**田国强：对国际新发展格局三点判断及其战略抉择**

2021-04-20 10:59:14　来源: 网易研究局

对国际新发展格局三点判断及其战略抉择——田国强在“国际经济合作动向与抉择”研讨会上的发言：

当今世界正处于百年未有之大变局，新冠肺炎疫情使这一变局加速演变，**中国经济社会发展面临中美地缘政治经济全面战略竞争、贸易保护主义和逆全球化浪潮、发达经济体超宽松政策效应溢出等一系列重大外部风险**。

面对前所未有的新风险和挑战，2020年5月14日，中共中央政治局常委会首次提出**要构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局**。

**“十四五”规划和2035年远景目标纲要**也明确指出，构建新发展格局是应对新发展阶段机遇和挑战、贯彻新发展理念的战略选择。构建国际新发展格局应该也是其重要组成部分。

面向未来一个时期，中国除了需要继续深化供给侧结构性改革、发挥超大规模市场优势和挖掘内部需求潜力外，还需要**进一步全面扩大对外开放，深化高层次国际经济合作，为构建国际、国内新发展格局营造良好的外部环境**。

并且，中国改革已经进入深水区，更需要通过高水平的对外开放来倒逼深层次结构改革。因此，**以构建高层次国际新发展格局作为重点推进全面扩大开放，这不仅是应对当前中美关系及其外部环境变化的权宜之计，更是中国自身改革发展和现代化建设的内生需要**。

**一、对当前中美关系及其外部环境的基本判断**

**中国与世界的关系，特别是与美国的关系，将决定世界走向，而中国和美国分别和共同作出的战略选择将决定世界的格局和未来**。当前，中美关系呈现纷繁复杂的局面。不过，有一点比较清楚，那就是对抗是越来越公开、加大和扩散，越来越针锋相对。**这种对抗给世界带来了种种不确定性，再加上民族主义、民粹主义和意识形态的全球盛行又进一步减弱了国家间的互信，恶化了世界经济发展及国家之间的经济关系、政治关系和国际关系，正影响世界格局和秩序**。

美国参议院外交关系委员会拟在4月21日开会，将讨论并表决一项两党共同推动的《2021年战略竞争法案》，强化阻止中国扩大全球影响力的能力，这是一部完全针对中国的专项法案，**一旦美国国会核准法案，美中对立局面就基本确定**。

如何看待和估量这些变化给世界经济政治和中国带来的当前和潜在长远冲击与影响？**对中美关系恶化，其他国家大多会根据自身利益来考量，或乐于看大戏，看到冲突转移，减轻压力，或根据自身利益作出抉择**。

我们应该如何看待和抉择呢？国内学术界对此看法非常不一样，基本处于两个极端，一个极端是盲目乐观，认为美国已经全面衰弱，中国已经全面崛起，可以全面对抗了；另外一个极端是一味悲观，忧心忡忡，觉得面对美国的多方位的打压和遏制，中美在各个方面都难以合作。**其实，两者都不是，对中美整体关系还需要作进一步、多方面、多层次的分解和作出相应抉择**。

我的基本判断是**中美关系可能会有三层关系**：**其一**，双方在制度、文化和意识形态方面基本上是对立、对抗关系；**其二**，在经济发展、气候变化、反恐及世界和平稳定等方面可以是竞争加合作关系；**其三**，在科技领域又呈现竞争（美国对中国）加围堵及遏制的关系。这样，当前的中美关系和国际形势是危中有机，只要有大的战略定力、准确定位和正确把握，中国可以化危为机。



**基本判断一：中美在制度、文化和意识形态等方面的分歧、对抗可能仍会进一步加剧，其最终发展趋向当前恐难以预料**。

回顾大国崛起和相互竞争的历史，近代的美国与英国、日本与美国及美国与前苏联，产生了两种特别形式的竞争，一种只是局限在经济方面的良性竞争，美国与英国、日本与美国主要就是经济方面的竞争，不涉及制度和意识形态，其结果是美国挑战英国成功，而日本挑战美国失败。

