

本次 APEC 峰会筹备以来,诸多评论试图借助“中国版马歇尔计划”的角度理解中国的全球战略动向,尽管相关观点仍存争议,但“马歇尔计划”的冠名已经足以向外界展示中国的宏图伟业,也彰显未来全球治理的中国身影。

中国对外战略难比“马歇尔计划”

中共中央党校国际战略所世界经济室
副主任 陈建奇

近期亚太经合组织(APEC)峰会在北京召开,北京蓝天引发社会各界对雾霾等极端天气的热议,同时中国在全球的战略布局更受关注。APEC 亚太区域经济一体化及互联互通等议题凸显了中国因素,尤其是伴随美国 TPP 等边缘中国的新型秩序谈判的持续推进,中国如何破局成为金融危机以来的重要看点。本次 APEC 峰会筹备以来,诸多评论试图借助“中国版马歇尔计划”(编者注:亦可参看 FT 中文网专题讨论)的角度理解中国的全球战略动向,尽管相关观点仍存争议,但“马歇尔计划”的冠名已经足以向外界展示中国的宏图伟业,也彰显未来全球治理的中国身影。

然而,观察现代社会全球经济秩序变革历史,缺乏诸如世界大战等外生冲击的情况下,国际经济秩序的调整因必须破除既得利益而十分艰难、漫长。尽管美国在 19 世纪末期经济总量就已经超过英国,但如果没有第二次世界大战,那么美国可能还难以在 20 世纪 50 年代取得全球秩序的主导权。当前中国经济总量仅仅位居全球第二,科技、军事等综合实力仍然与中国有较大差距,在此情况下,大肆宣扬中国在全球战略布局乃至话语权的争夺可能有些操之过急,相关事项必须进行客观审慎分析,更加理性地思考推进。

从现实来看,将中国海外投资为主导的国际经济合作行为等同于“马歇尔计划”并不客观。

海外投资是大国深化国际经济合作的客观诉求,也是一国经济转型升级的重要手段。中国当前拥有近 4 万亿美元的巨额外汇储备,迫切需要通过推动企业海外投资而实现保值增值,而中国急需推进的创新升级也亟待企业“走出去”以实现全球资源技术的配置优化。不管是美欧等传统发达国家,还是韩国、日本等亚洲重要经济体,迄今为止都经历了较大规模的海外投资过程,但这些国家中仅仅只有美国曾经以“马歇尔计划”为名开展对外合作,这显示了“马歇尔计划”的特殊性而非普适性。

当然,有些评论人士从产能过剩问题的化解视角出发认为中国当前对外战略与美国援助欧洲的“马歇尔计划”更有相似之处。回顾历史,美国实施“马歇尔计划”的重要目标之一是帮助欧洲灾后重建,由此拉动美国出口,以缓解第二次世界大战后产能过剩难题,但美国的“马歇尔计划”还有另外两重意图,一是将欧洲纳入美国对抗苏联的冷战集团,二是输出美元以解决“美元双挂钩货币体系”下“美元荒”的问题。

上述三重目标相比之下,解决“美元荒”以确立美元霸权的意图更为突出。美国在 1943 年与英国争夺战后全球经济秩序主导权,美国推出“怀特计划”,而英国推出“凯恩斯计划”,由于当时美国综合实力显著强于英国,而且英国在二战中遭受重创亟待外部资金支持,结果是“怀特计划”战胜“凯恩斯计划”,以此为基础在 1944 年布雷顿森林会议中形成了布雷顿森林协定,确立了美国主导的战后国际经济秩序。

在布雷顿森林协定中,最核心的就是确立“美元双挂钩体系”的国际货币体系,即美元与黄金挂钩,其他成员国货币挂钩美元。然而,在该体系运作之前,英镑是主要的国际货币,美元并不占主导地位。实行“美元双挂钩体系”从制度上确立了美元的核心地位,各国贸易金融往来等国际经济合作需要大量美元结算,但美国在战后竞争力十分强劲,其对其



