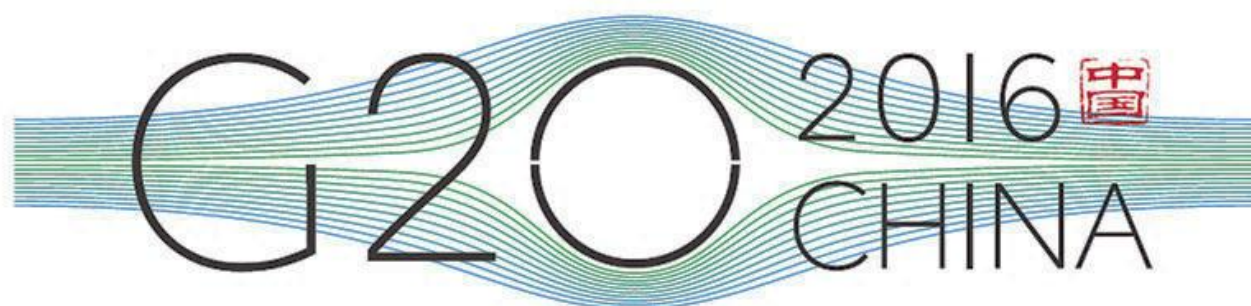


G20：全球性大国的竞争与合作

张海冰



【摘要】

二十国集团作为协调全球经济事务的首要平台，是此轮全球金融危机的产物，同时也是经济全球化和治理碎片化难以调和的矛盾产物。全球经济治理赤字问题突出，究其根本是治理主导权的严重失衡，具体表现在美国为首的传统全球性大国在全球经济治理中的决策机制、议题设置、规则制定和话语主导四个方面占有绝对优势，而发展中群体则处于弱势一方。新兴市场国家的群体性崛起正在改变世界经济格局的力量对比，二十国集团为新兴的全球性大国参与推动全球经济治理改革提供了平台。中国是2016年G20峰会的主席国，作为系统重要经济体的中国有能力为世界经济发展做出切实贡献。

【关键词】 二十国集团 全球经济治理 全球性大国



G20: 全球性大国的竞争与合作

张海冰¹

二十国集团峰会（G20）作为协调全球经济事务的首要平台，是全球性大国共同治理世界经济的新机制。之所以说其新，并非指时间上的新，因为就 G20 机制而言，早在 1999 年就已成立，2008 年全球金融危机促使其升格为领导人峰会，2009 年 G20 匹兹堡峰会确认了其首要平台的身份。G20 的新主要体现在两方面：一方面 G20 是首个由西方发达大国和新兴市场大国共同磋商和协调全球经济事务的新机制，在这之前是七国集团（G7）占据着二战后全球经济事务协调的核心领导位置；另一方面，G20 本身仍然处于机制建立的初期阶段，就未来长期全球经济治理而言，G20 能在多大程度上发挥领导力还面临不少不确定性。可以说，G20 在塑造全球经济治理未来的同时，全球性大国也在塑造着 G20 的未来。

一、G20 中的全球性大国

何谓“全球性大国”？我们很难找到一个精确的概念来定义“全球性大国”。但是，美国作为全球性大国的典型是毋庸置疑的。从美国看，全球性大国至少应该具备两个方面的要素：实力和影响力。实力是全球性大国的硬指标，包括一个国家在经济、军事和文化等各个方面的综合实力，只有那些具备其他国家难以取代的绝对优势的大国才是全球性大国。影响力则是全球性大国的软指标，主要指一个国家在全球治理中的地位和影响力，具体体现在议题设置权、决策权、规则制定权和话语权四个方面。相对于美国的霸权地位，还有哪些国家可以称得上全球性大国？在全球经济治理领域，可能用“系统重要性经济体”这一概念来界定“全球性大国”更具有科学性。国际货币基金组织认为“具有系统稳定重要性的国家和地区有五个（S5），包括美国、英国、欧元区、中国和日本。”² G20 成员包含了所有系统重要性经济体，从某种意

