



上海國際問題研究院

**CHATHAM  
HOUSE**

The Royal Institute of  
International Affairs

# 为了更有效的 2016 年中国 G20

中英智库视角

联合报告

查晓刚、斯蒂芬·皮克福德 | 2015 年 12 月

## 为了更有效的 2016 年中国 G20：中英智库视角

---

本报告是上海国际问题研究院与英国皇家国际事务研究所联合研究项目的一部分。我们期望通过这个努力，能为加强中英两国智库在全球经济治理研究方面的合作，以及为中国主办 G20 提供政策建议方面贡献绵薄之力。本项目得到英国外交部中国战略繁荣基金的支持，我们对此予以感谢！

上海国际问题研究院叶玉博士和英国皇家国际事务研究所访问研究员李远芳博士对本报告亦有重要贡献，我们对此深表感谢。此外，也特别感谢上海国际问题研究院陈东晓院长、世界经济研究所张海冰所长，以及英国皇家国际事务研究所国际经济部研究主任葆拉·素帕猜博士对本项目落实提供的大力支持。

### 导言

在中国接任 2016 年二十国集团（G20）主席国之重任时，全球经济和 G20 本身都面临着重大挑战。

全球经济增长正在放缓，新兴市场国家连续第五年增速下降，同时外部环境变得愈为困难。大宗商品价格重新回落到 2008 年的水平，相关生产国也面临很大困难。发达国家虽然略好一点，但最多也就是微弱增长，并且也出现了进一步放缓的迹象，其中有些发达国家可能面临着增长持续停滞的风险。

今后一段时间风险可能还会增加，特别是在金融领域。当前，风险溢价水平处于历史低位，但是随着经济增速放缓，溢价幅度可能会显著放宽。在一些新兴市场，近年来的过度信贷增长已经让私人部门杠杆率处于很高水平，有可能导致大规模的资产价格下调和不良贷款的增加。对欧元区一些国家金融稳定的担忧也仍然存在。如果美联储真的实施各界热议已久的货币政策紧缩措施，也可能导致金融市场的进一步动荡，引发新兴市场国家出现资本外流。

很多 G20 国家现在已经为应对负面冲击做了更好的准备，G20 所支持的金融稳定理事会加强金融监管的项目和计划已让银行部门更为强劲。但是金融市场对 8 月份中国股市下跌所出现的快速和剧烈的反应仍然表明，今后金融市场的波动性程度仍然不能被低估。

各国有责任对上述的增长迟缓和各种风险作出必要的政策反应。尽管很多国家货币政策的行动几近极限，且公共和私人部门的债务水平也保持在高位，国际货币基金组织还是强调，宏观经济政策在可能的情况下要保持对增长的支持。从更长期来说，结构性改革仍然是提升增长潜力的关键所在，基础设施投资在加强产出增长方面也可以扮演重要的角色。

G20 在推进这些努力方面具有重要地位。这是因为，当前各国之间的经济联系非常紧密，政策溢出效应也更为明显，各国之间的协调也可以使得它们采取的行动更为

有效。2014 年 G20 成员国就增加 2% 的全球增长而采取行动达成协议，同时就启动基础设施投资形成共识。如果这些协议能够得到完全落实，将对全球经济增长具有积极意义。金融危机期间 G20 的出色表现显示，这一国际机制在促进各国采取协调政策行动方面具有很大潜力。

然而，随着时间的推移，G20 作为一个国际经济合作论坛的有效性有所下降。G20 的构架存在缺陷，这使得它难以就政策行动达成更多的共识。当然，无论如何，在与主要的国际金融机构（例如基金组织和各个多边开发银行）的合作和作用互补方面，它仍然可以发挥重要作用。G20 的力量在于它可以较为迅速的达成协议，然后其成员国可以将这些协议在本国落实。

但为了充分地实现 G20 在这方面的潜力，它需要在推进更为广泛的国际金融体系治理改革方面承担领导地位，特别是基金组织治理和国际货币体系的改革。

在下一节，我们将分别讨论中方和英方对相关治理及其改革的不同视角。在第三节，我们会就中国在 2016 年 G20 主席国期间应该工作的重点进行讨论。最后，上海国际问题研究院和英国皇家国际问题研究所将就明年 G20 可以实现的行动和目标做一个概括。