他国家保持了长期的顺差,不仅无法输出美元反而大量回收美元,在此背景下,美元不足的问题十分突出,如果该问题无法解决,那么“美元双挂钩体系”就无法运转,美元霸权地位也就难以确立。对此,美国实行“马歇尔计划”,主动输出 130 亿美元,占当时美国黄金储备的 58%左右,极大缓解了“美元荒”的问题。从而“马歇尔计划”为确立美元霸权功不可没,而借此确立的美国主导的国际金融秩序得以二成以上美国在全球保持领导者地位的重要保障。

中国当前深化国际经济合作的战略取向,虽然也有服务于人民币国际化等推动国际金融规则调整含义,但当前美元、日元、欧元、英镑在全球外汇储备中占据了 95%左右的份额,人民币仍然不是国际储备货币。在此情况下,人民币仍然“美元双挂钩体系”等制度安排,简单拷贝美国“马歇尔计划”而希望获取全球话语权的意图显然缺乏制度保障,海外投资等战略举措对于确立人民币成为国际货币的作用理论上有待厘清,现实作用也仍然有待观察。从这个角度看,“中国版马歇尔计划”与美国的并不一致,“马歇尔计划”对于中国的适用性值得商榷。

既然中国的对外战略难以用“马歇尔计划”来概括,那么,中国领导人近年来加速通过区域或者全球治理平台释放加强对外合作信号,比如通过金砖峰会倡导成立金砖国家开发银行及外汇储备基金,通过上合组织峰会倡导成立上合组织开发银行,本次 APEC 峰会中国力主创建亚洲基础设施银行及“丝路基金”,中国在上述开发性金融机构及外汇基金中都有较大的出资,这些行为应如何理解?

事实上,金融危机以来,不仅中国加快对外合作步伐,其他世界大国也加快推进国际经济合作。金融危机暴露了全球经济的深层次结构性问题,世界各国必须进行深入的结构调整,然而,激进的结构调整引发的经济下降压力可能使宏观经济陷入低迷甚至衰退,各国期待通过拓展外部合作拉动外需为结构性改革赢得时间。美欧日不仅十分重视 TPP 与 TTIP 高标准贸易秩序的谈判,同时也十分重视双边谈判,以金砖国家为代表的新兴经济体通过金砖峰会等区域治理新平台寻求更深层次的合作。中国金融危机以来经济增速由 9%以上转入 7.5%左右的中高速,深化改革与经济结构调整增大宏观经济减速压力,为此,

中国更加频繁地开展对外合作谈判也就不难理解,此举成为促进本国宏观经济稳定的重要抓手,其他经济体也期待与中国合作以增大市场空间。

相比其他国家,中国重视对外合作还有另一层缘由,即金融危机以来中国经济体量逆市上升,跃居全球第二大经济体,进出口总量跃居全球首位,中国与外部深度融合,“中国威胁论”等持续升温,外部经济体波动或者国际经济规则调整都可能对中国造成巨大影响,中国必须加快对外谈判以构建有利于自身发展的国际经济秩序。危机以来倡导贸易自由化的美欧发达国家率先挑起贸易保护,中国国际经济环境不容乐观,在此背景下,中国更加重视区域或者全球治理平台,除了稳定宏观经济的意图之外,还希望借此推动国际经济秩序的调整优化。

然而,尽管中国注重国际经济合作有其客观的原因,世界经济格局调整内在要求中国在全球发挥更重要的作用,但中国在深化国际合作中面临着诸多挑战。

一是缺乏以我为主的区域或者全球治理平台。危机以来重要的全球治理平台 G20 尽管包括中国,但中国在其中的影响力与第二经济体的位置并不匹配,中国在 G20 仍然是参与者而不是决策者。世界银行和国际货币基金组织等国际机构总裁均由美欧发达国家掌控,发达国家在这些国际机构中拥有重大事项的否决权,中国虽然在这些机构中的份额在提升,但仍然难以主导这些机构的运行。金砖峰会、上合组织峰会、APEC 峰会等区域治理平台也不由中国主导。

二是承担国际公共产品的能力仍然有待提升。中国虽然经济总量较大,但人均 GDP 依然在 1 万美元以下,中国仍然是发展中国家,为此,中国担当国际公共产品的能力并不强。目前,有些部门认为中国“不差钱”,因为中国拥有近 4 万亿美元的外汇储备,可以大量承担国际公共产品的提供问题。这种观点忽视了重要的问题,那就是外汇储备并非中国政府的净资产,巨额外汇储备是由央行发行近 30 万亿人民币购买的,外汇储备是央行的资产,而由此投放的巨额货币是央行的负债。中国政府如果要使用外汇储备,必须通过发行国债先筹集人民币,然后再向央行购买。按照目前的汇率水平,中国政府要发行 25 万亿左右的人民币国债,才能获得近 4 万亿外汇储备的使用权。虽然中国可以通过巨额外汇储

