

世界新平庸 中国新思虑

“一带一路”能否
重构全球价值链？

中美新型经贸关系
该如何构建？

何伟文◎著

世界经济持续低迷，
自由贸易体制不断碎片化，
中国该何去何从？

世界新平庸 中国新思虑，

何伟文◎著

内 容 简 介

本书是笔者 2013~2015 年中跟踪世界经济和中国经济撰写的研究与评论文章汇集,收入本书时做了某些修改。对世界经济复苏乏力,进入新平庸状态的态势,G20 如何推动增长和全球治理以及“一带一路”的伟大倡议的战略作用做了梳理。笔者长期研究美国经济和中美经贸关系。本书对 2013~2015 年美国经济的走势、美联储加息和中美经贸关系发展与前景做了连续、翔实的解析。对中国经济进入新常态的发展和改革开放的若干基本问题,提出了自己的分析和见解。

本书观点明确,数据翔实,论证严谨。读者主要面向从事世界经济、国际关系和对外经贸研究的研究人员、政府官员和大专院校师生,也可供企业管理人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

世界新平庸 中国新思虑/何伟文著. —北京:科学出版社,2017.5

ISBN 978-7-03-052787-5

I. ①世… II. ①何… III. ①中国经济—研究 IV. ①F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 102583 号

责任编辑:刘英红/责任校对:李 影

责任印制:霍 兵/封面设计:零创意文化

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

三河市骏杰印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2017 年 5 月第 一 版 开本:720×1000 1/16

2017 年 5 月第一次印刷 印张:17 1/4

字数:335 000

定价:52.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

前言

世界经济“新平庸”（new mediocre）的说法，自从国际货币基金组织（International Monetary Fund, IMF）总裁拉加德 2014 年 10 月首次提出以来，已日益被世界经济的持续低迷表现所证实，从而日益成为国际社会的共识。据国际货币基金组织估计，2014 年和 2015 年世界经济增长率分别只有 3.4% 和 3.1%，2016 年也只能勉强加快到 3.2%，2020 年也不会超过 4.0%，大大低于金融危机前 2007 年的 5.7%。发达国家仅英美两国表现尚可，欧元区经历两年负增长后，勉强回升到 1.0%~1.5% 的增速，估计 2020 年前超不过 2.0%。日本人口负增长和老龄化，严重制约了生产率的提高，安倍经济学迄今没有什么功力。“太慢了，太久了！”这是国际货币基金组织《世界经济展望》2016 年 4 月最新版的标题，焦虑之情溢于言表。

世界油价和大宗商品价格连续两年多的惨跌，给许多依赖初级产品出口的新兴和发展中国家造成严重困难。前几年还冉冉升起的巴西、俄罗斯经济在 2014~2015 年连续两年负增长，2016 年也将继续下降。新兴和发展中国家作为一个整体，金融危机发生后几年在全球经济比重上升的势头为之逆转。新兴和发展中国家在全球产业链中的低端位置，并没有根本改变，相反，一旦世界经济风吹草动，它们应对能力极为脆弱。

中国经济进入新常态，虽然保持着世界主要经济体最快的增长率，但相比 2007 年的 14.2% 增速业已减半。

2013 年 5 月以来的三年多中，在基本控制住了商业银行风险后，主要经济体欧洲中央银行（简称欧洲央行）步伐的迥异正在造成新的混乱，并带来全球货币市场的剧烈波动。美国联邦储备系统（简称美联储）从宣布到实际实施推出量宽，接着从预期到第一次加息，然后又是捉摸不定的加息前景，这个完整的链条大大推升了美元的地位。美元的强势和大量国际游资回流美国，以及欧洲（欧洲央行实施超级量宽政策），一方面拉动众多新兴和发展中经济体货币对美元大幅下挫，另一方面加剧了这些经济体的国际收支平衡压力。强势美元是美联储有意为之，弱势欧元则是欧洲央行的政策目标。新兴和发展中经济体则基本是被动的，在世