## 对全球经济治理和 G20 角色的看法

### 上研院视角

近年来中国对全球治理的重视达到前所未有的高度，参与日益积极主动。对中国而言，G20 是其得以发挥更大作用推动全球经济治理的代表性和功能性改善的核心机制之一。

从中方的角度，全球治理结构正发生历史性转型。与其发展步伐相一致，新兴与发展中国家的影响力不断上升。如今各国往往是通过国际制度这样更为和平的方式而非战争、殖民主义及势力范围扩张追求其利益。全球化的深入发展将各国更为紧密

地连接在一起，利益共同体逐步形成。不少挑战远超出民族国家边界，需要全球性应对。<sup>1</sup>

中国正大幅提升资金和智力资源的投入，支持对全球治理的参与。中国认为更好的全球治理是构建更有序的国际体系的正确路径。中国坚定支持联合国作为全球治理的基石，在政治和安全问题上尤其如此。自 G20 升格为峰会以来，中国将之视为新兴和发展中国家在全球经济议题上获得更大话语权和推动更公平有效全球经济治理的核心机制。

对中国而言，G20 兼具如下几点优势。它是中国和其他主要新兴和发展中国家可以平等及实质性参与最重要全球经济事务的第一个综合性国际经济机制。G20 也为新兴和发达国家提供了一个平台，可以交换彼此在核心经济议题上的关切，减少潜在冲突和缓和全球经济体系的进一步碎片化。作为一个不断增长的全球经济大国，中国希望通过 G20 参与国际经济秩序构建，成为负责任的利益攸关方。

在中国看来，G20 已经取得了富有意义的成果。通过协调其成员国宏观经济政策，世界经济得以幸免陷入大萧条。国际金融机构改革得以提速，不过其落实进程仍被搁置。很大程度上，贸易和投资保护主义基本得到控制，并未像前几次大危机时期那样猖獗。此外，系统性全球经济挑战需要发达和新兴经济体携手应对的共识得以牢牢确立。

但是，当西方国家特别是美国或多或少走出金融危机时，他们对 G20 的热情亦出现消减。同时，新兴经济体增长势头亦不如从前，其在 G20 中的地位受到影响。中国作为 G20 的坚定支持方，仍然期待其能成为团结发达与发展中经济体平等合作的关键机制，认为迫切需要借其担任 G20 主席国之际使之重新焕发生机。

---

<sup>1</sup>裴广江等，“解读中国全球治理观”，《人民日报》，2015 年 10 月 23 日。

### 英国皇家所视角

从英国视角出发，全球经济议题与国际货币体系的治理在适应全球经济结构变化的现实上是失败的。例如，尽管美国和其他七国集团成员国占全球生产总值的比重在 1990 年代早期超过 50%，这一比重到 2015 年已经下降到了 31.6%。同时，尽管它们在基金组织中的投票权略有下降，但七国集团国家总体而言仍然占有整个投票权比重的 43%。

全球经济治理架构未能对全球经济现实做出调整，这让各国之间的合作精神面临威胁。G20 的地位在 2008 年的金融危机中通过其原本部长级会议向峰会规格的升级得到显著提升，当时这被认为是对全球经济影响力从七国集团向新兴市场国家转移所发出的一个信号。

作为一个中等规模的相对较为开放的经济体，英国强烈支持可以促进全球合作和以规则为基础的国际机制。另外，由于英国金融业规模庞大，它在金融危机中受打击很大。2009 年英国是 G20 主席国，当年的 G20 伦敦峰会是 G20 国家对全球面临的经济和金融挑战所作出的有效应对。在提升国际金融机构的功能方面，英国也作出了相当的努力。同时，英国也是最早加入亚洲基础设施投资银行（AIIB）的非亚洲国家之一。

到目前为止，全球经济治理改革已经取得了一些进展，特别是金融稳定理事会和世界银行的改革，英国对这些改革进程是强力支持的。但是 2010 年就基金组织份额改革所达成的协议由于美国国会仍然拒绝批准未能落实。新兴市场已经开始建立多边机制作为回应，这些新的机制在某些功能上能够替代基金组织和世界银行。

同样，美元持续作为主导性储备货币以及国际贸易和金融的主要交易货币地位也日益显得与现实格格不入。近年来，美元在国际金融交易中的份额超过 80%。而在过去三年中，它在国际支付中的使用份额显著上升，从大约 30%上升到超过 40%。

美元的主导地位也将美国的监管体系和刑事司法体系的效力延展到了美国边界之外。对可能被美元计价的市场所排挤出的威胁一直有效地将美国的法律和标准强加于所有的主要国际性银行。

