

# 杭州峰会对全球经济治理机制影响研究

黄薇

2016年,中国首次担任第11届二十国集团(G20)峰会主席国,制定G20议程,成为全球经济治理的指路人。G20已经形成一套独特的工作机制和一批稳定的优先议题。在全球经济增长缓慢、经济形势复杂的背景下,国际社会对杭州峰会抱有较高期待。中国主持下的G20不仅体现出对既有经验的继承,而且也展示出中国在经济治理领域中的独特智慧。杭州峰会的成功给G20以及全球经济治理留下了丰硕的成果和历史的印记。

## 一、G20治理机制简述

1945年第二次世界大战结束后,作为最具综合性和代表性的国际组织,联合国的诞生标志着全球治理实践制度化的开端。1945年之后创设的全球经济治理三大支柱——国际货币基金组织(IMF)、世界银行(World Bank)和关贸总协定(GATT)则标志着专业性国际组织作为全球经济治理重要载体的开始。随着经济全球化的发展和国家间经济联系的增强,传统的基于主权国家内部的经济治理模式开始遭遇挑战。但是,在2008年全

球金融危机爆发之前,全球经济治理多少有些名不副实。一方面,全球经济治理权力主要掌握在西方发达经济体(北方国家)手中,治理权力结构的全球化特征并不显著。另一方面,由于缺乏主权国家的强有力支持,二战后陆续建立的专业性国际组织在解决一些重大的全球性经济问题上时往往有心无力,在推动实质性的经济治理合作方面举步维艰。

直到2008年全球金融危机爆发,二十国集团首次首脑峰会在华盛顿召开之后,才启动更为多元化、民主化的全球经济治理进程。2010年G20多伦多峰会公报的第一句话表达了G20成员的共识,即“我们聚会于多伦多,这是二十国集团被确立为国际经济合作首要论坛后的首次峰会”。这句话标志着G20在全球经济治理合作中核心地位的确立。2016年是G20峰会合作机制走过的第九个年头,也是具有历史意义的一年。G20杭州峰会的丰硕成果给世人对中国首次掌舵全球经济治理留下了深刻印象。

### (一)G20主席国轮值机制

机制通常泛指一个系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式。治理机制被视为一种具体的方法和程序,包括如何定位治理中各个主体的功能与相互关系,各主体之间的行动协调应遵循怎样的方法与程式,以何种方式实现利益分配和秩序调整等。长期以来,国际社会对G20的批评是其缺乏机制建设,并将G20没有设立秘书处作为这一判断的主要理由。但是从G20轮值机制、G20官方各层级合作机制以及G20配套机制来看,G20的机制化已经具备一定的内容。2016年在中国的推动下,G20进入机制化建设新高潮:这一年确定了阿根廷为2018年轮值主席国,启动了机制化的贸易部长会首次会议,新建了贸易与投资工作组、绿色金融工作组、创新研究工作小组、新工业革命工作小组和数字经济工作小组,复活了国际金融架构工作组,同时加大了发展中国家的参与力度。

为了保障议题的相对延续,2002年G20财长会首创了“三驾马车”(Troika)制度,以加强讨论的连贯性。“三驾马车”制度系指

在主席国主持当年 G20 具体合作事宜的基础上,G20 的前任和下一任主席国也将参与 G20 议程和会务安排的讨论。该制度在 G20 提升为峰会后被沿袭下来。为了提高 G20 主席国遴选机制的工作效率,在 2010 年韩国担任 G20 主席国期间,进一步就主席轮值机制达成共识:将 19 个成员国划分为 5 组,主席国在这 5 个组别中轮转。其中,第一组包括澳大利亚、加拿大、沙特和美国,第二组为印度、俄罗斯、南非和土耳其,第三组为阿根廷、巴西和墨西哥,第四组为法国、德国、意大利和英国,第五组为中国、印尼、日本和韩国。不过,如果取得 G20 成员的一致同意,承办峰会组别次序也可以被更改。2016 年 G20 第三次协调人厦门会议宣布,继德国担任 2017 年 G20 主席国之后,阿根廷将成为 2018 年 G20 的主席国。

