“武器化”正迫使推动越来越多的交易采用其他币种结算，因此使得美元在国际货币储备构成中的占比显著下降。2022年7月初，IMF公布的官方外汇储备货币构成（COFER）中，美元比重已从2016年1季度的65.46%下滑至2022年1季度的58.88%。<sup>29</sup> 早在上世纪末，美元在官方储备中占比还曾一直维持在70%以上。<sup>30</sup> 俄乌战争正加速世界“去美元化”进程的发生，预计美元在储备货币中占比将很快降至50%以下。

### 三、美元霸权国际博弈与新国际货币体系建设

历史发展经验表明，任何一个国际货币在世界范围内的流通都遵循相应的发展规律。国际货币体系上层建筑以相应大国国家信用为支撑，发挥国际货币发行职能的通常是特定时期的历史大国。人类自大航海时代以来，大国崛起过程中的相关主权国家货币相继充当国际货币角色。比如，葡萄牙埃斯库多（1450–1530）、西班牙比索（1530–1640）、荷兰盾（1640–1720）、法国法郎（1720–1815）、英镑（1815–1920）和美元（1921至今）。这些货币随着国家实力的消长各领风骚80–100年，平均周期为94年。美元自1921年以来执行国际货币功能已超过100年。<sup>31</sup> 换言之，国际货币体系“去美元”进程体现了历史发展规律，地缘政治和大国政治博弈正加速这一进程的发生。

29 Source: Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER), International Financial Statistics (IFS), <https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>

30 详见 IMF 官网: <https://blogs.imf.org/2021/05/05/us-dollar-share-of-global-foreign-exchange-reserves-drops-to-25-year-low/>

31 Midasgoldgroup, “World Reserve Currencies Since 1450”, <https://www.midasgoldgroup.com/news/world-reserve-currencies-since-1450/>



## 1、美国正推动其他系统重要商品美元化以延续美元霸权周期

当前国际货币体系改革以着力解决购买力与支付手段之间错配的矛盾为导向。当前，诸多施行“去美元化”的国家，在推动本币国际化进程中，大多注重本币的发行储备基础问题。比如，俄罗斯推行的“石油—卢布—黄金”新挂钩机制开启了商品交易强制本币结算模式，也使得卢布在这一交易过程中具有显著的商品抵押“本位制”特征，有效地解决了民族国家本币发行国际化存在的国际信用局限问题。人民币国际化进程中，黄金与人民币的挂钩也是人民币发行准备的重要体现。比如，上海黄金交易所多年来一直致力于探索“人民币—黄金”的“上海金”模式，开启了人民币国际发行与中国国家信用及黄金本位的双挂钩模式。随着交易规模和参与者数量增长，未来以商品生产能力和产业链权力为货币发行准备的大国货币更具有国际公信力基础，更能承担国际货币职能。

美元衰弱和新国际货币替代体现了历史进程中大国轮替和国际发展的客观发展规律。未来决定货币使用的仍然是最终交易之商品，正如“石油美元”是美国国家权力在石油等大宗商品领域的大国霸权表现，美国跨国企业通过介入中东地区，掌控原油供应，并推行美元结算，进而确立美元国际货币发行的石油准备基础。“双碳”约束背景下，世界范围内正开启大规模去化石燃料进程，“石油美元”最终将难以为继。同时，由于美元霸权持续透支其国家信用根基，未来仍需要解决主权国家货币国际化的发行储备支撑问题。当前，美国正重新寻求其他系统重要性交易商品，通过垄断控制和强制美元定价和结算，以延续和维系其美元霸权地位。目前，已有学者开始讨论美国企图以“芯片美元”维系其美元霸主地位的政策可能性。<sup>32</sup>除芯片以外，美国在其他高科技产品领域的垄断和强制美元结算也可能是维系和延续其美元霸权的实现机制。

## 2、国家生产能力和产业链权力支撑人民币国际化发行储备

疫情危机期间，商品物资短缺诱发的社会经济问题正重新引发货币购买力和发行基础的核心命题讨论。当前，需要从货币发行准备理论角度，重新审视国家生产能力基础，以及主权国家货币成为国际货币角色的发行准备和价值中性问题。尽管目前尚且缺乏将生产能力同国家信用联系一起的理论体系，但实践中，国家信用被越来越多地视为国家生产体系的完善程度、生

32 王晋斌：《“芯片美元”或成为美霸权新工具》，和讯网，2022年8月22日。

产能力和经济体系的可持续性。国际评级机构通常将 GDP 增长、通胀率、法制环境等诸多因素纳入国家信用评级的参考体系，<sup>33</sup>本质上将经济生产能力和经济增长可持续性视为国家信用构成的核心要素。因此，可将现代金融体系中的国家信用理解为国家生产能力体系的完善程度及国家对生产体系可持续性的维系能力。

中国作为世界生产体系最为健全的工业国家，国内货币政策日臻完善，同时，随着国际贸易结算需求日益增长，人民币币值稳定，发行储备支撑坚实。人民币的发行和流通对应着中国国内强大的生产能力基础，能够通过国际贸易途径实现国内生产物资的购买力转化。当前“价值链”理论被越来越多地运用于企业甚至国家间的产业分工，全球价值链分工逐渐成为国际分工的主要表现形式，分工模式正从传统的行业间分工逐步过渡到行业内不同产品之间和同一产品不同工序之间的分工。中国在全球价值链分工中不可或缺的地位，决定了这种货币发行根基的稳定性，以及人民币作为国际货币具有更加坚实的国际基础。若在一些高端生产制造或不可替代的商品贸易领域，采取强制人民币交易结算制度，人民币国际化进程将进一步加快，将更有助于国际金融体系稳定，有助于从中长期规避“美元武器化”风险。

### 3、体现广大发展中国家需求的新国际货币体系正加速形成

新国际货币体系建立需解决民族国家信用国际化导致的发展利益侵蚀问题，必须超越“牙买加体系”和“布雷顿森林”体系有关“美元中心”的制度缺陷。尽管这一体系尚在概念塑造中，但诸多理念正逐步清晰化，合作架构日益成形。

新国际货币更具实物储备基础和价值中性色彩。以具体实物支撑替代民族国家信用作为国际货币发行准备更具有价值中性色彩。货币发行准备通常系指用于发行纸币的准备金，金本位时期发行准备通常是黄金等贵金属，还有银本位和金银复合本位等发行准备制度。此外，发行准备还可以是本位币、外汇、有价证券、商业票据等其他形式。<sup>34</sup>历史上，大多国家采用黄金和白银作为发行准备制度。新国际货币体系需要以更具价值中性色彩为导向，需要进一步充实和丰富发行储备支撑。比如，魏玛时期的德国，“超级通胀”使得帝国马克的交易信用彻底丧失，魏玛政府一度以德国土地作为发行准备发行“地租马克”，短期内有效地稳住了通胀水平。<sup>35</sup>

