



Working Paper No. 202009

April 30, 2020

本文已发表于《世界知识》2020年第9期

吴国鼎 : wugd@cass.org.cn

全球抗疫中的二十国集团合作

新冠肺炎疫情在全球的肆虐迫切需要国际社会通力合作，二十国集团（G20）由于其特殊地位责无旁贷。3月26日，G20以视频会议方式召开应对新冠肺炎疫情特别峰会并发表了声明，强调要合作抗击新冠肺炎疫情大流行，维护世界经济，应对疫情对国际贸易造成的干扰。然而，G20要真正发挥作用，还面临着一系列挑战，必须推出一些新措施，才能有效回应各界期待。

G20 面临的挑战

G20 由七国集团（G7）、金砖五国（BRICS）的 12 个国家和韩国、墨西哥等七个重要经济体以及欧盟组成，国际货币基金组织（IMF）与世界银行也列席

* 吴国鼎，中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室副研究员。



G20 会议。G20 首次会议于 1999 年召开，参加者包括成员国的财长和央行行长，目的是为了总结亚洲金融危机的教训，避免以后再次发生此类危机。2008 年国际金融危机发生后，各国为了共同应对金融危机，将 G20 升格为领导人参加的峰会。在 2008 年 11 月举行的 G20 华盛顿峰会上，各成员达成了共识，出台了应对金融危机的行动计划并采取了一系列切实有效的行动。这些行动包括各方采取紧急措施以稳定全球经济和金融市场，加强金融监管以降低金融风险，反对贸易保护主义以畅通全球贸易等。在各方共同努力下，金融危机得到了有效克服，从而避免了世界经济出现大萧条。也就是从华盛顿峰会开始，G20 开始在协调各国宏观经济政策方面发挥实质性作用。2009 年 G20 匹兹堡峰会正式确立 G20 为进行国际经济合作的平台。近几年，峰会的议题逐渐从单纯的国际经济领域拓展到了对一些突发性事件的讨论。

由于 G20 在应对 2008 年国际金融危机中发挥过重要的作用，在当前疫情给世界带来严重影响、亟需各方携手应对的背景下，国际社会期待 G20 再次挑起重担，协调各国共同抗疫，加强各方经济政策协调，稳定全球贸易和经济，提振全球市场信心。但是，面对新冠肺炎疫情带来的前所未有冲击，G20 要发挥其应有作用，仍面临着重大挑战。

首先，本次新冠肺炎疫情给各国及世界经济带来了历史上罕见的严重冲击。一方面，新冠肺炎疫情蔓延全球，在世界主要国家几乎都大规模暴发。为了抗击疫情，很多国家采取了类似“封国”的强力措施，按下了社会经济运行的“暂停键”，全球价值链和供应链也因此遭到了破坏。根据 IMF3 月 14 日发布的《世界经济展望》报告，预计 2020 年全球经济将萎缩 3%，为上世纪 30 年代大萧条以来最严重的经济衰退。另一方面，疫情的暴发恰逢各国经济政策空间枯竭之际。全球经济正处于下行周期，美国频繁“退群”并到处发动贸易战以及英国脱欧等事件已导致全球经济承受重压。在货币政策方面，多个主要国家采取低利率甚至零利率政策，大大压缩了货币政策空间。在财政政策方面，扩张性的财政政策已经导致多个重要经济体债务的攀升。IMF 前副总裁朱民表示，自 2008 年以来，



发达国家政府债务平均上升了 50%，发展中国家政府债务也平均增加了 30%。债务过多容易造成财政风险，恶化的债务状况也使得各国政府出台财政政策刺激经济的空间大幅缩水。