界货币体系中的地位仍然处于明显的劣势。

诞生于 2008 年秋世界金融危机爆发之际的 20 国集团（G20）领导人峰会和定期协商机制，成为协调和治理世界经济与金融的主要平台。2008~2011 年，当世界面临共同的金融危机和经济衰退，G20 峰会为推动世界摆脱危机，恢复增长，确实发挥了积极的历史作用。但此后，随着世界经济这条“共同的船”不会再沉，各国利益的分野日渐明显。G20 的作用也趋于减弱。

2014 年布里斯班峰会提出了五年内将世界经济增长率额外加快 2.1 个百分点的雄心勃勃的目标，各成员方累计上报了 1 000 多条措施。两年过去了，世界经济增长率进一步下降，进一步偏离布里斯班目标。

世界经济增长的动力在哪里？我们需要再思考，需要创新思维，从不同方面实现新的突破。

从 2013 年圣彼得堡，到 2014 年布里斯班，再到 2015 年安塔利亚，G20 为推动世界基础设施投资、贸易自由化和应对气候变暖共同做出了积极贡献，帮助促成了 2013 年世界贸易组织（World Trade Organization, WTO，简称世贸组织）贸易自由化《巴黎协议》和 2015 年 12 月联合国气候大会《巴黎协定》的达成。

但随着时间推移，G20 本身的缺陷日益明显，它不是具有法律地位和固定办公场所的多边机构，其所覆盖的议题几乎全部和现有国际多边机构重叠，而最后决策者又是各国政府，G20 的未来在哪里？

2016 年，中国成为 G20 峰会和系列会议的主办国。杭州峰会将是 G20 历史上一次与众不同的大会，“创新、活力、联动、包容”将标志着 G20 新的活力和历史地位。

与世界经济持续处于新平庸平行的是世界多边贸易体制日益板块化和碎片化。多哈回合进展迟滞，虽然 WTO 2013 年第九次部长级会议（巴厘）和 2015 年第十次部长级会议（内罗毕）分别取得了重大成果，但未能从根本上改变全球体制趋弱的势头。与此相伴随，各种诸边、双边、区域和跨区域自贸安排如雨后春笋。据 WTO 统计，截至 2016 年 1 月，世界这类安排总数已超过 600 个，其中已实施的超过 300 个。2015 年 10 月达成协议的跨太平洋伙伴关系（trans-pacific partnership, TPP）和正在进行的美欧跨大西洋伙伴关系（transatlantic trade and investment partnership, TTIP），标志着美国主导的，以美国为中心，两洋为跨度的超级自贸安排正在或将要形成，从而力图主导 21 世纪世界贸易规则的制定。在亚洲，东盟主导的区域全面经济伙伴关系（regional comprehensive economic partnership, RCEP）和中国主导启动的亚太自由贸易区（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP，简称亚太自贸区）也在积极推进中。

从各大经济板块看，欧洲、北美、拉丁美洲/加勒比、非洲和亚洲（亚欧）这

五大板块中，亚洲板块最为零碎，基本上沿着太平洋走，而且无法和连接欧美、东亚、拉丁美洲板块的两洋战略（TPP/TTIP）抗衡。

为了寻求 21 世纪全球经济发展的新动力版图，为了广大新兴和发展中国家重构世界产业链，并从根本上改变亚洲在世界自由贸易板块中的劣势，习近平主席在 2013 年提出了“一带一路”的伟大倡议。在中国的倡导下，成立了亚洲基础设施投资银行，获得区内和区外特别是欧洲国家的踊跃响应和参与。“一带一路”的最终实现，将有力地打通欧亚大市场之间的割断地带，构筑亚欧经济新板块，实现亚欧市场一体化，并连接非洲和拉丁美洲，带来广大地域经济、贸易、投资、产业和金融的共同繁荣。

美国是世界最大经济体，它仍然牢牢掌握着世界贸易规则制定、金融规则制定的领导权 and 世界货币霸权。美国经济走势，与全球经济和中国经济外部环境关系极大。从 2013~2016 年对美国经济的连续跟踪可看出，美国经济增长实际上是发达国家中最强的。其中基本点是个人消费开支和私人固定资产投资，二者相加大致稳定在使国内生产总值（GDP）增长 2.0% 左右。美国经济逐季 GDP 增值率起伏很大，这些并不重要，重要的是以上两个基本点之和。