33 石晓军，郑海涛：《国家信用体系的多维指数方法及实证研究》，载《财经研究》，2007年1月。

34 张秀莉：《南京国民政府发行准备政策研究》，载《复旦大学博士论文》，2009年3月。

35 王玉柱：《德国马克及欧元时代的货币政策》，武汉大学出版社2016年版，第21-23页。

新国际货币体系下，能源和大宗商品生产国资源储量和生产能力，工业化国家制造业产能、科技创新型国家的知识产权，甚至新国际贸易理论中的要素禀赋都可以成为货币体系的发行储备支撑。

第三世界国家将在新国际货币体系形成中扮演改革先锋的角色。中国等新兴大国在新国际货币体系中的主导角色更加显著，数字化革命为新国际货币体系提供技术支撑。长期以来，第三世界国家一直是国际货币体系改革的呼吁者，也是国际货币体系变革的最重要推动者。新国际货币体系形成过程中的理念和架构塑造是第三世界国家争取世界公平的重要体现。比如，欧亚经济联盟一直呼吁与中国一道，建立一套全新的国际货币体系。<sup>36</sup> 国际货币基金组织（IMF）等机构相关研究文章也在呼吁未来国际货币体系能够更多地体现发展中国家的利益，呼吁在国际货币体系改革中，需要强调货币多元特征，避免美元大一统格局。<sup>37</sup> 国际清算银行（BIS）最新报告提出，可基于主权国家央行基础上，发行具有储备支撑的数字货币，以解决既有虚拟货币存在的种种问题。<sup>38</sup> IMF 和 BIS 均公开表示支持各国加快央行数字货币研发步伐，IMF 甚至提出公私合营的合成版央行数字货币（sCBDC）设想。

全球经济力量格局东升西降是推动国际货币体系变革的决定性因素。大国力量对比将改变国际货币发行储备的国家信用基础。越来越多的国家出于经济安全和经贸发展需要，不断调整其储备货币构成。美元资产经历长周期“泡沫化”增长后，当前正进入下行周期，潜藏风险不容忽视，国际资本“去美元化”将成为未来十年重要发展现象。美国自身经济力量相对衰弱，美元作为国际储备货币和贸易支付货币的弊端持续显现。尤其是当前美国致力于推动全球市场分割的政策举措，将从中长期影响世界贸易形态和国际金融市场格局，世界生产和贸易对于美国依赖的下滑，将从根本上改变美元需求面基础。未来十年，全球范围内的大宗商品、贵金属和普通品计价将迎来交易货币“大转型”时代。中国“一带一路”建设推动形成的新投资和贸易空间将从根本上改变世界市场中既有霸权货币基础。包括金砖国家新开发银行在内的新型金融机构加快推进本币融资或区域融资的政策举措在“去美元化”进程中将越发具有普遍性意义。

36 <http://www.eurasiancommission.org/en/nae/news/Pages/26-10-2020-1.aspx>

37 Emmanuel Farhi, *Toward a Multipolar System*, June, 2019.

<https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2019/06/new-monetary-system-farhi>

38 BIS. *Annual Economic Report 2022*, Sunday 26 June 2022. <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2022e3.pdf>

## 第三章 正在分化的供应链治理体系

近年来，全球供应链屡遭冲击。中美贸易摩擦、新冠肺炎疫情、苏伊士运河堵塞、俄乌冲突等事件都引起了重大的全球供应链扰乱和中断问题。因此，以加强供应韧性为名义，美欧国家出台了一系列政策措施，加大了对供应链的干预，而其直接的影响可能呈现为中美等主要国家在关键产品供应链上的“脱钩”和重新布局。从 20 世纪 90 年代中后期开始，全球供应链的发展依靠各国对贸易自由、投资自由以及创新与科研自由理念的共同追求，而这个时代已经告一段落。美欧国家倾向于要求供应链按照在岸、近岸或友岸外包的原则重新布局，极大地扭曲了贸易与投资的流向。此类歧视性的供应链政策，也为疫后世界经济的复苏带来更大的不确定性。

### 一、美欧对全球供应链的干预趋势

一般认为，全球供应链勃兴于 20 世纪 90 年代，是全球生产分工日益深化、贸易和投资逐渐扩大而自生自发形成的网络。然而，在经历了数十年的持续发展后，自由放任式的全球供应链在带来全球物质财富增长的同时，也造成了一些问题：一方面，全球供应链中的社会问题日益凸显，如贫富分化、生态环境、劳工权益、政治腐败等；另一方面，中国与西方守成大国之间实力对比的变化让后者的焦虑和不安与日俱增，“去中国化”成为其供应链战略的重要目标。在此背景下，以美欧为首的发达国家放弃了以往对全球供应链的放任态度，转而试图通过国家干预来影响甚至是重塑其未来发展方向。

#### 1、通过社会议题影响全球供应链

在欧美自由主义经济学家看来，经济议题应当与社会议题保持距离，企业唯一的社会责任就是实现股东利润的最大化。<sup>39</sup> 但美欧近期对全球供应链的干预却背离了其一贯信奉的自由主

39 Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago and London: The University of Chicago Press, 2002, p.133.

义理论，日益强调在国际经济中加入环境、人权与反腐议题，意图打造其定义下的清洁、正义且廉洁的全球供应链。

### (1) 清洁的全球供应链

在美欧等国的推动下，气候治理与经贸议题的关联度日益紧密，全球供应链的清洁化、去碳化已是大势所趋。一是欧盟提出的碳边境调节机制（CBAM）预计将在 2022 年内成为正式法律文件；二是 2021 年 10 月 31 日，美国与欧盟宣布将在未来设立“全球钢铝安排”（Global Steel and Aluminium Arrangements）以解决所谓“全球非市场产能过剩”问题，降低该行业的碳强度。<sup>40</sup>；三是 2022 年 6 月 28 日，G7 发表声明称将在 2022 年底前成立气候俱乐部，特别强调了要通过碳价格实现减排并加速去碳化工业转型进程。<sup>41</sup>

### (2) 正义的全球供应链

为防止损害人权而造成的“逐底竞争”（race to the bottom）现象，美欧国家越来越强调企业在供应链中的人权尽责要求，推出了一系列相关法案，如美国的《多德—弗兰克法案》和《加利福尼亚州供应链透明度法案》、英国的《现代奴隶制法案》、荷兰的《童工尽责法》、德国的《供应链中企业尽职调查义务法案》、法国的《公司警戒义务法》等。值得注意的是，2022 年 2 月，欧委会制定了《企业可持续发展尽职调查指令》立法草案，要求扩大企业在供应链尽职调查责任。这些法案对企业在劳工和人权领域的注意义务提出了新的要求，标志着人权尽责正在从自愿主义向强制主义转变。

### (3) 廉洁的全球供应链

1977 年，美国通过了世界上第一部禁止跨国贿赂的法律——《反海外腐败法》（FCPA）。该法令后经三次修订，在 1988 年的修订中，该法令被赋予“治外法权”，使美国司法部门能够向使用美国金融及网络服务的外国企业强加此法令，美国也因此获得了借反腐之名干预供应链的法律武器。近年来，FCPA 异常活跃，仅 2017 年就有 11 家公司被罚金额超过 19.2 亿美元。<sup>42</sup>2020 年，尽管受新冠病毒的影响，美国司法部的反海外腐败执法部门却征收了创纪录的

40 U.S. Department of Commerce, “Steel and Aluminum U.S.-EU Joint Statement,” October 31, 2021, <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2021-10/US-EU-Joint-Deal-Statement.pdf>.

