



2011年3月14日，中国第十一届全国人民代表大会第四次会议在北京闭幕。会议表决通过了关于国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要的决议。

中国面临的新国际环境与对应之策

■ 张蕴岭 / 文

2011年是中国“十二五”规划的开局之年，落实好“十二五”发展规划，对于实现中国经济社会成功转型，奠定可持续发展的基础至关重要。鉴于中国的发展与世界紧密连接，外部的环境对中国的发展有着重要的影响。因此，如何分析和评估外部环境的特征、发展趋势以及对中国的影响有着重要的意义。值得重视的是，国际环境具有综合性的特征，不仅包括经济环境，也包括政治和安全环境，在大多数情况下，经济和政治安全要素是紧密相连，相互起作用的。

世界发展的大趋势

世界正处在一个大的发展转变时期，深刻的变化涉及到经济、政治、安全，以及社会文化各个领域，其特点，一是转变的时间会持续较长的时间，二是转变具有很大的不稳定性 and 不可测性，这就使得我们所处的国际环境变得更为复杂。

一、世界经济发生大的结构转变

近年来，世界经济的发展出现两个结构性变化：其一，以2007年的美国次贷危机为触发点，发达国家长期积累的问题集中爆发出来，其结果，

发达国家的经济陷入低速增长，其作为拉动世界经济增长主动力的作用大大减弱，主要国家政府管理和企业、金融机构经营面临非常艰难的调整。从今后的发展趋势看，发达国家的经济将进入一个大的调整期，主要国家在债务重组、金融市场和金融机构调整、经济结构和发展方式转变等方面，会面临巨大的压力和困难。其二，新兴经济国家受金融危机的直接影响小，一直保持较高的增长率，他们成为拉动世界经济增长的主要动力。从今后发展趋势看，这些国家仍然具有

巨大的发展潜力，特别是一些大国，其潜力和影响都是非常巨大的。这样的发展正在和将进一步改变世界经济的结构，无论是在存量结构和增量结构上都是如此。

世界经济发展的这种大转变，提出了新的全球治理需求：一则，需要对长期积累的矛盾进行治理，二则，国际治理需要反映新的变化，需要新的力量参与。以往，国际经济的协调主要由代表发达国家的七国集团进行。美国次贷危机发生后，由发达国家和新兴市场发展中国家共同参加的二十国集团（G20）应运而生，国际货币基金组织、世界银行管理由发达国家主导和垄断的局面开始发生变化，新兴经济国家在这些国际机构的份额开始增加。同时，国际治理的重点转向了新的有效国际治理规则和应对新的挑战。^[1]

二、国际关系格局和秩序的大调整

国际关系格局与世界秩序发生的巨大变化主要表现在：其一，美国霸权受到严峻挑战，多极化进一步发展。^[2]冷战结束后，美国力图建立一家独霸的国际秩序，但是，事实表明，建立美国“治下的和平”是行不通的，世界格局向多极化的方向发展。新兴大国的崛起正在改变二战后建立起来的由美国、西方主导的国际秩序，新兴国家倡导的新型伙伴关系正在产生越来越大的影响，尤其是中国力量的迅速上升，无论对地区，还是对国际格局都产生了深远的影响。其二，在这种转变中，出现了诸多不稳定，不确定的局面，比如，传统力量与新兴力量的抗衡，极端恐怖势力的猖獗，一些具有战略意义的地区和国家陷入不稳定甚至动乱。冷战结束后，美国把推行民主、打击地区霸权作为主要

战略目标，这导致了大规模入侵伊拉克的军事行动；“9·11”纽约世贸大楼遭到恐怖袭击之后，美国把反恐作为头等战略目标，把世界的注意力引向恐怖主义的威胁；如今，美国等传统大国则又把人们的注意力引向所谓新兴大国崛起挑战世界秩序，对世界造成重大威胁的方向，并且构建所谓的新联盟阵线。由此，因美国战略目标的转移所导致的新矛盾会为世界带来新的不稳定。