其次，G20 的机制削弱了其能真正发挥的作用。从 G20 自身来看，现阶段其框架仍具有“临时性磋商体制”性质，G20 不设有秘书处等执行机构，这就使得 G20 欠缺实体性、约束性和执行力。从而导致其出台的声明、达成共识的执行效果大打折扣。G20 虽然具有广泛的代表性，但是这种代表性也使其成员的诉求和关注点并不一致，容易导致内部不团结，从而削弱其作用的发挥。事实上，G20 很难就关键议题达成一致。以美国为代表的 G7 对 G20 的态度就比较消极。G20 是为了克服 2008 年国际金融危机而成立的，金融危机后 G20 也就失去了发展动力。再加上中国等发展中国家的崛起，导致以美国为首的 G7 国家对 G20 心存戒备，担心自己的主导地位被削弱。

G20 一些成员之间存在的矛盾和摩擦也导致了 G20 的低效。特朗普政府上台以后，美国频繁挑起与中国的经贸摩擦，并在高科技领域对华为等中国企业进行限制。美国与俄罗斯也是摩擦不断，双方在克里米亚问题、叙利亚问题等上矛盾重重，甚至互相制裁。内部不团结导致各方很难进行一致行动。本次疫情中，美国和一些国家对中国进行抹黑和污名化，对中国采取的一些行之有效的措施进行攻击，并称中国开展的对外援助带有“政治目的”，这就严重破坏了合作的氛围。在这种不信任和不团结的氛围下，指望 G20 国家紧密合作抗疫，是很困难的。

应该采取进一步措施应对疫情

截至 4 月中旬，新冠疫情在各国仍处于暴发期，国际社会团结抗疫迫在眉睫。为助力抗疫斗争，G20 应加强内部团结，加强国际宏观经济政策协调、提供更多资金、加强执行力，发挥应有领导作用。具体来说，G20 在以下几个方面采取行



动非常重要：

第一，制定落实 G20 特别峰会所达成共识的具体措施。特别峰会发表的声明仅是行动指南和框架，是原则性和指引性的，落实到执行层面还需要明确细节以及配套的执行机制。而疫情的全球蔓延已经到了非常严重的程度，如果继续恶化无疑会给一些发展中国家以及医疗基础设施薄弱的国家带来严重冲击。病毒无国界，只要还有一个国家深陷疫情，就没有国家能独善其身。这就迫切要求 G20 制定出明确的行动路线图以及可行的计划。

第二，加强国际宏观经济政策协调。为减轻疫情对世界经济的影响，各国以及相关国际机构应该联手加大宏观政策对冲力度。为此，有必要加强 G20 成员之间宏观经济政策的协调与配合。现阶段各主要成员的利率已经很低，推出进一步货币政策的空间有限。而无限制的量化宽松容易造成溢出效应，所以相关国家在推出货币政策时应注意不损害他国利益。各成员也有必要加强货币政策与财政政策的科学实施。在出台金融信贷政策时要加强金融监管，防止出现系统性的金融风险。在推出财政政策时则要防止负债过高而出现债务风险。G20 成员也应加强与各国际组织之间的协调力度。无论是向全球注入五万亿美元的计划还是进一步的刺激政策，G20 都需要和世界银行、IMF 等组织进行配合。G20 成员还有必要加强卫生部长会议与央行行长和财长会议间的协调。当前，G20 央行行长和财长会议已经形成了比较成熟的机制，在此基础上，需要加强卫生部长会议和与央行行长和财长会议间的政策协调，共同制定 G20 应对新冠肺炎疫情冲击的行动计划。

第三，向世界卫生组织（WHO）以及部分发展中国家提供紧急资金。面对迅速扩散的疫情，G20 有必要推出紧急资金援助计划。G20 成员应增加向 WHO 缴纳的会费。WHO 作为国际社会合作抵抗新冠肺炎疫情的核心，经费的充足是其有效履行职能的重要前提。而当前 WHO 的经费严重不足。G20 成员应尽快填补 WHO“新型冠状病毒战略准备和应对方案”中的资金缺口。包括向 COVID-19 团结应对基金、流行病防范创新联盟和全球疫苗免疫联盟等提供资金。G20 成员



