

重塑全球金融治理:G20 面临的挑战及应对

——在“大金融与综合增长的世界:第二届 G20 智库论坛” 发布的研究报告

中国人民大学重阳金融研究院

二十国集团(G20)的诞生与发展,与通过全球治理机制应对金融危机紧密相关:1999年,为防范类似亚洲金融风暴的危机再次发生与扩散,G20 财政部长和央行行长会议机制诞生;2008年,由于“金融海啸”(Financialt Sunami)来袭,经当时的法国总统萨科齐和英国首相布朗提议、美国总统布什答应承办,G20 升级为领导人峰会。

2014年以来,随着欧美经济复苏迹象显现,全球经济增长可持续性预期增强。而国际货币基金组织(IMF)改革遇阻、西方七国集团(G7)将俄罗斯“开除”出八国集团(G8)也使 G20 从内外两方面遇到挑战。可以说,G20 面临的挑战暴露出全球治理的困境。

关于 G20 机制建立的初衷,2009年4月 G20 第二次领导人峰会在英国伦敦举办时,时任英国首相戈登·布朗在讲话中倡导以“全球伦理”重建全球繁荣,他说“在新的全球化时代,彼此的繁荣是不可分割的。全球问题需要全球性的解决方案,可持续发展必须经由分享”。布朗以及时任澳大利亚总理陆克文均主张:金融市场需要价值观的,全球化因金融危机而支离破碎,应在各种信仰都珍视的价值观的基础上重建。

关于 G20 机制的未来使命,2009年9月 G20 第三次领导人峰会在美国匹兹堡举办时,美国总统奥巴马说:“我们不能等到发生危机再合作。新的框架将允许我们相互评估政策,建立共识。”而欧盟委员会主席巴罗佐则表示“现在正是建立一个能够反映各国经济相互依存的现实的国际新秩序的 G20 在全球治理体系中的作用需要重新定时候”。

G20 秉持上述初衷与使命,引领全球经济走向复苏道路。当前需要研究的是如何使这条正确的道路得以坚持,避免后退。

本报告认为,中国是持续发挥 G20 机制有效性的关键力量。根据 2011年在法国戛纳举行的第六次 G20 领导人峰会公报精神,目前不少国家都希望中国能够承办 2016年 G20 首脑峰会。一贯秉承合作发展、互利共赢精神的中国愿意为世界各国提供共同发展的机遇和空间,欢迎大家搭乘中国发展的列车,与各国一道为完善国际经济治理秩序而努力。



一、G20 面临新的挑战

(一) 治理体系的挑战

IMF 改革遇挫暴露出完善全球治理体系所面临的障碍。“2014 年 4 月 11—12 日在华盛顿举行的 G20 财政部长和央行行长春季落实 2010 版 IMF 改革方案仍是我们的最优先事项,我们敦促美国尽早批准该改革方案,这样才能保证一个强大而资源充沛的 IMF。如果到今年底美国还不批准该方案,我们将要求 IMF 启动备选方案,届时我们将与 IMF 货币与金融委员会讨论制定备选方案及日程表。”^①

在 G20 会议公报中如此措辞明确谴责一个成员国,前所未有。并且受到谴责的是会议举办国——美国,这次美国不是在谴责别人,而是被别人联合谴责。

早在 2010 年,IMF 各成员国业已达成一致,宣布把 IMF 的贷款能力增加一倍,达到 7330 亿美元左右,同时提高新兴经济体的份额。2010 年的 G20 首尔峰会也批准了该方案^②。根据该方案,发达经济体的份额将由目前的 57.9% 降至 55.3%,其中美国由 16.75% 下调至 16.5%,欧盟则由 30.9% 降至 29.4%,同时,欧洲国家拥有的董事席位将由 9 个减少为 7 个,腾出的 2 个席位将重新分配;而发展中国家份额则由 42.1% 上升至 44.7%,其中中国的份额将从目前的 3.72% 升至 6.39%,成为仅次于美国、日本的第三大份额国,投票权也将从目前的 3.65% 升至 6.07%。然而,IMF 的规则规定,批准任何决议都需要 85% 的多数同意,而占 16.75% 投票权的美国事实上拥有“一票否决权”。而美国国会由于两党斗争,未能在 IMF 改革问题上达成一致,导致该改革方案搁浅。