美国经济最引人注目的是失业率已经降至 5.0% 以下，接近金融危机前最低 4.4% 的水平，但目前的经济增长强劲程度远逊于金融危机前的最低水平，目前的 5.0% 与 2007 年的 4.4% 完全不可比。据美国劳工部统计，2016 年 4 月劳动参与率（即劳动年龄人口总数进入劳动力市场的比重）为 62.5%，而 2007 年 7 月是 66.3%，即大致有 3.8% 的劳动力人口未去找工作，如按 2007 年统一口径，失业率在 8% 以上。

美国经济保持中速增长，但无法强劲的外部原因是世界经济低迷，但内部原因是实体经济相对较弱。2015 年工业生产指数比 2014 年仅上升 0.3%，制造业仅上升 0.8%。2016 年二季度工业设备利用率仅为 75.3%，不仅低于 1972~2015 年 44 年平均的 80.0%，甚至低于 1990~1991 年衰退时期的 78.8%。美国经济的金融化和虚拟化很难逆转。奥巴马在 2009 年就提出重振制造业的口号。8 年过去，成果寥寥。

中美分别作为世界最大的发展中国家和发达国家，分别作为新兴大国和守成大国的关系，对世界稳定和发展影响极大。习主席和奥巴马总统从庄园会到瀛台夜话，再到 2015 年 9 月习主席访美，为两国努力建设新型大国关系奠定了良好的基础。但中美之间要建立战略互信非常艰难。美国亚太再平衡战略的实施，特别是在南海问题上一再兴风作浪，再清楚不过地证明美国遏制中国的本质。

发展和巩固良好的双边经贸关系，是稳定整个中美关系的压舱石，也是中国确保经济发展获得安全的外部环境和获得世界先进技术、管理、市场、资金等资

源的重要保障。三年多来，中美经贸关系总体平稳发展，同时进入新常态。其特征有二：第一，双边贸易从多年两位数增长变为微增长；第二，中国从双边跨境投资的资本净输入国转为净输出国。2015年，中国超过加拿大，历史上第一次成为美国的全球最大贸易伙伴。2015年，中国对美投资达到创纪录的150亿美元（美国荣鼎集团数字），远远超过美国对华实际投资。2016年以来，中国企业投资美国又以翻番速度继续猛增。

中美双边投资协定谈判是稳定中美经贸关系的重要压舱石。双方已累计进行了24轮谈判，取得很大进展。

中国经济在转型中进入新常态，增长速度从2012年的9.2%逐年下降到2013年的7.7%、2014年的7.4%和2015年的6.9%，2016年上半年则为6.7%。多年来，世界上担忧中国、唱衰中国、做空中国的声音或行动，总是忽高忽低，时起时伏，从未停息。但至今只有一个结果，即所有这些预言或预期目的都没有实现。2016年10月，国际货币基金组织在2016年第四次《世界经济展望》报告中将世界GDP 2016年增长预期比1月的第一次报告下调了0.3个百分点，唯独将中国增长预期上调了0.3个百分点。

但我们应当清醒地认识到，建成世界经济强国，我们还有很长的路要走。

2015年年初，美国哥伦比亚大学诺贝尔奖得主斯蒂格利茨称，按购买力平价计算，中国2014年GDP已超过美国。因而2015年是中国作为世界第一经济大国的元年。但购买力平价仍然属于实验室方法，我们仍然要按汇率法计算。中国GDP仍然只有美国的60%左右。

“十三五”规划预期，2016~2020年年均GDP增长率为6.5%，2020年静态GDP总量将达到92.7万亿元。按现在的汇率，相当于14.2万亿美元。美国2015年GDP是17.9万亿美元，按照2011~2015年增长速度，2020年将在21万亿~22万亿美元。中国届时经济总量为美国三分之二左右。中国经济总量超过美国还需要更长时间。

届时，中国总人口将达到14亿，人均GDP达到1万美元左右，还达不到世界银行规定的高收入国家门槛（12276美元），2020年中国仍将是中等收入国家，仍将是发展中国家，对此不能有丝毫的盲目乐观。