¹ 张海冰，上海国际问题研究院研究员。本文发表于《学术前沿》，2015 年第 21 期，第 39-51 页。

² IMF:《基金组织加大对全球系统性稳定的重视》，2010 年 10 月 9 日，

义上讲，系统重要性经济体是衡量一个国家是否能够被称为全球性大国的一个基础条件。

二、G20 中全球性大国的竞争与合作

2008 年爆发的全球金融危机凸显了全球经济治理的缺陷，治理赤字问题相当普遍，经济全球化和治理碎片化是难以调和的一对矛盾。究其根本，是治理主导权的严重失衡，具体表现在西方发达大国在全球经济治理机制中的决策机制、议题设置、规则制定和话语主导四个方面中的优势，而发展中群体则处于相对弱势一方。近年来新兴市场国家的群体性崛起虽然已经改变了世界经济格局的力量对比，但是在全球经济治理主导权方面却没有实质性的改善。

（一）全球经济治理的决策机制

就全球经济治理的决策机制而言，西方发达大国尤其是美国的绝对优势地位是显而易见的。次轮全球金融危机爆发之前，在 G7 的领导之下，世界经济的三大重要领域金融、贸易投资和发展分别由国际货币基金组织（IMF）、世界贸易组织(WTO)和世界银行（WB）管理，除了 WTO 实行的是一国一票外，美国在 IMF 和 WTO 中都占有最大的份额，并且具有一票否决权。此外，世界银行的行长自建立以来一直是美国籍人士担任，一如 IMF 的总裁一直在欧洲人手里。对于全球经济治理决策机制的不对等格局，虽然国际社会是有改革的共识，但是迟迟没有采取实质性的改革行动。

直到此轮全球金融危机袭来，发达国家需要获得新兴市场国家的支持，才在 2008 年 11 月 G20 首次峰会公报中明确了对国际金融机构进行改革“以适应世界经济的变化和全球化的新挑战，新兴市场国家和发展中国家，包括贫穷国家在内，必须有更大的话语权和代表权。”³ 2009 年匹兹堡峰会承诺，“将一部分配额向新兴市场和发展中国家转移，至少应该按照 IMF 现行的配额计算公式从那些过度代表的国家向那些代表性不足的国家转移 5%的配额。”世界

<http://www.imf.org/external/chinese/pubs/ft/survey/so/2010/pol100910ac.pdf>.

³ Washington Summit-leader's Statement, November 15, 2008.

银行将通过动态公式实现公平的投票。要提高发展中国家至少 3% 的投票权。⁴

2010 年，世界银行和国际货币基金组织的份额改革进入一个高潮期，但是权力的让渡主要发生在欧洲国家与新兴市场国家之间，美国投票权并没有受到实质性影响。世界银行在 2010 年 4 月春季会议上通过了发达国家向发展中国家转移投票权 3.13% 的改革方案，使发展中国家整体投票权从 44.06% 提高到 47.19%。在这次投票权改革中，除俄罗斯和沙特没有变化外，韩国、土耳其、墨西哥、巴西、印度等国的投票权都有不同程度的增加。美国投票权由 16.36% 下降至 15.58%，日本投票权比例从 7.85% 下降至 6.84%，英国、法国由 4.17% 下降到 3.75%，德国由 4.35% 下降到 4.00%，意大利由 2.71% 下降到 2.64%。中国增幅最大，达 1.65%，投票权从 2.77% 提高到 4.42%，占让渡投票权的一半，成为世行第三大股东国。印度由 2.7% 上升到 2.91%，韩国由 1.0% 上升到 1.6%。但是，美国的一票否决权没有改变。

国际货币基金组织的改革则是从 2008 年开始启动，并逐步推进。在第 14 次份额总检查的框架下，作为基金组织的主要资金来源，成员国份额将从 2008 年份额⁵与发言权改革期间商定的 2384 亿特别提款权增加一倍至 4768 亿特别提款权。此次改革方案使得 IMF 总份额增加一倍，同时份额比重大幅调整，这将更好地反映基金组织成员国在全球经济中的相对权重的变化。2012 年底进行的份额调整超出 2009 年 10 月各国财长和央行行长们设定的目标，即将至少 5% 的份额比重转移到有活力的新兴市场和发展中国家，实现了大于 6% 的份额转移，同时保护了最贫穷成员国的投票权比重。按照改革后重新分配的份额比重，美国份额由 17.66% 下降为 17.39%，依旧保持超重大决策否决权。中国则由 3.99% 上升为 6.39%，增幅较大。改革后，基金组织的十个最大成员国是美国、日本、“金砖四国”（巴西、中国、印度和俄罗斯

⁴ *Leader's Statement the Pittsburgh Summit*, September 24-25, 2009.

