

黄薇

## 全球经济治理的新起点：G20 杭州峰会成果评述<sup>1</sup>

摘要：2008 年危机之后，尽管各国政府、国际组织以及 G20 都致力于改善经济表现，但是全球经济沉疴遍地的状况尚未得到有效改善。在经济增长乏力、政策工具有限、保护主义升温的现实背景下主办 G20 峰会，既富有挑战，也是体现治理能力和影响力的机会。作为全球经济治理的重要平台，G20 承担了引领全球经济治理方向、规划治理路径的重要责任。2016 年 G20 杭州峰会上达成的丰硕成果，体现了中国乃至所有 G20 成员的共同治理愿景：综合施策、改革创新、开放联动、绿色包容。

关键词：全球经济治理 二十国集团

中图分类号：

文献标识码：

随着在经济上的相互依赖程度日益加强，开放经济体实现繁荣与稳定已经很难仅仅依靠一国经济政策来实现。全球经济利益攸关方需要通过共同协作来实现对经济发展问题的共同治理。推动 G20 继续有效合作的根本动力在于，G20 成员及国际机构不仅有着追求经济健康稳定发展的共同愿望，而且也都认识到在全球化时代下国别经济治理存在局限。

危机之后，G20 峰会已经走过了 8 个年头，举办过 10 次峰会。然而，国际金融市场风险仍在发酵。主要经济体货币政策分化扰动国际资本流向，个

---

<sup>1</sup> 该文已发表在人民论坛

别经济体金融市场波动加剧。全球债务规模进一步上升。负的利率以及负收益率的国债已经出现，财政与货币政策空间逐步缩小。贸易保护主义、地缘政治风险、难民危机、大国政治周期、恐怖主义等问题则进一步放大了世界经济复苏的脆弱性。

这些现象的出现不仅预示着全球经济增长将可能长期面临困境，同时也体现出国际社会对于新型全球经济治理之道的迫切需求。中国在这个时刻接过 G20 主席国的位置给世界带来了一个巨大的悬念：中国能否在全球经济状况不佳的背景下，提出创新、有行动力的经济治理方案并在 G20 内部达成共识？

## 一、全球经济复苏形势严峻，既是挑战也是机会

2016 年 7 月 19 日国际货币基金组织再次下调 2016 年全球经济增长预期至 3.1%，这也是 IMF 在 15 个月内第五次调降全球经济增长。在人口老龄化、人均生产率提升乏力等长期结构问题的阴云之下，全球经济呈现出与过往经济治理实践相左的三大悖论。

第一大悖论是全球流动性泛滥与通缩现象并存。货币数量论者认为货币数量变动与物价之间存在因果关系，与流动性泛滥相对应的应该是通胀而非通缩。然而，在全球主要国家为提振经济普遍采取宽松货币政策加剧全球流动性泛滥的同时，全球却呈现出显著通缩压力。2015 年 11 月国际能源署调研称全球油价可能在 2020 年以前长期徘徊在 50 美元/桶。国际粮农组织和 OECD 在 2016 年 7 月发布的 2016-2025 年农业展望报告中，则预计未来 10 年全球粮价将持续处于较低水平。这说明运用国内短期宏观经济政策的经济治理效果已经大不如前，而国家间经济治理合作的重要性则显著上升。

第二大悖论是全球化环境下人口老龄化与失业现象并存。人口老龄化意味着低的出生率、劳动力供给的不足和消费的相对扩大。因此，老龄化应该有助于缓解失业现象。但是，人口数量的减少将会导致未来资产价值和收益率的下滑，并抑制投资活动。此外，全球化与信息科技的发展带来了资源配置效率的提升，这其中包括对劳动力的资源配置。如果缺乏必要的国内税收调节将会导致部分国家（特别是高收入国家）出现收入差距加大、失业凸显等现象。危机以来，由于受到经济进入下行周期、收入差距加大、教育质量不佳、国内劳动力成本偏高等诸多因素的影响，不少经济体出现了严重的失

业现象特别是青年人失业问题。这一悖论反映出在经济全球化时代老龄化问题已经与全球价值链等新经济模式和收入分配不平衡等问题联系在一起，变得愈加复杂。

第三大悖论是极低利率与投资乏力并存。通常而言，低利率有助于降低融资成本，促进企业投资。然而当长期经济前景黯淡时，这种结论不再成立。2000-2008年美国、德国的国债收益率维持在3~6%左右。而2016年6月德国、日本、瑞士和美国的10年期国债收益率则分别降为0%，-0.27%，-0.51%和1.64%。极低的长期利率反映了投资者对于未来市场预期极度缺乏信心，以至于收益率为负的国债依然会成为投资者的选择。这一现象指示出全球经济的长期趋势不容乐观，需要从长期经济增长角度寻找新的出路。