中国推动人民币国际化的计划是让国际货币体系更加多元化的重要因素。人民币使用的日益增加也应该会让它顺利成为特备提款权（SDR）的货币篮子。

更广泛而言，就像当前贸易议程已经更加碎片化一样，全球经济治理改革的失败完全会使得全球经济限于碎片化的风险之中。G20 可以成为推动变革的重要力量。它是非正式机制，依赖共识而行动，它也不受任何过时的投票权结构所束缚。再加上它的成员国涵盖了世界上所有的大型经济体，G20 的看法也是非常分量的。

但是，G20 本身尚需更加有效，它也需要进行更多的工作以推动全球性机制（特别是基金组织和世界银行）的治理改革。G2 和布雷顿森林机制应该相互补充，只有在它们彼此合作的情况下，它们才都是最有效的。

## 中国作为 2016 年 G20 主席国

### 中国的独特身份与能力

中国于 2016 年担任 G20 主席国对于中国和世界而言均是一件大事。对中国而言，基于其过去三十多年经济发展所取得的巨大成就，主席国工作意味着其在全球经济体系中具有重要地位。与其他成员相比，中国作为最大新兴经济体的特殊身份意味着其可以为全球经济治理带来新的态势和路径选择。其他国家期待借鉴中国快速赶超和强力推动经济转型的特殊经验和教训。若能成功担任主席国工作，中国亦能提升与其他经济体的合作，为世界经济作出有价值的贡献。

长期以来中国在国际事务甚至是国际经济事务中一直保持低调，其部分原因是中国儒家文化中讲究“中庸之道”，部分原因则是因其实力和能力的局限。不过这些都

## 为了更有效的 2016 年中国 G20：中英智库视角

---

在逐步演进。2016 年 G20 主席国工作将展示中国在全球事务中担任领导角色的更大意愿及与其他主要经济体一道应对复杂的全球经济议题的更强决心。

中国的确是 G20 及全球经济体系中的一个特殊成员，这意味着其在担任关键的全球经济治理机制的主席国之时利弊兼具。

中国的特殊性在于两点：其是世界第二大经济体，但就人均收入而言，根据现有主要国际制度的定义仍属于发展中国家。优势在于，作为一个经济大国，中国在遏制全球风险、促进全球增长、贸易、投资和金融及加强全球治理方面等方面可以发挥举足轻重的作用。作为一个发展中国家，中国又能够更好地了解低收入国家和发展中国家世界的需求，包括如何协助维护他们的整体利益。中国积累了巨额的外汇储备，在基础设施开发方面的经验享有良好声誉。为应对过去数十年快速但不平衡的增长所带来的大量问题，中国正推进全面经济和社会改革的落实，以促进更可持续的发展，其力度之大在世界主要经济体中可以说是无出其右。

中国面临的不利之处亦不容回避。作为与国际贸易和投资体系高度融合的主要经济体，中国很容易受到全球金融、经济甚至是社会动荡的冲击。同样，其宏观经济政策亦会给其他国家带来较大的外溢影响。在担任主席国期间，中国自身的决策将受到更多的外部关注和评判。作为一个经济大国，中国需要承受来自发达国家要求其国际事务提供更多资源的压力，同时又面临发展中国家对其进一步推动全球经济治理改革的期待。因此，中国需要维护一个精巧的平衡，一方面要承担更多国际责任及为维护发展中国家利益拿出更多行动，另一方面又不至被发达世界特别是美国视为国际秩序的挑战者。

安塔利亚峰会期间，习近平主席宣布了明年 G20 峰会的主题为“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”，重点领域包括创新增长方式和提升潜在增长率、完善全球经济金融治理、促进开放的国际贸易和投资及推动 2030 发展议程的落实等四个方

面。<sup>2</sup> 不过，该议程框架是对前任主席国均面临的一系列类似问题的不同表述，具体细节仍待观察，但金融市场改革看来未有太多提及。世界期待中国能够利用其特殊能力和身份推进可持续增长、遏制金融风险、加强全球经济治理，并与世界分享其有价值的经验。本报告下文将着重阐述我们认为对 2016 年中国 G20 而言最为关键的一些议题。

### 改善全球货币和金融体系

考虑到全球经济正在面临的风险和脆弱性，一个工作重点就是要让国际金融体系更加多元化，以使得其更为强劲，确保这一体系可以支持全球增长，同时加强全球金融安全网以支持那些面临流动性问题的国家。对于那些不能应对债务的国家，就需要一个更加强健和公平的机制来帮助它们管理主权债务重组问题。

