



基于 G20 视角的我国国际经济金融战略 问题研究

(终审稿)

课题主持人：金中夏

2013.9



顾问：易纲

李克新 陈诗新

各章主要执笔人：

第一章 郭学军

第二章 查道炯 李良松

第三章 黄薇 龚俸 郭凯

第四章 周晴 郭学军

执笔人：郭学军 查道炯 黄薇 龚俸 周晴 袁佳 李良松 郭凯

莫万贵 姚斌 姜晶晶 熊爱宗 曹莉 高鼎新 查宏

策划与总撰：金中夏



目录

第一章 导言.....	5
第一节 从 G7 到 G20：国际政治经济格局变化及未来可持续性	5
第二节 G20 同各国际组织的联系及我国参与全球经济金融治理情况.....	12
第三节 G20 的权力、决策架构及其在未来国际经济金融治理格局中的地位.....	17
第四节 中国参与 G20 的情况.....	22
第二章 G20 成员国的利益关系分析	25
第一节 从国际政治框架和历史文化角度看 G20	25
第二节 从国际经济和金融角度看 G20 成员的利益关系.....	30
第三节 G20 成员利益格局演变的可能性分析	44
第四节 细分对手方，拓展 G20 框架内的多种利益共同体... ..	58
第三章 中国的 G20 议题策略.....	63
第一节 确定对外倡导新议题的原则.....	63
第二节 主动提出对我有利的议题.....	71
第三节 积极参与对我有益的议题.....	102
第四节 妥善应对我处于弱勢的议题.....	104
第四章 建设性参与 G20 框架、优化我国国际经济金融布局的战略选择.....	113



第一节 客观认识我国在 G20 中的定位，积极参与并有所作为	113
第二节 树立由内而外、内外兼修、内圣外王的理念.....	115
第三节 妥善处理好几组关系.....	117
第四节 超越 G20 拓展更多利益共同体.....	119
第五节 重点推出有自身特色的议题.....	124
第六节 完善国内的决策和组织支持体系.....	127



第一章 导言

第一节 从 G7 到 G20：国际政治经济格局变化及未来可持续性

一、G20 峰会的诞生

2008 年，源于美国华尔街的金融危机迅速蔓延，短短数月内，危机从金融业传染至制造业等实体经济，从美国本土扩张至世界主要经济体。其来势之猛让世界各国政府充分认识到，如不迅速采取应对措施，21 世纪的这场金融危机将造成比上世纪 30 年代经济“大萧条”更严重的灾难。同年 11 月 14 日至 15 日，来自 20 个世界主要经济体¹的国家元首和政府首脑齐聚美国华盛顿，为全球经济把脉，并一致“决心加强合作，共同努力恢复全球增长，实现世界金融体系必要改革。”²二十国集团（G20）领导人峰会由此诞生。

二、截至 2012 年，G20 共举行了 7 次领导人峰会³，出台了一系列积极务实举措，特别是在推动国际金融体系改革、完善国际金融监管、加强各国宏观经济政策协调方面取得重要成果。2009 年 G20 匹兹堡峰会将 G20 确定为“国际经济合作主要论坛”⁴。从作用上看，G20 站在全球经济治理的制高点和最前沿的位置，是全球经济发展方向的领路人，在全球经济治理中的地位逐步确立，这在金融危机期间得到充分体现，也获得广泛认可。**G7 形成并演变成 G20 的历史进程**

G20 进程及其代表的主要经济体之间的宏观经济政策协调机制并非此次国际金融危机后的新产物。上世纪 70 年代，在经历了二战后近 30 年的繁荣后，世界经济面临巨大挑战。一是美国总统尼克松于 1971 年 8 月正式宣布废除 1 盎司黄金=35 美元的固定汇率制，实施浮动汇率，标志着二战后确立的美元与黄金挂钩、各国货币同美元挂钩的布雷顿森林体系的崩溃。二是 1973 年至 1974 年爆发石油危机，国际油价翻了 4 番，对美国等西方发达国家经济造成巨大冲击，出现

¹ 这 20 个经济体分别是：阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、中国、法国、德国、印度、印尼、意大利、日本、韩国、墨西哥、俄罗斯、沙特、南非、土耳其、英国、美国和欧盟。

² 二十国集团领导人金融市场和世界经济华盛顿峰会宣言。

³ 这七次峰会分别是：华盛顿峰会（2008 年 11 月 15 日）、伦敦峰会（2009 年 4 月 1 日至 2 日）、匹兹堡峰会（2009 年 9 月 24 日至 25 日）、多伦多峰会（2010 年 6 月 26 日至 27 日）、首尔峰会（2010 年 11 月 11 日至 12 日）、戛纳峰会（2011 年 11 月 3 日至 4 日）、洛斯卡沃斯峰会（2012 年 6 月 18 日至 19 日）。

⁴ 二十国集团匹兹堡峰会领导人声明。



了经济停滞和通货膨胀并存的“滞胀”现象。在此背景下，世界主要经济体迫切需要加强经济政策沟通和协调，恢复因布雷顿森林体系崩溃带来的国际汇兑紊乱、国际贸易锐减，共同推动世界经济恢复增长。

1973 年 3 月，美国、英国、西德、法国四国财长在美国白宫图书馆举行首次会议，史称“图书馆集团”（Library Group）⁵。同年 9 月，日本财长应邀加入，五国集团（G5）雏形初具。鉴于这种新型沟通方式的良好效果，1975 年，法国总统德斯坦主持召开首次 G5 领导人峰会，并邀请意大利作为非正式成员参加。1976 年，随着意大利和加拿大正式加入，七国集团（G7）正式成立。此后的数十年里，世界七大发达工业化国家领导人通过年度会晤方式就世界经济形势交换看法，并在此基础上达成政策共识，在财政、金融、货币、贸易等全球经济治理诸方面产生深远影响。G7 在相当长时期内被视为全球经济“指导委员会”。

随着冷战结束和苏联解体，俄罗斯从上世纪 90 年代起应邀参与 G7 峰会期间的部分活动，并于 1997 年正式成为成员。G7 由此变成八国集团（G8）⁶。

与此同时，拉美和亚洲国家先后爆发金融危机⁷，促使 G8 意识到，新兴市场国家在全球经济治理中应获得更多关注。一方面，在财长和央行行长层面，1999 年成立 G20 财长和央行行长会议机制，就财政、金融领域具体政策进行沟通协调。另一方面，在领导人层面，2005 年成立了 G8 同 5 个发展中国家领导人对话机制（G8+5）⁸，作为对西方发达国家主导下的全球经济治理体系的补充。

然而，上述安排具有明显缺陷。一方面，G8 意识到邀请新兴市场国家在部长级层面参加宏观经济政策协调的效果超出预期⁹。另一方面，G8 也意识到只邀请新兴市场国家领导人在 G8 峰会期间参加“边会”，而不参与关于全球经济治理的实质讨论，既是对发展中国家及其领导人的侮辱，也是注定要失败的¹⁰。因此，要么 G8 做出制度性改变，真正纳入新兴市场国家，要么新兴市场国家就会创建他们自己的机制¹¹。随着 2008 年国际金融危机的爆发和蔓延，G20 最终升级为领

⁵ Gordon S. Smith, *G7 to G8 to G20: Evolution in Global Governance*, CIGI G20 Papers, No.6, May 2011.

⁶ 同上。

⁷ 这些金融危机包括：1994 年墨西哥金融危机，1997-98 年亚洲金融危机（印尼、韩国、泰国），1998 年俄罗斯金融危机，1999 年至 2002 年土耳其金融危机，2000 年至 2001 年阿根廷金融危机。

⁸ 这 5 个发展中国家是：中国、印度、巴西、墨西哥、南非。

⁹ 作为 G20 机制的发起人和倡导者，加拿大前总理保罗·马丁曾惊讶于 G20 财长会机制的高效（The G20 finance ministers group proved its worth as a way of opening up and rationalizing the international dialogue. Paul Martin, in particular, was by its effectiveness.）同 5。

¹⁰ 同 5。

¹¹ Martin Paul, *Hell or High Water: My Life In and Out of Politics*. Toronto: McClelland & Stewart, 2008.



领导人峰会机制，并成为主要发达国家和发展中国家开展宏观经济政策对话和协调的最重要平台。

三、对 G-N 形式组合兴起并不断演变分析

从最初的 G5，到 G7、G8 的盛极一时，再到 G8+5 的出现，最终发展到 G20，由若干国家组成的非正式国家集团模式在上世纪 70 年代以后的全球经济治理中方兴未艾。其中，国家集团的形式（G）是恒量，而由哪些国家参与（n）以及以何种方式参与（例如需不需要以“+”的方式参与）是变量。这恰恰反映了后布雷顿森林体系时代全球经济治理的特点，也说明了 G-N 产生和发展的必然性。

（一）全球化深入发展和对全球公共产品的需求是根本动力。从经济角度看，全球化是指“由人类创新和技术进步引发的历史进程，表现在通过货物、服务以及资本跨境流动带来的世界经济不断一体化。”¹²在 19 世纪后半叶的第二次工业革命推动下，全球化趋势以前所未有的速度发展，真正意义上的世界市场正在形成。与任何一个国内市场一样，超越国界的世界市场也需要必要的公共产品来维护市场秩序，降低交易成本，包括有序的汇率安排，共同的贸易规则等。一些学者因此提出国际机制（International Regimes）理论，指的是某个国际关系领域内的一系列隐含或明示的原则、规范、规则和决策程序，行为体围绕它们形成相互预期¹³。经济全球化要求一定的国际机制安排来提供必要的全球公共产品。

（二）国家集团治理形式是后布雷顿森林体系时代乃至后冷战时代的客观选择。全球经济治理变革的最突出表现是国际货币体系的演变。从 19 世纪末到 20 世纪 70 年代，国际货币体系大致经历三个阶段。第一阶段是从 19 世纪末到第一次世界大战前，英国作为盛极一时的“日不落帝国”，其主导的金本位制度有力支持了第一波全球化浪潮。第二阶段是两次世界大战期间的上世纪 20、30 年代，在“英国无力扮演主导者角色，而美国尚不愿接受这一角色”¹⁴的情况下，旧的金本位制崩溃，新的货币体系尚未建立，各国货币竞相贬值，“贸易战”大打出手，“以邻为壑”¹⁵的政策成为各国争相自保的“救命稻草”。最终，经济危机席卷各主要经济体，“大萧条”的困境令各国难以自拔，客观上催化了二战的爆

¹² IMF, *Globalization: A brief Overview*, The International Monetary Fund Issues Brief, 108, No.2, May 2008

¹³ Stephen D. Krasner, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*, *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner, 1-21, London: Cornell University Press, 1983.

¹⁴ Barry Eichengreen, *Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System*, NBER Working Paper Series, No.2193

¹⁵ Beggar-Thy-Neighbour



发。第三阶段是二战后到上世纪 70 年代，美国成为世界经济的绝对霸主，通过构建战后新的国际货币体系，即布雷顿森林体系以及建立国际货币基金组织和世界银行等机构，确保美国主导下的国际经济秩序顺利运行。

在布雷顿森林体系稳定运行 30 年后，世界经济在上世纪 70 年代又站在了十字路口。一方面，尽管美国仍是头号经济强国，但因无法维持美元同黄金的固定汇率而导致布雷顿森林体系崩溃，并在接踵而至的石油危机的冲击下，美国对全球经济的统治力显著下降。另一方面，各主要经济体都意识到必须避免重蹈上世纪 20、30 年代覆辙，“以邻为壑”、各自为战的政策没有出路。在此背景下，主要经济体之间开展政策协调，为全球经济治理提供指导，维护国际金融、货币、贸易体系的有序运行，是符合各方利益的共同选择。总之，国家集团治理模式因而成为经济全球化发展到一定阶段的现实选择。

冷战结束是加速多边治理结构发展的重要条件。冷战结束后，两大对立阵营已经消亡。可与美国抗衡的大国和大国集团不复存在，全球呈现出美国一超独大、多国格局并存的局面。在这一背景下，美国得以协调出一个 G20 多边组织，此外已无其他大国。从全世界角度看 G20 的出现是一个难得的历史机遇。它创造出一种可能性，使大国之间的竞争可以在一个既定框架下进行协调。

（三）参与国家的数量是世界经济政治格局调整的必然结果。在国家集团治理模式成为必要的前提下，由哪些国家参与全球经济治理则是国际经济政治格局深化调整、各国综合实力继续消长变化的结果。进入本世纪以来，经济全球化加速发展，金融全球化飞速推进，商品、资本、技术、信息、劳动力等在全球范围内前所未有地流动，各国经济相互依存度空前提高。同时，全球化带来世界经济增长点的多元化，积累并增大了经济金融领域的风险和挑战，任何一国无力单独应对的情况更加凸显。在全球经济治理中，调整生产关系以适应生产力发展的内在压力和紧迫性上升。国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织在应对、规范、塑造全球化发展方面力不从心。G7 主导下的传统全球经济治理体系的能力愈显不足。相对而言，G20 代表性广，行动能力强，在国际经济金融事务中的作用凸显，地位上升。由 G20 峰会协调南北主要各方经济利益，加强全球经济治理，引领并指导国际经济金融机构，成为经济全球化进程中的必然要求。

近年来，新兴大国群体性崛起，成为带动世界经济增长的主要力量，南北经济力量对比失衡的现象发生变化。面对新兴大国日趋增强的经济实力和国际影响



力，发达国家需要通过某种制度性安排实现“共治”。如前所述，G8+5 的出现一定程度反映了对现有体系的改良和修补，但这种过渡性安排未赋予新兴市场国家足够的平等地位、参与决策权和规则制定权。G20 的出现使新兴市场国家首次以平等身份参与全球经济治理，这既反映了国际政治经济格局的客观变化，也将推动这一格局继续朝着更加公平合理的方向发展。

（四）经济金融危机和主要大国利益博弈是促使治理模式调整的催化剂。

源自于美国的国际金融危机不仅对全球各国产生严重冲击，而且更凸显全球经济治理机制的缺陷和不足。危机的全球传导性促使主要大国通过多边机制寻求相互协调与合作，各方均有意探寻合适的大国合作平台，以协调主要经济体宏观经济政策、引领国际合作。G20 峰会脱颖而出成为顺理成章之事。首先，G20 成员涵盖世界主要经济体和国际金融中心，经济总量占全球 85%，人口占三分之二，在世界经济领域具有广泛代表性和一定的合法性。其次，G20 财长和央行行长会议机制成立 10 多年来，在推动主要大国宏观经济政策对话与协调方面发挥了积极作用，在世界经济金融领域的作用举足轻重，G20 向更高层次发展有一定基础。

同时，全球经济治理机制的调整与重塑，实质上也是全球经济权益的再分配和主要大国及全球经济地位的再调整。G20 峰会机制化既是 G8+5 对话会与 G20 两大机制影响力此消彼长的反映，更是美、欧、新兴市场三股力量博弈与妥协的产物。对美国而言，奥巴马政府几经掂量，高调力推 G20 峰会机制化，体面结束 G8+5 对话。这反映出美战略考虑：在金融危机后，美在全球经济治理领域面临欧洲“争权”，新兴大国“要权”的双重压力，而 G20 既能反映新兴大国代表性，且美传统盟友较多，美可藉此规范新兴市场国家并制衡欧洲，最大限度地维护自身主导权。对欧洲而言，法、德、意等国家虽曾一度希以 G8+5 为基础打造对欧洲更有利的 G14 机制，但对确保其发言权无实质损害的 G20 也能接受。对新兴大国而言，G20 是现阶段最有利于其平等参与全球经济治理的机制。澳大利亚、韩国等更是力挺 G20 峰会机制化，借此顺势跻身全球经济治理决策圈。

总之，从 G7 到 G20 的进程是在全球化深入发展的推动下，在世界政治经济格局发生“南升北降”深入调整的背景下，各主要经济体根据自身实力和战略需要进行博弈而形成的全球经济治理的新均衡。

四、G20 机制及未来可持续性

G20 财长和央行行长机制诞生仅 14 年，峰会机制则只有 5 年历史，总体上



仍属于处在起步阶段的新兴机制。G20 未来如何发展，是否能真正成为全球经济治理的主导性机制，主要取决于以下四个方面：

（一）国际政治经济格局能否向发达国家与新兴大国力量对比更加均衡的方向持续调整。总体上，G20 是在全球化深入发展的推动下，在世界政治经济格局发生“南升北降”深入调整的背景下，主要经济体根据自身实力和战略需要而形成的全球经济治理的新均衡，而且目前发达国家同新兴市场国家和发展中国家的实力对比正在向更加均衡的方向发展。G20 区别于 G7、G8 的重要意义在于其符合这种趋势的发展方向，与以往发展中国家被动接受国际规则不同，它提供了一个发达国家和发展中国家可以平等协商、求同存异的协调机制和平台，使发展中国家有机会参与到全球经济治理和国际规则制定中。¹⁶但 G20 目前只是一个大国共治的雏形，离真正成熟的全球治理精英模式还有相当距离。发达国家仍将在相当长一段时期内占据优势和主导地位。可以说，在可预见的未来，这种国际格局还将持续下去。至于具体由多少国家、哪些国家参与更合理，G20 是否是成员构成最合适、最理想的平台，这涉及全球经济治理的代表性和参与度，但上述“共治”格局所依托的大国合作基础短期内难以发生根本性变化。

（二）G20 能否从短期危机应对向全球经济长期治理成功转型。一方面，不管是 G20 财长和央行行长机制，还是 G20 领导人峰会机制，均诞生于金融危机，其短期危机应对的目标明确、效果显著。G20 在应对危机过程中积累了较高信誉，这也是 G20 在全球经济治理中继续发挥作用的重要基础。另一方面，随着世界经济步入后危机时代，国际社会更需要一个在全球经济治理领域发挥长效作用的机制。到目前为止，G20 在此方面的表现毁誉参半，遇到了一些新的困难（详见本章第三节），外界对 G20 的质疑声有所增加。如果 G20 不能在未来全球经济治理中顺利完成转型并积累新的信誉，其前景可能面临更多挑战。

同时，应客观看待 G20 的表现，不能简单地将每次峰会能取得多少令外界眼前一亮的成果作为评判 G20 是否有效和转型是否成功的标准。G20 作为主要大国宏观经济政策协调平台，必然伴随着世界经济周期的波动、各国政策步调的缓急而出现起伏。应对危机的“战时”合作系 G20 高潮之作，不可能一以贯之。G20 在经济复苏时期“不温不火”，议程多元化，反映了金融危机后的阶段性调整。从历史经验看，“大国俱乐部”政策协调历来是利益博弈的过程，也必然伴随着

¹⁶ 感谢孙元江专家的意见。



高潮和低谷，包括 G7 在过去几十年中的合作也不例外。因此，G20 能否走远，是否转型成功，关键是看议程设置是否符合经济长期健康发展方向，是否具有可持续性。

（三）主要国家对 G20 的定位和彼此的博弈。危机时期，各成员都把 G20 当作帮助自身摆脱困境的平台，同舟共济、相互妥协是共同的选择。危机后，随着各方自救的紧迫感减退，彼此间共度危机的伙伴精神也随之减弱，而相互转嫁责任的倾向则有所增强，G20 的决策效率受到影响。未来各成员如何在各自经济外交政策中定位 G20 作用，将其视为一个相互分抢蛋糕的场所，还是一个共同做大蛋糕的平台，将影响 G20 未来的发展方向和在全球经济治理中的作用。

（四）中美两大国关系能否得到妥善处理。中美两国关系是否能够真正形成新型大国关系，是一种竞争合作关系，还是一种争霸和冷战关系，亦或围堵和突围关系？这对未来 G20 的发展至关重要。如果是竞争合作关系，G20 就有进一步发展的巨大空间，如果是包围-突围、或冷战关系，G20 的未来很可能被虚化或者空心化，乃至美国有可能在 G20 之外另起炉灶。因此，中美关系走向也将深刻地影响着 G20 的未来。



第二节 G20同各国际组织的联系及我国参与全球经济金融治理情况

一、G20 同主要国际组织关系综述

G20 所代表的全球经济治理架构的特点是,以 G20 峰会的领导人共识为统领,以南北主要大国的政策协调与合作为手段,以主要国际经济金融组织参与和落实 G20 决策为支撑。其中,同国际组织的关系十分关键。由于 G20 并没有常设秘书处和工作人员,其达成的许多决定和共识仍需要通过有关国际组织推行和落实,主要方式有提供政治指导、确定工作重点、筹措资金、推动改革等。

G20 机制成立以来,无论是在财长和央行行长会议时期,还是提升为领导人峰会之后,均同有关国际组织保持密切的工作联系。其中,联系最为密切的有 7 个组织,分别是:国际货币基金组织(IMF)、世界银行、世界贸易组织(WTO)、金融稳定理事会(FSB)、联合国(UN)、国际劳工组织(ILO)和经合组织(OECD)。

一方面,这些国际组织受 G20 委托,在各级别的 G20 会议筹备过程中就有关具体议题提供技术和智力支持,包括背景文件、工作建议等。另一方面,这些国际组织也成为 G20 重要成果的落实者和执行者。例如,国际货币基金组织负责开展 G20 宏观经济政策相互评估工作并落实关于 G20 推动的国际货币基金组织份额和治理改革一揽子方案;FSB 负责推进 G20 峰会决定的金融监管改革领域各项重要举措;WTO 和 OECD 负责研究贸易问题,包括大宗商品价格波动和全球价值链体系,并监督落实 G20 成员遵守反对贸易保护主义情况;ILO 负责提供全球就业形势和有关政策建议,为 G20 历届峰会都沿用的“增长和就业”主题提供技术支持。

这些国际组织全程参与 G20 峰会筹备工作,不仅派代表参加各类工作组会、协调人会、财金副手会、财长会、专业部长会,及时介绍有关工作进展和计划,而且其负责人都应邀参加历届峰会,同各国领导人直接交换看法。

可以说,G20 与上述国际组织形成了互有需要的“引领-跟从”关系(LEADER-FOLLOWER),以及相辅相成的“共生”关系。既表现在前者引领和决策,后者跟进和落实,彰显 G20 在全球经济治理中的领导力;也表现在后者依托前者,加强全球经济治理机构之间的协调配合,同时通过 G20 平台扩大自身合法性和影响力。



G20 同这些国际组织的关系也面临一些“两难”的问题。首先，上述国际组织成员涵盖世界多数国家，具有广泛代表性。G20 成员从数量上是这些组织的少数派，却能影响整个组织的决策，使未参与决策的多数国家被动接受。这客观上引起了非 G20 成员的不满，也使这些组织在开展同 G20 合作时面临不小的内部压力。其次，在面对与 G20 合作存在“民主赤字”的同时，国际组织也深刻认识到，就在全球经济中的权重而言，G20 属于实质上的多数派。如缺少 G20 的支持，任何改革倡议或工作建议都难以推动甚至根本无法付诸实践。上述“两难”从本质上看，还是反映出当前全球经济治理领域代表性与有效性的矛盾。在该矛盾长期存在且缺乏彻底解决基础的情况下，G20 与国际组织相互支持、相互借重的一面会继续发展下去。一定意义上说，只要 G20 各成员有足够的政治意愿开展国际合作与政策协调，主要国际经济金融组织就乐于“捧场”。双方关系的主动权在 G20 手上。

二、G20 同具体国际组织关系细述

(一) 同全球经济治理四大机构的关系。国际货币基金组织、世行、世界贸易组织是二战后建立的维护现行国际经济、金融、贸易体系的重要支柱，也被称为全球经济治理领域的三大机构或“三姐妹”。2008 年国际金融危机爆发后，G20 在金融稳定论坛（FSF）基础上创立了金融稳定理事会（FSB），成为国际金融监管领域的规则、标准制定者和改革实施者。四大机构或者“四姐妹”成为后危机时期全球经济治理领域的核心机制。G20 作为“指导委员会”，为形成上述“四姐妹”的治理架构提供了主要推动力，目的是依托这些机制实现 G20 勾画的未来全球经济治理蓝图。

G20 核心议程包括以加强成员间宏观经济政策协调为宗旨的相互评估进程（Mutual Assessment Process）、以完善国际金融体系为宗旨的金融市场治理体系改革和以维护和促进多边自由贸易体系为宗旨的贸易议题。这些议题无一例外都通过上述四大国际机构落实，其中国际货币基金组织和世行负责开展年度互评工作，FSB 监督一系列金融市场治理和监管改革成果，主要包括：实施巴塞尔协议 III、应对金融机构“大而不能倒”问题、强化对影子银行监管、提升金融消费者保护、推动会计准则改革、减少对信用评级机构依赖等。WTO 负责推动贸易议题取得进展。承接这些 G20 重要议题进一步巩固了四大机构在全球经济治理中的地位和作用。而 G20 也通过这些机构的具体工作彰显了在后危机时期全球经济



治理中定规则、定标准、定调子的影响力。同时，为有效落实 G20 共识，这些机构也离不开 G20 支持其自身进行必要改革。最突出的表现就是 G20 推动对世行投票权和国际货币基金组织份额和治理结构进行改革，增加了新兴市场在上述机构中的发言权和代表性。此外，FSB 的诞生和机制化建设、WTO 多边贸易谈判进展及在反对贸易保护主义方面取得进展，都离不开 G20 的政治推动力。总之，在后危机时期，G20 同全球经济治理“四姐妹”是共生共存、相互依托、互为促进的命运共同体，也有望继续成为全球经济治理架构的重要支柱。

(二) 同联合国的关系。如何处理同联合国的关系，始终是 G20 一个绕不过去的难题。应该承认，随着 G20 影响力上升并成为国际经济合作主要论坛，联合国在国际经济领域的影响被一定程度上弱化了。这一方面是因为联合国讨论经济问题以务虚为主，而 G20 能够凝聚主要经济体共识，定规则、定标准，行动能力强。另一方面，则是由于联合国是全球性的国际组织，会员国数目众多，往往很难达成一致意见，公平和效率难以兼顾。G20 为峰会机制，只有 20 个成员，占全球经济总量的 85%，既有一定代表性，也容易取得实际成果。

G20 在国际经济领域地位和作用逐步超越联合国固然有一定的客观性，但同时带来一个实实在在的问题，那就是 G20 成员毕竟有限，多数国家无法参与其中。一直以来，中小国家对 G20 合法性、代表性的批评从未间断。它们普遍认为，G20 属于在 G8 之外，架在世界各国头上的另一个“新贵阶层”，属于大国俱乐部，在就全球经济事务做决定的同时剥夺了广大发展中国家和中小国家的发言权、参与权、知情权。不少国家在联合国讲台上甚至直言不讳地指出，决定世界经济事务的不是 G20，而应该是 G193(联合国有 193 个成员国)。

基于上述因素，联合国大会已连续举行会议讨论同 G20 的关系问题，并要求 G20 向联合国汇报有关工作。此举一是给予其他非 G20 国家发泄不满的机会，二是利用 G20 成员的联合国成员机会，把 G20 同联合国联系起来，使联合国对 G20 的事务有一定的发言权。

G20 自身也在主动适应上述形势和要求，主要做了三方面的努力。一是历届 G20 峰会均邀请联合国秘书长出席，秘书长的代表也全程参与 G20 各层次的筹备会议。二是同联合国大会建立相对固定的对话机制，授权 G20 轮值主席国向联大通报 G20 当年峰会的筹备设想，并听取广大联合国会员国的意见。三是多次邀请联合国 30 多个中小国家组成的“全球治理集团”代表(新加坡)参与 G20 峰会。



未来看，G20 和联合国可以发挥各自比较优势，形成相互协同、相得益彰的关系。联合国可继续为世界各国特别是中小国家提供表达意见的舞台，就重要的国际经济问题进行深入、广泛讨论。G20 则可继续发挥大国引领作用，积极致力于解决世界经济领域的重大和突出问题，并在决策过程中及时同联合国保持沟通。

（三）同 OECD 的关系。OECD 参与 G20 有其天然优势。一是多数 G20 成员是 OECD 成员，G20 中 OECD 成员包括：澳大利亚、法国、德国、英国、意大利、美国、加拿大、日本、墨西哥、韩国、土耳其。OECD 对这些国家的宏观经济有着长期的跟踪。二是 OECD 自身拥有较强的宏观经济研究实力，能为 G20 提供所需的智力支持和政策建议。三是从实践看，OECD 从未缺席 G20 有关重要具体议题的讨论，包括宏观经济形势、能源、大宗商品价格波动、全球价值链、反腐败等，G20 本质上离不开 OECD 的支持。

同时，OECD 也因固有缺陷导致无法完全无限制地介入 G20 核心议题。最主要的问题是 OECD 被定位为“富国俱乐部”、“发达国家集团”，多数 G20 新兴市场国家不是其成员，在深入开展同 OECD 合作方面存在政治困难。不管是 OECD 已制定的还是正酝酿的规则、标准、政策建议，都将这些新兴市场国家排除在外，既有违反 G20 成员民主协商、平等决策的议事原则，也在客观上带来了相关标准不具备普遍适用性的难题。例如在 G20 讨论贸易时涉及的 OECD 关于出口信贷标准和在讨论反腐败问题的《反贿赂公约》都遭到部分 G20 成员的反。因此，OECD 开展 G20 相关工作时面临的阻力就大于上述“四姐妹”。在 G20 所有成员不可能短期内都加入 OECD 的情况下，OECD 能发挥多大作用，取决于其同 G20 非 OECD 成员的关系，特别是同中国的关系。因为中国是 G20 内第二大经济体，少数几个非 OECD 国家之一。而中国囿于自身的发展中国家定位、OECD 涉台湾问题无法妥善解决等因素，在参与 OECD 工作方面较为谨慎。

（四）同其他多边开发机构的关系。由于亚洲开发银行（ADB）、非洲开发银行（AFDB）、泛美行（IDB）等区域多边开发机构都不属于直接参与 G20 进程的国际机构，同 G20 总体保持松散的合作关系。一是在 G20 对国际货币基金组织、世行等主要国际金融机构增资效应的影响下，区域多边开发机构也通过增资加大参与本地区金融救助活动力度，有效防范了危机恶化和蔓延，在政策行动上产生合力。二是在 G20 讨论基础设施融资问题上，就推动具体融资项目取得进展方面提



供技术支持。

未来看，G20 尚未做好更多地利用和借重区域多边开发机构的准备。双方的关系仍将以松散为特点。

（五）同 FATF 关系。金融行动特别工作组（Financial Action Task Force, FATF）是 1989 年 7 月 G7 为专门研究洗钱危害及其预防措施，并协调反洗钱国际行动而成立的政府间机构，目前已经发展成为国际社会最为权威的反洗钱与反恐怖融资专业性组织，制定的反洗钱与反恐融资建议成为反洗钱和反恐怖融资领域公认的国际标准。

FATF 直接向 G20 财长及央行行长会议负责，向 G20 财长及央行行长会议报告工作进展。近年来，G20 财长及央行行长会议、领导人峰会成果文件屡次在认可 FATF 工作的基础上，对 FATF 进一步开展工作提出明确要求。FATF 有望在 G20 事务中发挥更大作用，成为 G20 重要的支撑机制。

同时，FATF2012 年的一次举措为 G20 带来了不和谐因素。2012 年上半年，FATF 讨论制定新的国际标准时，因涉及“国内政治公众人物”的金融账户监管问题，而个别 G20 国家因国内立法问题尚难以做到，无法支持。FATF 竟然采取了表决制，导致某个 G20 国家不得已投反对票。最终，在 G20 讨论上述新标准时，无法达成共识，无形中削弱了 FATF 在 G20 中的地位。因此，FATF 要发挥作用，必须兼顾全体 G20 成员关切，否则在奉行协商一致原则的 G20 中只会面临质疑和批评。

总之，G20 同不同领域的一系列国际和区域多边机构保持不同程度的合作关系。这种合作是互利共赢、相得益彰的良性互动关系。同时也要看到，未来 G20 同这些国际组织的关系发展关键取决于 G20 自身的发展状况。如 G20 在全球经济治理中的有效性、影响力和信誉度不断提升，则有利于其指导国际机构开展工作并提供更多资源。而国际机构也会更看重 G20 的平台作用，通过积极主动参与 G20 工作，扩大机构自身的影响力。如 G20 议事效率下降，外界对 G20 信心减退，则同国际机构开展良性互动的难度就可能加大，最终不排除国际机构敷衍了事甚至另寻靠山的结局。为此，我们需要对 G20 有耐心，与其给予太高期望，不如细水长流、源源不断。不能因为哪一次有一个重大结果就重视它，反之就不重视它。



第三节 G20 的权力、决策架构及其在未来国际经济金融治理格局中的地位

一、G20 的性质、决策程序和影响渠道

第一，从组织架构和决策机制的角度看，G20 几乎完整继承了 G8 的做法。从 G20 诞生起，就很明确地定位为一个非正式的、由各成员国领导人提供推动力的集团¹⁷。匹兹堡峰会更是将 G20 确定为“国际经济合作的主要论坛”，也说明了 G20 是区别于欧盟、东盟等国家联盟的松散的、非正式论坛性质。

第二，从 G20 各层次决策程序的角度看，G20 遵循的是协商一致原则，即只有在各成员充分讨论、达成共识的基础上，才能成为 G20 的成果。如果工作层不能就某一领域问题达成一致，就提交更高层讨论，甚至出现领导人亲自协商的情况。G20 至今未采取过投票表决等强制通过的决策程序。

第三，从政策落实和执行的视角看，G20 主要通过软约束的方式发挥影响。一是在 G20 成员之间，由于 G20 成果是各方共识的反映，也就意味着各成员对落实成果已作出承诺。兑现承诺首先成为体现各成员国国际信誉度的写照。同时，G20 成员间也在某些领域采取了同行审议 (peer review) 或相互评估 (mutual assessment) 的方式¹⁸，通过开展相互监督产生同行压力，进而推动政策成果在各成员国自觉执行。二是在超出 G20 的更广范围，由于 G20 成员在全球经济中占主导地位，及其在推动制定和修改国际经济、金融、贸易领域规则方面的巨大影响力，必然对非成员国的政策制定产生约束。

二、G20 峰会的筹备架构

目前，G20 峰会筹备机制形成了以“三驾马车” (Troika) 为引领、协调人渠道 (Sherpas' track) 和财金渠道 (Finance track) “双轨”为支柱、部长级会议和各专门工作组为辅助、主要国际机构提供技术支持、外围对话 (outreach) 和配套活动 (side events) 间接影响的格局。

(一) “三驾马车”。所谓“三驾马车”模式，即本届峰会主席国在上届、

¹⁷ David Cameron, *Governance for Growth: Building consensus for the Future*, HM Government, November 2011.