2016年初秋，西子湖畔，在习近平主席的主持和引导下，G20杭州峰会展示了一系列令人振奋鼓舞的治理思想和实际举措。其中，实施结构性改革振兴国家经济、坚持开放护航全球经济等治理方向更是得到了G20成员领导人的热情响应。G20杭州峰会达成了3万字的峰会公报（含三个主要附件），涉及全球经济治理的各个重点领域。重点之中亦有亮点，可以简单概括为：系统治理、改革创新、开放联动、绿色包容。这些亮点不仅构成了习近平主席讲话的核心内容，而且也成就了名副其实的G20中国印记。

## 二、系统治理：标本兼治、综合施策

从G20历年议题设置来看，大致可以分为两类：一类是短期危机的应对治理，如全球经济形势研判、金融监管、金融安全网、债务治理、全球海洋保护等；另一类则是针对个别领域的相对长期治理，如发展议题、长期投融资建设、绿色增长议题等等。前者由于仅关注即时的应对之策，没有触及问题的根源，因此难以从根本上摆脱危机的困扰。后者由于缺乏体系化设计，时间跨度长，因此在G20主席国改变优先议题设置时，将直接影响这些相对长期问题的治理效果。

“若无远虑必有近忧”。缺乏战略性系统化思考，轻视经济增长中的根源性障碍，已成为全球经济无法走出危机阴影的重要原因。无论是在国家层面还是在全球层面，经济活动都是一个相互联系、相互影响的整体。在经济全球化发展的今天，更需要我们从整体、长远的角度去探寻经济系统的治理之道。在中国的引导下，G20将从过去以财政与货币政策协调为重点，扩展

成为以财政、货币和结构性改革政策为重点。这一扩展，标志着 G20 引导各国转向短、中、长期议题并重，标本兼治的系统化治理新风向。

2016 年作为 G20 主席国，中国在短期热点问题及时进行了疏导和治理。2 月份财长会的公报提出“汇率的过度波动和无序调整会影响经济和金融稳定。我们将就外汇市场密切讨论沟通”。这对稳定当时的国际金融市场的信心起到了极大的帮助。很快，全球外汇市场动荡的局面得到了改善。

而结构性改革议题则充分体现了中国在经济治理方面的系统化、战略性智慧，也体现了中国愿意与其他经济体一同分享经济治理经验，维护全球经济发展的良好愿望。结构性改革全面涵盖了经济治理的重点领域，其优先领域包含 3 个增长方向上的 9 个领域：1. 保障强劲增长（①促进贸易和投资的开放、②鼓励创新、③促进劳动力市场改革、④改善基础设施、⑤促进竞争、⑥金融改革与制度建设）；2. 保障可持续增长（⑦强化财政的可持续性、⑧促进环境的可持续性）；3. 保障平衡增长（⑨加强包容性制度建设）。

此外，2016 年的结构改革议题也充分显示了对差异性和主权治理的尊重。不同发展阶段的国家在结构改革方面的优先次序会有所不同。各国可以根据 9 大领域的改革指导原则作出适合自身国情的改革方案。同时为了推动改革的行动力，结构改革议题成果还包括其指标体系这一量化框架的设立。指标体系将用于评估和监测 G20 各成员在结构改革方面取得的进展和成效。

### 三、改革创新：注入经济增长新动力

学界关于长期经济增长停滞的讨论中，全球经济增长放缓的结构性因素之一是创新放缓所导致的长期投资需求不足。尽管如此，在 2016 年以前创新从未引起 G20 主席国的关注，亦未成为 G20 的治理对象。2015 年安塔利亚峰会公报首次涉及了互联经济，但讨论的重点被放在信息安全领域，并未就其经济治理展开深入探讨。在数字经济快速发展的同时，经济治理方面的建设却相对滞后，显示出在新兴经济领域公共产品供应的不足。

2016 年启动的创新议题为 G20 开启了新经济领域治理的新篇章，体现出中方对经济治理的开拓意识。实际上，创新一直以来都是中国政府重点关注的领域。在中国十三五规划中提及的“五大发展理念”中，创新发展居于首位。创新领域的治理并不仅仅局限于科技创新，也涉及到治理机制的改革创新、治理政策的改革创新以及经济模式的创新等不同方面。