IMF 改革方案搁浅实际上使得 G20 承诺的会议上,IMF 份额和治理改革方案陷入僵局。会后发布的公报称:“我们(G20 财政部长和央行行长们)对早在 2010 年业已达成的 IMF 份额和治理改革再次被拖延深感失望。我们重申份额作为 IMF 基础制度的重要性。与国际金融机构改革相关的大部分后续改革都无法进行,暴露出 G20 机制缺乏执行能力。在这种治理体系中,像美国这样的大国拖延或拒绝执行决议,就会导致 G20 无法正常运作。”

(二) 治理能力的挑战

2010 年多伦多峰会以来,G20 的首要任务被明确为推进“强劲、可持续的平衡增长框架”^③。然而 2014 年的有关进展实际上对 G20 落实这一框架的能力提出了挑战。

2014 年 2 月,在澳大利亚悉尼举行的 G20 财政部长与央行行长会议上,与会成员承诺,争取在未来 5 年内将 G20 整体国内生产总值(GDP)在现有预期轨道基础上提高至少 2%。而在 4 月的 G20 财政部长与央行行长华盛顿会议上,则要求 G20 各成员在 2014 年

① 2014 年 G20 财政部长和央行行长春季会议(华盛顿)联合公报(Communiqué)第 7 条。

② 2010 年 G20 首尔峰会公报第 9 条。

③ 2010 年 G20 多伦多峰会公报第 7 条。

9月提交各自的综合增长战略(Comprehensive Growth Strategies),并要求各方要确保在11月的布里斯班 G20 领导人峰会上正式提出各自的全面增长战略。

“加快增长2个百分点”与“综合增长战略”具有明确的数字目标和政策体系。然而,这种明确的目标实际上对 G20 的治理能力提出了巨大的挑战。正如本次会议与会代表何伟文所指出的:G20 目前仅有各国财政与货币政策的协调,然而靠财政与货币政策协调无法实现“加快增长2个百分点”的目标^①。

G20 的治理能力目前仅限于对各国财政政策、货币政策、金融监管等事务的协调,然而却设定了难度极高的全面增长目标。在缺乏国际统一的全面经济政策协同,并且没有一个综合财政、货币与产业在内的理论框架指导的情况下,G20 提出的治理目标实现的可能性越来越小。

(三)地缘政治的挑战

G20 的定位是“国际经济合作的主要论坛”,因此不愿意主动涉及地缘政治议题,然而国际局势的发展却使得 G20 机制夹杂了地缘政治博弈的变量。

2014年3月24日,七国集团(G7)就克里米亚加入俄罗斯一事在荷兰海牙召开紧急会议,决定不出席原定于6月在俄罗斯索契举行的八国集团(G8)领导人峰会,改为夏季在布鲁塞尔举行 G7 领导人会议。由此俄罗斯的 G8 成员资格遭到“暂停”。此后,美国、欧盟与日本都出台了针对俄罗斯的制裁措施,俄罗斯也开展了反制裁行动,使得双方的裂痕不断扩大,甚至引发了“新冷战”担忧^②。

目前乌克兰形势依然严峻,G7 与俄罗斯之间的分歧也看不到弥合的希望。类似 G8 的分裂会在 G20 上演吗?由于 G20 的领域被限定在经济合作方面,因此 G20 发生类似 G8 的分裂风险要小得多。但这一事件也给 G20 敲响了警钟:G20 成员方之间的整合机制远比 G8 弱,仅以各成员方自愿出席为主,议程的推进也需要各方一致同意,因此 G7 与俄罗斯之间的争吵如果出现在 G20 领导人峰会上,将造成严重的影响。

