



Working Paper No. 201701

January 8, 2017

东艳: dongyan@cass.org.cn

张琳: zl_della@163.com

二十国集团与全球经济治理：杭州峰会

成果评估及发展展望*

提 要：二十国集团已经逐步发展为全球治理的体系中心，本文探讨了二十国集团治理机制的演进与治理理念的深化进程，对 G20 杭州峰会的成果进行评估，在“理念—问题—主体—机制”的框架下，探讨了中国参与 G20 的贡献，并分析二十国集团面临的挑战与未来发展。

关键词：二十国集团 全球治理 国际组织

一、引言

二十国集团已经逐步发展为全球治理的体系中心。^①曾经控制全球治理体系的发达国家也不得不承认，传统的治理体系已经无法适应当前世界经济政治格局的变化，如德国前总理施密特在《大国和它的领导者》前言中指出“工业国家的八国集团会议——今天已经不合时宜，就当今的多极世界秩序而言，二十国集团才是真正框架，中国在该机制中理所当然扮演着核心角色。”^②

* 东艳，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员；张琳，中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员。

^① Kirton, J. J. (2013). “G20 Governance for a Globalized World”. *Global Review*, 103(3), 362-364.

^② 施密特(2014):《大国和它的领导者》，海南出版社，2014年，作者新版前言第2页。



二十国集团治理模式的产生和发展适应了世界经济调整过程中对全球治理的内在需求。当前，世界政治经济正在发生持续的巨大变化，世界经济金融创新，新技术不断发展，全球化进程不断加快，同时全球面临着巨大的危机和挑战，结构性矛盾和深度调整的压力依然存在，全球宏观经济失衡，贸易增速下滑，金融形势复杂，过去仅仅凭借一国或一个集团的实力来影响全球，确保世界经济稳定发展的模式已不再适用，全球治理日益倾向于依靠一个范围更广的领导人集团来实现，G20 正是符合这一规律的多边治理机制。二十国集团（G20）成员国在世界经济中占有绝对重要的地位，GDP 总和占全球 GDP 的 90%，贸易总额占全球贸易额的 80%，人口总和占世界人口的 2/3，是全球政策协调合作的重要机制，是除联合国之外最具影响力的国际治理平台，对世界性问题和国际规则制定具有较强的号召力和凝聚力。

新兴经济体在全球治理中正日益发挥重要作用，而中国在逐步提升全球治理中的领导作用。张宇燕（2016）^③认为“长期以来，特别是中国共产党第十八次全国代表大会以来，中国积极参与和践行全球治理，贡献了完善全球治理的中国方案，为人类社会应对21 世纪的各种挑战做出了重要贡献。”2016年的G20杭州峰会，则开创了中国参与全球治理的新高度，中国在G20峰会中一直是积极重要的合作者和改革者，如今正在逐渐成为更加强大的领导者。杭州峰会融入和体现了中国作为发展中大国，对于当前全球治理的理解，以及所做的责任承担。杭州峰会在会议目标、议题设置，成果达成、方案落实等多方面有其鲜明的特点，是中国近年来主办的级别最高、规模最大、影响最深远的多边经济会议。^④，这在会议既包含对传统核心议题的关注和突破，又针对当前G20发展新阶段、世界经济面临新挑战，引领了全球经济治理新方向。

二十国集团已经进入转型时期，G20 原属于应对危机的产物，G20 在危机过后是否依然是全球治理的有效平台？G20 如何从应对短期危机向全球治理的长效机制来转变？，发展中国家在这个转型中将发挥何种作用？G20 除了解决全球治理中的诸多问题外，其自身的改革也至关重要。

^③ 张宇燕，《全球治理的中国视角》，《世界经济与政治》2016 年第 9 期。

^④ 丁一凡，《杭州峰会成为 G20 全球治理框架的新起点》，《人民网理论频道》2016 年 9 月 4 日。



二、 二十国集团治理机制的演进与治理理念的深化

二十国集团治理模式不断演进和调整完善,体现了全球治理理念的变化。全球经济治理的研究涉及国际关系、全球治理、国际经济等多个视角。Kirton(2013)从国际关系的现实主义、自由制度主义、建构主义、网络、俱乐部等理论出发,认为八国集团是以大国实力和民主政体为标准的协调平等模式,而二十国集团并非是八国集团权力协调的放大版,而是由国际体系中的重要国家所组成的完全不同的俱乐部。^⑤

二十国集团(G20)发展至今经历了两大主要阶段:

第一阶段(1999年-2007年),从八国集团领导人会议升级为二十国集团财长与央行行长会议。1997年东南亚爆发了金融危机,随后这场危机逐步蔓延至俄罗斯和巴西,引发世界经济的动荡。为了防止类似危机的重演,1999年9月由八国集团财长在华盛顿提出的召开G20峰会,为有关国家就经济、货币政策举行非正式对话提供一个平台。成立公报指出,“G20是布雷顿森林体系框架内一种非正式对话机制,目标是推动具有‘系统重要性’的经济体之间就经济、金融核心政策开展对话、扩展合作,以实现有益于全球的世界经济稳定、持续增长”。

⑥

第二阶段(2008年至今),为了摆脱全球80年来最严重全球性金融危机,2008年11月G20由部长级会晤升级为领导人峰会,这标志着G20从审议机构向决策论坛的转变,G20峰会成为全球经济合作的主要论坛,从根本上改变了全球经济治理的结构。

2015年安塔利亚峰会的主题是包容性(inclusiveness)、落实(implementation)与投资性增长(investment for growth),峰会就能源、财政政策、国际货币基金改革、反对贸易保护主义、金融监管、包括贸易援助、税收管理等措施在内的发展主题、反对性别歧视、恐怖主义和信息交流技术等多个方面达成了一致,并纳入领导人宣言的承诺中。多伦多大学G20研究中心发布的《安塔利亚G20峰最终合规报告》^⑦指出,2015-2016年劳工、贸易援助和发展、国际货币基金改革三大议题的合规率分别为98%、95%和93%,是安塔利亚领导人宣言承诺中落

^⑤ Kirton, J. J. (2013). “G20 governance for a globalized world”. *Global Review*, 103(3), 362-364.

^⑥ 黄薇,《G20主导下的全球经济治理于中国的期待》,《国际经济合作》2015年第6期。

^⑦ 根据《2015 Antalya G20 Summit Final Compliance Report》(2016 September 3)汇总整理,原文详见:

<http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2015antalya-final/index.html>。



实情况最好的三个领域；从国别角度看，英国、美国合规率均为 88%，是行动计划落实最好的两个国家，中国合规率为 77%，与阿根廷并列排名 12，在 G20 成员国位列中等。

如今，G20 峰会正面临着向第三阶段转型艰巨挑战，G20 峰会的目的不再是应对短期、突然性的金融危机，而是旨在提高全球增长水平和增长质量，更多关注于中长期发展。

G20 的治理理念随着治理机制的扩展也在不断深化。G20 创立之初强调成员国平等发挥治理作用，实现治理主体广度的扩展，同时通过创建峰会俱乐部来提升治理有效性；随后 G20 更关注治理对象的扩展，从着眼于应对金融危机，到涉及贸易与投资、气候变化、可持续发展、国际税收合作，反腐败等转变，G20 已经由应对危机的金融合作为主，向通过修正全球治理体系的不适合之处，实现最优全球治理结构的模式进行调整。



表 1 G20 历次峰会成果简表

二十国集团峰会	时间	地点	成果
G20 第一次峰会	2008 年 11 月	华盛顿	应对国际金融危机，达成 47 条金融领域改革行动计划
G20 第二次峰会	2009 年 4 月	伦敦	峰会出台总额 1.1 万亿美元的全球经济复苏和增长计划
G20 第三次峰会	2010 年 9 月	匹兹堡	启动“强劲、可持续、平衡增长框架”以及相互评估进程
G20 第四次峰会	2010 年 6 月	多伦多	承诺在 11 月首尔峰会前完成国际货币基金组织份额改革，设定发达国家削减赤字和公债的量化指标和时间表。
G20 第五次峰会	2010 年 11 月	首尔	承诺制定全球经济失衡制定“参考性指南”；将发展问题设置为长期议题。
G20 第六次峰会	2011 年 11 月	戛纳	承诺继续加强宏观经济政策协调，促进增长和就业行动计划
G20 第七次峰会	2012 年 6 月	洛斯卡沃斯	支持欧洲国家处理好主权债务问题；许多成员国宣布参与 IMF 增资
G20 第八次峰会	2013 年 9 月	圣彼得堡	决定建设开放型世界经济，把不采取贸易保护措施承诺延长至 2016 年。
G20 第九次峰会	2014 年 11 月	布里斯班	设定 2018 年 G20 整体经济增长在当前政策水平上额外提高 2% 以上的目标
G20 第十次峰会	2015 年 11 月	安塔利亚	确定三方面的优先关注领域，推动包括结构性改革、基础设施投资等 11 项重点议题。

资料来源：作者根据 G20 峰会中国官网（www.g20.org）、多伦多大学 G20 研究中心（www.g20.utoronto.ca/analysis）等资料整理而得。