备为全球提供公共产品而提升自身话语权,但由此导致国债飙升所滋生的巨大债务风险却难以忽视。

三是以难以提出适用于全球而且有利于中国深化国际经济合作的全球规则。尽管中国加入 WTO 以后逐步形成了全球的规则意识,但中国参与全球治理的经验并不丰富,对相关规则的理解有待深化。2009 年美国提出 TPP 的时候,亚洲国际问题专家大多认为此举是美国重返亚太遏制中国之举,对此相关专家建议中国不要加入 TPP。然而,2013 年美国提出 TTIP 的时候,相关专家才开始认识到美国搞 TPP 的战略意图在于绕开 WTO 而制定下一代全球贸易规则,由此改变先前的建议而呼吁中国尽快加入 TPP 以避免边缘化的风险。这件事暴露了中国参与全球治理的弱点,即看不懂全球规则。在此情况下,要想提出适合全球各国诉求而又优于 WTO 等秩序的全球规则显然并不现实,因而,在深入研究国际规则之前,大力推进全球规则的战略调整可能适得其反。

上述三重挑战预示中国在全球布局的时机并不成熟,对 APEC 峰会乃至“一路一带”构想的解读务求理性。一方面,中国现在通过区域治理平台或者全球治理平台倡导的国际合作,虽然蕴含亚太经济一体化乃至全球治理变革之意,但亚太乃至世界各国千差万别,国际经济合作深化进程任重道远,中国当下对外合作的重点是服务于宏观经济的稳定及本国经济的转型升级,即通过构建金砖国家开发银行、上合组织开发银行、亚洲基础设施投资银行,重点支持“一带一路”互联互通基础设施建设,释放中国承担高铁、公路等基础设施建设的比较优势,促进中国水泥、钢铁等原材料及商品输出,解决产能过剩并且促进宏观经济稳定,此外,加大海外投资力度以支持本国产业转型升级及结构优化调整。

另一方面,推动国际经济秩序调整是中国大国成长的客观诉求,但国际经济秩序调整极为复杂,归根到底是世界大国综合实力的较量 and 博弈,中国应秉承长期的心态推动全球治理变革。当前优先需要考虑的是积极参与区域或者全球治理平台,培育全球治理经验,加强对全球治理的研究,适时提出更加完善的国际经济治理秩序,以此为基础提出中国在全球的战略布局,稳步提升中国在全球的话语权,尽力避免“花了钱而没有话语权”的结果。

外眼看中国

中国央行抵制“大规模刺激”呼声

就在日本和欧盟(EU)推出新一轮量化宽松政策以防范通缩之际,中国央行(PBoC)却在与大规模刺激划清界限。

中国央行正抵制日益高涨的要求推出更大规模宽松政策(以遏制经济增速放缓)的呼声,反而正咬紧牙关,将短期痛苦视为实施结构性改革要付出的代价,这一改革将支撑长期可持续增长。

乍一看,中国要求宽松政策的呼声是合理的。中国 10 月消费者物价通胀(CPI)指数徘徊在 5 年低点附近,同时中国政府的采购经理人指数(PMI)触及 5 个月低点。此前,今年第三季度,中国经济产出创下自金融危机以来的最慢增速。然而,在中国共产党提出里程碑式的经济改革蓝图一年后,中国正努力降低其经济对债务和投资的依赖,中国央行希望其举措不会被视为会破坏这一努力。

上海耀之资产管理中心投资总监王影峰表示:“央行对利用降低存款准备金率和基准利率等传统货币工具感到担忧。他们基本上没有考虑这些举措。”该公司管理着一只债券基金。这种战略的变化从一定程度上来看是基本大过实际。