中央银行们正在缓慢地将它们的储备多元化，私人机构则正在更多地使用非美元货币。G20 应该通过以下措施支持这一进程：

- 鼓励主要经济体让它们的货币更加容易兑换；
- 对扩大国际货币市场的努力给予支持，已让其涵盖更多货币；
- 确保今后的国际金融监管改革要支持创新和全球增长；
- 支持特别提款权（SDR）货币篮子的扩展，以容纳包括人民币在内的主要国际货币。

通过加强外汇储备，很多国家已经建立本国的防御能力，以应对可能发生的资本流动波动。但是，当发达国家，特别是美国，开始终结其超级宽松货币政策的时候，新兴市场和发展中国家在应对资本外流方面的能力仍然较为脆弱。我们急需更为强劲的全球金融安全网，以帮助那些处于困境的国家。目前，IMF 所有储备的四分之

<sup>2</sup>Remarks by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China On the 2016 G20 Summit in China At the Working Lunch of the G20 Summit, Antalya, 16 November 2015, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/t1315774.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1315774.shtml).

三都是借来的，而其中大约 5000 亿美元是成员国的临时性借款，该临时性协议将于明年到期。G20 应该支持：

- 在主要成员国央行之间就货币政策进行更好的协调，也更加稳妥地给予政策信号；
- 在成员国央行之间建立永久性的货币互换协议网络；
- 在基金组织和各个地区性融资安排之间加强行政和金融联系，例如基金组织和欧洲稳定机制、清迈协议多边化机制之间；
- 大幅度地增加基金组织的份额，以增强其金融能力；
- 延续临时性借款协议，或者允许基金组织从国际资本市场借款，特别是如果基金组织的份额改革还被美国国会所阻止的话。

对于那些不能偿还国际债务的国家而言，如最近的希腊和阿根廷的案例所显示的，当前的重组机制是混乱和具有破坏性的。之前关于主权债务重组机制的建议未能得到推进，G20 应该就如何应对主权债务违约的方法进行一个彻底的重新评估。

通过更广泛地采用集体行动条款协调私人借款者方面，已经取得了一些进展。进一步采取更多的行动是可能的，也是值得期望的。无论如何，现在一个主要的缺陷在于缺乏一个独立的仲裁者以及一个永久性的可以协调各主权借贷方政策反应的国际体系。G20 应该支持：

- 发行与 GDP 相关联的主权债券；
- 起草对各种债券问题都有效的集体行动条款；
- 对协调主权债务信贷者的“巴黎俱乐部”机制进行重新评估；
- 重新评估设立一个对主权债务可持续性进行评估的超国家机构（例如基金组织）的必要性。

### 通过结构性改革促进更强劲增长

## 为了更有效的 2016 年中国 G20：中英智库视角

---

虽然自 2008-2009 年全球金融危机以来世界经济总体恢复增长已有六年，但复苏远远称不上稳健和强劲。世界经济增长主要面临两大类型的挑战。

虽然美英两国的复苏表现更为出色，发达经济体整体却面临的一大风险，即中期增长停滞。预测认为，G7 国家作为一个整体在 2020 年前的平均增长率将远低于 2%，其他发达经济体的表现也好不到哪里去。所有发达国家将不得不应对居高不下的公共和私人部门债务、金融部门脆弱性及低投资等危机后遗症以及人口老龄化与外部需求不振等问题。

新兴和发展中国家若没有有效的政策应对和国际合作的话，则需警惕增长断崖的风险。2010 至 2015 年间，新兴和发展中经济体的增长率从 7.5%持续下滑到 4.0%。由于这些经济体的体量占世界 GDP 的比重已超过一半，其对世界增长的贡献比重更大，他们增长速度的进一步放缓将对全球带来重要影响。

该增长放缓集中于部分地区。中国贡献了新兴和发展中国家增长的主要部分，其增速虽然放缓但仍堪称强劲，其他主要新兴经济体的表现则要逊色得多。俄罗斯、巴西和阿根廷（均为 G20 成员国）已陷入衰退。由于这些主要新兴经济体对其所在的地区来说是重要发展引擎，增长断崖可能带来广泛得多的影响。的确，独联体及撒哈拉以南非洲地区过去 5 年间的增长已出现大幅下降，而拉美与加勒比地区 2015 年的增长率已由 2010 年的 6%骤降至-0.3%。

短期看发达与发展中国家增长前景均较黯淡，长期看潜在产出增长率趋于下降将使问题变得更为复杂。对于 G20 成员而言，避免这一悲观前景的唯一方法是相互协调，拿出一套综合性的增长战略并有效落实。正如安塔利亚问责评估进程所揭示的，G20 成员已落实了布里斯班增长战略中关键承诺中的将近一半，实现了 GDP 额外增长 2% 这一目标的三分之一。但是，该影响仍不能让全球经济的增长足够强劲。对于增长停滞和增长断崖两大风险，2016 年 G20 应优先落实如下措施：

