

田慧芳

中国、G20与全球经济治理¹

摘要：本文回顾了十五年来全球治理格局的变化，总结了中国在全球经济治理中的角色转变，并指出中国作为**2016年G20主席国**的机遇和挑战。

全球治理格局的变化

过去十五年，世界经济增长格局发生显著变化。2000年至2012年，新兴经济体平均年增长率接近6%，而美国的年均增幅为2%，新兴市场经济的快速扩张点燃了人们的期冀。2008年金融危机爆发后，发达国家认识到新兴经济体在全球经济治理机制中的重要作用，一方面通过G20这一对话机制，与新兴经济体分享全球经济治理话语权。另一方面，发达国家通过让渡部分国际经济组织（如IMF、世界银行）的投票权以换取发展中国家的支持。G20中金砖国家和G7并存将成为全球经济治理的新现象，表明全球经济治理体制正在进入一个力量更加平衡、更加互利双赢的新阶段。

但金融危机也让全球经济进入调整、变革与转型期，发达和新兴市场经济体的潜在增长均出现下降。2012年后，增长形势发生反转。受不利的外部融资环境及结构性转型等因素影响，包括中国在内的新兴市场国家增长率面临持续向下调整。IMF在2013年10月的《世界经济展望：转型与紧张》明确宣称，“全球经济增长进入低速档期”，新兴国家如果不能对经济实施大规模改革，可能会陷入长期增长放缓。美国等发达国家增长速度则会重执世界经济增长之牛耳。这一判断不仅深刻地影响了全球经济，而且可能对未来的全球治理产生重要影响。从目前

¹ 文章已于11月15日发表于《人民日报》

来看，金砖国家和新兴经济体参与全球治理的空间被大大压缩，IMF 份额改革迟迟不能完成就是典型案例。

以“华盛顿共识”为标志的主流意识形态遭受着越来越多的质疑和批判，各种替代性理念正在孕育中。责任、合作、共赢、和谐等重要的规范和原则正成为塑造国际秩序的新理念，在很大程度上成为了全球新共识。在未来一段时期内，不同国家群体关于全球经济治理理念的竞争与融合将是全球经济治理的重要特征。新的全球经济治理的指导原则和规范则将在不同理念的彼此激荡、相互融合中逐渐成型。

中国与全球经济治理

当前中国对于全球经济治理变革的诉求主要是，如何完善已有体系，使其更好地反映当前世界经济的发展现实，更为充分合理地反映新兴和发展中国家的利益诉求。中国参与全球经济治理的根本目的，一方面是为了更好的维护当前全球经济治理机制，改变发展中国家代表性严重不足的局面，另一方面是服务国内发展要求。中共中央总书记习近平在主持政治局第二十七集体学习时强调，我们参与全球治理的根本目的，是服从服务于实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦。

伴随着中国在全球经济治理中发挥更大的作用，发展中国家对我国相应的期待也越来越高，这也为我国参与全球经济治理提出了新的要求。一方面，我们应该积极承担国际责任，帮助其他国家特别是发展中国家进一步发展。今年 9 月，习近平在联合国发展峰会上宣布为南南合作援助基金首期提供 20 亿美元，同时对最不发达国家加大援助力度和免除债务，就是最好的体现。另一方面，在推进全球经济治理改革的进程中，中国积极联合其他发展中国家，共同推动国际经济关系的民主化、法制化及合理化，加强同发展中国家在国际和多边机制内的协调与配合，为发展中国家争取更多的制度性权力和话语权。这是中国承担国际责任和义务的重要体现，也是构建新时期中国对外战略的重要任务。

G20 是中国首次以塑造者、创始国和核心参与方身份参与的全球经济治理机制。依靠 G20，中国在全球经济治理中的制度性权力实质性增加，将日益增长的综合国力转化为对国际经济秩序的塑造力和影响力。主要表现为：一是推动改革 IMF 和世界银行（WB）治理结构，提升新兴市场和发展中国家的代表性。二是推动建立区域和全球金融安全网，提高 IMF 危机救助的灵活性和有效性。三是推动成立金融稳定理事会（FSB），加强全球金融监管。四是推动特别提款权（SDR）改革，要求 IMF 在 2015 年前审查篮子构成、择机选择更多符合标准的货币加入。自 2008 年 11 月首次领导人峰会以来，G20 已就宏观经济政策、全球治理、金融监管、国际货币体系、原材料和大宗商品、气候与环境、发展等全球性议题进行沟通与协