在中国央行暂停降准之际,今年 9 月和 10 月,中国央行通过一个名为中期借贷便利的新货币政策工具向银行业体系注入 7700 亿元人民币(合 1250 亿美元)。这一规模超过了将存款准备金率下调 0.5 个百分点进入银行业体系的资金规模。降准一直是中国央行管理货币供应的主要工具。但低调的注资政策(当时没有宣布)使中国央行得以避免传递强有力的宽松信号。“中国央行可以在不降低基准利率的情况下,通过注入流动性下调实际市场利率,”美国银行美林首席中国经济学家陆挺在近期的一份报告中写道,“降息会被视为与改革相悖,政策之不正确。”

降准之所以被视为更强有力的宽松信号,部分原因是此举是永久性的,除非中国央行主动提高这一比率。相比之下,“中期借贷便利”向商业银行提供了 3 个月期的贷款。如果央行拒绝在贷款到期后展期,那么这些新制造的货币就自动消失了。然而,很多经济学家坚称,全面降息是必要的,他们指出,金融市场流动性增加未能降低实体经济借款利率,特别是对于较小企业而言。

上海浦东发展银行宏观经济分析师曹阳表示:“最近收益率下跌主要反映在债券和股票市场上。但在实体经济,很多企业无法发售债券,它们仍依赖银行融资。银行担心风险,对贷款收取更高费用。”

由于中国银行存款利率有上限限制,降低基准存款利率将降低银行融资成本。从理论上来说,这应会引导贷款利率下滑。然而,经济放缓和违约数量增加让银行对借贷给较小企业持谨慎态度,除非是高利率市场贷款。日益上升的风险溢价甚至在债券市场也很明显,由于央行注资,高评级的债券收益率一直下滑,其与评级较低的债券的利差一直上升。

在这种环境下,降息可能会让更多资金流向规模较大、资金已然充沛的借款者,而小企业仍难以获得融资。“贷款市场出现分化,”王影峰表示,“银行拥有大量资金,它们希望放贷,但只贷款给那些它们认为安全的企业。但这些企业不需要资金。与此同时,其他真正需要资金的企业却无法获得资金。”(FT 中文网)

中国版马歇尔计划挑战重重

上海金融与法律研究院研究员 晁日明

10 月 24 日,包括中印在内的 21 国财长和授权代表在京签约,共同决定成立亚洲基础设施投资银行(简称“亚投行”);日前闭幕的 APEC 会议的主题之一又是加强 APEC 经济体全方位基础设施与互联互通建设,考虑到 APEC 经济体与中国高层最近倡导的“一带一路”(“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”)重合度相当高,有观点认为,中国版马歇尔计划呼之欲出。

马歇尔计划是二战后美国对被战争破坏的西欧各国进行经济援助、协助重建的计划,又称欧洲复兴计划。西欧各国先后接受了美国包括金融、技术、设备等各种形式的援助合计 130 亿美元(考虑通胀,约合 2006 年的 1300 亿美元),相当于美国当时黄金储备的 2/3。复兴中的欧洲,没有生产能力,不得不帮美国消化了过剩产能,美国借出去的钱最终又流回美国,欧美达成共赢。

中国目前产能严重过剩,尤其表现在基础设施建设相关的产业,在国内城市化与国际经济形势低迷的情况下,淘汰与消化过剩产能同样艰难。这时,对“一带一路”相关经济体实施资本输出,以此消化自身的过剩产能,并以拉

动新兴市场国家和欠发达国家的基础设施建设带动全球增长,于人于己,都是好事。在这一过程中,中国还可以深化对新兴市场国家和欠发达国家的影响力,也是中国成为区域乃至全球负责任大国必不可少的一步。

计划设想得美好,做起来恐怕没那么容易。马歇尔计划之所以可以成功,除了美国拥有足够的实力保证借钱的国家不赖账,更重要的是,受援国在这个计划的援助下可以复苏、发展。按受援金额排列,前五名受援国为英法德意荷,这些国家在二战以前就已经是全球的发达国家,整体的经济发展程度高、人力资本水平高。各受援国因接受援助而成立的经济合作组织 OECD,也是目前国际上为数不多的由“高收入”经济体为主的基础设施投资。

受援时,这些国家的基础设施虽遭破坏,但与发展中国家相比,仍判若云泥。投资于战乱后的欧洲,投资回报率非常高,马歇尔计划带来的资本输入,只需要解决他们资本不足的问题,而不需要考虑劳动力的技术水平、法治环境、政府治理等各类软环境是否配套。