⁵ 份额基本上决定成员国在基金组织决策中的投票权，基金组织每个成员国的投票权由基本票加上每 10 万特别提款权的份额增加的一票构成。

联邦) 以及四个最大的欧洲国家 (法国、德国、意大利和英国)。⁶ 因为此改革方案未能落实, 第 15 次份额检查工作已经延迟。2015 年 2 月, 理事会通过了一项决议, 要求在 2015 年 12 月 15 日之前完成第 15 次检查, 这是基金组织协定规定的最后期限。鉴于美国的消极态度, IMF 在 2015 年报中指出, “我们对 2010 年基金组织份额和治理改革的一再延迟仍深感失望。我们认识到这些改革对于基金组织的可信性、合法性和有效性非常重要, 因此重申尽早落实这些改革仍是我们工作的重中之重。我们继续敦促美国尽快批准 2010 年改革。”⁷

G20 峰会也在落实 IMF 改革的问题上一再强调, 但是都没能对美国国会通过改革方案起作用。例如, 2013 年 9 月的圣彼得堡峰会公报中措辞鲜明的指出: “完成当前的 IMF 治理改革对于增强 IMF 公信力、合法性和有效性是不可或缺的。因此, 急需批准 2010 年 IMF 份额与治理方案改革。”⁸ 从截至到目前的改革进程看, G20 推动的 IMF 和 WB 的改革并没有从根本上改变美国在国际金融机构中的决策主导权, 一票否决权的存在保障了美国在全球经济治理中的权力地位。

(二) 全球经济治理的议题设置

从议题设置看, G20 框架下的议题设置与全球经济形势密切相关。2008-2009 年的三次峰会, 议题主要集中在金融危机的应对和推动世界经济的复苏, 美国也呈现了积极推动全球经济治理改革的意愿。在 G20 框架内, 成员国联合采取刺激计划, 对于稳定世界经济发挥了核心作用, G20 也展现了对于全球金融危机应对的领导力。2010-2012 年间的四次峰会, 随着美国量化宽松政策的推出, 以及欧债危机的持续发酵, G20 峰会的主题主要聚焦在国际金融监管改革, 促进强劲、可持续和平衡增长, 以及推动国际金融机构的改革等方面。2013-2015

⁶ 国际货币基金组织: 《基金组织执董会批准对份额和治理进行全面改革》, 2010 年 11 月 5 日, <http://www.imf.org/external/chinese/np/sec/pr/2010/pr10418c.pdf>。

⁷ 国际货币基金组织: 《IMF2015 年报: 共同应对挑战》, p.79, 2015 年 10 月 1 日, http://www.imf.org/external/chinese/pubs/ft/ar/2015/pdf/ar15_chi.pdf。

⁸ *G20 Leader's Declaration Saint Petersburg Summit*, September 5-6, 2013.

年随着全球经济的不平衡复苏，新兴市场国家经济增长出现波动，G20 的第八至第十次峰会的议题开始逐步转向关注实体经济，促进贸易和投资增长、增加就业、促进发展等议题正在成为主流。

G20 主席国在议题设置上具有相对较大的影响力，但是也造成了 G20 议题的泛化。从 G20 的十次峰会主席国来看，7 次是在发达国家举行的，3 次是在新兴市场国家举行，分别是 2012 年的墨西哥洛斯卡沃斯峰会、2013 年俄罗斯圣彼得堡峰会和 2015 年的土耳其峰会。G20 实行的是三驾马车的峰会制度，前任、现任和候任主席国一同合作协调议题设置。虽然此举可以在一定程度上保障 G20 议题的延续性，但是由于落实机制的缺乏，G20 的多数议题是议而不决。此外，智库、市民社会和企业也在对 G20 的议题设置建言献策。而且，随着 2015 年土耳其安塔利亚峰会成立的妇女 20 峰会(Women 20)又为 G20 家族增加了一个性别群体。不可避免的，越来越多的议题正在加入 G20。