调，达成诸多共识。

此外，中国积极进行全球治理的制度创新。在中国的倡议和推动下，亚洲基础设施投资银行（AIIB）已经完成章程谈判并签署，预计在今年年底前完成章程生效程序，金砖国家新开发银行（NDB）也于今年7月正式开业。两家国际开发银行的成立，必将会进一步满足发展中国家基础设施建设的融资需求，并成为全球多边开发网络的重要组成部分。

总的来看，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转变，从外围协商者向核心决策者转变。

中国与 G20

从 2011 年开始 G20 每年召开一次峰会，标志着 G20 领导人峰会步入机制化阶段。作为一个非正式论坛，G20 峰会目前已经形成“‘三驾马车’引领 + 协调人渠道和财金渠道‘双轨’并进 + 专业部长会及专业工作组会议协助 + 国际机构贡献技术支持 + 外围对话增加代表性 + 各类非政府工作网络配套（B20、T20、L20 等）”的多层次沟通对话机制。

G20 峰会的会议筹备及对话沟通机制

| | | |
|--------|----------|-------------------------------------------------------------------------------|
| 模式 | “三驾马车” | 本届峰会主席在上届、和下届主席国的支持下制定全年峰会筹备路线图，确保前后峰会的连续性。 |
| 固定对话机制 | 双轨制 | 协调人渠道：由各国领导人指定专人作协调人，统筹协调主席国 G20 峰会各项工作 财金渠道：每年召开 2 至 3 次财长和央行行长会及若干次财金副手会 |
| 辅助对话机制 | 部长级会议 | 经贸部长会、农业部长会、劳工部长会、能源部长会 |
| | 工作组会议 | 增长框架工作组、国际金融架构工作组、发展工作组、能源可持续性工作组、投资融资研究小组、反腐败工作组、就业问题特设小组、气候变化融资研究小组普惠金融专家组等 |
| 技术外援 | 国际机构 | 联合国、IMF、世界银行、世界贸易组织（WTO）、金融稳定理事会（FSB）、国际劳工组织（ILO）、经合组织（OECD） |
| 外围对话 | 非 G20 国家 | 听取非 G20 成员，特别是发展中国家和中小国家以及各界的意见和建议 |
| 配套活动 | 20 国代表 | Y20、T20、B20、C20、W20、L20 |
| | 嘉宾代表 | 邀请一定数量的、具有代表性的非成员国作为嘉宾直接参与峰会筹备 |

后危机时期，一方面 G20 继续推动 IMF、世界银行和 WTO 三大传统治理结构的改革；另一方面通过不断完善 G20 本身的“三驾马车”机制，以经济增长和金融改革为中心，辅以其他议题，对应对金融危机和推动全球经济可持续发展发挥了重大作用。

2013 年，在全球经济不平衡和复杂性上升，美国量化宽松政策退出预期导致部分新兴经济体外部环境恶化的大背景下，G20 俄罗斯圣彼得堡峰会将促进增长和就业、金融改革与监管、粮食安全、发展和反腐等作为主要议题。各国领导人一致同意采取补救措施刺激经济增长和创造就业机会，并对长期投融资对增长的重要性给予高度重视，专门成立投资与基础设施工作组负责推动基础设施投融资进程。金砖国家应急储备安排也在峰会上首次亮相，对于增强金砖国家应对风险能力，促进 G20 合作，推动国际金融新秩序构建有重大意义。

2014 年全球经济复苏步伐继续呈现不均衡趋势，新兴市场国家的下行风险上升。澳大利亚围绕促进私营企业成长，增加全球经济抗冲击性和巩固全球体系、加强基础设施合作等主要议题，提出“未来 5 年（2014—2018 年）G20 整体 GDP 经济增长比现有预期提高 2%”的增长目标，并制定“布里斯班行动计划”，敦促各国采取行动兑现承诺。此外提出“全球基础设施倡议”，成立了全球基础设施中心（GIH），推动各国改善基础设施融资环境和提高融资效率。中美两国还在峰会重申了应对 2020 年后气候变化的目标和资金承诺，为 2015 年底巴黎气候大会成功签署新的全球气候协定提供了信心。

