

关于经济和金融领域的未来展望

莉莉安娜·阿尔瓦拉多·贝娜*

摘要：本文第一部分概述了过往 G20 峰会议程中主要的经济与金融方面的问题。第二部分阐述了在俄罗斯轮值期内优先考虑议题。第三部分阐述了迄今为止首脑峰会讨论过的有关金融和经济方面的难题以及一些 G20 所要面对的重大挑战和风险。最后的结论部分指出了一些美中不足，对东道国关于优先议题的设置提出了一些个人看法。

2013 年 G20 首脑峰会将于 9 月 5~6 日在俄罗斯的圣彼得堡召开，来自二十个成员的首脑将举行第八次会晤。G20 峰会是一个引领国际合作的论坛，聚焦国际上最重要的经济和金融相关议题。就如峰会东道主俄罗斯定义的那样，本届峰会的核心目标是发展以及实施一系列旨在全球范围内推动可持续、包容性和均衡的增长及创造就业的措施。本文将仅讨论本届峰会经济和金融方面的问题。

一 传统的G20议程——经济与金融议题

尽管 G20 成立于 1999 年，但第一次首脑峰会在 2008 年才举行。会议

*〔墨〕莉莉安娜·阿尔瓦拉多·贝娜，墨西哥 ETHOS FOUNDATION 研究所社会和经济发展部主任。

主要的目的是在保障全球经济持续平衡发展和改革全球治理体系的同时，防范金融危机再度来袭。当前，G20 被认为是促进国际经济合作、加强金融市场监管和影响全球经济政策的一个主要协商机制。

G20 的会议议程一直聚焦全球经济面临的主要挑战，并且已经取得了一系列重大成果。国际金融机构已经得到改革，对各经济体的全国性金融机构和监管机构的监管以及金融监管质量也得到了改善，正是这些监管问题导致了危机的发生，防止剧烈经济滑坡的安全网络也已经建立起来（见 G20 官网）。G20 议程中包括了八大领域，但是每一次峰会都对它们进行不同的阐述，并包含了额外的议题。接下来，笔者将讨论本届峰会东道主俄罗斯设定的优先议题。

二 2013年G20议程：俄罗斯的优先议题 （G20在俄罗斯）

俄罗斯承诺确保在 G20 所有传统议程中讨论的连续性，并且通过新增两个议题来为 G20 峰会讨论注入新动力，它们分别是投资融资以及政府借贷和公共债务的可持续性。

本届峰会中三个旨在开启新一轮经济增长的过于雄心勃勃的优先议题是：①基于高质量就业和投资的经济增长；②基于信任和透明度的经济增长；③基于有效监管的经济增长。

2013 年 G20 峰会议程中这三个将会受到特别关注的议题主要包括以下八大领域：

- （1）强劲、可持续、平衡经济增长的总体框架；
- （2）工作和就业；
- （3）国际金融架构改革；
- （4）加强金融监管；

- (5) 能源的可持续性；
- (6) 发展之道——共同发展；
- (7) 加强多边贸易；
- (8) 打击腐败。

为了支撑轮值期内对促进经济增长和创造就业的关注，东道主俄罗斯提出来的两个新议题将进入讨论：①投资融资——第一个传统议题的分支；②政府借贷和公共债务的可持续性——属于国际金融架构改革的内容。下面将主要从金融和经济方面来讨论以上传统的八大议题。

强劲、可持续、平衡经济增长的总体框架：自第一届峰会起，G20 就果断采取措施恢复和巩固全球经济增长，并让其回到可持续发展轨道上。尽管有这些努力，但全球经济依旧脆弱，大衰退的风险依然存在（比如，欧债危机愈演愈烈）。主席国俄罗斯决定从以下几个方面采取措施：

- 修订国家中长期债务目标并制定相关实施战略；
- 通过增加更多经济指标，实现更加全面和精确的宏观经济分析，来加强问责评估程序；
- 分析 G20 成员在财政、货币、汇率和结构性政策领域中长期存在的不平衡现象。

伴随着近几年全球经济和金融危机导致的各类投资显著减少，投资融资也成为 G20 议程中的优先议题。俄罗斯宣布，针对增加投资融资数量及效率的有效途径与可行步骤，将提供空间促成富有成果的谈话。G20 将致力于以下几个方面：投资融资的金融监管改革的影响，银行业的功能以及所面临的障碍，多边和国家发展银行，国际储备等。通过和其他国际大型组织（世界银行、国际货币基金组织、经济合作与发展组织、金融稳定委员会和联合国等）的合作，G20 将付出诸多努力，有望在 2013 年 9 月峰会上达成以下成果：