另外一种就是多方位、全球性的冷战敌对竞争，除了经济方面的竞争，还有制度、政治意识形态方面的竞争和对立，美国与前苏联的竞争就是如此。

从历史的视野看，**制度之争、意识形态之争和宗教之争是最容易将竞争关系变成敌对关系并推向其他方面的三大根本原因**，更容易掉入“修昔底德陷阱”，以为马上需要对决。美国现在已将中国视作为战略竞争或敌对的对手，一旦双方的敌对意识浓重起来，就容易走向偏狭、走向极端，行为上容易走向“凡是敌方拥护的，我方就要反对”这一面，导致美中为中心的新冷战。

当前，美国是主动进攻方，是强的一方，而中国是被动还击方，处于较弱地位。目前，拜登政府继承了特朗普政府的对华强硬战略总基调，但在具体战术上有较大调整，更加重视团结盟友力量来对付中国。不过，中国也已开始主动出击，不再沉默以对。当然，**目前中国与美国的竞争还没有处于完全敌对的冷战状态，还有一定的回旋余地，如何应对考验着国人的智慧**。

**基本判断二：中美在经济发展、气候变化、反恐及世界和平稳定等方面可以是竞争加合作的关系，并且合作的空间依然较大**。

美国跟中国有诸多利益重叠的领域，尤其在经贸方面尽管面临中国日益增强的竞争压力，但同样需要中国的巨大市场，同时希望和中国一起处理重大国际事务，**从战略考量上还需要中国的合作**。

例如，美国总统气候问题特使、前国务卿约翰·克里最近访问中国，与中国气候变化事务特别代表解振华会面，就合作课题展开讨论，旨在解决中美气候变化问题的合作关系。这种面对面的会晤，有助于建立更加紧密的工作关系和达成共识。

如果中美双方能够就气候变化问题达成合作谅解，可以为双方重启双边经贸会谈、形成双方接受的经贸制度安排，提供有利参照。**因为在经贸问题上，中美双方具有更大的共同利益**，中国从中等收入国家向高收入国家的跃升以及全球单一国家最大规模的中产阶级，为美国产品（无论是传统产品，还是高科技产品）提供了巨大市场。

今年3月11日，中国半导体行业协会官网发布通告称：中美两国半导体行业协会经过多轮讨论磋商，宣布共同成立“中美半导体产业技术和贸易限制工作组”，将为中美两国半导体产业建立及时沟通的信息共享机制，交流有关出口管制、供应链安全、加密等技术和贸易限制等方面的政策。这显示了来自两国产业界的强烈合作需求。

**基本判断三：中美在科技方面呈现竞争加（美国对中国）围堵及遏制的关系，是否会演变为中美两套科技标准体系还未可知**。

**大国之间的具体竞争大多是集中在科学技术方面**，现在美国大力加强对中国在科技、教育等方面的封锁。客观而言，**美国在科技创新、教育以及军事等各方面还保持着相当优势，在相当长一个时期内，都是中国的学习追赶对象**。

一旦这种封锁出现，有可能会使中国失去可供学习、模仿的对象。于是，中国就面临着自力更生的陷阱，比如对半导体领域，尽管美国业界有强烈合作愿望，但特朗普政府基本全面封死，拜登政府也未放开合作，这让中国面临两难选择，一旦考虑不周就正好中对方下怀。

如果以华为为首的中国企业能将高科技领域中的芯片短板，包括光刻机短板，以及软件系统短板等问题快速自行解决，凭中国国内巨大市场和海外低中收入国家的市场，中国可以在高端市场突围出美国包围圈，进入高端产业链和供给链，并占有更大的市场份额，再凭借价格优势，甚至可以占领高收入国家的部分市场份额，这当然是最好结果。