总的来看，G20 的议题设置在 7 年里的十次峰会中实现了两个转变：第一，议题从关注虚拟经济和金融议题转向实体经济和贸易投资等增长议题；第二，G20 的议题呈现日益泛化的趋势，从关注经济金融领域转向更为综合的议题领域，越来越多的地缘政治和安全议题、社会和环境议题被纳入，比如乌克兰危机、叙利亚难民危机、网络安全、男女平等问题、以及气候变化等等。值得关注的是，G20 议题的圣诞树效应没有得到有效遏制，每个主席国都想在峰会上留下自己的印记，而且每次领导人峰会都无法回避当前热点的地缘政治安全问题，因此很多时候峰会期间的双边会谈比峰会本身更受到关注。造成这种现象的原因实质上正是全球治理领导权的缺失。至少在目前为止，还没有一个有效的国际组织或平台能够富有效率地就全球性问题进行及时有效的措施和应对。从某种意义上讲，G20 虽然是协调全球经济事务的首要平台，但是它也正在被塑造成一个协调全球性问题的综合平台。

(三) 全球经济治理的规则制定

G20 在全球经济治理的规则制定方面已经取得了显著成就。在加强金融监管、反腐和税收方面，G20 的作为不容忽视。

在加强金融监管方面。G20 在金融监管的相关规则制定方面取得了积极进展，比如，要求金融机构提高资本金要求、增强对系统重要性国家的监管、修改金融机构高管薪酬机制、打击避税天堂、以及对金融稳定论坛的改革建立金融稳定理事会等方面。在 G20 的领导下，巴塞尔委员会和金融稳定理事会在降低银行系统性风险的规则制定方面得到有效推进，包括增加银行核心资本、制定银行破产处置机制、督促成员国出台措施限制金融机构“大而不能倒”的问题、影子银行的监管和治理等。

在反腐和税收方面。2010 年 G20 峰会通过了《二十国集团反腐败行动计划》，并将其作为首尔峰会文件的附件三发布。G20 在制定和执行打击国际贿赂的法律和措施、防止腐败官员进入全球金融体系进行洗钱、追缴转移海外的腐败资金、腐败举报人保护准则、自愿信息披露等方面的展现了领导力。在税收方面，2009 年的 G20 伦敦峰会宣布银行保密时代的终结。G20 在建立一个更加有效的、高效率 and 公平的国际税收体系方面，一直在做持续的努力。据 2013 年圣彼得堡峰会宣言发布的税务附录显示，二十国集团已经签署同意了一项新的全球税收标准：自动交换信息制度。信息透明度和信息交流全球论坛，OECD 税收与发展任务小组，WB 小组以及其他国际组织在帮助发展中国家确定并提供与实施信息透明度和信息交换标准有关的技术援助和能力建设方面，以及解决税基侵蚀和利润转移问题上发挥着重要作用。

(四) 全球经济治理的话语主导

在全球经济治理的话语主导方面，新兴市场国家尤其是中国的影响力正在显著上升。从 G20 的历次峰会看，2012 年的 G20 韩国首尔峰会可能是个分水岭。在此之前的 G20 峰会

上，中国更多的是处于一个被动应对的地位。这一被动局面突出表现在 2010 年首尔峰会上，因为对金融危机和复苏增长的关注，在危机根源讨论和实现强劲、可持续、平衡增长方面，中国的贸易顺差以及与此有关的汇率问题被认为是造成世界经济不平衡的主要原因。美国提出为经常项目设定量化上限的提议，虽然当时遭到包括中国在内的很多经济体的质疑和反对，该提议未得到采纳。但是二十国集团“强劲、可持续、平衡增长框架”工作组将研究拟定相关“参考性指南”，即国际收支经常项目余额占国内生产总值（GDP）的比重应低于 4%。G20 首尔峰会还就经常项目收支平衡议题设立了相互评估程序（MAP），如果一国出现持续性的巨大贸易失衡，这将导致按照 MAP 的部分规定，对该不平衡的性质和阻碍进行调整的原因进行评估。可能，这是进一步促使中国在全球经济治理话语权塑造方面发生转变的一个重要推力。