中国版马歇尔计划可能面对的经济体远不及马歇尔计划时的欧洲国家,结合“一带一路”涉及到的国家和现实情况,中亚、俄罗斯、南亚和东南亚国家是优先发展的方向,中东和

东非国家也在“一带一路”的交会处,未来与欧洲、独联体和非洲部分国家也有合作的可能。这些国家,风格复杂,很多都没有完成现代化的转型,如中东国家和土耳其等国的世俗化政治和伊斯兰宗教一直在拉锯中,俄罗斯与欧美发达国家的冲突日趋升级,与原苏联国家的局部冲突不断。东南亚的不少国家,与中国还有领土纠纷,中国与它们的合作总是不可避免地要代入立场站队,对中国的外交政策是不少的挑战。

另一方面,也正因为他们未完成或未开始现代化的转型,其劳动力素质、基础设施还不及中国,更不提法治水平、契约精神、商业环境,有的国家连政局都不稳,像阿富汗以及非洲的很多国家。对这些地方的基础设施投资,能否顺利完成是首先会面对的问题,前任领导人承诺,后任领导撕毁合约的情况在中国对非的投资中并不少见。

且不谈在国外,就算是在中国国内,中央企业在地方、发达地区国企在其他地区的投资过程中,吃暗亏、受到不公正待遇也是比比皆是。南亚、非洲等国的投资环境还远不及中国,如何保证中国投资的权益,是一个很大的问题。新近有消息指出,委内瑞拉对中国的贷款违约。作为委内瑞拉的最亲密盟国之一,中国

自 2006 年起,向其提供了 500 亿美元的石油支持贷款,委内瑞拉每日向中国出口石油偿还贷款,由于油价下跌,委对中国停止供油,也不还钱,未偿余额高达百亿美元。中国版马歇尔计划如果真要落实,这些国家的信譽是远远不及马歇尔计划面对的经济体,难保中国不会再碰到另一个委内瑞拉。

即使援建的基础设施可以建成投产,这些设施能否派上用场,产生多大投资收益也是未知之数。想想中国地方政府过去几年的投资,中西部地区大批量上马的路桥、铁路、隧道,其实是严重过剩的。中国对“一带一路”相关国家的基础设施援建,最终要产生收益,还是要靠该国、地区的经济有起色。这恐怕并非易事,要知道这些国家之所以贫穷,没有基础设施当然是一个重要因素,但更根本的还是差在他们的投资环境、贸易便利性等软环境。

这也意味着,中国版马歇尔计划在输出基础设施的同时,还需要输出配套制度,帮助、督促输入国建立适宜的投资环境、减少贸易障碍、保护境外与私人投资等,在项目选择等方面,更要注意市场导向,确保基础设施投资可以产生经济与社会效益,以此维护中国作为资本输出国的利益。

我们回顾一下中国加入 WTO 的历史,美

欧等国为了保障 FDI 的利益,在司法公正、国民待遇、市场准入、贸易壁垒、政府信息透明、知识产权保护等方面做了那么多功课:多轮谈判、磋商、国际仲裁、舆论压力等。中国想要实施中国版马歇尔计划,顺利地完对“一带一路”相关国家的基础设施投资、运营,美欧日当年对中国做过的事情,中国恐怕同样也得对一带一路的相关国家来一遍。毫无疑问,对于目前中国的经验储备,完成这一任务的难度是非常大的。

中国还面临一个更现实的问题,实施马歇尔计划是否会干扰国内市场的健康发展?高铁作为对外基础设施投资的组成部分已经成为中国的外交战略,但南车、北车两家高铁供应商一直处于竞争状态,对于中国铁路总公司是好事,但输出高铁的时候,难免出现竞相压价,为此高层不惜让南车、北车合并以消除竞争,只是苦了中铁总,对外战略对国内市场产生了不良的影响。

如果中国版马歇尔计划展开,为了避免中国供应商在国外的竞争,我们是否要合并两桶油、合并各地形形色色的路桥与建工公司?中国多年发展形成的竞争市场如何自处?而这些问题不理清,中国版马歇尔计划能走到哪一步,实难预料。