41 G7, “G7 Statement on Climate Club,” June 28, 2022, <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057926/2a7cd9f10213a481924492942dd660a1/2022-06-28-g7-climate-club-data.pdf?download=1>.

42 丁叮等：“海外反腐，美国为何成黑心‘判官’”，环球网，2019 年 1 月 31 日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKhBd9>。

78.4 亿美元罚款。<sup>43</sup> 拜登政府上台后，进一步强化了 FCPA 的执法措施，在司法部反海外腐败部门增设了检察官和合规专家，使其机构规模达到了历史最高。值得注意的是，2021 年 12 月，在美国召集的所谓“民主峰会”上，美国国务卿布林肯宣布将在美国国务院设立“全球反腐败问题协调员”，负责在美国外交和对外援助方面整合和提升反腐能力。

## 2、追求绝对安全的全球供应链

拜登上台后，美国进一步强调供应链安全，将其置于内政外交的优先考虑事项。一是炮制供应链韧性（resilience）的概念。2021 年 2 月 24 日，拜登签署第 14017 号行政令，提出“美国需要韧性、多样化和安全的供应链，以确保美国经济繁荣和国家安全”。<sup>44</sup> 二是开展关键供应链评估。2022 年 2 月 24 日，在 14017 号行政令发布一周年之日，美国国防部等 7 个部门各自发布了一份评估报告，并制定了解决供应链脆弱性多年期的战略规划；白宫也在同日发布报告，概述了拜登政府在过去一年中为降低关键供应链脆弱性而采取的行动。<sup>45</sup> 三是在国会的支持下，通过立法对半导体、电动汽车等行业的供应链布局采取行动，使既有战略固定化、长期化。<sup>46</sup>

在目标追求上，美国从奥巴马时期延续至今的战略就是追求供应链在岸化（on-shoring）。2009 年 12 月，奥巴马政府发布《重振美国制造业框架》，吹起了美国制造业回归的号角；2018 年，特朗普政府发布《美国先进制造业领导战略》，并大力鼓吹“买美国货、雇美国人”；拜登政府很大程度上延续了上一任政府的经贸政策，提出了“以工人为中心的贸易政策”，试图将制造业留在国内。

其次是追求供应链近岸化（near-shoring）。特朗普政府成功促成了北美自由贸易协定（NAFTA）向《美墨加协定》（USMCA）的转变，为美国制造业部分回归北美提供了制度上的动力。加拿大和墨西哥因此得以取代中国成为美国最大和第二大贸易伙伴。拜登政府上台后，USMCA 继续发挥作用，为美国部分领域（如电动汽车）的产供应链布局提供了平台。

43 United States Department of Justice, “Fraud Section: Year in Review 2020,” February 2021, p.6, <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1370171/download>.

44 The White House, “Executive Order on America’s Supply Chains”, February, 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

45 The White House, “The Biden-Harris Plan to Revitalize American Manufacturing and Secure Critical Supply Chains in 2022,” February, 24, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/24/the-biden-harris-plan-to-revitalize-american-manufacturing-and-secure-critical-supply-chains-in-2022/>.

46 详见第二部分。

最后是追求友岸化（friend-shoring）。在拜登政府“价值观外交”的指引下，美国意欲强化与所谓“民主国家”的经贸往来，推行“友岸外包”，其重点在跨大西洋与“印太”两条线，分别以2021年成立的“美欧贸易和技术委员会”（TTC）和2022年创建的“印太经济框架”（IPEF）为载体。

欧盟除了配合美国“友岸外包”战略外，也强调供应链安全。2021年5月，欧盟委员会更新了“欧盟工业战略”（EU Industrial Strategy），对欧盟对外依存情况进行了分析，发现在其进口的5200项产品中，有137项关键产品严重依赖外部供应商，集中在能源密集型产业（如原材料）和健康生态系统（如药物成分）以及与绿色和数字化转型相关的其他产品。欧盟同时还就原材料、电池、活性药物成分、氢气、半导体和云计算与边缘计算技术发布了6份深度供应链审查报告。<sup>47</sup>

### 3、政治因素对社会议题的干扰

尽管美欧解决全球供应链中的社会问题有一定合理性，但在追求供应链安全的过程中，社会议题往往被异化为政治安全问题。比如，在推进塑造供应链清洁化过程中，美欧提出的方案都具有高度的封闭性和浓厚的绿色保护主义色彩；再比如，在解决供应链中的劳工问题时，美国以子虚乌有的“新疆强迫劳动”为名强推“维吾尔强迫劳动预防法案”（UFLPA），用极其不合理、不合法的方式干扰中美供应链；又比如，在应对供应链中的腐败问题时，FCPA的长臂管辖不仅令企业背负了巨大的合规成本，也成为了美国打压他国产业的工具。特别值得注意的是，在政治因素的干预下，欧洲议会搁置了《中欧全面投资协定》（CAI）的签署进程，极大影响了中欧在环境和劳工议题上的合作。

## 二、俄乌冲突对部分商品供应链的影响

俄乌冲突与新冠疫情的叠加效应不仅干扰了全球供应链稳定，还在心理层面冲击了国家对安全的感知。在“不安全”感的推动下，美欧等国进一步加强了对个别关键领域的供应链干预

47 European Commission, “Updating the 2020 Industrial Strategy: towards a stronger Single Market for Europe’s recovery,” May 5, 2021, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_1884](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1884).