- 为推动投资融资，强化公私伙伴关系和提高购买力平价；

- 支持中小企业、创业公司投资的详细措施；
- 满足全球性银行资本需求的措施；
- 就监管改变导致银行业务模式转向支持实体经济提出建议；
- 对可能的资金来源（机构投资人、股票市场或政府担保）作用的分析；
- 分析对外直接投资的趋势、模式以及对最大限度的提高增长以增强能力的影响；
- 就如何增强多边开发银行借贷能力提出建议。

工作和就业：改善就业市场状况也是 G20 的另一个主要议题。俄罗斯宣称，要通过推动创造新的就业机会来解决失业和就业不足。就业专责小组（ETF）将致力于以下方面：

- 通过稳健的货币政策和财政政策、结构政策，推动小企业创新和发展以创造就业岗位；
- 为弱势群体提供劳动激励；
- 评估历届 G20 关于就业市场承诺的进展和进程。

国际金融架构改革：为了实现全球经济走强和建立均衡有效的国际金融架构以防范未来的危机，俄罗斯致力于进一步改善国际货币基金组织（IMF）治理结构的合法性和高效性。继续贯彻 G20 关于支持本币债券市场的发展计划是另外一个重要课题。在此背景下，俄罗斯将继续推进政府借贷和公共债务的可持续发展方面的工作，并致力于解决以下问题：

- 完成国际货币基金组织 2010 年的份额和治理改革；
- 于 2014 年 1 月完成国际货币基金组织配额的审查和实施第十五次配额总体审查；
- 完成行动计划的实施，以支持本币市场发展；
- 进一步完善区域财务安排，并和国际货币基金组织（IMF）建立密切合作关系；
- 评估国际货币基金组织和世界银行 2001 年首次出台的《公共债

务管理指南》。

加强金融监管：金融监管力度的加强对于预防世界危机的重演至关重要。为了实现这一目标，将要解决下面的问题：

- 对国内重要的系统性金融机构（D-SIFI），采用合适的方法并贯彻可行的监管制度；
- 加强对具有国内系统重要性银行的监管并认定标准（D-SIFIs）；
- 加强影子银行监管；
- 发展全球法律实体标签（LEI）制度；
- 减少对信用评级机构（CRA）的过度依赖；
- 实现场外衍生品改革。

能源的可持续性：为保障能源的可持续性，不同的议题将被引入讨论之中，到 2013 年底，期待取得如下成果：

- 财政部长关于 G20 推动增强国际大宗商品和能源市场的透明度和正常运转的进展报告；
- 就建立大宗商品市场波动预测机制的框架提出建议；
- 关于能源市场的高效监管草案，将刺激基础设施投资，并将绿色能源增长和可持续发展的优先议题纳入结构性政策中；
- 对化石燃料补贴进行自愿的同行审核提出的建议；
- 一份 JODI 石油的进展报告和一份开发 JODI 天然气的初始概览；
- 一份关于建立供 G20 所有成员使用的能源最佳方法数据库的草案，草案主要包括绿色能源和能源效率的政策和管理办法；
- 建立一个全面运作的全球海洋环境的保护网站，作为实施全球海洋环境的保护计划的工具。

共同发展：为确保经济增长，基础设施建设和配套设施建设是 G20 议程的传统议题。2013 年将要采取多项举措：

- 以农业产量增长和营养不良为重点的食品安全问题；
- 以全球技能数据库为重点的人力资源发展；
- 以财政支持教育和为妇女、移民和青年提供金融服务途径为核心

的金融举措；

- 以长期融资为核心的基础设施建设；
- 积极参与设置 2015 年后的全球发展议程；
- 完善问责机制，对历届 G20 的承诺进展情况进行评估。

加强多边贸易：G20 曾承诺通过共同发展贸易和增加投资来拉动全球经济需求，同时推动建立一个稳固的多边贸易体系。为解决如下的问题提供了必要条件：

- 抑制贸易保护主义；
- 加强和发展多边贸易体系；
- 形成全球价值链。

打击贪污腐败：俄罗斯的另一个优先议题是坚决地、高效地打击腐败。反腐工作小组（ACWG）将围绕以下主题开展工作：

- 开始实施 G20《2013~2014 反腐败行动计划》。ACWG 将在一些重点领域有所建树，比如，推动《联合国反腐败公约》，增强反腐败机构的独立性，阻截外国贿赂，打击洗钱和腐败行为，拒绝贪官污吏入境，以及其他行动计划规定中的方面；
- 开展反腐败培训，以建立一个清正廉洁的社会；
- 深化工商业界的参与度；
- 加强公职人员的财务财产透明度和财务信息披露；
- 根除重大国际事件中的贪污腐败现象。