三、 杭州峰会的成果评估

杭州峰会召开之际，正是正 G20 机制面临着多重挑战的转型关键时期。一方面，国际治理所面临的经济环境更加复杂。与 2008 年相比，世界经济虽然总体保持复苏态势，但面临增长动力不足、复苏脆弱、需求不振、金融市场反复动荡、国际贸易和投资持续低迷等多重风险和挑战，世界经济处于深度调整期，现状令人担忧。另一方面，G20 机制本身面临协调效率、落实能力和领导力挑战。这些挑战短期内很难得到改善，与危机初期相比，目前国际协调和一致行动的意愿在下降。

2008 年金融危机后，由于强有力的政策刺激，中国经济表现突出，已超过美国和欧盟，成为拉动世界经济增长的第一大引擎；中国对大宗商品的巨大需求，也带动新兴经济体快速增长。伴随着世界经济格局和力量对比的变化，中国在全球经济治理中发挥着越来越重要的作用。国际社会对中国承办 G20 峰会充满了期许，关注于中国如何发挥强劲的崛起能力，重新塑造 G20 与全球治理。G20 杭州峰会领导人宣言中达成的诸多成果既体现了对 G20 传统核心议题的继承和深化。推动经济增长、金融监管、国际金融机构改革和贸易领域等，都是中国参与 G20 峰会一贯重视和关注的议题。此外，杭州峰会为中国进一步深度参与全球经济治理，实施对外开放新战略，深化中国经济改革，提供了难得的契机和良好的平台。峰会的改革议题与中国的对内改革、对外开放，构建开放型经济新体制的目标相统一，成果体现了鲜明的中国特色，具体包括以下几个方面^⑥：

表 2 G20 杭州峰会主要成果

领域	具体承诺和行动方案
1.贸易	达成《G20 全球贸易增长战略》；反对贸易保护主义；推动尽快实施世贸组织《贸易便利化协定》
2.投资	达成《G20 全球投资指导原则》
3.国际金融体系	达成《迈向更稳定、更有韧性的国际金融架构的 G20 议程》
4.发展	推动包容、联动式发展，推动落实 2030 可持续发展议程

^⑥ 以下部分内容作者根据《二十国集团领导人杭州峰会公报》整理汇总，详见：

http://www.g20.org/dtxw/201609/t20160906_3394.html



5.创新	首次将“创新增长”被纳入 G20 核心议题；达成 G20 创新增长蓝图共识
6.结构性改革	完成了 G20 结构性改革的顶层设计；确定了结构性改革的 9 大优先领域和 48 条指导原则

资料来源：作者汇总整理。

（一）贸易投资议题：机制建设、贸易增长战略与全球投资指导原则

杭州峰会实现了 G20 框架下的贸易投资合作的突破。首次在设置了贸易和投资工作组，G20 的贸易部长会议常规化和机制化；发布了第一份 G20 贸易部长会议共同声明。^⑨ G20 杭州峰会批准了《G20 全球贸易增长战略》，这成为继 WTO 巴厘会议、内罗毕会议之后，全球贸易自由化推进的重要内容，具有里程碑意义。《增长战略》的通过以下七个方面的政策建议来激发全球贸易增动能：降低贸易成本、加强贸易投资政策协调、促进服务贸易发展、增强贸易融资、制定贸易景气指数来跟踪贸易发展动态、促进电子商务发展、推动贸易和发展。

杭州峰会达成了首个多边投资协定《G20 全球投资指导原则》。G20 框架下推动投资自由化议题，有助于改变全球投资管理体系高度碎片化的现状；促进促进全球投资政策协调，为企业对外投资决策提供更强的可预见性和确定性；有助于为各国协调制订国内投资政策和商谈对外投资协定提供重要指导，弥合国家间投资政策分歧。《G20 全球投资指导原则》作为非约束性规则，弥补了当前国际投资治理领域缺乏全球性政策指引的空白。^⑩

（二）金融议题：继续推进国际金融治理改革

杭州峰会批准了《迈向更稳定、更有韧性的国际金融架构的 G20 议程》。本次峰会重启了国际金融架构工作组，承诺积极迎接国际货币基金组织 2010 年份额和治理改革的落实，并致力于在 2017 年年会前完成第 15 次份额总检查，包括形成新的份额公式。支持世界银行按照达成一致的路线图、时间表及原则实施股份审议，目标是逐渐实现平等投票权。增加新兴市场国家的代表性、投票权和发言权。扩大特别提款权（SDR）使用以完善现行国际货币体系，增强完善和构建国际金融安全网，完善主权债重组机制和改进对资本流动的监测与管理等。