措施，甚至不惜以违反国际经贸规则和牺牲经济效率为代价。在这种感知与行动的恶性循环作用下，全球粮食、能源、半导体和电动汽车供应链出现了一些新的变化趋势。

## 1、最不发达国家遭受粮食危机

俄罗斯和乌克兰是小麦和玉米等农产品的重要出口国，因此俄乌冲突的爆发对全球粮食供应链造成了重大冲击：第一，增加国际运输成本。受冲突和新冠疫情的双重因素影响，国际航运价格居高不下。据克拉克森海运指数显示，自 2 月俄乌冲突爆发后，航运价格一路走高并持续保持高位。<sup>48</sup> 尽管俄乌七月间达成的《黑海谷物倡议》（Black Sea Grain Initiative）部分缓解了运输压力，但鉴于俄乌冲突仍未出现终结的曙光，粮食供应链受阻的风险远未消除。第二，加剧了全球粮食价格的波动。联合国粮农组织食品价格指数显示，俄乌冲突爆发后，国际粮价出现了暴涨。尽管此后随着植物油和谷物指数大幅走低，国际粮价开始逐渐回落，但相较 2019 年和 2020 年依然处在高位。<sup>49</sup> 第三，冲击粮食供给量，加剧部分国家的粮食危机。尽管 2022 年 7 月开始，乌克兰粮食出口逐渐恢复，但截至 8 月 10 日，乌克兰 2022/23 年度的粮食出口量仅为 220 万吨，同比下降近 52%。<sup>50</sup> 据经合组织（OECD）预测，2022–2023 年度，乌克兰小麦、玉米和大麦的产量及出口量将较往年出现大幅下滑。<sup>51</sup> 因为中东、非洲与最不发达经济体在谷物与化肥的进口上严重依赖俄乌两国，其受到供给短缺与价格上涨风险的冲击更大。<sup>52</sup>

## 2、能源供应链断裂直击欧盟

俄罗斯是重要的化石能源供应国。2021 年，俄罗斯天然气出口排名世界第一，占全球出口的 23.6%；原油出口世界第二，占全球 12.3%；煤炭出口世界第三，占全球 17.9%。<sup>53</sup> 俄乌冲突爆发后，在西方国家制裁及俄罗斯反制裁措施的共同作用下，国际能源供应链受到了剧烈

48 参见联合国贸发会议网站：<https://unctad.org/ukraine-in-focus>。

49 参见国际粮农组织网站：<https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/zh/>。

50 新浪财经：《乌克兰 7 月粮食出口环比大增近 23%，但仍远低于冲突前水平》，2022 年 8 月 10 日，<https://finance.sina.com.cn/roll/2022-08-10/doc-imizirav7608458.shtml>。

51 OECD, “The impacts and policy implications of Russia’s aggression against Ukraine on agricultural markets,” Updated on 5 August 2022, p.4, <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-impacts-and-policy-implications-of-russia-s-aggression-against-ukraine-on-agricultural-markets-0030a4cd/>。

52 盛斌：《俄乌冲突对全球贸易的影响》，载《国际经济评论》，2022 年第 3 期，第 18 页。

53 BP, “Statistical Review of World Energy 2022,” <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf>。



冲击：第一，能源价格剧烈波动。据联合国贸发会议能源价格指数显示，布伦特原油价格指数一度升至 162.04（3 月 8 日），尽管此后略有回落，但依然保持在高位运行。<sup>54</sup> 天然气价格的波动更加剧烈。因管道天然气不易转移出口，加之北溪 1 号的供给被极大削减，天然气价格自 6 月中旬起出现了新一轮的上涨。第二，打乱欧盟能源转型步伐，影响全球能源贸易和投资。2021 年，欧洲从俄罗斯进口的天然气（包括管道天然气和液化天然气）、原油及煤炭分别占进口总量的 37%、25% 和 20%。<sup>55</sup> 尽管长期看，欧盟转向清洁能源的决心并未动摇，但在巨大的能源供给压力下，一些欧洲国家不得不暂时加大对化石能源的使用。目前，希腊已明确提出将弃煤进程从 2025 年推迟到 2028 年；英国、意大利、德国和波兰等煤炭消费大国则采取了延长燃煤机组服役时限、启动煤炭战略储备、提高煤矿产量等措施确保煤炭供应。<sup>56</sup> 第三，促使欧盟探索供给渠道多元化。为了摆脱对俄天然气的依赖，欧洲与美国就 LNG 供应达成了协议：美国将在 2022 年增加 150 亿立方米的 LNG 供应，而欧盟委员会承诺到 2030 年，每年向美国额外购买 500 亿立方米的天然气。除了与美国加强合作外，欧盟还计划从卡塔尔、埃及、西非等国家和地区增加天然气进口。

### 3、半导体和电动汽车产业连锁反应

在工业领域，近年来半导体和电动汽车的供应链尤为引人注目。尽管俄、乌在这两个领域都不具有产业优势，但俄乌冲突依然在物质和心理两方面对相关供应链造成了影响。

在原料供给方面，俄罗斯是生产新能源汽车所需的关键矿物钪和铈的重要供应国。2019 年，全球 26% 的钪、20% 的一类电池级镍和 7% 的铈由俄罗斯提供；乌克兰则对全球半导体制造级的氖气供应超过 90%。<sup>57</sup> 俄乌冲突后，以上原材料供给都受到了不同程度的冲击，对芯片和电动汽车供应链造成了一定影响。

但是，俄乌冲突对半导体和电动汽车供应链更大的影响在心理层面，它促使美欧加速通过立法和行政手段强化供应链安全。在芯片领域，8 月 9 日，美国通过了《芯片与科学法案》，在对芯片研发和制造领域提供 527 亿美元补贴的同时，还针对所谓“受关注国外实体”（foreign

54 参见联合国贸发会议网站：<https://unctad.org/ukraine-in-focus>。

55 参见联合国贸发会议网站：<https://unctad.org/ukraine-in-focus>。

56 彭文生：《能源供给冲击下的全球绿色转型》，第一财经，8 月 4 日，<https://www.yicai.com/news/101494971.html>。

57 WTO, “The Crisis in Ukraine: Implications of the war for global trade and development,” April, 2022, p.8, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/impactukraine422\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/impactukraine422_e.pdf)。

entity of concern) 设置了“毒丸条款”。<sup>58</sup> 在制造芯片的关键气体供应受到冲击后，欧盟对其芯片供应链的担忧与日俱增，正在紧锣密鼓地制定《欧盟芯片法案》。<sup>59</sup>

在电动汽车领域美欧同样出台了诸多干预措施。8月16日，美国正式通过《2022年通货膨胀削减法案》，对电动汽车进行了大规模补贴，甚至还加入了一些有违WTO规则的条款。<sup>60</sup> 欧盟则针对汽车零配件、动力电池和新能源汽车提高了相关贸易和技术壁垒，如积极推动《电池及废电池法规》立法进程，以强化对碳足迹管理、原料尽职调查和循环经济回收率的相关要求。

### 三、全球供应链治理格局、规则与理念的分化

进入本世纪后，全球供应链屡遭冲击：2008年暴发的全球金融危机，标志着全球化的盛极而衰，全球供应链发展态势出现了转折；2016年特朗普总统上台，美国民粹思潮进一步抬头，一系列贸易保护主义政策的出台再次对全球供应链造成负面影响；2020年新冠肺炎疫情的全球蔓延持续时间长、波及面广、伤亡惨重，由此引起的供应链中断、扰乱和争夺的情形较任何一次突发事件更为突出。<sup>61</sup> 2022年3月，俄乌爆发激烈的军事冲突，这场冲突或将终结世界在过去三十年所经历的全球化浪潮，迫使全球供应链进一步重构，走向短链化、本地区化甚至国家的自给自足。<sup>62</sup> 在此背景下，未来全球供应链治理在格局、规则和理念三个层面都可能出现一些新变化。

#### 1、供应链治理格局的分化：三大中心和“两个世界”

近年来，全球供应链逐渐形成了北美、西欧与东亚三大区域网络，分别以美国、德国和中日韩为节点。这一方面体现了全球化降速后国际合作区域化趋势，另一方面也反映了供应链靠

58 法案要求要求受到美国政府补贴的芯片制造企业不得与中国等“受关注国外实体”开展共同研究或技术许可行为，也不得在后者境内扩大28纳米及以下的芯片生产业务。

59 Guillaume Ragonnaud, “The EU Chips Act: Securing Europe’s Supply of Semiconductors,” EU Legislation in Progress Briefing, European Parliament, July 2022; IEA, “Global EV Outlook 2022,” July 2022, p.145.