当然，国际关系也存在协调的一面，尤其是大国之间的协调与合作。中国在冷战结束后倡导以对话、协商与合作为出发点的伙伴关系，并宣称走和平发展的道路，推动了新的国际关系理念和实践的发展。这大大增加了世界格局和秩序转变的平缓和有序性。^[3]但是，传统的战略思维和利益也还在起主导性的作用，新兴大国崛起和由此带来的战略性矛盾与冲突在一些情况下也可能凸显，另一方面，地区乱象的增加也会造成局势失控，尤其是那些对世界发展具有战略意义的地区的动乱或者不稳定，既可以引起局部冲突，亦可以破坏能源、资源供给的稳定。

国际环境变化带来的新挑战

中国“十二五”规划的指导思想是以科学发展为主题，实现经济结构的战略调整，把科技进步和创新作为重要支撑，把保障和改善民生作为根本出发点和落脚点，把建设资源节约型、环境友好型经济社会作为着力点，把改革开放作为强大动力。应该说，目标和规划都是很明确的。

但是，也应认识到，世界经济与国际关系发生巨大的转变对中国未来发展的外部环境形成了许多新的严峻

挑战。如何应对这些新的挑战，关系到中国能否顺利实现“十二五”国家发展的战略目标。

一、转变生产方式面临更大的压力

经济发展面临的最大挑战是国际环境对中国经济发展转型的制约。改革开放以来，中国经济的增长得益于大力吸引外资，发展加工出口，积极开拓外部市场。这样的经济增长方式导致两个严重后果：

其一是对外部市场的高度依赖，尤其是对发达国家市场的依赖。中国出口的不断扩张必须依赖外部市场的不断扩大。过去一个时期以来，尤其是自2000年以来，国际市场，尤其是美欧市场呈不断扩大的趋势，形成一种“互动”。然而，持续的出口扩张遭到越来越多的限制，由此，中国成为遭受反倾销最多的国家。对中国提起反倾销诉讼的不仅有发达国家，也包括一些发展中国家。同时，发达国家靠信贷扩展支撑的需求扩张终究是不可持续的，2007年的次贷危机和由此引发的全面债务、金融危机就是这种脆弱内在基础崩塌的表现。今后一个时期，像上个世纪后20年那样的市场扩展环境可能不再，因此，中国必须下大决心加快内需拉动经济增长的转换。

其二是吸引了过多的简单加工能力，导致对资源过度消耗，使得水、气等污染日趋严重。中国成为世界能源消费和二氧化碳排放第一大国。过去30年，中国靠对内改革对外开放创建了经济快速发展的基础，吸引了上万亿美元的外来直接投资，成为世界加工厂。但是，中国为此也付出了巨大的代价：高能耗、高资源价格、环境污染等，无论是面对国内压力，还是国际压力，这条路都难

以为继。

中国提出了企业“走出去”战略，力图以此实现“一箭双雕”的战略：转移过剩能力，改善国内生产结构和发展的环境。然而，也应该看到，国外能够承受中国大规模产业转移的市场并不多，同时，效仿一些跨国公司在中国的行为，把有污染、高能耗的生产转往别的国家，今后也是很难行得通的。这就要求我们必须主要依靠自身消化，提高自身能力。既要加快转型，同时要保持稳定发展，同时并举并非易事。^[4]

二、国际金融市场的不稳定和不确定性增大

从国际货币、金融市场的角度来看，未来一个时期将会面临巨大的调整压力。美元、欧元、日元汇率会处于不稳定的变动中，尤其是美元，其霸权地位的衰落无可挽回。中国已经是世界第一大外汇储备国，主要的储备货币是美元，主要储备形式是美国的国债和其他债券。目前的发展趋势已经表明，由于美国继续滥发货币，美元的贬值趋势会继续发展。作为后国际金融危机的调整，国际金融市场会处在不稳定的状态之中，这也就是说，美元贬值必然使中国持有的巨额美元资产缩水。鉴于中国持有美元的数额巨大，且主要集中在美国国债与债券市场，任何大的变动都会导致金融市场发生过度的反应，会导致美元和美元资产进一步消减。国际金融市场的不稳定为我国企业和金融机构“走出去”带来更大的风险，汇率风险、信贷风险、投资风险都会较前增大，这要求中国的企业和金融机构必须提升国际经营的能力。