¹⁸ 例如，G20 洛斯卡沃斯峰会提出了对 G20 涉及的相关领域开展问责制 (Accountability)，包括在发展领域、反腐败领域进行同行审议，继续在“强劲、可持续、平衡增长框架”下通过填报国别政策框架模板推动相互评估进程。此外，G20 还支持全球税收论坛在提高税收透明度和情报交换标准方面实施同行审议。



和往届主席国的支持下，负责同各成员充分沟通协商并制定全年峰会筹备路线图，包括峰会和重要筹备会议的时间和地点、峰会议程设置等，并确保前后峰会的连续性。同时，引导和把握筹备工作进程，协调各方关切，推动各议题讨论取得成果，并在此基础上汇总起草峰会成果文件。可以说，“三驾马车”是峰会总体筹备的引导者和指示牌。

(二) **协调人渠道**。G20 借鉴了 G8 模式，由各国领导人指定专人作为其特别代表即协调人，从政治上统筹协调本国参与 G20 峰会各项工作，具体包括：峰会议题设置、成果文件设计和磋商、负责峰会贸易、发展、劳工和就业、反腐败、建章立制等非金融议题的磋商，并兼顾财金领域的重大问题。每年的 G20 轮值主席国都会在就任后公布筹备路线图，明确举行协调人会议等重要会议的计划。目前，每年举行 4-6 次协调人会议，并视情况召开电话会议，峰会前夕举行协调人磋商，讨论成果文件非金融部分。

(三) **财金渠道**。在 2008 年升级为峰会机制之后，G20 继续保留已举行了 10 年的 G20 财长和央行行长会议机制。财金渠道主要讨论峰会金融议题并磋商成果文件相关内容，目前主要包括“强劲、可持续、平衡增长框架”、国际金融货币体系改革、国际金融监管、主权债务、能源、普惠金融、气候变化融资等。每年通常召开 2 至 3 次财长和央行行长会及若干次财金副手会，包括按惯例在世界银行/国际货币基金组织年会和春季会议期间举行的 G20 财长和央行行长会。峰会前夕，财金渠道一般会在协调人磋商期间举行平行磋商，重点讨论金融议题。之后会与协调人渠道举行合并磋商，敲定峰会成果最终内容。

(四) **部长级会议和工作组**。随着 G20 议题的不断增加和专业程度的不断提高，除协调人和财金渠道外，G20 还根据不同情况召开一些专业部长会，包括经贸部长会、农业部长会、劳工部长会、能源部长会等。与协调人和财金渠道不同，这些会议并未成为 G20 峰会筹备的固定机制，往往是由主席国根据当年峰会筹备需要决定是否举行。专业部长会一般会在峰会前形成有关报告，其中的核心内容将通过协调人或财金渠道纳入峰会成果文件。

此外，G20 各常设议题下的具体工作一般由各工作组负责实施，工作组成员来自各成员国相关主管部门。目前，G20 主要工作组包括：“强劲、可持续、平衡增长框架”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。这些工作组在整个峰会筹备周期（一般为一年）通过举行若干次面对面会议或电话会，逐步形成有关政策建议，并按金融和非金融议题划分，分别提交每次协调人会议和财金副手会讨论，最终形成峰会成果文件要素。

（五）**主要国际机构**。相关国际组织和机构在相应领域拥有专业 and 智力优势，G20 一贯重视与国际机构的合作，邀请相关国际机构负责人参加历次峰会，并委托这些机构就特定问题开展研究并提交报告，为峰会筹备提供智力支持。目前，参与 G20 峰会进程的主要国际机构有联合国、国际货币基金组织、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）等。

（六）**外围对话和配套活动**。为增强 G20 的代表性，广泛听取非 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，历届 G20 主席国都举行一系列的外围对话活动，并将其作为 G20 峰会机制的补充。

一是举行工商峰会、青年峰会、劳工峰会、社会峰会、智库会议等峰会配套活动，邀请各相关领域的代表参加，就共同关注的问题进行广泛讨论。这些配套活动及其讨论结果虽不直接与 G20 领导人峰会挂钩，但这些活动的代表也会对其关注的问题进行积极游说，客观上会对协调人或财金渠道下的相关讨论及成果文件产生间接影响。

二是邀请一定数量的、具有代表性的非成员国作为嘉宾直接参与峰会筹备。目前，G20 成员认可的做法是邀请 5 个具有地区代表性的国家参与，并向非洲国家倾斜。墨西哥主办峰会时邀请了 6 个国家，今年俄罗斯已决定邀请西班牙（永久嘉宾）、非盟轮值主席国埃塞俄比亚、“非洲发展新伙伴计划”指导委员会主席国塞内加尔、独联体主席国哈萨克斯坦、东盟主席国文莱、国际货币基金组织国际货币基金委员会主席及“全球治理集团”代表新加坡参加圣彼得堡峰会。

三、G20 在全球经济治理格局中的定位及面临的挑战

G20 将自身定位为国际经济合作主要论坛，突出的是各成员间的交流、合作与政策协调。G20 是一个机制化的国际组织，具有固定性和永久性，但同时它不是一个机构化的国际组织，或者说不是在缔结条约情况下成立的国际组织。而布雷顿森林体系是有条约的，再如国际货币基金组织既是机制化也是机构化的。相比较，G20 没有投票机制，是大家在共同协商一致基础上形成的共识。从外部看，一些学者更愿意将 G20 定义为未来全球经济治理的指导委员会（steering



committee), 突出的是 G20 在国际经济、金融、贸易领域定规则、定调子、定方向的职能。可以说, G20 是站在全球经济治理的制高点和最前沿的位置, 发挥的是将全球经济引向何方的领路人作用。这样的作用在金融危机期间得到了充分体现, 也获得了广泛认可。但在后危机时代, G20 能否巩固这一地位还需要处理好以下 5 个问题。

一是组成和代表性问题。G20 成员构成并非严格意义上的世界经济前 20 强, 而是美国和加拿大作为倡议国, 在综合考虑经济、地缘政治等各方面因素后作出的选择。部分成员融入全球化程度和国际代表性不强, 却坐收 G20 成员红利, 不少国家对此颇有非议。不少人认为, G20 的个别成员代表性不强, 非洲等地区在 G20 的代表性不足, 而欧洲代表性过高。但囿于现实和惯例, G20 扩员或裁员的可能性均不大。G20 努力开展的外围对话亦不能从根本上解决非成员国的关切。同时, 一些中小国家担心 G20 变成类似于七国集团的世界经济“新统治阶层”, 对其认同感还有待加强。这使 G20 成员资格获取、合法性、代表性等问题成为未来 G20 发展的一块“软肋”。

二是决策机制问题。从历届 G20 峰会看, 主席国主导的一面突出, 说明 G20 筹备进程缺乏规范和战略性、全局性的长远规划, 削弱了 G20 在某些重大问题上的连续性和一致性。危机过后, 各方同舟共济精神渐趋淡化, 具体利益矛盾和碰撞日益显现。如何协调大国利益汇合点, 保持 G20 合作态势, 成为摆在各成员面前的重要课题。

三是决定落实与效力问题。G20 决策主要体现成员之间政治共识和利益妥协, 所产生的成果文件不是国际条约, 对各成员不具严格的法律约束力。落实和执行的效果更多取决于成员的自觉。因此, 在兑现 G20 峰会有关承诺时, 各成员往往各有侧重, 各取所需, 有些甚至因时因地生变。国际货币基金组织 2010 年份额和治理改革方案至今尚未兑现, 遏制贸易保护主义几乎成为空头承诺, 都一定程度上反映了上述问题。同时, G20 峰会议题日渐分散, 重点不突出, 且许多问题议而不决, 决而不行, 受到诟病。如何兼顾各方利益和关切, 同时确保 G20 决策效力, 将是 G20 实际运作过程中面临的一大难题。

四是主导权之争问题。各方对 G20 利益取向不尽相同, 发达国家同新兴市场国家围绕主导权的角力将长期存在, 客观上会影响 G20 内部的团结, 同时在发达和发展中国家集团内部也存在主导权之争的问题。。



五是同其他国际机构的关系。G20 成员都是联合国、国际货币基金组织、世界银行、世贸组织的核心成员，G20 的决定对这些机构议事和行动具有举足轻重的影响。但上述组织多数成员未参与 G20 讨论和决策，联合国绝大多数成员对 G20 决定更难以苟同，对由此可能产生的“被决定”的抱怨。因此，G20 能否成为全球经济治理核心机制，很大程度上需要理顺同其他国际机构的关系，既要体现 G20 引领、协调和提供政治支持的作用，也要得到国际社会的广泛认可、支持和配合。因此，加深各方对 G20 的认识、了解和信任是关键。

此外，各国经济周期和复苏步伐不一致导致整体利益可能让位于国别利益，在债务危机、贸易等问题上的分歧和矛盾扩大，如何寻求共同利益、实现共赢是 G20 能否走下去的关键。总之，在全球经济政治格局持续深入调整的背景下，没有一个国家能够单独应对全球化背景下的经济、金融、贸易挑战。发达经济体和新兴市场经济体携手确保国际经济秩序稳定、有序的共同需要为 G20 成为全球经济治理的“指导委员会”提供了重要契机。但在这一地位被认可和巩固前，G20 仍需妥善处理上述诸多挑战。这在很大程度上取决于未来数年 G20 峰会能够取得什么样的成果，对促进世界经济强劲、可持续、平衡增长及完善全球经济治理发挥什么样的作用。



第四节 中国参与G20的情况

对中国而言，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。借助 G20 的平台，中国增加了在世界银行和国际货币基金组织中的份额和投票权，加入了被长期拒之门外的全球金融治理机构—金融稳定理事会和全球税收论坛，在巴塞尔委员会、国际证监会合作组织等老机构中的发言权也大幅上升。用一句话概括中国的收获，那就是，中国依靠 G20，在全球经济治理中的制度性权力实质性增加，这有利于中国加强同主要大国的协调与合作，更好地利用两种资源、两个市场，维护和拓展发展利益，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。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。事实上，中国政府也高度重视 G20 作为国际经济合作主要论坛的地位。

一、自 G20 峰会成立以来，中国发挥的作用可以概括为三个方面：

第一，积极参与 G20 宏观经济政策协调并提供资金支持。金融危机发生后，中国政府迅速制定应对危机的一系列重大举措，率先出台经济刺激计划并联手 G20 成员在伦敦峰会上宣布了 1.1 万亿美元的全球大规模经济刺激方案，堪称新版马歇尔计划。中国还在 G20 伦敦峰会上向国际货币基金组织增资 500 亿美元，以实际行动推动世界经济复苏和国际金融稳定。G20 洛斯卡沃斯峰会上，中国再次向该组织增资 430 亿美元，极大地稳定了国际市场信心，为世界经济复苏注入了强劲动力。

第二，推进国际金融体系改革取得实质性成果。G20 伦敦峰会上，中国成为金融稳定理事会、巴塞尔委员会、全球税收论坛等三大国际金融标准制定机构的新成员，成为国际证监会组织核心机构——技术委员会成员。中国积极推动国际金融机构治理改革，使发展中国家的代表性和发言权大幅提高，是我国引导国际议题讨论的成功实践。世界银行发展中国家和转轨国家投票权较 2008 年增加 4.59%，国际货币基金组织决定向富有活力的新兴市场和发展中国家以及份额低估国转移 6%以上。

第三，推动关注发展问题。中国一致积极推动 G20 反对贸易保护主义，将解决发展不平衡作为工作重点领域。值得一提的是，前国家主席胡锦涛在 G20 戛纳



峰会上宣布给予同中国建交的最不发达国家 97%税目的出口产品零关税待遇，获得国际社会广泛赞誉。在 G20 洛斯卡沃斯峰会上，中国与印尼、印度一道推动 G20 加大对发展中国家基础设施投资的投入，为世界经济复苏创造新的增长点。

二、中国参与 G20 合作面临的挑战¹⁹

但随着我国经济地位的提高，西方大国对我防范心理也在抬头。在参与 G20 过程中，我国也存在一些需要关注的问题：

第一，需要更加准确地定位和把握我国核心利益。无论从政治、经济还是文化影响力的角度来看，我国在 G20 中相对于美国和西方国家集团而言都处于弱势。我国当前身份具有特殊性，既有类似发达国家的规模特征和较大影响力，又有发展中国家的种种特点和局限。我国与 G20 成员的贸易联系高居前列，但金融联系显著落后。我国与发达国家和发展中国家在不同的问题上都可能存在共同利益，也都可能在不同问题上存在不同程度的利益冲突。在现阶段我国与发展中国家的共同利益相对多一些，但与发达国家的共同利益有可能逐渐扩大。

第二，缺乏国际规则制定经验。一方面，我在贸易、投资等硬实力和文化等软实力上的优势和潜力没有充分发挥，在思想理论建设、金融监管与金融稳定乃至更加广泛的国际规则制定方面对 G20 的贡献不够，参与前期研究与酝酿等准备工作不足。另一方面，与西方国家相比，我既存在文化、理念以及体制上的差异甚至冲突，也存在人才不足和人才培养机制不健全等问题。

第三，议题设置能力有待提高。虽然我在此前峰会中也提出过一些有影响力的议题，但整体而言，我议题设置和准备的能力不足，不善于将自身利益诉求转变为 G20 多数成员的共同诉求，难以提出并始终主导对自身和多数成员都有益的议题，有时处于被动接受和应对他国议题的状态。

第四，国内 G20 协调和评估机制有待完善。国内虽已初步建立 G20 协调机制，但有时候外交协调人渠道与财金渠道协调沟通不及时，有关部委和智库也未能全面深入参与相关议题的讨论和研究。高层次的跨部门协调机制意见汇总多，提炼、取舍与战略前瞻性不足。另外，国内缺乏系统全面的评估机制，事前对我利益目标合理性的评估有时不够深入，事后主要报告成绩和收获，较少对得失客观评估以及时总结经验并吸取教训。

第五，缺乏构建利益同盟和意见同盟的国际协调能力。一方面，我缺乏利益

¹⁹ 感谢易纲、张涛及何建雄等专家的意见。



同盟。G20 中没有一个成员同我签署双边自贸区协议，仅有加拿大与我签过双边投资协定，我与其他成员的经贸关系缺乏制度保证，发出共同声音的基础较弱。另一方面，我国对 G20 各方具体的利益诉求研判不足，难以主动营造意见同盟。有时对某些议题的共赢性质估计不足，导致与其他成员国不必要的对抗。2010 年首尔峰会期间，我国由于部门意见相左，对“经常账户差额占 GDP 的比重控制在 4%以内”的议题坚持反对意见，结果导致我国独自承担过大压力，值得反思。



第二章 G20 成员国的利益关系分析

第一节 从国际政治框架和历史文化角度看 G20

一、全球经济治理的国际政治框架及其历史演变

全球化进程是分析 G20 形成及各成员利益定位的基础。中外有关国际政治与经济关系的研究中，对全球化的演变有一个基本认知：哥伦布发现新大陆开启了人类社会的全球化进程，世界由彼此割裂的碎片化状态逐渐向互相融合的一体化方向发展。冷战结束后，全球化进程不断加速，人们已普遍意识到世界正处在一个历史性的时代转换里，这个时代转换涉及到政治、经济、文化、法律、社会、军事等人类生活的各个领域，关系到人与人的生活交往方式、人与自然环境的关系、国家及地区间相互关系、国家与国际组织间的关系、人类社会发展模式的变化等重大问题。

这一历史发展进程，可以从多个维度来解释：经济、文化、法律、公共事等。其中，对经济全球化的争议较少。根据国际货币基金组织的权威解释，“经济全球化”是指跨国商品与服务交易及国际资本流动规模和形式的增加，以及技术的广泛迅速传播使世界各国经济的相互依赖性增强²⁰。但是，经济全球化在带来全球经济加速发展、各国经济相互依赖增强的同时，也带来了许多前所未有的不可测的全球性风险。全球化时代的国际社会是一个“风险社会”，而且相互关联。一国经济发生问题，往往会引起地区乃至全球性的经济风险。这些风险和危机非一国政府力量所能控制，这就要求各国政府、国际组织、非政府组织、跨国公司、银行金融机构等国际行为体共同合作，进行“全球经济治理”。

有必要纳入全球治理框架思考的议题众多，包括全球经济、人类安全、气候环境、公民社会、能源利用等。其中，最为核心和最重要的议题自然是全球经济治理，因为无论是气候、环境还是能源等方面的问题，往往都是由经济发展所衍生的次生问题。

第二次世界大战后的国际经济与政治制度的建立，为全球经济治理设定了框架。这个框架包含四个层次，也是四种模式：以联合国为代表的普遍参与模式：凡是成员国都有平等（至少在参与资格层面）制定跨国发展与安全事务的机会。

²⁰国际货币基金组织：《世界经济展望》，中国金融出版社，1997 年，第 45 页。



成员间，存在相互帮助的义务。以国际货币基金、世界银行和 GATT/WTO 为代表的“合作社”模式。参与这些机构的运行，前提条件是对之有财政、人员方面的贡献；发言权的多少，与国力和贡献的大小挂钩。G5(后来发展到 G8)的“精英俱乐部”模式。一个不成文的惯例是：G5/G7/G8 为协调平台，它们的成员是真正意义上的大国，所形成的共识在三大正式机构的运行中得以落实。以世界经济论坛为代表的“论坛”模式。论坛的形成和解散，具有灵活性。参与者虽然不一定是主权国家，但其议题形成对那些具有主权属性的机制的运作，具有“定题”、“定调”的敦促性作用，也同时有对其共识的“扩散”和“推广”作用。

显而易见的是，这个框架是一个由主要大国主导的、主要符合西方国家特别是美国利益的涵盖所有国家的、多层次经济治理体系。1997 年的亚洲金融危机和 2008 年金融危机从两个方面暴露了这一全球经济治理框架的不足：一方面，全球化的发展使发达国家与发展中国家特别是新兴大国的经济金融联系日益紧密，而且后者的发展速度较快，在全球的份额上升；另一方面，多数发展中国家被排除在“精英俱乐部”之外，处于“被全球化”的地位，只能被动地接受西方确立的价值观、经济交往规则和被迫服从现行全球治理框架。一旦危机来临，发展中国家往往受到更大的冲击。

在上述背景下，以美国为首的发达国家将精英俱乐部扩大成 G20 是全球治理框架的一个进步，它使包括中国在内的主要发展中国家被纳入国际经济的精英俱乐部层面，并对其它层面产生连带影响。但与此同时，在 G20 成员成立之前的各个层面国际政治经济安排仍然深深地影响和制约着 G20。大国利益博弈，依然是决定这个机制政策协调效应的基础²¹。

二、主要经济体利益格局的文化背景及其国际政治含义

观察 G20 的另一个有用视角是文化。“文化”或“文明”是一个内容涵盖广泛的表述。我们不妨从萨缪尔·亨廷顿的《文明的冲突》以及约瑟夫·奈在《注定领导》（即美国注定要领导世界）两本具有代表性的著作中找一些思路。

亨廷顿的《文明的冲突》，从某种意义上看，是对弗朗西斯·福山的《历史的终结》一书中所体现的高度自信的纠偏。福山的观察基调是，尽管挑战众多，由于全世界都接受美式自由资本主义、民主政治模式，美国的复兴在即，无需悲观。

²¹何亚非，“对全球治理的一些思考——从二十国集团峰会谈起”，《中国国际战略评论 2013》，世界知识出版社，2013 年，第 1-14 页。



在亨廷顿看来,冷战结束后的世界中,构成不同社会人群之间最大差异的不是意识形态、政治或经济,而是文化。亨廷顿认为,人们的身份与认同越来越多地从国家转移至文化共同体或“文明体”。此种转移正创造一个完全不同的世界秩序。作为结果,最广泛、重要、危险的冲突将不会是在不同的社会阶级之间、富人与穷人之间、或其他依照经济地位界定的团体之间,而将是在归属于不同的文化体的人群之间。“不同文明之间的分野线正在成为全球政治冲突的中心线”²²,亨廷顿甚至预言,西方数个世纪以来在经济、军事和技术方面所拥有的优势行将结束。许多非西方文明(如果不是全部的非西方文明的话)正在重申他们自己与西方和美国有别的文化与宗教。亨廷顿认为,近期来看,可能的中华-伊斯兰文明联盟将会是西方文明面临的巨大威胁。因此,美国必须阻止非基督徒文明国家之间的结盟。同时,亨廷顿对基督文明内部的差异也十分注意,并对美国人口和语言结构的拉丁化倾向表示担忧。

但总的来说,西方学者在危机感下面还是基本自信的。贯穿奈的《注定领导》一书的基调是,美国在未来的数十年间,甚至是未来的一个世纪将继续在世界事务中扮演主导性角色。其立论的基础是:数十年一直有影响力的大国间“力量转移论”(power transition theory)——从美国转向其它有潜在能力的国家,夸大了诸如苏联、中国、日本等这些霸权挑战国的潜力。尽管苏联拥有庞大的军事力量,但其国内体系制度却处于衰败之中;而中国则由于起点太低,倘要成为真正的挑战者,还有很长的一段路要走;日本尽管在经济方面的表现令人侧目,但由于历史及国内政治的制约,难以扮演世界大国的角色。奈由此得出结论:就 20 世纪末、21 世纪初的情况来看,力量转移与霸权更替的传统模型也许在本质上具有误导性²³。

文化是一种软实力,就理解中国与 G20 中其他大国(特别是共同的基督教文明色彩浓厚、长期主导全球经济政策协调的美欧诸国)的关系的文化因素而言,我们不可低估类似奈在《注定领导》一书中所推崇的西式价值观念与文化对塑造全球事务和国际秩序的影响力;但也不能忽视亨廷顿所揭示的文化多样性,必须从文化角度研究中国与 G20 诸成员国的博弈之道。

²² Samuel Huntington, “The Clash of Civilizations,” *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3, Summer 1993, p. 22.

²³ Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990, pp. 109-110.



表 1 G20 成员国之间的文化联系

	英语	拉丁语	斯拉夫语	印欧语系	儒释道文化圈	天主教	基督新教	东正教	伊斯兰教
阿根廷		√		√		√			
澳大利亚	√			√			√		
巴西		√		√		√			
加拿大	√			√		√	√		
中国					√				
法国		√		√		√			
德国				√		√	√		
印度	√			√	√				
印尼									√
意大利		√		√		√			
日本					√				
墨西哥		√		√		√			
俄罗斯			√	√				√	
沙特									√
南非	√			√					
韩国					√				
土耳其									√
英国	√			√			√		
美国	√			√			√		

资料来源：作者整理

在 G20 成员国中，既有广义的基督教，也存在儒释道文化圈国家和伊斯兰国家；既存在英语、拉丁语等印欧语系，也存在阿拉伯语和汉语文化圈。若按西方传统思维方式从政治、经济和军事实力来看，广义的基督教文化圈在其中占据着优势地位，中国在其中无论是文化、宗教还是语言文字，都和阿拉伯国家等属于相对的少数派，这也与中国的政治、经济和军事影响力基本一致。但如果将广义基督教国家细分，就会发现其中天主教、基督教、东正教等利益各有不同，历史上的矛盾与斗争之激烈并不亚于与非广义基督教国家的冲突。一旦中国在政治文化上选择一个更加开放和包容的取向，则广义基督教中的不同派别包括其中的拉丁语系国家、东正教国家和阿拉伯国家都可能成为伙伴，以儒释道为基础的亚洲核心文化圈更是中国的潜在资源。

文化圈与经济圈往往有较高的相关性，但政治、军事同盟关系却可能冲破文化圈的划分，被冲破的文化圈必然属于弱势方，而整合在一起的文化圈往往是政治、经济和军事力量的倍增器，前者如阿拉伯文化圈、儒释道文化圈、拉丁语文化圈和东正教文化圈；后者如基督教文化圈。



文化对推动国际贸易有重要作用。共同文化有助于降低交易成本，有助于加强经贸关系。从实证角度看，英、美、澳大利亚有特殊关系，经贸往来也更紧密，德国和法国的经贸联系也较为紧密，巴西、阿根廷、墨西哥等拉美国家的经贸联系也是比较紧密的，而在阿拉伯地区文化冲突导致经贸联系比较松散。

通过分析各国的文化传统，可能会在表面的对手方发现潜在伙伴、甚至是兄弟，在对手中发现相互制约和平衡的力量，因此能够辩证发展地看问题。另外从文化角度考虑 G20 能更深刻认识到圈子里的文化多样性，有助于我们自己采纳包容和开放的态度，能够在多元文化圈中有效深入交往。

西方霸主国家统治世界的传统手段可以概括为：以强大的经济、军事和地缘优势为后盾，以较为成熟的政治经济价值体系和泛基督教为基础打造和不断扩大统一战线，在自身阵营内部强调融合、一体化和求同存异，同时深入研究、不断挖掘对手内部的差异、矛盾和多样性，并且鼓励、确认乃其扩大这种差异和矛盾，更加欣赏其多样性，而刻意淡化其潜在的联系和统一性，特别是分化儒释道、阿拉伯和拉丁语文化圈国家。

中国是否有眼光、胆识和手段在国际上建立自己的统一战线，同时识别、确认乃至鼓励不同对手方的差异和多样性呢？毛泽东曾说：政治就是把朋友搞得更多的，把对手搞得少少的。国内政治如此，国际政治何尝不是如此？



第二节 从国际经济和金融角度看 G20 成员的利益关系

一、G20 成员国经济概况

除 1 个国际组织成员外，G20 成员国地理分布遍及各大洲，其中亚洲 5 个、欧洲 4 个、北美洲 3 个、南美洲 2 个、欧亚 2 个、大洋洲 1 个、非洲 1 个和中东 1 个，覆盖全球 62%的人口；19 个成员国经济总量在全球居前列，按名义 GDP 计算，2012 年 19 个成员国 GDP 总量占全球 GDP 的 78%。从地理分布看，5 个亚洲国家名义 GDP 占全球 26%，按购买力平价计算的 GDP 占全球 30%，平均经济增速达 4.6%，是经济增长最快的地区，人口占 43%；5 个美洲国家名义 GDP 占全球 30%，但按购买力平价计算的 GDP 占全球份额为 27%，低于亚洲，平均经济增速 2.3%，人口占 10%；4 个欧洲国家名义 GDP 占全球 15%，按购买力平价计算的 GDP 占全球份额为 12%，平均经济增速-0.2%，经济仍处于衰退状态，人口仅占 4%，但该地区人均收入最高。19 个成员国之间经贸往来密切，以下主要考察各成员之间的贸易和金融联系。

二、G20 成员国贸易紧密度分析

本部分主要分析 19 个成员国之间的贸易联系，通过具体考察成员国之间在出口和进口方面的依赖度并加以分析。此外，还通过 WTO 和世界银行开发的世界一体化贸易方案（WITS）数据库中的相关贸易指标来加以分析。



表 2 G20 出口至成员国占本国出口额的比例 (2011, %)

对象国/出口国	阿根廷	澳大利亚	巴西	加拿大	中国	法国	德国	印度	印尼	意大利	日本	韩国	墨西哥	俄罗斯	沙特	南非	土耳其	英国	美国	合计
阿根廷		0.7	20.7	2.8	7.4	0.7	2.9	1.3	1.8	2.4	1.0	1.1	1.1	0.9	0.7	1.3	0.7	0.9	5.1	54
澳大利亚	0.1		0.5	0.6	27	0.5	0.9	5.8	2.1	0.5	19	8.9	0.4	0.4	0.6	0.6	0.2	2.9	3.7	75
巴西	8.9	0.3		1.2	17	1.7	3.5	1.3	0.7	2.1	3.7	1.8	1.5	1.6	1.4	0.7	0.6	2.0	10	60
加拿大	0.1	0.4	0.6		3.7	0.7	0.9	0.6	0.4	0.4	2.4	1.1	1.2	0.3	0.2	0.2	0.3	4.2	74	91
中国	0.4	1.8	1.7	1.3		1.6	4.0	2.7	1.5	1.8	7.7	4.4	1.3	2.0	0.8	0.7	0.8	2.3	17	54
法国	0.3	0.9	0.9	0.7	3.1		17	0.7	0.2	8.3	1.5	1.0	0.5	1.5	0.8	0.6	1.6	6.7	5.0	51
德国	0.2	0.6	1.0	0.5	5.1	10		1.0	0.2	6.2	1.1	1.0	0.7	3.1	0.6	0.8	2.0	6.5	5.6	46
印度	0.1	0.7	1.7	0.6	6.2	1.6	2.7		2.2	1.7	1.8	1.6	0.4	0.6	1.8	1.4	1.2	2.9	11	40
印尼	0.2	2.7	0.9	0.5	11	0.6	1.6	6.6		1.6	17	8.1	0.3	0.4	0.7	0.7	0.7	0.8	8.1	62
意大利	0.3	0.8	1.3	0.7	2.7	12	13	1.0	0.2		1.2	0.8	0.9	2.5	0.9	0.5	2.5	4.7	5.9	52
日本	0.1	2.2	0.8	1.1	20	1.0	2.8	1.3	2.2	0.6		8.0	1.2	1.4	0.8	0.5	0.4	2.0	16	62
韩国	0.2	1.5	2.1	0.9	24	1.0	1.7	2.3	2.4	0.7	7.1		1.7	1.8	1.2	0.4	0.9	1.0	10	61
墨西哥	0.6	0.3	1.4	3.1	1.7	0.2	1.2	0.5	0.0	0.4	0.6	0.4		0.1	0.0	0.0	0.1	0.6	79	90
俄罗斯	0.2	0.0	0.4	0.1	6.5	2.2	4.6	0.7	0.1	5.6	2.9	2.7	0.1		0.1	0.0	3.0	2.1	3.2	35
沙特	0.0	0.1	0.9	0.8	14	1.6	0.2	7.8	1.5	2.7	14	10	0.2	0.1		1.3	0.6	0.2	13	69
南非	0.2	0.9	0.8	0.5	13	1.0	6.0	3.5	0.8	1.8	7.9	2.3	0.7	0.3	0.4		0.6	4.1	8.6	53
土耳其	0.2	0.3	0.7	0.6	1.8	5.0	10	0.6	0.2	5.8	0.2	0.4	0.1	4.4	2.0	0.4		6.0	3.4	42
英国	0.1	1.2	0.5	1.5	2.1	7.4	11	1.7	0.2	3.4	1.3	0.7	0.3	0.9	0.7	1.2	1.3		9.9	45
美国	0.7	1.9	2.9	19	7.0	1.9	3.3	1.5	0.5	1.1	4.5	2.9	13	0.6	0.9	0.5	1.0	3.8		67

资料来源: IMF, Direction of Trade Statistics (DOTS) 及人民银行工作人员计算

总体来看, G20 成员国之间的贸易往来关系非常密切。每一个成员国出口到其他 18 个成员国的出口总量占本国出口总量约 50%, 部分国家甚至达到 90%。通过考察每一个成员国的最大出口市场(仅在其他 18 个成员国中比较), 可以发现:

一是地缘优势带来的贸易优势。如阿根廷最大出口国为巴西; 美国和加拿大互为最大出口国, 加拿大和墨西哥 70% 出口市场在美国; 德国是法国、意大利和英国最大出口市场以及中国是日本、韩国等国最大出口市场等。

二是各类合作机制对促进出口具有积极意义。如德国是法、意、土、英的最大出口市场, 主要原因除地理位置外, 与他们同属于北约国家、OECD 以及德法意英均为欧盟成员国有很大关系, 土耳其的前四大出口市场分别为德英意法; 日本是印尼的最大出口国与其与东盟建立的自贸区密切相关。

三是资源禀赋优势互补也能极大地促进贸易。如中国是澳大利亚的最大出口国, 日本、中国和美国分别是沙特的前三大出口市场。

四是经济总量对一国在全球中的贸易地位至关重要。经济总量决定一国吸收



国外剩余储蓄的能力，如中国和美国是许多 G20 成员国的第一大出口市场，而英国、韩国尽管也参与多种合作机制并占据一定的地理位置优势，但经济总量相对较小，决定他们很难成为其他国家的最大出口市场。

五是中国的贸易地位较为突出。中国是邻国和新兴市场经济体的主要出口市场，而中国的出口目的地主要面向发达国家。表 3 也显示了中国作为世界工厂的地位，是绝大多数成员国的前三大进口来源地，是 9 个国家的最大进口国。中国也是日、韩、澳、俄、巴西和南非的最大出口市场且占比较大；但中国的出口主要依赖于发达国家的格局并未得到有效改变，其中美国占 17.1%，其次分别为日、韩、德、英。

表 3 G20 进口来源于成员国占本国进口额的比例（2011，%）

对象国 进口国	阿 根 廷	澳 大 利 亚	巴 西	加 拿 大	中 国	法 国	德 国	印 度	印 尼	意 大 利	日 本	韩 国	墨 西 哥	俄 罗 斯	沙 特	南 非	土 耳 其	英 国	美 国	合 计
阿根廷		0.6	30.0	0.8	14.3	2.2	4.9	0.9	0.5	2	1.9	1.9	3.4	1.1	0	0.3	0.3	0.9	11	76
澳大利亚	0.2		0.4	0.8	18.4	1.6	4.6	1	2.6	2.2	7.8	3.1	0.8	0.4	0.2	0.4	0.2	2.9	11	59
巴西	7.5	0.9		1.6	14.5	2.4	6.7	2.7	0.8	2.8	3.5	4.5	2.3	1.3	1.4	0.4	0.4	1.5	15	70
加拿大	0.5	0.4	0.9		10.8	1.2	2.9	0.6	0.3	1.1	2.9	1.5	5.5	0.3	0.6	0.2	0.3	2.3	50	82
中国	0.4	4.6	3	1.2		1.3	5.3	1.3	1.8	1	11	9.3	0.5	2.2	2.8	0.9	0.2	0.8	6.8	55
法国	0.1	0.2	0.7	0.4	4.9		19.1	0.8	0.2	7.7	1	0.5	0.1	2.6	0.9	0.1	1	5.1	3.3	49
德国	0.2	0.2	0.7	0.4	7.1		7.7	0.7	0.4	5.4	1.9	0.9	0.4	4.2	0.1	0.6	1.2	4.8	3.5	40
印度	0.2	2.9	0.8	0.6	11.9	0.9	3.3		3	1.1	2.4	2.7	0.5	0.9	6.1	2	0.2	1.6	5	46
印尼	0.9	2.9	1.1	1.1	14.8	1.1	1.9	2.4		0.7	11	7.3	0.2	0.9	3.1	0.4	0.3	0.7	6.1	57
意大利	0.3	0.8	1.3	0.7	2.7	11.8	13.3	1	0.2		1.2	0.8	0.9	2.5	0.9	0.5	2.5	4.7	5.9	52
日本	0.1	6.6	1.5	1.5	21.8	1.4	2.7	0.8	4	1		4.7	0.5	2.2	5.9	1	0.1	0.9	8.9	65
韩国	0.2	5	1.2	1.3	16.8	1.2	3.2	1.5	3.3	0.8	13		0.4	2.1	7.1	0.6	0.2	0.7	8.5	67
墨西哥	0.3	0.3	1.3	2.7	14.9	1	3.7	0.7	0.4	1.4	4.7	3.9		0.3	0.2	0	0.1	0.6	50	86
俄罗斯	0.3	0.3	1.5	0.5	15.6	3	10	0.9	0.5	4.3	2.3	2.7	0.2		0.1	0.1	1.8	1.7	3.8	50
沙特	0.5	1.4	3	0.7	12.8	3.9	7.1	4.9	1.2	4.1	5.6	6	0.1	0.5		0.3	2.4	2.6	12	69
南非	1.1	1.6	1.7	0.8	14.3	2.7	10.7	4	1	2.7	4.7	2.3	0.6	0.2	4.5		0.6	4	8	66
土耳其	0.2	0.3	0.9	0.5	9	3.8	9.5	2.7	0.8	5.6	1.8	2.6	0.3	9.9	0.8	0.8		2.4	6.7	59
英国	0.2	1.2	0.8	2.9	8.2	5.7	12.6	1.3	0.3	3.5	2	0.6	0.4	1.8	0.1	1.2	1.3		7	51
美国	0.2	0.5	1.4	14.2	18.4	1.8	4.4	1.7	0.9	1.5	5.8	2.6	12	1.6	2.2	0.4	0.2	2.3		72

资料来源：IMF, Direction of Trade Statistics (DOTS) 及人民银行工作人员计算

除德国外，G20 成员国 50%以上的进口来自其他成员国。德国和美国分别是 3 个国家的最大进口国，主要得益于其地理位置优势和相关合作机制的推动，与前文分析类似。综合进出口数据，成员国之间总体贸易情况见表 4。



表 4 G20 与成员国贸易在本国对外贸易中的占比情况 (2011, %)

考察国/伙伴国	阿根廷	澳大利亚	巴西	加拿大	中国	法国	德国	印度	印尼	意大利	日本	韩国	墨西哥	俄罗斯	沙特	南非	土耳其	英国	美国
阿根廷	0	0.2	8.2	0.3	0.4	0.2	0.2	0.2	0.5	0.3	0.1	0.2	0.4	0.2	0.2	0.7	0.2	0.1	0.4
澳大利亚	0.6	0	0.6	0.4	3.2	0.5	0.4	2	2.8	0.8	4.4	3.2	0.3	0.1	0.5	1.3	0.3	1.2	1
巴西	24.9	0.4	0	0.8	2.3	0.8	0.9	1.2	1	1.3	1.1	1.7	1.3	0.8	1.5	1.3	0.8	0.7	2
加拿大	1.9	0.7	1.4	0	1.3	0.5	0.5	0.6	0.8	0.7	1.3	1.1	2.9	0.3	0.8	0.7	0.6	2.3	16.1
中国	10.6	23	15.9	7.4	0	4.1	6.1	9.6	12.9	2.7	20.6	20.3	8.6	9.9	13.4	13.6	6.4	5.6	13.9
法国	1.4	1	2.1	1	1.4	0	9	1.2	0.9	11.8	1.2	1.1	0.6	2.5	2.3	1.9	4.3	6.4	1.9
德国	3.9	2.7	5.1	1.9	4.6	18	0	3	1.8	13.3	2.8	2.4	2.5	6.6	2.2	8.5	9.8	11.9	4
印度	1.1	3.4	2	0.6	2	0.7	0.9	0	4.6	1	1.1	1.9	0.6	0.8	7	3.8	1.9	1.5	1.6
印尼	1.2	2.3	0.8	0.3	1.7	0.2	0.3	2.7	0	0.2	3.1	2.8	0.2	0.3	1.4	0.9	0.6	0.2	0.7
意大利	2.2	1.3	2.4	0.8	1.4	8	5.8	1.3	1.2	0	0.8	0.8	1	5.1	3.1	2.3	5.7	3.4	1.4
日本	1.4	13.6	3.6	2.7	9.4	1.2	1.4	2.2	14	1.2	0	9.9	2.8	2.6	11.6	6.2	1.2	1.7	5.3
韩国	1.5	6.1	3.1	1.3	6.7	0.7	0.9	2.2	7.7	0.8	6.3	0	2.3	2.7	9	2.3	1.8	0.6	2.7
墨西哥	2.2	0.6	1.9	3.5	0.9	0.3	0.6	0.5	0.3	0.9	0.8	1.1	0	0.1	0.2	0.6	0.2	0.3	12.4
俄罗斯	1	0.4	1.5	0.3	2.1	2.1	3.6	0.8	0.7	2.5	1.8	1.9	0.2	0	0.2	0.2	8	1.4	1.2
沙特	0.4	0.4	1.4	0.4	1.8	0.8	0.3	4.4	1.8	0.9	3.4	4	0.1	0.1	0	2.5	1.3	0.4	1.7
南非	0.8	0.5	0.5	0.2	0.8	0.3	0.7	1.8	0.6	0.5	0.8	0.5	0	0.1	1.1	0	0.7	1.2	0.5
土耳其	0.5	0.2	0.5	0.3	0.5	1.3	1.6	0.6	0.5	2.5	0.2	0.5	0.1	2.6	1.1	0.6	0	1.3	0.5
英国	0.9	2.9	1.8	3.2	1.6	5.8	5.7	2.1	0.8	4.7	1.4	0.9	0.6	1.9	0.9	4	3.7	0	2.9
美国	7.7	7.5	12.6	61.1	12.2	4.1	4.6	7.4	7.2	5.9	12.1	9.3	63.4	3.4	13	8.3	5.5	8.2	0
合计	64.3	67.3	65.2	86.5	54.4	49.6	43.6	43.7	59.8	51.9	63.5	63.7	87.9	40.1	69.3	59.6	52.9	48.5	70