60 如设置“国内含量要求”，规定电动汽车搭载的电池必须使用在美国或者与美国签有自由贸易协定的国家开采、处理或者回收加工的关键矿物。

61 王中美：《欧美供应链韧性战略的悖论与中国应对》，载《太平洋学报》，2022年第1期，第36页。

62 易小准：《俄乌冲突对多边贸易体制的影响》，载《国际经济评论》，2022年第3期，第10页。

近消费市场的趋势性变化。

但与此同时，在美欧等国的干预下，“两个世界”的供应链结构也在隐隐浮现。在“友岸外包”战略的引导下，美欧一方面加强在关键供应链上的合作，另一方面会以意识形态划界，推行“去中国化”措施。鉴于中国已经深刻嵌入在全球经贸体系中，完全“去中国化”并不现实，但关键供应链（特别是高科技产品的供应链）可能会随着西方国家贸易管制和投资审查的加剧，日益集中在所谓“民主国家”的小圈子内。

## 2、供应链治理规则的分化：效率优先和安全至上

近年来，供应链治理规则在效率和安全的追求上都有所进展。一方面，为追求供应链效率，贸易和投资规则的自由化仍在不断发展。尽管 WTO 在推进贸易规则自由化上举步维艰，而建立一个全球投资治理框架更是渺若烟云，但区域层面上的规则创设却方兴未艾，特别是 CPTPP、CETA、RCEP 等超大地区贸易协定（mega-RTA）极大促进了本地区的贸易和投资。但另一方面，为追求供应链安全，美欧等国国内法律规则的域外效力日益得到凸显。美国与贸易管制相关的制裁和次级制裁措施不仅限制了正常的贸易往来，也让企业背负了沉重的合规成本。在投资审查方面，美国不仅强化了国内安审，还正在酝酿推出新的法案，以审查美国公司涉及“国家关键能力”（national critical capability）的对外投资。据荣鼎集团（Rhodium Group）估测，该审查机制如落地将涵盖约 43% 的美国在华投资，迫使相关企业重新审视他们的投资。<sup>63</sup> 欧盟同样加强了联盟层面上的投资审查机制。2020 年 10 月 11 日，欧盟全面实施“外国直接投资审查框架”，赋予欧委会向成员国提出指导性意见的权力。

然而，为了追求安全目标而改变和重塑供应链代价高昂，效率和安全目标可能会表现出越来越强的张力。对企业来说，原本“适时供应”（just in time）策略一直被视为高效的生产 and 库存管理模式，但在新的供应链安全规则的指引下，企业不得不牺牲经济利益，采取“以防万一”（just in case）的供应链模式，保证关键零部件、材料以及高需求产品的安全库存。据亚行测算，如果 10%–20% 的海外供应链被转包回流，全球贸易估计将收缩 13%–22%。<sup>64</sup>

63 Thilo Hanemann et al., “Two Way Street – An Outbound Investment Screening Regime for the United States?” Rhodium Group, January 26, 2022, <https://rhg.com/research/tws-outbound/>.

64 Asian Development Bank, “Asian Economic Integration Report 2021: Making Digital Platforms Work for Asia and the Pacific,” February 2021, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/674421/asian-economic-integration-report-2021.pdf>.

### 3、供应链治理理念的分化：合作共赢和相互倾轧

更深层地看，供应链治理面临着严重的理念分化。一方面，中国和一些发展中国家努力在这个充满不确定的世界争取全球供应链的通畅和稳定。今年6月23日，金砖国家领导人第十四次会晤核准了《金砖国家加强供应链合作倡议》，提出了支持包容和基于规则的多边贸易体系，加强维护供应链的开放、高效、稳定、透明、可靠和韧性。但另一方面，个别国家将经济政治化、贸易工具化、标准武器化的倾向越来越重，严重破坏全球产业链和供应链稳定。

就在本文截稿之日，全球供应链正面临着一场新的危机：今夏欧亚大陆普遍遭受高温酷暑，由此造成的干旱等自然灾害正在进一步考验着全球供应链。事实上，相比俄乌冲突来说，极端天气等自然灾害的增多对全球供应链的影响或许更加持久而深刻。面对危机，人类社会需要意识到，只有合作共赢才能解决供应链问题，相互倾轧只会让问题日益严重；只有全球供应链高效、安全与稳定，一国的供应链才能高效、安全与稳定。

## 第四章 突出的發展難題與治理困境

### 一、复合型危機與全球發展挑戰的加劇

2022 年 10 月 5 日，世界銀行發布兩年一度的《貧困與共享繁榮》報告，估計 2020 年新冠大流行病使全球範圍內約 7000 萬人陷入極端貧困，是 1990 年開始監測全球貧困以來最多的一年。<sup>65</sup> 而且疫情的影響具有不對稱性，底層 40% 的人群平均遭遇了 4% 的收入損失，是頂層 20% 人群平均收入損失的兩倍，標誌著全球收入趨同時代的結束。<sup>66</sup> 2022 年以來，俄烏軍事衝突爆發疊加新冠疫情變種的持續蔓延和地緣政治風險等既有因素，使本已承壓的世界經濟“雪上加霜”，加劇新冠疫情大流行病已經導致的全球發展分化。

#### 1、糧食與人道主義危機

2022 年全球糧食、能源等大宗商品價格高漲，糧食進口依賴較重的发展中國家糧食不安全和人道主義危機凸顯。受政治經濟和極端天氣等因素影響，2021 年全球 53 個貧困國家和地區已有近 1.93 億人口面臨“危機”級別或更嚴重的突發性糧食不安全狀況，與 2020 年創紀錄的人數相比又增加 4000 萬人。<sup>67</sup> 俄烏衝突爆發進一步導致糧食價格暴漲，使他們陷入糧食危機。如非洲大部分國家的消費者價格指數（CPI）構成中超過三分之一為能源與食品，且總體糧食進口依賴度高，2020 年非洲國家進口 40 億美元農產品，其中 90% 為小麥，而全球 30% 的小麥產自俄羅斯和烏克蘭，因此俄烏戰爭的爆發對非洲糧食安全的影響尤其突出，其中埃及是世界上最大的小麥進口國，86% 的進口來自俄烏兩國，貝寧、剛果、佛得角、坦桑尼亞等很多非洲

65 World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*, Washington, DC: World Bank 2022, <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-and-shared-prosperity>.