在国际金融危机发生后，改革国际金融、货币体系的呼声提高。就国



国际金融危机期间，以中国、印度为代表的新兴大国在推动全球经济合作和世界经济复苏等方面发挥了重要作用。

际金融市场的改革来看，事实表明，在全球化快速发展的环境下，以投机为目的的虚拟资本过度膨胀，缺乏对金融信贷机构的国际监督与管理，必然酿成大祸。危机爆发后，不仅是金融机构本身陷入困境，而且也引起大范围的危机传导，造成世界性的经济危机。在后危机时期，金融机构本身，整个国际金融市场仍然面临艰巨的调整。危机发生后，对国际金融信贷市场进行治理提上议事日程，目前，新的国际规则和监管规则已经推出（如新的巴塞尔协定规则），对金融信贷机构的监管正在加强。但是，如何对那些国际金融信贷巨头进行监管，仍然是一个很大的问题。面对更加严厉的监管，国际金融大鳄也会创造出更多新的金融信贷工具和使用更加隐蔽的手段扩展其业务。因此，今后一个

时期，国际金融市场的不稳定和不确定性因素可能会增加。

三、宽松的国际市场环境发生逆转

应该说，过去30年，中国的经济成功发展是在一个相对宽松的国际环境下实现的，今后，尽管全球化的大趋势没有变，世界市场保持开放的大趋势没有变，但是，一则，全球化迅速发展带来的全球问题非常突出，涉及对人类共同利益的威胁，如资源供给短缺（价格上涨）、能源结构转换、全球变暖等，要求中国这个世界第二大经济体要承担更大的国际责任，迫使中国必须实施有利于自身，同时也有利于世界的可持续发展模式。二则，国际市场的严重不平衡，要求中国这个贸易顺差大国、世界第一大外汇储备国承担更大的再平衡责任。尽管中国强调自己仍然是一个发展中国家，



事实上也的确如此，但是，今后一个时期，在国际贸易市场、国际治理参与中，中国都面临更大的调整压力和责任压力。

成为国际治理的重要成员是中国经济实力提升的一个重要标志，也为中国推动改革现行不合理国际经济秩序提供一个平台，并且有助于创建一个更有利于中国发展的国际环境。但是，也应该认识到，参与国际治理对中国来说毕竟是一个新事物，中国参与国际治理的经验与能力都存在不足。同时，在今后相当长的时期内，发达国家所占据的主导地位仍难以撼动，因此，在一些情况下，中国会处于一种被动参与的境地，难以扭转大局；另一方面，一些更加严厉的规定，尤其是一些跨国性的监管也会对中国造成许多压力。

承担国际责任有时会成为发达国家向中国施加压力，甚至是进行限制的一种手段。然而，也应该认识到，作为一个新兴的大国，承担更大的国际责任也是理所当然。^[5]中国的快速发展不仅改变自己，也改变世界，其影响会随着经济规模的扩大和综合实力的增强而增大，在这种影响中，既有积极的影响，如中国自身市场规模扩大会为世界提供更多的市场机会，企业实力增强会对海外市场扩大投资，还有国力的提升也会为欠发达国家提供更多的发展援助等。但是，另一方面，中国竞争力提高也会对别国，尤其是对欠发达国家进入市场造成更大的竞争压力，对他们产生竞争性挤压效应，因此，这会导致别国对中国产品的保护主义上升。还有，鉴于中国经济规模巨大，对能源、原料的需

求增速过快，这会导致世界市场上的能源、资源产品的价格大幅度提升。过去一些年，我们已经经历了石油、铁矿石等产品的价格大幅度上涨。能源、原料价格大幅度上涨大大挤压了中国企业的利润空间，拉动商品价格的普遍提升，从而加剧了通货膨胀的压力。同时，另一方面，这也会使得世界市场变得更加不稳定，进而影响到世界经济发展和可持续性。