应加大对非洲等地最不发达国家和地区的援助。在 G20 应对新冠肺炎疫情特别峰会的声明中，特别提到要加强对发展中国家和最不发达国家，尤其是非洲国家和小岛国的援助。这些国家是国际公共卫生安全中的薄弱环节。如果疫情在这些国家蔓延扩散，后果将不堪设想。因此 G20 应加大对这些国家的援助，包括向这些国家提供资金防止疫情进一步蔓延，帮助其应对由疫情导致的医疗和经济双重危机等。在 4 月 15 日召开的 G20 财长和央行行长视频会议上，通过了 G20“暂缓最贫困国家债务偿付倡议”以应对因疫情导致的低收入国家债务脆弱性风险。这是 G20 帮助贫困国家应对疫情的很有必要的举措。

第四，加强相关医疗物资的供应链建设。全球共同抗疫涉及卫生、贸易等多个环节，这就需要各国、各个社会和相关国际组织之间的紧密合作。疫情的突然暴发，相关医疗物资成为宝贵的抗疫物资。G20 有必要就进一步畅通医疗物资的国际贸易进行协调，包括取消关税壁垒和流通障碍等。新冠肺炎疫情的全球扩散还导致部分医疗物资的生产遇到了困难，这主要是两方面因素造成的：一是很多医疗物资都需要国际分工进行生产，疫情突然暴发导致供应链中断，造成生产停滞；二是虽然一些医疗物资在很多国家中都可以生产，但是不同国家在不同的生产环节上具有比较优势，这就需要通过信息沟通和国际合作来促进全球医疗物资生产效率的提高。因此，G20 应该协调 WHO、世界贸易组织（WTO）等加强医疗物资的供应链网络建设以加快医疗物资的生产和供应。全球范围内医疗物资认证标准的统一也非常重要。G20 有必要与 WHO 和 WTO 等国际组织协调合作，尽快制定全球范围内通行的医疗物资认证标准。

第五，加强 G20 与其他国际组织的协调和对接以增强其执行力。由于 G20 缺乏像世界银行和 IMF 等的执行机构，所以其倡议并不能得到很好地执行。这就有必要确定 G20 与世界银行、IMF、WTO 等国际组织之间的关系。可以探索建立“G20+国际组织”的模式，即以 G20 首脑峰会为政治引领，以世界银行、IMF 和 WTO 等国际组织为实施平台，从而使 G20 会议达成的共识能够得到有效执行。长远来看，有必要将 G20 由临时性机制转变为促进国际经济合作以及应



对全球重大问题的平台，从临时性论坛转为常设国际机构，设立秘书处等机构以加强约束性和执行力。

第六，加强 G20 内部成员之间的团结。疫情不分国界，每个国家都不能独善其身。各国只有协力，才能最终战胜疫情。因此在大疫当前，一些国家应该停止政治攻击和污名化行为，停止以邻为壑，以便各方团结起来共同抗疫。

在史上罕见的疫情面前，国际社会期待 G20 团结和引领国际社会共同战胜疫情。如同上文指出的，G20 要真正发挥其应有作用还面临一些挑战。G20 应对新冠肺炎疫情特别峰会以后，并没有在各国合作抗疫方面取得立竿见影的效果，疫情仍然在很多国家快速蔓延。G20 内一些成员之间不团结和不协调的声音和举动也一再发生。4 月 14 日，美国特朗普政府还以 WHO 在处理新冠肺炎疫情“不力”导致疫情在全球大流行为理由，暂停向 WHO 缴纳会费。这种行为在 3 月底刚刚召开了特别峰会，峰会声明要求各国要支持 WHO 工作的背景下发生，遭到了国际社会的广泛批评。这一系列事实都显示 G20 要想团结国际社会共同抗疫仍任重而道远。

全球治理研究团队

任琳 熊爱宗 鲁桐 吴国鼎
陈兆源 韩永辉 宋锦 刘玮
沈陈 田旭 彭博

研究助理团队

兰馨彤 孙振民 张尊月 郭蔚霄