2013 年全球经济治理的话语主导权开始发生了明显转向，中国逐渐成为制造和掌握话语权的另一方。“一带一路”、丝路基金、亚洲基础设施投资银行(AIIB)和新开放银行（NDB）相继提出和设立，主导了全球经济治理的话语讨论。以美国为代表的西方发达大国对于中国倡议成立的 AIIB 和 NDB 热议，反映了对于中国在全球经济治理领域内快速上升的影响力的担忧，认为这是对布雷顿森林体系的公开挑战。⁹ 相对于有众多欧洲大国参与的 AIIB 而言，由金砖国家共同建立的 NDB 对于现有的全球经治理体系的影响和冲击意味更强。“尽管从西方的轻蔑态度中看不出金砖国家的计划有利于世界发展，但事实的确如此。有两种立场：一是对五个国情迥异的国家有条理地组建机构并维持运行的想法嗤之以鼻；二是担心世界银行和 IMF 所象征的世界秩序将崩溃。”¹⁰当然，也有观点认为“挑战论”本身并不成立：“那种认为金砖国家将‘威胁’或‘推翻现有国际秩序’的观点充满了民族中心主义的逻辑，因此只有发达国

⁹ Yun Sun, “BRICS and China’s Aspiration for the New ‘International Order’,” Brookings Institute, March 25, 2013, <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/03/25-xi-jinping-china-brics-sun>.

¹⁰ 戴维·皮林：《金砖银行挑战世界经济秩序》，《金融时报》中文网，2014 年 8 月 4 日，<http://www.ftchinese.com/story/001057537?full=y>。

家认为这种观点是成立的。”¹¹ 但是，不容忽视的是，NDB 已经开启了一个新的全球经济治理时代，新兴市场国家不仅要求和推动现有的全球经济治理机构改革，同时开始探索建立新的国际经济机构。NDB 的创新在于：一是新的主体身份，金砖国家从世界银行的“毕业生”成为新开发银行的出资人和股东，为南南合作提供更多且更具创新性的发展理念和发展资源；二是新的治理原则，强调平等共治的新原则，改变全球全球经济治理领域长期存在的不平等合作格局；三是新的发展角色，在国际发展合作体系中，新开发银行既扮演合作补充者的角色，也扮演竞争和变革者的角色；四是新的合作纽带，以共同发展使命取代价值观基础作为合作的纽带，更加注重发展的实效。¹²

三、中国与 G20：2016 年杭州峰会展望

习近平主席在出席 2014 年澳大利亚布里斯班 G20 峰会上承诺：“作为 2016 年二十国集团领导人峰会主办国，中国愿意为推动世界经济增长做出更大贡献、发挥更大作用。”¹³ 国际社会对于 2016 年的中国 G20 峰会抱有很高的期待，有观点认为，“G20 未来能否有效运行取决于中国的领导。”¹⁴ 相反，中国学者的观察要冷静得多：“中国参与全球经济治理的历史经验相对不足，在联合国、世界贸易组织等多边机制中的活跃度甚至不如印度、巴西等很多发展中国家，因而在 G20 中的作用仍然具有局限性。”¹⁵

（一）2016 年 G20 杭州峰会召开的国际背景

2015 年是全球发展年，7 月亚的斯亚贝巴发展筹资会议、9 月联合国发展峰会、以及 12

¹¹ 罗萨娜·皮涅罗—马沙多：《中国、金砖国家和二十国集团——国际体系新权力格局》，载陈东晓、（德）史丽娜主编：《中国与二十国集团：新兴市场国家与全球经济治理》，上海人民出版社 2015 年版，第 209 页。

¹² 张海冰：《新开发银行的发展创新》，《国际展望》，2015 年第 5 期。

¹³ 习近平：《推动创新发展实现联动增长——在二十国集团领导人第九次峰会第一阶段会议上的发言》，2014 年 11 月 15 日，中华人民共和国外交部网站，

http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/ershiguojituan_682134/zyjh_682144/t1211452.shtml。