但同时，中国并不存在中等收入陷阱危险。根据世界银行2013年的门槛标准，人均国民收入达到3976美元为高中等收入。中国是在2010年达到的（4130美元）。人均国民收入达到12276美元是高收入国家门槛标准，即需要增加两倍，加上期间人口增长，跨过这个阶段需要经济总量增加到3.3~3.5倍。如果按年率名义增长8%的速度（已经很快了），需要15年；按照年均7%的增速，需要18年。这是正常的中等收入阶段。也就是说，如果中国在15年内，即2025年达到

高收入标准（届时会提高 1.35 万~1.4 万美元），就是正常的。根据现在速度和预期增长，中国将在“十四五”期间进入高收入门槛，走完中等收入阶段。不能把中等收入阶段和中等收入陷阱混为一谈。只有数十年内走不完中等收入阶段，才谈得上陷阱。如果中国到 2030 年还达不到高收入门槛，今后 15 年年均名义增长率必须低于 4.0%。这显然是无稽之谈。

为了顺利实现新常态下保持中高速，迈向中高端，实现中国梦，必须完成深刻的结构调整和改革。在“十三五”期间，中心是通过供给侧结构改革，去产能、去库存、去杠杆、降成本和补短板，从根上构筑并提高可持续发展的内在动能。

“互联网+”几乎涉及所有行业，其中极其重要的基石是中国制造 2025。这个战略应当上升到国家战略，不能简单地追求服务业比重大提高，应当现代农业、现代工业和现代服务业三个轮子一起转。任何现代化强国都首先是工业强国。在这方面，我们不仅要全力发展新兴和高技术产业，还要极其重视传统产业的升级，应当新兴产业和传统产业升级，两个轮子一起转。

供给侧结构改革的方向是大大提升消费和内需的持久拉动力，但消费、投资、净出口三大需求对国民经济增长的贡献并不因此取消。6.5%的年均增长，比较适宜的比例是消费、投资和净出口分别贡献 3.5~4.0 个百分点、2.0~2.5 个百分点和 0.5 个百分点，外贸的战略地位丝毫不能削弱。

中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议确定要全面深化体制改革，其经济体制改革的核心是市场在资源配置中起决定性作用。这个市场包括国内、国外两个市场，这种起源包括国内、国外两种资源，合起来是全球市场、全球资源。改革必须在开放环境下实现，建立高水平开放型经济是实现中国梦的必需条件。上海及天津、广东、福建四个自贸区的试验各具特色，应该更加大胆，走得快一点，复制得快一点。我们的资源不够、市场不够、人才不够、技术不够、管理水平不够，要善于充分吸收全人类一切优秀成果，发展和壮大自己。一个坚定不移改革开放的中国，必将克服各种困难，赢得新常态，实现中国梦！

何伟文

2016 年 10 月

目 录

前言

第一章 全球增长和治理向何处去：G20 的当前与未来 1

为什么说 G20 杭州峰会具有里程碑意义？ /2

关于 G20 的作用及未来对策的一些看法 /5

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 /9

实现全球经济综合增长目标需要三方面新思路 /15

关于中国在未来 G20 机制内作用的几点建议 /21

G20 杭州峰会能否维护布里斯班目标？ /23

欧债危机形势和对中国经济的影响 /27

第二章 自由贸易体制碎片化：中国做什么？ 31

APEC 北京峰会应努力主导亚太自贸区进程 /32

亚太自贸区和亚太经济一体化 /41

中国可继续观察 TPP 谈判，适时考虑介入 /49

亚太自贸区与 TPP 不对立 /56

需要科学研究 TPP 的影响和对策选项 /57

美欧跨大西洋贸易投资协定谈判的影响 /59

第三章 “一带一路”伟大倡议和中国布局 70

2015 年来国际形势和对“一带一路”伟大倡议的再认识 /71

“一带一路”能否重构全球价值链？ /92

第四章 2013~2016 年美国经济轨迹：回顾与前瞻 97

2013 年美国经济形势和 2014 年前瞻 /98

- 2014 年美国经济基本面在增长 2.5%左右 /104
- 美国经济形势和 2015 年前景 /110
- 美国经济形势和 2016 年前景 /118
- 美国退出量化宽松对新兴经济体和中国的影响 /130
- 美联储升息 为何牵动世界经济 /138