66 See Ibid..

67 聯合國世界糧食計劃署：《2022 年全球糧食危機報告》，2022 年 5 月 4 日，<https://zh.wfp.org/publications/2022nianquanqiuliangshiweijibaogao>.

国家对俄乌小麦进口的依赖度亦超过一半，遭遇严重的输入性通胀。<sup>68</sup> 当前全球粮食安全危机突显全球粮食供应链、粮食贸易和粮食金融体系的脆弱性，以及全球发展的不公平性和不平衡性，背后是美国等发达经济体的巨额农业补贴和全球粮食贸易体系的扭曲。全球粮食危机叠加疫情和债务危机，带来全球减贫与发展事业的严重倒退，联合国 2030 年可持续发展议程已难以如期实现。

## 2、经济增长困境

近年来全球化进程进一步受阻，全球经济面临陷入衰退及滞胀的风险，制约发展中国家外需和增长。俄乌冲突暴发加剧疫情导致的全球贸易中断局面，特别是美欧不断加大对乌军事经济援助和对俄经济制裁，使俄乌冲突呈复杂化长期化之势，加剧全球化分裂风险，表明全球大宗商品、金融市场和供应链短期内难以正常化，意味着全球通胀的根源难以消除，而经济增长陷入停滞的“滞胀”风险加大。根据美联储公开市场委员会于 2022 年 9 月份的最新预测，2022 年作为货币政策主要参照指标的个人消费支出指数（PCE）为 5.4%，仍处于上升通道，而剔除能源和食品等季节性因素的核心 PCE 为 4.5%，预计直至 2024–2025 年间才达到其 2% 的目标值。<sup>69</sup> OECD 估计，俄乌战争的爆发可能带来全球通胀上升约 2.5%，全球 GDP 增长率下降 1% 以上。<sup>70</sup> 世界经济将进入高通胀、高利率、高债务、低增长的新“三高一低”时代。<sup>71</sup> 世界银行于 2022 年 9 月最新发布报告指出，2023 年除能源外的全球核心通胀率仍将维持在 5%，是疫情前的近两倍，央行同步加息的程度为过去 50 年来所未见，2023 年全球平均利率将达 4%，较 2021 年均值高 2% 以上，从而使 2023 年全球经济增长率降至 0.5%，按人均水平计算收缩 0.4%，达到技术性衰退的标准。<sup>72</sup> 美、欧、日、中等主要经济体增长均呈现下行趋势，直接冲击发展中国家的贸易需求和经济增长，带来其收入下降。

68 UNDP, The Impact of the War in Ukraine on Sustainable Development in Africa, May 24, 2022, <https://www.undp.org/africa/publications/impact-war-ukraine-sustainable-development-africa>.

69 Federal Open Market Committee, Summary of Economic Projections, September 21, 2022, <https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/fomcprojtabl20220921.htm>.

70 OECD, OECD Economic Outlook, Interim Report March 2022: Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/4181d61b-en>.

71 朱民：“2022 年之后世界经济金融新变局”，《财经》新媒体，2022 年 3 月 18 日，<https://finance.sina.com.cn/hy/hyjz/2022-03-18/doc-imcwiwss6825305.shtml>.

72 Justin Damien Guénette, M. Ayhan Kose, and Naotaka Sugawara, Is a Global Recession Imminent? EFI Policy Note, World Bank Group, September 2022, <https://www.worldbank.org/en/research/brief/global-recession>.

### 3、系统性债务危机风险

全球经济衰退与金融紧缩同步，对发展中国家金融体系的冲击更大，使其面临新一轮汇率贬值和资本外逃，并增加系统性债务危机的爆发风险。为应对疫情，美国为首的发达经济体实施史无前例的宽松货币和财政政策刺激，不仅给其自身带来政府债务的膨胀和通胀压力，也带来全球性的流动性宽松和债务扩张。包括中国在内的新兴经济体自身亦增加发债规模，以应对开支扩大的需求，使全球总体债务水平升至 303 万亿美元。<sup>73</sup> 但新兴和发展中国家的债务脆弱性存在较大差异。能源价格的高涨给资源出口型国家带来更多的收入，从而得以更好地应对国际金融动荡。金砖国家等规模较大的新兴国家虽然也出现资本外逃和汇率贬值的情况，但拥有更多的外汇储备，韧性更强，但一些规模更小、粮食和能源进口依赖较高、新进入债市不久的国家更为脆弱。2022 年 7 月初彭博社发布的一份监测报告认为，有 19 个新兴国家国债收益率超过 10%，存在违约的实际可能，覆盖 2370 亿美元主权债券，占新兴国家主权债券总规模的 17%，斯里兰卡等已出现违约，未来萨尔瓦多、加纳、埃及、突尼斯及巴基斯坦的脆弱性最为突出。<sup>74</sup> 国际货币基金组织和世界银行认为，截止 2021 年底，73 个最落后国家中有 60% 已经或有较高风险陷入债务压力（debt distress）。考虑到世界经济增长放缓、粮食能源进口成本上升等因素短期内难以缓解，带来发展中国家国际收支的持续恶化，或可能使得发展中国家流动性不足演变为系统性的债务不可持续危机。

## 二、战略竞争驱动国际发展体系进一步分化的风险

全球减贫事业倒退与 2030 年全球可持续发展议程落实挑战加大的背景下，各主要经济体进一步加大对外发展援助力度。但是，援助的战略化趋势明显，可能带来国际发展体系的进一步分化。

<sup>73</sup> Tommy Wilkes, Emerging markets drive global debt to record \$303 trillion - IIF, Reuters, <https://www.reuters.com/markets/europe/emerging-markets-drive-global-debt-record-303-trillion-iif-2022-02-23/>.

<sup>74</sup> Sydney Maki, Historic Cascade of Defaults Is Coming for Emerging Markets, Bloomberg, July 8, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-07/why-developing-countries-are-facing-a-debt-default-crisis>.