地缘政治作为 G20 外部的因素,却是影响国与国关系最重要的要素,进而影响着 G20 成员之间的关系,使 G20 的存在结构相当脆弱。乌克兰危机暴露了这种脆弱性,而解决这一问题需要的是 G20 机制的结构改革。

二、G20 在国际秩序中的“身份困境”

G20 在治理体系与治理能力方面面临的挑战,源自于 G20 机制的“针对性”。目前,欧美经济显示出“复苏”的迹象,G20 所针对的金融危机议题不再紧迫,“针对性”机制面

^① 何伟文:《创新 G20 机制,以基础设施投资和贸易便利化双轮驱动实现世界经济增长目标》,参见第二届 G20 智库峰会(北京)的与会论文。

^② 美国总统奥巴马7月29日在白宫记者招待会上说“美俄关系越发疏远并不代表新冷战的开始”,可以旁证“新冷战”担忧的存在。



临尴尬。这种尴尬实际上提出一个根本性的问题:G20 在国际秩序中如何合理定位?通过与 G7 机制进行对比,可以更加清楚地看到 G20 的治理体系问题有着“身份困境”本质。

(一)“责任分担机制”还是“平等参与机制”

究其起源,G20 来自七国集团(G7)的扩大化,G20 效仿 G7 的工作模式,并遵循 G7 的行为理念。可以说,G20 的组建是由 G7 发起,邀请哪些国家或国家组织参与 G20 也出自 G7 的选择。

追溯 G7 的理念,可以发现 G7 是一种责任分担机制。20 世纪 70 年代初,发生了一系列对全球政治经济体系造成冲击的重大事件,其中包括美元与黄金脱钩、固定汇率制瓦解、石油禁运危机、滞胀等,这一系列事件导致“传统的国际合作机制已无力协调西方主要大国间的分歧,也不能培育出他们采取共同行动的责任感”。在接二连三危机的冲击下,作为资本主义世界霸主的美国无力单独应对,于是经法国倡导,逐渐产生了大国分担责任的 G7 机制。

2008 年金融危机之后,经 G7 邀集而成立 G20 峰会机制。从秩序扩展的视角看来,G20 应属 G7“责任分担”范围的扩大。然而从新兴市场经济体尤其是发展中国家角度来看,G20 是前所未有的参与全球治理的机会,他们会把 G20 当作一个平等参与的平台。

G20 属于“责任分担机制”还是“平等参与机制”?严格按照“责任分担机制”来要求,则 G20 应该实体化,成员固定,拥有像 G7 一样多的国际权力,建立一个金字塔状的层级治理体系,并且逐渐制度化、官僚化,使治理体系的职能远远大于领导人峰会。严格按照“平等参与机制”来要求,则各方应有平等的参与权利,成员可按一定规则加入,决议应该通过投票来决定。

“责任分担机制”还是“平等参与机制”?这实际上是 G20 面临的最根本问题,它决定着 G20 在国际秩序中处在什么地位、由哪些成员构成、可以发挥多大作用等基本结构问题,也决定着 G20 未来发展与改革的方向。当前,G7 与俄罗斯的分裂以及 G7 开展“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定(TTIP)”谈判等事态使 G20 被“架空”于事关全球秩序变化的重大进程之外,全球治理面临缺失顶层设计机制的危险。

(二)全面框架还是有限框架

G20 的官方定位是“国际经济合作的主要论坛”,而这实际上是一个受限制的定位。G20 是由 19 个经济总量大、人口众多的国家加上欧盟所构成的国际机制,为什么不能讨论比“经济”更广的主题、发挥比“论坛”更大的作用呢?