但是，如果中国一时不能自行解决，同时又没有找到突破口或折中方案，那么最后结果可能就是将中国卡死在中低端的产业链和供应链上，那么中国提升的态势将停歇不前，**从而严重影响中国各行各业的发展、民生和其他方方面面，甚至影响到中国的改革进程和远景目标实现**。

**整体而言，由于当前国际体系依然是美国主导，中美关系的变化也使得中国所面临的外部环境发生了很大变化**。

从经济方面来看，全球供应链和产业链经历了特朗普政府对中国的关税打压、技术脱钩等，加上新冠疫情带来的空前负面冲击，出现许多不稳定、不确定因素。世界各国也纷纷开始审视自己的供应链安全和产业自给性，**中国长期受益其中的经济全球化面临“二战”以来前所未有的波折，单纯的赢家通吃局面越来越难以持续，中国需要进一步思考如何推动互利共赢，争取利益同盟，包括美国内部的已有和潜在合作方**。

同时，**以大数据、云计算、5G和人工智能以及新能源变革等高科技应用为代表的数字经济正成为各经济大国的兵家必争之地**。到目前为止，几乎所有OECD成员国都制定了国家数字发展战略，能否在数字经济领域抢得先机是获得国家竞争优势的一个重点领域。

**二、构建高层次国际新发展格局的三大着力点**



**构建国际新发展格局，政治和经济不可能完全分家，国际经济合作也需要国际政治合作**。在政治关系上，中国应把握新冠疫情全球协同治理的时机，积极争取各国的政治支持，同时尽量避免过度宣扬自身制度优势，以免经济问题政治化，避免将中美经贸摩擦扩散到以意识形态作为典型特征的冷战中。因为一旦形成冷战，将会引起类似美国与前苏联那样更加激烈的冲突，西方国家可能会重新站队，改变其立场，或使中国退回封闭状态，无法分享世界文明进步的成果，这特别不利于中国和其他西方国家的合作发展。

历史经验表明，**中国的发展离不开世界，世界的发展也需要中国，对中美两个最大国更是如此**。中国需要寻找不同国家利益交汇点，凝聚不同文明价值的最大公约数，同时增加社会的包容性和透明度，以此增加相互信任，构建更高水平、更高质量的开放型世界经济。

具体到经济方面，**中国可以考虑从参与融入高标准经贸规则体系、大力开展第三方市场合作，相互融合包容，形成利益共同体，推动数字经济国际合作等方面发力**，进一步拓展高层次国际经济合作，畅通中国经济国际循环的通路，并实现国际国内循环相互促进的良好局面。这些国际经济合作的拓展，反过来也有利于中美双边经贸关系的改善。

**第一，加速与国际更高标准经贸和投资规则体系的对接，倒逼国内经济改革深化，为双循环新发展格局构建提供规则制度基础**。

在经过多年艰难谈判后，中国和东盟签署了《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），并和欧盟完成了《中欧全面投资协定》（CAI）谈判（尽管受双方制裁与反制裁影响而出现一定变数），这些是**近年来中国经济外交行动的最突出成果，也为中国应对与美国的战略竞争提供了砝码**。

进入新时期，零关税、零壁垒、零补贴、加强知识产权保护、创造公平竞争营商环境等正成为开放体系下全球经济贸易和投资的目标和重点。其中，关于“三零”目标短期实现困难重重，但应作为努力的方向。**说“零关税、零壁垒、零补贴”是第二次入世，并不为过**。只有这样，才能通过国际经济利益的再调整促进新的全球自由贸易体系形成，才能在对全球贸易规则的重新制定过程中充分保障自身利益。

同时，应加快推进中欧、中日韩、中韩、中日、中英等主要多边双边自由贸易协定升级谈判。因为如果不采取该做法，我们可能会被孤立在世界经济体制之外。在此过程中，中国也应对WTO改革发出自己的声音，形成支持多边主义、自由贸易的统一战线，增加多边贸易体制的权威性和有效性。