## 1、援助实际增长的局限

2021 年发展援助委员会 (DAC) 成员国提供的官方发展援助 (ODA) 总额为 1789 亿美元，与 2020 年相比实际增长 4.4%，创新的历史高点，其占 DAC 成员国国民总收入 (GNI) 的比重亦由 0.32% 升至 0.33%。<sup>75</sup> 但是，仔细分析 DAC 援助资金的构成和分配数据可发现，援助的实际增长有限，远不能满足国际发展危机挑战的需求。

一是中长期援助增长有限。对发展中国家的援助资金增长主要用于新冠疫苗捐赠等危机性救助事项，而中长期发展援助供给增长有限。2021 年 DAC 总的 ODA 中有 187 亿美元与疫情救助有关，占总规模的 10.5%，其中疫苗援助 63 亿美元，占比 3.5%。如果剔除疫苗援助，2021 年 DAC 援助总规模仅增长了 0.6%。<sup>76</sup> 而且，DAC 提供的疫苗援助主要来自其国内供给过剩的疫苗折价计算，合计 8.57 亿剂，而非专门为援助发展中国家而购买，因此将其计算入 ODA 在道义上受到很大的非议。在新冠疫情暴发前，DAC 援助的主要增长便来自难民救助，而这些开支主要用于援助国国内难民收容成本，而未真正提供给发展中国家，特别是 2016 年 DAC 难民相关开支达 160 亿美元，占当年 ODA 总额的 11%。

二是官方发展援助实际优惠性下降。近年来，DAC 成员的援助越来越多地使用贷款方式，ODA 的优惠性不断下降甚至完全消失。如按 DAC 统计，2021 年日本作为第三大援助国，提供了 176 亿美元 ODA，但其中有 55% 以贷款方式提供，韩国和法国的相关比例为 36% 和 23%。<sup>77</sup> DAC 成员以实际高于融资成本的利率提供贷款，而仍可以 40 多年前确定的援助标准计算为援助。为此，DAC 开展了“援助现代化”的统计方式改革，自 2019 年起停止采用“净援助资金流”的口径统计 ODA，而采用单纯的“赠款成分”标准，但是仍没有真正参照市场利率衡量赠款成分，很多按市场利率提供的贷款仍被统计为 ODA，使得 DAC 成员国仍很容易夸大 ODA 优惠性数据。DAC 成员国通过开发性金融机构 (DFIs) 提供的援助规模亦被人为夸大。<sup>78</sup> Eurodad 估计，2021 年 DAC 的 ODA 数据可能虚高 162 亿美元，占比高达 9%，包括 23 亿美元过剩新冠疫苗援助、41 亿美元对私人部门工具的援助、93 亿美元用于援助国国内的难

75 ODA Levels in 2021-Preliminary Data, OECD, April 12, 2022, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>

76 See Ibid..

77 See Ibid..

78 Gerardo Bracho et. al. (ed.), *Origins, Evolution and Future of Global Development Cooperation: The Role of the Development Assistance Committee (DAC)*, Bonn: German Development Institute 2021, pp. 263-267.



民援助及 4.84 亿美元减债成本。<sup>79</sup> 俄乌危机加剧全球通胀压力，美欧日等主要援助国均面临日益严峻的削减财政开支压力，ODA 统计方式的争议会进一步凸显。

## 2、援助战略化趋势明显

新世纪第二个十年以来，ODA 的战略化趋势日趋明显。美国特朗普政府以来，不仅极力推动中美双边层面的科技、金融和贸易脱钩，同时在全球层面实施国际发展援助与贸易政策的联动，包括签署“2018 年善用投资促进发展法案”（“BUILT 法案”），在海外私人投资公司（OPIC）基础上组建新的“美国国际开发金融公司”（DFC），将投资额度加倍至 600 亿美元，同时对美国进出口银行（EXIM）提供新的授权，实现自 2004 年小布什时期“千年挑战公司”成立以来发展政策最大的调整。

拜登政府上台以来，对内积极推动财政刺激经济计划，对外更加积极利用援助工具，以重塑美国的国际形象和拉拢发展中国家，促进关键部门全球供应链的“去中国化”，迫使受援国“选边站队”。拜登政府还利用七国集团（G7）、四方机制（QUAD）、印太经济框架（IPEF）等加强与其盟国联合，加大对中国实施战略竞争，寻求与中国在科技和经济领域的“脱钩”，其中的一大手段便是利用官方融资工具加大对发展中国家关键基础设施建设的支持。2021 年 G7 高调提出“建设更美好世界（Build Back Better World, B3W）”倡议，并于 2022 年 6 月更名为“全球基础设施投资伙伴（PGII）”计划，提出到 2027 年共同为发展中国家基础设施建设动员 6000 亿美元。在此之前，欧盟、英国等亦分别提出“全球门户（Global Gateway）”和“清洁绿色倡议”等地区性方案。

相应地，美国拜登—哈里斯政府在国内发起确保 PGII 落实的“全政府”协调网络，任命“PGII 总统特别协调人”，负责美国务院、财政部、商务部及美国国际援助署、千年挑战公司、国际开发性金融公司、进出口银行等政府部门及政策性融资机构协调。拜登政府推出的“全政府”落实路径亦是为了更好地打好其自身混合融资的“组合拳”，最大化动员社会资金。此外，与特朗普政府相比，拜登政府特别加大了对世界银行等多边发展机构的援助，以塑造基础设施相关标准及受援国政策。2021 年美国提供的 ODA 规模 403 亿美元，较 2020 年实际提升 14.4%，

79 Julia Ravenscroft, Rise in Overseas Aid in 2021 Still Fails to Meet Needs of Global Crises, Eurodad, 12 April 2022, [https://www.eurodad.org/oda\\_figures\\_2021](https://www.eurodad.org/oda_figures_2021).

很大程度上是因为增加了对多边援助的贡献。<sup>80</sup>

这些竞争性的倡议有利于发展中国家获得更多的融资，但其目的在于占领数字、新能源等关键基础设施部门的标准和话语权，打造“一带一路”的替代版本，实际上不利于受援国发展。据英国《金融时报》报道，美国 DFC 于 2021 年初与厄瓜多尔政府签署一项协议，为后者提供 35 亿美元帮助其偿还欠中国债务，条件是厄政府承诺将中国公司排除在其电信网络设备采购之外。<sup>81</sup>2015 年联合国第三次国际发展融资会议提出要通过官方支持提供担保、股权、营商环境建设、能力建设等方式最大化动员私人资源和支持“私人部门解决方案”。<sup>82</sup>美国及其盟国利用该新的范式理论加大对其企业的支持。

### 三、构建需求导向的多边与多元发展伙伴关系

历史背景下看，国际发展援助主要受援助提供国一侧战略竞争目的、特别是冷战思维的驱动。20 世纪 90 年代后，OECD 内部展开关于援助失败的大规模反思，并通过系列高级别论坛提出关于提升援助和发展有效性的系统性原则，其核心便是强调国际发展合作中的东道国自主性和需求导向。2015 年联合国通过新的 2030 年可持续发展目标 (SDG)，进一步突出要超越援助、动员各类社会资源，最大化国际发展融资，构建政府与私人部门共同合作的多元发展伙伴关系。

但是，如上所述，新一轮的战略竞争逻辑正日益主导援助国国际发展政策的走向，使国际发展合作体系面临新的分化风险，而偏离发展中国家真正的发展需求和 SDG 目标要求，最终可能加剧国际分化与动荡，而伤及援助国自身的利益。多重危机冲击与全球通胀治理的压力上升，不仅使国际发展面临挑战，亦会加剧地缘冲突和不稳定局势，要求主要经济体摒弃“零和博弈”的思维，合作应对全球发展面临的共同挑战：

---

80 ODA Levels in 2021-Preliminary data, OECD, April 12, 2022, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>.

81 US Development Bank Strikes Deal to Help Ecuador Pay China Loans, Financial Times, January 15, 2021.

82 Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (Addis Ababa Action Agenda), Resolution adopted by the UN General Assembly on 27 July 2015, 17 August 2015, Doc. No. A/RES/69/313.