对发达经济体而言：

- 更新基础设施。每个发达国家应列出其要加速和优先落实的基础设施更新项目清单，这不仅会提升长期增长潜力，亦会在短期内增进需求，降低增长停滞的风险；
- 采取措施降低收入和财富分配不平等格局。提升中低收入家庭收入在国民收入中的比重，增强其消费能力；
- 提升劳动力市场的灵活性，更好地管理移民的增长问题。

对新兴和发展中经济体而言：

- 进一步削减行政限制，使市场能够更有效地发挥作用，同时提升政府有效性；
- 面临严重基础设施缺口的新兴和发展中成员应立即甄别出最迫切的基础设施项目，制订具体的落实计划，以增进需求，同时提升其经济体的供应潜力。对于该点，OECD、世行集团等已经从事的工作应予以借鉴。
- 加强社会安全网络建设，增加教育、卫生等公共开支，保障社会基本需要，刺激消费水平的提升。

要求每个成员提交一份《创新增长战略》。创造有利的环境，促进大数据、互联网+及其他先进产业技术和方法的更好利用。

### 恢复全球贸易议程活力

贸易是支持生产力提升与包容性增长的一个根本支柱，亦是国际经济合作严重受阻的领域，其本质上是跨国性的，而 WTO 已无法适应全球供应链贸易范式转换的步伐。

全球金融危机后 G20 成员承诺不采取贸易保护主义措施，并支持贸易相关的行动，如简化海关程序、削减监管负担及加强促进贸易的服务等。但是，迄今 G20 的贸易议程总体看防守多于进取，未能处理全球贸易治理的棘手议题。

贸易议题面临三大挑战：第一，保护主义措施仍呈上升趋势，虽然上升的步伐放缓；第二，全球贸易增长大幅放缓，长期而言或对全球创新与经济增长产生不利影响；第三，全球贸易治理日益碎片化和地区化，而 WTO 多哈回合停滞不前。

2016 年中国担任 G20 主席国可为多边贸易体系的复兴提供机会。作为全球贸易体系的关键利益攸关方之一，中国对推进该进程具有强烈的利益和政治份量。中国可向 G20 倡议的具体举措包括：

- 设定取消贸易限制措施的数量目标和时间表；
- 监督与评估 G20 成员国 2014 年增长战略及巴厘一揽子协议中承诺的贸易相关的行动的落实情况；
- 要求 WTO 进一步研究地区贸易协定与多边贸易体系协调的具体方式及对全球增长与发展的影响；
- 确立贸易部长与财长年度联席会议，以将贸易议程更好地嵌入增长议程；
- 清晰界定相关工作组的优先事项。2016 年优先事项应包括：审查地区贸易协定背景下 WTO 的运作情况；倡议关于 WTO 的功能、结构与治理及其在监督地区贸易协定方面的作用的改革；甄别多边投资便利化框架协议的基本要素。

### 加强基础设施议程，提升互联互通

在 2010 年 G20 峰会上被批准的《首尔发展共识》中，基础设施的发展被列为九大支柱中的第一个。在接下来的峰会中，由于印度尼西亚和其他几个国家的推动，该议题成为 G20 支持全球需求和长期发展的核心议题。

基础设施投资的关键挑战在于如何有效动员私人资本的加入。公共财政面临的压力已经限制了很多国家公共部门可以承担的角色。随着危机后金融监管的收紧，一个未曾意料到的后果是私人金融机构减少了对基础设施投资的兴趣。2014 年，在 G20 财金轨道建立了投资和基础设施工作组。全球基础设施中心（GIH）也在悉尼建立，以减少那些可能参与基础设施发展的利益相关者们面临的信息不对称问题。在 G20

的号召之下，世界银行、经合组织以及其他一些机构也准备了一系列报告，就基础设施投资议题进行分析，并对创新型金融工具、银行可支持项目的遴选以及公私合作伙伴计划（PPP）文件的标准化提供了建议。

在这些建议的基础上，2016 年的 G20 应该考虑如下措施：

- 发布一个可持续基础设施项目清单，优先考虑推进那些有助于提升地区和全球互联互通和清洁能源获得性的项目；
- 在基于对基础设施投资共同定义的基础上，要求 G20 成员国和多边开发银行在它们的预算计划中设定基础设施投资支出目标；
- 更加清晰地表明对新多边开发银行的支持，呼吁所有的多边开发银行就它们的环境、社会政策以及基础设施融资规则进行协调。