更重要的是，**要以开放倒逼国内市场化改革深化和营商环境优化，以竞争中性、所有制中立的原则进行体制性、结构性改革，形成国企、民企、外企公平竞争的市场环境，让市场在资源配置中真正发挥决定性作用，为双循环新发展格局构建提供规则制度基础**。

**第二，以市场、民企为主导，大力推动第三方市场合作，积极维持区域和全球供应链、产业链稳定安全，促进经济利益共同体建设**。

由于中美战略竞争加剧及新冠疫情导致的国际人员和贸易往来限制，区域和全球供应链、产业链遭受直接冲击，各国纷纷开始重新审视自身供应链和产业链安全问题，在地化建设正成为各国产业布局的重点考量。

在此背景下，第三方市场经济合作更加包容、更可持续、更为平等，是一个比较容易被各方接受的合作方式。它通过两个或多个国家与第三方开展资金、技术、管理、能源等方面合作的模式来实现发展共赢，这里的**第三方包括政府、跨国公司和多边组织等**。

需要注意的是，这里所说的第三方市场合作应该发挥市场、民企的主导作用，政府更多是引导和推动，不宜参与太深。单纯依靠政府、依靠国企推行“走出去”战略，容易引起其他市场经济国家的警惕和反弹，包括不承认中国市场经济地位。尤其是那些依靠行政力量合并重组的巨无霸国企，在国际上跟其他国家的私有企业相比，往往也有压倒性优势，这可能会加大所在国同类企业和政府的担忧。我们不仅要在国内改革中落实让市场在资源配置中发挥决定性作用，而且在国际经济合作中也应该遵循这样的基本规律和原则。

因此，**应鼓励和引导民营企业深入参与第三方市场合作，与跨国公司、多边组织合作，从而凝聚形成激励相容的利益共同体**。

**第三，借新冠疫情带来的数字技术场景化应用普及以及新能源变革，面向世界拓展数字经济和新能源经济合作，促进经济新旧动能转换**。

当前，全球新一轮科技革命和产业变革蓄势待发，以大数据、云计算、5G和人工智能等为代表的数字技术和新能源革命方兴未艾。

新冠疫情期间，数字技术在疫情监测、在线医疗、在线学习、线上消费、复工复产等方面均得到深度应用，极大地改变了人们生产生活的方式。**数字化转型将成为世界和中国经济新旧动能转换的关键动力**。不过，各国在数字治理规则、数据安全等方面还没有达成广泛共识。

在此背景下，**数字经济合作应成为当前中国推动国际经济合作的一大重点内容**。中国应该在多双边场合积极表态，主动发出同各方加强数字经济合作的信号，积极同各方探讨并制定全球数字治理规则，维护全球数据安全，推动数字经济发展，为全球经济注入可持续增长和包容性发展的新动能。

与此同时，**新能源动力革命是人类社会进步的重要标志**，当下世界能源结构正从碳能源轨道向光能源、硅能源、氢能源、再生能源轨道切换，**加快建设“光伏、特高压、新能源车”三位一体的循环体系，是中国突破围堵或遏制一个重大战略突围点**，分别对应着新能源发电领域、能源传输领域和新能源汽车领域，这些都是今后的根本性发展方向，并且从全球来看，也具有前景巨大的市场。

**通过加速构建以新能源为主体的新型电力系统，以此来建立低碳的能源体系以应对气候变化，也是中国2060年实现“碳中和”战略目标的重要保证**。对中国而言，这恐怕是一场比半导体更重要的竞赛，因为可极大避免能源短板和发动机等高精密机械瓶颈等国家经济安全问题。并且，能源低碳发展的新能源革命已经成为世界各国的共识，是今后取之不尽、用之不完经济有效能源的根本发展方向。中国在相关领域的技术储备和制造能力处于全球前列，应发挥新能源全产业链优势，与其他国家积极开展新能源项目合作。