

杨盼盼

G20 怎么了？¹

对二十国集团（G20）的失望情绪正在蔓延。如果需要概括一下这种失望情绪，大概就如 2 月参加了 G20 上海会议的通用公司（GE）首席经济学家 Marco Annunziata 所言，“领导人们一起做着那些他们都知道没有用的事，却对那些他们知道有用的事没法达成一致”。

回望 2009 年，G20 被确定为国际经济合作的最重要平台。此后，G20 在全球经济领域发挥了不可或缺的作用。G20 因危机而登上舞台，在全球金融危机爆发初期，G20 在联合国应对金融危机方面发挥了重要作用，但是，暴风骤雨过后，G20 主导的全球经济协调逐渐开始给人一种“一鼓作气，再而衰，三而竭”的感受。

2014 年，G20 领导人提出了通过经济政策协调，在未来五年将全球经济增长提升 2% 的雄伟目标。但是今年是增长目标的第三年，实施进入中期阶段，在最近的一次评估中，IMF 认为这一增长目标可能只能完成 0.8%。G20 在提出 2% 增长目标时一再重申，这对于各国来说不是硬性要求，但是仍然被多方寄予厚望，如今的失望自然不言而喻。

为什么经济政策协调这么困难？特别是，为什么在危机期间协调得很好的各国，在相对“和平”的时代就变得难以协调了呢？

¹ 本文已于 2016 年 3 月 24 日发表于《澎湃》

一种解释是,协调的参与者越多越困难,二十个国家的协调并不容易,不过这不能解释为何 G20 的协调能力逐渐转弱,因为 G20 国家数量并没有增加,国家构成也没有变化。

另一种解释是,2%目标背后的支撑经济政策头绪太多,有如“洗衣清单”,各国承诺的经济政策举措达上千条。这个问题其实相对好解决,只需要将主要问题归类,抓住重点分清主次即可。事实上,G20 也正是这么做的,但是效果仍旧不明显。

这么多国家在一起为一个增长目标而协调,并不是第一次。我们可以看看并不久远的历史。2000 年,欧盟设立里斯本战略目标——未来十年,各国在实施各类政策组合后使欧盟经济增速达到 3%左右。这个计划提出的最初,各国也是雄心满满,不过十年后的情况大家都知道了,欧洲深陷欧债危机。

实际上,欧洲人对于这个目标的失望,早在计划中期评估的时候就表现出来。2005 年,时任欧洲智库 Bruegel 所长的 Jean Pisani-Ferry,就在《里斯本战略怎么了》一文中对其失败教训进行了总结。这个总结对于今天理解 G20 的困境同样很有帮助。

Jean 认为,里斯本战略的增长目标是经由各国协调一致的结构改革政策来实现的,因此需要欧盟各成员国在**结构改革协调**方面有着共同的兴趣和目标。问题在于,以**供给侧改革为特征的结构改革协调**,天然就不如**需求侧改革协调那么容易**。这个问题在 G20 各国的协调上也体现得非常明显——**G20 的协调内容也在逐渐变化**,相较于危机时期以**需求侧政策为主的协调**,当下**长期的增长目标更多关注以结构改革即供给侧为主的协调**。

为什么结构改革协调比较难?这是因为协调的动力主要源于两个方面:第一,协调改革具有正外部性,各国可以从一致行动进行改革中获益;第二,“标尺竞争”存在,能够通过评估找出有效的政策形成示范效应供各国学习与推广。不幸的是,结构改革协调天然的就难以满足这两项要求,很容易就会产生协调动力不足的问题。

再来仔细看一下这两大协调动力。

第一,供给侧改革,必须要对别国有正向外部性,这样跨国的协调才有必要。G20 此前需求侧政策协调的基础是明确的,即一国政策的外溢效应是存在且可测度的。尽管在外溢效应的大小方面存在争议,但这至少构成了各

国政策协调的基础。然而，**供给侧改革的正向溢出效应往往没有需求侧那么显著和直接。**

Jean 在文章中举了两个例子。在缺乏劳动力自由流动的背景下，一国降低结构失业率对别国没有显著影响，而仅仅是惠及本国国民。考虑到 G20 国家间的一体化程度比欧盟更低，这个问题就更具有代表性。类似的，一国通过结构性改革成功实现了生产率的提升，这也主要是提升了自己的增长。别国没有直接的生产率提升的溢出效应，即便别国有所获益也主要是源自于价格降低带来的购买力提升，这是市场调节的结果，与协调无关。因此，这里外部性的产生主要是基于商业利益（pecuniary ones），一般由市场自发解决，跨国协调找不到自己的位置，故而也就缺乏动力。

当然，这其中也有例外。譬如在科研和高等教育领域的支出，其外部性的产生可能不是纯商业的（non-pecuniary），可以从跨国协调中获益，这也同样可以成为 G20 的努力方向。

第二，“标尺竞争”需要发挥作用，即欧盟（在 G20 里一般是 IMF、世界银行、OECD 或其他国际组织）对各国政策进行独立评估，通过树立标杆产生示范效应，继而通过“开放式的协调”促进政府间的竞争，从而促进改革。

为了树立一个结构改革的标尺，G20 平台曾经委托 OECD 研究了各国经济的管制程度，OECD 就此提供了一份详尽的研究报告。2015 年 3 月，在印度西南部的库马拉孔湖畔（旅行小贴士，库马拉孔湖位于印度卡拉拉邦。在美国《国家地理》杂志给出的《一生要去的 50 个地方》当中，卡拉拉邦名列其中，这是一个神奇的地方）。OECD 的这份报告遭到了很多国家的猛烈抨击——事实上，**要给出一个准确的结构改革“标尺”是十分困难的。**

“标尺”如果是经济增长率、失业率等指标，那么则是易于比较的。但是，结构性改革政策的好坏衡量并不是那么直观，同时，其成效还取决于一系列其他因素，如现有的制度、配套措施、宏观经济条件等。结构性改革还意味着在一系列影响中进行权衡，如效率和公平、就业和失业保障、长期和短期等等，简单的经济评估无法给出相应的参考，也无法替一国做出选择。因此，G20 国家虽然提出了上千条结构性改革的方案以促进经济增长，但多数结构性改革政策仍然是一国基于本国国情做出的选择，而很难上升到国际层面成为各国协调一致的结果。

至此，问题的答案已经非常明了，G20 协调动力放缓的根源在于：协调内容发生了本质的变化，想让各国像以前那样充满动力已经不再是件容易的事情。G20 要重获此前动力，恐怕得再来一场全球金融危机，然而这又是世界经济不能承受之重。

参考文献：

1.Marco Annunziata, G20 and China (Just do it), GE Market Sense, March 1 2016.

2.Jean Pisani-Ferry, What’ s wrong with the Lisbon Agenda?, Paper for the Munich Economic Summit in June 2005.（彼时，欧洲智库 Bruegel 处于初创时期，Jean Pisani-Ferry 为其首任所长，在他的领导下，Bruegel 成为全球国际经济政策类排名第一的智库。Jean Pisani-Ferry 也是学术民工曾经推荐的《经济政策：理论与实践》的作者之一，该书由徐建炜、杨盼盼、徐奇渊翻译，已经于 2015 年由人民大学出版社出版。）

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：haobo.jin@hotmail.com