与 G7 相比,G20 代表性更强,覆盖世界大多数人口和 GDP 总量,但就其组织结构和功能来说,与 G7 相比只能算“简化版”,在全球治理中所能发挥的作用有限。而全球治理体系则缺少一个具有广泛代表性的最高论坛。

从制度设计来看,联合国是个模拟国家政府的框架,其下设的组织机构涵盖全球治理的大部分领域,如国际货币基金组织(IMF)、世界卫生组织(WHO)、国际法院等,联合

国的工作人员是国际公务员,并不属于任何主权国家的政府。而联合国之外,G7 构成一个“跨政府网络”(Transnational Net Works)框架,包括四个层次:顶层是领导人峰会;第二层是领导人私人代表(Sherpa)联席机制;第三层是部长联席会议机制,G7 成员国半数以上的内阁官员定期会晤,包括财政部长、外交部长、央行行长、发展部长、教育部长、劳动部长、能源部长等,与领导人峰会各自独立;第四层包括 80 多个专业组织或工作组。G20 从制度角度看与 G7 类似,而与联合国则不同。但目前 G20 成员方之间的“跨政府网络”松散,仅少数领域建立了常规协调机制,与联合国体系尚未建立完善的功能互动互补机制。

G7 的“全面框架”与 G20 的“有限框架”决定了两者在能力上的区别。可以认为,这种设计使 G20 无法发挥更大的作用,进而也无法就超出经济合作范围的议题采取行动。框架简单造成 G20 机制相当松散,执行力不强,具有“散架”的隐患。当前,新兴市场经济体和发展中国家占全球 GDP 总量已近 50%^①,世界迫切需要一个 G7 之外的跨政府网络,然而 G20 的结构设计却使其无力成为全球性的跨政府网络。

(三) 长效体系还是临时体系

从全球治理的需要来看,G20 应该成为长效体系,但 G20 目前的框架只是临时体系。G20 诞生之初是临时召集的会议,此后,2009 年在美国匹兹堡举行的第三次 G20 领导人峰会上,关于 G20 机制做出了“我们希望二十国首脑峰会今后每年召开”的表述^②,但这一措辞明显不具有约束力。

2011 年在法国戛纳举行的第六次 G20 领导人峰会上,做出了对 2012—2015 年的主席国以及 2015 年后主席国产生机制的安排^③,这比 2009 年匹兹堡峰会有了更明确的长效性,但也未消除 G20 峰会的“临时”性质。2014 年 11 月将在澳大利亚布里斯班举行的第九次 G20 峰会,由于将要产生 2016 年的主席国而显得至关重要。这是决定 G20 将朝着长效体系发展还是继续作为临时性机制的抉择关口。

G20 作为一个治理体系应该包括哪些成员? 实际上除了 G7 的邀请之外,并无明确标准。与 G7 相比,G20 成员间关系也不够密切。G7 能够成为一个稳定的长效体系,除了制度原因外,文化因素也不容忽视,而 G20 相比 G7,文化更加多元化,更需要探寻不同文化都珍视的价值基础上的共同价值观。

在决定 G20 未来发展方向之年,在什么基础上建立 G20 的长效机制成为一个重大问题。由于 G7 在这个问题可能与 G20 其他成员存在不同观点,共识难以达成,因此 G20 创建长效体系还需要通过更高的政治智慧来解决。

① 按照世界银行数据计算,2013 年新兴市场经济体和发展中国家占全球 GDP 总量的约 49.1%。

② 2009 年 G20 匹兹堡峰会公报第 56 条。

③ 2011 年 G20 戛纳峰会公报第 31 条。



三、全球治理体系的“功能危机”

G20 被定位为“国际经济合作主要论坛”,理论上这表明 G20 应该在全球经济治理体系中具有“顶层设计机制”地位,包括国际金融体制改革在内的各类全球性经济治理改革都要由 G20 来推动。事实上 G20 六年来也一直在进行这方面的努力,然而如今却面临在 IMF 改革遇阻事态中几乎束手无策,面对“加速增长 2 个百分点”目标也缺乏手段。全球治理目标如何完成?这是全球治理能力危机的体现。

(一)货币治理还是金融治理

G20 的出现源于应对金融危机,逻辑上其议程应针对金融危机的根源。金融危机的根源在国际货币体系之中还是国际金融体系(包括金融机构、金融市场与金融监管)之中?显然在国际货币体系之中。然而 G20 的议程实际上却针对国际金融体系改革而非国际货币体系改革。