第五章 朝向中美新型大国经贸关系 142

- 奥巴马连任后中美经贸关系现状和展望 /143
- 美国重振制造业的进展及对中美经贸的影响 /165
- 分析当前中美经贸关系大势的一些思路建议 /182
- 中美应当共同维护双边和多边金融稳定 /183
- 什么才能叫中美新型经贸关系 /190
- 管控分歧，寻求共赢——2015 年中美经贸关系继续稳定发展 /191

第六章 中国崛起和冷静估量 202

- 中国 GDP 仍是世界第二 /203
- “中国世纪元年”说法没多大价值 /205
- 展望中国加入 WTO 第二个 10 年——善用规则机遇才有主动权 /206
- 中国仍是世界经济增长源 /210
- 中国对世界增长贡献仍将大于美国 /212
- 中国不存在中等收入陷阱危险 /214
- 2020 年中国不是高收入国家 /218
- 中国企业全球投资势头迅猛 /219
- 跨境投资：全球趋势和中国趋势的比较 /224

第七章 改革创新没有回头路 238

- 转变发展方式，光伏产业前景广阔 /239
- 和解才能双赢 /241
- 理直气壮地发展工业 /243
- 经济创新不应限于上海自贸区 /248
- 外贸战略定位要坚定，路径应跨越 /250
- 世界经济形势和外贸战略地位 /253

第一章

全球增长和治理向何处去：G20的当前与未来

为什么说 G20 杭州峰会具有里程碑意义？^①

G20 杭州峰会的一个突出成就是第一次与联合国 2030 可持续发展议程相结合，通过了《二十国集团落实 2030 可持续发展议程行动计划》，并通过了《二十国集团支持非洲和最不发达国家工业化倡议》。这将是 G20 发展史上的一个里程碑，即不再局限于 G20 内，而是纳入了广大的发展中国家参与全球治理，并把北南合作、南南合作，以及全球广大国家共同包容性发展作为基本方向。

一、G20 原有机制的局限性

笔者两年前在为 G20 布里斯班峰会提供的一篇文章里曾呼吁 G20 给予广大发展中国家应有的关注。笔者认为，G20 部分地忽视了广大发展中国家，特别是小国和最不发达国家。主张实行 G20+ 的机制，即吸收更多的发展中国家加入，并把与发展中国家的合作和共同发展列入 G20 议程。十分欣慰的是，中国作为最大的发展中国家，作为主席国，充分考虑了广大发展中国家的利益，在中国主导下，发展问题纳入了 G20 全球宏观治理的突出位置，并与 2015 年 9 月联合国大会通过的 2030 可持续发展议程结合起来，第一个通过推动实施的行动计划。这是 G20 机制具有历史意义的进步。杭州峰会将具有里程碑意义。

G20 成员占世界 GDP 90%，占世界贸易额的 85%。因此在全球经济中的地位极其重要。这一点并没有错。但光搞定 G20，世界仍然搞定不了。因为联合国会员国有 193 个，G20 只有 19 个国家以及欧洲联盟（European Union, EU，简称欧盟，欧盟共 28 个国家，除去英国、法国、德国、意大利四国直接属于 G20 外，还有 24 个国家）。换言之，还有 150 个国家没有被覆盖。它们包括较小经济体、还在发展中的经济体，所有的发展中国家、小岛国和最不发达国家。虽然它们合计只占全球 GDP 10%，但往往是世界经济和社会问题的难点和热点，如粮食安全问题、原油和初级产品价格问题、气候变化、就业、教育、基础设施等。很难想象，没有这些国家的稳定增长，G20 能实现全球经济强劲、可持续和平衡增长目标。

^① 何伟文. 为什么说 G20 杭州峰会具有里程碑意义. 界面新闻. 2016-09-06.