¹⁴ 巴里·卡林：《中国与二十国集团》，载陈东晓、（德）史丽娜主编：《中国与二十国集团：新兴市场国家与全球经济治理》，上海人民出版社 2015 年版，第 14 页。

¹⁵ 叶玉：《二十国集团峰会六年及中国的角色》，载陈东晓、（德）史丽娜主编：《中国与二十国集团：新兴市场国家与全球经济治理》，上海人民出版社 2015 年版，第 9 页。

月巴黎的全球气候变化大会相继召开。2015年也是世界经济真正意义上的转型年，两个非常具有代表性的事件：一是亚洲基础设施投资银行和新开发银行的成立标志着国际经济治理体系的实质性变革，新兴市场国家的崛起进入机制化轨道；二是跨太平洋经济伙伴关系协定(TPP)的签署，发达国家对于全球贸易投资和金融服务的规制主导权得到实质性的巩固。无论是发展还是转型，都与G20有关。对G20而言，2015—2016年也面临转型问题，随着金融危机压力的消退，G20的核心议题和合作重点也需要随之做出调整。

2015年安塔利亚峰会延续了2014年澳大利亚峰会的增长议程，并将峰会主题确定为包容和强劲的增长(inclusive and robust growth)，主题词是3个“I”，即“落实、包容、投资”(implementation, investment, inclusiveness)。G20安塔利亚峰会还特别强调了对于中小企业和低收入发展中国家的关切。除了经济议题外，和往年一样，一些突发和意外的安全议题也被纳入G20的讨论范畴，比如叙利亚难民问题、网络安全等。G20越来越庞大的议题范畴，和越来越难以落实的改革倡议，使得G20的有效性受到越来越多的挑战。加之受土耳其大选和首都安卡拉爆炸事件影响，对2015年G20峰会的期望值也随之调低。面对依然低迷的世界经济，国际社会期待中国在2016年能够呈现有所不同的贡献。

对G20而言，明年最为紧迫的任务依然是如何促进世界经济的复苏和增长。当前世界经济形势呈现较为明显的“三低一高”的特征：低增长、低利率和低通胀，高债务水平。同时，2015年备受关注并且也将持续影响2016年世界经济表现的两个重要因素是美联储的货币政策调整和中国经济转型。前者对于全球资本市场和货币流动的影响将不可避免地影响到世界经济的增长预期。中国经济转型所导致的相对低速增长，引发了关于大宗商品价格下跌和新兴市场国家增长断崖式下跌的讨论，也为世界经济增长前景带来不确定性影响。由此我们也看到，世界经济复苏乏力和需求新的增长动力越来越成为一个重要议题。G20的前五次峰会主要聚

焦金融危机的应对和促进经济复苏,着力点在于强化金融监管、推动全球经济治理机制的改革,从第六次法国戛纳峰会开始,增长问题逐渐成为 G20 的核心议题。在过去 7 年多的时间里, G20 了实现从危机应对向促进经济增长的议题转换,也正在努力从短期应对性机制向长期治理机制转型。就增长议题而言,2014 年澳大利亚布里斯班峰会打下了一个好的基础,但是今年土耳其安塔利亚峰会和明年中国杭州峰会是否能够实现持续有效的推进世界经济增长依然面临诸多挑战。

(二) 2016 年 G20 杭州峰会展望

2016 年的 G20,中国将会关注哪些议题,中国的可能贡献将体现在哪些领域,已经成为 G20 最受关注的一个话题。结合当前的世界经济形势和全球经济治理的现状, G20 杭州峰会的着力点可能主要体现在三个方面:创新增长、全球经济治理改革和发展议程。

1. 促进创新增长

增长议题将是 G20 未来至少 3 年的核心议题之一。2014 年 G20 布里斯班峰会提出五年内世界经济增长较预期提速 2%。明年的杭州峰会应该着重考虑如何延续今年安塔利亚峰会的努力,继续推进以创新为核心要素的全面增长战略。在提高世界经济长期增长动力,推动创新驱动下的增长战略,以及凝聚各国共识形成更加具有执行力的增长行动计划等等。鉴于 G20 执行力弱的问题,杭州峰会应尝试敦促成员国提交各自的增长战略计划和具体的增长目标承诺,为实质性推动经济增长和增加长期稳定就业提供切实的政策方案。