2008 年在华盛顿举行的第一次 G20 领导人峰会公报中,阐述所要应对的问题时称“导致当前形势主要因素是不一致和不够协调的宏观经济政策、不充分的结构改革,这阻碍了全球宏观经济可持续发展,造成过高风险,最终引发严重的市场混乱”。^①显然这里把国际金融市场混乱作为需要面对的首要问题。而随后这份公报提出的解决问题的措施却是向金融机构注入流动性以增强其资本、加强市场监管和改革国际金融机构。在 G20 的后续几届峰会中,尽管提出的措施越来越详细、复杂,但却可以说没有超出金融市场改革范畴。

国际金融市场混乱的根源是什么?我们认为在于国际货币体系。在全球货币储备量中,美元占有约 60.9% 的份额,欧元占有约 24.5% 的份额。美国和欧元区货币当局制定货币政策时只须根据国内经济形势;而对于美国和欧元区之外的广大非关键货币国家来说,货币当局不仅需要根据国内经济形势来确定其利率和货币政策,还要同时根据对外平衡的状况,运用同样的工具来制定和实施适当的汇率政策,然而对内和对外的这两套政策,在目标和手段上常常相互冲突。并且,关键国家还会对非关键货币国家的货币政策特别是汇率政策指手画脚,并尽可能地向这些国家和地区转移经济波动和金融风险。

对于包括中国在内的工业品出口国来说,既要进口原材料,又要进口零部件,工业制成品则销往美国、欧洲及世界其他地区。在这环环相扣的全球价值链中,有着美元、欧元、日元等多种货币计价。在这样的全球经济结构中,存在着广泛的套利交易机制,这形成了汇率波动与国际金融市场动荡的根源。

中国人民大学重阳金融研究院(RDCY)研究发现,在金融危机条件下,几种货币在模仿美元的世界货币架构,自建全球性金融基础设施。但它们只具有世界货币的部分特

^① 2008 年 G20 华盛顿峰会公报第 4 条。

点,并不是真正的世界货币,故可以称为“次全球货币体系”。几种“次全球货币”与美元之间相互博弈的多元格局已开始兴起。这样重大的国际经济格局变动,完全在 G20 的议程设置之外。这凸显出全球治理能力的根本问题:没有任何机制可以面对最重要货币治理问题,仅有的最高论坛 G20 的能力设置局限于金融市场治理。

(二) 全球治理还是区域治理

G20 理应是一个全球治理机制,然而实际上,G20 议程中大多数为发达经济体关心的议题,而对发展中经济体关心的基础设施投资、发展等议题着墨甚少。究其原因,G20 实际上更像是一个“G7 + 12”(欧盟算在 G7 内)对话机制,G7 内部关系紧密、治理体系完备,具有高度有效的治理能力,而 G7 之外成员方像是在各自与 G7 对话,相互之间联系松散,缺乏治理能力所需基础架构。

准确地说,G20 当中除 G7 之外,还包括金砖五国和 MIKTA(墨西哥、印度尼西亚、韩国、土耳其和澳大利亚)^①等国家集团,不过它们之间的治理关系紧密程度远远不能与 G7 相比,并且金砖国家成员与 MIKTA 成员之间治理联系就只能通过类似 IMF 这样的间接渠道。

这种局面导致 G20 实际能够执行的治理半径只在 G7 内部或 G7 与某个国家或国家集团之间。这就使得 G20 虽有全球治理体系之名,但治理能力只是区域治理体系水平。

当今全球治理中存在的一大悖论是:不同的国家集团都在讨论全球治理话题,然而却还没有形成一个高效的、能解决核心难题的全球治理体系。以 2014 年初夏为例,7 月 15 日金砖国家首脑峰会发布的《福塔莱萨宣言》表达了对 G20 各主要议程如全面增长战略、“加速增长 2%”目标及 IMF 改革的支持,也表达了对乌克兰、叙利亚、伊拉克地缘政治形势以及非洲多个国家局势的关注及建议。而在稍早 6 月 5 日的 G7 布鲁塞尔峰会宣言中,我们也能见到类似的关切,并且在大部分条款中立场并无实质性差别。然而,这两份关注话题相通、立场并不相左的声明,却显然不存在合二为一的可能。