### 确保 2030 发展议程的落实

2016 年 G20 应将发展作为优先议题。综合发展是全球强劲、可持续与平衡增长的基石。无论是国内还是国际的发展不平衡均是在经济上低效、社会上不可接受的。

韩国和土耳其担任主席国期间，发展均是一个关键议程。2015 年有几个关键的发展里程碑事件：7 月份亚的斯亚贝巴发展融资会议、通过了 2030 年可持续发展议程的 9 月份全球发展峰会及有望达成新的气候合作协议的 12 月份巴黎全球气候峰会。以此为基础，中国作为落实千年发展目标方面表现最为出色的经济体之一，在促进全球发展议程方面具有特殊的优势，应继续保持发展议题在 G20 中的优先性，倡议 G20 成员：

- 将 2030 发展议程纳入 G20 所有主要议题的讨论主流；
- 以身作则，制订 2030 发展议程落实的国别路线图，包括特定领域的早期收获计划；

- 加深与低收入国家的对话，为其制订 2030 发展议程落实的国别路线图提供帮助，其中健康、教育、职业培训及服务外包与电子商务基础设施等应作为优先落实的领域；
- 为低收入国家融入全球价值链提供便利，同时降低日益碎片化的全球贸易体系给其带来的负面影响。

### 落实反腐行动计划

腐败对可持续经济增长及金融和经济稳定而言是一个严重威胁。国际化的加强增加了跨境犯罪行为的可能性，包括贿赂、洗钱及资产侵占等，因此全球政策合作对于反腐而言至关重要。

G20 在提供政治平台支持全球反腐努力方面已经扮演了重要的角色。它鼓励其成员批准《联合国反腐公约（UNCAC）》及 OECD 的《反贿赂公约》。G20 还采纳了《腐败与增长的高级别原则》、《受益人所有权透明度高级别原则》及三个为期两年的反腐行动计划。对于最新一期的 2015-2016 年行动计划，需要制订详细的落实方案。

2016 年中国担任主席国期间正值第三个行动计划的收官之年。基于迄今 G20 在反腐合作方面取得的成功，且该议题仍是中国国内议程的头等大事，G20 有必要在该议题方面继续努力。以已经取得共识的原则及广泛的反腐议程为基础，中国可在如下方面推进相关工作：

- 制订第四份《反腐行动计划》及其落实方案，聚集于进一步提出更具体的举措，界定各行动领域更有形的落实成果；
- 聚焦如下优先领域：受益人所有权透明度、公共部门透明度及诚信、贿赂、国际合作、高风险领域及私人部门透明度和诚信；
- 建立基于成员国自评的同行评审机制，评估核心原则在各国国内法律和法规体系中的内化及其法律体系在应对国内腐败方面的有效性。

- 确保反腐工作更系统地纳入到 G20 其他议程中，如将核心原则通过采购规则内化到基础设施议程，通过打击避税天堂及税基侵蚀与利润转移的行动内化到税收议程及通过采购政策及开发银行的运营指南内化到发展议程等。

### 深化 G20 能源合作原则

对于世界经济的任何方面（包括增长、减贫以及环境可持续性）来说，能源领域都是核心。

之前，G20 已经讨论过逐步取消对化石燃料的补贴，不过落实上差强人意。能源可持续性工作组于 2013 年建立，能源部长则于今年开始会晤。2014 年 G20 关于能源合作的九项原则得到批准，涵盖了能源获取、全球治理、数据和市场透明度、安全、效率、技术和可持续性等各个方面。这些原则为 G20 处理能源议题提供了一个系统性框架。

2016 年，中国应该继续推进 G20 在能源议题上的讨论并提出具体的行动路线图：

- 加强对全球能源市场趋势及其对世界经济（特别是发展中国家）影响的分析、评估和监测；
- 实质性启动关于提升全球能源治理的有效性的讨论，包括与国际能源机构（IEA）相关的问题。IEA 成员国的扩展面临很多障碍，包括条约修订。在这个领域，需要进行更多坦率对话以构建对改革进程的支持。
- 将能源议题与 G20 的其他议程项目相整合，特别是在基础设施投资中优先考虑清洁能源项目，以让低收入国家能有更好的能源可及性。
- 呼吁所有成员国优化其能源政策，包括为环境成本充分定价、对供给安全给予适度重视，以让各种能源能公平竞争；对于具体的能源量化目标，无论是清洁能源或者可再生能源，政治上可能具有吸引力，却未必具有经济效率。
- 中美之间已经就相互评估彼此落实消减化石燃料补贴的承诺达成协议，应该将这一机制扩展到所有 G20 成员国；