现任 G20 峰会主席国除了参与具体磋商工作以外,还需要负责设定当年 G20 的主题与优先议程、各级各类 G20 官方会议组织、G20 配套活动具体安排、国际组织和嘉宾国的邀请、G20 官方网站信息发布等工作。峰会主席国在合作组织和协调方面需要付出大量努力,但也拥有着引导 G20 峰会方向的权力,责权基本对等。

## (二)G20 官方合作工作机制

从 2011 年开始,G20 不仅设置了年度性的领导人峰会,而且为了给峰会提供工作支撑,其下还常设了由领导协调人代表的协调人轨道和由财长与央行行长组

成的财金轨道。在每个轨道下设有部长会议、副手会以及各类专业性工作组(Working Group)、研究小组(Study Group)以及工作小组(Taskforce)。除了高频率的文书交换、远程邮件讨论以外,各工作层在一年的磋商中通常会举办三四个场次的面对面磋商。这种有明确导向和组织机制的高投入保障了 G20 在全球经济治理重点议题中所需要的广度和深度。

相比研究小组和工作小组,工作组属于成熟型的合作机制。每个工作组有相对稳定的工作内容和议事日程。例如,2013 年俄罗斯创立的“为长期投资融资研究小组”(G20 Study Group on Financing for Investment)在 2014 年被升级为“投资与基础设施工作组”(Investment and Infrastructure Working Group)。在工作组内部还设有主席机制,如创立于 2009 年匹兹堡峰会的 G20 增长框架工作组主席国为加拿大和印度,2016 年杭州峰会建立的贸易与投资工作组主席国为中国和德国。议题主席国与 G20 峰会主席国共同努力在 G20 成员间寻求议题上的最大公约数,推动议题成果的达成。大量的国际质询、技术分析、文本准备以及通讯和面对面讨论已经成为 G20 工作组的常规内容。

2016 年,G20 协调人轨道为了支撑贸易部长会而新设立了贸易与投资工作组,并通过了该工作组的工作章程。此外,为了体现对创新议题上的重视,中国在协调人轨道下增设

了三个工作小组:创新工作小组、新工业革命工作小组、数字经济工作小组。财金轨道则复活了在 2014 年、2015 年被 G20 主席国澳大利亚和土耳其休眠的国际金融架构工作组,同时新设立了绿色融资研究小组。2016 年 G20 框架下共含 8 个工作组(增长框架工作组、发展工作组、投资与基础设施工作组、就业工作组、反腐工作组、能源工作组、贸易与投资工作组、国际金融架构工作组)、2 个研究小组(绿色融资研究小组、气候融资研究小组)和 3 个工作小组(创新合作工作小组、新工业革命工作小组和数字经济工作小组)。

G20 的合作式治理不仅包括成员和国际组织,而且也设置了嘉宾国席位(国别代表),此外还会邀请各类地区合作机制代表(地区代表)和专业性国际组织(国际组织代表)。除了成员间的协商与合作,G20 也广泛借助各类国际机构提供智力支持和协作。联合国及其下属机构(联合国贸发组织、国际劳工组织、粮农组织、世界银行集团、国际货币基金组织、世界贸易组织等)、国际清算银行、经济合作与发展组织(OECD)等国际组织深入参与了 G20 平台上的各层级协商,并利用其专业特点为 G20 合作提供技术支持或方案建议。在 2010 年 11 月首尔峰会上,联合国秘书长明确表达了与 G20 加强合作的重要性。当然,G20 议题方向仍由当年 G20 主席国设定,只是议

题成果的执行工作可能交由 G20 各成员国或者特定国际组织来具体落实。

根据规定,G20 主席国至多可以邀请 5 个非成员国参与 G20。2016 年是 G20 历史上最多发展中国家参与的一年,新加坡、西班牙、埃及、塞内加尔、欧亚经济联盟轮值主席国哈萨克斯坦、东盟轮值主席国老挝、非盟轮值主席国乍得受邀参加 G20 官方相关活动。其中,后三个国家作为地区代表。这些嘉宾国的参与代表并非只是列席 G20 会议的旁听者,而是圆桌讨论的直接参与者。他们可以自愿发表意见,与 G20 成员一起商讨全球经济治理中的具体议题。