## 1、加强 G20 框架下债务治理协调

2020 年，G20 先后通过为 73 个最贫困国家提供暂缓偿还双边债务的倡议（DSSI）及不可持续债务处置的共同框架（Common Framework）。从双边官方债务构成看，中国是 DSSI 国家最大的双边债权国，同时也为 DSSI 作出了最大的贡献，同时在共同框架下与巴黎俱乐部及其他 G20 成员国就乍得、赞比亚债务处置申请达成实质性协议，使其得以及时获得 IMF 资源和避免主权评级下调。<sup>83</sup> 中国还推动 IMF 达成特别提款权（SDR）增发协议，并向非洲国家转借 100 亿美元等值 SDR，占总承诺额的八分之一<sup>84</sup>。相比较而言，G7 国家在双边债权中占比较小，但是非官方债权的重要来源地，占比约 40%，特别是英国占比近 24%。<sup>85</sup> DSSI 国家外债主要以美元为计价货币，表明美国在控制债务局势恶化方面具有至关重要的责任。这意味着发达与新兴经济体应在推动“共同框架”下公私各类债权人合作和公平分摊责任方面更多加强合作。

## 2、最大化动员国际发展资源

发展中国家债务风险的治理需要存量处置与增量动员相结合，而在危机时期，增量资源需要政府在动员私人资源方面发挥更大作用。但目前 G7 国家构建的公共部门动员私人资源话语体系具有明显的排他性，以展示其不同于新兴经济体所谓“国家主导的发展合作模式”的道义和模式优势。实际上，新兴国家对发展中国家基础设施建设提供的中长期直接贷款虽然在方式上较为传统和单一，但就其规模而言远超 G7 国家所宣称的各类创新性融资工具方式，在帮助发展中国家提升基础设施、促进私人贸易和投资方面效果更为直接，也被认为是危机时期最为耐心的长期资本。

疫情等多重危机冲击背景下，实际上无论是 G7 还是新兴国家政策性金融机构均不断提升风险防范意识，在对外贷款和融资方面更为谨慎，驱动 G7 金融机构和企业更为客观理性地认识新兴机构的价值，寻求基于比较优势的“抱团取暖”和融合发展。一方面，德国 Euler Hermes、日本 JBIC 及意大利 SACE 等 G7 国家官方融资机构已经与中国进出口银行等政策性

83 Zambia's Creditor Committee Agreement Eases Path Out of Default, Wed 10 Aug, 2022 - 23:27 ET, <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/zambias-creditor-committee-agreement-eases-path-out-of-default-10-08-2022>.

84 金中夏：“为全球经济金融治理贡献中国力量”，载《中国金融》2022 年第 16 期。

85 作者根据世界银行来源数据计算。

金融机构共同支持了一些发展中国家项目，英国 UKEF 则为利用中国极具成本效益的工程、采购及建设公司（EPCs）和项目建设能力，与其自身高质量的管理能力相结合，提供了相应的结构性安排；另一方面，中国的承包商开始更积极地寻求欧洲金融机构支持。<sup>86</sup>UKEF、Euler Hermes 等欧洲官方出口信贷机构表示，未来与中国相关机构合作支持大型项目，具有建设性的意义。<sup>87</sup>

### 3、提升国际金融机构的建设性作用

在国际发展体系分化风险加大的背景下，OECD 更加难以成为新兴与传统经济体就国际发展政策开展对话协调的平台；G20 作为国际发展治理协调主要平台的作用会进一步显现，但其作为非正式机构，在动员资源、应对危机和促进政策对话方面对国际货币基金组织和世界银行等多边发展和金融机构的倚重会进一步上升。如上所述，美国等 G7 国家正加大对多边机构援助以塑造其政策走向。相关机构应更加战略性地维护其政治中立性地位，在债务可持续性分析框架、官方发展融资可持续性原则、高质量基础设施原则等重大政策性议题上维护各方利益平衡，促进基于 SDG 的国际发展规范对话和协调。

---

86 Export-Import Bank of the United States, Report to the US Congress on Global Export Credit Competition, June 2022, pp. 39-40.

87 See Ibid..

## 关于上海国际问题研究院

上海国际问题研究院成立于 1960 年，是隶属于上海市人民政府的高级研究机构和知名智库。我院的主要任务是：以服务党和政府决策为宗旨，以政策咨询为方向，通过对当代国际政治、经济、外交、安全的全方位研究，为党和政府决策提供有力的智力支持；通过与国内外研究机构和专家学者的合作交流，增强我国的国际影响力和国际话语权，提升国家的软实力。多年来，我院一直被国内外权威机构评为中国最重要的国际问题和中国外交智库之一。

上海国际问题研究院下设六个研究所和六个研究中心，分别是：全球治理研究所、外交政策研究所、世界经济研究所、国际战略研究所、比较政治和公共政策研究所、台港澳研究所；美洲研究中心、亚太研究中心、俄罗斯中亚研究中心、西亚非洲研究中心、欧洲研究中心、海洋与极地研究中心。我院还有八个研究平台，分别是：中国特色大国外交理论与实践研究中心、世界政党与政治研究中心、中国与南亚合作研究中心、网络空间国际治理研究中心、“一带一路”与上海研究中心、上海民间外交研究基地、中日关系研究中心和国际传播中心。此外，我院还是上海市国际关系学会和上海国际战略问题研究会的机构会员。

上海国际问题研究院编辑出版的中文双月刊《国际展望》和英文季刊 *China Quarterly of International Strategic Studies* 已经成为国际问题研究领域的重要学术论坛。

宣发统筹

朱菊华

张珺

美术编辑

葛介艺

主 编

陈东晓 上海国际问题研究院院长 国际传播中心主任

出品人

李 忻 上海国际问题研究院国际传播中心执行主任

© 本报告版权归 上海国际问题研究院 所有

联系方式

地址：上海市徐汇区田林路 195 弄 15 号

邮政编码：200233

联系电话：+86-21 54614900

传真：+86-21 64850100

<http://www.siis.org.cn>

© 2022 Shanghai Institutes for International Studies

Shanghai Institutes for International Studies

195-15 Tianlin Road, Xuhui District

Shanghai 200233, PRC

Tel/Fax: +86 21 64850100

[www.siiis.org.cn](http://www.siiis.org.cn)