

# G20杭州峰会：积跬步 致千里

G20杭州峰会为在新形势下推动国际经济政策合作奠定了重要基础，对实现G20功能转型也具有深远和开创性的意义。

文/孙杰 编辑/孙艳芳



▶▶在中国的精心安排下，G20杭州峰会在诸多方面取得了重要的共识。

G20杭州峰会闪亮闭幕了。在峰会前后达成的一系列协议，在公告中形成的一系列共识，以及对安塔利亚峰会主题的深化和对汉堡峰会主题的引领，为在新形势下推动国际经济政策合作奠定了重要基础，对实现G20功能转型也具有深远和开创性的意义。

## G20国际经济政策协调的难度

国际经济政策协调是国际经济中一个最核心的问题，但同时也是最具有挑战性的问题。事实上，从金本位崩溃以后，国际经济政策协调问题就被摆上日程；在布雷顿森林体系崩溃以后，

这个问题再次受到学术界和各国政府的关注。国际著名经济学家布兰查德曾将国际政策协调形容为尼斯湖的怪物，谈论得多而见到的少；而托宾更认为，宏观经济政策协调非常不容易，甚至是不可能的。但是如果政策协调，国家层面的解决方案就很可能是贸易壁垒、资本管制和双重汇率制度。而各国如果以这些政策为武器彼此相待，结果是毁灭性的，最终还是要回到国际协调上来。因此，国际经济政策协调不是要不要的理论问题，而是该如何解决协调的现实问题。

国际经济政策协调的内在逻辑

是：各国经济的相互联系会造成政策溢出，而政策的负外部性可能在其溢出过程中对其他国家造成不利影响，所以有必要进行政策协调。协调意味着共识，而溢出对各国经济的影响以及各国政策目标和经济结构的差异，则会影响共识的形成，进而会增加政策协调的难度。从理论上说，各国发展阶段和经济结构的差别，他们的政策方针、政策目标以及政策协调的成本收益的不同，以及国家间规模的不对称性以及经济形势和冲击影响的不同判断，都会给政策协调造成困难。因此，即使国际经济政策协调的好处尽人皆知，但要各国形成合

## 2016年公司电子银行

热点

力,彼此配合,实现集体行动,仍会面临一系列不易克服的主观和客观障碍。

G20的实践也证明了这一点。

G20的合作始于亚洲金融危机之后:G7出于扩大宏观经济政策协调范围的需要而搭建了G20。在2008年的全球金融危机后,G20升级为首脑峰会,成为全球经济治理的重要论坛。G20因危机而登上舞台,历史上的确在联合国应对金融危机方面和全球经济政策协调方面发挥了不可或缺的重要作用,至少防止了国际货币战和贸易战。例如:2008年的首次华盛顿峰会,就合作应对国际金融危机、维护世界经济稳定达成共识,通过了47条金融领域改革行动计划;2009年的伦敦峰会,出台了总额为1.1万亿美元的全世界经济复苏和增长计划。这些行动决议让世界眼前一亮。

但在金融危机冲击的疾风暴雨之后,G20主导的全世界经济协调逐渐开始给人一种飘忽而虚化的感受,不仅议题有些飘渺不定,而且也更难以达成有效的协调成果,以至一些人认为,这个机制可能会因此被边缘化。如2010年的多伦多峰会要求完成国际货币基金组织份额改革,同时为发达国家削减赤字和公债设定了量化指标和时间表,但前者后来被美国国会否决,而后者也因其时欧债危机愈演愈烈而进展迟缓。此后的2011年戛纳峰会强调要继续加强宏观经济政策协调,2012年的洛斯卡沃斯峰会提出致力于保增长、促就业、促稳定,2013年的圣彼得堡峰会决定建设开放型世界经济,抵制贸易保护主义,均给人以议题逐渐偏离务实的感受,且不再那么聚焦,出现泛化趋势,也变得越来越原则化。至2014年布里斯班峰会提出将全球经济增长提升2%的目标,尽管不是对各国的硬性要求,还是被多方寄予厚望。但此后的失望不言自