### (三)G20 配套组织工作机制

随着合作的持续,在 G20 框架下逐步形成了一系列针对不同社会群体的配套组织,例如,2010 年加拿大邀请各国主要工商界代表共同讨论如何应对金融危机和实现世界经济复苏,同时也创建了青年 20(Youth 20)。2010 年 11 月 G20 首尔峰会期间首次提出将商业 20(Business 20)正式机制化。此后,历年的 G20 主席国陆续创立了一系列配套组织。2011 年法国建立了劳工 20(Labor 20),2012 年墨西哥倡议成立思想 20(Think 20),2013 年俄罗斯设立公民社会 20(Civil Society 20),2015 年土耳其创建了妇女 20(Women 20)。配套组织既是隶属于 G20 框架下的正式配套机制,同时这些组织也具备相当的独立性。它们可以独立给 G20 提供政策建议,但 G20 通常不会为

这些配套组织的言论负责。

2016 年 G20 框架下的 6 个配套活动均保持活跃。其中,中国国际贸易促进委员会负责牵头 B20 相关活动,中国社会科学院世界经济与政治研究所、上海国际问题研究所和中国人民大学重阳金融研究院负责牵头 T20 相关活动,中华全国总工会负责牵头 L20 相关活动,中华全国妇女联合会负责牵头 W20 相关活动,中国共青团中央负责牵头 Y20 相关活动,中国民间组织国际交流促进会负责牵头 C20 相关活动。

在这些配套组织中,B20 和 T20 全球合作的机制化程度相对较高。2015 年 B20 下设了 6 个工作组,涵盖经济、金融、贸易、投资等主要议题。2016 年 B20 设置了金融促增长、贸易投资、基础设施、中小企业发展、就业等 5 个工作组和 1 个反腐败论坛。在中国优秀企业家的主持引导和国际咨询公司的数据支持下,B20 依托各工作组最终形成了《2016 年 B20 政策建议报告》并提交给 G20 杭州峰会。T20 也实现了全球主要智库年度闭门会议、T20 交接仪式等机制化建设,并形成了常规化的、包含全球知名智库(含 G20 和非 G20 国家)在内的 T20 智库与专家网络。2016 年 T20 先后在全球各地组织了 10 场次的国际研讨会并开展问卷调查。在这些工作的基础上 T20 向 G20 协调人会议提交了《2016 年 T20 对 G20 的政策建议》报告。

其他各配套组织如 Y20、

L20、C20 和 W20 等,主要以国际会议的形式召集特定组织、机构和人群展开交流并发布相应的主席声明。对于尚未实施机制化安排的配套组织,其活动形式和效果更多地取决于主席机构的能力。

## 二、G20 杭州峰会主题与议程分析

### (一)G20 杭州峰会主题分析

在历年 G20 峰会主题设计中,不同身份类别的国家往往有着不同的主题偏好。新兴经济体仍处于经济上升时期,会更侧重经济增长,例如,在韩国、俄罗斯和土耳其主办的第五、八、十届 G20 峰会主题中均含有增长一词。中等强国们在 G20 中地位尴尬,游离在 G7 和“金砖国家”之外,尽管在 2013 年“MIKTA”机制确立,但其合作程度依然远低于 G7 和“金砖国家”。这类国家任 G20 主席国时往往会更强调共享与包容,如韩国和土耳其主办的第五和第十届 G20 峰会主题。峰会主题在一定程度上折射了中等强国在心理上的不安感。老牌大国则更希望能在治理道路和模式上有所改革和创新,如英国、加拿大和法国设定的第二、四、六届峰会主题所展示的那样。

中国是一个拥有经济领域迅速成长经历的国家。快速变化的身份感赋予了中国在全球经济治理领域独特的视角。中国既能够理解发展中国家追求发展的需求,也能体会游离在主流体系之外的感受,还具有创新治理模式