由此可见,G20 原本应能成为统合不同国家及国家间组织的利益诉求的最有效平台,但这个平台并没有被充分地打造和利用。相反,由于各方之间的猜忌隔阂,导致这个堪称具有全球治理体系潜力的机制陷入困境。

G20 提出的治理目标广泛而深远,包括实现全球范围的可持续增长、就业增加,改革国际金融架构、建立资金流动监测网络,甚至包括反腐败和应对气候变化等。然而就治理手段而言,G20 是各国政府间的非正式磋商机制,建立了年会机制的只有领导人峰会、财政部长和央行行长会议以及劳动部长会议,缺乏治理面的深度和广度。并且对于谈成的目标如何落实,缺乏执行机制与监督措施。

治理目标与治理手段之间的严重不匹配造成 G20 的治理能力缺乏,难以推进落实所承诺的目标。有效的治理离不开设计方、实施方、监督方与资金供给机制。从 G20 的现

^① 2013 年 9 月联合国大会期间,墨西哥、印度尼西亚、韩国、土耳其和澳大利亚五国领导人以 MIKTA 名义举行了首次会晤。参见本次会议代表 Molly Elgin 的论文。



实来看,提供了很多治理目标设计,但实施方案通常付之阙如,监督机制与资金供给机制都缺乏常规手段,依赖临时方案。

此外,G20 提出的治理目标中,大部分带有“防御”性质,即关于“如果发生危机”的预防措施或应急建议,这也是在缺乏执行机制下仅能采取的建议。而即便这样带有防御性的治理目标,也往往按照类似“我们呼吁各成员检查国内税法如何造成税基侵蚀和利润转移,保证国际和国内税收法规不允许或不鼓励跨国公司人为向低税率辖区转移利润”^①的句法写成,仅能算作缺乏实施主体、无法监督的建议。

对于全球治理而言,治理手段难以支撑治理目标,是有利于国际秩序中的“既得利益集团”而不利于新兴力量的局面。如果不能实现 G7 与新兴市场经济体的有效治理合作,全球治理框架将面临分裂的危险。

四、中国是延续 G20 机制有效性的关键力量

金融危机 6 年来,G20 机制对全球经济走出动荡、重返增长之路做出了巨大贡献。其中,从 2008 年到 2013 年的 6 年间,中国贡献了全球 GDP 增长量的 37.6%,起到了全球经济“火车头”的作用。事实证明,建立 G20 机制并使中国由此参与到全球经济治理合作当中,对全球经济的复苏意义重大。

G20 机制诞生于全球治理的迫切需要,使各成员方之间形成了通过相互分享智慧达成全球解决方案的良好传统。今后 5 年,全球经济将迈向可持续增长的关键期,G20 形成的良好传统需要延续、发扬,避免后退,不要等到发生危机才开始合作。

根据 2011 年在法国戛纳举行的第六次 G20 领导人峰会公报精神,目前不少国家都希望中国能够承办 2016 年 G20 首脑峰会^②。中国既是大国,又是发展中国家,有能力参与全球治理的同时切身理解经济发展与增长的需求。作为全球增长的“发动机”,中国有意愿、有能力担任 2016 年 G20 主席国,为分享中国发展经验、实现全球强劲、可持续的增长目标而努力。2013 年,中国首次成为全球最大的商品消费市场国,这样,中国既是全球最大的商品生产国,也是最大的市场,并且未来依然有着高速增长的预期。一贯秉承合作发展、互利共赢精神的中国愿意为世界各国提供共同发展的机遇和空间,欢迎大家搭乘中国发展的列车,搭快车也好,搭便车也好,中国都欢迎,正所谓“独行快,众行远”。如果 2014 年 11 月澳大利亚 G20 首脑峰会宣布中国承办 2016 年 G20 峰会的话,我们希望能够倡导如下内容:

(一) 倡导“大金融”的理论及其金融价值观

6 年来 G20 的工作使全球金融危机得到控制,走上了复苏之路。然而这只是旧的增

^① 2013 年 G20 圣彼得堡峰会公报第 50 条。

^② 2014 年 3 月 26 日发布的《中华人民共和国和法兰西共和国联合声明——开创紧密持久的中法全面战略伙伴关系新时代》提出:“法方希望从未举办过此类峰会的中国尽快主办二十国集团(G20)峰会。”法国作为 G7 机制和 G20 机制的最初发起者,以联合声明的形式正式表态支持中国主办 2016 年 G20 峰会,在国际关系中是罕见的案例。

长方式得到恢复,全球经济依然没有走上强劲、可持续的新型增长之路。要想实现联合国设定的“后 2015”全球发展目标,就必须跳出旧的增长观念窠臼,把全球金融体系与全球实体经济视为一个有机的整体,重新审视全球增长政策。这就需要“大金融”理念及其金融价值观。“大金融”是宏观金融理论和微观金融理论的系统整合,将金融和实体经济视为一个统一的整体,促使金融发展和“国家禀赋”的有机结合。

——金融服务实体经济。中国在 G20 平台中是新兴工业国家的代表,在金融危机背景下因实体经济稳定发展成为全球增长的“火车头”。中国可以大力倡导“金融服务于实体经济”,并使之成为 G20 的核心价值。没有核心价值,任何组织都难以持久。G20 各方应限制金融过度虚拟化,确保资金流向实体经济部门,扩大生产,增加就业。大力推动国际新兴产业合作,积极培育世界经济新的增长点,充分释放科技进步推动经济增长的内在动力。

——各国应享有共同发展权。在全球价值链时代,任何一个国家都无法实现单独发展,任何区域贸易小集团效果也不可能长久。中国应该倡导“共同发展权”概念,从法理高度否定人为妨碍全球财富源泉充分涌流的政策取向,让每个国家发展都能同其他国家增长形成联动,相互带来正面而非负面的外溢效应。使各国能够充分发挥比较优势,共同优化全球经济资源配置,实现互利共赢的发展。

——金融发展应与“全球生态文明”相结合。目前全球议程中的环境问题被“碳减排”所遮蔽,而“碳减排”关注的实际上是生产过程造成的环境负担,消费过程造成的环境负担却被忽略了。我们认为,在全球价值链时代,全球生产中心与消费中心并不重合。“东亚生产、西方消费”格局是全球价值链主要图景。片面强调生产过程造成的环境负担而无视过度消费所需消耗的资源是不公平的。与人类生活密切相关的生态系统如大气层是全球的,因此生态环境的保护需要从全球高度来看待。生态文明是从哲学高度辩证看待人类文明与自然环境关系的思想体系,认为系统认知从生产到消费的人类行为与环境之间的关系才有可能真正找到人与环境可持续发展之路。在生产与消费中心分离的全球价值链时代,只有从全球治理入手才能实现全球生态文明。而金融作为全球价值链的连接机制,需要为全球生态文明做出贡献。设计公正合理的消费品“资源足迹”补偿机制,环境问题才有可能真正找到解决途径。

(二)发展“大合作”的 G20 治理体系

G20 应站在全球顶层设计的高度,开展广泛合作,建立全面覆盖、深入基层的跨政府合作网络,使经济增长能够真正普惠化,让全球共享发展成果。

——建立全面的治理框架。G20 广泛涉及全球各个领域事务,需要建立与之相适应的全面治理框架。中国主办 G20 峰会,应根据国际关系的当代新变化,建立一个涵盖参与方、合作方、对话方的系统性框架,广泛包容从官方、国际组织、跨国公司到民间的各个层次关系,主动创造平台,形成多层次外交新格局。从部长层开始,完善和深化跨政府协调机制,设置更多的例行或特别部长会议机制,如经济部长、贸易部长、教育部长、住房与城市发展部长、能源部长、文化部长等。发展 G20 在民间层次的对话网络,在现有的