资料来源: IMF, Direction of Trade Statistics (DOTS) 及人民银行工作人员计算

表 4 与上文分析基本一致。中国分别是澳、巴、印、日、韩、俄、沙和南 8 国的最大贸易伙伴, 而德国是法、意、土、英的最大贸易伙伴国; 美国是加、中和墨最大贸易伙伴国, 这既充分显示了中国在世界贸易中举足轻重的地位, 又说明了地理位置和合作机制的重要性。

另一方面, 多数成员国对 G20 其他成员国的贸易额占本国贸易总量的 50% 以上, 部分国家甚至达到 88%; 但是各国依赖程度有所不同, 其决定因素有很多。美洲国家贸易占比大主要是因为这些国家之间的贸易一体化程度较深, 各国之间的贸易联系密切; 而欧洲国家(法、德、英)则主要因为在欧盟和欧元区合作机制的推动下, 这些国家的区内贸易占比很大, 对 G20 成员国的占比相对较小; 而俄罗斯和印度则主要是因为其贸易对象主要在周边国家, 与全球其它地区主要大国之间的贸易占比较低, 有待进一步加强。

19 国之间的贸易强度指数(详见附录 1), 贸易强度指数越大代表两国之间的贸易联系越紧密, 如果指数小于 1, 则说明两国之间贸易联系不足。下表 5 除



反映上文有关贸易伙伴分析的事实外，还有值得关注的地方。北美及欧洲的合作机制对区外贸易具有很强的排他性。以加拿大为例，贸易强度系数显示，加拿大仅和美国，其次是英国的贸易关系紧密，而与其他国家均存在双边贸易不足的问题；法、德、意也表现出类似特征，三国主要和欧洲国家贸易往来密切，甚至和美国的双边贸易也存在不足。

表 5 G20 成员国之间的贸易强度指数（按 2011 年出口数据计算）

报告国\对应国	阿根廷	澳大利亚	巴西	加拿大	中国	法国	德国	印度	印尼	意大利	日本	韩国	墨西哥	俄罗斯	沙特	南非	土耳其	英国	美国
阿根廷		0.6	16	1.2	0.9	0.2	0.5	0.7	1.8	0.8	0.3	0.5	0.6	0.5	1.1	2.3	0.6	0.3	0.5
澳大利亚	0.4		0.4	0.2	3.5	0.1	0.1	3.3	2.1	0.2	5.6	4.0	0.3	0.2	0.8	1.1	0.2	0.7	0.3
巴西	23	0.3		0.5	2.2	0.4	0.5	0.7	0.7	0.7	1.1	0.8	0.9	0.9	2.0	1.1	0.5	0.5	0.9
加拿大	0.3	0.4	0.5		0.5	0.2	0.1	0.3	0.4	0.1	0.7	0.5	0.7	0.2	0.3	0.3	0.3	1.1	6.5
中国	1.2	1.5	1.3	0.5		0.4	0.6	1.5	1.5	0.6	2.3	2.0	0.7	1.2	1.2	1.2	0.7	0.6	1.5
法国	0.7	0.8	0.7	0.3	0.4		2.5	0.4	0.2	2.7	0.5	0.5	0.3	1.0	1.1	1.0	1.4	1.8	0.5
德国	0.7	0.7	0.8	0.3	0.8	2.3		0.6	0.2	1.9	0.4	0.5	0.4	1.9	1.0	1.4	1.7	1.6	0.6
印度	0.4	0.6	1.4	0.3	0.7	0.4	0.4		2.1	0.6	0.5	0.7	0.2	0.4	2.5	2.5	1.1	0.8	1.0
印尼	0.4	2.3	0.7	0.2	1.4	0.2	0.2	3.7		0.5	4.8	3.7	0.2	0.2	1.0	1.2	0.6	0.2	0.7
意大利	0.7	0.7	1.0	0.3	0.3	2.8	2.0	0.5	0.2		0.4	0.4	0.5	1.4	1.5	0.8	2.3	1.2	0.5
日本	0.3	1.8	0.6	0.4	2.5	0.2	0.4	0.8	2.2	0.2		3.6	0.7	0.8	1.2	0.9	0.3	0.5	1.4
韩国	0.5	1.2	1.6	0.4	3.1	0.3	0.3	1.3	2.4	0.2	2.1		1.0	1.1	1.9	0.7	0.8	0.3	0.9
墨西哥	1.4	0.2	1.1	1.2	0.2	0.1	0.2	0.3	0.0	0.1	0.2	0.2		0.1	0.1	0.1	0.0	0.2	7.0
俄罗斯	0.4	0.0	0.3	0.0	0.9	0.5	0.7	0.5	0.1	1.8	0.8	1.2	0.1		0.2	0.0	2.6	0.5	0.3
沙特																			
南非	0.4	0.8	0.7	0.2	1.7	0.3	0.9	2.0	0.8	0.6	2.4	1.1	0.4	0.2	0.6		0.5	1.2	0.8
土耳其	0.4	0.3	0.5	0.3	0.2	1.2	1.6	0.3	0.2	1.9	0.1	0.2	0.1	2.6	3.0	0.7		1.6	0.3
英国	0.3	1.2	0.6	0.7	0.4	1.9	1.7	1.0	0.2	1.1	0.4	0.4	0.2	0.9	1.5	2.0	1.1		1.2
美国	1.7	1.6	2.2	7.7	0.9	0.5	0.5	0.8	0.5	0.4	1.3	1.3	7.5	0.3	1.4	0.9	0.9	1.0	

资料来源：World Integrated Trade Solutions(WITS) 及人民银行工作人员整理

从中国数据看，除欧洲和北美外，中国和 G20 其他成员国的贸易联系均比较密切，但贸易强度指数超过 2 的仅日本和韩国。通过分析其他国家对中国出口数据得出的贸易强度指数可知，澳大利亚和韩国与中国之间的贸易存在较突出的产业内不平衡问题；而俄罗斯和中国仍存在政热经冷的现象，俄罗斯仅与意、韩和土经贸联系相对较为密切，与其他成员国双边贸易不足，中国和俄罗斯之间的双边贸易仍有较大的增长空间。

从印尼、南非和沙特在国际贸易体系中的地位（此三国的列数据）来看，很多成员国与该三国的双边贸易超过预期，贸易联系紧密。如印尼与澳、印度、日、



韩之间的贸易关系要高于中国。

19 国之间的贸易互补指数（详见附录 1），见表 6 概括。

表 6 G20 成员国之间的贸易互补指数（按 2011 年出口数据计算）

对应国 报告国	阿根廷	澳大利亚	巴西	加拿大	中国	法国	德国	印度	印尼	意大利	日本	韩国	墨西哥	俄罗斯	沙特	南非	土耳其	英国	美国
阿根廷		35	34	38	31	36	36	33	31	36	32	31	29	33	34	38	33	38	32
澳大利亚	22		28	27	32	27	25	31	21	30	36	35	21	20	21	27	27	32	23
巴西	39	36		36	39	38	37	32	35	42	36	37	32	33	34	36	36	37	38
加拿大	55	52	52		43	56	51	46	41	57	47	45	44	44	47	50	50	60	57
中国	44	49	43	47		49	51	42	44	45	52	44	50	47	43	48	39	48	54
法国	57	58	57	63	43		68	41	50	61	50	47	57	60	58	57	59	62	59
德国	63	64	61	68	48	70		44	51	61	49	49	60	67	62	60	60	64	62
印度	38	40	41	37	30	41	39		51	40	38	35	39	36	40	41	42	40	38
印尼	31	33	33	32	30	37	35	43		41	43	38	27	28	27	32	31	38	37
意大利	54	58	54	62	41	63	64	42	50		47	44	54	63	57	55	56	60	56
日本	54	51	56	55	55	51	56	46	51	53		57	54	50	49	51	52	49	53
韩国	52	47	53	46	54	45	46	38	53	42	39		56	45	44	47	51	42	46
墨西哥	58	57	47	59	39	51	52	43	40	53	42	40		50	46	53	43	54	64
俄罗斯	37	25	30	23	21	27	22	30	34	32	27	27	22		19	25	30	30	28
沙特	58	21	22	18	22	22	19	20	22	26	21	21	18	12		18	22	22	24
南非	32	31	29	35	35	31	33	35	28	33	35	35	28	30	31		33	36	29
土耳其	44	49	41	51	31	50	49	30	41	44	38	32	42	49	50	47		48	45
英国	59	66	61	64	45	66	61	50	49	61	50	49	52	55	53	63	57		64
美国	62	62	65	68	56	63	64	50	58	57	57	55	67	56	54	62	62	63	

资料来源：World Integrated Trade Solutions(WITS) 及人民银行工作人员整理

贸易互补指数（Trade Complementarity Index），可用于衡量地区间各国贸易出口和进口的匹配程度，即贸易互补性，对各国考虑建立地区间贸易协议具有重要意义。表 6 中，发达经济体和新兴经济体基本表现出两种截然不同的现象。发达经济体与其他成员国之间普遍存在较高的贸易互补性。尤其是法国和德国之间的贸易互补指数很高，这与欧洲多年来经济一体化进程的推动密不可分；同样加拿大和美国之间的贸易互补指数也很高。此外，德国和美国与其他成员国之间的贸易互补指数均显著高于其他国家；但澳大利亚主要出口资源类产品，与其他成员国之间的贸易互补性相对较低。

新兴经济体与其他成员国之间的贸易互补性相对较低。尤其是俄罗斯、沙特和南非等国与其他成员国之间的贸易互补性很低，而中国与其他成员国之间的贸易互补性相对稍好。从中国数据看，中国与美、德、日、法、澳等发达国家之间的贸易互补性更强，基本形成了相对成熟的贸易分工格局；但与新兴经济体之



间贸易互补性有待加强。如以北美和欧洲的自贸区和经济合作机制为蓝本，则中国与印尼、日韩和澳大利亚等已建和在建的自贸区之间的贸易分工还有待进一步深化，中国与相关国家的经贸往来还有很大提升空间。

三、G20 成员国间证券投资情况

除贸易联系外，随着金融全球化和一体化的不断发展，G20 成员国在金融投资方面合作也至关重要。本部分主要借助国际货币基金组织在各国证券投资组合方面的数据库来分析 G20 成员国之间的证券投资情况。

首先，我们考察 19 个成员国接受其他所有国家证券投资中来自其他 G20 成员国的情况见表 7。

表 7 G20 接受外国证券投资中来自 G20 成员国的比例（2011，%）

投资国 接受国	阿根廷	澳大利 利亚	巴西	加拿大	中国	法国	德国	印度	印尼	意大利	日本	韩国	墨西哥	俄罗斯	沙特	南非	土耳其	英国	美国	合计 占比
阿根廷		0.1	1	0.0		1.3	3.5			13	2.6	0.1	0.0	0.0		0.0	0.0	8.2	43	72.8
澳大利亚	0.0		0.0	1.5	2.4	1.9	0.0	0.0	0.5	16	0.2	0.0	0.0		0.1	0.0	9.2	34.6	66.6	
巴西	0	0.6		1.7	1.6	1.0	0.0	0.0	0.4	5.9	0.9	0.1	0.0		0.1	0.0	22	39.8	73.5	
加拿大	0.0	1.3	0.0		2.0	1.9	0.0	0.0	0.2	5.3	0.1	0.0	0.1		0.0	0.0	2.2	64.7	77.8	
中国	0.0	0.7	0.0	0.7	2.2	0.5	0.0	0.1	0.1	2.2	1.4	0.0	0.0		0.1	0.0	5.6	16	29.6	
法国	0.0	0.5	0.0	1.1			11	0.0	0.0	5.0	5.3	0.1	0.0	0.0		0.0	8.1	11.2	42.5	
德国	0.0	0.8	0.0	0.9	9.4			0.0	0.0	3.8	6.3	0.1	0.0	0.0		0.0	6.2	9.3	36.8	
印度	0.0	0.7	0.0	0.9	1.4	0.3		0.0	0.1	2.0	0.7		0.0		0.3	0.0	9.7	22.8	38.8	
印尼		0.7		0.5	1.4	1.8	0.0		0.5	5.3	0.4					0.0	6.2	34.7	51.5	
意大利	0.0	0.2	0.0	0.6	22	15		0.0			4.6	0.1	0.0	0.0		0.0	8.5	5.3	55.7	
日本	0.0	1.4	0.0	2.9	6.9	1.7	0.0	0.0	0.2		0.3	0.0	0.0		0.0	0.0	14	34.3	61.4	
韩国	0.0	1.1	0.0	1.8	1.9	1.7	0.0	0.0	0.2	5.6		0.0				0.0	11	36.4	59.3	
墨西哥	0.0	0.7	0.2	1.8	1.2	3.1	0.0	0.0	0.5	5.7	0.3		0.0		0.0	0.0	9.4	51.8	74.6	
俄罗斯	0.0	0.8	0.0	0.9	3.3	2.5			0.5	1.4	1.1					0.0	13	35.6	59.0	
沙特				0.0	14			0.0	0.1		0.1	0.0								
南非		1.4	0.0	1.4	1.8	3.3	0.0	0.0	0.4	2.3	0.4					0.0	10	49.9	71.3	
土耳其		0.4	0.0	1.1	2.5	3.4	0.0	0.0	0.7	3.4	0.2		0.0		0.0		16	25.7	53.7	
英国	0.0	1.3	0.0	1.6	5.9	5.8	0.0	0.0	2.1	6.6	0.2	0.0	0.1		2.0	0.0		28.8	54.2	
美国	0.2	2.2	0.1	4.9	2.4	2.4	0.0	0.0	1.0	14	0.4	0.5	0.0		0.2	0.0	10		38.3	

资料来源：IMF, Coordinated Portfolio Investment Survey (CPIS) 及人民银行工作人员计算

一是多数成员国收到来自 G20 成员国的证券投资在本国全部外国证券投资中的比重超过 50%。除美国外，其他 4 个美洲国家的比例超过 70%，主要由美国投资。二是除欧洲国家外，其他成员国接受国外证券投资均主要来自于美国。尤其是加拿大和墨西哥。三是各成员国接受英国的证券投资也相对较多。英国对新兴经济体（俄、沙、南、土和印）的证券投资，在这些国家的外国证券投资中



占比很高，仅次于美国；此外，英国对日、韩以及欧洲国家的证券投资比例也相对较高。

欧洲国家经济金融一体化程度较高，各国之间的证券投资非常活跃。如法国接受国外证券投资的主要国家是德国；德国接受国外证券投资的主要国家是法国；对意大利证券投资的 国家则主要是法国、德国和英国。

其次，我们进一步考察 19 个成员国对其他成员国的证券投资在本国对外证券投资中占比情况（见表 8）。

表 8 G20 对外证券投资中投资于 G20 成员国的比例（2011，%）

投资国 接受国	阿根廷	澳大利亚	巴西	加拿大	中国	法国	德国	印度	印尼	意大利	日本	韩国	墨西哥	俄罗斯	沙特	南非	土耳其	英国	美国
阿根廷		0.0	0	0.0		0.0	0.0			0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
澳大利亚	0.0		0.0	1.9		1.0	0.8	9.6	1.6	0.4	4.6	2.2	0.0	0.2		0.4	0.1	2.8	4.9
巴西	2	0.7		1.1		0.3	0.2	0.0	0.0	0.2	0.9	4.2	0.6	0.0		0.4	2.4	3.3	2.9
加拿大	0.0	3.2	0.1			1.0	0.9	0.5	0.0	0.3	1.8	1.2	0.1	2.1		0.2	0.3	0.8	10.8
中国	0.1	0.7	0.0	0.5		0.4	0.1	0.0	3.8	0.1	0.3	6.7	0.1	0.0		0.2	0.3	0.8	1.1
法国	0.0	3.1	0.4	4.0			12.7	0.0	1.4	13.1	4.2	3.7	0.0	0.2		0.2	0.9	6.8	4.4
德国	0.2	4.7	0.8	3.6		11.3		2.5	0.1	10.4	5.3	1.9	0.1	1.1		0.3	12.0	5.4	3.9
印度	0.0	0.4	0.0	0.3		0.1	0.0		0.2	0.0	0.2	1.6		0.0		0.5	0.1	0.8	0.9
印尼		0.2		0.1		0.1	0.1	2.8		0.1	0.2	0.5				0.0	0.1	0.2	0.6
意大利	0.0	0.5	0.1	1.0		10.8	7.3		0.1		1.6	0.6	0.0	0.0		0.1		3.1	0.9
日本	0.5	4.3	0.0	5.7		4.2	1.0	2.4	0.3	0.3		4.7	0.0	0.0		0.2	0.1	6.1	7.2
韩国	0.0	1.0	0.0	1.0		0.3	0.3	1.7	2.3	0.1	0.7		0.2			0.0		1.3	2.1
墨西哥	0.0	0.3	1.2	0.5		0.1	0.3	0.0	0.0	0.1	0.4	0.6		0.0		0.0	0.1	0.6	1.6
俄罗斯	0.0	0.3	0.0	0.2		0.2	0.2			0.1	0.1	1.5				0.0	0.4	0.6	0.8
沙特				0.0		0.1		0.0	0.1		0.0	0.0							0.1
南非		0.4	0.0	0.3		0.1	0.2	1.0	0.0	0.1	0.1	0.5					0.1	0.5	1.0
土耳其		0.1	0.0	0.2		0.1	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1	0.2		0.1		0.0		0.6	0.4
英国	0.0	9.6	0.7	7.6		8.6	8.5	10.0	4.4	7.1	6.8	6.9	0.2	10.7		51.9	37.2		15
美国	93	42	29.6	56.6		8.8	8.5	16.1	18.4	8.1	34.6	35.0	83.5	3.8		15.3	6.0	26.9	
合计占比	96	71	33.4	84.5		47.5	41.3	47.1	32.8	40.7	61.8	72.2	84.9	18.4		69.6	60.1	60.7	58.1

资料来源：IMF, Coordinated Portfolio Investment Survey (CPIS) 及人民银行工作人员计算

从已有数据看，一是有一半以上的 G20 成员国对外证券投资主要投向 G20 成员国，但法、德、意、俄、印度和印尼对外证券投资于 G20 成员国的比例相对较低。多数成员国对外证券投资主要投向美国。其中阿根廷 93% 的对外证券投资，墨西哥的 84% 均投向美国。二是美国的证券投资主要投向发达市场，英国占比最大，其次是加拿大和日本，而对澳大利亚、法国和德国的投资相对较少。三是其



他成员国投向英国的证券投资也相对较高。尤其是南非，对外证券投资的 52% 投向英国，俄罗斯和土耳其投资于英国的比例也超过美国。四是欧洲国家之间的证券投资比例也很高。法、德、意三国相互之间的证券投资比例要大于对英国和美国的投资。

表 8 也显示 19 个成员国对新兴经济体，尤其是对阿根廷、印度、墨西哥、俄罗斯、南非、土耳其的证券投资也较少。

四、G20 成员国经济金融联系的紧密程度

1. 经济金融联系紧密指数

上文从不同角度阐释 G20 成员国在贸易和证券投资方面的经济联系，本部分利用这些指标来构造 19 个成员国之间经济金融联系紧密程度指数（见附录 1）。为考察贸易指标并突出金融联系的重要性，我们分别构建了基于 5 个贸易指标和基于贸易和证券投资 7 个指标构建的经济联系紧密指数见表 9 和表 10。

表 9 根据贸易指标编制的经济联系紧密指数

对应国 考察国	阿根廷	澳大利亚	巴西	加拿大	中国	法国	德国	印度	印尼	意大利	日本	韩国	墨西哥	俄罗斯	沙特	南非	土耳其	英国	美国
阿根廷	0	43	83	76	58	40	61	48	47	69	29	31	38	35	45	71	33	44	47
澳大利亚	27	0	46	38	89	33	36	74	50	46	98	88	28	15	34	51	27	70	51
巴西	91	19	0	32	92	47	55	31	28	68	65	61	38	38	46	43	23	44	78
加拿大	43	51	62	0	56	52	45	37	27	47	67	53	61	17	34	31	35	90	94
中国	28	73	48	29	0	38	62	48	51	34	94	70	45	54	37	42	15	41	90
法国	32	48	45	44	36	0	95	21	12	90	40	31	21	69	59	40	71	86	60
德国	40	47	51	40	50	97	0	27	14	75	31	30	27	82	46	47	60	79	56
印度	19	52	66	15	51	47	49	0	86	51	44	41	19	20	79	73	61	63	64
印尼	27	67	52	30	63	40	45	85	0	58	96	84	9	18	42	44	31	43	68
意大利	31	49	53	37	30	93	94	31	10	0	31	21	37	77	61	40	71	75	59
日本	29	65	56	51	89	26	62	31	63	28	0	92	47	44	47	40	24	31	74
韩国	36	64	70	36	95	28	41	44	83	14	61	0	62	50	58	37	41	19	61
墨西哥	73	56	63	87	49	40	63	51	13	49	51	44	0	32	24	32	16	60	97
俄罗斯	57	18	52	21	62	56	59	58	48	89	63	68	18	0	15	16	79	61	59
沙特	53	32	59	22	81	64	41	52	56	80	64	61	13	7	0	24	53	50	88
南非	29	45	35	35	88	34	72	80	32	51	87	70	15	12	42	0	35	83	54
土耳其	35	44	43	55	35	77	83	32	23	70	20	27	16	85	78	51	0	70	56
英国	24	69	42	64	37	90	82	45	9	67	36	21	17	46	44	71	53	0	82
美国	48	54	74	97	52	48	58	26	26	26	58	47	90	18	40	36	38	65	0



表 10 根据贸易和证券投资指标编制的经济联系紧密指数

对应国 考察国	阿根廷	澳大利 利亚	巴西	加拿大	中国	法国	德国	印度	印尼	意大利	日本	韩国	墨西哥	俄罗斯	沙特	南非	土耳其	英国	美国
阿根廷	0	44	81	58	55	45	69	41	41	67	49	37	35	33	39	55	32	51	67
澳大利亚	22	0	44	52	69	50	54	57	39	50	91	77	27	20	27	49	24	78	70
巴西	64	29	0	49	65	58	64	29	27	65	62	56	50	33	37	41	24	61	86
加拿大	32	59	55	0	47	63	57	34	24	52	76	54	50	26	27	30	30	89	96
中国	26	71	41	39	0	50	61	41	50	37	91	71	38	45	33	44	16	54	91
法国	25	55	42	54	39	0	96	23	17	87	55	40	23	56	45	34	52	85	72
德国	31	54	44	52	40	97	0	24	18	76	51	41	33	63	35	42	49	81	70
印度	20	61	49	35	40	49	56	0	72	44	57	51	20	21	56	67	51	74	77
印尼	24	69	39	33	60	53	52	68	0	56	87	77	14	19	39	35	33	62	80
意大利	37	57	48	49	29	94	93	25	18	0	47	31	34	58	43	36	54	78	69
日本	24	69	51	60	67	48	69	31	50	41	0	79	43	36	35	33	24	56	83
韩国	29	64	63	45	80	47	50	43	60	26	70	0	49	45	41	32	33	48	75
墨西哥	54	52	66	81	48	44	68	41	18	47	54	54	0	30	25	30	20	71	97
俄罗斯	46	37	42	43	48	66	67	46	40	70	59	61	22	0	20	21	65	74	73
沙特	48	34	52	28	67	73	40	48	65	66	70	54	22	18	0	29	48	66	72
南非	26	56	41	46	69	46	74	70	28	50	79	57	18	16	34	0	30	88	70
土耳其	33	45	47	59	38	76	85	32	26	57	36	29	22	70	53	43	0	80	70
英国	20	66	45	61	36	90	82	41	13	69	57	35	21	43	32	60	42	0	88
美国	40	62	64	94	44	59	64	25	23	35	72	50	76	19	28	39	29	77	0

通过对比，我们发现，金融联系对于两国之间的经济联系非常重要。以阿根廷为例，表 9（贸易联系）显示，美国的指数为 47，低于印度，中国和南非；但表 10（贸易+金融联系）显示，美国的指数为 67，远高于这三个国家。因此，如果仅从贸易角度来考察两国之间的经济密切程度，将存在很大偏差。鉴此，我们主要采用表 10 来分析 G20 成员国之间的经济联系紧密程度。

表 10 中，我们列出每一个成员国前四位经济联系密切的国家。表 10 显示，相对于贸易总量，在加入其他贸易指标和证券投资指标后（国际货币基金组织数据不含中国对其他国家证券投资的数据），中国与其他 19 国经济联系紧密程度有很大幅度的下降。总体上，从单个国家来看，美国与其他 18 个成员国经济联系均非常紧密，其次是英国与其他国家经济联系也很紧密；从几个国家组成的集团来看，19 个成员国可分为几个不同的利益集团，北美集团、欧洲集团、亚太集团、英联邦集团。

北美集团主要由美国、加拿大、墨西哥构成，以美国为主导，加拿大对墨西哥的经济依赖相对较轻；由于历史原因和现实经济政治等方面的需要，英国和日



本与该集团的经济联系较为密切。

欧洲集团由法国、德国、意大利和英国构成，以法德为核心，该集团排外性最强，相互之间的经济联系最为密切；虽然该集团与美国的经济联系非常密切，但美国对法、德、意三国的经济依赖相对较弱。

亚太集团由中国、日本、韩国和澳大利亚构成，四国经济联系密切，但并不存在主导国家；该集团受外部国家影响较大，虽然澳大利亚最重要的经济伙伴是日本，但美国对中国和日本经济最为重要。另外，该集团历史和政治背景差异较大，澳大利亚、日本和韩国在政治军事等方面受美国影响很大。

英联邦集团由英国、澳大利亚、印度和南非构成，该集团以英国为核心，其他国家与英国经济联系紧密，但对英国的重要性一般，印度和南非经济联系紧密，但与澳大利亚联系相对较少，该集团经济联系相对比较松散。加拿大虽是英联邦国家，但除与英国经济联系相对紧密外，与其他英联邦国家经济依赖程度较低。

上述 4 个集团只是一个比较粗略的划分，每个国家不可能是绝对或一成不变地属于某一个集团。随着各国经济金融联系不断增强，各国经济利益关系也会发生变动。如果将除中国以外的新兴经济体作为一个集团，我们会发现这一集团未来成长潜力较大。中国是巴西、沙特、南非的重要经济伙伴，虽然这些国家之间的经济联系还有待提高，但如果中国能进一步利用自身影响力，利用与俄罗斯密切的政治关系，进一步拓展经济联系，用好金砖国家合作机制的平台，不断推动相关合作事宜，包括推动建立金砖国家发展银行、甚至是自贸区等机制，进一步提高金砖国家之间的凝聚力，通过其他金砖国家（如巴西对阿根廷、俄罗斯对土耳其）的影响力，进一步密切中国与其他新兴经济体和发达国家之间的经贸往来。

我们再重点分析主要经济体即中国、美国、欧盟、日本和新兴经济体之间的经贸联系，并根据经济联系紧密程度进行排序（见表 11）。

表 11 五大经济体贸易联系紧密程度

根据贸易数据分析五大经济体经济联系紧密程度					
排名	中国	美国	欧盟	日本	新兴经济体
1	日本	欧盟	美国	中国	中国
2	美国	日本	新兴经济体	美国	美国
3	欧盟	中国	中国	新兴经济体	欧盟
4	新兴经济体	新兴经济体	日本	欧盟	日本
根据贸易和证券投资数据分析五大经济体经济联系紧密程度					
排名	中国	美国	欧盟	日本	新兴经济体



1	日本、美国	日本	美国	美国	美国
2		欧盟	日本	中国	欧盟
3	欧盟	中国	新兴经济体	欧盟	日本
4	新兴经济体	新兴经济体	中国	新兴经济体	中国

从贸易数据来看，美国对其他四大经济体的影响力依然很强，中国对日本和新兴经济体影响最大，但难以企及美国和欧盟之间的传统紧密关系；而欧盟和日本之间的贸易联系不太紧密，欧盟内各国与新兴经济体的经贸联系比日本更占优势；除中国以外的新兴经济体对其他四大经济体的影响有限。

但结合证券投资数据来看，情况则会有所不同，尤其是中国的排名大幅下滑。但就现有数据看，美国影响力大幅提升，对全球四大经济体影响力最大；日本海外投资非常广泛，除新兴经济体外，日本对其他经济体的影响都要超过欧盟；中国与其他四个经济体的经济联系紧密程度都要低于美国、日本和欧盟。显然，与其他四个经济体金融联系不足，落后于贸易关系的发展，影响了中国在 G20 中实力和地位的提高。

2. 外国直接投资

“联合国贸发会（UNCTAD）、《2012 年全球投资报告 2012》（简称《报告》）中全球直接投资数据（见表 12）。

表 12 2011 年全球 FDI 统计（亿美元）

	流量		存量	
	流入	流出	流入	流出
中国	1240	651	7118	3660
日本	-18	1144	2258	9628
美国	2269	3967	35094	45000
欧盟	4207	5618	72756	91988
发展中经济体（除中国）	5604	3187	59132	33394
全球总计	15244	16944	204382	211685

从流量数据看，2011 年全球 FDI 流入总量达 1.5 万亿美元，其中 15% 流向美国，而中国则以 8% 位居第二；FDI 流出总量达 1.7 万亿美元，其中发达国家占 73%，中国仅为 4%。从存量数据看，截至 2011 年，全球 FDI 流入总量达 20.4 万亿美元，其中美国占 17%，居全球之首；欧盟占 36%，日本仅为 1.1%，中国占 3.5%；全球 FDI 流出总量为 21.2 万亿美元，其中美国占 21%，欧盟占 43%，香港占 4.9%，日本占 4.5%，金砖五国占 5.3%（中国和俄罗斯各占 1.7%）。



从 FDI 数据看，发达国家国家依然占据主导地位，尤其是美国不论是流量还是存量、流入还是流出都占据绝对优势地位，进一步密切了美国与其他经济体的经济联系。在宏观经济稳定增长的背景下，近年来流入中国的 FDI 快速增长，但存量有限；尤其是中国对外直接投资在全球占比很低。因此，中国吸引 FDI 仍有较大发展空间，同时中国加快对外直接投资是进一步加强与其他经济体经济联系的重要途径。

进一步分析全球 FDI 流入最多的美国情况。根据美国经济分析局（BEA）初步数据，2012 年美国 FDI 流入 1747 亿美元，大幅下跌 25%。其中欧盟五国（英、法、德、比、荷）占 51%，日本占 12%，来自中国的 FDI 仅 2.2 亿美元，占 0.1%；中国对美国的 FDI 在 2010 年达历史最高，也仅 12 亿美元，其他年份基本未超过 6 亿美元。2008-2012 年，来自金砖四国的 FDI 最高也未超过 50 亿美元，占比极低。

全球 FDI 流量和存量数据表明，发达国家之间的经济联系非常密切；受经济实力所限，新兴经济体对外投资仍处于较低水平。近年来，中国是全球 FDI 的重要流入国，仅次于美国，有助于加强中国和其他经济体之间的之间联系。

3. 国际投资头寸

进一步，我们来分析五大经济体的国际投资头寸（见表 13）。

表 13 五大经济体 2012 年国际投资头寸（亿美元）

	资产	负债	净资产
中国	51750	34385	17364
日本	76641	42405	34236
美国	216376	255015	-38639
欧盟（英、法、德、意）	364048	368365	-4317
新兴经济体（印度、巴、俄、南、墨、土）	41258	60475	-19217

从国际投资头寸来看，发达国家仍占据绝对主导优势，美国和欧盟四国国际投资资产达 59 万亿美元，负债 63 万亿美元，净负债 4.3 万亿美元。其中美国对外净负债 3.9 万亿美元，欧盟国家则较为均衡；在欧盟四国内，英国国际投资资产 16 万亿美元、负债 17 万亿美元，德国国际投资资产 9.5 万亿美元、负债 8.1 万亿美元，法国国际投资资产 8.1 万亿美元、负债 8.5 万亿美元，意大利国际投资 2.7 万亿美元，负债 3.2 万亿美元，英国占据主导地位，这与伦敦国际金融中心地位密不可分。

日本国际投资资产和负债规模也相对较大，对外净资产达 3.4 万亿美元，



与美国经负债相当；中国经济迅速发展推动国际投资规模持续上升，2012 年底，中国国际投资资产达 5.2 万亿美元，负债 3.4 万亿，规模仅次于美、英、德、法、日；对外净资产规模仅次于日本，达 1.7 万亿美元。中国的国际投资规模进一步加深了中国与其他国家之间的经济联系。

新兴经济体的国际投资资产仅 4.1 万亿美元，负债达 6 万亿美元，其中俄罗斯国际投资规模最大，其资产和负债分别是 1.35 和 1.22 万亿美元，对外净资产为 1330 亿美元，其他 5 国全部为对外净负债，其中巴西以净负债 7605 亿美元居首，该国国际投资资产和负债分别为 7958 和 15564 亿美元。

考虑到中国等新兴经济体国际投资规模相对较小，因此，可以从总量数据推断出发达国家之间的国际投资规模很大。这也进一步佐证了发达经济体经济联系非常紧密的事实。中国不断增加的国际投资资产和负债规模也有利于加强中国和其他经济体之间的经济联系，有助于进一步提高中国的国际地位。



第三节 G20成员利益格局演变的可能性分析

近两、三百年，西方主导了全球经济的发展和整个全球化进程，这是资本主义社会化大生产和资本全球追逐利益的必然结果。全球治理结构的历史演变和文化因素都决定美欧等西方发达国家是目前合作机制中的主导力量，但全球利益格局也可能发生变动。2008 年以来的全球经济发展实践表明，新兴经济体已经成为全球经济增长的火车头，对全球经济增长的贡献越来越大。包括中国在内的新兴经济体必须要把握好、利用好与发达国家比较优势的变化、发达国家之间在不同方面的利益诉求；同时加强和扩大自身利益共同体，才有可能在全球治理机制中争得一席之地。

19 个成员国之间经贸往来密切，均不同程度地参与一些合作机制，有的仅限于贸易往来，有些则涉及单一货币区、有些涉及军事同盟，同时，19 个成员在宗教和语言等文化因素方面也存在明显的多样性。各国之间合作层次和深度不同，必然也会影响到相关国家之间的经济金融联系（见表 14）。



表 14 G20 成员国主要经济指标（2012 年）及参与的重要合作机制

	人口 (亿)	名义 GDP (万亿美元)	经合 组织	八国 集团	欧盟	北约	上合	美洲国 家组织	英联邦	北美自贸区	美国关系 自贸区	东盟关系 自贸区	金砖	TPP	其他合作机制
阿根廷	0.41	0.5						√							南美国家联盟、伊比利亚美洲首脑会议
澳大利 亚	0.23	1.5	√						√		√	√	√		环印度洋地区合作联盟、与美深度军事合作
巴西	1.97	2.4						√					√		南美国家联盟、伊比利亚美洲首脑会议
加拿大	0.34	1.8	√	√		√		√	√	√				√	
中国	13.44	8.3					√					√	√		
法国	0.65	2.6	√	√	√	√									
德国	0.82	3.4	√	√	√	√									
印度	12.41	1.9							√			√	√		环印度洋地区合作联盟
印尼	2.42	0.9										√			环印度洋地区合作联盟
意大利	0.61	2	√	√	√	√									
日本	1.28	6	√	√								√			日美军事同盟
墨西哥	1.15	1.2	√					√		√				√	伊比利亚美洲首脑会议
俄罗斯	1.42	2		√			√							√	欧亚经济共同体、黑海经济合作组织
沙特	0.28	0.7													美国重要盟国
南非	0.51	0.4							√					√	环印度洋地区合作联盟
韩国	0.5	1.2	√								√	√			韩美军事同盟
土耳其	0.74	0.8	√			√									黑海经济合作组织
英国	0.63	2.4	√	√	√	√			√						
美国	3.12	15.7	√	√		√		√		√	√			√	日美、韩美军事同盟
全球	69.7	71.3													