着眼于世界经济的长期增长, G20 杭州峰会应该推动成员国共同打造世界经济增长引擎。在具体的政策重点上,应高度关注就业和增长问题,尤其是年青人的就业。增长—就业—发展是三个高度关联的问题,核心是增长,关键是要拉动就业,最终目标是实现发展。2015 年联合国大会通过了 2015 年后发展议程,设立了由 17 个目标组成的可持续发展目标 (SDGs),

包含了 169 个具体目标。G20 成员都是联合国的成员国，在落实 2015 年后发展目标方面富有不可推卸的责任和义务。高质量的增长对增加就业的重要性不言而喻，G20 应该就促进青年人的就业拿出实质性的政策方案，为实现世界经济强劲可持续增长注入长期动力。

2. 全球经济治理改革

全球经济治理改革方面，结合中国的利益关切和全球经济治理的现状，2016 年杭州峰会要有所聚焦，除了继续推进国际货币基金组织和特别提款权（SDR）的改革外，应努力在两个关键性的问题上有所突破：一是尝试构建大宗商品的稳定机制，二是推进多边贸易投资进程。

大宗商品稳定机制关系到各方利益，也关系到世界经济的整体稳定。新兴市场国家在此轮大宗商品价格下跌中遭受巨大影响，尤其是能源出口国。对于中国这样的进口国家虽然能源价格下跌是有利的，但是就中长期而言也难免受到世界经济整体下滑的负面影响。对于世界经济的长期可持续和稳定增长而言，探讨构建维护大宗商品价格稳定机制是对各方都有利的核心议题。G20 应该在建设全球能源合作伙伴关系，监管有效的全球能源市场方面有所作为，努力实现能源等大宗商品价格和市场的稳定，形成消费国、生产国、过境国平等协商、共同发展的全球合作新格局。

多边贸易投资议程是 G20 的核心关切之一，尤其是 TPP 的签署将会给全球多边贸易投资带来怎样的影响，甚至对全球经济增长目标带来怎样的影响，值得深入探讨。2016 年 G20 应该在促进多边贸易和投资自由化，维护 WTO 多边贸易谈判主渠道方面有所作为。建议 G20 应要求 WTO 提交对 TPP 的相关影响评估报告，并且向 G20 进行汇报，推动相关地区性贸易投资协定增加透明度和开放度。G20 应密切关注全球新一轮的贸易投资规制对处于全球产业链低端的发展中国家的影响。

3. 发展议程

作为最大的发展中国家，关注发展议题是中国致力于全球经济治理首当其冲的责任。鉴于 G20 机制的转型，发展议题也有利于其从短期机制向长期经济治理机制转型。此外，对于发展议题的关注也因其链接广大发展中国家的利益关切，也有利于增强 G20 机制的合法性。2010 年韩国首尔 G20 峰会发布了《跨年发展行动计划》，该行动计划就促进发展提出了 9 个方面内容：基础设施、人力资源开发、私人部门投资和创造就业、粮食安全、弹性增长、金融包容性、国内资源动员和知识分享。¹⁶ 鉴于发展议程的宽泛内容，2016 年的 G20 发展议题选择应有所聚焦，结合中国目前的关注和优势应着力于两个领域：一是推动成员国就落实联合国 2015 年后发展议程拿出切实行动和早期收获计划；二是在推动全球基础设施建设方面拿出切实的政策方案。

展望 2016 年 G20，中国的最大贡献有可能体现在基础设施领域。2014 年 G20 布里斯班峰会成立了“投资与基础设施工作组”，并在悉尼设立“全球基础设施中心”以缓解基建项目信息不对称问题。同时，世行、OECD 等在项目挑选、公私合作伙伴关系（PPP）模式标准化、融资工具创新等方面也发布了一些技术指南。对杭州峰会而言，应该重点考虑如何把中国在基础设施领域的优势和战略考虑与 G20 层面和其他多边层面已经在推进的工作相结合，争取推动成员国就全球基础设施建设达成共识并推出共同行动计划。其中，最为关键的一环就是要在 G20 杭州峰会上解决中国新倡议和参与的两个新的银行 AIIB 与 NDB 与现有的多边开发银行体系的关系问题，进一步明确其功能定位和治理标准等备受关注的问题。

必须看到，尽管发展议程非常重要，但是并不如金融危机那样来得紧迫，而且目前 G20 发展议题也过于宽泛，因此在落实发展议程上 G20 一直缺乏行动力。G20 成员国包括了传统的西方援助大国，也包含了新兴援助国，在推动南北发展合作、南南发展合作方面具有加强政

¹⁶ Multi-Year Action Plan on Development, Dec.11-12, 2010.