G20 峰会成立之初主要是危机应对机制。主要大国的作用十分关键。随着危机应对机制逐渐弱化，全球经济长期治理的作用日益凸显，仅仅停留在大国俱乐部的设计上就不适应形势发展了。英国脱欧给世界经济带来重大不确定性，但英国 GDP 占全球仅 4%。希腊 GDP 占欧元区不过 2%，但它的债务危机足以撼动欧元区。因此，我们要从全球各国包容性发展、共同发展的高度出发，设计 G20 的机制框架。

二、发展中国家面临的突出问题

国际货币基金组织 2016 年 7 月最新公布的世界经济展望报告把 2016 年全球经济增长率从 4 月报告预测的 3.2% 调低到 3.1%（与 2015 年相同），把 2017 年增长率从 3.5% 调低到 3.4%。但这里主要是发达国家增长率的调低（分别调低 0.1 个百分点和 0.2 个百分点，均为 1.8%）。新兴和发展中国家作为一个整体，2016 年和 2017 年增长率预计分别是 4.1% 和 4.6%，其中老东盟五国增值率没有下调，预计分别增长 4.8% 和 5.1%，远好于世界平均；撒哈拉以南非洲则分别调低 1.4 个百分点和 0.7 个百分点，为 1.6% 和 3.3%，而过去它曾是世界经济增长最快的地区之一，一个重要原因是原油和初级产品价格大幅下跌。

同样据国际货币基金组织估计，世界平均油价在 2014 年、2015 年分别下跌 7.5% 和 47.2% 以后，2016 年将续跌 15.5%（油价目前态势显示，可能好于这一预计），2017 年才有望回升 16.4%。大宗商品平均价格（除燃料），2014 年和 2015 年分别下跌 4.0% 和 17.5%，2016 年预计续跌 3.8%，2017 年还将下跌 0.6%。这给广大资源依赖型发展中国家带来巨大而持续的困难。此外，气候变暖严重威胁到小岛国的生存，世界贸易的低速增长和保护主义勃兴，使内陆发展中国家经济雪上加霜。而基础设施的不足，严重牵制了最不发达国家的增长。

值得注意的是，油价和大宗商品价格如此低落，和过去如此高涨一样，是无法用供求关系变化解释的。影响原油和大宗商品价格走势的基本原因是国际投机资本。这些价格主要是在纽约、伦敦等期货交易所，通过交易形成价格。因此成为金融产品。从事这些交易主要是为了资本的增值，与这些商品的使用价值无关。2007 年夏，纽约原油期货价曾达到每桶 147 美元。在监管方采取严格措施，包括大大提高头寸后，油价立刻大跌。相反的例子是，巴克莱银行 2016 年 8 月 8 日报告称，今年来有超过 500 亿美元流入大宗商品市场。截至 2016 年年中，资金存量为 2 160 亿美元，而 2015 年年底是 1 610 亿美元。这一增量是 2009 年以来同期最多的。该报告认为，它可能意味着大宗商品市场新一轮高涨的来临。这对

许多发展中国家无疑是好消息。但它们的经济在如此大程度上受到国际资本的影响，难道不是全球金融治理的一大任务吗？

三、落实行动计划和倡议的两大任务

《二十国集团落实 2030 可持续发展议程行动计划》和《二十国集团支持非洲和最不发达国家工业化倡议》内容丰富，基调令人鼓舞。但接下来的任务是艰巨的。为了有效实施行动计划和倡议，有两方面任务特别值得研究。

第一个任务是稳定世界大宗商品市场。G20 杭州峰会《二十国集团迈向更稳定、更有韧性的国际金融框架的议程》虽然没有直接提及世界大宗商品市场的稳定，但它实际上是金融稳定和治理的一部分。既然大宗商品价格不仅随着供求关系波动，而且尤其随着资本流动而起伏，因此需要共同商定加强期货交易规则的治理，特别是有关交易头寸、衍生品交易的从严管理。

除了金融治理外，G20 机制应逐渐发展国际大宗商品市场稳定机制，增加必要的大宗商品缓冲库存（类似粮食缓冲库存），以期在必要时平抑市场，既压低投机高价，又在有必要时从市场购入，以支持市价。它可以在必要的时候列入议程，并纳入《二十国集团支持非洲和最不发达国家工业化倡议》。这需要相关国际组织、生产国和消费国代表参与，并主要由发达国家提供必要的资金援助。缓冲库存的运作应当设立严格的管理机构和章程。