表 1: 历届 G20 峰会主题

届次	时间	地点	会议主题
11	2016年9月	中国杭州	构建创新、活力、联动、包容的世界经济 ( Toward an Innovative, Invigorated, Interconnected and Inclusive World Economy )
10	2015年11月	土耳其安塔利亚	共同行动以实现包容和稳健增长 ( Collective Action for Inclusive and Robust Growth )
9	2014年11月	澳大利亚布里斯班	促进私营企业成长,增加全球经济抗冲击性和巩固全球体系 ( Promote Private Sector Growth and Increased Global Economic Impact and to Consolidate the Global System )
8	2013年9月	俄罗斯圣彼得堡	世界经济增长和创造高质量工作岗位
7	2012年6月	墨西哥洛斯卡沃斯	无
6	2011年11月	法国戛纳	新世界、新思维
5	2010年11月	韩国首尔	超越危机, 共享增长
4	2010年6月	加拿大多伦多	复苏和新开端
3	2009年9月	美国匹兹堡	无
2	2009年4月	英国伦敦	改革与发展
1	2008年11月	美国华盛顿	无

的能力。2016年中国设计的G20峰会主题很好地融合了以上三类国家群体的主题偏好。杭州峰会的主题将创新和包容作为经济增长的重要内涵,同时也强调了我国主张开放和联动的共赢经济发展思路。

## (二)G20 杭州峰会议程设置及议题成果简析

G20 历年议程中的优先议题大致分为两类:一类是侧重短期危机的应对,如全球经济形势、宏观政策(财政、金融政策)协调、国际金融监管、公共债务管理、全球海洋保护等;另一类则是就某个重要的全球性问题进行治理,如发展、长期投融资、气候变化、绿色增长、就业、反腐等。由于受到历史与现实的双重作用,脱胎于财长会的G20峰会早期议程设定更加侧重于财金议题领域的合作、侧重于对短期危机的应对。随着时间的推移,G20 议程设置开始朝着重大全球性议题的方向演进,议题选择也从过去的表层性、特殊性问题

逐步向着根源性、普遍性问题延伸。2016年,中国在G20杭州峰会主题下设立了四个议题篮子:创新增长方式、更高效的全球经济金融治理、强劲的国际贸易和投资、包容和联动式发展。这些议题篮子通过协调轨道和财金轨道分头进行协调和推进,并形成最终的具体合作成果。

第一个议题篮子是“创新增长方式”,旨在通过鼓励科技创新、发展理念创新、体制机制创新、商业模式创新等方式打造世界经济新的增长点,涉及强化政策协调机制、推动经济结构改革、全面创新合作等方式,以提升中长期增长潜力。这里的创新是指在技术、产品或流程中体现的能创造价值的新理念,涵盖以科技创新为核心的广泛领域;新工业革命则指工业特别是制造业及其相关服务业转变生产过程和商业模式的未来趋势;数字经济是指以信息和知识的数字化为关键生产要素,以现代新兴网络为重要载体,以有效利用信

息通信技术为提升效率和优化经济结构重要动力的广泛经济活动。创新是经济增长的深层动力所在,但是在此前历届峰会中,G20从未触及该领域的合作。全球数字经济等新型经济业态的发展亦已具有一定规模。过去,尽管G20在贸易领域中对跨境电商等已有触及,但尚无法满足国际社会对规范数字经济相关发展、营造良性经济环境的全面需求。这也要求加强对新兴经济领域治理的全球治理协调。

在中国的努力下,2016年G20首次将创新作为核心议题,并从三个不同议题视角加以推进。最终,G20形成了《二十国集团创新增长蓝图》以及支撑蓝图的三个行动计划《二十国集团创新行动计划》、《二十国集团新工业革命行动计划》和《二十国集团数字经济发展与合作行动计划》。德国将有望在2017年继续加强对数字经济的治理。此外,2016年G20的峰会公报附件中还涉及另一个重要的创新型成果附件,即包含领域、原则和指标在内的经济结构性改革议程《二十国集团深化结构性改革议程》。G20结构性改革议题要求对经济结构中存在的扭曲和制约因素进行改革,通过对经济制度环境的建设释放经济增长活力。G20结构性改革优先领域包含了3个增长方向上的9个领域:1. 保障强劲增长(①促进贸易和投资开放,②鼓励创新,③推进劳动力市场改革及获取教育与技能,④改善基础设施,⑤促进竞争并改善商业环境,

⑥改善并强化金融体系);2.保障可持续增长(⑦促进财政改革,⑧促进环境可持续性);3.保障平衡增长(⑨促进包容性增长)。G20在每个领域均列出了由 OECD 概括出来的 4-6 条具体的自愿性指导原则。在短期宏观经济政策协调的基础上,2016 年 G20 增加了面向中长期结构性改革的新议题。这意味着 G20 开始向着标本兼治、综合施策的全球经济治理方向做出努力。