- 呼应习近平主席在今年联合国可持续发展峰会上的讲话中的提议，建立全球能源互联网。

### 改革 G20 自身架构和进程

G20 受到其自身设计缺陷的困扰，有效性受到影响。它是一个非正式论坛，缺乏条约基础或永久性的秘书处，而且“轮流主席国”形式也使得各个主席国之间难以保持行动一致。决策需要依赖共识达成，但在所有的重大议题上期望 20 个成员国以及参会的其他经济体达成一致是非常不易的。随着近年来议程扩大，G20 在保持聚焦和落实上正日益显得艰难。尽管引入了问责框架，G20 在执行领导人协议方面的记录仍然只是好坏参半。

现在是重新审视 G20 本身架构和角色的时候了，上次这样做还是由大卫·卡梅伦在 2011 年进行的。中国应该建议 G20 就以下选项进行评估，以视是否可行：<sup>3</sup>

- 为 G20 设计一个 5 年议程，以精炼其长期角色。在第一次 G20 峰会之后已经过去 7 年，G20 的议程已经从危机应对扩展为应对世界经济的中长期治理和发展面临的挑战问题。G20 需要一个更为一致性的框架以确保这些议题能够得到持续的应对，并让相关的决策能得到落实。
- 宣布未来 5 年的主席国，以增强主席国的归属感与自主性，也可以增加各成员国对 5 年议程的支持。G20 也应该考虑延长主席国的任期，而不是现在仅仅一年的时间。当前的三驾马车架构也应该鼓励向东道国进行常规性的人员借调，以提升 G20 讨论的延续性。
- 将所有的外联集团磋商整合到一个类似达沃斯方式的活动。中国应该邀请所有外联集团的代表，包括工商 20，智库 20，劳工 20，青年 20，公民社会 20，

---

<sup>3</sup> 以下部分内容引自 Barry Carin and Ye Yu, “The G20 Preparatory Process Ten Options to Improve G20 Effectiveness”, <http://en.sisis.org.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=15&id=185>.

妇女 20 以及其他非成员国加入到一个持续 3 天的单一活动中来。习近平主席可以单独为他们准备一个会见机会，以聆听他们所有人的意见和看法。

- 通过奖励机制而不是惩罚机制来鼓励成员国做到最好的表现。G20 应该鼓励其成员国分享它们在结构性改革和其他困难议题上的最佳实践，但不要在问责机制上给予过多的压力。点名批评机制可能不是提高 G20 有效性的最佳方式。
- 沿袭金融稳定理事会模式，建立一个小型的秘书处以支持主席国工作。尽管这个选择在 G20 的早期遭到拒绝，但在智库当中这个想法仍然受到强烈的支持。中国应该再次检视这个可能性，这意在使得 G20 的准备工作更有效率。

G20 也需要将自身建设成为一个更广泛全球治理改革的推动者。它在推动国际金融机构治理改革上已经发挥了领导力，但是美国国会持续拒绝批准基金组织的份额改革显示 G20 的有效性还不够充分。它应该考虑对国际金融机构任命领导人的方式进行改革，确保这些机构雇佣范围更为多元，并且应该改进这些机构的宪章，以适应现实的变化。

### 小 结

世界经济逐步放缓，下行风险增加，2016 年 G20 要讨论的议程庞大。中国作为过去 30 多年积累了重要的发展改革经验的最大新兴经济体，可以在遏制全球风险和促进增长方面发挥引领作用。中国还对发展中世界的利益与关切更加感同身受，可以确保 G20 予以考虑。

成功担任 G20 主席国除了处理这些全球性挑战外，还要使其自身重新焕发活力。G20 与国际金融机构合作可以发挥重要作用。不过，要实现这一点需要其正视国际金融体系治理的瑕疵。

该报告分析了 G20 在 2016 年中国担任主席国期间应聚焦的几个关键议题。报告提出一系列具体行动倡议，但广泛意义上，我们认为如下主题应作为 2016 年优先议题，