表 14 从政治、经济、军事和文化等角度对 19 个成员国之间的利益关系进行了梳理。我们认为，在未来一段时间，以美国为首的西方集团在国际政治、经济和军事等领域仍将占据明显优势地位，还将继续主导国际事务；但中国可以通过细分对手，发现其中的差异和矛盾，加以引导并为我所用。

一、以美国为首的政治军事和经济板块占据主导

（一）以美国为首的政治军事板块仍将占据优势地位

政治军事同盟关系，是更深层次合作，虽然受经济基础影响，但其合作的深度和广度远超经济合作，涉及现实的国家安全。各国之间政治体制和经济利益不发生根本性变化，军事同盟关系很难发生变化；相反，不断深入的军事合作将相关国家利益更加紧密地联系在一起，有助于持续推动经济合作。

以美国为主导的军事同盟或合作关系，包括北约、日美、韩美军事同盟，以及美国和沙特和澳大利亚的深度军事合作，涉及 11 个国家；这些军事合作机制在二战后形成并巩固，并将全球各国划分为两大阵营，各国分别在各自阵营内部开展经济合作。苏联解体标志冷战结束，然而北约军事合作不断加强，利用军事实力为发达国家主导的经济全球化和发达国家利益保驾护航。同时，美国还不断加强与其他相关地区的重点国家之间的军事合作，不断强化巩固本国的军事存在，为其经济利益服务。

中国和俄罗斯参与的上海合作组织旨在加强成员国睦邻互信和友好合作，维护地区安全稳定，促进地区和成员国的经济发展，推动建立公正合理的国际政治经济新秩序；奉行不结盟、不针对第三方和对外开放的原则。因此，该组织相对比较松散，并不能确保中俄形成对抗外部势力的联盟。这也是中国和俄罗斯之间始终存在政热经冷的重要原因。其他新兴经济体，阿根廷、巴西、墨西哥、印尼和南非在军事实力上远不及其他成员国，根本不可能形成任何有竞争力的军事合作关系。

因此，以美国为首的政治军事集团在相当长时间内将占据主导地位，其他国家在 G20 框架下很难有所作为。从单个国家看，即使中国未来经济总量超越美国成为全球第一，也仍然难以与整个西方集团抗衡。而美国等发达国家形成的政治军事同盟关系很难瓦解，将制约我国发挥影响力，发达国家构成的这些集团可能仍将占据全球政治经济主导权。



目前唯一能与北约相抗衡的力量是俄罗斯和中国的合作，在奉行不结盟外交政策前提下，如何把握原则性和灵活性，加强与俄罗斯的军事合作，至少在政治军事上形成与美国主导的军事集团形成对等地位，将有助于我国在 G20 框架下开展与其他国家的合作；另外，我们还有必要通过政治外交的努力推动中俄两国在经济更深层次的合作，提升两国的全面合作水平。

（二）“一超多极”的经济格局短期内难以撼动

从经济实力看，美国一极独大的格局并没有改变，尽管中国已成为全球第二大经济体，但其人口众多、经济发展程度与发达国家还有相当大的差距。总体上，世界格局可分为美国、其他发达国家和新兴经济体国家。

1. 美国经济实力依然强大

虽然金融危机给美国经济造成了巨大冲击，但美国的经济基础并没有受到根本动摇，美国经济总量仍是全球第一，美国仍然是全球最具创新性的经济体。其次，美元在国际金融体系中的地位依然稳固。虽然在危机的冲击下，市场一度表现出对美元前景的悲观预期，但随着危机的蔓延和深化，美元并没有崩盘，甚至因祸得福，成为全球资金的避险港湾。这种情况与上世纪30年代发生的全球经济危机完全不同。在那次危机中，当时的世界通用货币英镑币值暴跌，直接导致当时的国际金融体制的崩溃，并将全球拖入了大萧条，最终催生了新的布雷顿森林体系及其相应的全球经济治理框架。再次，到目前为止，全球经济治理的框架基本未变，只是在精英俱乐部层面出现了G20峰会，并未造就出一个新的世界经济秩序。正如美国对外关系委员会国际研究所研究员斯图尔特·帕特里克所述：“尽管经济危机给世界带来一定打击，但其严重程度不足以引发类似于毁灭性战争后的世界重组”²⁴。由此，国际经济交往规则仍然主要由美国等西方发达国家主导，包括WTO框架内的贸易救济措施、国际货币基金组织和世界银行的贷款和发展援助等，特别是全球经济议题的设置，还主要有利于发达国家而非新兴国家、发展中国家。

对美国而言，如何避免“美国衰落”（America in decline）从学者、媒体的警示而成为现实，才是能够动员国内各种政治与经济力量的全局性议程。其实，早在20世纪70年代末80年代初，由于越战后遗症、石油危机等一系列政治、经济、

²⁴斯图尔特·帕特里克：“全球治理改革与美国的领导地位”，《现代国际关系》，2010年第3期，第55页。



社会问题的爆发对美国社会带来的巨大震撼，美国国内就出现了第一轮美国衰落的论调。并由此在学界引发了一场围绕美国是否衰落而展开的学术论战。此次论战一直延续至90年代中期。这场论战所提出的一系列理论问题——历史类比方法的适用性问题、如何看待历史发展的延续与变化之间的关系问题、如何量度一国之力量问题、硬权力与软权力的关系问题、文化与文明因素在国际政治中的影响与作用等问题²⁵。

对中国而言，我们针对美国在全球经济和政治中的地位，必须有清醒的理论性认知。尽管中国经济在本轮全球危机爆发后依然强劲增长，2012年GDP总量超过8万亿美元，超过日本，是美国的53%，但是，中国与美国之间的差距仍然相当大，特别是在人均GDP全球产业链的位置以及引领经济可持续发展的科技创新能力上，与美国更是相去甚远。同时，我们还要看到，虽然欧元区乃至整个欧洲、日本在金融危机中受到的冲击比美国还大，但它们的经济总量依然庞大，仍然在国际经济格局中占据着重要位置。至于印度、巴西等其他新兴大国，追赶的目标还仅限于英、法、意。

总而言之，对中国而言更为适切的认知必须是：“美国衰落”争辩在美国的又一次兴起，恰恰印证了美国的学术和政策精英们的忧患意识，是美国政府在国际经济政策协调中尽力自卫的理论性基石。中国的实力严格地说还达不到与美国平等共治的程度。

2. 其他发达经济体与美国联系更加紧密

跨大西洋经济圈中的德国、法国、英国、意大利、加拿大，他们各自的社会与美国之间“同文同种”的文化根基牢固。在数百年的经济全球化过程中，这些国家和社会既是开路者，也是得益者，相互之间协调应对全球经济局势的力量，具有惯性。即便日本在G5开始形成便被纳入，在1985年世界经济动荡的背景下，G7所给出的应对方略，是通过日本接受大幅变革其宏观经济政策而为其它成员的政策调整提供外部空间。可以预见，这种惯性，在未来依然将发挥其实际影响力。

日本、韩国在经济文化上是中国的天然盟友，但被美日、美韩军事同盟撕裂。2012年中国出口的国际市场占有率已经超过11%，这个水平已经超过了美国、德

²⁵ 李承红；重温20世纪80年代美国学界有关“美国衰落论”的争论——兼及当下的“美国衰落论”，《当代亚太》，2011年第1期，第91-106页。



国和日本当前的国际市场占有率，即便如此，我们没有理由轻视日本和韩国在全球经济分工链条中的更加优越的地位。长期以来，中日韩三个经济体之间的产业互动的模式是垂直的产业链关系。如今，虽然在某些领域出现了中日韩平行分工的链条迹象，中国在经济贸易总量上对日韩的优势容易被日韩在产业链分工上的技术优势所抵消。

另一方面，领土主权纠纷所导致的部分在华日资企业对政治风险的敏感程度提高，部分投资（特别是劳动密集型投资）可能转向东南亚。由于中国市场的生产要素成本的提高，部分韩国企业从中国转向其它地区投资，也是符合跨国经营逻辑的选择。但总体而言，日本和韩国在华投资多涉及产业链多数无法大规模转移，东南亚以及其它地区替代中国市场并不是一个现实的选择。

对韩国而言，冷战结束后，东北亚战略格局出现了前所未有的新形态。维系韩美同盟关系的共同敌人中，苏联消失了，但是统一朝鲜半岛的挑战依旧。一方面，近年来韩国逐步收回了对朝作战的指挥权，并大力加强自身武装力量的科学化和现代化。另一方面，由于冷战后韩国反美情绪的上升和独立自主意识的增强，双方军事合作方面的矛盾也开始日益表面化和激烈化，给韩美安保体制带来了一定程度的冲击。终究，保持东北亚地区的力量平衡和区域稳定，就成为韩美两国战略利益的共同点，并在根本上巩固了曾趋松散的韩美联盟。在韩国的对外经济关系方面，为了追求与美国和日本之间在经贸领域由“垂直依赖型”向“互惠互利型”演变，为了更好地应对经济摩擦与贸易争端，韩国采取了与尽可能多的经济体之间签订自由贸易协定的措施。在东北亚三国中，韩国是唯一与欧盟、东盟、美国拥有自由贸易安排的国家。韩国也对与日本和中国的自由贸易安排持积极态度²⁶。

必须看到，对日本、韩国而言，与美国的军事同盟是它们各自立国的不可动摇的基石。历史和文化两个层面的中日、中韩关系的复杂程度定格了我国的处境：不论金融、贸易、投资、人员（含劳工）往来使得三国经济与社会关联有多么的密切，在可预见的将来，我国可利用日美、韩美之间的种种摩擦而拉住日、韩，但无法做到使它们“倒向中国”。基于此，我国如能用经济、文化纽带拉住日韩就算成功。应最大限度地利用美日、美韩之间的矛盾和差异。对日本的斗争不是目的，应以斗争求团结，否则中国无法形成对自己有利的周边经济环境。

²⁶ 许祥云，从韩国 FTA 政策变化历程看中韩 FTA 的前景，《当代韩国》，2009 年 12 月，第 7-12 页



对澳大利亚而言，维持并强化与美国的军事和战略同盟关系，是澳大利亚对外政策的基石。冷战结束后，多届政府宣称，该国在地区和全球事务中扮演一种建设性“中等强国”的角色，成为一个独立和成功的“贸易国家”。与此同时，澳大利亚对中国对外经济政策，包括中资对澳大利亚的投资，持有怀疑态度。他们认为中国组织的一些重要经济活动背后总有政治原因或国家安全考虑。在中国看来，这些批评并不公允，且站不住脚，但问题是澳大利亚人早已有此成见²⁷。

稳定中澳关系的基石，在可预见的将来，依然是经贸关系。其中，贸易关系稳定运行的澳方动力大于双向投资关系。通过加强货币互换、签订自由贸易协定、更新双边投资协定等，是从框架性安排中强化中澳在G20等国际机制中协调的有用途径。

总体来看，发达国家抱团现象非常明显，如德法意三国参与的合作机制完全相同，这和欧洲大陆决心推进经济一体化密切相关；美国和加拿大加入的合作机制也几乎相同；另外，英国也积极参与发达国家国家主导的各类合作机制且对英联邦国家具有一定的影响力。澳大利亚、日本和韩国虽然未完全参与欧美国家的军事合作机制，但都积极参与相关经济合作机制且和美国在经济军事领域都建立了密切联系，这也有助于这些国家与美国建立紧密的经贸联系。

（三）新兴经济体经济实力不断增强，但如何长期持续并协调和整合仍是重大难题

由于经济政治等方面原因，新兴经济体基本处于发达国家主导的合作机制之外，参与的合作机制相对较少且成立的时间较短，机制建设相对滞后，合作效果不太显著。随着新兴经济体经济实力不断增长，中国作为最大的发展中国家和最大的新兴经济体，有必要进一步整合新兴经济体的力量。

1. 金砖五国机制分析

“金砖国家”从一个由跨国投资咨询集团的研究人员概念转变成努力成为国际经济治理的政府间机制之一，经历了8年时间。2009年在俄罗斯叶卡捷琳堡举办“金砖四国”（中国、俄罗斯、巴西、印度）的首次峰会，其背景也是最新一轮的世界经济危机。一方面，首次峰会所发表的宣言的确具有某种革命性的意义：承诺推动国际金融机构改革、提高新兴市场发言权；改善国际贸易和投资

²⁷ 马克·比森：李福建，“中澳关系：地缘政治抑或地缘经济？”《国际政治研究》，2012年第5期，第38-47页。



环境、遏制贸易保护主义；改革后的金融经济体系应包含以下原则：国际金融机构的决策和执行过程应民主、透明，坚实的法律基础，各国监管机构和国际标准制定机构活动互不抵触，加强风险管理和监管实践；支持能源资源供给的多元化，开展气候变化对话。

另一方面，金砖五国（2011年南非获邀加入）能否像G5那样成为全球经济治理的支柱性组织，尚待观察。所有参与国家都没有脱离既存全球经济体系而“另起炉灶”式地提出改造现行经济治理机制的能力，各成员国的对外经济关联的全球性意味着它们谁也没有牺牲与G8或G20项下的其它成员国之间的经济与政治往来而促成一个新的排他性集团的本钱。就像首次峰会宣言措辞所隐含的那样，金砖峰会试图从呼吁其它国家重视发展中大国的诉求入手，努力实现微调既存国际经济治理理念和行为。当然，金砖国家间政策协调的有效性，更取决于这个微型多边机制下双边关系的发展。

俄罗斯。接近欧洲，面向欧洲的社会文化定位与发展，是俄罗斯国家发展战略取向中“不需要重新审视”的一贯路线²⁸。而俄罗斯对于与包括中国在内的亚太地区国家，与金砖国家的关系，还没有形成共识²⁹。有俄罗斯学者提出，金砖峰会的作用可以包括：一是限制美国和其他国家在联合国框架及国际法准则之外的行动自由；二是在国际组织中协调立场，以一个声音说话；三是解决世界上的冲突与危机；四是对世界经济和金融秩序施加影响；五是帮助解决发展中国家的问题，如粮食安全等；六是通过南非这个窗口进入非洲大陆，不仅是援助，同时也与非洲国家开展互利的合作³⁰。毋庸讳言，这是一个“志存高远”的发展目标。其中的某些体现俄罗斯重振国际政治中与美国一搏高下的外交取向，与其它金砖国家并不见得吻合。

在从苏联到俄罗斯过渡的十多年间，中俄经济合作严重受制于俄罗斯经济发展动态。高度依赖油气出口是普京时代走出叶利钦时代国家经济困境的首要途径。而俄对包括中国在内的东亚原油出口，又不得不服受运输成本和油品质量的制

²⁸ 转引自肖辉忠，“试析俄罗斯金砖国家外交中的几个问题”，《俄罗斯研究》，2012年第4期，第21页。

²⁹ 肖辉忠，“试析俄罗斯金砖国家外交中的几个问题”，《俄罗斯研究》，2012年第4期，第21-42页。

³⁰ 肖辉忠，“试析俄罗斯金砖国家外交中的几个问题”，《俄罗斯研究》，2012年第4期，第40页。



约³¹。油气之外的中俄双边贸易结构低级化并且至今未能改变，非油气投资规模也很小。后金融危机时代，中国经济实力迅速提升，理论上为扩展并深化中俄经济合作提供了有利条件。但是，部分由于俄方对中国参与其远东地区非油气经济开发的地缘政治乃至人文地理的担忧，全面提升中俄经济关系，仍然受制于一系列非经济因素³²。

巴西。在二十世纪七十年代，基于二战后巴西经济的高速发展，国际学术界曾兴起一股“巴西崛起”的研究热潮，关注巴西经济高速成长的可持续性，以及该国发挥发展潜力的可能性。八十年代中期开始，巴西和其它拉美经济进入“失去的十年”，巴西被戏称为“永远的潜在大国”³³。在此后，特别是卢拉政府的领导下，巴西的国际地位日益提高：在世界经济体中的排名升至第八位，是“金砖四国”和“二十国集团”中不可或缺的重要成员。一方面，巴西对外政策取向中，至少在政治和学术精英的层面，美国以及更广泛的“西方”普遍被看成是巴西实现其国内和地区发展志向目标的阻力。巴西期望在南美地区成为名副其实的领袖，在国际舞台上增强影响，并改变全球治理方式³⁴。另一方面，基于地区经济和人文地理、发展理念、国内产业基础和布局等要素，巴西在推动南共市和南美洲国家联盟的建设方面，具有独特的实力。同时，除了“金砖五国”、“巴西-印度-南非”合作也是巴西外交的重要框架。巴西也将继续努力争取得到美国、欧盟等发达国家和地区的支持³⁵。

2009年，中国首次超过美国成为巴西的第一大出口目的地，取代由美国保持的长达半个多世纪的“巴西最大贸易伙伴”地位；巴西也成为中国的第九大进口来源国。与俄罗斯所不同的是，巴西的产业基础、经济和人文地理等要素，为与中国开拓更深入、更广泛的经贸、投资互动的政治条件。中国与巴西业已走出1974年建交后的“谨慎外交”而走向全面合作。如何利用好包括“金砖”、G20

³¹ 刘旭，“俄罗斯与东亚国家的原油贸易：价格分析的角度”，《俄罗斯研究》，2009年第1期，第63-73页。

³² 曲文轶：深化中俄经济合作：未来方向、实质约束与政策含义，《中国市场》，2011年7月，第20-26页。

³³ 周志伟，从“永远的潜在大国”到“崛起的金砖”——试论巴西发展模式的转变，《当代世界》，2009年第11期，第54-57页。

³⁴ Steen Fryba Christensen，“Brazil's Foreign Policy Priorities,” *Third World Quarterly*, Volume 34, Number 2, March 2013, pp. 271-286

³⁵ 王俊生，“巴西大选后新政府的紧要外交议程”，《拉丁美洲研究》，2012年第6期，第30-36页。



等多国协调框架，协调两国在国际经济事务中的立场，促进双边经贸关系的稳定发展，是中国对巴西外交的挑战。

印度。印度与中国是“地理相连而心理遥远”的两个大国。中印之间的地缘因素和复杂的历史，使得印度外交中本能性地对中国做出反应。中国的存在、发展以及对外政策—特别是对南亚地区的外交政策—对印度的外交行为产生的直接或间接的影响。成立于1985年的南亚地区合作组织的运行过程中，印度用足了它在其它五个成员国中的影响力来与巴基斯坦（中国的“全天候”盟友）之间的争斗。金融危机后，印度在南亚地区的全面性领导力得以进一步巩固³⁶。金融危机的出现，并没有改变印度对外政策中自冷战开始的在全球大国中周旋的基本取向。印美、印俄、印日、印度与东盟国家关系的推展，无一不见向中国发出某种战略外交层面的信息的痕迹。得天独厚的战略地理环境是印度在地区和国际事务中继续发挥其屡试不爽的灵活外交基础。

2011年开启的中印战略经济对话机制显示中国将与印度之间的经贸乃至全面关系置于一个高度重要的地位。该机制是2005年宣布建立中印两国“面向和平与繁荣的战略合作伙伴关系”后的明显进展。与此同时，两国经贸关系受总量上偏向中方的贸易不平衡而导致的对印度的心理影响。而这种不平衡有可能长期存在。究其原因，包括各自的经济水平、比较优势、市场开放程度、汇率变化以及贸易政策的区别等等³⁷。在政治外交层面，印度社会对1962年中印战争和其后较长时间中印交恶的深刻记忆以及中印边界争端尚未解决的事实，也是中印双边关系发展的一个瓶颈性制约。

南非。1994年开始，南非结束种族隔离政策。此后，南非的内政和外交便进入了以非洲为立足点的新阶段。南非外交的非洲取向与种族隔离时代南非白人当局企图“脱非入欧”的思想有根本区别。其具体举措包括：(1)参与本地区和非洲大陆的一体化，包括发挥非盟及其机构的作用，推动南部非洲发展共同体的发展；(2)完成作为非洲社会经济发展计划的《非洲发展新伙伴计划》，以及作为该计划区域目标的南部非洲发展共同体的地区战略发展计划；(3)支持非洲的和平、安全、稳定和冲突国家战后重建；(4)通过与非洲各国富有成效的对话与合

³⁶ 陈利君，杨思灵，“2012年南亚地区政治经济发展概述”，《东南亚南亚研究》2013年第1期，第19-31页。

³⁷ 左连村，“金砖国家合作机制下的中印经贸合作”，《东南亚南亚研究》，2013年第1期，第60-64页。



作，加强双边政治、社会和经济联系³⁸。

与此同时，南非是众多的地区外大国与非洲的峰会机制中活跃且不可或缺的成员。这些机制包括中非合作论坛、日非峰会、欧非峰会、印非峰会、美非峰会等。不仅如此，南非单独与欧盟建有峰会机制，与印度和巴西结成“对话论坛”。南非在众多围绕非洲的对话与合作机制中的稳固地位，来源于其非洲经济强国的地位。经过一个半世纪的矿业开发和工业化进程，南非已经建成世界领先的矿业，门类比较齐全的制造业，现代化的农业，以及先进的能源工业和军火工业，拥有相当完备的金融体系和基础设施。南非是撒哈拉以南非洲主要的制造业基地，具有技术和管理的优势。同时，南非重视与非洲共同发展，推行面向非洲的经济战略。南非利用在非洲的区位、知识、人才优势，正在成为非洲国家最重要的贸易伙伴、投资来源和市场整合力量。对南非而言，加入金砖国家定期对话机制，将扩大这个新兴国家合作机制在非洲大陆的代表性³⁹。

中国与南非直到1998年才建立正式外交关系。但是两国关系发展迅速。中南之间已建立起副元首级的国家双边委员会，两国外交部建有副部长级的战略对话机制。其次，中国已经成为南非第一大贸易伙伴，第一大出口目的国和第一大进口来源国；南非也是中国在非洲地区的第一大贸易伙伴。但是，未来中国与南非之间的关系，有必要处理好几个大的方面的问题。一是两国工业化发展阶段相似，势必在经济全球化进程中产生竞争与碰撞。二是如何处理中国在非迅猛增长的影响力与南非在非洲固有优势之间的矛盾。三是两国民间交流日益频繁，但文化价值观认同和理解仍需加强。

经济危机中诞生的金砖国家机制，既是对新兴国家崛起现实的确认，也是在老牌帝国之外，按新兴国家利益重建世界秩序的最新努力。金砖国家之间的关系，也存在一些结构性的挑战，它们的社会制度和意识形态不同，有的是西方民主社会，有的不是；它们的经济发展水平相仿，在市场方面存在一定的竞争关系；中印之间的领土争端，也是不能忽视的制约因素之一。

金砖机制必须通过努力，回应国际上一种疑虑：它能走多远？该机制的政治基础是：都赞成国际政治民主化，是制约霸权主义行为的动力；在经济方面，各自发展和合作的潜力不可限量；此外，它们都有参与全球治理的强烈愿望，希望

³⁸张忠祥，“新兴大国南非外交战略评析”，《西亚非洲》，2009年第6期，第48-53页。

³⁹杨立华，“南非的经济金融制度”，《中国金融》，2011年第5期，第36-38页。



在国际事务中发挥更大的作用，而且相互支持对方发挥更大作用。这些共识和共同要求，是这一机制得以运行的基础。

此外，美国和西方也存在一种担心：金砖国家机制的继续发展，会不会成为挑战西方，尤其是挑战美国的一个集团？其实，金砖经济体都是在由西方建立、以西方为主导的国际体系中崛起的，它们是现行国际体系的受益者，对于它们来说，如何通过改变自己，适应世界的问题，与如何促进国际治理进一步优化的挑战，同等重要。

2. G20 中其它新兴经济体

印度尼西亚。1998年5月爆发的亚洲金融危机，将印尼带进了后苏哈托时代。之后，印尼对1945年宪法进行了4次修订，废除了武装力量的社会政治角色，保证了行政、立法和司法之间明确的权力区分，保留了宪法中的人权原则，并允许建立真正的多党制。与此同时，苏哈托长达38年统治期间所确立的重视与包括澳大利亚和美国在内的其他主要地区和全球大国的关系的基本立场没有变化。印尼“自由和积极”的对外政策原则，在后冷战时期的国际政治环境下才能真正得到实行。即使延伸到地区外，东盟也仍然是影响印尼对外政策的主要因素，印尼试图通过东盟推进其国家的核心价值，并增强地区成员国在更广泛的东亚地区调整政策的能力⁴⁰。

中国和印尼之间的经济与政治利益磨合，平台之一是中国-东盟自贸区建设。但是，我们也必须看到，印尼在经济地理上与其它东盟国家分离。在东盟追求地区经贸一体化建设的过程中，中国与印尼的经贸关系依然脱离不了双边关系的本质。而且，历史和人文因素（特别是冷战时期中国对印尼的华侨政策、华侨在印尼社会与经济中所扮演的角色），制约了中国在国际经济政策协调中印尼支持中国的力度。通过为产业转移提供便利、经济援助等途径，中国则有望扩大印尼在一些大国与中国有分歧的话题上保持中立的空间。

墨西哥。墨西哥是北美自由贸易区的成员。在经济和人口地理上，与美国、加拿大的发展轨迹不可能分离。事实上，将美加自由贸易协定扩大到墨西哥，正式动议来自当时的墨西哥总统⁴¹。近年，包括中国的稀土出口在内的WTO框架下

⁴⁰ [印尼]戴维·福耳图那·安瓦尔，“国内及亚洲区域变化对印尼对外政策的影响，”《南洋资料译丛》，2011年第1期，第25-31页。

⁴¹ 这一点，基于长期从事美国对外经贸谈判的卡拉·希尔斯(Carla Hills)于2013年6月



的纠纷，虽然墨西哥本身所受的影响并不明显，但是，墨西哥采取了与美国、日本合资向 WTO 提起针对中国的诉讼的举措。阿根廷的对外经济政策选择，也与墨西哥一样，不得不要受到地缘经济因素的制约。阿根廷对外奉行以美国为重心、南方共同市场国家为基础的务实外交政策。在环球经贸过程中，与中国产品同质竞争，是这两个国家的共同特点。

墨西哥与阿根廷的对华关系选择，还受到文化层面的制约。对这两个社会而言，中国是一个遥远的国家。就像廖若星辰的跟踪拉丁美洲一些国别社会对“中国崛起”的研究文献所表述的那样，虽然中资在拉美不同国家开始有了投资项目（特别是矿业），这些国家对中资、中国的认知程度，依然停留在“中国贸然降落到新世界”（哥伦布发现‘新大陆’）的程度⁴²。

土耳其。土耳其社会持有突厥、伊斯兰、西方和“外来者”等多重身份认同。其执政集团推崇西方价值观。这些身份认同和观念对土耳其对外政策均发挥不同程度的影响。但西方文明成员和欧洲国家是土耳其的核心身份，整体上决定着土耳其以西方为导向的对外政策。尽管这些身份发生冲突时，国家利益偏好和对外政策导向会受到不同程度的冲击⁴³。1999 年底，土耳其政府便宣布，未来实现其在二十一世纪跻身世界发达国家十强之列的目标，必须加入欧盟。多年来，欧盟对土的入盟谈判设置了种种拖延战术，但是土方一直没有放弃。同时，土耳其还是北约重要成员。

中国与土耳其双边关系中，经贸与政治关系同时起作用。在贸易领域，中土两国缺乏互补性。土耳其稀有金属矿物资源比较丰富，但土是贫油国，能源主要依赖进口。不仅在土耳其国内，向欧洲、美国的加工品出口，与中国在同质、同类产品中具有竞争性。在政治领域，更突出地体现在土耳其对“东突”问题的态度上。土耳其国内部分势力长期以来都是中国的“东突”分裂势力的同情者。然而，随着双边关系的发展以及作为对中国崛起的反应，土耳其也曾开始收缩和限制其对“东突”势力的同情和支持⁴⁴。中土双边关系有待培育的空间广阔。基

20 日在北京举行的中美经济二轨对话（笔者参加）的表述。

⁴² 参阅剑桥大学出版社的 The China Quarterly 第 209 期（2012 年 3 月）特刊，其主题是：From the Great Wall to the New World: China and Latin America in the 21st Century。

<http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?iid=8520042>

⁴³ 谢立忱，“认同视角下的土耳其对外政策”，《西亚非洲》，2011 年第 12 期，第 29-40 页。

⁴⁴ 咎涛，“中土关系及土耳其对中国崛起的看法”，《阿拉伯世界研究》，2010 年第 4 期，第 59-66 页。



于“东突”问题在中国国家安全中的重要性，有必要呵护中土双边关系中的正面发展。如何从经贸、政治、人文等多层面催使中土在政治、安全关系领域相向而行，是中国外交的重要挑战。

沙特阿拉伯。沙特在全球经济中的分量，来自于该国丰富的石油储藏。每逢国际“石油危机”（价格大幅上扬，抑或出现供应间断），沙特是唯一能够通过释放剩余产能而起“稳定器”作用的力量。这既是沙特的力量，也是它的弱点。沙特是一个传统的游牧国，除石油以外的经济力量非常薄弱。建国以来，沙特对外关系的本质性基础没有变化，一方面，其国内安全与稳定有赖于同周边国家的睦邻关系，避免摩擦和冲突是确保王国政府集中精力处理好国内亟待解决的问题，从而巩固新政权的前提；另一方面，由于作为伊斯兰教的发源地和两大圣地的“护主”，在宗教议题上如何对穆斯林世界施展影响，一直也是沙特对外政策的另一面基石。所以，沙特通过在军事上与美国和其它北约国家合作的途径来维护国家安全。

沙特与中国在1990年才建立正常的外交关系。维系双边关系的基础是贸易，而且集中在石油这个单项产品。国际油气开发的历史积淀、沙特政府对外资进入其境内上游开采的种种限制、以及中资能矿企业在中东市场经营的技术和经营能力的学习过程等因素，使得中沙经济关系的未来将更多地局限在贸易环节。但这并不是说，稳定并促进中沙经贸关系缺乏可选择的手段。事实上，2007年的福建石油炼化一体化（沙特阿美、雪佛龙、中石化联合投资）项目，为未来的中沙经贸互联互通建设提供了范例。当然，沙特在困扰中国的反伊斯兰主义中所起的作用（或明或暗），也是经营好中沙关系中的重要政治课题。



第四节 细分对手方，拓展 G20 框架内的多种利益共同体

通过前文对宗教语言等文化因素以及经济联系的分析，我们认为，在目前G20框架下，虽然以美国为主导的发达国家占据主导地位，但发达国家之间在利益诉求和文化背景等方面也存在一定差异；而新兴经济体虽然差异较大，但也有很多的共同利益。因此，我们认为，中国未来可在G20框架以内和G20框架之外，充分发挥主动性，推动不同利益集团（G-N）经济实力发展；同时，中国发挥好沟通桥梁作用，这样有助于进一步提升中国在G20中的影响力，更好地维持国家利益。

中国在推动和参与不同国家集团 G-N 过程中，必须要把握三项原则，即 G20 机制是目前全球经济治理中比较有效的一个平台，必须要加以维护；为提高效率、维护利益，中国有必要积极推动和主动参与一些小集团，但要避免造成 G20 分裂；中国自身要做好定位，在不同 G-N 之间，以及 G-N 和 G20 之间发挥中介桥梁作用。

一、充分挖掘 G20 的经济与文化多样性

前述表 1 看，11 个国家信仰基督教、3 个国家信仰伊斯兰教、而包括中国在内的 4 个国家奉行儒释道文化；与之对应的是，包括 11 个基督教国家在内的 13 个国家属于印欧语系，这进一步加强了这些国家在文化层面的认同，也是这些国家形成利益集团的文化基础。

但是，在文化层面其实还存在很多差异。从语言方面来看，虽然英语和拉丁语同属于印欧语系，但是它们之间也存在矛盾。这是因为这两种语言所代表的国家之间的矛盾实际上是旧霸权和新霸权之间的矛盾，西班牙和葡萄牙以前对拉丁美洲的控制后来被英国和美国所取代，虽然强权时代已经结束，但拉美国家对西班牙和葡萄牙等拉丁语国家还存在很高的社会认同。为纪念哥伦布“发现”美洲新大陆 500 周年，西班牙、葡萄牙和安道尔以及拉美 19 国组成伊比利亚美洲首脑会议组织，并建立常设秘书处，至 2012 年已举行 22 次会议。随着拉美国家移民越来越多进入美国，美国国内也开始担心美国拉美化。由此可见，这两种语言及其所代表的国家之间还存在不可忽视的分歧。当然，也不能过分夸大英语和拉丁语之间的矛盾，毕竟不同国家之间还是有共同的宗教和文化背景。但是，我们应该正视他们之间的区别，适当加以利用。

从宗教方面来看，姑且不论基督教内部天主教、基督新教和东正教之间的分歧；三大文明之间其实也存在较大的分歧，可以利用。基督教和伊斯兰教文明之



间的矛盾由来已久，教义本身就存在一定的矛盾，造成了不同教义信奉者及国家的冲突。然而，儒释道文化由于与这两种宗教差异较大，且中华文化兼收并蓄的特征，包容性很强，接受各种形式的外来文化并为我所用。因此，客观上，有助于我国在不同文化之间充当中立的第三方。

从宗教和语言方面的差异，我们可以适当开展以下三个方面的工作：一是**进一步推动包括中国在内的以儒释道文化圈为背景的经济贸易集团的建设**。该经济圈主要包括中国、日本、韩国和印度。印度虽然以印度教为主，其语言梵语是印欧语系最古老的语言之一，但我们还是将其归为儒释道文化圈主要基于以下考虑：首先由于其是佛教的发源地，影响东亚文明的发展，印度深以为傲，将其纳入儒释道文化圈有助于最大限度争取合作对象；其次佛教在印度也曾是主流宗教，现在的印度教也借鉴吸收了佛教的很多思想，因此，不能简单地将其与佛教割裂开来。儒释道文化圈实际上包含东亚文化圈和印度文化圈两大文明，佛教自印度传入中国后，形成中国化的佛教，与中华文明的儒家、道家等思想一起传入日本、朝鲜半岛，形成了东亚文化圈，这样的历史过程很清晰地表明，中国有潜力成为该文化圈的主导力量。虽然近代史上，中国与日本、韩国存在冲突，近年来也时有起伏，但中国的战略利益要求我们要从长远出发，建设性地发展与他们的关系；日本和韩国与美国建立坚定的同盟关系，也是出于现实需要，他们在与欧美等国交往过程中，也体会到文化差异对他们的阻隔，使他们始终很难融入欧美国家行列；如广场协议以日元大幅贬值、引发国内严重危机收场；97年亚洲金融危机关键时期，国际货币基金组织对韩国提出苛刻援助条件等。况且，日本和韩国对中国的需求和依赖存在差异，双边关系发展也有很大不同。同样，对印度而言，在G20中作用也比较有限，虽然印度宣扬其民主制度与西方类似，但这在很大程度上只是西方拉拢印度的一种手段，在经济发展现实面前，印度也不得不思考如何更好地与中国合作。通过推动儒释道文化圈建设，有助于发挥中国的中介作用。同时，利用中华文化和印度文化的联系辐射影响新加坡、泰国、缅甸、越南、老挝、柬埔寨和蒙古等东南亚国家，为中国更好地在东盟和东北亚开展工作服务。

二是**加强以中华文明和伊斯兰文明为背景的中国-阿拉伯国家间的交流合作**。中华文明博大精深、兼容并蓄，与伊斯兰文明之间的交流源远流长，且在阿拉伯世界颇受认同。我们未来可进一步拓展与阿拉伯世界的关系，加强与伊斯兰



文明的交流。在国际上，重点发展与海湾国家、埃及等国之间政治文化和经贸关系；不断增强我国在伊斯兰世界的影响力，可能会推动我国与沙特、土耳其和印尼等穆斯林国家之间的合作。在国内，特别可利用汉化穆斯林回族和阿拉伯世界共同的宗教文化背景，利用好中阿经贸论坛这个平台，充分发挥宁夏内陆开放型经济试验区的优势，全面实施国家向西开放的战略，全面加强我国同阿拉伯国家及世界穆斯林地区的经贸文化交流与合作。