明。

本次杭州峰会不仅承接了2015年安塔利亚峰会实现包容和稳健增长的主题,而且很可能成为2017年汉堡峰会关注的重点,具有承前启后的重要作用,使G20在后危机时代的政策协调具有了更加明确的目标。G20峰会采用的“三驾马车”的管理方式,即每届峰会的主办国与上一届和下一届峰会的主办国一起协商会议的议题、议程和会议声明,以最大限度地减少分歧,达成共识。这一优势在此次峰会中表现得尤其明显和有效。中国作为负责任大国的全球议题设定和执行能力,在此次峰会上也得到了初步展现。

### 峰会的成功需要大国引领和协调

大国协调和危机管控是全球治理的基础。毋庸置疑,中美关系是当今世界最重要的双边关系。美国是影响力最大的发达经济体,是现有国际体系的主导国;而中国则是世界上影响力最大的新兴经济体,在始终坚持促进合作、和谐发展理念,并遵守现有规则的基础上,实现了和平崛起。而和平崛起的中国并无意挑战现行国际秩序和规则,中美之间也没有结构性的矛盾和冲突,共同利益远大于分歧。这就构成了中美在全球治理中的合作基础。

中美同为G20的成员国,两国经济总量约占G20国家的50%,对G20的运作有着举足轻重的影响。在G20现有机制下,虽然中美协调并非能解决所有问题,但若没有中美协调,G20的有效性将受到显著影响。因此在G20杭州峰会上,中国更有责任、也有义务借助G20的平台引领中美关系朝健康稳定的方向发展。只要中美两国协调合作,G20就可以发挥更大的作用。

在今年2月的G20财长和央行行长上海会议上,中美的协调为G20财金共

识的达成奠定了一个坚实的基础。在6月举行的中美战略与经济对话达成的主要成果包括:交换BIT负面清单;人民币业务将在北美开展,中方将给美方2500亿元人民币合格境外投资者额度(RQFII);避免人民币竞争性贬值;中方将减掉1.1亿—1.5亿钢铁产能,并承诺不新增产能等。在本次G20峰会开始前,国家主席习近平又与美国总统奥巴马围绕中美关系以及共同关心的问题进行了深入、坦诚和建设性交流,涉及中美关系、经济政策与合作、军事、网络安全、反腐反恐、全球治理、气候变化与核安全等等,达成了一系列广泛的重要共识。在此背景下,中美BIT谈判也取得了重大进展,第三次交换了负面清单并在谈判的各方面取得了新的成果。另外,中美双方还共同向联合国交存了气候变化《巴黎协定》的批准文书。所有这些都表明,中美两国在全球治理方面的合作,为G20峰会中成员国之间的协商创造了良好的氛围和基础。

### G20共识的内容和意义

我们已经指出,除非在世界经济处于崩溃边缘的时候,国际经济协调成功的案例并不多见,因为各国的决策者总是以国家视野为主,不易形成持久而有效的国际经济政策协调。对此,Jonathan和Ghosh提出了以中立评估者来协调不同国家政策决策,以形成能被各方接受的评估和基于评估之上的警示,来推动国际经济政策协调的观点。而G20的实践表明,它可以替代评估者发挥这样的功能,而且通过成员国之间的协商达成共识,要比以外部评估来推动政策协调更好。

在中国的精心安排下,作为国际经济政策协调的重要平台,G20杭州峰会在诸多方面取得了重要的共识。峰会公告就集中体现了这些共识,包括政策

协调、创新增长、金融治理、贸易投资、包容发展和应对挑战等六个方面的内容，长达一万三千多字，还有三个附件以及三个附件的附件。这些共识对推动今后各国宏观经济政策理念的转变，提高政策实效，具有重要的意义。其中有代表性意义的共识有以下四个方面。

第一，明确了财政政策与货币政策并重。我们知道，在金融危机以后，美国与欧洲和日本在经济增长形势上呈现出不同势态，因而也出现了不同的政策取向，货币政策的效能也出现差异。而发达国家普遍面临沉重的债务负担又约束了财政政策的使用，宏观经济政策空间被压缩。在很多国家的货币政策弱于预期，无法冲销财政整顿不利影响的情况下，在美国和欧洲对于财政政策出现了两派对立的观点。在以往的G20公告中常常对此闪烁其辞，而在此次杭州峰会的公告中，则明确提出了以货币政策与财政政策并重促进全球经济增长的思路。