第二个任务是尽快启动非洲和最不发达国家工业化计划。过去 30 多年来，非洲特别是撒哈拉以南非洲，是世界经济增长最快的地区。非洲正处在大规模工业化的初期。如果进展顺利，非洲将在一代人时间里建立比较完整的工业体系，在两代人时间里成为世界主要工业区。随着工业化的实现，贫困、饥饿问题将有效解决。而非洲的工业化又为全球经济增长提供了有效动力和日益扩大的市场。但现在的增长远远不够。根据联合国 2030 可持续发展议程，最不发达国家经济每年应增加 7% 以上，即每十年翻一番。G20、联合国、非洲联盟、联合国工业发展组织、世界银行、非洲开发银行等需要立即落实行动步骤。首先可以进行综合性战略研究，同时进行资源整合。非洲不同国家发展水平迥异。北非国家如埃及、阿尔及利亚、突尼斯、摩洛哥，撒哈拉以南国家如南非、尼日利亚、肯尼亚等，发展水平相对较高。其他国家许多更落后些。世界最不发达国家大多数也在非洲。因此需要因地制宜，并进一步推动非洲国家间的投资贸易合作。

非洲正在进行中或计划中的基础设施项目和工业项目很多，机会相当多，应当不失时机，有序推进。根据支持非洲基础设施投资融资的《亚的斯亚贝巴行动

议程》，和 11 个多边开发银行 2016 年 3 月 9 日提出的《支持基础设施投资行动的联合愿景声明》，G20 应与非洲和最不发达国家政府合作，把进行中、计划中和规划中投资项目大致梳理一遍，排出轻重缓急顺序，重点落实。同时推动与私人部门合作，在非洲加快建设若干工业园区。如果做得好，非洲和最不发达国家工业化的加快推进有可能是后杭州峰会的一个亮点。

关于 G20 的作用及未来对策的一些看法^①

2014 年 2 月 23~24 日在悉尼举行的 G20 财长和央行行长会议，实际上为 2014 年 G20 布里斯班峰会初步奠定了基调，即增长和就业仍然是压倒一切的议题。布里斯班峰会是 2013 年圣彼得堡峰会基调的延续和加强。从 2008 年华盛顿峰会到 2014 年布里斯班峰会，G20 的中心议题和作用一直在变化。我们回顾一下历次峰会的焦点和成果的演变，有助于分析 G20 这一平台的历史性作用及其局限性，从而推动这一机制不断完善，确保可持续的未来。

一、G20 历次峰会的焦点和成果演变

G20 最初是 1997 年亚洲金融危机后产生的机制，由这些国家及欧盟财长和央行行长组成的多边协商机制，旨在协调国际社会力量和资源，迅速克服危机。2008 年全球金融危机爆发后升格为领导人峰会。布里斯班峰会将是第八次峰会。前七次峰会大致可分为三个阶段。

第一阶段：2008 年 11 月~2009 年 10 月华盛顿、伦敦、匹兹堡三次峰会。在各国联手应对这一 20 世纪 30 年代以来最严重的金融危机和经济衰退上，发挥了巨大的历史性作用。这一历史性作用第一个表现在集体提供巨量的紧急财政和金融援助，帮助各国渡过难关。其中伦敦峰会成果最为明显，它确定各国共提供 1.1 万亿美元流动性支持，为国际货币基金组织及其特别提款权（special drawing right, SDR）分别增资 5 000 亿美元和 2 500 亿美元，以大大增强应急能力；为贸易融资提供 2 500 亿美元，为多边开发银行提供 1 000 亿美元。所有这些措施，对于金融形势迅速稳定和经济下滑迅速见底，都起到了实质性作用。第二个作用

^① 2014 年二十国集团智库论坛论文，2014 年 6 月 20 日。

意义更加深远，它确认了西方自认为完美的金融监管体系的不足，必须进行国际金融体制和监管体系的改革。后来峰会通过的巴塞尔协议Ⅲ（准备金要求）、美国通过的新的金融监管法律、拆分投资银行和商业银行，以及对金融衍生品交易的限制等，都与 G20 峰会直接或间接有关。第三个作用意义还要深远，即确认新兴经济体的历史作用。国际货币基金组织份额和投票权改革，增加中国等新兴经济体比重和话语权的决定，就是在这一时期做出的。