三是尝试建立中国与拉丁语国家之间的对话合作机制。拉丁语国家在 G20 中有法国、意大利和南美三国，在欧洲还有两个重要的国家是西班牙和葡萄牙。欧洲四国是除德国之外，欧洲大陆最有影响力的国家，基本上能够决定欧洲大陆与美英之间的合作关系；而巴西、阿根廷和墨西哥是南美最大的经济体，在南美国家中具有很高的声望。从拉美国家本身看，他们希望改变过分依赖美国的现状，西班牙和葡萄牙历史上是拉美国家的宗主国，无论是情感上还是现实需要都愿意帮助拉美国家更好地发展与欧盟以及亚洲地区的关系，这样一方面帮助拉美国家摆脱美国的束缚；另一方面，也有助于增加西班牙和葡萄牙两国在欧盟或欧元区治理机制中的地位。从中国的角度来说，中国加强与拉丁语国家之间的对话合作机制，有助于强化相关国家的拉丁语文化认同，有可能推动建设伊比利亚美洲相关经济合作机制的建设，以削弱以美国为主导的国家阵营一致对外的力量；同时，在这一机制下，更好地发展与西班牙、葡萄牙之间的关系，有助于中国进一步发展与欧盟的关系。在国际上，中国可充分利用古巴、西班牙、葡萄牙等国，以及泛美开发银行和加勒比开发银行等合作平台，适当扩大对拉美地区的支持力度，推动与拉美国家的合作；在国内，要善用澳门，充分利用澳门与葡语系国家之间的紧密联系，并拓展到整个拉丁语系国家，充分发挥澳门作为中国与拉丁语国家经贸合作的中介桥梁作用；同时，以澳门为平台还有利于进一步推动意大利参与拉丁语国家相关活动，因为中国历史上著名的传教士利玛窦来自于意大利，第一站便停留在澳门，这有深刻的历史意义。充分发挥澳门与拉丁语国家之间的共同文化背景优势，加强中国与拉美国家的文化交流与经贸合作，使得这些国家更加了解中国并愿意在中国开展从事经贸活动，通过澳门逐渐将业务活动扩展到全国，实现双方全面经济合作。

相关国家的历史矛盾和文化认同差异客观存在，而且每个国家都以本国文化影响世界为骄傲，这就给我们开展相关工作提供了机会。西方国家对采取



很多手段，不论是在中国国内，还是在中国周边区域，西方国家一直强调我们的差异，试图对美国以外的国家分而治之。我们也可以反其道而行之，尝试在对手方看似庞大的阵营中强调他们不同的文化认同，我们对其加以确认、加以鼓励，并利用他们的自豪，结合中国自身特点逐步推动与相关国家的经贸联系。通过这些板块分析，并开展与相关国家的合作机制，我们并不奢望改变国际力量对比，而是最大限度地区别和分化工作对手，找到在不同议题上可以平衡和抵消的力量，找到我们借力使力的着力点，有利于我们在不同问题的博弈中游刃有余，左右逢源，达到实现自己利益的目标。

二、超越 G20 框架的 G-N 利益共同体

除在 G20 框架下，根据不同议题组成国家集团，加强对话与合作外，还可以考虑在 G20 框架之外，与非 G20 成员但是地区主要国家加强对话。

G20 在数量上还是少数，有些地区大国对未能加入 G20 也有一些的想法，中国有必要倾听这些国家的主张；另外，从发展的眼光来看，随着各国经济实力的此消彼长，未来参与 G20 的国家也可能会有微调。鉴于此，中国可以在本地区和其他地区，单独也可以与部分 G20 成员一起，与相关国家组成不同的 GN，加强合作与对话，了解其他国家的利益诉求，树立负责任大国的形象。我们认为，中国可以考虑建立的 G-N 主要包括：

从政治、安全合作角度看，可推动上海合作组织成员国及其部分观察员国家建立 G6+ 机制，以上合组织成员为主体，加强经济合作、共同促进经济发展。应该说，上合组织之间在经济合作方面已有一定基础，目前正在研究筹建上合组织开发银行；2005 年以来，以上合组织成员国和观察国为主体的欧亚经济论坛已举办多届，中国领导人高度重视并出席相关活动。建立 G6+ 机制，可以进一步促进中、俄两个 G20 大国在经济方面的合作，在 5 个观察员印度、伊朗、蒙古、巴基斯坦和阿富汗中，根据相关国家意愿，可考虑争取印度和伊朗加入，这样可以进一步加强中国和中亚、西亚以及南亚等国之间的合作；同时，也便于在儒释道文化圈和中华文明与伊斯兰文明之间的对话机制中相互策应，进一步巩固中国的地位。

从文化角度来看，可以考虑将 G20 框架下的儒释道文化圈的 G4 机制进行扩大，纳入南亚及东南亚相关国家，如尼泊尔、泰国、缅甸、新加坡、越南、老挝和蒙古等，但不必纳入过多的东盟国家，否则，可能演化为东盟 10+3+印度，这



与目前的机制几乎相同，也不是推行儒释道文化圈建设的本意；另外，在 G20 框架下中国-阿拉伯的 G4，也可以考虑增加海合会、马来西亚、埃及和伊朗，组成 G8，这一机制既有传统伊斯兰国家，也包含现代伊斯兰国家形成真正全面的中阿对话，有助于中国更好地主导经济议题，达到加强经济合作的目的。

同样地，也可以扩展中国与拉丁语国家之间的对话机制，将 G20 框架下的中国、阿根廷、巴西、墨西哥组成的 G4 集团，纳入意大利、西班牙、葡萄牙、古巴、委内瑞拉、智利、巴拉圭，甚至是中国（含澳门行政区）与伊比利亚美洲首脑会议 22 个成员国的对话机制。也可鼓励澳门建立与伊比利亚美洲首脑会议组织的对话机制，连接内地与该组织的交流与合作。



第三章 中国的 G20 议题策略

第一节 确定对外倡导新议题的原则

在过去几十年相对开放的全球化经济环境中，以中国为代表的新兴市场经济国家迅速融入全球生产布局，实现了经济的快速崛起。随着国际经济格局的变化，发达经济体独自解决全球经济问题的能力逐步趋弱。近年来，墨西哥、俄罗斯和土耳其等新兴大国连续承担 G20 主席国角色，全球经济治理的主要议题开始从传统的西方议题如汇率、价格等，转向新兴与发展中国家关注的问题如投资、基础设施建设等。金砖国家的合作机制在全球范围内进一步强化了这一趋势。

尽管 G20、BRICS 等多边经济治理机制的形成与逐步发展，反映了全球层面经济治理的必要性与现实进程，但作为一个非正式、以财经合作为主导的国际性论坛，其开放性的议题设置、一致同意的决策机制以及缺乏约束的成果形式，也带来了许多质疑。部分学者认为 G20 峰会的形式意义大于实质意义，外交意义大于经济意义。

成功的议题选择能够在一定程度上弥补机制化不足带来的问题。良好的议题设置，可以引导多边协调机制的前行方向，可以在一定程度上将国家议程转变为公共议程，提升对己最迫切和最适用的规则形式。议题设置能力的高低，决定了主席国在制定规则方面能否发挥更大的引导作用，以使在维护自身利益的同时，影响世界事务的发展方向。议程设置参与者的身份及其议程设置战略在很大程度上决定其在国际议程设置中的地位及成败。本章将从 G20 的议题演变开始，探寻议题设定的基本原则和标准，为 G20 更好地发挥国际经济协调作用提供支持。

一、G20 议题历史演变与分析

经过十余年的发展，G20 的议题不断扩展和深化。2008、2009 年主要议题转换为共同应对危机、推动世界经济增长等。2010 年以后核心议题再次回到由全球金融危机引发对“国际金融监管”的思考。2012 年随着欧洲主权债务危机愈演愈烈，促进经济强健、平衡、可持续增长，修复国际金融体系与改革上升成为主要议题。大致而言，G20 平台主要议题从早期以金融为主的危机应对与防范，



逐步向着政策协调和体系改革方向演进。议题选择开始从特殊性问题向着普遍性问题延伸，国际规则和体系的改革以及宏观经济协调等成为持续、稳定的讨论对象。

(一) G20 议题变化趋势

G20 无论是财长会还是峰会，其议题数目相对灵活，并没有一定之规。每届会议的核心议程均离不开全球经济增长和增长条件、国际标准、法则等几大主题。这些主题已经逐渐发展成为 G20 峰会的机制化议题。随着发达经济体危机的不断演化，金融系统脆弱性、危机应对与预防议题也开始被列为核心议题。

表 15 二十国集团财长和央行行长会议主要议题

时间	地点	主题
1999 年 12 月	德国 柏林	就全球及区域经济和金融形势、国际金融体制改革等问题交换了意见。
2000 年 10 月	加拿大 蒙特利尔	如何应对全球化的挑战，如何减轻金融危机的危害等。
2001 年 11 月	加拿大 渥太华	主要就“9.11”事件对全球经济和金融的影响、G20 在打击恐怖融资活动方面的作用等展开了讨论。
2002 年 11 月	印度 新德里	探讨了防范与应对金融危机、全球化、打击恐怖主义融资以及保持经济持续增长等议题。
2003 年 10 月	墨西哥 莫雷利亚	讨论了金融危机防范与应对、发展融资、打击恐怖融资以及全球化与经济发展、金融机构建设等议题。
2004 年 11 月	德国 柏林	会议讨论了当前宏观经济形势、金融部门机构建设、打击滥用国际金融体系、老龄化的挑战与移民、主权债务重组、布雷顿森林机构 60 年回顾、全球化背景下促进稳定与增长以及区域一体化等议题。
2005 年 10 月	中国 北京	各成员方讨论了布雷顿森林机构改革、发展融资、发展理念创新等议题。
2006 年 11 月	澳大利亚 墨尔本	探讨了当前世界经济形势和发展问题、能源与矿产、布雷顿森林机构改革等话题。
2007 年 11 月	南非 开普敦	如何确保世界金融市场稳定以及国际货币基金组织及世界银行的改革问题。
2008 年 11 月	巴西 圣保罗	改革目前国际金融体系，采取共同行动应对全球金融危机。
2009 年 3 月	英国 霍舍姆	如何摆脱目前危机，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。
2009 年 9 月	英国 伦敦	会议主要讨论了应对危机的宏观经济措施、促进经济可持续发展、国际金融机构改革等议题。



2009年 11月	英国 圣安德鲁斯	会议讨论了当前宏观经济形势、可持续和平衡增长框架、国际金融体系改革、国际金融机构的作用和有效性以及气候变化融资等议题。
2010年4月	美国华盛顿	会议讨论了当前宏观经济形势、强劲、可持续和平衡增长框架、金融监管、国际金融机构改革以及能源补贴等议题。
2010年6月	韩国 釜山	讨论了世界经济、强劲而可持续的平衡增长合作机制、金融体系改革、国际金融组织改革和全球金融安全网等。
2010年 10月	韩国 庆州	会议内容涉及世界经济、建立可持续平衡增长的框架、推进国际货币基金组织改革和建立全球金融安全网络、改革金融监管制度等。
2011年2月	法国 巴黎	会议内容涉及推进国际货币基金组织改革和建立全球金融安全网络、欧洲主权债务危机、金融监管等。
2011年4月	美国 华盛顿	会议聚焦在五大议题，包括解决全球贸易失衡、国际货币体系改革、稳定国际大宗商品价格、提升G20的效率和正统性，以及强化国际货币基金组织的地位。
2011年 10月	法国 巴黎	讨论全球经济金融形势、二十国集团“强劲、可持续、平衡增长框架”、国际货币体系改革、大宗商品和能源以及金融监管等问题。
2012年2月	墨西哥 墨西哥城	就全球经济形势、G20“强劲、可持续、平衡增长框架”、加强国际金融框架、金融部门改革和普惠金融、能源和大宗商品等议题进行了讨论。欧债危机、国际货币基金组织增资等成为关注焦点。

资料来源：根据东方财富网及网上资料整理。

表 16 二十国集团领导人峰会主要议题

	时间	地点	主要议题
第一次 峰会	2008年11月	美国 华盛顿	评估国际社会在应对当前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	英国 伦敦	如何摆脱目前危机，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，使之在防范危机和支持增长方面发挥更大的作用。
第三次 峰会	2009年9月	美国 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	加拿大 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	韩国首尔	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	法国戛纳	主要讨论世界经济形势、“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	墨西哥洛斯卡沃斯	讨论了世界经济形势、欧债危机、加强国际金融体系和就业、发展、贸易、粮食安全、大宗商品等议题。

资料来源：根据人民网及网上资料整理。

（二）G20 与 G7 在议题设置方面的异同

20 世纪 70 年代，七国集团的焦点是加强成员国宏观经济合作，共同应对经济危机。20 世纪 80 年代，G7 的注意力开始转向东西方关系，充当美国对苏冷战的工具。20 世纪 90 年代中期开始，G7 努力成为“有效的全球治理中心”。1991 年俄罗斯加入后，G7 开始分裂成两个领域，经济类对话依然以 G7 为主，国际关系、安全对话则以 G8 为主。21 世纪以来，G8 主要议程包括信息技术和数字鸿沟、世界贫困与非洲发展、全球经济增长、打击恐怖主义、防止核生化武器的扩散、地区冲突的预防与治理、能源与环境问题等。

G20 的主要使命是加强先进发达国家和以主要新兴经济体为代表的发展中国家之间的对话，目标是共同应对金融危机，在布雷顿森林体系框架下改革金融机构，实现惠及所有国家的持续稳定增长。G20 议题延续了 G7 在财经领域的传统，但增加了发展领域的内容，也配合美国的全球政治诉求。议程包括金融危机的预防和解决、打击恐怖活动融资、国际发展援助、打击金融犯罪、金融部门的制度建设、人口与经济发展、地区经济一体化、布雷顿森林机构改革、商品循环的经济影响、财政政策的作用、金融修复与改革等。

（三）G20 峰会承诺情况

G20 已经成为世界上主要国家协商对话，共同应对各种危机和“紧急情况”的重要平台。需要解决的事情越多，会议做出的承诺也越多，G20 的决策性职能也越突显。“承诺数量”是指每年 G20 首脑会议上各国所作的承诺数量的总和。峰会承诺既是各国领导人对于全球治理所做努力、承担责任的一个参考性代理变量，也在一定程度上与议题设置和进展情况有关。承诺与议题之间有联系，也有区别。联系在于好的议题设置能够在以后若干年均对承诺造成影响。而最大的区别在于需要一定的讨论分析协调，承诺比议题讨论具有明显的滞后性。与议题数



量的增加趋势类似，从 2008 年第一次首脑峰会开始，G20 每年做出承诺数量基本处于上升通道中。2010 年 7 月多伦多峰会受到经济复苏的乐观情绪影响，承诺数量出现小幅下滑。

二、议题选择的原则与标准

完整的峰会议题分析应包含 5 个基本要素：（1）主体界定：负责制定和实施议题的主体确定；（2）背景界定：议题提出的主观因素以及客观环境；（3）问题界定：议题应为能够明确界定的全球性、普遍性和重要性问题；（4）效果界定：议题成果的国际义务执行效果是否能达到设定者预期；（5）影响力界定：议题对于国际舆论的影响力。针对这些基本议题构成要素，可以确定议题选择的基本考量标准。

（一）主体相关

在全球经济治理平台上讨论的问题与在区域或国家平台上讨论的问题有所不同，它应该是：（1）需要三个以上国家参与协调和解决的问题；（2）对大部分国家有重要影响的跨区域或全球性问题；（3）涉及发达与发展中经济体共同利益或共同关注的问题。如 2012 年墨西哥为 G20 峰会的主席国，之后俄罗斯、澳大利亚、土耳其分别负责 2013 年、2014 年和 2015 年的主席国工作。这四个国家都不属于传统的发达经济体，而且也都在一定程度上缺乏国际治理经验。2011 年韩国首尔峰会上逐步探讨新兴市场国家重视的发展问题，发展议题的设置有助于实现 G20 从原来的国际金融危机背景下的“应急机制”转变为处理和影响全球治理议程设定的“常态机制”。

（二）背景契合

作为一个包含了发达与发展中国家的全球治理平台，既需要解决发达经济体增长失速、高失业率、高债务等结构性问题，也需要重视全球层面的社会可持续协调发展问题。在应对发展问题上，不仅需要在发展中国家间建立良好的协调与沟通机制，也需要与发达国家保持合作、争取双赢。在推动全球经济的共同增长的同时，需要保障成果分配的公平性。构建一个包容性增长的国际环境，不仅涉及那些促进增长的政策选择，而且应包括确定相应的发展责任安排，并通过国际规则加以规范和实现。

考虑这些时代背景因素后，议题应属于一是对当前经济有深远影响的，如发达经济体的债务问题、全球流动性管理问题等；二是具备跨区域或全球性影响力



的中长期体制、机制性问题，如国际货币体系改革问题、贸易、投资规则、气候与环境问题等；三是保障全球稳定发展的相关议题，如粮食安全、保障收入分配公平和公共债务可持续的财政收支管理等；四是具有开拓性、灵活性、前瞻性议题：如科技教育合作等。

（三）易于界定

议题应具有明确的类型定义：是短期还是长期问题；是全球性还是局部性问题；是公共部门还是私人部门问题；是市场失灵时的公益性问题还是市场机制下的透明规范问题等。明确界定的议题有助于媒体、外部成员对于 G20 议题的识别和记忆，有助于提升后对讨论的关注。例如加强市场失灵下的环保合作机制建设，有助于加强高污染国家的制度建设以及技术转移；加强政府税收透明度建设，有助于对政府建设形成内外部压力，提升政府的合法性基础等。

（四）效果可评估

能够产生实际公共产品的议题是最佳的议题形式，但是这并非易事。Kirton (2012) 提供的研究表明，2010 年首尔峰会上公布的 25 个发展与就业承诺中，只有 22 个（20 个发展承诺和 2 个发展与就业承诺）在 1 年后实施了大约 65.5%。随着时间的推移，危机的逝去，G20 平台的实施效力逐年减弱，财政与央行行长们也习惯了就某些问题形成技术分析型的一致同意决策方式。实际上，即使各成员国都认为某个具体政策问题无法单独解决，也不必然导致集体行动。这里的多边主义集体行动，指三个或三个以上行为体为解决某个特定问题而一致同意并承诺实施的一个或一系列政策目标。

在国际政治理论界已经对产生集体行动的必要条件进行了充分的讨论，这些条件包括⁴⁵：（1）行为体是否因某种强制性的约束而对特定集体的行动进程有所贡献以及这种强制性约束的形式是否可行；（2）单一行为体能够明确判断自我利益，而非对未来的认知具有极大不确定性；（3）大国是否愿意为获得某种公共产品而提供大量（或关键性）资源；（4）是否存在有效的运作模式，以避免个体搭便车现象；（5）是否存在通过向个体提供激励，诱使其参与集体行动的可能；（6）是否存在利用社会压力来鼓励个体参与集体行动的可能；（7）集体行动能否以个体追求共同利益的形式出现；（8）是否可能通过创建小集团或网络而提供集体行

⁴⁵ Bruce M. Russett and John D. Sullivan, *Collective Goods and International Organization*, Vol. 25, No. 4 (Autumn, 1971), pp. 845-865.



动产品（公共产品）；（9）能否通过国际公法指定一种集体行动方案或提供集体行动产品。

以上这些实现合作的条件彼此之间并不相互排斥，但这些条件的存在清楚地显示出产生有效的集体行动、并提供有实际影响力的公共产品并非易事。过去的研究主要针对国际安全、气候等社会问题的合作，在经济领域的合作有其特殊性，但分析与经济议题有关的集体行动本质上并无区别。

（五）有较大的影响力

正面的影响力往往与价值理念相关。作为全球经济治理的参与者，需要具备全球性、超国家的视角，如果有民族和个体利益，原则上应降低优先等级。因此，这要求在议题的选择上体现：（1）公平公正原则，如加强发展中国家代表的参与权与发言权。该原则下还包含两个小原则：一是体现共同但有区别的原则，历史成本不应被忽略，适度减少发展中国家承担过度的责任或成本的情况；二是权利与义务相匹配的原则。即对于承担较大义务的国家应赋予相应的权利，而对于那些缺乏相应责任或义务的权利则应加以限制。（2）体现利益包容与共同增长原则，提倡全球经济的互联互通，通过经济联系实现经济共赢。全球经济在过去上百年中一直都处于扩张状态，在科技、模块化的影响下全球化进一步促进了全球经济效率的提高。通过构建更加健康、透明、有序的市场经济，加强国家间的经济渗透力，有助于使更多国家分享经济发展的好处。

三、新议题的产生方式

G20 目前的协商基本仍在财经领域，核心议题在国际贸易、国际投资、国际金融三大方面。希望突破过去的核心议题开创或寻找全新领域的可能性不大。只是在议题方向上会出现调整。过去长期以来由发达国家主导 G20 等全球经济治理的议题选择，从 2012 年墨西哥开始，俄罗斯、澳大利亚、土耳其则将分别担任 G20 在 2013 年、2014 年和 2015 年的主席国。这也意味着 G20 上讨论的议题内容将逐步转移到新兴市场国家所偏好的问题中去。无论这些议题是否得到发达经济体的响应，一批相对新鲜的议题或想法涌现的趋势可能是不可避免的。

寻找合适的议题并不仅仅依赖于需求导向，议题的包装宣传能力也是决定议题成败的关键。对于老问题给予恰当的更有新意的包装，或赋予新的视角也可以谓之新议题。把一个传统的问题用新的方式包装、用新的语言诠释、用新的手段展示都是新议题的可能选项，它有助于各国接受一个新议题。



总之，对于议题的把握能力是国家文化软实力的一种表现。中国对于议题的影响力随着经济实力的增加而增强，外部世界已经期待中国能够在全球治理中承担更多的责任。中国需要在实践中不断摸索设置和推动议题的能力，逐步承担起构建合理有序世界经济秩序的重任。



第二节 主动提出对我有利的议题

议题一：基础设施投资

一、议题设置的背景

此次金融危机爆发后，中国外部环境发生了深刻的变化。从国际经济环境看，欧美等经济持续低迷，外需不振，贸易保护主义不断升温，这一局面在短期内难以改变，中国需要主动营造有利的外部条件，通过创造外需拉动出口和经济发展。从国际政治环境看，美国重返亚太，拉拢盟国并分化一些新兴市场国家和发展中国家，试图从周边对中国进行围堵。这需要中国更加主动地巩固和加强与全球的经贸联系，维护和提升对中国友好的力量。同时不放弃寻求与美国等西方国家合作共赢的努力。在 2012 年 20 国集团峰会期间，一些新兴市场国家提出了基础设施融资的议题，中国亟需在认真研究国内外形势的基础上回应国际社会的关注，在主要的多边外交舞台上发挥应有的建设性推动作用。我们建议，可以利用 G20 平台推动各国基础设施投资合作。

二、倡导议题的内容

我国可在适当时候利用 G20 峰会这一平台向外宣布在未来 5-10 年将实施大规模对外基础设施投资计划。对最不发达国家基础设施建设实施援助，对新兴市场国家基础设施建设提供投融资支持，并在拓宽对外基础设施投资的渠道和桥梁作用方面加强同国际金融组织合作，在项目具体实施的过程中，促进与发达国家公司的合作。同时要求欧美等发达国家放开本国基础设施建设的市场，允许发展中国家参与基础设施投资和建设。

三、倡导议题对中国的意义

实施大规模对外基础设施投资对我国具有重要意义。

一是可以及时和充分抓住世界各国对基础设施的巨大需求，在短期内拉动中国施工机械及劳务的输出，带动相关商品和建材出口，消化国内过剩产能。从中长期看可以开拓新兴国际市场，为中国逐渐升级的制造业积累更多的资金，争取更多的缓冲时间，开辟后续发展的市场空间。据测算，2008 年中国每 1 美元的承包工程项目营业额能带动 0.37 美元的货物出口，且这个系数呈逐年提高趋势。中国民族品牌的汽车和家用电器等的出口目前主要是面向新兴市场国家，



这一市场的潜力将随着中国对外投资规模的扩大而不断被挖掘。

二是提升中国对外投资的国际形象，同时有效保障中国资源能源安全，加强与投资目的国的政治与经贸联系。如果中国以对外基础设施投资为主要目标，就将投资的援助性质摆在了第一位，同时并不影响和削弱中国获取资源的能力。因为任何以贷款为主体的投资项目都要求有合理的回报以支持最终的还款。作为投资方中国可以选择受援国，并要求受援国以中国需要的资源作担保。这是一个双赢的格局，双方的合作从项目层面上升到发展战略层面，受援国可以更加系统地规划和建设本国的基础设施；援助国也可以更主动地选择自己所需要的资源，并在基础设施周围开拓更多的合作空间。援助国与受援国的政治与经济联系可以在更加健康和全面的基础上得到发展。

三是以本币输出资本创造外需，追求广义的国际收支平衡。目前，通过资本项下输出资本，从而实现经常账户和资本账户综合的国际收支平衡更具现实意义。这种广义的国际收支平衡模式也是日本、德国和新加坡等国多年来所采用的。它避免了将贸易和经常项目顺差过多地转化为外汇储备。在对外投资的币种选择上，既可以使用美元和欧元等可兑换货币，也应当使用人民币。人民币通过境外直接投资、基础设施项目贷款和股权投资等资本项目渠道输出，可弥补仅仅依靠贸易渠道输出的不足，并通过增加离岸人民币供应的方式缓解人民币升值压力。

四是通过资本项目渠道输出的人民币，大部分将直接形成对中国商品和劳务的需求，等于创造了外需，或者等于是将内需的范围扩大到境外。

四、倡导议题的可行性

基础设施投资在促进经济增长方面具有积极作用，世界银行专家 G. Ingram 和 Kessides (1994)⁴⁶的研究表明，基础设施存量每增长 1%，GDP 就会增长 1%。2002 年世界发展报告》也指出，基础设施对于经济增长和减轻贫困具有积极的影响。目前，发达国家和发展中国家都存在大规模基础设施建设的需要。国际金融危机爆发以来，全球基础设施建设进入快速、稳定的发展时期。一方面，亚、非、拉地区基础设施建设普遍薄弱，对基础设施投资有着强劲的资金与技术需求。如东盟 2010 年通过 2955 亿美元的发展基础设施投资计划，该计划包括兴建路桥、港口、机场、综合工业区和电厂等 717 个工程项目，于 2020 年完成；非洲每年也存在 310 亿美元的基础设施融资缺口。另一方面，美、欧等发达国家基础设施

⁴⁶ Ingram, G. And Kessides, C., 1994, Infrastructure for development. Finance and Development, Vol. 31, 18-21.



也面临更新换代，如美国 2010 年宣布实施 500 亿美元基础设施升级计划。这说明无论是发展中国家还是发达国家都对基础设施投融资有着较为强烈的需求，预计该议题的提出会得到广泛的回应和讨论。

但需要指出的是，虽然该提议符合绝大多数国家的利益，且中国也有能力去实施，但也面临着日本韩国等国家的激烈竞争，这些国家不仅具有对外投资的意愿，同时也具备对外基础设施投资的能力。尤其是日本近年来在高铁、市政设施建设方面的投资迅速增加，在国际市场上与中国展开正面竞争。



议题二：多边发展机构增资

一、议题设置的背景

1. 发展不平衡是导致全球经济不平衡的根本性和长期性因素。由于南北发展差距过大，发展中国家无法释放其经济增长潜力，导致全球需求过度集中在少数发达国家，最终引发全球经济不平衡问题。尽管解决发展不平衡归根到底需要依靠发展中国家自身力量，但外部的发展援助，特别是多边发展机构资金和知识支持具有不可替代的重要作用。

2. 当前的国际发展资源远远不能满足发展中国家的发展需求。目前，国际社会正在推动制定后 2015 年发展议程，未来对发展资金的需求将会进一步上升。但受到 2008 年全球金融危机的影响，发达国家提供官方发展援助的意愿和能力均有所下降。作为最重要的多边发展援助提供平台，多边发展机构首当其冲地受到影响，其资金不足问题更加突出，这将进一步加剧国际发展资金供给和需求之间的矛盾。

3. 发达国家与发展中国家在提高多边发展机构资金充足性问题上有较大分歧。印度、南非以及许多发展中国家都多次提出多边发展机构应补充资金，更好地满足发展中国家的发展需求。但发达国家不仅不愿出钱，消极对待多边发展机构的普遍增资，而且还从维护其在这些机构主导地位的狭隘利益出发，不断阻碍多边发展机构进行特别增资，与国际社会推动世界经济复苏、促进共同发展的大趋势相悖。

二、议题的内容

目前对多边发展机构资金充足性问题的讨论置于 G20 发展工作组，但由于分歧较大，有关讨论并未实质性触及相关内容。在 2013 年 7 月 19-20 日举行的莫斯科 G20 财长和央行行长会议公报中，相关表述并不到位，局限在“多边发展银行应开发优化使用现有资源的新途径，包括通过调动私人部门资金，增加借贷能力”方面。为此，有必要进一步就多边发展机构增资问题进行深入探讨，具体内容可包括以下三个方面：一是配合国际社会对后 2015 年国际发展议程的讨论，要求 G20 评估全球发展需求以及多边发展机构资金充足性，论证多边发展机构增资必要性；二是探讨多边发展机构增资方案，包括增资规模、方式、时机以及各多边发展机构增资等；三是确定多边发展机构新增贷款能力的重点领域和区域投向，要求相关多边发展机构制定相关贷款政策及财务条件等。



三、对中国的意义

1. **可以最小的成本代价团结发展中国家。**缩小南北发展差距需要实际的资源投入。在目前发展资源远远不能满足国际发展议程需求的情况下，我推动多边发展机构增资既可在一定程度上顺应国际社会对我在国际发展领域发挥更积极角色的期待，有效争取发展中国家大众，也可以最小的成本和代价撬动发达国家和其他新兴市场国家资金投入国际发展领域。因此，无论从维护发展中国家整体利益，还是维护我自身国家利益角度，这都是一举两得。

2. **为提高我国际经济治理地位创造机会。**目前，在发达国家的影响下，新兴市场国家在国际经济格局中的分量并未同等转化为在国际经济治理中的地位。具体到发展领域来说，发达国家由于自身财政问题，不愿提供更多的发展资源，但同时也极力阻碍中国等新兴市场国家在发展领域发挥更大作用。通过多边发展机构增资，尤其是通过特别增资的方式对于进一步提高我在多边发展机构中的股权比例创造条件。即使在发达国家反对的情况下不能实现上述目标，倡导多边发展机构增资也可使中国占据国际发展领域的道义制高点，让发达国家陷入是置广大发展中国家利益诉求于不顾，还是让出一部分国际经济治理主导权的两难选择之中。

3. **为推动基础设施建设等重要倡议提供资金支持。**加快发展中国家和新兴市场国家基础设施发展是 G20 框架下各方的共识。该倡议既符合发展中国家的发展需求，也有助于发挥我在基础设施建设方面的比较优势，推动我与周边国家的互联互通。我在 G20 框架下一直加以积极推动。提高多边发展机构的资金充足性将直接服务于这一倡议。

总的来看，无论是否能够实现多边发展机构增资，只要中国能够积极并持续提出这项倡议，就能在国际发展领域争取主动，赢得发展中国家的呼应和尊重。

四、议题的可行性

1. **缩小南北发展差距任务繁重，国际发展需求很大。**尽管过去几十年全球减贫事业取得重要进步，但根据世行 2013 年 4 月发布的一份名为《贫困现状：穷人都在哪里？哪里的人最穷？》（“The State of the Poor: Where are the Poor and Where are the Poorest?”）的报告，截止 2012 年，全球仍然有 12 亿人口仍生活在 1.25 美元/日的极端贫困线下。联合国的统计表明，40 年前联合国确认的最不发达国家有 24 个，而到 2011 年这一数字增加到 48 个，这些国家的人



口无法享受全球化和信息化的成果，仍然处于被边缘化的境地。与此同时，目前国际社会正在制定的后 2015 年国际发展议程在内容上比千年发展目标更加丰富，明确提出了可持续性和包容性发展，新的发展目标更加均衡全面，涵盖经济增长、环境保护、社会公平、男女平等、儿童保护、民主的价值观、善治和法制在内的重要元素，所需的发展资源将会更多。这些都是多边发展机构增资的重要推动力。

2. 新兴市场国家有较充足的资金用于推动多边发展机构增资。 尽管发达国家出于自身财政状况以及维护在国际经济治理地位的考虑很可能不愿，甚至阻碍多边发展机构增资，但新兴市场国家的意愿却相对较高，且有一定的资金保障。在 G20 的非 G7 成员中，其余 11 国（除阿根廷）都是美国国债的主要持有者，截止 2013 年 6 月持有规模高达 2.1 万亿美元（其中沙特和印尼含在石油出口国）。因此，增资对于新兴市场国家来说并不会构成太大的资金压力。

3. 推动成立金砖银行将对现有多边发展机构增资构成积极因素。 推动金砖银行是金砖五国领导人的重要政治共识，是新兴大国争取国际经济治理主导权的意愿表达和重大举措，一旦成立并成功运作将对发达国家为主要的多边发展机构形成重大挑战。在这种压力下，发达国家参与世行、亚行等多边发展机构增资的政治意愿很可能会有所提高。



议题三：主权债务可持续性

一、议题设置的背景

在金融全球化条件下，主权国家的政府借贷及公共债务管理已不再是一国的国内政策问题，尤其是主要储备货币发行国的主权债务问题的影响面更大。2008年国际金融危机爆发以来，以美日欧为代表的发达国家主权债务绝对和相对规模仍在快速上升。在这一过程中，欧洲主权债务危机、美国债务上限和自动减赤机制等问题已成为拖累自身以及世界经济增长、引发金融市场巨幅振荡的重要因素，日本公共债务问题虽有其特殊性，但也被国际货币基金组织多次警告。对于持有大量发达国家的主权债务的中国等盈余国家来说，必须要认真对待其中所蕴藏的巨大风险，包括在 G20 等多边场合对相关问题进行持续关注和讨论。

二、倡导议题的内容

受到众多结构性和体制性因素的制约，发达国家主权债务问题难以在短时间内得到彻底解决，不断反复的可能性很大。从目前来看，尽管 2013 年 G20 主席国虽然将公共债务可持续性列为财金渠道的议题之一，但只集中在修改完善国际货币基金组织/世行的“公共债务管理准则”，其讨论范围和深度比较有限。因此，未来对相关议题的讨论应进一步强调以下方面：一是从债权国（主要是盈余国家）的角度要求 G20 关注主要储备货币国家的财政和债务可持续性，推动这些国家履行财政和债务信息披露义务；二是要求国际货币基金组织/世行等国际金融机构建立能够有效监督和评估包括发达国家在内的财政和债务可持续性的框架，以及相关风险防范和政策调整框架；三是探讨建立主权债务危机发生后的管理框架，包括主权债务重组方案、危机调整政策和措施等。根据上述内容，可考虑将目前增长框架下的有关财政和债务问题讨论进一步整合到本议题下。

三、对中国的意义

1. 保障我外汇资产的安全。中国目前的外汇储备大部分用于购买主要储备货币国家的主权债务。例如，仅中国在 2013 年 5 月末持有的美国国债数量就达 13159 亿美元，为美国国债第一大持有国，占到中国外汇储备的近 40%。其他国家，特别是东亚、中亚的盈余国也大量购买美国等储备货币国家主权债务。因此，在 G20 等多边场合讨论主要储备货币国家主权债务可持续性，可以有效团结债权国，更好地维护我外汇资产的安全。



2. 能够缓解多边框架下发达国家对我的压力。主权债务可持续性问题的存在性尽管存在于所有国家，但发达国家，特别是主要储备货币国家的问题更为严重和迫切，外溢效用更大。因此，在 G20 等多边场合讨论该问题，总体上将使我具备不对称优势，有助于缓解发达国家在汇率等问题上对我的压力。更为重要的是，通过相关问题的讨论，将可以借此进一步影响发达国家的政策制定和未来竞争力，争取更大主动。

3. 有助于提高国际经济治理的公正性。长期以来，国际规则制定权都垄断在发达国家手中，成为不合理干预发展中国家经济政治事务的工具。但随着新兴市场国家的快速发展和在全球经济中分量的不断提高，国际债权债务关系中的发达国家和新兴市场国家的角色也发生重大换位，客观上要求相关国际规则也应对发达国家主权债务风险的进行监督约束。同时，通过对主权债务重组等问题的讨论，还可带动完善国际货币金融体系。这些都对推动建立更加公平公正的国际经济治理有促进作用。

四、议题的可行性

1. 全球金融危机凸显主权债务可持续性的重要性。从此次全球金融危机特征来看，主权债务不可持续要么是导致危机的重要原因，要么是其他类型危机逐步发展的结果。无论何种情况，一旦出现主权债务危机将直接导致一国财政、金融体系动荡，引发系统性风险，动摇整个经济基础，且短期内很难恢复。因此，2008 年以后各国对本国和他国主权债务可持续问题的关注度大大提高。

2. 持有主要储备货币国家主权债务的国家众多。目前，几乎所有国家都会持有美国国债、欧元区国债等资产。中国、日本、新加坡等贸易盈余国以及沙特、巴西、俄罗斯、加拿大等能源资源富集国持有量更是巨大。这些国家将会普遍关注其外汇资产安全性问题。因此，对主权债务可持续性问题的讨论将会获得这些国家的广泛呼应。

3. 发达国家主权债务问题短期内难以解决。从目前情况来看，发达国家的主权债务不可持续是其内部结构性和体制性问题长期积累爆发的结果，其解决非一日之功，需要对许多经济、社会和政治关系进行深层次调整，并有可能进一步引发许多振荡。因此，主权债务可持续性问题的讨论将在中长期成为各方关注的热点问题，不断在各种场合进行讨论。