三 G20首脑峰会之前的其他会议

2013 年 9 月 G20 首脑峰会之前，各界包括智库、商界、劳工、民间社会和青年这五个领域组织了一系列推广活动。本节主要分析在财长和央行行长会议期间探讨过的一系列关于经济和金融方面的问题。

在首次 G20 财长和央行行长会议上，俄罗斯代表团就认为全球经济

的尾部风险已经消退，金融市场状况有所改善。亟待解决的课题之一是保护主义政策抬头，比如竞争性货币贬值。G20 国家重申坚持汇率的灵活性，避免竞争性货币贬值，并表示货币政策将以价格稳定为目标。日本的扩张性货币政策，压低了日元汇率，遭到批评。各国也都否认会发生货币战争或延期新债务削减目标的计划，并强调了对脆弱世界经济的广泛关注。尽管 G20 成员承诺了推出可靠的中期财政预算计划，但他们都认为现在经济太脆弱而没有设置具体的目标。在 2013 年的 G20 峰会上，如果各成员国领导人没有就延长之前承诺的债务削减计划达成一致，那么他们在 2010 年在多伦多签署的债务削减条约将失效。而在会议结束时，二十国集团也未能就中期预算的赤字水平达成一致，并表达了对超宽松政策的担忧（路透社，2013）。

第二次二十国集团财长和央行行长会议于 2010 年 6 月举行。与会者回顾了各国在 G20 框架下为实现强劲、平衡和可持续发展的经济增长而承诺的一些措施的进展和困难，其中包括根据 G20 的经济状况制定可信的中期债务策略，发达经济体宽松的货币政策的溢出效应评估等。讨论还包括了 G20 在现代化的国际金融货币关系中做出的努力。会谈还简要提出了进一步推广长期投资融资的步骤。此外，会议还总结了金融监管改革的初步结果、财务评估基准和信贷评级机构研讨会的成果（G20 新闻）。

在国际金融架构工作组会议期间，与会代表讨论了如何进一步改进国际货币基金组织治理架构的效率和合法性；致力于加强 IMF 的监督工作、公共债务管理、区域金融安排与 IMF 或其他机构的发展和合作。2010 年 IMF 的份额和治理改革的实施受到了特别的关注。这将确保 2010 年国际货币基金组织（IMF）的份额翻一番，以贯彻实施十五届全体会议通过的份额（G20 新闻）。

在 2010 年 7 月举行的另一个国际金融架构工作组会议期间，与会代表继续致力于 IMF 的 2010 年配额和治理的改革，公共债务管理，可持续的贷款做法，与国际货币基金组织、国际清算银行一起发展全球流动性指标，并且还讨论了实施对本地货币债券市场倡议活动的进展情况。

于 2013 年 7 月 19 日举行的首次 G20 金融和劳工部长联席会议，是俄罗斯轮值期间的一项重要创新。与会代表将主要讨论两个相互关联的话题：政府在建立激励机制和消除就业创造投资障碍中扮演的角色，以及出台节约型社会政策来创造就业和促进包容性社会。

四 挑战和风险

从本质上讲，在这个不确定性极强的特殊时期，G20 首脑峰会的目标和政策提案应优先服务于全球经济和国家福利。尽管 G20 的主要目标和议题对眼前的经济表现非常重要，但是对于它是否能贯彻超越国界协议的机制、动机和程序却让人存有疑虑。举例来说，G20 的主要问题是其成员利益和经济现状的多样性，有些反差之大如黑白分明。若他们要形成一个动态而统一的团体，就要考虑到美国财政和债务问题、欧元区的脆弱、日本经济的停滞、阿根廷经济的未知风险、土耳其的高压政治，以及巴西、墨西哥和印度尼西亚等新兴市场的增长放缓。