以使 G20 能重新建立其作为国际经济合作和应对当前全球经济面临的关键挑战和脆弱性问题的首要论坛地位：

- 全球增长是主要优先议题。必须在 2018 年前实现额外增长 2%的布里斯班目标。为实现这一点，各国必须采取行动促进基础设施和落实结构性改革。金融监管改革需要确保金融体系能够促进增长；贸易议程要焕发出新的活力，以抵制保护主义措施的回弹，且让 WTO 重新获得在管理全球贸易议程和监测双边与地区贸易协定方面的核心地位。多边开发银行需要集中精力支持全球增长议程。
- 可持续发展与增长亦很关键。为实现此目标，G20 国家集体以及个体均需继续支持促进发展的努力和 2030 议程，以便低收入国家能够同样获得全球收入的增长。基础设施项目是促进发展的重要催化剂。能源可持续与能源安全方面的合作及更广泛的应对气候变化的努力是更广泛的可持续发展议程的关键。
- 公平考虑同样很关键。对不平等问题给予更多的关注有助于国别增长规划，G20 应更多倾听低收入国家的关切。国际税收改革和反腐合作亦有利公平增长。此外，全球安全网及支持危机国家的相关机制需要得到加强。但是，促进国际金融机构治理的现代化以反应全球经济结构变化，包括批准 IMF 份额调整，对于确保国际金融机构及 G20 自身在应对全球性挑战方面仍能发挥有效作用而言至关重要。

该广泛议程对于 2016 年中国担任主席国的 G20 而言极具挑战性。但是，中国经验及其在全球经济中的地位使得外部热切期待，其作为主席国将能确保 G20 得以聚焦关键的优先议题，落实其承诺，并应对当前低增长和经济下行的全球性挑战。

### 作者简介

**查晓刚**，上海国际问题研究院世界经济研究所助理研究员。主要关注中国参与全球经济治理、新兴经济体发展的外部结构性环境等议题。承担和参与外交部、财政部、商务部、香港特区政府、联合国计划开发署、盖茨基金会以及英国外交部等机构委托或资助的研究项目，对国际金融体系变革、新兴国家在全球经济治理中的作用、新兴经济体群体性崛起动因与前景、中国与 G20、中国参与国际经济组织的战略、人民币国际化的战略含义、中美经济关系等进行研究。他于 2014 年在复旦大学获博士学位，2006 年在上海国际问题研究所获硕士学位，2003 年在合肥工业大学获学士学位。曾在约翰·霍普金斯大学-南京大学中美研究中心（2004-2005）学习，是英国外交部志奋领学者（2006）。

**斯蒂芬·皮克福德**（Stephen Pickford），英国皇家国际事务研究所国际经济部资深研究员。他职业生涯的绝大部分都从事经济政策工作。2010 年，他从英国财政部退休。在英国财政部期间，他曾担任国际财金事务的执行董事，G7 和 G20 事务的财金副手。此前，他也曾担任欧洲司和国际金融司司长，主要负责国际金融事务。1998-2001 年，他担任英国驻国际货币基金组织和世界银行的执行董事。他更早期的工作包括领导一个负责英格兰银行独立性的团队（1997 年），内阁办公室负责经济数据评估（1998 年）。1989-1993 年，他在新西兰财政部工作，负责宏观经济政策和预测。他早年在剑桥大学、加拿大不列颠哥伦比亚大学学习经济学。

## 精业 求新 爱国 济世

### 上海国际问题研究院介绍

上海国际问题研究院（前身为上海国际问题研究所，简称上研院）建立于 1960 年，隶属于上海市人民政府。经过几代人的不懈努力，上研院分别被评为中国十大智库和全球十大智库，在国内外享有较高声誉。

上研院主要目标和任务：从战略和政策角度对当代国际政治、经济和安全问题及中国的对外关系进行跨学科研究，为中国的对外政策和上海的经济社会发展建言献策；通过共同举办学术研讨会、进行合作课题研究和互派访问学者，与海内外相关研究机构建立沟通、合作机制，加强相互了解；通过媒体，帮助广大公众更好地了解当今世界的发展趋势及重大热点问题。 我院现有研究人员和科辅人员共逾 80 人，其中 30 人为资深研究人员。

总机：021-54614900

传真：021-64850100

网址：[www.siis.org.cn](http://www.siis.org.cn)

邮箱：[web@siis.org.cn](mailto:web@siis.org.cn)

地址：上海市徐汇区田林路 195 弄 15 号邮编：200233

---

# Independent thinking since 1920

Chatham House, the Royal Institute of International Affairs, is an independent policy institute based in London. Our mission is to help build a sustainably secure, prosperous and just world.

Chatham House is an independent body that promotes the rigorous study of international questions and does not express opinions of its own. The opinions expressed in this publication are the responsibility of the author(s).

© The Royal Institute of International Affairs, 2016