议题四：维护全球贸易体系的统一性和完整性，推进共赢、可持续的新全球化进程

一、议题设置的背景

随着全球贸易体系的不断发展，全球贸易体系的环境越来越复杂，面临的问题也越来越多。

（一）新的贸易投资规则与 WTO 已有的投资规则已有较大差异。多边贸易体制 60 多年来，谈判议题在不断增多，新议题大多是“贸易有关的问题”或“非贸易问题”。尤其是国际金融危机爆发以来，美国等发达国家发起新的自贸区谈判中提出了更高标准的贸易与投资规则，新的规则谈判范围扩大到了成员的国内规则、文化偏好、政治经济制度、甚至伦理问题等国内规则领域，这些问题非常敏感，而且要比削减关税复杂得多，与多边贸易体系现有规则之间的差异较大。

（二）不断增多的参与者和关注者对运行机制提出严峻考验。截止 2013 年 3 月，WTO 的正式成员已达到 159 个，此外还有近 30 个国家正在进行加入 WTO 的谈判。各成员方在经济规模、发展水平、参与能力上都千差万别，多边贸易体制要在协商一致基础上让 159 个成员达成协议，决非轻而易举之事。WTO 现在缺乏强有力的领导，主要发达成员保持立场的一致对于多边贸易谈判取得实质性进展和多边贸易体制完成制度改革非常重要，但是主要发达成员往往意见不一，他们对建设一个更开放多边贸易体制制度的贡献令世人失望。

（三）区域主义盛行对多边贸易体制构成巨大威胁。多边贸易体制对其成员参加区域自贸协议的放任甚至鼓励，使得 WTO 许多成员对于区域内贸易的重视远远大于对区域外的重视。近年来由于多哈回合久拖不决，美国已经开始寻求把重点转向 TPP 和 TTIP 等区域一体化协议的谈判上。以美国为首的西方发达国家逐渐对传统的规则失去兴趣，因为现在西方发达国家的整个产业结构开始向高科技方向发展，而传统的规则更多的是推动传统的产业发展，已经不能适应发达国家的需要。所以，发达国家很难从传统的规则中获得收益，它们正在试图改革这些传统的规则。如何在推进全球贸易自由化进程中，加强对区域经济集团的监督和约束，使多边贸易体制与区域经济集团协调发展，正将成为 WTO 不可回避的挑战。

（四）贸易与发展问题日益突显。发达国家对那些事关发展中国家贸易利益的协议的实施则采取拖延态度，大国操纵多边决策的现象并未得到改善。在多哈



回合中，发达成员提出用横向概念⁴⁷的方法实行特殊和差别待遇（S&D）⁴⁸的目标，而发展中成员则提出 88 个具体提议，要求对乌拉圭回合以来 WTO 所采纳的 S&D 条款进行重新考虑和修订。但多边贸易体制在 S&D 谈判上毫无进展，使得发展目标的实现也变得遥遥无期。

（五）**多边贸易体制正面临反全球化与贸易保护主义危机。**过去的全球化主要是“中心-外围式”的全球化，随着新兴经济体的快速发展，新兴经济体在和发达经济体之间在很多议题领域方面的矛盾愈发明显，这成为未来全球化进程的不可持续因素。⁴⁹同时，许多国家和地区为了保护本地市场，以保障人类健康、安全、卫生和保护环境为借口大量采用新贸易保护主义政策。安全标准、质量标准等技术壁垒激增；“两反一保”、动植物卫生检疫等非关税壁垒不断呈上升趋势；新的道德标准、社会责任、劳工标准、环境标准等被一些国家和地区用来作为新的贸易保护主义的手段。新贸易保护主义危机威胁着多边贸易体制的信誉和有效性，成为推动公平贸易和自由贸易的隐患和阻碍。

二、倡导议题的原则和主张

我国在 WTO 和 G20 框架下应秉承以下原则和策略：

一是**做多边贸易体制的参与者、维护者、建设者和贡献者。**从历史的脉络来看，我国已经从“反对者”和“挑战者”逐步转变成现有体系的“维护者”和“建设者”，经历了从拒绝到承认、从消极旁观到积极参与、从象征性主张到实质性建设、从注重实际利益到努力寻求双赢的过程。⁵⁰目前我国在多边贸易体系中“参与者、维护者和建设者”的角色定位已经基本明确。

二是**发挥“协调者”的作用。**我国需要利用 WTO 推动进一步的对外开放，保证长期、持续的经济增长。因此，我国要努力为多哈回合谈判的顺利结束做出贡献，必要时需做出进一步的开放承诺。“协调者”定位源于我国在全球贸易体系中的多元利益和多重身份。我国在推动全球贸易自由化方面与发达国家的利益有很多一致的方面。在未来谈判中，我国被视为发展中国家从而享受例外和优惠待遇的可能性也不大。但是，无论是基于事实情况还是基于政治、外交的考虑，我

⁴⁷ 横向概念主要是指在去确定谈判所涉及的主要问题后，开始逐个讨论预先确定的问题，在某一问题上出现矛盾或分歧时，就把这一问题放在后面，讨论其他问题，如此周而复始地讨论下去，直到所有内容都谈妥为止。

⁴⁸ 是指允许发展中国家做出的减让承诺比发达国家少的原则，是 WTO 给各成员方的优惠待遇。

⁴⁹ 此处感谢社科院何帆意见和建议。

⁵⁰ 樊勇明等（2006）对此进行了文献综述。参见：樊勇明、贺平：《中国是多边贸易体制的积极建设者》，《复旦学报（社会科学版）》，2006 年第 6 期，第 28 页。



国仍然会坚持自己的发展中国家身份。这就决定了从战略层面来看，我国必然会在道义上呼应发展中国家一方，但又“不会轻易疏远 WTO 中的任何一派”。⁵¹ 我国适当的角色是充当发达国家和发展中国家之间的“协调者”，力争在各方利益博弈中寻找谈判突破的路径。事实上，“协调者”的角色定位也是印度、巴西、南非、墨西哥等新兴大国普遍的选择。⁵²

三是扮演更为积极和重要的角色，让 WTO 在全球贸易体系中发挥更大的作用。作为全球第一大货物贸易国、第一大货物出口国和第二大货物进口国，作为经济全球化的最大受益者之一，中国较之以往更需要一个稳定开放的国际市场环境。事实证明，多边而非双边才是市场开放的最佳模式，对于市场准入问题，双边层次的谈判由于转圜空间较小而难以取得实效，多边层次才是更为有效的谈判平台，在当前发达国家把贸易投资一体化重点转向双边和区域自贸协议时，我国应扮演多边贸易体系的参与者、维护者、建设者、贡献者和协调者的角色，发挥更加积极和重要的作用，坚持 WTO 是全球贸易体系的核心与重点，使 WTO 在全球贸易与投资体系中发挥更大的作用。

我国要充分利用自己全球第一大贸易国的地位，为维护全球贸易体系权威性和有效性方面发挥积极作用，我国可在 G20 框架下提出如下倡议：

一是推进共赢、可持续的新全球化进程。针对当前出现的部分反全球化倾向、贸易与投资保护主义以及发达国家和发展中国家在很多议题领域都针锋相对的情况，可提议 G20 层面下的全球治理要纳入更多的全球共赢性的议题。首先对过去及当前全球化的内涵、成绩及阻力进行分析厘清，进而从合理性、正当性和是否有利于全球化等角度去评估涌现出的新议题，判断其对发达经济体和新兴经济体的利弊，并从中选取对双方都有利的议题，确保这些议题成为全球共赢性的议题，通过 G20 推进实现相互信任、相互支持、相互分享的新全球化。

二是提出建设的二十一世纪的新型 WTO，维护全球贸易体系的权威性和有效性。⁵³针对当前多哈回合谈判久拖不决所导致的多边贸易体制受到极大挑战和可能被边缘化的危险，我国可提出未来 WTO 要具备“发展兼容”的特点，即要重视

⁵¹ P. Wonacott, “Chinese World Quiet Clout at Trade Talks,” *The Wall Street Journal*, September 15, 2003; 转引自：徐崇利：《中国的国家定位与应对 WTO 的基本战略——国际关系理论与国际法学科交叉之分析》，载《现代法学》，2006 年第 6 期，第 11 页。

⁵² 安德鲁·F·库珀、阿加塔·安特科维茨：《全球治理中的新兴国家 来自海利根达姆进程的经验》，上海人民出版社，2009 年 8 月版。

⁵³ 感谢社科院何帆的意见和建议。



发展问题，又要关注新的贸易投资规则和议题。一方面，WTO 的未来发展要充分考虑成员结构的变化，给予发展中国家成员和发展问题更多的关注。发达国家成员需要根据自己的实力主动承担解决世界贸易组织发展危机的更大责任，对发展中国家成员和最不发达国家成员更多地开放自己的市场，减免那些高负债成员的债务，为发展中国家成员在履行承诺过程中提供更为实际的技术援助。另一方面，以 WTO 为主的多边贸易体系也要关注更多的新的议题，可考虑把诸如“服务贸易开放”、“高标准的投资开放和投资者保护”、“竞争中立”等发达国家积极倡导的以及反映未来经贸发展趋势的新议题吸收到 WTO 谈判中。既充分考虑发展中成员的利益，又适当照顾到发达成员的诉求，促进 WTO 与时俱进，防止其被边缘化，在最大程度上维护全球贸易体系的权威性和有效性。

三是要求 WTO 牵头对目前 WTO 之外的区域、次区域和双边升级版的自贸协定对全球贸易体系和 WTO 框架的影响提出一个符合经济全球化整体利益的、可有效维护全球贸易体系统一性和完整性的评估。

四是要求 WTO 牵头对贸易保护主义进行评估。反对贸易保护主义在 2008 年以后已经成为 G20 历次首脑峰会的主要议题或者首脑峰会公报中的主要议题，但中国作为第一大出口国在未来理应继续高举反对贸易保护的旗帜。

五是通过早期收获和渐进方式，推动多哈回合谈判和多边贸易体制改革。积极推动包括贸易便利化、粮食安全以及发展中国家的优惠待遇等早期收获达成协议，从制度层面更有效地制约贸易保护主义，重塑更合理的国际经济秩序，为今后 20 年甚至更长时间的国际贸易发展创造稳定安全的环境。加强 WTO 在全球治理中的地位，走出“光荣孤立” (splendid isolation) 状态。在管辖范围方面，WTO 应首先立足于现有协议。在更好地执行现有协议的同时，管辖范围适当扩展到与投资和知识产权等与贸易关系最为密切的问题，同时考虑到发展中国家成员的履行能力，并对它们给予更长的过渡期。

三、倡导议题对中国的意义及其可行性

改革开放三十多年来，中国日益成为世界经济稳定的增长极。尤其是中国加入 WTO 以后，我国开放型经济发展迅速，目前中国已经成为经济全球化最大的受益者之一，也是多边贸易体制最大的受益者之一。而美国带头搞的 TPP 等区域自贸谈判有将中国排除在外另起炉灶的倾向。有鉴于此，维护全球贸易体系的权威性和有效性，保证全球化进程的不断深化，是我国开放型经济持续发展的重要保



障和动力所在。

该议题有可能得到包括发达国家和发展中国家的支持，因为任何一个 G20 成员都不愿公然反对经济与贸易全球化。

第一，多边主义仍然具有生命力，经济全球化趋势不可逆转。虽然目前区域自贸区盛行，但这主要是由于多哈回合谈判迟迟不能结束所导致，区域主义的盛行正说明各国有着强烈的降低贸易与投资壁垒的需求，而背后则不断积累着对多哈回合谈判能够早日结束的期冀。

第二，WTO 相对于其他的国际组织机构拥有更广泛的民主，有改进和发展的空间。尤其是对于发展中成员来说，WTO 是一个他们可以拥有较大权力、与欧美进行谈判的平台，G20 中的广大新兴经济体和发展中国家也希望自身能从贸易与投资的全球化中获取更多的利益。同时，WTO 远不是一个完善的机构，当前 WTO 被认为远远不能担负与全球治理相关的更大责任，它的透明度-监控-监测机制作用有限，因此多数 WTO 成员都要求对 WTO 进行改革，即使结束多哈回合谈判也改变不了对 WTO 进行改革的需求。

第三，多边贸易体制仍应是未来的主流，区域贸易协议是重要补充，正确处理二者之间的关系正成为一个全球性课题。在推进全球贸易自由化过程中，有必要对区域贸易集团进行合理监督和约束，使多边贸易体制与区域贸易协议协调发展。

首先，全球多边主义是区域主义难以根本替代的。较之全球多边贸易自由化，区域自由化仅是次优选择。事实上，区域主义的福利效应具有不确定性，加入一个区域集团并不保证其成员福利的提高。⁵⁴区域主义使最惠国原则成为例外而不是规则，在世界贸易中引起更多的歧视，从而危及 WTO 的根基。区域经济一体化并不能根本解决全球多边贸易体制所不能解决的问题。而且，区域贸易协议在投资自由化和服务贸易自由化领域的进展也有限。迄今为止，大国之间鲜有成功案例，大国与小国之间或者小国之间达成的协议本身的经济意义并不很大。最后，对区域主义的侧重会分散对多边的注意力，分散谈判资源。

其次，区域贸易协议是小多边，不是若干个双边贸易关系的简单组合，也不是全球性多边贸易体制可以取代的。首先，多边贸易体制强调众多成员间的非歧视性、公平竞争、协商解决争端及对贸易政策的审议，强调规则的普遍适用；而

⁵⁴ WTO 秘书处：《世界贸易报告 2007》[M]，中国商务出版社，2008 年版，第 376 页。



区域经济一体化安排则更多强调利益一致基础上的共同行动，目标具体，较易实现。多边贸易体制在全球范围有实施难度，谈判成本高，而在相对有限、利益较为一致的范围内就广泛议题达成协议则是区域经济一体化的优势。多边贸易体制的运行机制灵活性有限，而区域经济一体化允许有更多灵活的安排或创新。



议题五：促进资本在全球范围内的合理流动和有效配置，同时加强风险防范

在本议题下可展开三个部分，即加强全球流动性管理；资本账户开放中的审慎管理原则；鼓励成员国之间进一步开放投资。

一、加强全球流动性管理

（一）议题设置的背景

国际上对全球失衡及其成因进行了广泛讨论，多数观点认为，主要储备货币发行国货币发行过多刺激了美国对进口的需求，是危机前全球失衡的重要原因。美国次贷危机和欧债危机爆发后，主要发达经济体中央银行均从挽救危机导致的急转直下的经济和金融形势角度出发，采取了实质类同但形式各异的量化宽松货币政策。近一段时间以来，金融危机爆发后最严峻的经济和金融形势已基本缓和，但经济复苏（尤其是就业增长）过程仍然较为缓慢且不断反复。在此形势下，主要发达经济体从进一步刺激经济增长和就业复苏的内部均衡目标出发，将量化宽松货币政策进一步延伸和扩展。客观上，量化宽松货币政策的实施对金融市场和实体经济都产生了一定的积极影响。但是，连续多次的量化宽松带来的边际收益已经有所下降，而边际成本、潜在风险及其溢出效应却不断加大，急剧膨胀的央行资产和流动性引发大量的国际资本流动，不仅加剧汇率波动、催生资产泡沫、推高物价水平，给各国造成输入型通胀压力，也对新兴经济体的货币政策带来冲击。

（二）倡导议题的内容

发达经济体基于国内经济目标作出的货币政策决策会产生显著的溢出效应，我国可在 G20 框架下提出加强全球流动性管理的主张，一是要求 G20 主要成员国需认真思考和对待全球资本流动性问题，应在全球层面对流动性进行统一监测和分析，防止流动性泛滥和流动对全球经济产生不利冲击。二是建立国际协调一致的危机防范机制，加强对主要国际储备货币发行国宏观经济政策的监测与约束。三是建立全球危机应对机制，通过改革国际流动性管理机制，加强国际货币基金的反应能力，促进货币当局的合作，改进全球金融监管等途径促进国际货币与金融的稳定，监测与评估国际资金流动状况，构建国际金融安全网。

（三）倡导议题对中国的意义



发达国家的量化宽松货币政策对我国的负面溢出效应表现在多个方面，加大了美元汇率的波动，美元贬值和短期国际资本涌入的背景下，人民币升值压力再次显现，增加了人民币汇率机制改革的难度。导致跨境资金双向流动明显导致管理跨境资金流动难度增大。加强全球流动性管理则需要主要发达国家在出台经济与货币政策时不仅要考虑自身情况，还要充分考虑由此导致的全球流动性泛滥或紧缺所导致的全球资本市场波动加剧的风险，符合包括中国在内的新兴经济体和发达经济体的共同利益。

（四）倡导议题的可行性

金融危机爆发以来美欧日等发达国家的采取的多轮大规模量化宽松政策，造成流动性泛滥和资本的大规模跨国流动，给金融市场发育程度较低，风险承担能力相对较弱的新兴经济体产生了极大的负面冲击。例如 2008 年金融危机期间，净流入新兴市场的国际资本比危机前减少近半，此后又以超过 40% 的速度回升，资本流动规模和速度都远高于 1997 年亚洲金融危机和 2002 年的拉美债务危机。在此情况下，部分国家被迫采取资本管制措施，限制资本流入。以巴西为例，2009 年初，以证券投资为主的国际资本大幅流入，迅速推高资产价格和货币汇率。自 2009 年 10 月起，为控制汇率，巴西政府陆续宣布对流入巴西股市、债市、外汇市场、信贷市场和非公开市场的外国资本征税。印度、阿根廷等国央行也纷纷干预汇市，稳定本币币值。由此可见，本议题的提出将会得到 G20 中绝大多数新兴经济体和发展中国家的认同。因此在策略上，我们可以联合包括印度、俄罗斯、巴西、南非在内的金砖国家以及韩国等其他国家发起有关“加强全球流动性管理”的议题。可首先在金砖国家内部达成共识，统一行动，共同呼吁发达国家不要滥用其货币地位、滥发钞票和采取不负责任的货币财政政策，要求打破旧的不合理国际经济金融秩序。

二、 资本账户开放中的审慎管理原则

（一）议题设置的背景

2007 年金融危机爆发以来，国际资本大规模流动给各国，尤其是新兴市场经济体造成了较大的冲击，甚至部分发达经济体也受到较大影响。鉴于此，基金组织在 2012 年底发布了《资本流动放开和管理：基金组织机构观点》的报告，该报告在继续肯定资本账户开放的同时，对在必要时进行资本管制也给予了积极评价，体现出基金组织在资本账户开放的问题上态度有所变化。报告正面提到了



资本账户开放的潜在风险，对必要的管理措施给予了积极评价。报告认为，资本开放后，在正常时期会增加宏观经济的波动，而在特殊时期这会增加对危机的脆弱性，尤其是在金融监管不到位的情况下，资本账户开放会鼓励金融机构过度承担风险。报告特别提到，历史上伴随着资本账户开放的往往是金融危机，近期的金融危机也显示出，大规模和波动不定的资本流动会带来风险。因此，报告建议要采取稳健的审慎管理框架来管理资本流动。

（二）倡导议题的内容及在我国的现实意义

基金组织报告对我国的资本账户管理提供了有益的参考和借鉴。更为重要的是，从我国以及发展中国家的利益出发，有必要在 G20 层面提出加强对“资本账户开放中的审慎管理原则”深入研究与探讨，促进世界对适当的资本账户管理措施的积极认可。同时加强 G20 国家间的金融监管政策和货币政策的有效协调，切实防范金融风险的跨行业、跨市场、跨国界、跨区界的传染和蔓延。

未来中国资本账户将本着有序、可控的原则逐渐开放。在这一过程中的审慎管理至少可以包含以下几方面的内容：一是资本账户开放的规划要与国内有关改革相配套。从中国的国情来看，最重要的是金融市场的改革，而利率市场化改革又是其中的核心。利率市场化是资本账户开放的一个重要基础，只有在利率市场化的环境中才能孕育出稳健而成熟的金融机构，才能与灵活的汇率配合调节资本流向和国际收支平衡，从而才能在资本账户开放条件下适应市场自身难以避免的各种波动和风险。二是要重视汇率的自动调节作用。中国的资本账户开放也应该重视保持人民币汇率的灵活性，允许其在一定条件和程度上对资本流动自动升值或贬值。三是要重点监控短期资本流动。相对于长期资本，短期资本的波动性更大，且在一定条件下容易引发“预期自致型”货币危机，这会对外汇市场乃至宏观经济产生较大的负面冲击。同时，资本账户开放后短期资本的流动渠道增多，其隐蔽性增强，从而导致信息搜集和监管成本上升，可控性有所减弱。基金组织报告建议采取多种审慎措施对资本流动，尤其是短期资本流动进行管理。具体操作上，可以根据中国金融市场发展程度、金融机构风险管理能力和国际金融市场状况等，对资本账户不同科目的开放程度、同一科目下资本进出的规模和方向、资本的持有期、税率等进行动态调整。

（三）倡导议题的可行性

欧美金融危机爆发后主要发达国家采取的量化宽松政策造成全球流动性加



剧，而很多新兴市场经济体已经面临持续大规模的短期资本流入，在此背景下，诸如巴西、韩国等在过去已经充分开放资本账户的新兴市场经济体，近年来也开始重新采纳一些资本流动管理工具以应对大规模资本流入。长期以推动资本账户自由化为己任的国际货币基金组织，也改变了对资本账户管理的看法，表示资本账户管理应该与宏观经济政策、宏观审慎监管一起，成为新兴市场国家管理国际资本流动的重要工具。说明加强资本账户开放中的审慎管理具有广泛的共识，大多数国家接受程度较高。与此同时，国际货币基金组织在资本账户开放问题上态度的转变也反映了一种共识。

三、鼓励成员国之间进一步开放投资

（一）议题设置的背景

第二次世界大战后，围绕着对外资待遇的分歧，发达国家和发展中国家就国际投资规则的目的、结构和具体内容反复博弈、谈判，形成了双边、区域和多边协定（如与贸易有关的投资措施等）共存、相互区别又相互重叠的国际投资规则体系，涉及投资自由化、投资保护、投资争端解决程序等各方面的内容。纵观当前国际投资体系，存在以下特征：一是国际投资协议呈现双边化、区域化、碎片化趋势，缺乏一套全球性的投资规则，二是国际投资规则的执行成本越来越高，三是发达国家占据绝对主导地位，四是国际投资争端增加，发达国家寻求建立新的投资争端解决机制。此外，在吸引外资时，各国不仅仅关注外资的数量，更关注投资的“可持续性”，即投资对于社会、环境发展的贡献。这种对待不同类型国际投资的态度变化，也催生了国际投资规则内容的变化。因此，随着国际投资协议体系日益分散化、多层化，协议的数量、广度和复杂性不断增加，国际投资保护主义上升，发展中国家面临更加艰巨的挑战。

（二）倡导议题的内容

我国可在 G20 框架下，就各成员国加强双向投资，防止投资保护主义方面提出以下几方面主张：

1. 在 G20 框架下寻求更加统一平衡、一致、有效的国际投资促进与保护制度，促进和保护投资在国际间的双向流动。可以与贸发会合作，在 G20 平台下，进行多边投资机制改革，在各种双边投资条约的基础上，构建全球统一的投资促进与保护架构，逐步消除不同法律文件之间的冲突；各国重新评估本国的国际投资政策，使投资政策更加符合新的国际投资趋势。努力建立一个国际投资准则，



并使该准则具有足够的透明度、稳定性和弹性，反对国别歧视，帮助世界各国在投资自由化和规范投资管理之间寻求一个平衡点。G20 可以邀请联合国贸发组织起草相关文件，提供相关信息，并提出建议。

2. 提高投资保护标准，稳步推进投资自由化。各国都应坚持投资活动引导资源流向实体经济和激励企业家创新精神的积极作用，促进国际金融投资和直接投资协调发展，尤其需要改进国际投资中介机构的服务功能，对投资银行、咨询机构、会计、审计、信用评级机构等进行改革并加强监管，要求这些中介机构对企业对外投资的成立、发展、重组和终结等全过程提供服务，并强调它们的社会责任。发展中国家逐步有序地开放资本市场，促进资本市场的有效竞争和健康发展。

3. 在国际投资规则中逐步引入企业社会责任条款，引导投资向可持续发展领域过渡。在国内层面包括整合投资政策与发展战略、纳入可持续发展目标。在国际层面上，需拓展国际投资协定中促进发展的内容并平衡东道国与投资者的权利与义务，并与可持续发展目标保持一致。

（三）倡导议题对中国的意义

1. 有利于改善我国的投资环境，更多更好地利用外资，融入全球分工体系。

2. 降低我国企业对外投资面对的保护主义壁垒。目前中国目前已经是全球第五大外国直接投资的输出国，我国海外投资的权益问题也将变得更为显著和紧迫。2012 年 4 月，欧盟和美国做出了关于国际投资共同原则的声明，提出了 7 项原则。中国可以利用中美 BIT 这一协定作为一个构建多边投资框架的范本和平台，从而撬动多边投资体系的建立。

3. 高标准投资保护措施符合中国“走出去”战略的客观要求。从我国的现实情况看，中国已经开始逐步接受国际高标准的投资保护措施，并在与发达国家的双边投资条约中尝试接受最低待遇标准、禁止绩效要求等内容，放宽资金转移限制，全面接受国际仲裁，投资保护标准正在与发达国家的保护标准趋于一致。

4. 有助于平衡跨国公司权利和义务，并规范中国跨国企业的投资行为，改善海外形象。中国在国际投资规则实践中仅仅在部分投资协议中涉及跨国公司的义务，如不从事侵犯劳工权利、污染环境和腐败的行为，没有规定其为社会发展所必须履行的积极义务。近年来一些跨国公司在华经营过程中，发生了污染环境、从事行贿腐败等忽视企业社会责任行为，造成严重的环境和社会后果，中国有必要借鉴《OECD 跨国公司准则》、《联合国全球契约》的内容，在国际投资协议谈



判中倡导引入企业社会责任条款，平衡跨国公司的权利和义务，促使跨国公司承担必要的社会责任。同时，引入该条款也有助于改善中国跨国企业海外形象与当地社会的良性互动，促进中国对外投资持续健康发展。

（四）倡导议题的可行性

该议题的提出应能引起广泛的关注和支持。因为目前各国都越来越关注多边投资协定谈判，现有的国际投资规则中虽然涉及到促进投资自由化、投资保护和投资争端解决程序，各国也实施了一些促进投资的政策，但投资者仍面临投资壁垒、歧视性待遇以及政策法规的不确定性，容易导致国际投资摩擦。此外，双边和区域性投资协议虽然在一定程度上有利于外国直接投资，但可能导致国家利己主义和以自我为中心解决问题的发展，各种不同规则之间也必然会产生冲突，而乌拉圭回合多边协议所涉及的投资领域和规则非常有限。因此，在 OECD 推动下，一直谋求制订一项完整、系统、全面的多边投资协定。但由于投资自由化和投资保护程度高，对国内竞争政策影响大，OECD 各方在多边投资协定谈判中存在着分歧，主要集中在劳工和环境标准、例外和保留、法律的域外适用、法律冲突和再投资障碍以及知识产权和争端解决问题上。目前，不仅发达国家，而且一些新兴经济体和发展中国家越来越关注多边投资协定的谈判。基于此，各国可以考虑通过权威的国际经济合作组织统领全球投资规则治理。



议题六：能源、粮食与大宗商品

一、G20 应对大宗商品问题的背景

G20 经济总量约占世界的 88%，人口约占 64%，基本覆盖了世界主要发达国家和新兴经济体，包括了主要的大宗商品供应国和消费国，具备承担大宗商品市场全球治理的基本条件。在 G20 框架下开展大宗能源资源市场全球治理符合各国的普遍利益。在这个体系框架下，主要大宗商品供应国、消费国、中转国共同讨论能源政策、市场建设、定价机制、运输通道安全等重大问题，形成有约束力的机制和共同行动计划，从而可以建立起一种集体安全体制。从参与方基础看，无论资源富国还是资源贫国，无论是发达国家还是发展中国家，面对全新的大宗商品市场环境，都有可持建立国际大宗商品市场治理机制的愿望。

对能源、粮食等大宗商品问题的关注，G20 主要从以下三个方面展开：

(一) 应对大宗商品价格波动。2010 年 10 月，时任意大利总理贝卢斯科尼在给 G20 领导人的信中称，包括原油在内的商品价格的大幅波动对穷国造成了令人担忧的影响，并可能对全球需求及价格水平带来负面影响，呼吁 G20 领导人采取措施抑制投机导致的原材料价格大幅波动⁵⁵。2011 年 2 月，世界银行行长佐利克也指出，全球将面临大宗商品价格全面上涨趋势，G20 必须对此做出应对。⁵⁶

从 2011 年起，G20 逐步加强对大宗商品价格波动的关注力度。作为 2011 年轮值主席国，法国提出控制原材料价格波动是其首要目标之一。2011 年 4 月，在华盛顿召开的 G20 财长和央行行长会议上，各国财长和央行行长指出，考虑到石油等大宗商品价格进一步上涨，应该维护石油、粮食等大宗商品价格的稳定。2012 年，墨西哥担任 G20 轮值主席国，应对商品价格波动仍是其优先事项之一，同时强调对粮食安全的管制，避免粮食价格出现波动。

2012 年，G20 领导人在墨西哥洛斯卡沃斯举行首脑峰会，并发布《二十国集团洛斯卡沃斯峰会领导人宣言》。《宣言》指出 G20 已经意识到过大的商品价格波动对所有国家产生重大影响，降低商品价格波动是减少贫困和促进经济增长的重要组成部分。为此，G20 在以下几个方面采取行动：第一，同意 G20 对商品价格上涨对经济的负面因素进行评估；第二，承诺增强透明度和避免滥用金融商品市场，包括场外交易、市场监管当局有效干预的权力、适当的调控监管框架。第三，

⁵⁵ <http://finance.qq.com/a/20101110/006563.htm>

⁵⁶ <http://roll.sohu.com/20110204/n302863602.shtml>



继续致力于建设运转良好和透明的能源市场，继续努力改善石油数据的及时性、完整性和可靠性。第四，加强同国际组织在大宗商品价格波动方面的沟通与协作。

（二）能源问题（包括从绿色环保和可持续发展的角度讨论能源问题）以及能源安全问题。在 G20 会议上已形成了若干关于能源合作的共识，如 2005 年第七届 G20 财长和央行行长会议上提出“维护全球能源稳定是共同责任”。2011 年戛纳峰会上提出“改进能源市场，抗击气候变化：提高能源市场的效能和透明性”等倡议。2013 年，俄罗斯担任 G20 轮值主席国，稳定发展全球能源市场成为 G20 关注议题之一。2013 年 7 月，G20 在俄罗斯圣彼得堡召开大宗商品和能源市场会议，呼吁将发展绿色经济作为世界经济发展的新动力，建议从加强能源利用和利用智能能源等方面减少能源消耗，发展无污染能源的开发利用。会议还对大宗商品和能源市场前景、增加大宗商品市场透明度和功能性、支持对可持续能源投资等议题进行深入探讨。目前，虽然尚未在能源领域形成明确的合作机制，但 G20 的共识有利于将地区合作共识和本组织的共识推向全球共识，并与联合国的能源合作机制、联合国开发计划署、环境规划署和工业发展组织有关能源合作的规划、构想和标准衔接。

（三）粮食安全问题。粮食安全一向是关系到国家经济发展和政治稳定的重要因素。近年来，由于极端天气频发，粮食期货与金融衍生品投机，快速增长的新兴经济体对食品需求的提升，以及对生物燃料的需求，使得粮食供应严重不足，全球粮食危机频发。2008 年粮食危机期间俄罗斯、乌克兰、印度、阿根廷停止粮食出口。2008 年极端天气和流入大宗商品市场的对冲基金以及其它投机者导致粮食价格飙升，造成至少 1 亿人陷入极度贫困，全球有十亿人陷入饥饿状态。根据新英格兰复杂性系统研究所的模型预测，由于玉米转化为乙醇的工业用粮和金融投机等因素，再加上全球粮食主产区的美国干旱，如果没有实施足够的政策措施，2012 年年底至 2013 年有可能出现新的粮食危机。

粮食安全已经成为 G20 平台上一个重要的话题，但是至今还未形成具体的合作倡议。针对各国人民和政府可能遭遇的粮食危机，亟待 G20 做出相应的反应和协调。为此，我们可在 G20 平台上提出加强粮食安全建设的倡议。

二、中方的利益诉求与关切

（一）控制大宗商品价格波动。稳定大宗商品价格有利于促进世界经济平稳增长，控制大宗商品价格波动应该从供给方、需求方以及金融货币因素三方入手。



在供给面，应采取措施扩大产能，保持大宗商品供给平稳；在需求方，从可持续发展角度出发，抑制不合理的大宗商品需求，稳定供求关系；对于金融货币因素，应加强金融市场监管，增强市场交易的透明度，抑制投机炒作行为，避免大宗商品价格脱离实体经济影响过度波动。

(二) 能源安全领域。中国倡导在 G20 下建立涵盖能源生产方、消费方、中转方的全球能源市场治理机制，制定公正、合理、有约束力的国际规则，构建能源市场的预测预警、价格协调、金融监督、安全应急等多边协调机制，使全球能源市场更加安全、稳定、可持续。⁵⁷

(三) 粮食安全领域。粮价波动成为影响粮食安全的重要因素，应将粮食价格形成机制同保障全球粮食安全结合起来。在实体经济、贸易、金融等方面共同采取行动，构建先进的农业技术研发推广和农业生产的储备体系，形成公平、合理、非歧视的国际粮食贸易体系，促进国际粮食市场健康稳定有序发展。同时，粮食价格也与国际发展合作密切相关。应该促进对发展中国家粮食种植的技术转让和资金支持，积极帮助发展中国家实现粮食安全。⁵⁸

三、中方参与 G20 大宗商品议题的主张

(一) 应对大宗商品价格波动

1. 加强对供给端的管理。目前大宗商品供给端问题可能来自四个方面：(1) 由于投资不足，造成生产能力受限，造成价格波动；(2) 地缘政治因素，影响大宗商品生产，如中东北非动荡影响石油生产；(3) 大宗商品出口国施加贸易保护措施，限制相应商品出口造成全球供给受限；(4) 天气、自然灾害造成大宗商品特别是粮食生产受限。

从以上四个方面来看，在 G20 框架下，比较容易采取应对措施的是第 1 项和第 3 项。为此，建议一是在 G20 框架下，加强对大宗商品生产设施的基础性投资，建立缓冲机制和安全网，确保大宗商品生产供给保持平稳，(是否可建议建立类似某种生产基金，特别是农业)；二是从维护自由贸易秩序出发，避免某些大宗商品生产国采取贸易保护措施，限制大宗商品出口。

2. 加强对需求端的管理。从可持续发展角度出发，努力降低对能源等大宗商品不合理的需求，也可以利用这一机制，对国内能耗部门形成倒逼。同时积极寻

⁵⁷ http://news.xinhuanet.com/world/2012-01/16/c_111442816.htm

⁵⁸ <http://finance.sina.com.cn/j/20111104/052210753287.shtml>



找替代品及开发再利用技术，发展绿色经济。

3. 加强对大宗商品“金融化”的监督，规范市场秩序，限制国际资本对大宗商品的投机炒作行为。要求 G20 会同国际组织（如国际证券事务监察委员会组织）就加强对大宗商品衍生品的监管拿出建设性方案；要求 G20 同国际组织（如 BIS, FSB）就限制国际资本投机大宗商品拿出建设性方案；要求 G20 同国际组织（如国际货币基金组织）加强对美元汇率的监督，避免美元汇率波动对大宗商品价格波动造成影响。

总体上，大宗商品价格稳定有利于世界经济发展，也有利于各国经济平稳发展。但是，对不同成员国仍会带来差别性影响。

1. 对大宗商品生产国有利有弊。加大对大宗商品生产投资将会受到大宗商品生产国的支持，但是限制其进行出口贸易限制将会造成这些国家反对，例如巴西、澳大利亚等国。

2. 对大宗商品需求国来说，从 G20 层面迫使其降低能源消费也许难以接受，同时从中国自身来看，也许会受到本国发展阶段能源需求结构的制约，或受到国内利益集团的抵制。

3. 美、英等金融强国难获支持。在稳定国际市场大宗商品价格方面，美、英等国是金融衍生品最丰富、交易最频繁的国家，抑制国际大宗商品价格，难免会对这些国家的金融体系造成影响，同时，对美元进行监督，美国恐难同意。

（二）能源安全问题

1. 充分利用 G20 平台，继续提出和完善全球能源治理的倡议，推进全球能源合作机制的建设，同时强调全球能源合作机制的综合性、包容性、开放性和协调性。最终，不论是地区性多边能源合作机制，还是全球性能源合作机制，都不是一方“推销”的结果，而是若干主要国家因共同利益而相向而行、共同努力的结果。通过培育共识、规则和惯例来培育新世纪 G20 的能源合作文化。