Think20(T20)、Business20(B20)、Civil20(C20)、Youth20(Y20)之外,创建由大学校长参加的 University20(U20)以及金融领袖参加的 Finance20(F20)等例会机制。

——完善“可变几何学”的治理结构。“可变几何学”(Variable Geometry)原则,即按不同议题邀请“利益攸关方”参与讨论于2009年成为G20的正式机制。当前G20已建立了与相关国家、国际组织对话的渠道。中国可以进一步发展“可变几何学”治理结构,把与经济治理有关的各类双边或多边对话纳入G20框架中,例如中美战略与经济对话、中等强国对话等。这样一方面可以建立“G7+12”之外的治理结构,另一方面也可以在不改变“一致同意规则”的条件下使G20行为规则更加灵活高效。

——建立基础设施投资的G-PPP机制。参考中国人民大学在2014年APEC第三轮高官会上发布的《通过公私合作制(PPP),促进亚太(APEC)地区基础设施投资》报告中提出的“A-PPP”(APEC-Public Private Partnership,A-PPP)模式,可以设想建立G-PPP(G20-PPP或Global-PPP)机制,即一个可以纳入公共和私人投资的资金池以及一个项目库,用于G20乃至全球的基础设施建设投资,解决基础设施建设主要依赖政府造成的资金缺口问题。

(三)推进“大治理”的G20议程框架

——改革国际货币体系。以美元为世界货币的国际货币体系与全球实体经济发展日益脱节,这是金融危机与动荡的根源。早在2009年初,中国人民银行行长周小川就提出过《关于改革国际货币体系的思考》,认为国际储备货币要避免主权货币的内在缺陷才可能保证全球金融稳定。G20中现有的国际金融治理改革思路只涉及监管方式层面,而要建设稳定、抗风险的国际货币体系,靠治标不治本的修补是不行的。中国应研究以适当方式提出国际货币体系改革议程。

——推动G20机制化,建成服务于全球实体经济的金融合作平台。G20到目前为止仍体现出强烈的“临时性磋商机制”性质:欠缺实体化、约束性、执行力。应推动G20从应对国际金融危机的临时性机制转向促进国际经济合作的主要平台,从临时性论坛转为常设国际机构。为此,G20应考虑设秘书处,以加强各方间宏观经济政策、财政政策与金融监管政策相互协调。应该出台G20机制化的路线图和时间表。实现机构化、职能化有利于G20的作用从协同刺激转向协调增长、从短期应急转向长效治理、从被动应对转向主动谋划。在全球经济更加一体化、相互交织影响更加深化的后金融危机时代,G20作为全球金融治理体系中最顶层的制度设计平台,势必需要加强实体化和可操作性建设。

中国人民大学重阳金融研究院 G20 报告课题组

课题组组长：

陈雨露 中国人民大学校长、央行货币政策委员会委员、中国人民大学重阳金融研究院院长

学术顾问：

张燕玲 原中国银行副行长、国际商会执行理事、人大重阳高级研究员

魏本华 原国家外汇管理局副局长、人大重阳高级研究员

金中夏 中国人民银行金融研究所所长

庞中英 中国人民大学国际关系学院教授、人大重阳高级研究员

汤 珂 中国人民大学汉青研究院副院长、人大重阳高级研究员

赵昌会 中国进出口银行首席国家风险分析师、人大重阳高级研究员

何伟文 前驻旧金山和纽约总领馆经济商务参赞、人大重阳高级研究员

报告执笔人：

王 文 中国人民大学重阳金融研究院执行副院长

贾晋京 中国人民大学重阳金融研究院宏观研究部主任

课题组成员：

庄雪娇、胡海滨、王敏、杨清清、刘英、杨凡欣、贺颀、高望、李振、张敏一、黄倩、陈曦、张晓娜及人大重阳其他工作人员