第二，明确了结构性改革的重要地位。当前，货币政策在全球范围内普遍出现效力下降，一些国家高企的公共债务又制约了财政政策空间，传统宏观经济政策因此陷入窘境。在这种情况下，政府以什么为抓手来推动经济增长和产业结构升级就成了一个新的课题。毫无疑问，长期持续的经济增长依赖于劳动生产率的提高，而劳动生产率的提高需要结构性改革的推进。结构性改革涉及范围广，既包括产业结构也包括体制结构，因此，仅靠宏观经济政策的短期调节是不够的。经过2010年和2014年G20峰会的不断讨论，本次峰会最终明确了结构性改革的重要地位。中国则进一步提出了结构性改革的9大优先领域和48项指导原则，并形成了一套衡量改革进展和成效的指标体系。在

OECD4月提交给G20财长和央行行长会议的《G20结构性改革优先领域》中，将强劲增长定义为全要素生产率、投资和就业的提升，将可持续增长定义为财政可持续和环境可持续的提升；在此基础上，将结构性改革具体定义为促进贸易与投资开放、促进创新、促进竞争、促进基础设施投资、促进和强化金融体系、促进劳动力市场改革、教育和培训、促进财政改革、促进环境可持续发展以及促进包容性增长等10项内容。杭州峰会正式将结构性改革与货币政策和财政政策并列纳入政策选项。

第三，各国将就外汇市场密切进行沟通，以避免竞争性贬值和以竞争性为目的来钉住汇率。目前，各国采取的超常规的货币政策不但对经济增长的推动有限，而且给国际金融市场，特别是汇率水平的稳定带来了明显的冲击，增加了全球经济的不确定性。这种情况在美国几次调整货币政策导致市场预期剧烈变化的过程中表现得尤为明显。对此，公告明确提出汇率的过度波动和无序调整会影响经济金融稳定，各国将就外汇市场密切进行沟通，以避免竞争性贬值和以竞争性为目的来钉住汇率。这在日元汇率大幅度波动的背景下有利于消除市场对爆发“货币战争”的担忧，同时，也对美联储货币政策的调整以及中国汇改需要事先进行沟通提出了更高的要求。公告要求G20成员应该经常开展讨论以及非正式地相互通报政策考量，就各自市场形势发展情况交换信息，相互通报各自的政策意图，就全球经济前景交换看法，避免政策变动给市场带来冲击。

第四，强调促进有效且可持续的融资实践的重要性，并将继续改善债务重组进程。欧债危机后，不少发达国家与新兴市场国家出现了主权债务隐忧，

特别是近年来中国的杠杆率不断上升，其债务水平和杠杆率上升的速度也引起了一定的关注。为此，G20公告强调促进有效且可持续的融资实践的重要性，并将继续改善债务重组进程。具体包括：支持将加强的合同条款纳入主权债券中的持续努力，支持巴黎俱乐部作为主要的国际官方双边债务重组平台，讨论一系列主权债问题，并持续吸纳更多新兴债权国。显然，这些共识都与秃鹫基金在阿根廷主权债务重组的教训有关。集体行动条款和加强的集体行动条款旨在禁止未重组的债权人阻止同意重组债权人的决议来实现自身的利益，以保证债务重组的顺利进行。

当然，我们还要看到，G20目前还是一个较为松散的论坛性质的合作机制，不是一个真正意义上的国际组织，所以它的政策效力来自成员国的义务性而不是约束性的条款。G20的决策机制也是以一致同意为基础的。由于成员国较多，达成的共识一般很难令每一方都满意，只能是各方相互妥协的结果，所以共识的内容还是比较虚化的，难以触碰到深层的实质性问题。这种特征在后危机时代尤其明显。具体的、实质性的、能切实推进的协议较少，更需要会后通过部长级会议的不断沟通尽可能地加以落实。

当然，我们在承认国际经济政策协调难度的同时，也要看到国际经济政策协调的必要性。事实上，G20正在从危机应对向长效治理转型，正在成为行动队，而不是清谈馆。正是在这个背景下，G20杭州峰会所取得的成就才显得弥足珍贵而又具有异常重要的意义。

作者系中国社会科学院

世界经济与政治研究所研究员