《G20 创新增长蓝图》是杭州峰会公报的首个成果附件。它由四大行动构成：创新、新工业革命、数字经济和结构性改革，这些行动将有助于提升生产力、创造就业、打造全球经济的新增长源。创新不仅仅是经济增长的深层动力，也是未来全球经济治理所需要关切的重要方向。新工业革命体现了现代工业特别是制造业及新型服务业的未来趋势，数字经济不仅属于现阶段全球经济治理领域的新领域，而且其商业模式也在潜移默化中改变经济治理传统思维。结构性改革则意味着对改革经济结构中存在的扭曲和制约因素，通过对经济制度环境的建设释放经济增长活力。此举为 G20 开启新经济领域的治理掀开了新篇章。

作为首次列入 G20 议程的创新议题，尽管十分重要但达成共识并不容易。由于 G20 成员发展阶段不同，利益诉求差异大。发展中国家期待利用创新科技分享和合作来促进发展，而发达经济体则仅侧重于为打开市场所必须的科技普及和知识产权保护。对于大部分国家而言，推动结构性改革亦困难重重。印度储备银行行长拉吉曾指出尽管政府知道实施结构性改革可以长效解决经济问题，但是选民不愿接受因结构性改革带来的短期经济收缩。除非迫不得已，政府官员通常不会愿意主动实施结构性改革。

除了蓝图以外，2016 年 G20 也实现了治理机制上的创新。7 月份在上海召开了 G20 贸易部长会机制化以来的首次会议，并创立了贸易投资工作组提供支持。在该次会议上通过了《G20 贸易投资工作组工作职责》，确立了 G20 贸易投资工作组的合作范围和议事程序，明确工作组今后将每年召开 3 至 4 次会议，定期向贸易部长和协调人报告工作进展。

#### **四、开放联动：构建开放型世界经济**

在 2008 年国际金融危机前的几十年里，全球贸易增速曾是经济增速的两倍。世界贸易组织预测 2016 年的国际贸易增长量仅增长 2.8%，这是全球贸易增长量连续五年低于 3%，也是自上世纪 80 年代以来最糟糕的时期。根据英国智库经济政策研究中心《全球贸易预警》报告所提供的数据，近年来全球贸易保护措施增加。2008 年至 2016 年，美国对其他国家采取了 600 多项歧视性措施，是德国、英国和中国的两倍多。中国是受到不断加剧的贸易保护趋势影响最严重的国家之一。WTO 在 2016 年 6 月发布的 G20 政策定期监测报告显示，在 2015 年 10 月至 2016 年 5 月的 7 个月时间中，G20 经济体出

台了 145 项贸易保护主义措施，为 2009 年以来最高。在全球投资活动的发展过程中逐渐形成的 3300 多个投资协定。这些协定使得全球投资体系呈现碎片化发展状况，不利于企业的国际投资活动。国际贸易、投资的低迷表现抑制了世界经济的活力。为了提振全球贸易与投资，需要 G20 在维护开放有序的贸易方面做出更大的努力。

G20 不仅在贸易投资领域的合作上取得了长足的成就，也在维护自由开放的贸易方面获得了政治上的支持。峰会上，G20 各国领导人纷纷表示要致力于避免上世纪 30 年代“以邻为壑”历史悲剧的重演。2016 年杭州峰会在贸易投资开放方面的成果主要有两项：《G20 全球贸易增长战略》和《G20 全球投资指导原则》。贸易增长战略的具体措施包括七个方面：降低贸易成本、加强贸易投资政策协调、促进服务贸易、增强贸易融资、制定贸易景气指数、促进电子商务发展、推动贸易和发展。该战略将有助于降低贸易成本、提振全球贸易。投资指导原则是全球首次就建设多边投资规则达成的纲领性文件，它标志着 G20 在建立统一的多边投资规则方面迈出了坚实的一步。该指导原则是非约束性的，涵盖反对跨境投资保护主义，营建开放、非歧视、透明和可预见的投资政策环境，加强投资保护，确保政策制定透明度，推动投资出具可持续发展以及投资者企业责任等九大原则。

此外，2016 年 G20 在联动方面也取得了实质性进展。在全球价值链生产时期，世界的物理联通以及信息网络的互联互通将是各国参与全球经济的物质基础。在中国的引导和投资与基础设施工作组的努力下，也实现了三大成果：通过了《G20 多边开发银行优化资产负债表行动计划》；启动了“全球基础设施互联互通联盟倡议”，以加强各类国际、区域与国别基础设施建设倡议的协调与合作；核准了《G20/OECD 关于基础实施和中小企业融资工具多元化政策指南》，以探索多样化融资方式，促进私人资本参与基础设施融资。基础设施联通建设除了可以通过增加全球投资来提振需求，其正外部性的公共产品属性也将对未来中长期经济增长有所裨益。