四、国际格局转变存在冲突的风险

国际格局向多极化的方向发展对于打破美国一家独霸的国际秩序有着积极的意义，使得世界格局变得更为均衡，更为合理。但是，在向多极化转换的进程中，也存在不稳定，不确定的因素，甚至会发生新的冲突。^[6]这是由传统超级大国对新兴国家崛起的反应所引起的。尤其是美国，尽管其控制世界的的能力在减弱，霸权地位在衰落，但是，它仍然有着超强的经济和军事力量，二战后建立起来的同盟国会被用来遏制被认为对现行秩序形成挑战的像中国这样的新兴大国。美国从伊拉克撤军，终止反恐第一的战略，摆脱在阿富汗陷入的困境等，会使它有更多的精力对付中国的崛起所引起的挑战，把中国作为主要的战略威胁对手，这样有可能把中国置于一种被动应付的地位。此举一方面会挤压中国战略拓展的空间，另一方面也会增加战略对抗的风险。尽管中国宣示走和平发展的道路，奉行对话、协商、合作的新安全政策，但是，如果自身的利益受到侵害，发展的空间被过度挤压，就迫使中国不得不做出反应，如果这种情况发生，中国的和平发展战略就会受到干扰。

在新兴大国之间，尽管合作的机制已经发展起来，比如，“金砖四（五）

国”的协商与合作机制，以及不同定位的双边伙伴关系和区域合作机制，但同时，也存在着战略上的猜疑和利益上的竞争。比如，中印是两个相邻的新型崛起大国，既存在难解的边界争端，又有着战略上的竞争与猜疑。在印度一些战略家和政治家看来，中国实力的快速提升被认为是对印度的现实与未来威胁。为此，一方面，印度大力发展对中国具有威慑力的战略核武器和其他军力，另一方面，它积极拉拢美国，^[7]构建对中国的遏制屏障。新兴大国之间的这种合作与竞争的复杂关系增加了中国处理对外关系的难度，对中国把握处理对外关系提出了更高的要求，也增加了把握大局均衡的难度。^[8]

五、周边关系出现新的复杂局面

中国把周边关系放在对外关系的首要位置，因为周边地区对中国有着极为重要的战略和现实意义。作为迅速发展与崛起的大国，中国要建立一个稳定与友好的周边秩序面临很多困难。中国与邻国之间的一个关键性问题是彼此之间的信任。双方之间的信任在发展，但信任的基础还不牢固。

面对崛起的中国，一些邻国担心来自中国的越来越强的竞争和影响，这使“中国威胁论”找到了发展的土壤。如果中国试图在周边地区营造合作性的环境，首要的事情是建立互信。为了赢得邻国的信任，中国必须通过它所执行的政策向邻国表明，其崛起不会像传统崛起大国那样，用增强起来的实力来解决与邻国的分歧。面对中国的迅速崛起，许多邻国采取了多向平衡战略，尤其那些与中国有着领土、领海、岛屿争端的国家，往往会引入“第三者”平衡中国。

作为崛起中的大国，有助于中

国赢得邻国信任的一个做法是，使自己融入越来越多的合作性的地区制度安排中，而这些制度是由中国与邻国共同建立的。融入这些制度将有助于中国与邻国一起遵守相关的原则和规则。但同时也应该看到，一些本属于经济竞争的问题也会成为国内的政治与社会问题。

尽管中国周边大局基本稳定，但是，冲突热点也不少，如朝鲜半岛局势，仍充满不确定性。中国发起了关于朝鲜半岛问题的六方会谈，这一框架在缓和紧张局势方面发挥了重要的作用，但目前的形势令人担忧，南北新的紧张关系，加上美国助推，提高了发生军事冲突的风险。作为近邻，朝半岛局势如何发展，对中国利益攸关。这要求中国必须能够把握大局，发挥超强的影响力，防止发生军事冲突，稳定局势。