^⑨ 东艳、张琳，《G20 峰会的中国特色——与历届 G20 峰会的比较》，《人民论坛》，2016 年 9 月。

^⑩ 张琳，《论中国在 G20 框架下的全球经济治理——基于杭州峰会与历届 G20 峰会的对比》，《中国市场》，2016 年第 39 期。



承诺完成监管框架中剩余的核心工作，落实已议定的金融部门改革议程，包括巴塞尔协议III和总损失吸收能力标准，以及有效的跨境处置机制。

（三）可持续发展议题： 促进 2030 可持续发展议程的落实

G20 杭州峰会承诺力求落实 2030 可持续发展议程，为未来 15 年的全球发展制定了明确的时间表和路线图。G20 发展议程的行动计划由基础设施建设、人力资源开发、贸易、私人部门投资、粮食安全等 10 大支柱构成。这是 G20 峰会第一次将发展问题置于全球宏观政策框架的突出位置，也是第一次围绕落实《2030 可持续发展议程》制定行动计划，展现了 G20 协调和引领世界经济发展的领导力，对巩固 G20 在全球经济治理中的核心地位意义重大。

（四）创新增长议题： 提升全球经济增长的中长期动力

“创新增长”首次被纳入 G20 核心议题。峰会通过了《二十国集团创新增长蓝图》，支持以科技创新为核心，带动发展理念、体制机制、商业模式等全方位、多层次、宽领域创新，推动创新成果交流共享；通过结构性改革、新工业革命、数字经济等新方式，为世界经济开辟新道路，拓展新边界；形成“协同、合作、开放、包容”长效创新机制，成为本次 G20 峰会最为重要的成果，也是 G20 首次聚焦经济增长的中长期动力，主动制定可持续发展的长期计划。

（五）结构性改革： 完成 G20 结构性改革顶层设计

杭州峰会完成 G20 结构性改革顶层设计。峰会领导人宣言明确表示，大力推进结构性改革，为全球增长开辟新路径，全面提升世界经济中长期增长潜力。领导人峰会通过并确定了结构性改革的九大优先领域和四十八条指导原则，制定了衡量改革进展和成效的指标体系。其中，优先领域包括促进开放的投资和贸易；促进劳动力市场的活力；促进创新；促进竞争，改善营商环境；推动基础设施建设；强化和完善金融体系；深化财税体制改革；促进环境的可持续性；促进包容性增长。



四、 二十国集团与中国参与全球经济治理

薛澜、俞晗之（2015）¹¹认为全球治理的新范式体现了治理问题、治理主体、治理机制的多元化及其相互紧密的相关性。在理解二十国集团这一治理模式中，本文在传统的“问题—主体—机制”的分析框架下，我们将其扩展为“理念—问题—主体—机制”。

（一）治理理念：融入“包容”、“共享”与“共赢”等中国理念

中国的持续稳定增长已经成为引领世界经济发展的重要引擎。在中国经济发展的新起点中，中国提出的创新、协调、绿色、开放，共享的发展理念，这与中国全球经济治理中提出的创新、包容，联动，共享等主张具有相通。杭州峰会在 G20 的发展中更多的融入了中国理念和中国主张。习主席的演讲中多次提到了实现“共享”和“共赢”，反对以邻为壑的经济政策。中国的发展进程中，秉持发展成果由人民共享，而在全球治理中，倡导各国寻求利益共享，实现共赢目标，共同构建合作共赢的全球伙伴关系。推动构建和优化全球价值链，扩大各方参与，打造全球增长共赢链。“共享”和“共赢”体现了全球经济治理中的中国理念。

（二）治理问题：推进平衡各方利益的全球经济的重大问题讨论

传统的 G20 问题侧重短期的危机应对，如货币政策协调、国际再平衡体系系统风险评估、金融市场监管、欧洲债务危机应对、气候变化等。而在 G20 的转型中，需要融入更多的全球各方，特别是发展中国家关注的影响自身发展的重大问题，这些问题包括：全球贸易投资合作框架下的反对贸易保护、促进可持续发展、促进中小企业发展等，在杭州峰会的议题设计中，较好的反映了发展中国家的利益诸求点。

（三）治理主体：引领新兴经济体提升在全球治理中的制度性话语权

中国在 G20 峰会中一直是积极重要的合作者和改革者，并正在逐渐成为更加强大的领导者。¹²在全球治理议程上，中国正从规则接受者向制定者转变，从被动参与者向主动塑造者

¹¹ 薛澜、俞晗之(2015):《迈向公共管理范式的全球治理——基于“问题-主体-机制”框架的分析》，《中国社会科学》第 11 期，76-91.