因此，一些国际协定的前景并不乐观，比如多哈 2001 年协定，格伦伊格尔斯 2005 年协定或京都协议。因为在一般情况下，在这个多极化舞台上的共同点实际上已经成了无效的合作，国际性的僵局和自说自话的议程。所以 G20 面对的巨大挑战，不仅仅是设计有效的经济政策和财政目标，而是对 G20 成员在巨大差别的利益和需求之间寻求战略合作的巩固。此外，由 IMF 上周公布的全球经济仅有 3%（新兴国家 5.4%，发达国家 2.1%）的增长预期更加凸显了这次峰会成功的紧迫性。2013 年这一世界经济增长率预期仅和上年持平，并且这主要是由新兴市场驱动的。然而，根据 IMF 的定义，经济增长的持续性将主要受到三个风险的约束：第一，主要新兴市场经济发展的减速，原因在于基础设施建设瓶颈、外部需求增长放缓、大宗商品价格走低、金融不稳定和社会动荡。第二，欧元区经济衰退加深的风险，其原因为低迷的需求、失落的信心和紧缩的财政

政策。第三，美国经济增长的步伐缓慢，由于财政缩减压制了个人需求的提振。

五 结 论

尽管取得了相当大的成就，G20 首脑峰会仍受到了一些非议。批评家们说 G20 不具国内合法性，也不具代表性——因为它只包括了 20 个成员。其缺乏真正成员充分参与以建立成员内部选民的信任和赢得成员的支持，限制了领导人贯彻实施 G20 承诺的能力。此外，批评家们还重点指出：G20 议程总是在随着轮值国的变化而变化。

很明显，在一个全球化的世界中，我们需要更统一的行动。G20 首脑峰会提供了一个讨论影响世界经济问题的平台。要达成减少全球或区域性不平衡和刺激全面增长的任务或目标需要这样一个平台。先前已取得了很大的成果，但很多问题仍有待解决。因此，若 2013 年圣彼得堡 G20 峰会达成好的结果，将不仅在短期上保证全球经济的稳定和可持续增长，而且将开启超越国界的合作和多极化秩序的新纪元。

监督机制的改革一直是 G20 峰会的最重要议题之一，并且已经采取了重要的措施，比如建立欧洲银行的压力测试。尽管如此，与此相关的成果却相当有限，批评家指出西班牙银行 Bankia 虽然通过了银行压力测试，但如果不是西班牙政府施以援手的话，它早已破产了。

关于 2013 年的优先议题，值得一说的还有俄罗斯提出的两个新议题。投资融资是必要的，但还需要一系列其他具体措施的配合。由于 G20 只是非正式的平台，其预期的作用只限于建议和分析。尽管增加投资是一个重要目标，但是能否真正实现还是个未知数。另外一个由俄罗斯增加的话题是，政府借贷和公共债务的可持续性在国际金融架构改革中的作用。和上一个议题一样，这个提议能否真正进入 G20 成员具体政策的实践还有待观察。

（翻译：全 真）

参考文献

- [1] ANGELONI, Ignazio, “What Is Wrong with the G20?” *Public Debt, Global Governance and Economic Dynamism*, Milan, pp.159–164, 2013. G20 Events website, http://www.g20.org/events_financial_track/20130213/781041922.html; G20 News, <http://www.g20.org/news/20130607/781399440.html>
- [2] IMF, “World Economic Outlook Update”, July 2013, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/update/02/>.
- [3] KLEIN, Lawrence; SALVATORE, Dominick. “Shift in the World Economic Center of Gravity from G7 to G20” . *Journal of Policy Modeling*, 2013.
- [4] MORGAN, Matthew, “Consensus Formation in the Global Economy: The Success of the G7 and the Failure of the G20”, *Studies in Political Economy*, 90, Autumn 2012.
- [5] RANA, Pradumna, “From a Centralized to a Decentralized Global Economic Architecture: An Overview”, ADBI Working Paper 401, January 2013.
- [6] Reuters, “UPDATE 3–G20 Steps Back from Currency Brink, Heat off Japan”, February, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/02/16/g-idUSL6N0BG0PP20130216>;
- [7] Russia in G20, http://www.g20.org/docs/g20_russia/priorities.html.
- [8] THAKUR, Ramesh, “The G20 versus the UN: Rival Development Forums?” Future United Nations Development System, April 2013.