2. 中国应积极参与多边能源合作，坚持“多方参与、重点推进、相互借鉴”的原则。多方参与是为了多方适应和跟进，共谋稳定、持续和安全的能源合作，并在机制建设上相互借鉴；在特定时期，应有目的地推进地区性多边能源合作以及全球性能源合作的进程。我国参与多边能源合作的总原则是平等参与。但从现实主义的角度和历史经验看，大国在国际秩序的调整中历来发挥着主导的作用。长期以来，许多大国对国际能源治理体系的主导权进行激烈的争夺。平等参与并



不限制大国的主导权和影响力。考虑到我国的崛起，国际地位的上升和可持续发展的需要，我国必须在参与目前国际能源合作格局的“再平衡”中，在特定的多边能源合作机制建设中发挥主导作用，并加强与其它大国的协调，比如在上合组织中与俄罗斯的协调合作，在金砖国家中与各个轮值主席国的协调合作，在 20 国集团中与不同地区和不同经济体（美国、欧盟、俄罗斯和沙特等）和重叠成员国的合作。

3. 积极支持和参与联合国能源合作机制，推动和落实联合国的能源合作机制，构造出新的全球性的能源治理体系。联合国是世界各国广泛参与、最具代表性和权威性，并且以促进社会经济可持续发展为宗旨的国际组织。联合国在维护世界能源安全与发展问题上肩负重要使命，建立了一系列重要的机制，包括为 2002 年可持续发展世界首脑会议提出的在可持续发展领域进行全系统机构间合作的联合国能源治理机制倡议，主要是倡议所有成员国为了实现可持续发展作出协调一致的努力，促进各成员国有效参与联合国能源问题决议的实施。

4. 注意不同地区多边能源合作的不同侧重点。在近期和地区层面上，建议以推动上合组织多边能源合作机制建设为重点，以确保能源供应安全为重点。在运作上突出参与国利益间的平衡和我方的作用。目前，中俄双方配合，与其它参与国共同推进上合组织能源俱乐部的建立是一个有效切入点，也是一个较为成功的案例。在合作内容规划和合作机制建设中，应强调过渡性、包容性、共生性，做好磋商协调工作。

（三）粮食安全问题

1. 改进现有粮食储备机制，防范因粮食危机带来的严重的社会政治危机。粮食危机频发可能导致社会分裂。历史上有很多“粮食暴乱”的例子，如 1848 年欧洲的粮食暴乱和社会动荡。虽然很多其他因素也会导致社会动荡，但是粮食短缺或高价通常会成为暴乱、动荡或者革命的基础。这场粮食危机引发 30 多个国家发生暴乱，并引发了“阿拉伯之春”运动。民间抗议迸发不仅仅反映对政府长期失败的不满，更重要的是由于食品价格上涨给脆弱人群带来的令人绝望的困难。

对于粮食短缺危机，现有渠道主要是通过联合国主要机构（世界粮食计划署等）以及双边合作等方式保障粮食的基本供应。但是，随着粮食价格的不断上涨，国际组织的救助能力受到限制。以世界粮食计划署为例，2011 年该署购买食品



类商品的价值约合 120 亿美元，其中 8.7 亿美元来自发展中国家。食品的价格每增加 10%，每年就得多支付额外的 200 万美元来购买相同数量的食物。粮食价格上涨会从两个方面来影响世界粮食计划署：需要粮食援助的人在不断的增加，为援助他们而购买粮食的成本就会不断上升。在粮食问题最为严重的 2008 年，由于受制于国际粮食价格高涨，该署实际减少了粮食援助数量。因此，必须对现有粮食储备机制进行改革。

2. 构建跨境农产品生产合作社。各国可以在 G20 全球经济治理框架下，吸收亚洲农村合作化生产经验，构建全球农产品合作生产网络。在 G20 成员国间建立土地、技术以及资本的互换安排机制，组建粮食合作化生产平台。拓展可能的合作模式，充分发挥地广人稀地区的土地优势、农业发达地区的生产优势、以及工业发达地区的资本优势。寻求全球层面的生产合作，努力解决农产品生产供应问题，保障全球人民的基本生活需求。在国际粮食计划署、国际援助机构以及国家间双边援助的协助下，将其作为发展欠发达地区的重点合作领域。

3. 建立余粮储备信息共享机制建设。G20 可以责成世界粮农组织牵头提供可行性报告和技术支持，构建全球余粮储备交互机制。部分国家建设有国家粮食储备机制以应对自然灾害等突发性事件。粮食储备往往作为生命线的形式存在，因此公布实际的粮食储备数量对很多国家来说仍有难度。但是，可以倡议各国提供必要的基本储备以外的余粮储备数据（如与丰收稳定粮价导致的粮储等）。这一合作一方面有助于缓解其他国家的粮食需求，另一方面也有助于丰收国能在全球范围内将粮食储备效率化。



议题七：推进国际货币体系改革

一、议题设置的背景

全球金融危机的爆发突显出国际金融和货币体系内在缺陷，例如：过度依赖主权货币（美元）作为国际储备货币、跨境资本无序流动、金融部门监管不完善、国际货币基金组织份额和治理结构不合理，对主要储备货币发行国缺少有效监督等。对此，国际金融和货币体系改革逐步成为 G20 的重要议题。

二、国际金融和货币体系改革已经取得的成果

（一）**扩大全球危机救助“防火墙”规模。**2009 年 4 月伦敦峰会确定，为国际货币基金组织和世界银行增资 1 万亿美元，同时增加 2500 亿美元的国际货币基金组织特别提款权配额，为稳定全球金融市场，保证危机国家能够得到足够的资金支持做出积极贡献。在欧债危机恶化的背景下，2012 年 6 月洛斯卡沃斯峰会再次宣布向国际货币基金组织增资不低于 4500 亿美元，为欧债危机恶化可能产生的巨额资金需求做好准备。

（二）**推动国际货币基金组织和世界银行等国际机构治理结构改革。**为纠正国际货币基金组织等国际机构中新兴市场和发展中国家发言权和代表性不足的问题，2009 年 9 月匹兹堡峰会承诺将新兴市场和发展中国家在国际货币基金组织的份额提高 5%以上；发展中国家和转型经济体在世界银行至少增加 3%的投票权。2010 年 6 月多伦多峰会确定，增加新兴市场国家官员和学者担任世界银行、国际货币基金组织及其他国际金融机构高管的比例。2010 年首尔峰会落实匹兹堡峰会承诺，宣布国际货币基金组织份额由发达国家向新兴市场和发展中国家转移 6%。改革生效后，我国在国际货币基金组织的份额将上升至第三位，印度、俄罗斯和巴西的份额也全部进入前十，新兴市场国家在国际货币基金组织的代表性和发言权显著增强。

（三）**推动国际货币基金组织监督改革。**为改变国际货币基金组织监督过于偏重汇率，对主要储备发行国的国内政策缺乏有效监督，未能对全球金融危机做出有效预警的状况，2011 年戛纳峰会呼吁加强国际货币基金组织监督，提高监督的全面性、公平性和有效性，扩大监督范围到金融、货币和财政等宏观政策，加强对政策的溢出效应、资本流动和全球流动性的跟踪和监测。G20 的呼吁得到了国际货币基金组织的积极响应，国际货币基金组织于 2012 年 7 月通过新的《双边和多边监督决定》，修正了 2007 年监督决定中过度偏重汇率监督的问题，扩大



了监督范围；自 2011 年起，国际货币基金组织已经连续两年发布《溢出效应报告》，分析美、欧、中、日、英五大经济体的溢出效应；国际货币基金组织近两年来还公布了一系列关于资本流动的报告，并认可了资本管制在特定条件下的合理性；国际货币基金组织还和国际清算银行（BIS）等国际机构一起，加强了对全球流动性的跟踪和研究，并正在探讨将全球流动性纳入国际货币基金组织监督的方式和可能性。

（四）呼吁改革国际货币体系。国际货币体系改革是法国作为 G20 主席国期间的主要议题之一，并得到包括中国在内的新兴市场国家的积极响应。2011 年 3 月，在法国推动下，在中国南京召开了“G20 国际货币体系高级别研讨会”，探讨国际货币体系的现状和缺陷、资本流动管理、全球流动性管理以及加强国际货币基金组织监督等问题。加强国际货币基金组织特别提款权（SDR）的作用是改革以美元为主导的国际储备货币体系的一项重要提议，G20 戛纳峰会宣布，在 2015 年或之前按照现有标准对 SDR 的货币组成进行评估，以更好地体现各种货币在全球交易和金融系统中发挥的作用。按照现有标准评估 SDR 货币组合保证了发达国家不会为新兴市场国家货币加入 SDR 设置新障碍，为包括人民币在内的新兴市场国家货币加入 SDR 创造了可能性。2014 年利用第十五次份额改革将中国份额上升至第二位，确保新兴市场和发展中国家的份额得到明显提升。

三、国际货币基金组织下阶段对我国有重大影响的改革

首先是份额调整。为落实 G20 领导人首尔峰会共识，基金组织在 2013 年 1 月前全面评估份额公式，在 2014 年 1 月底前完成第十五次份额总检查。份额公式是基金组织计算成员国份额时所使用的公式，但份额调整并不完全依赖份额公式，还需综合考虑其它因素，计算份额与实际份额往往存在差别，目前使用的份额公式由基金组织理事会于 2008 年 4 月通过。

2013 年 1 月，基金组织执董会以《份额公式审查结果——执董会向理事会提交的报告》形式完成份额公式审查，该报告对于各变量审查结果均采用开放式表述，即列出共识和分歧但未做结论，意味着此次份额公式审查未能形成新的公式。如果份额公式审查以保留现有公式为结果，从对我直接影响看，中国计算的份额也应大幅增加。使用现有公式计算，用最新数据测算中国的份额应提升为 10.1%。如果 2014 年 1 月第 15 次份额总检查顺利按时完成，基金份额应会进行新一轮的调整，中国的份额有望再次提高。在第 15 次份额总检查的框架下努力



推进份额公式改革完成，将有助于更好地反映成员国在世界经济中相对权重，提高新兴市场和发展中国家的发言权和代表性，并保护最贫穷国家的发言权。俄罗斯已将保证第 15 次份额审查顺利完成作为其担任 G20 主席国期间的重要成果，并希望在 9 月圣彼得堡峰会期间，各国领导人能就份额审查的关键内容达成共识。

其次是 SDR 构成货币的调整。2015 年中国应争取利用 SDR 审查的机会使人民币进入 SDR。1969 年，国际货币基金组织创设特别提款权（SDR），分配给成员国作为一种补充性国际储备资产。SDR 的价值由一篮子货币决定，基金组织每五年审查一次。目前 SDR 篮子货币的选择标准有两条：一是发行国货物和服务出口居世界前列；二是为“可自由使用”货币，即在国际交易中被广泛用于支付，并在主要外汇市场被广泛交易。目前的 SDR 货币篮子由美元、欧元、日元和英镑等四种货币组成，权重分别为 41.9%、37.4%、9.40%和 11.3%。

2011 年 G20 主席国法国将国际货币体系改革列为主要议题之一，讨论焦点之一是 SDR 货币篮子的改革问题，人民币被认为是扩大 SDR 货币篮子的最有力的候选货币。多数国家支持扩大 SDR 的作用、完善 SDR 货币篮子来促进储备货币多元化，增强国际货币体系的稳定性。2011 年 11 月 G20 戛纳峰会公报同意 SDR 货币篮子应逐步调整以反映货币在国际贸易和金融体系中的作用，希望基金组织最迟在 2015 年前，以现有准入标准为基础，对 SDR 货币篮子进行审查。

四、如何在 G20 框架下推动我国在基金的工作

充分发挥 G20 的优势，推动保持基金组织改革。基金组织的成员国众多，利益分化严重，一些改革有零和博弈的性质。同时，作为一个巨大的机构，基金组织也有自身的惯性问题，大刀阔斧的改革方案往往很难产生于内部。

G20 平台不同于基金组织，成员国相对较少，协调难度要小于基金组织，而且 G20 的决策又可以主导基金组织的决策。同时，G20 主席国往往希望自己担任主席国期间推动一些事情，达成一些切实的成果。因此，可以通过 G20 的平台来保持基金组织自身的改革势头，将基金组织改造成一个更具代表性，更公正和更有效的多边政策协调监督和危机救援机构。基金组织的治理结构存在的问题不是一时间能够改变，同时欧美对基金组织的主导地位也不是短时间就消失。因此，基金组织的议程很容易被部分国家所左右和绑架。



G20 则不同，新兴市场国家代表性更强，同时决策机制以共识为主，一部分国家很难将自己的意志强加于人。因此，中国可以充分利用 G20 平台，引导基金组织的议程设定，防止基金组织的议程被部分国家所绑架。

(一) 以 G20 督促基金组织推进对我国有利的改革。促成国际货币基金组织根据份额公式对各国份额继续做出实事求是、与时俱进的调整。其次，从目前人民币国际化的情况看，人民币距离“可自由使用”的距离已经不太遥远，2015 年 SDR 审查应是人民币进入 SDR 的一次良好机会，中国可以运用 G20 平台合理推动此事。推动人民币加入 SDR、助推人民币国际化进程。

(二) 主动承担适当责任并做出更大贡献。由于我们在基金组织中的份额逐步提升，且我们的 GDP 已升至第二位，我们应该积极主动地承担更多责任，做出相应贡献。日本在多做贡献方面比我们有经验。以日本在危机中出资 1000 亿美元为例，出资相当迅速，这是因为日本对其中关键利益和规则的熟悉和把握，首先这 1000 亿美元只是承诺，而非实际放款，第二即使实际放款，其收益也大体相当于购买美国国债。日本出资可获得合理的投资回报，第三，这部分投资在国际上属于最优先偿还的债务，几乎没有信用风险，日本的出资提升了日本的政治影响力，在政治和经济层面名利双收。

我们是后发国家，缺少在国际组织中运筹帷幄的经验，因此要学会利用好基金组织这一平台，善用自身实力，增加我们的话语权，在后期的 G20 相关议题中发挥更大的影响。



第三节 积极参与对我有益的议题

议题八：金融监管体系规则的国际制定

一、议题设置的背景

2008年美国次贷危机引发的全球金融危机暴露出金融监管的严重缺陷。G20领导人历次峰会要求G20成员率先对金融部门进行改革，成为全球金融监管改革的原动力。遵照G20要求，金融稳定理事会和国际标准制定机构积极制定一系列金融部门改革动议，以重塑全球金融体系。

二、议题涉及的主要内容

2008年11月，G20华盛顿领导人金融峰会在《行动计划》中明确要求各国加强透明度和问责制、改进金融监管、加强金融市场完整性建设、增进国际监管合作。同时，还要求金融稳定理事会的前身机构——金融稳定论坛将重点放在标准制定上，并将其成员扩展至新兴市场经济体。这是G20领导人为应对全球金融危机制定出的金融部门改革路线图，金融稳定论坛成为落实路线图的重要机制。正是这一重要使命促使其迅速转型。

2009年4月G20领导人伦敦峰会专门发布《加强金融体系》声明，要求在金融稳定论坛基础上建立金融稳定理事会，从原来推进标准制定的论坛转变为推动全球金融部门改革的核心协调机构。峰会要求转型后的金融稳定理事会把工作重点放在参与宏观经济和金融部门风险的早期预警并提出政策建议，推动建立识别宏观审慎风险的监管体系，加大对系统重要性金融机构、工具及市场的监管，出台薪酬原则，加强银行体系资本充足率，打击包括“避税天堂”在内的不合作地区，建立全球会计标准以及加强对信用评级机构的监管等。可以说，《加强金融体系》的声明是对《华盛顿行动计划》的扩展和细化，通过明确金融稳定理事会的任务全面提出危机后金融监管改革的整体框架。

三、中国参与有关工作的收获及其积极意义

我国积极参与了金融稳定理事会和主要国际标准制定机构的工作，参与有关国际金融标准的制定，在国内按照G20承诺积极推进金融改革。一是根据巴塞尔协议第三版规定要求银行建立高质量资本，降低顺周期性。二是解决跨境处置和系统重要性金融机构问题，强化危机管理机制。三是开发宏观审慎性框架和工具，实现并确保宏观审慎管理与微观审慎监管之间的平衡。四是强化会计准则。五是



改革薪酬标准促进金融稳定。六是完善场外衍生产品市场。七是加强对信用评级机构的监管。八是建立联合监管机制。九是强化遵守国际监管标准。

我国金融部门的改革开放与发展需要与国际接轨,应大量地学习和吸收国际经验与规则。参加FSB等组织的工作,可以使我们在规则制定过程中,表达自身的诉求和需要,培养人才,及时了解国际动向,为我国金融发展服务,并避免对我不利的规则出现。



第四节 妥善应对我处于弱势的议题

议题九：竞争中立原则

一、竞争中立原则议题的背景及各国态度

竞争中立的经典定义来自澳大利亚。澳大利亚国库部和财政部于 2004 年联合发布的《澳大利亚政府对经理人的竞争中立指引》明确规定，竞争中立要求政府企业不得因其国有性质而享有高于私营部门竞争者（或潜在竞争者）的竞争优势。⁵⁹在《经合组织国有企业公司治理指引》报告中，OECD 也指出，为了避免市场扭曲，国有企业应该保证在市场竞争中与私营企业处于公平竞争的状态。⁶⁰

2007 年美国次贷危机以及 2010 年欧洲主权债务危机的爆发，改变了以往新兴经济体总是经济危机薄弱环节及策源地的局面，金融危机所带来的经济衰退或增长乏力让发达市场开始全面反思自身的竞争优势和经济安全及增长机制。在这种情况下，竞争中性原则成为发达经济体维系其对新兴经济体相对优势的制度安排之一，美国、欧盟、澳大利亚等加紧推动 OECD 成员国及其他非成员国建立“竞争中性”政策框架，并且在各类双边及多边谈判中宣扬“竞争中性”，力图将这一国内政策，推动成为国际经济合作的通行准则。2012 年在墨西哥洛斯卡沃斯 G20 财长会上，美国国务卿希拉里在演讲中提出 G20 国家应该遵守“竞争中立原则”。她指出全球存在“国家资本主义”倾向，部分国家国有企业和受国家控制的企业受到政府在资源、竞争保护方面的偏爱，并伤害了外国竞争者和地方企业。之前，美国副国务卿罗伯特·霍马慈也多次提及“竞争中立”，要求调整现有国际经济规则以弥补现阶段国际经济规则无法保证国有企业和私营企业公平竞争的缺陷。

发达经济体一直是竞争中立原则强有力的支持者，我方可能会面临来自这些国家较大的压力。美国相关官员指出金融危机爆发以来，以国家为后盾的国有企业和主权基金等开始大规模进入市场，政府的介入扭曲了市场，这种国家资本主义的做法不仅使美国无政府背景的公司竞争中处于不利地位，还威胁到了自由资本主义制度。因此，美国除了同发达经济体一起致力于建立“竞争中立框架”，同时为争取非经合组织成员国的支持，美国还准备积极参加联合国贸发会议，并

⁵⁹ <http://www.finance.gov.au/publications/finance-circulars/2004/01.html>

⁶⁰

<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/oecdguidelinesoncorporategovernanceofstate-ownedenterprises.htm>



已经在 TPP 中写入了“竞争中立”条款。

其他发达经济体大都已经承认竞争中立原则。OECD 极力推动建立竞争中性原则，以促使 OECD 成员国对国有企业参与竞争保持中立。在欧盟内部，欧盟要求不管是国有企业还是私人企业的经营活动都受欧盟条约中的竞争中立条款约束，明确指出欧盟的国有企业受竞争法的管辖，成员不得以任何理由或措施对抗这条规则。其他发达经济体如澳大利亚、日本等都会对竞争中立原则表示支持。

在这种情况下，中国可争取的对象主要在其他发展和新兴市场国家，这些国家都有国有企业，实施竞争中立原则将会限制本国国有企业的发展。同时，从发达经济体来看，竞争中立原则也会影响到其大型国有企业的发展，从这个角度看，发达经济体内部也有可争取的对象。

二、中国改革开放与竞争中立原则是一致的

整体来看，无论中央政府还是地方政府，中国政府并不排斥作为原则的竞争中立，并且历来也是遵循这一原则并按照自己的节奏和步伐在不断优化政府与企业的关系、改善中国的竞争环境。

中国虽然没有官方提出的竞争中立原则，但符合这一内涵的政策早在 20 世纪 90 年代就已经起步了。

“十四大”确立建立社会主义市场经济体制和国有企业建立现代企业制度的目标。以产权制度和股份制改革为核心，实行政企分开，改变政府直接经营企业的状况，实现国企所有权与经营权的分离，这可以说是实施竞争中立政策的重要一步。

其后，国家进一步放松或取消政府对各行业的管制，甚至以优惠手段引入民间资本和国外资本，营造相对公平的竞争环境，这一努力从未懈怠。

实际上，目前中国的国企绝大多数都是上市公司，市场已经成为国企最强有力的约束条件。

2005 年，国务院制定颁发了《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》（俗称老 36 条），2010 年颁布了《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（俗称新 36 条）。2012 年，有关部门贯彻落实国务院部署，着眼于降低准入门槛、创造公平竞争条件，又制定出台了 42 项“新 36 条”的实施细则。细则相比之前的非公条例，开放领域广，门槛更低，操作性也更强，突破了此前民间投资的“禁区”，拓宽了民间投资的领域和范围，



在铁路、电信、金融、证券、卫生等领域进一步降低了准入门槛。除了中央政府之外，各地方政府也致力于出台遏止国有背景优势、符合竞争中立原则的措施，不断优化当地竞争环境。例如，2012年8月，广东省政府正式印发鼓励民间投资的36条细则，进一步明晰民间投资的要求及增加的领域。细则明确，支持民间资本进入法律法规未明确禁止准入的行业和领域，享受与其他各类投资主体同等的市场准入标准和优惠政策，各地、各部门不得单独设置限制民间投资进入的附加条件。

三、在竞争中立原则上的中国利益

但是我们也注意到，以美国为首的发达经济体希望通过竞争中立政策确立新的游戏规则，避免中国等新兴经济体利用政府手段扶持其国有企业，以此来削弱中国国有企业的竞争优势。因此，竞争中立政策对我国国有企业乃至整体经济都挑出了严峻挑战，事关我国长期发展战略与利益。

为此我方可考虑采取的策略是，在科学界定竞争中立原则的基础上制定各方能普遍接受的规则。具体含义包括，首先，应将国有企业和一切具有垄断性的私人企业、跨国公司都纳入竞争中立的讨论范畴。第二，应允许各国特别是发展中国家根据自身经济状况，逐步有序的采用竞争中立原则。应当允许发展中国家及新兴市场按照市场发育程度、社会保障的完善程度等实际情况，逐步动态地调整对国有企业支持的程度与形式。第三，积极利用竞争中立原则完善国内竞争，推动国有企业改革。可以通过竞争中立原则建立外部倒逼机制，加快推进国企改革，防范国企的垄断和潜在垄断行为。为国有企业建立正常的公平竞争环境，从而使其经营活动、获得优惠措施与其提供的公共服务相匹配。

讨论竞争中立原则需要注意的一些问题。“竞争中立”仅强调国有企业因政府支持而获得竞争优势的一面，但是这一原则忽略了国有企业在一国经济中承担的特别义务或责任，而这些义务与责任负担事实上直接削弱国有企业的竞争优势。

一是国有企业提供公共产品的责任。在市场发育程度不足、社会保障水平相对较低、经济脆弱性较高的国家发展的过程中，国有企业往往需要承担建设市场基础设施、提供社会保障的替代品以及襄助国家宏观调控等任务。提供公共产品的成本开销直接减少了企业用于竞争性生产与销售活动的资源。

二是国有企业有稳定就业、扩展就业的责任。政府最关心的社会责任在于就



业问题，因此几乎绝大多数国有企业均有着稳定员工队伍、吸纳社会新增劳动的责任。这种责任可能通过行政规定，或社会惯例加以约束。不仅在员工队伍方面国有企业需要具有更大的刚性，而且国有企业在劳动者权益保护方面往往也优于私营企业。大型国有企业的工资条件和工作实践也影响着私营企业的行为规范。

三是国有企业税赋成为支持政府财政收入、保障财政支出的重要来源。国有企业由于其与政府之间的天然联系，由于其享有的竞争优势，使得其在政府财政收入方面不可避免地需要承担更多的税赋负担。这一现象具有普遍性，国有企业特权在一定程度上转化为或明或暗的税赋“地租”。

四是国有企业成为环境保护等长远发展计划的主要支持者和实践者。在法律法规不完备的情况下，那些更具有社会责任感和经济实力的企业才会优先考虑节能环保等高成本性建设。国有企业凭借其规模优势，有能力实施更好的环保标准建设。同时，公众对于国有企业行为的关注，则促使国有企业更愿意发展有利于社会的生产与工作方式。

四、我方对于竞争中立原则的相关主张与应对

第一，对于国有企业的竞争优势评价应放在一国经济的整体框架下加以考量。完全禁止对国有企业提供补贴、融资优惠及担保便利、特许权等补偿性措施，对于发展中国家及新兴市场是不公平的，对发达国家也未必可行。在市场发育程度较低、社会保障水平较低、经济脆弱性较高的国家，国有企业发挥稳定器的作用较大，承担的成本也较多，因此，为了避免其在正常商业行为中处于不利的竞争地位，有必要对其非盈利活动进行足额的弥补，实现真正的竞争中立。现在的困难是，如何将国有企业提供公共产品的非盈利行为与正常商业行为区分开来。OECD 报告已经提及，应当区分非盈利活动与没有利润的活动。出于社会目标，某国企可能需要以零利润甚提供特定的服务，甚至出现亏损。这类非盈利性的服务应当置于竞争中立框架的限制之外。

第二，构建更加包容的竞争中立视角。发达国家也应当从危机中汲取经验，不是通过竞争中立框架来限制发展中国家及新兴市场，而是检讨本国应对危机程序上的不足与缺陷，正视国有经济部门为依托的宏观调控体系在应对市场失灵上的优势，将其融入本国的政策实践之中。市场失灵的状态之下，可以通过立法程序救助市场，也可以通过行政程序强化市场。前者的灵活性小于后者，往往错过危机治理的机会之窗，而后者的治理成效与国有企业部门的资金动员能力高度相



关。中国应对美国次贷危机引发的国际金融危机的成功之处，就在于当私人部门的恐慌情绪压倒市场理性的时刻，能够有效动员国有企业部门提前实施和推进原先基本规划好的准备在更长远时期中开展的大型投资。这种大规模的逆周期操作，固然能够在危机之中发挥“挽狂澜于既倒，扶大厦之将倾”的作用，但打乱企业投资规划带来的各种成本，应当视为公共产品或非盈利性的支出项，剥离在国有企业之外，以免影响国有企业在正常商业活动中的竞争力。在市场脆弱性高的国家，这种为了防范外部冲击而加诸于国有企业的“非盈利性活动”的成本，更应当常规地排列在竞争中立框架的例外条款之中。

第三，积极倡议“全社会性竞争中立”原则。应将“竞争中立”概念推广至更一般意义，将国有企业因其权属关系而造成的竞争劣势也都加以全面考虑。不仅强调市场竞争的必要性，同时也强调在“市场失灵”环境下社会责任的客观存在。立意保护竞争的公平性，这一概念本身并没有不当。但是如果一叶障目，为了规制别国而忽视目前定义的狭隘性，将会对世界经济未来的发展前景带来负面作用。由于这一议题的影响将波及大部分发展中国家，如果在现有结论下进行制度安排显然对中国等发展中国家极为不利。作为敢于担当的大国，中国在此议题下更加积极的行动，如主动提出倡议、引导方向，将比被动回避要更为有利。

第四，通过竞争中立原则，向发达经济体进行“反击”。发达经济体也包括众多的国有企业，也对其进行巨额补贴，例如金融危机期间，美国也曾对房地美、房利美等准国有企业进行救助。同时，竞争中立原则不应仅仅适用国有企业，对于一些大型的、具有垄断力量的私营企业，只要其行为妨碍自由市场竞争，也应囊括在竞争中立原则管辖之内。此外，政府通过对研发投资进行补贴，然后将专利技术无偿转让给企业，也等于是变相对企业提供补贴。我们可以据此对发达经济体进行“反击”。

第五，从国内经济来看，应积极推动国内改革，努力适应竞争中立原则，应加快推进利率和汇率的市场化改革。消除国有企业相对非国有企业的特殊竞争优势，消除国有企业不合理的垄断地位，建立完善的社会主义市场经济。同时，我方可参考借鉴发达国家的惯用做法，通过变换行动方式规避竞争中立原则的限制，例如原来对国有企业的直接补贴，可以变换为对特定行业或产业（如军工、高科技和节能环保）在研发和采购方面的支持，这即可以规避竞争中立原则的限制，同时也有利于国内的产业结构调整。



第六，请 G20 委托 OECD、世界银行两大国际性组织同时对“竞争中性”加以更为全面、更为实际的评价。同时要求一个国际组织（如世界贸发会）、一个非政府组织（如世界经济论坛）对各国实际竞争环境加以评估。以上机构的相关研究报告应提交给 G20 成员国加以讨论和磋商。



议题十：气候变化融资

一、气候变化融资议题的背景

《联合国气候变化框架公约》和《联合国气候变化框架公约京都议定书》是目前为止两个具有法律效力的国际气候变化文件。

2007年12月,《公约》缔约方大会及《京都议定书》缔约方会议在印度尼西亚巴厘岛举行,通过了“巴厘岛路线图”,增加了针对最不发达国家、小岛屿国家等适应气候变化问题的内容,从而将气候谈判的内容扩展为“减缓、适应、技术、资金”四个方面。“巴厘岛路线图”确立了《公约》和《京都议定书》之下的“双轨并进”的谈判安排,要求《公约》的发达国家缔约方依据不同的国情,承担可测量、可报告和可核证(MRV, measurable, reportable, and verifiable)并与其国情相符的温室气体减排承诺或行动,包括量化的减排和限排目标,同时要确保发达国家减排努力之间的可比性。

2009年12月,联合国气候变化大会在丹麦哥本哈根举行,达成了一个不具有法律效力的哥本哈根协议。包括承认发展中国家优先发展经济的权力、发达国家承诺为减排提供资金支持、在2010年初提交2020年排放目标,以及建立哥本哈根绿色气候资金等。我国在哥本哈根会议上再次提出到2020年内降低单位GDP二氧化碳排放强度40%-45%。

在2011年德班气候大会上,印度与中国希望延长京都议定书。欧洲希望实现一个自上而下的协定,而美国则与此相反,希望通过自愿承诺和国内立法实现“自下而上”的协议。在激烈的讨价还价下,欧盟将京都议定书延长至2017年,但加拿大与日本退出。中国和印度一直希望促成京都议定书第二承诺期,本次会议实现了两国的诉求,给新兴市场国家更多的时间在不威胁经济增长的基础上调整强制性减排承诺。京都议定书的延长也缓解了投资者对欧盟碳市场基础存在与否的担忧。力争在2015年前缔结具有法律约束力、涵盖所有国家的新协议,2020年开始执行。新协议将涵盖美国、中国、印度等主要排放国。近年各次气候变化大会中,发达国家不断呼吁将所有国家,尤其是中国等排放大国纳入统一的减排框架中,中国同意在2020年后接受强制性减排目标。

2012年多哈气候大会上通过《议定书》修正案,从法律上确保了《议定书》第二承诺期在2013年实施。但这一结果并未得到广泛认同,美国和俄罗斯表示不满,而大多数发展中国家认为,这一结果虽不完美但可接受。从决议内容看,



多哈大会收获的成果有限。加拿大、日本、新西兰及俄罗斯已明确不参加《议定书》第二承诺期，而且在处理第一承诺期的碳排放余额的问题上，仅有澳大利亚、列支敦士登、摩纳哥、挪威、瑞士和日本六国表示，不会使用或购买一期排放余额来扩充二期碳排额度。

在资金问题上，决议重申发达国家须为发展中国家应对气候变化提供资金支持，并在 2020 年前实现“绿色气候基金”每年入款 1000 亿美元的目标。

二、发展中国家区别对待的责任和义务

《联合国气候变化框架公约》中规定发展中国家仅仅承担研究、监测、报告、宣传、培训教育等一般义务，当然也可以自愿减排。发展中国家的履约程度取决于发达国家履行资金和技术义务的程度。

《京都议定书》规定发展中国家不承担有法律约束力的温室气体限控义务；清洁发展机制允许发达国家通过碳交易市场等灵活完成减排任务，而发展中国家可以获得相关技术和资金。

《巴厘岛路线图》规定发达国家向发展中国家提供资金和转移技术；并应防止森林采伐和退化造成的排放，管理并提高森林吸收二氧化碳的能力。这意味着，在采取行动方面，强化了发展中国家的共同责任。

三、国内外面临的压力和挑战

目前我国在温室气体减排问题上面临国内外双重压力。

从国内来看，我国经济社会发展正面临日益严峻的环境制约，碳排放总量已居世界第一，而且未来一段时期仍将呈递增态势，经济转型升级压力较大；目前我们主要是通过中央向地方层层下达单位 GDP 碳排放下降指标的方法实施控制，虽取得一些进展但还远远不足，且层层分解强度指标，易导致中央、地方和企业层层博弈，使减排难以落到实处；缺乏统一有效地的碳交易市场，排放权无法交易，减排资源得不到有效利用；由于排放权没有价格，金融机构无法据此进行融资或开发碳金融工具，调动社会资金参与减排的作用就无法发挥，减排资金过度依赖财政等政府资金。

从国外来看，发达国家要求我国承担强制减排义务的压力愈来愈大，减排面临不利的国际舆论环境；发达国家减排资金援助一般附带额外条件（比如接受 MRV 等），不利于我国充分有效利用国际资金减排；发展中国家（77 国集团、金砖国家）等内部利益不一致，协调困难，难以共同表达诉求；G20 等欧美发达国



家主导的对话平台，易忽略发展中国家诉求，比如 G20 融资专家组中尚无中国代表，影响我国在国际气候变化谈判与政策制定中的话语权与参与度。

四、我国在气候变化问题上的相关主张和对策

鉴于上述国内外双重压力，我们应该双管齐下，制定前瞻性战略，以应对未来的气候变化谈判格局。

对内，立足长远，加快改革步伐，加强制度建设，以制度促减排。首先，随着我国经济增速回落，保增长与促减排的矛盾将更为缓和，应逐步将减排控污提升到国家战略高度。其次，加快建立“总量控制+配额交易”的市场化减排机制，加快构建全国统一的碳交易市场，高度重视并充分发挥金融支持碳减排的作用。再次，在国内统一碳交易市场建成并发展完善的前提下，可适度解决与国际接轨，加入国际碳减排市场的技术性、制度性障碍。

对外，适度承担义务，灵活表态，争取更多话语权。在气候变化融资问题上，我国坚持尊重发展中国家的基本发展权、允许其在自愿减排基础上，承担与国情相适应的减排责任，以应对全球气候变化问题。同时强调发达国家应依据历史排放责任承担相应的出资义务，不能借口短期的财政问题而推脱逃避。发达国家在向发展中国家提供减排资金时，应倡导受赠国独立、自主减排，在尊重主权、非侵入性、非惩罚性的前提下使用减排资金，不受发达国家制约。在强调发达国家责任基础上，我国未来可提高对外表态灵活性，加大力度宣传国内减排成果。在 G20 框架下，通过谈判提高参与度，主张提升发展中国家话语权与代表性。



第四章 建设性参与 G20 框架、优化我国国际经济金融布局的战略选择

我国应加大投入，建设性地维护和发展 G20 机制。加快角色转换，争取从规则接受者成为规则制定者，从被动参与者成为主动塑造者，从外围协商者成为核心决策者，增强维护自身利益的软实力，引导经济全球化健康发展。

第一节 客观认识我国在 G20 中的定位，积极参与并有所作为

我国经济规模和贸易总量已经跃居世界第二，将来有可能赶上第一位，但经济结构、国际金融交往水平、科技水平、市场经济体制的成熟完善程度与发达国家相比还有相当大的差距。不仅与美国有差距，与规模较小的发达国家也有很大差距。我们应清醒地意识到我们刚刚从最不发达阶段上升到中等收入阶段，还要再进一步升级并赶上发达国家的水平。从国际政治和文化模块的力量对比角度看，我国在世界乃至 G20 中处于相对弱势，我国在亚洲周边地区的传统文化纽带和经济联系具有很大的发展潜力，但也被美国等西方势力撕裂和分化，且有进一步恶化的危险。

在这样一个发展过渡阶段，我们兼具发达国家的某些大国特征又处处显现发展中国家的种种特点，一方面发达国家要求我承担更多的责任、同时对我戒备心加大，另一方面我在人员素质、治理水平和国际协调经验方面还达不到发达国家应有的水平。上述矛盾既给我们的工作增加了复杂性，也使我们具备一种特殊优势，有利于我们理解和洞察不同国家的诉求。我们自身发展的复杂性，文化的多样性，使得我们有条件适应具有不同文化背景和处于不同发展阶段的国际对手和伙伴。只有摆正我们在 G20 中的位置后，方可在战略上把握大势，在战术上左右逢源、游刃有余。