¹² 卡洛斯·马格里诺斯，《G20 的未来以及中国其中的角色》，《国外社会科学》，2013 年第 6 期。



转变,从外围协商者向核心决策者转变。中国通过主办 G20 峰会加强全球治理的制度性建设,减少治理规则的碎片化,打破多边决策的僵局,提高决策效率和机制的有效性,构建全球治理的新秩序。

中国在 G20 中经历了 1999-2008 年的被动参与阶段,2008-2012 年的积极参与阶段和 2013 年至今的主导和引领阶段。中国是 G20 的创始成员国之一,自 1999 年始,中国积极参与了所有的 G20 会议和 G20 各项议题的讨论。2005 年 10 月,第七届 G20 财长和央行行长会议在中国举行,就国际货币基金组织话语权和投票权的改革首次达成协议。胡锦涛主席明确表示:“二十国集团会议机制,涵盖了世界最主要的发达国家、发展中国家和转轨国家,是一个具有广泛代表性的重要国际经济论坛。”¹³中国与金砖国家和其他 G20 合作伙伴的协作促使 2010 年首尔峰会协定的达成;2012 年洛斯卡沃斯峰会中国宣布增加国际货币基金组织的可贷资金¹⁴;2013 年圣彼得堡峰会,习近平主席发表《共同维护和发展开放型世界经济》的重要讲话,其中很多观点和建议均被纳入《二十国集团圣彼得堡峰会领导人宣言》。中国作为世界第二大经济体,话语权逐步增强,发挥了更大的作用和领导力,提高了中国在全球经济治理中的地位与作用。2016 年中国在杭州主办 G20 峰会,这是中国首次主办 G20 峰会,也是 G20 峰会第二次由金砖国家承办,中国邀请非 G20 的发展中国家参与讨论,有效促进发展中国家的全球经济治理的能力和在 G20 平台中的重要性得到进一步提升。2016 年 G20 杭州峰会的成功举办深刻的影响全球经济治理模式。

(四) 治理机制:促进新多边合作机制的形成

在全球化发展进程中,正在形成新多边主义。新多边主义包括“复杂的网络关系,四种结构的参与者:全球机构,区域组织,洲及次级地方政府”(Ulfsgard & Jaime, 2014)¹⁵。中国的杭州峰会有力的推进了多元主体对全球治理的参与,包括商界、学术界、妇女、青年、劳动、地方政府等共同为杭州峰会贡献了智慧。其中,二十国集团工商界活动机制(Business 20, B20)是国际工商界参与全球经济治理和国际经贸规则制定的重要平台,通过举办议题工

¹³ “胡锦涛: 20 国集团应加强与其他经济机构合作”, 人民网, <http://finance.people.com.cn/GB/8215/53986/>

¹⁴ 约翰·科顿,《2016 年中国的 G20 治理: 平台、计划、可能性》,选自中国人民大学重阳金融研究院主编,《G20 与全球治理--G20 智库蓝皮书 2015-2016》,中信出版社,2016 年 1 月,第 281 页。。

¹⁵ Ulfsgard, R. V. and Jaime, A. A. (2014). New Multilateralism and Governmental Mechanisms for Including Civil Society during Mexico's Presidency of the G20 in 2012. *Third World Quarterly*, 35(35), 1529-1546.



作组会议和峰会，B20 就全球经济增长的关键性问题深入探讨，形成向 G20 峰会提交政策建议报告。T20（二十国集团智库峰会机制）、B20 等一系列活动共同助力 G20 峰会的顺利举行。T20 从智库学者的角度，基于理论和政策研究视角对全球经济的重大现实问题进行研讨，提出具有前瞻性、理论的政策建议。B20 的政策建议报告从工商界微观企业的视角出发，提出全球经济发展的政策建议，其政策建议贴近具有现实性和活力。2016 年 G20 及其各项配套活动具有全方位，多层次等特点，在全球具有深刻的影响力，有效的提升了中国在全球经济治理中的地位。

IGI 简介：国际问题研究系列（Inside Global Issues）是由中国社会科学院世界经

济与政治研究所国际贸易研究室组织和发布的。该系列涉及的研究领域主要为国际经济与贸易；主要成员包括余永定研究员、宋泓研究员、姚枝仲研究员、倪月菊研究员、田丰研究员、东艳研究员、李春顶副研究员、高凌云副研究员、马涛副研究员、张琳博士和苏庆义副研究员。

声明：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际贸易研究室所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。

欢迎通过扫描下面的二维码订阅和关注我们的微信公众平台（微信号：iwep_ite，名称：IWEP 国际经济贸易研究）