新环境下的应对之策

面对如此大的转变和复杂的局面，需要对中国发展未来的国际环境有一个基本的评估。核心要义是，不使中国和平发展的机遇期发生根本性的逆转，中国有足够的自信和能力创造有利的局面。

一、以更加积极的姿态参与和推动全球化发展

从经济环境方面来说，最重要的是全球化的趋势没有发生逆转，世界市场开放的基本格局没有发生变化。改革开放以来，中国经济发展取得了快速的发展，靠积极参与全球化，充分利用世界市场和世界资源。在今后的发展中，要实现“十二五”规划所定的目标，还要以更积极的姿态参与全球化进程。

尽管中国经济发展的主动力将转

向内需拉动，但是，外部市场仍然非常重要，这一方面是指中国的出口市场必须稳定，另一方面也是指进口市场必须有保障，尤其是稳定、安全的能源、资源供应。同时，如何利用好世界货币、金融市场，对于中国未来的发展具有更重要的意义。以往，中国以吸收外来资本为主，今后，对外投资将会得到更快的发展，中国将成为资本输出大国。资本的引进和输出均衡将为中国利用国际市场提供更为有利的条件，也是中国参与全球化深化的一个途径。同时，中国货币的国际化（人民币的完全可兑换）速度应该加快，为人民币成为主要国际货币奠定基础。

中国经济的转型和提升必须在开放、参与和竞争中进行。温家宝总理在第十一届全国人大第四次会议上所作的工作报告指出：必须树立世界眼光，加强战略思维，善于从国际形势发展变化中充分把握发展机遇，稳妥应对风险挑战，利用好国内国际两个市场、两种资源，统筹处理好国内与对外开放关系，真正做到内外兼顾，均衡发展。^[9]这个要求适用于整个“十二五”期间，及至之后的一个较长时期。

二、更加积极主动的改变和创造环境

面对复杂、多变的国际关系环境，尽管中国面临诸多新的挑战，然而，中国并不是完全被动应付的。较之过去，中国在应对外部环境挑战中的一个大的变化是由被动变为主动，也就是说，随着实力的增强，中国主动改变和创造所处环境的能力也大大增强，在大多数情况下具备了主动改变不利环境，创造有利环境的能力。即便在一些情况下，中国难以根本改变

大局,至少也可以通过努力,大幅度降低风险和威胁程度。

在国际事务中,中国已经是一个不可或缺的重要力量,没有中国的参与和努力,或者遭到中国的强烈反对,任何大的倡议、行动都是难以通过和成行。作为一个后起发展的大国,中国并不谋求彻底改变现行的国际关系结构和秩序,因为中国是在参与现行国际规则和体系的进程中获得发展的。然而,这并不意味着中国严守现状,并对现状满意。中国一直反对霸权,积极倡导建立更加合理的国际关系结构和秩序,并且一直为此不懈努力。随着中国本身力量的提升和能力增强,这种诉求和努力应该进一步增强,得到更好的体现。^[10]

中国提出构建和谐世界,这是一面旗帜,也是一种责任。事实上,和谐世界是中国倡导的新型国际关系和国际秩序的一种准则,以此与传统的树敌原则相区别。和谐世界准则坚守“和为贵”,通过对话、协商与合作解决分歧,强调各方利益和发展的共赢。因此,中国改变和创造环境的努力是在对话、协商与合作的框架下进行的,可以避免产生激烈的对抗。以中美关系为例,中国将继续本着避免对抗,发展合作的原则处理与美国的关系,本着这样的原则,中美可以避免发生严重的对抗,中美之间的共存利益可以使战略竞争得到释缓,在一些涉及地区和全球发展与和平的重大问题上,中美之间可以找到协商与合作的空间。^[11]