第二阶段：2010~2012 年多伦多、戛纳和洛斯卡沃斯三次峰会。随着全球金融危机最坏的阶段过去，各国经济开始复苏，主要西方经济体之间的差异和矛盾逐渐显现。多伦多峰会没有什么新的重大成果。相反，美联储此前不久推出的第二轮量化宽松政策虽然在峰会上遭到欧洲国家和新兴经济体的普遍反对，却丝毫未能影响美联储。2011 年的戛纳峰会恰逢希腊债务危机引起的国内大罢工，希腊和欧元区债务危机压倒了一切话题。而在缓解欧元区债务危机上，主要依靠的是欧洲央行、欧盟和国际货币基金组织三驾马车。美国不愿出钱，新兴经济体也起不到重大作用。洛斯卡沃斯峰会没有太多实质性成果。会议结束时发表的领导人声明虽然承诺注意非常规货币政策的溢出效应，但美联储依然按自己的时间表行事。会议结束半年多后，美联储宣布逐步退出量化宽松，导致十多个新兴和发展中经济体资金外流，货币纷纷贬值。

第三阶段：2013 年 9 月圣彼得堡峰会开始。这次峰会的主基调改为增长与就业，并将气候变化、联合国千年发展目标、反腐等更广泛的议题列入议程，即 G20 出现了横向发展的趋势。峰会基本上是成功的。峰会一个亮点是领导人达成了支持年底 WTO 第九届部长级会议达成多哈回合早期收获协议的政治一致。3 个月后，于印度尼西亚巴厘举行的该届会议达成了协议，突破了多哈回合的长期僵局。

二、简短的概括：G20 和大国政治

综上所述，可以清楚地看出：只有在西方主要大国，特别是美国有需要，或者赞同的情况下，G20 峰会才可能取得实质性成果，这在第一阶段尤其得到证明。第二阶段之所以成果不多，是因为西方大国自己缺乏迫切需要。欧元区债务危机的解决只能主要靠欧元区国家自己，即欧元区国家内部能否就救助条件达成一致。第三阶段之所以以增长与就业作为主题，是因为欧元区以法国和意大利为代表的地中海派增长优先的主张占了上风，并在欧盟峰会上达成一致。至于新兴经济体，虽然在金融危机最严重的时候也出手提供资金，并在 2009 年贡献了全球

60%的增长，并成功地使 G20 推动国际货币基金组织理事会通过修改份额和投票权的决定，但由于美国国会不感兴趣，至今没有通过，仍然是一纸空文。

客观估计，在目前阶段，G20 峰会仍然还是西方发达国家大国政治主导，新兴经济体仍然需要做出长期和艰苦的努力，才能使这一平台更多地体现自己的利益。

三、G20 的其他历史局限性

第一，不是独立的、有法律规章和法律效力的多边组织，仅是非正式的论坛。而它试图覆盖世界经济和金融的一系列根本问题，特别是改革国际货币体系、世界金融治理和世界金融体制这样重大的任务，乃至气候变化、粮食安全、联合国千年发展目标等一系列问题。这些都与现有国际多边体制重叠，却又无法取代它们。

第二，无法对各国政府，特别是西方发达国家政府的国内政策形成有效的制约。

由于以上两点，G20 的成效有下降的趋势。

第三，没有有力地反映和代表绝大多数国家的利益。G20 成员虽然合计占世界经济总量的 80%。但只有 19 个国家，加上欧盟所代表的其他成员国。联合国 193 个成员的绝大多数都被排除在外，而它们包括所有的小国和最不发达国家，是世界经济、金融、粮食安全、气候变化等一系列根本问题中的难点。G20 试图在自己的范围内讨论 100 多个非成员的最不发达国家的利益，显然是不合适的。

四、G20 的未来定位和调整

G20 虽然有以上本质性局限，但这些局限，反过来却是非常重要的特点，可以在建立世界经济新秩序中发挥持久的重大作用。它不是独立的、有法律地位和法律效力的国际组织，正好可以比较超脱地及时商讨世界经济、金融的重大问题和紧急问题。它不能取代国际货币基金组织、WTO、世界银行及各区域性多边开发银行等，但这些现存的多边组织无一不效率低下并具有重大缺陷。处理得当，恰恰可以用领导人聚首的结果来促进，多哈回合早期收获协议即是例子。G20 无法制约各国政府的政策，但恰好是领导人的聚首最容易发现各国的共同利益和利益协调点。