一是建设性维护和发展好 G20 框架。⁶¹要客观正视美国及其西方盟国在全球的优势地位，在 G20 中我们的目标不宜设为主导其发展，而是应成为一个重要、平等、受人尊敬的伙伴。我国融入全球化的时间还不长，在 G20 中首先是进一步

⁶¹ 感谢何建雄、张涛等专家的建议。



融入、学习和借鉴，以建设性姿态参与各项讨论，让世界了解中国和平、合作发展的诚意，以中国的发展为世界做出贡献，以中国的实践丰富各种国际规则的制订，又通过走向世界改造和完善自己。。

二是细分对手方，在不同层面形成最广泛的利益共同体。在 G20 中对手方的优势和强势增大了我们表达自己利益诉求的难度，这要求我们深入细致地分析和了解对手的差别，G20 议题下各国利益多有不同，我们应善于发现和挖掘不同成员国家在特定议题上与我存在的相同或相似利益，增进我们同各利益共同体之间的更紧密联系，灵活选择抱团以表达共同的利益诉求。但是要维护 G20 框架的统一和完整，避免造成事实上的分裂和瘫痪。正确处理同美国、西方发达国家（包括欧洲和日本）以及新兴市场国家三个层面的关系。在深入扎实分析各成员利益的基础上，应积极探寻各种正式、非正式以及大小规模不等的利益共同体，不同利益上的组合也可各不相同。

今后应重点加强以下薄弱环节，如以东亚文化为共同背景的中日印关系，加强中国阿拉伯、中国拉丁语国家对话机制。历史、文化和地缘因素是考虑问题的战略背景，但所有合作形式都应着重讨论经济问题，形式上可从学术论坛发展到政府部门参与对话，视情况向更高层次发展。

三是努力成为新兴市场国家同美欧发达国家沟通的桥梁。在 G20 大框架下，我们要学会在不同利益集团之间起到桥梁作用，充分发挥我国作为最大的发展中国家的特点，在适当的议题上可尝试担当经纪人的角色，与 G20 之外的广大发展中国家进行机制化沟通，必要时发挥代言的作用。我们既要依托 G20 内外各种不同的 G-N，也要在不同的 G-N 之间进行沟通，主动做桥梁。我们如果不做，其它国家也会做，如金砖国家中的印度完全可能主动做桥梁，如果别国做而我们不做，就会丧失自己的一部分筹码。



第二节 树立由内而外、内外兼修、内圣外王的理念

G20 是中国首次以平等身份参与全球经济治理机制，在积极参与过程中我们同样要坚持解放思想、实事求是、实践是检验真理唯一标准的原则。

一是应立意高远，见贤思齐。要明确成为发达国家并自立于先进民族之林的目标，客观认识我们与发达国家的差距。一方面，国际政治是复杂的，国家利益是主要的，要合理判断、辨别划分利益边界，在具体问题上要为自己国家提出合理要价。要体现专业精神，安排既有国际政治敏感性又精通专业知识的人员参加和应对 G20 讨论的诸多问题。另一方面，我国作为发展中国家可以有阶段性的落后，但我们的立意不能低，要看到今后的发展，志存高远，要有见贤思齐的胸怀。应避免过多地捍卫我们自身比较落后和不合理的方面，应在明确改革方向的基础上，对外争取一个最好的发展环境。

二是要提高我国内部治理的质量。深刻认识“外交是内政的延续”这句话的内涵。我们在国际上遇到的困难与国内存在的问题往往是有关联性的。国内无论在观念上还是在体制上如果存在缺陷迟早会在国际上体现为我们的弱点和软肋。要提高我国内部治理的质量，达到由内而外、内圣外王的境界。我们的意识形态建设、思想理论建设要与时俱进，立足本国实践，吸收人类的一切精华，发扬光大本国的优秀传统文化和遗产，加强完善社会主义法制和民主建设，不断落实对公民权利的保护，完善宗教民族政策，切实解决在社会公正领域存在的诸多问题，坚持公平公正处理各种利益关系的原则，坚持高水平的道德标准和行业治理标准，正确处理政府与市场的关系，消除垄断，为中小企业和民营企业营造良好的发展环境。加大国内知识产权保护力度，提高国内环保标准。实行对政府官员滥用权力的监督和制衡机制等等，这一切的制度建设将对中国的经济发展和社会进步产生重大的积极作用，也自然会提升我国在 G20 等国际舞台的威望和影响力。

三是要认识到进一步推动经济金融改革与开放的重要性。我国与 G20 其他成员国贸易联系多，而金融联系明显不足，这一现象反映了我国的改革开放仍有不足，它将制约我们的进一步崛起和国际影响力的提高，为此，应进一步推进金融部门的市场化改革，逐步开放金融市场，实现资本账户可兑换，放宽机构市场准入，形成良好的金融生态环境，推进汇率、利率的市场化改革。可以预言，我国



金融业国际影响力的提高将大大提升我国在 G20 等国际框架中的地位。

四是应树立理性与务实观念。我国所处的发展阶段决定了我们在面对很多国际标准的讨论时，处于较为被动和待提升状态。另一方面，以发达国家为主提出的很多倡议未必能在所有国家普遍适用。我们在参与 G20 事务时就特别应抱着一种开放和实事求是的态度。如果是自己的问题，则不回避，且就事论事，公正处理，由此可增进自己的国际威信。对国际议题的讨论，我们应以一切先进的理念和作法为师，不管它来自发达国家还是发展中国家，也不管它来自友好国家还是来自与自己有冲突甚至敌对的国家，都需要认真学习。同时对自己的经验多沟通、多介绍，丰富国际社会对有关重大议题的认识，提高国际规则的科学性和普适性，同时应避免因国力相对提高而盲目自大和得意，无端招引不必要的反感和戒备，永远保持谦虚谨慎平等待人的态度。



第三节 妥善处理好几组关系

中国需要加快角色转换，争取从规则接受者成为规则制定者，从被动参与者成为主动塑造者，从外围协商者成为核心决策者，增强维护自身利益的软实力，引导经济全球化健康发展。应该从战略上制定参与 G20 的短期、中期和长期目标，积极塑造全球经济治理体系，抢占世界经济增长制高点，在世界经济格局调整中占据主动有利地位。下一步的工作重点可以放在处理好以下几组关系上。

一是内与外的关系。针对新形势下国内问题国际化、国际问题国内化的趋势，把国内国际两个层面结合起来，将参与 G20 宏观经济政策协调同落实“十二五”规划有机结合，为中国经济发展营造的良好外部环境。对内，重在完善 G20 事务内部分工协调机制，考虑成立中央或国务院直接领导的专门协调机制，同时加强中方 G20 协调人职能。整合外交、经济、金融等部门资源，引导高校和重点研究机构加强相关专业设置和力量配备，加大系统性理论性研究，为一线工作提供智力支持。做好经济金融外交专才的培养和使用。对外，积极整合外交资源，将参与 G20 同运筹同主要大国关系紧密衔接，推动在 G20 构筑总体平衡、合作共赢的大国关系框架，使 G20 既成为中国参与全球经济治理的重要机制，也成为中国维护和发展同主要大国关系的重要平台。如果一些国家策划在 G20 成立某种形式的小范围协调机制，中国要当仁不让地加入，避免成为“外围”国家。

二是得与失的关系。参与任何国际合作机制必然伴随利益的获取和让渡。中国在外交上倡导互利共赢，不能只取不予，更不能不取不予。应该全面梳理核心利益、重大利益和一般利益，把握好利益诉求，核心利益要守得住，重大利益要积极维护，一般利益可以有取有予，不必锱铢必较，不拘泥于一城一池的得失。关键是最终要实现得大于失。目前 G20 中不少问题上中国有困难和压力，但有的问题从长远看与中国发展的中长期目标并不相悖，需要用发展的眼光来看待和处理。G20 不少成员认为中国自 G20 峰会进程启动以来在国际金融体系改革领域取得较多实际利益，下一步应该付出“回报”，提供一些全球公共产品。这个问题也要处理好。

三是义与利的关系。针对发展中国家对 G20 的不满以及对新兴国家参与 G20 的嫉妒和猜忌，中国要更积极主动地在 G20 打发展牌，高举维护发展中国家整体



利益的旗帜，多为发展中国家特别是最不发达国家说话，必要时可适时宣布一些援助举措，争取拉住一大片。中国在 G20 新兴市场国家成员中可谓“木秀于林”，其他新兴市场国家对中国未必永远是笑脸相迎，要有针对性地多与这些国家协调，突出共同利益，必要时适当让利。要适应大国经济博弈的游戏规则，善于同其他成员特别是西方大国搞利益置换。

四是近与远的关系。要从战略上思考如何将中国国内发展需要与对外工作需要寓于参与 G20 进程之中，制定中国参与 G20 的短期、中期和长期目标，分步骤、分阶段抓好落实。短期目标可以是巩固中国在 G20 制度性权力，处理好敏感问题，维护宏观经济政策自主权，同时增强对其他国家特别是西方大国经济政策的牵制。中期目标是利用 G20 宏观经济政策协调机制，为落实“十二五”规划创造良好外部环境。长期目标是利用 G20 塑造全球经济治理体系，抢占世界经济增长制高点，在世界经济格局调整中占据主动有利地位，为实现两个百年的目标服务。

五是攻与守的关系。在 G20 各项工作中，应兼顾当前和长远，周旋与斗争并重，做到攻守得当，进退有据。在维护 G20 地位与作用、维护 G20 团结、维护世界经济复苏势头等方面可继续着力推动，抓好道义旗。同时要在具体问题上敢于示强，巧于示弱，在涉及自身利益的敏感问题上打得赢硬仗，另一方面也要有理有节，拿出有说服力的理由支撑，避免“师出无名”。要善于从国际形势发展变化和大国关系互动中发现机遇，创造外交资源，在其他国家特别是美欧国家的软肋议题上适当体现进取态势，增加同西方大国打交道的筹码。在一些当前处于弱势、而未来未必弱势的问题上，要继续积极呼吁改革，表明利益关切，徐图发言权和决策权。

六是双边与多边的关系。我国在崛起过程中不可避免地会与某些国家产生这样或那样的双边摩擦，应原则上避免通过多边渠道就双边矛盾予以反击，尽量控制双边矛盾向多边层面的扩散。当双边矛盾的一方主办多边活动时，要视为多边活动，可以限制我方在多方场合与冲突国的双边交往，但应尽量不抵制整个多边活动，因为我们自己也是多边规则制定的一份子，过度反应等于对自己实施制裁，容易陷入得不偿失局面。



第四节 超越 G20 拓展更多利益共同体

我们对已经加入的国际组织，还要加大参与力度，包括资金、人员、议题等方面，提升我国的话语权和影响力。对尚未加入的国际组织，要有选择性地尽量争取加入，如 OECD、ILO 等。国际组织是 G20 的后援，如果我们不加入国际组织，则在前期工作中没有参与进去，在 G20 议题的讨论中会陷入被动局面。

一、尝试加入 OECD。从长远看，加入 OECD 总体上符合我根本利益和发展方向。一是我国正在进一步推动经济市场化和对外开放改革，打造中国经济的升级版，开展加入 OECD 的前瞻性研究并着手相关准备工作，有利于增加外在动力和压力，推动我国参考 OECD 标准推进市场经济体制和进一步对外开放，完善国内市场经济体制和有关法规。二是尝试加入 OECD，实质上增加了一个我国同发达国家沟通交流合作的平台，在此平台上了解发达国家讨论的议题和相关动态并参与其中，有助于我国更好地融入国际社会，提升参与国际经济规则制定的话语权，提高同发达国家达成共识的几率。目前，受体制、机构设置、政治等多方面因素的影响，我国离 OECD 的加入标准尚有较大差距，体制上还存在不少障碍，而且我加入后需承担较多义务和国际责任。但也要看到墨西哥、韩国等新兴市场国家已经加入了 OECD，OECD 加入标准并非高不可及，OECD 对吸收新兴市场大国也有浓厚兴趣，随着我国人均 GDP 仍将继续增长，假以时日，加入 OECD 的差距将逐步缩小，同时作为大国，我承担更多国际责任也是未来趋势。现阶段，我可多参与 OECD 的活动，并开展加入的前瞻性研究。

二、拓展更多利益共同体

1. 进一步做实金砖五国机制。在 G20 这个舞台上，G7 和金砖国家是两大集团，这其中特别重要的就是我们要把金砖国家团结起来。G20 会前金砖国家也有一些会前会，但不是机制化的，内容也有些虚，议程设计也不是完全主动。而根据 G7/G8 的经验，除领导人层面定期召开峰会外，目前其一半以上的内阁成员也定期会晤，涉及外交和安全、财政金融、贸易和投资、能源与环境等多个重要领域。同时，有发达国家俱乐部之称的 OECD 以及由发达国家主导的世行/国际货币基金组织等国际多边机构也为 G7/8 各种活动和倡议出谋划策，起到智库的作用。世行/国际货币基金组织还有强大的执行功能。相比而言，BRICS 国家集团不仅



内部存在的许多利益分歧,更重要的是缺乏相应的利益协调机制以及其他依托机制,使其目前还很难与 G7 匹敌。

近年来,金砖五国财金部长在历次 G20 财长和央行行长会议期间讨论共同关心的财金问题并协调立场。近来该会晤还兼具了两项职能:一是为金砖国家领导人会晤讨论财金问题做准备,二是探讨金砖国家具体的务实合作项目。自 2012 年起,金砖国家财金部长开始探讨建立金砖国家开发银行和外汇储备库问题。充分发掘金砖国家潜力。金砖国家可以建立一个《金砖国家贸易和投资便利化协议》,适当减少金砖国家之间的关税。创造更加便利的投资环境并相互保护。可以尝试先以某类商品做最低限度的保护协议,起点可以是大宗商品,粮食和能源。贸易便利化之后再进一步跟进投资便利化。各国之间秉承务实原则,且不设定具体的时间表,打造金砖国家的自贸区协定。

加快建设以金砖开发银行为依托的一轨平台。建立金砖开发银行是金砖国家领导人的重要共识,目前已进入具体谈判落实阶段。一旦成立,该平台将可以成为金砖国家高层官员就发展问题进行交流的机构依托,其年会也可以发挥类似世行/国际货币基金组织年会的作用,成为相关各国就财政和金融、贸易和投资、能源、社会发展等广泛领域政策进行协调的重要一轨平台。

大力推动智库理事会和工商理事会成为金砖国家合作二轨和三轨机制。成立智库理事会和工商理事会是 2013 年南非德班金砖国家领导人第五次会晤的重要倡议。其中,智库理事会的功能最终将与 OECD 类似,为金砖国家应对发达国家各种倡议、深度协调金砖国家内部利益、配合金砖国家发起新倡议提供智力支撑。工商理事会则旨在加强金砖五国工商界在开发技能、银行、绿色经济、制造业和工业化等领域的合作,是金砖国家促进商业、技术转让和私人领域投资,培育金砖国家内部经济合作能力的一个重要平台。随着金砖国家合作的不断深入,二轨和三轨的建设必须得到加强。

2. G4 机制常态化。近年来,在 G20 框架内形成了一个中美欧日四方参加的财金部长级对话机制,即 G4 机制。相对于 G7、G8、金砖国家而言,G4 作为四大经济体的非正式对话,限于部长级层面、在 G20 会议间隙举行。这种对话的效果很好,对四方协调政策有直接的推动作用,但尚难以正式拿上台面或提升为峰会。一是会造成四大经济体统治世界的印象,从而引起其他 G20 成员的反。二是四大经济体目前的政治互信尚未达到提升为领导人交流的地步。此外,如正式化并



提升为峰会，由谁代表欧洲参会也是问题。从全球经济治理的角度来说，G4 是取代 G7 的最精简模式。鉴于此，可以尝试先将财长和央行行长层面的对话机制化，低调但有效率地讨论一些议题。我们应重视 G4 未来的发展，即使它不是公开正式机制，也可以实现事实上的机制化。在经济（包括金融和贸易）领域中进行更深入的探讨，逐步成为 G20 内外的一个重要的 G-N。

3. 拓展超越 G20 的利益共同体

从政治、安全合作角度看，可推动上海合作组织成员国及其部分观察员国家建立 G6+ 机制，以上合组织成员为主体，加强经济合作、共同促进经济发展。

从文化角度来看，可以考虑将 G20 框架下的儒释道文化圈的 G4 机制进行扩大，纳入南亚及东南亚相关国家，如尼泊尔、泰国、新加坡、越南等，但不必纳入过多的东盟国家。

在 G20 框架下中国-阿拉伯国家对话也可以考虑增加海合会、马来西亚、埃及和伊朗，这一机制既有传统伊斯兰国家，也包含现代伊斯兰国家。

扩展中国与拉丁语国家之间的对话机制，将 G20 框架下的中国与阿根廷、巴西、墨西哥、甚至法国和意大利组成的中国-拉丁国家对话，纳入西班牙、葡萄牙、古巴、委内瑞拉、智利、巴拉圭，甚至是中国（含澳门行政区）与伊比利亚美洲首脑会议 22 个成员国的对话机制。

在 G20 框架之外，建立不同的 G-N，除定期举行对话、加强合作外，还可根据实际需要，在中国未来举办 G20 会议时邀请相关国家参与 G20 峰会，如埃及、新加坡、马来西亚、葡萄牙或哈萨克斯坦，甚至是伊朗（取决于当时的国际形势）等，提高对话合作的水平，进一步提升中国的影响力。

4. 与其他新兴经济体和发展中国家保持沟通协调

一是加强与亚洲新兴经济体的沟通协调。亚洲，特别是东亚是新兴经济体最集中、最活跃的的地区。这些新兴经济体与中国经济联系密切，发展模式和发展诉求有许多共同点。作为亚洲第一大经济体，中国有必要也有条件在主要储备货币国家宏观经济政策外溢效应、主权债务可持续性、竞争中性、防止贸易和投资保护主义等问题上与这些国家保持沟通，包括在 G20 对话前利用 10+3、10+1 等会议机制与这些国家协调立场、听取诉求，使我在 G20 平台上的立场主张更有群众基础，得到更广泛的呼应。通过这些活动，不仅可以凸显中国作为亚洲最重要国家的地位，而且也使日本在 G7 的角色更为尴尬，面临向西看还是向东看的两



难选择。

二是关注非洲等地区最不发达国家的利益。作为大国共治的雏形，G20 的活动受到小国和弱国的高度关注。这些国家尤为关注 G20 能否照顾其发展利益，同时也担忧其在全球治理当中被边缘化。发展中国家是我在许多全球政治、安全、经济等广泛事务中最重要的群众基础。作为发展中大国，中国有必要倾听广大发展中国家的声音，并在 G20 对话中反映中国与这些国家的整体利益诉求。从具体做法来讲，中非合作论坛等机制可以成为中国了解、整合发展中国家的诉求的重要平台。

三、形成与 G7/G8 的合作关系

实力决定影响力。大国引领是国际经济关系和全球经济治理中的典型现象。从 G7 到 G8 到 G8+5 再到 G20 并非是后者完全取代前者的过程。除 G8+5 于 2010 年正式宣告终止外，G7、G8 和 G20 都是目前仍在运行的机制，三者既相互联系又彼此区别。

首先，G7、G8 并未退出历史舞台。尽管由于俄罗斯的加入，G7 在领导人层面已扩大为 G8，但客观上讲，俄罗斯同其他 7 个西方发达工业国家之间在经济领域的共性不多，政策协调难度较大。在 G8 领导人举行年度会晤的同时，G7 仍在财长和央行行长层面单独召开会议，就经济、金融、货币政策发挥着重要的协调作用。直至最近，G7 财长和央行行长仍就欧债问题、汇率等问题频频发声。

第二，G20 并未完全取代 G8。G20 已被确立为国际经济合作主要论坛，所涉领域包括宏观经济、金融、货币、贸易等，但不讨论政治、安全问题。而 G8 承诺将经济问题交由 G20 讨论，只重点讨论政治、安全领域问题，但事实上，其中划分有时并不绝对，G8 峰会并未回避重要的国际经济问题。

第三，G20 同 G7、G8 在一定程度上存在竞争关系。虽然 G20 在应对此次国际金融危机中发挥了突出作用，被普遍认可为全球经济治理的主要机制，但 G7、G8 与 G20 的“共生”至少说明全球经济治理架构仍处在新旧交替、此消彼长的过渡期。一方面，G20 更符合当前世界经济格局的现状，如果各成员能够采取一致行动，其效果可能更好。另一方面，G20 各成员国情和利益诉求差异较大。当发达国家无法在 G20 框架下就相关问题同新兴市场国家达成共识时，便倾向于通过 G7、G8 施加影响，甚至另起炉灶。如果未来 G20 进程出现挫折，G7、G8 仍不失为发达国家在全球经济治理中的备用机制。



同时要看到，G20 事实上涵盖了 G7（G8 中的俄罗斯不参与讨论经济问题）和金砖国家两个国家集团。这两大集团代表了主要发达国家和新兴市场国家，一定程度上主导着 G20 的发展方向。虽然表面上两大集团相安无事，但实际上是一种竞争关系。目前来看，两大集团对 G20 产生了一定侵蚀。这是因为小圈子的讨论方式，可能会影响在 G20 形成更大范围的共识。从这个意义上说，G7 和金砖国家能否保持密切合作，关系到 G20 的未来。长远来看，从世界经济增长和各自利益出发，两大集团应以最终实现融合为目标，短期内则应加强沟通协调。G20 无疑是双方加强合作的一个最佳平台。如果彼此关系处理得好，G20 的作用将进一步得到增强。处理不好，G20 将会因两大集团之间的对抗而逐渐式微。这种危险也是现实存在的。



第五节 重点推出有自身特色的议题

在 G20 峰会的众多议题中，我们需要各有侧重、区别对待、突出自身特色和实际要价，在不同层面上灵活处理和巧妙应对这些议题，巩固并不断扩大中国在 G20 中的作用和影响。

一、主动提出对我有利的议题

第一个层面即最重要的层面是在讨论世界经济重大、紧迫、趋势性问题时，主动推出对我有利的议题。像主权债的可持续性、多边发展机构增资、基础设施融资，全球贸易体系的统一性和完整性，资本在全球范围内的合理流动、有效配置和风险防范，能源和大宗商品价格、国际货币体系改革的阶段性和长期目标等问题。这些议题是我国向更高阶段发展过程中必须解决的问题。

1. 基础设施融资问题。这是一个可以扬长补短的议题。我们发挥在基础设施建设方面形成的能力优势，可以及时和充分抓住世界各国对基础设施的巨大需求，拉动中国施工机械及劳务的输出，带动相关商品和建材出口，消化国内过剩产能，同时弥补我国在国际上缺乏朋友圈的软肋，在提升中国对外投资的国际形象、有效保障中国资源能源安全的同时加强与投资目的国的政治与经贸联系。

2. 多边发展机构增资。我方推动多边发展机构增资一方面在一定程度上顺应了国际社会对我在国际发展领域发挥更积极角色的期待，有效争取发展中国家大众；另一方面可以最小的成本和代价撬动发达国家和其他新兴市场国家资金投入国际发展领域。从维护发展中国家整体利益和维护我自身国家利益角度看，积极倡导该议题有着深远的国家利益。

3. 主权债的可持续性。我国是持有发达国家主权债最多的国家，发达国家主权债务问题难以在短时间内得到根本性解决，发债规模逐年递增的可能性很大。对于持有大量发达国家的主权债务的盈余国家来说，必须看清其中所蕴藏的巨大风险，有必要在 G20 等多边场合对相关问题进行持续关注 and 讨论。从而确保我外汇资产的安全并进一步提升我在国际组织中的话语权。**4. 维护全球贸易体系的权威性和有效性，推进共赢、可持续的新全球化进程。**近年来，美国将重点转向 TPP 和 TTIP 等区域一体化谈判上，其重返亚太并拉拢盟国从周边对中国进行围堵的趋势正在提高。新贸易保护主义和反全球化进程威胁着全球贸易体系的权威



性和有效性。我可主张：一是推进共赢、可持续的新全球化进程，二是建设二十一世纪的新型 WTO，维护全球贸易体系的权威性和有效性，三是要求 WTO 牵头对泛滥的自贸协定对全球贸易体系和 WTO 框架的影响进行评估，四是要求 WTO 牵头对贸易保护主义进行评估，五是通过早期收获和渐进方式，推动多哈回合谈判和多边贸易体制改革。积极承担多边贸易体系的参与者、维护者、建设者、贡献者和协调者的角色，有利于巩固我贸易大国的地位。

5. 促进资本在全球范围内的合理流动和有效配置并加强风险防范。推动这一议题一方面可抑制主要发达国家以邻为壑的宏观经济政策的负溢出效应，另一方面可促进我国资本走出去和国内金融市场的开放，弥补我对外金融联系不足的软肋。一是要求 G20 主要成员国需认真思考和对待全球资本流动性问题，应在 G20 层面对流动性进行统一规范和管理，防止流动性泛滥和快速游走对全球经济产生不利冲击。二是建立国际协调一致的强势反危机机制，达到对主要国际储备货币发行国家金融部门进行规制和监管的改革目标。三是在 G20 框架下建立宏观经济与金融市场监测机制，监测与评估国际资金流动状况，构建国际金融安全网。

6. 能源和大宗商品问题。这一议题有利于为我创造稳定的国际经济环境。一要在 G20 下建立涵盖能源生产方、消费方、中转方的全球能源市场治理机制，制定公正、合理、有约束力的国际规则，构建能源市场的预测预警、价格协调、金融监督、安全应急等多边协调机制，使全球能源市场更加安全、稳定、可持续；二要稳定大宗商品价格有利于促进世界经济平稳增长，控制大宗商品价格波动应该从供给方、需求方以及金融货币因素三方入手；三要在粮食安全领域。坚持立足国内实现粮食基本自给的方针，通过加大农业投资、加强农田水利建设、加快农业科技发展等政策措施，稳步提高粮食和农业综合生产能力。

7. 推进国际货币体系改革。我利用 G20 平台，引导基金组织的议程设定，防止基金组织的议程被部分国家所绑架；通过 G20 平台来撬动基金组织做一些困难但有利于我国的事情，如推动人民币加入 SDR、助推人民币国际化进程；主动承担更多责任并做出更大贡献。在基金组织中做好前期工作则会有更多机会在后期 G20 相关议题中发挥更大作用。

二、主动参与对我有益的议题

受限于我国经济全球化的发展水平和专业人员的缺乏，在某些议题上，我们不具备主动推动的能力，但若主动参与进来有助于提升我在国际舞台上的话语权



和影响力，如金融监管体系规则的制定。

我可积极参与关于提高银行资本质量、化解系统性风险、开发宏观审慎性框架和工具等方面的讨论，提出我们的观点，并积极融入到全球信用评级机构的监管、建立联合监管机制、遵守国际监管标准的制定中，以此推动我国金融业的现代化建设。

三、妥善应对我处于弱勢的议题

由于我国所处发展阶段和体制机制等方面的原因，有些议题在短期内更多的是一种压力，我们要学会合理应对，化挑战为机遇。如：竞争中立原则和气候变化融资。

1. 竞争中立原则。以美国为首的发达经济体希望通过竞争中立政策确立新的游戏规则，避免中国等新兴经济体利用政府手段扶持其国有企业，以此削弱中国国有企业的竞争优势。我应积极参与并塑造对这一问题的讨论。首先，将一切享有垄断性特权的国有和私营企业都适用于竞争中立原则，其次，应充分考虑在市场机制不完善、社会保障体制不健全环境下国企的负担和竞争劣势。应允许发展中国家国企通过渐进改革，逐步有序地采用竞争中立原则。同时，积极利用竞争中立原则完善国内竞争环境，推动国有企业改革，并防范跨国公司的垄断和潜在垄断行为。

2. 气候变化融资。强调发达国家具有不可推卸的历史排放责任，按照共同而有区别对待的原则，承担相应的出资责任，不能借口短期的财政问题而推脱逃避。发达国家在向发展中国家提供减排资金时，应倡导受赠国独立、自主减排，在尊重主权、非侵入性、非惩罚性的前提下使用减排资金，不受发达国家制约。提倡发展中国家依据各国国情建立碳交易市场，暂不与国际碳交易市场直接接轨或关联。同时加大国内减排力度，提高减排标准，引入总量控制基础上的配额交易，并最终与国际碳交易市场接轨。



第六节 完善国内的决策和组织支持体系

一、提升国内对 G20 决策机制的认识，制定合适的峰会目标

首先，要分清国内与国际事务处理机制的差异。在国内行政体制下，存在上下级的从属关系，但在 G20 框架下，国与国之间则是平等的伙伴关系。我国的主张能否在 G20 内达成共识存在不确定性，要有妥协的思想准备或者要考虑承受孤立的代价。其次，要审时度势，顺势而为。既要争取自己的利益，又要有为各国服务的意识。在 G20 部分议题的谈判上，要认真分析自身利益重点和其他成员利益诉求，算好经济政治账，珍惜并用好外交资源，不为非核心利益而过度使用外交资源，从而“捡了芝麻丢西瓜”。第三，在国内 G20 决策机制上，我国应坚持科学决策实事求是，以国家改革发展的目标为依据，而不是捍卫并不合理的现状。要在国务院层面去协调好各部门利益，以实现国家利益最大化为最终目标。第四，避免狭隘思想作怪。避免别人动议就是故意与我作对的思想，不能因为冲着中国来我就不参与、就要搅局、就要站着看的偏狭作风。这样的结果只能是伤害自己、孤立自己。

二、完善国内 G20 协调和评估机制⁶²

国内已经初步建立 G20 协调机制，但还存在一些问题，主要包括：一是国内 G20 协调人渠道和财金渠道沟通协调需完善，有时候协调人渠道事前与财金渠道协调沟通不足，财金渠道事后也未能及时掌握协调人会议的具体情况，导致开展工作困难。二是发改委等职能部委未能全面深入参与到 G20 相关议题中去，有时可能导致有关议题难以协调和落实。因此，需要进一步完善协调机制，让国内相关部委加入进来，并能及时了解相关信息，有效地参与会前决策和会后落实工作。三是中央和国务院层次的跨部门协调机制仍需加强，以在全局上把握我参与 G20 的立场，减少碎片化和缺少整体战略的问题。另外，还要建立 G20 评估机制，会前评估我方峰会目标是否真正符合国家根本利益，尽量避免部门利益干扰；会后收集各方信息，实事求是评估峰会得失，深入总结学习有关经验和教训，为以后更好地参与峰会工作打下基础。

三、建立系统的智库后援机制

⁶² 感谢何建雄、林大建、沈晓辉等专家的意见。



1. 国内主要参与 G20 的政府部门应加强对 G20 相关问题的研究,组织所属专职研究机构配置专门人员长期跟踪研究,并加强研究机构与一线业务司局的沟通。

2. **建立健全网格化交流机制。**我们应加强国内研究机构之间的交流和信息共享,组建智库支持网络,建立专家信息库。强化国内科研院所、高校、部委研究部门之间的横向交流机制。引导重点研究机构 and 高校加强相关专业设置和力量储备,加大系统性理论性研究,为一线实际工作提供智力支持。横向交流与纵向挖掘研究能力的网格化式交流机制有助于我们未雨绸缪、做好充分准备去应对未来 G20 相关的中长期发展议题。

3. **改善决策机构与智库的沟通,充分发挥智库的建言献策功能。**欧美国家的决策与智库之间沟通较为顺畅,为这些国家引领 G20 议题的讨论奠定了基础。全球著名 G20 智囊团加拿大多伦多大学 G20 研究中心是全球唯一专门以 G20 为研究对象的智库,它与 G20 财长会议同时诞生于 1999 年。英国皇家战略研究所、布鲁金斯学会、彼得森国际经济研究所、俄罗斯科学院世界经济和国际关系研究所对 G20 议题均有深入广泛的研究。

我国可借鉴欧美经验,加强研究机构与国外同行的交流,对国际交流提供必要的资金支持。我国智库也应主动举办国际研讨会,加强与国际同行的沟通,特别是如果我国主办 G20 峰会,必须考虑由智库主办相应的论坛或协调引领工作组的讨论。

四、必要的人财物保障机制

随着我国与世界经济金融的融合日益加深,以 G20 框架为代表的国际事务对国家外部环境以及国家发展前途将产生日益深远的影响,这对我国的人才组织和培养工作提出了新的更高要求。

1. **做好经济金融外交专才的培育和使用。**有意识有组织地从对外经济工作部门和岗位培养和提拔高层次人才乃至高级领导,这类干部在培养过程中应注意:不仅从事外事还要熟悉有关专业,不仅熟悉国际事务,还应了解国情,有国内工作经历。此外,随着我国利益向全球拓展,需要足够数量的、熟悉不同语言文化的对外工作人员,他们应具有多元文化的视野和问题沟通能力。为此我们应培养更多的双外语人才,如将西班牙语、法语、日语、俄语列为英语一样的第二必修



外语。目前这类人才较少，未来要通过教育系统的改革和人事组织层面长期系统地培养。

2. 提供科学合理的财力支持。建议适当增大我国财政支出中对外援助的比例，以便向对外基础设施融资活动、向国际组织出资及创建新的多边机构提供支持。建议国家财政每年将 G20 和相关国际组织的机制化活动经费单列，既保证这些活动的有效开展，也不因此挤占其它正常的对外交往。各参与 G20 机制化活动的部委特别是三部一行应拨出专项经费组织和委托智库开展专题研究。



附录 1 有关贸易指标及经济金融联系指数构造

一、贸易强度指数

贸易强度指数 (Trade Intensity Index, TII), 也称贸易结合度指数, 衡量贸易伙伴间贸易联系的紧密程度。根据 WITS 的定义, 该指数为 i 国 (报告国) 对 j 国的出口在本国出口总额中的比例除以全球对 j 国出口在全球出口总额中的比例。

$$TII_{ij} = \frac{X_{ij}}{X_i} / \frac{X_{wj}}{X_w}$$

X_{ij} 和 X_{wj} 为 i 国和全球对 j 国的出口; X_i 和 X_w 为 i 国和世界的出口总额。如果贸易强度指数大于 1, 即表示考虑到 j 国在国际贸易中的地位, i 国与 j 国的双边贸易大于预期, 指数越大, 说明贸易联系越密切; 反之, 如果贸易强度指数小于 1, 则说明双边贸易联系不紧密。另外, 如果 TII_{ij} 和 TII_{ji} 出现一高一低, 则说明两国存在产业内贸易不平衡。

二、贸易互补指数

贸易互补指数 (Trade Complementarity Index), 可用于衡量地区间各国贸易出口和进口的匹配程度, 即贸易互补性, 对各国考虑建立地区间贸易协议具有重要意义。两国间经贸关系密切, 可能由于贸易互补, 也可能由于贸易偏向, 前者主要考察两国在经济结构或经济发展水平等方面的差异; 后者更多地与两国之间的地理远近、政治关系和经济决策等政治和经济上的“距离”相关。根据 WITS 的定义, 该指数为:

$$TCI_{ij} = 100 \times [1 - \sum_k (|m_{k,j} - x_{k,i}| / 2)]$$

$x_{k,i}$ 是第 k 种商品在 i 国 (报告国) 出口总额中的份额, $m_{k,j}$ 是第 k 种商品在 j 国进口总额中的份额。如果 i 国出口和 j 国进口完全匹配, 则该指数为 100; 反之, 如果 i 国出口和 j 国进口完全不匹配, 则该指数为 0。

三、经济金融联系紧密程度指数

利用上述指标构造 19 个成员国间经济金融联系紧密程度指数的具体思路是:



对每一个成员国，分别从出口占比、进口占比、贸易占比、贸易强度系数、贸易互补系数、对内证券投资占比、对外证券投资占比等 7 个指标考察该成员国与其他 18 个成员国之间的经济联系。以表 5 中阿根廷为例：

首先，将阿根廷对其他 18 个成员国的出口比例按从小到大的顺序排序。

其次，计算每一个数值的百分位得分，公式如下：

$$PR = 100 \times \frac{f_b + 0.5 \times f_w}{N}$$

f_b 是有多少个数值比要比较的数值小； f_w 是要比较的数值有多少个； N 是总数 18。

再次，在阿根廷其余 6 个指标上，计算其他国家百分位得分。

最后，将每个国家的百分位得分，取平均值，即为阿根廷与其他 18 个成员国之间经济联系紧密指数。

需要说明的是，如一国缺失某指标（如沙特没有贸易强度指标和对外证券投资指标），则最终指数是仅为现有指标计算的百分数平均值。

考虑到出口占比、进口占比和贸易占比 3 个指标考察两国贸易联系时，存在一定程度的重复，我们将此 3 个指标构建为一个指标，即取该 3 个指标的百分数平均值，再和其他指标的百分数取平均值，降低进出口总量在指数中的权重。