第二个议题篮子是“更高效的全球经济金融治理”,旨在完善国际金融架构以应对未来经济金融领域中的挑战,通过推进国际金融机构改革、发展绿色金融、加强国际税收合作等。全球经济金融治理属于 G20 的传统议题,过去该议题的讨论主要集中在国际金融监管、国际货币体系、国际金融机构改革等领域。在 G20 峰会成立初期,该领域的治理成果相对丰硕。2009 年 G20 在现有三个全球经济治理支柱的基础上增加了一个新支柱——即由国际清算银行(BIS)、金融稳定委员会(FSB)和巴塞尔银行监管委员会构成的金融监管支柱。2010 年 G20 批准了结合宏观审慎与微观审慎的“第三版巴塞尔协议”。然而,由于此后在公共债务治理和国际金融机构改革上遭遇困境,该领域的合作进展相对缓慢。

这种境况在 2015 年底出现了转机。2015 年 11 月底,IMF 执行董事会正式宣布自 2016 年 10 月起人民币将作为可自由使用货币加入 SDR 货币篮子。2015 年 12 月 18 日,美国国会参众两院

批准了 2010 年 IMF 份额和治理改革方案,这意味着该方案得以正式生效。在这些重要事件的簇拥下,2016 年国际金融架构工作组自然硕果累累。2016 年该议题篮子所对应的主要工作包括,推动世行与 IMF 治理机制改革、完善主权债务重组机制、增强 SDR 作用、进一步推进国际金融监管。2016 年杭州峰会文本成果包括 2016 年 2 月、4 月和 7 月的 G20 财长会公报以及《迈向更稳定、更有韧性的国际金融架构的 G20 议程》。2 月的财长公报中关于“将对外汇市场表现进行密切地讨论沟通。我们重申此前的汇率承诺,包括将避免竞争性贬值和不以竞争性目的来盯住汇率”的声明,对于恢复金融市场信心起到了重要作用。国际金融架构议程中涉及对国际资本流动监控、全球金融安全网(GFSN)、IMF、主权债务和债券市场的建设和完善等 13 个部分的内容。

第三个议题篮子是“强劲的国际贸易和投资”,旨在加强国际贸易和国际投资领域的机制建设,支持多边贸易体制,促进全球贸易增长,促进包容协调的全球价值链发展,加强国际投资政策合作与协调。过去,由于缺乏贸易部长会和贸易投资工作组的支撑,G20 对该领域的议题主要关注反对贸易保护措施、推动基础设施投资、协助中小企业和落后国家加入全球价值链等问题,但是实际的治理效果不佳。2016 年 6 月 WTO 发布的 G20 政策定期监测报告显示,2015 年 10 月以来的 7 个月时间里,G20 成员采

取了 145 项贸易保护措施,为金融危机爆发以来的最高水平。英国智库经济政策研究中心《2016 年全球贸易预警》报告指出,2008-2016 年美国对其他国家采取了 600 多项歧视性措施。

2016 年,在贸易与投资工作组的支持下,G20 最终在《二十国集团全球贸易增长战略》、《二十国集团全球投资政策制定指导原则》、《二十国集团贸易部长会议声明》等文件上达成共识,此外,还联合 WTO 发布了全球贸易景气指数。其中,贸易增长战略包含降低贸易成本、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、促进发展议程的贸易七个方面。投资指导性原则涉及九个方面:1. 投资政策应避免跨境投资保护主义;2. 投资条件应开放、非歧视、透明和可预见;3. 投资政策应为投资者提供保护,含预防机制和争端解决机制;4. 政策制定应保障所有利益攸关方的参与,并以法制为基础;5. 投资政策应与国内、国际政策保持协调,促进可持续和包容发展;6. 政府有为保障合法公共政策而实施投资管制的权力;7. 投资促进政策应具有经济效益,并与便利化举措配合,为投资者创造条件;8. 投资政策应促进和便利投资者遵循责任企业行为和公司治理;9. 加强国际合作和对话,维护开放、有益的投资政策环境。虽然该原则属于非约束性的参考性原则,但这却是世界主要经济体首次就投资政策制定的基本原则达成共识。这一原则的确定,为未来