## 五、绿色包容：树立公平和谐发展理念

习近平主席在 B20 峰会开幕致辞中指出，“消除贫穷与饥饿，推动包容和可持续发展，不仅是国际社会的道义责任，也能释放出不可估量的有效需求。”全球基尼系数上升，给经济的可持续增长带来阴影。自由贸易以及全

全球价值链生产模式所带来的全球产业结构调整，尽管有助于提升效率，但其带来的好处并未得到公平分配。逃避税与腐败等行为成为全球资源分配不均的重要原因。在 G20 过去的历次峰会上，常用的经济治理目标被定义为“强劲、可持续、均衡增长”。习近平主席在 G20 杭州峰会的开幕和闭幕发言中，特别给经济增长补充了一个定语“包容”。这一变化充分体现了他对包容性的重视。在 2016 年 G20 的诸多优先议题中都体现了包容的思想，如发展问题的重视、对发展途径的建设、对弱势群体发展的支持、对环境和气候的治理等。

首先，包容体现在对发展议题的重视、对欠发达地区的支持上。杭州峰会是发展中国家代表数量最多、发展中国家代表性得到最广泛体现的 G20 峰会。尽管发展议题一直是 G20 的传统议题，但并未作为其核心议题存在。G20 杭州峰会首次把发展问题置于全球政策框架的突出位置，并达成了《G20 落实 2030 年可持续发展议程行动计划》。该行动计划包含集体行动和国别行动两个部分，涉及现阶段可持续发展的重点领域。G20 杭州峰会首次就支持非洲和最不发达国家工业化达成一致意见，形成了《G20 支持非洲和最不发达国家工业化倡议》。此外，2016 年绿色金融议题首次被中国引入 G20 议程，新创建的绿色金融研究小组已经给 G20 递交了《G20 绿色金融综合报告》。

其次，中国在金融、贸易等各领域引导 G20 向着包容方向发展。2016 年也加强了对普惠金融的建设，核准了《G20 数字普惠金融高级原则》、《G20 普惠金融指标体系》以及《G20 中小企业融资行动计划落实框架》。此外，2016 年 G20 加强了政策沟通，推动全球电子商务平台建设，希望妇女、中小企业、发展中国家均能从全球价值链中收益。以数字经济为代表的新经济模式，有助于为不同人群参与经济活动提供平等的媒介，降低女性、中小企业乃至小微企业在传统经济制度下可能面临的障碍。

其三，包容也体现在反腐合作领域。G20 杭州峰会批准通过了《G20 反腐败追逃追赃高级原则》、《2017-2018 年 G20 反腐行动计划》。高级原则致力于打造“零容忍”、“零漏洞”、“零障碍”的反腐国际追逃追赃合作体系，涉及拒绝腐败分子入境、建立个案协查机制、完善合作法律框架等多个方面。此外，在中国设立了 G20 反腐追讨追赃研究中心，以研究制定全球适用的反腐规则以及追逃追赃制度框架。

## 六、小结

过去几十年中国经济的优异发展给予了中国政府在经济治理领域天然的优势。中国需要通过 G20 来体现自身在全球经济治理中的影响力。这种影响力不仅体现为中国具有设计全球经济治理议程的能力和机会，而且更加重要的是其他国家对中国议程的跟随意愿。2016 年杭州峰会发布的丰硕成果既是结果也是证据，证明了中国在全球经济治理领域中已经具备相当的影响力。

杭州峰会是 G20 峰会历史上的一次跃迁。它不仅拥有很多个首次的创建，也充分体现了东西方在经济治理思想上的融合。在开放、包容的发展理念下，2016 年 G20 既做出了针对短期问题和特定问题的应对式治理，也推动了对中长期根源性和系统化问题的综合治理。系统治理、改革创新、开放联动、绿色包容这四大亮点概括了 G20 杭州峰会所取得的突破性成果。

取得如此佳绩与作为 G20 主席国中国的自身努力密不可分。2016 年中国全方位地开展了与 G20 内外部成员的对话，对话覆盖了几乎所有联合国会员国。同时，借助联合国机构、博鳌亚洲论坛、世界经济论坛、亚太经合组织高官会、经合组织部长级会议等平台，宣传介绍杭州峰会筹备情况，听取各方意见和建议。此外，2016 年中国启动了 G20 框架下的所有配套活动为社会各界提供发布意见的渠道。B20 工商峰会、T20 智库会议、L20 劳动会议、Y20 青年会议、W20 妇女会议和 C20 民间社会会议成为 G20 会议的延伸，进一步扩大了 G20 的参与辐射面。全球目光聚焦于 2016 年 9 月 G20 杭州峰会，在 G20 舞台上中国充分体现了其愿与世界各国一道共促改革、共谋发展、开创全球经济治理新方向的大国责任。

### 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