策对话和有效沟通的有利条件。面对碎片化的国际发展合作体系，G20 应该有所作为。为了更为有效的作为，G20 首先面临的问题是推进内部协调机制改革，目前发展议程的讨论归协调人渠道，但是落实却主要靠财金渠道，因此如何建立各部门政策的协调性成为落实的核心问题。G20 发展工作组应该就改革当前的对话和决策机制拿出方案，实现协调人会议和财金领导人会议的对接。同时，发展工作组也应该考虑如何与 G20 其他工作组的对接，比如宏观经济协调框架、能源可持续、投资与基础设施、就业、反腐等工作组以及气候融资研究小组。唯其如此，才能有效推进 G20 的发展议程的落实。

结语：中国、G20 与全球经济治理的未来

全球经济治理的未来不取决于任何一个单一国家的意愿，在国际体系呈现日益多元化的趋势下，一个更加平等和民主的治理结构才符合国际社会的共同利益。

中国积极参与全球经济治理改革，并争取更大发言权的动力主要来自于三个方面的因素考虑：第一，提高包括中国在内的发展中国家在全球治理架构尤其是布雷顿森林体系中的代表性和发言权；第二，争取更大的发言权和影响力也是为了对未来的全球经济治理发展有所影响，从而避免未来中国利益受到威胁；第三，更大的发言权也符合中国作为利益攸关方承担更多责任的美好愿望。¹⁷ 此外，“G20 是一个发达国家和发展中国家均得到平等代表的多边论坛，中国可以借助这一平台建立、发展与其他大国的关系，以共同利益的名义寻求自身利益，推动国际经济体系的逐步改变和长期变革。这对中国百利而无一害。”¹⁸ 因此，中国非常重视 G20 在未来全球经济治理中的作用和影响力，也愿意通过这个平台加强与全球系统性重要国家的合作与协调，共同塑造一个稳定、强劲和可持续发展的世界经济前景。

¹⁷ Hugh Jorgensen, Daniela Strube, “China, the G20 and Global Economic Governance”, November 2014, <http://www.lowyinstitute.org/publications/china-g20-and-global-economic-governance>

¹⁸ Tyler, Melissa Conley, “China has high hope for G20”, November 2014, http://www.lowyinstitute.org/files/china-g20-global-economic-governance_1.pdf.

就全球经济治理而言，中国对于中美共治的所谓 G2 并不认可。但是，国际社会之所以会有这样的提法还是反映出在当前的全球经济治理特别是 G20 机制中，中美合作协调的重要性。同时，我们也应该认识到，维持全球多边体系的正常运作既符合美国的全球利益，有利于巩固其对全球多边体系的主导权，也有利于中国为自身发展营造和平的国际环境。对于全球经济治理而言，中国会继续“推动变革全球治理体制中不公正不合理的安排，推动国际货币基金组织、世界银行等国际经济金融组织切实反映国际格局的变化，特别是要增加新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权，推动各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等，推进全球治理规则民主化、法治化，努力使全球治理体制更加平衡地反映大多数国家意愿和利益。”¹⁹

着眼长远，中国提出的“共商、共享和共建”的治理理念符合全球治理的发展趋势。我们期待 2016 年中国杭州 G20 峰会能够在这一理念的导引下，推出更为切实的行动方案，推动 G20 为全球经济治理提供更多的公共产品。

¹⁹ 习近平在中共中央政治局就全球治理格局和全球治理体制进行第二十七次集体学习的讲话：《推动全球治理体制更加公正更加合理》新华网，2015 年 10 月 13 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-10/13/c_1116812159.htm。