2015 年全球经济形势更加复杂，大部分地区潜在增速放缓，不确定因素和风险上升，土耳其作为 G20 轮值主席国，提出了实现全球 2% 增长目标的“3I”支柱，即包容性 (Inclusiveness)、可执行 (Implementation) 和投资性增长 (Investment for growth)，并设定了三方面的优先关注领域和 10 多项重点议题。土耳其反复声明将加强对布里斯班承诺的 1000 多项具体措施的政策力度和实施效果等进行监督。投资性增长以国别投资战略为重要抓手，敦促各成员国自愿提出富有雄心的国别投资量化目标和投资计划，并探索新的长期投资融资渠道（如伊斯兰金融等）来缩小各国投资差距和解决中小企业融资难等问题。土耳其峰会正值巴黎气候大会前夕，必将敦促各国就应对气候变化达成更多共识，推动巴黎气候大会形成有力成果。作为“三驾马车”之一，中国多次建议二十国集团完善全球经济治理，维护国际公平和历史正义，确保各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等。

2016 年中国将接棒 G20，议程设置已提上日程。中国有必要继续致力于维护好、利用好、建设好 G20 机制，引导好其发展方向。G20 目前的协商领域基本仍在财经协调，核心在经济增长、国际金融、国际贸易和投资等方面。2016 年，中国突破过去的核心议题开创全新领域的可能性不大，最大可能是保持在核心议题上

的延续性，同时在议题方向上进行调整和创新。在持续推动 IMF 和 WB 改革，完善全球金融治理，坚持贸易自由化，加强全球合作实现全球强劲、可持续、平衡增长等传统议题的同时，2016 年中国 G20 应该以发展议题为新路标，重点推动落实后 2015 发展议程、推动全球基础设施投资的规则建设、推动气候变化和粮食安全等子议题。同时高屋建瓴，推动全球层面的规则建设，提振贸易，维护多边贸易统一性和完整性，防止全球投资体系的进一步碎片化，构建全球层面长期融资体系，为未来全球增长提供源源不断的动力。

历届 G20 峰会主要议题

| | 时间 | 地点 | 主要议题 |
|-------|-------------|---------|------------------------------------------------------------------------------|
| 第一次峰会 | 2008 年 11 月 | 华盛顿 | 评估国际社会在应对金融危机方面取得的进展，讨论金融危机产生的原因，共商促进全球经济发展的举措，探讨加强国际金融领域监管规范、推进国际金融体系改革等问题。 |
| 第二次峰会 | 2009 年 4 月 | 伦敦 | 如何使经济尽快复苏；如何改革国际金融体系，加强监管，防止危机再次发生；如何改革国际货币基金组织和世界银行等国际金融机构 |
| 第三次峰会 | 2009 年 9 月 | 匹兹堡 | 推动世界经济复苏、转变经济发展方式、国际金融体系改革和发展问题等。 |
| 第四次峰会 | 2010 年 6 月 | 多伦多 | 经济可持续与平衡增长、金融部门改革、改革国际金融机构和促进全球贸易增长等。 |
| 第五次峰会 | 2010 年 11 月 | 首尔 | 汇率、全球金融安全网、国际金融机构改革和发展问题等。 |
| 第六次峰会 | 2011 年 11 月 | 戛纳 | “强劲、可持续和平衡增长框架”、国际货币体系改革、大宗商品价格、全球治理、贸易、发展和金融监管等问题。 |
| 第七次峰会 | 2012 年 6 月 | 哥洛斯卡沃斯卡 | 应对欧债危机、促进全球经济增长、加强国际金融监管、促进社会保障和协调发展 |
| 八次峰会 | 2013 年 9 月 | 圣彼得堡 | 增长与就业、金融结构改革与监管、贸易和能源、粮食安全、发展和反腐等 |
| 第九次峰会 | 2014 年 11 月 | 布鲁斯班 | 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、基础设施合作等 |

资料来源：根据 G20 网站资料作者整理

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：deuyut@163.com