未来,中国对外部能源、资源的依赖将会进一步加强。能源、资源供给地区的不稳定是一大威胁,中国应该更加主动、深入地参与那些地区的环境构造,改变以往的“不干预原则”,

应以协商、合作和积极参与的方式引导当地局势向可控和稳定的方向发展,尽可能避免无预警、无干预力的破坏性突发危机发生。

三、重要的是把中国自己的事情办好

中国虽然在经济总量上跃居世界第二位,但仍然是一个发展中国家,实现现代化的路还长,实现发展方式的转变,实现经济社会发展的均衡,构建人民幸福的和谐社会,需要做出长期艰苦的努力。

发展方式的转变是内在政策取向的定位,但也受到外部环境的影响。外部的压力和制约迫使中国无路可退,而内在的调整困难会涉及到就业、生活保障和社会稳定。因此,把握结构调整—经济增长—生活改善—社会稳定之间关系的协调与平衡是至关重要的。中国以往发展的成功经验值得总结,但对以往的“模式”不可过分渲染,因为未来的发展转变需要探索新的模式,无论是新的可持续发展方式,经济—社会发展的均衡,还是政府的作用与政策重点,都会发生很大的变化。今后五年是实现这些转变的奠基之年,但中国的发展战略无疑应该着眼于长远,至少要着眼于今后20—30年。^[12]关键是把中国自己的事情办好。办好了,主动性就大了,影响力也强了,环境也就变得有利了。

中国的发展离不开世界,但今后将会在一种新的关系中实现互动。中国通过创建内需拉动的经济结构将与世界市场构建新的关系结构和平衡,中国企业扩大走出去的规模将会与外部世界组成新的关系结构与利益链条。中国更加积极地参与国际事务,作为有影响、负责任的大国起作用,世界也就会对中国的发展强大有更好

的理解和信任。做得好,就会成为一种良性循环。■

(作者系中国社会科学院亚太所研究员, 学部委员, 国际研究学部主任)
(责任编辑:徐海娜)

[1] G20被认为是新的国际治理机制,但是,这个机制能否真正成为有效地国际治理机制,还有待于未来的发展实践。见何曜. 全球经济治理视角下的G20:发展历程与未来挑战[J]. 国际关系研究:2010,4:12.

[2] 有观点认为,目前的世界是一超主导,多强制衡的格局,这种格局还会存在相当长的时间。多极格局不一定有利于世界的持久和平。见朱成虎. 关于当前世界格局的几点思考[J]. 世界经济与政治:2011,2:14、15.

[3] 有观点认为,大国关系合作与竞争的两重性同步上升。见陈东晓. 当前国际局势特点及中国外部环境的新挑战[J]. 国际展望:2011,1:6.

[4] 张蕴岭. 中国经济酝酿大变局[J]. 能源评论:特刊,2011,26(2):25.

[5] 中国不仅要在国际舞台上追求自己的国家利益,也要对整个世界体系负责。见郑永年. 如何实现中国大外交[J]. 公共外交季刊:春季号,2011:66.

[6] 传统的国际关系理论认为,霸权产生稳定,而多极化会导致不稳定。美国霸权地位的削弱使世界失去领导,可能会产生无序状态。参见罗伯特·吉尔平. 国际关系政治经济学[M]. 中文版. 北京:经济科学出版社,1989.

[7] 当然,美国也拉拢印度为其遏制中国的地区战略服务,把印度作为新的可以依赖的力量。

[8] 中国的崛起也会打破现存的利益格局,引起复杂的反应。见吴建民. 如何向世界说明中国的和平发展[J]. 公共外交季刊:春季号,2011:49.

[9] 见温家宝2011年3月5日在第十一届第四次全体会议上的工作报告。

[10] 中国的感召力也会随着自身的发展成功而提升。见徐进. 世界政治中的感召力及中国的选择[J]. 世界经济与政治:2011,3:136.

[11] 陈永龙. 中美结构性矛盾及应对之思考[J]. Foreign Affairs Journal: Winter, 2010, pp.127-129.

[12] 中国的发展转型被认为是一个长期的过程,不能期望在短期内完成,并且这种转型充满变数。但如果抓住转型的机遇,就有成功的可能。见李向阳. 全球经济中心东移的前景[J]. 国际经济评论:2011,1:9、11.