进一步开展国际投资规则合作提供了基础性文件。

第四个议题篮子是“包容和联动式发展”。该篮子涉及联合国2030可持续发展议程的落实计划、实现可获得的且可持续的能源供应、推动基础设施的互联互通建设、增加就业、粮食安全、气候融资、消除贫困以及支持非洲工业化等具体内容。关于发展议程和气候变化的峰会文本成果主要有《二十国集团落实2030年可持续发展议程行动计划》、《二十国集团发展领域承诺落实情况全面评估报告》、《二十国集团协调人会议关于气候变化问题的主席声明》，以及G20框架下中美关于取消和规范低效化石燃料补贴的努力。前两个成果文件均落脚在对既有议程和协议的落实上，后者则强调大国在推动环境友好式能源建设中的带头作用。

关于包容性建设方面，除了推动2030可持续发展议程以及《二十国集团支持非洲和最不发达地区工业化倡议》以外，中国还引导G20通过一系列具体举措加以支持。例如，在中国的推动下，2016年G20通过推动电子商务建设，为妇女、中小企业和发展中国家参与经济活动创造机会；G20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》等直接推动经济的包容性建设；G20还倡议促进包容协调的全球价值链，强调通过加强能力建设和政策倾斜，支持发展中国家企业，特别是低收入国家企业更深入参与全球

价值链并从中获益。

在基础设施联通领域，2016年G20也取得了丰硕成果。其三大核心成果文件包括：1. 改善基础设施投资资金支持的《G20多边开发银行优化资产负债表行动计划》；2. 旨在加强各类国际、区域与国别基础设施建设倡议协调与合作的《全球基础设施互联互通联盟倡议》；3. 提供探索多样化融资方式，促进私人资本参与基础设施融资的政策指导《G20/OECD关于基础实施和中小企业融资工具多元化政策指南》。在反腐合作领域，G20杭州峰会批准通过了打造“零容忍”、“零漏洞”、“零障碍”的反腐国际追逃追赃合作体系的《G20反腐败追逃追赃高级原则》和《2017-2018年G20反腐行动计划》，并在中国建立了G20反腐追逃追赃研究中心。

### （三）杭州峰会的成果

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好机会。G20杭州峰会的议程设计展示了中国对世界经济秩序的思考 and 定位，反映了中国在治理机制改革、经济体制改革、商业贸易模式创新和绿色包容发展等领域的领导能力。美国《洛杉矶时报》8月30日文章评价称，中国首次主导的G20峰会成为展示中国复兴的经济影响力和凸显中国世界领袖角色的国际平台。《华尔街日报》8月31日的报道认为，G20杭州峰会传达出中国愿意在金融体系转型、科技创新和环境保护

等问题上起领导作用的决心。

杭州峰会在机制建设、主题和优先议程方面体现了对前任主席国治理机制和议题的继承和发扬。2016年是G20历史上部长级会议最多的一年。除了常规的财长与央行行长会以及协调人会议以外，在G20框架下还召开了5场部长会议，分别涉及贸易部长、劳工部长、农业部长、能源部长、和旅游部长。2016年是G20工作层最为丰富的一年，G20设置了8个工作组、2个研究小组和3个工作小组。2016年G20及其配套组织活动是G20历史上参与代表最多、发展中国家参与程度最高的一年。2016年G20首次启动了对创新议题、投资议题等新领域的探索性治理协作。

G20杭州峰会所取得的丰硕成果与中国在担任主席国期间的努力密不可分。中国在2016年充分利用G20现有的国际资源，与G20内外部成员和国际机构进行全面对话，积极吸取各方意见。中国在过去30年时间的治理经验和治理效果为G20成员提供了信心。这也使得中国所设计的全球经济治理议程得到G20成员的广泛支持和跟随。G20杭州峰会给中国提供了一个展现其大国责任的舞台。中国将与世界各国一道共促改革、共谋发展，开创全球经济治理新风貌。

（作者单位：中国社会科学院世界经济与政治研究所。本文为国家社科基金重大项目“全球经济治理结构变化与我国应对战略研究”后期成果，项目编号：14ZDA081。）