

全球经济危机与 G20 峰会的议题和机制选择

刘曙光 杨辛絮 肖秉姍

摘 要 自其成立以来，二十国集团（G20）作为当今全球治理最重要的多边机制之一，在国际舞台上发挥了重大作用。G20 峰会应对 2008 年金融危机成效显著，然而其在 2020 年新冠疫情引发的经济危机中作用却令人失望。其原因主要是由于两次危机的诱发因素不同，而且后一次危机中的大国关系和国际环境也发生了变化，主要大国与国际组织配合不力。G20 全球治理的未来发展主要面临议题选择和机制选择两大问题。G20 将长期保持松散的论坛机制形式，其议题不宜过多和过于分散，应聚焦全球经济金融稳定与发展、财政与债务可持续、国际贸易投资自由化、经济可持续增长等长期性重大经济金融问题。

关键词 G20 峰会 全球经济治理 新冠疫情 金融危机

一、引 言

2020 年新冠肺炎疫情的暴发和蔓延对全球经济造成了强烈冲击，疫情严重扰乱了全球价值链和经济、社会秩序，使全球经济治理面临自金融危机后又一次严峻的考验。作为危机形势下组织全球集体行动的核心机制，二十国

* 刘曙光，外交学院国际经济学院教授；杨辛絮、肖秉姍，外交学院国际经济学院 2018 级本科生。（北京 100037）

集团自 2008 年全球金融危机爆发后应运而生。当时，仅靠原有的由发达国家主导的 G8 协调机制已无法解决全球性经济和金融危机，而 G20 通过在其成员国国家首脑峰会上达成共识和采取共同行动，成功应对了危机。在此后的 10 余年里，G20 举办了多次领导人峰会，其议题所涉范围日趋广泛，包括基础设施投资、金融监管、反腐败、农业、贸易、能源与气候变化等诸多层面。不同于有固定地点和议题的国际组织，G20 先天带有临时性、非正式的特点，国际社会对其合作机制、议题选择、共识有效性等方面的讨论和争议从未间断。

此次新冠疫情所引发的全球经济衰退无疑是对 G20 峰会作用的一次大考。与大力度积极合作应对 2008 年金融和经济危机并取得显著成效相比，G20 峰会在 2020 年新冠疫情引发的新一轮经济衰退中的表现不免令人失望。本文将对 G20 峰会在 2008 和 2020 年两次全球性经济危机中的作为与成效进行对比，从客观和主观两个层面找出两次危机应对效果差异的原因，并进一步讨论 G20 未来强化全球治理的路径与前景。

二、关于 G20 峰会机制成效的既有研究

在 2008 年金融危机中，G20 被认为采取了协调全球应对经济不确定性的有效措施，但随着全球危机直接影响的消失，这一合作机制面临合作势头减弱、承诺执行力下降的风险。^① 有学者认为，在最初的危机应对阶段之后，该论坛有望在金融监管、发展援助、汇率和国际机构改革关键领域继续加强全球合作。^②

在随后十余年的发展中，主要国家对基于规则的国际合作的挑战以及对其有效性的质疑，使得 G20 被认为正在应对一场潜在的系统性危机。^③ 这一缺陷也在新冠疫情全球大流行中得到体现，有作者认为，此次危机是 G20 应

① Andrew F. Cooper and Colin I. Bradford, Jr., "The G20 and the Post-Crisis Economic Order", *CIGI G20 Papers*, No. 3, June 2010.

② Ngaire Woods, "The G20 Leaders and Global Governance", *GEG Working Paper*, No. 2010/59, Global Economic Governance Programme (GEG), University of Oxford, 2010.

③ Axel Berger, Andrew F. Cooper and Sven Grimm, "A Decade of G20 Summitry: Assessing the Benefits, Limitations and Future of Global Club Governance in Turbulent Times", *South African Journal of International Affairs*, Vol. 26, No. 4, 2019, pp. 493-504.

对机制的失败，并将原因主要归咎于美国政府的孤立主义政策。^①

此外，G20 发展的前景也一直是国内外学者探讨的重要议题。他们的观点主要可分为两派。一方认为，在缺乏有效的约束机制下，G20 的非正式性使其难以在全球治理中发挥有效作用。^② 另一方则认为，非正式性论坛赋予了 G20 不可比拟的灵活性优势，有利于其发挥其他国际组织无法达成的作用。^③

三、G20 峰会在两次危机中的应对与成效比较

（一）G20 峰会在全球金融危机中的应对举措与成果评估

2008 年美国“次贷”危机引发了全球金融危机，并导致全球主要国家经济陷入衰退。随着金融危机的持续深入，实体经济遭受严重冲击，国际整体投资下滑，全球消费水平受到影响。尽管各国所受冲击的程度不同，但都未曾幸免。在世界主要经济体中，以美国为首的发达国家 GDP 呈现负增长趋势，而主要发展中国家例如中国、印度，其 GDP 增长也都受到一定冲击。在此危急关头，世界主要国家通过 G20 合作平台出台了一系列短期和中期举措共同应对危机挑战。

1. 短期危机应对举措与成果评估

2008 年 11 月，在全球金融市场流动性紧缩的背景下，各国领导人在华盛顿举办了首次峰会。政府首脑们在峰会上就稳定金融市场、支持经济增长达成共识，在加强透明度和问责制、加强稳健监管、提高金融市场诚信、加强国际合作和改革国际金融机构等领域，通过了 28 条金融领域改革紧急行动计划，重点在于针对本次危机所暴露的风险漏洞完善全球范围内的金融监管体系，并要求各国财长确保相关计划于 2009 年 3 月 31 日前予以落实。

在五个月后的伦敦峰会上，G20 政府首脑共同采取坚决的紧急行动，就 1 万亿美元以上的刺激计划达成一致，通过全球金融机构和贸易融资为全球经济注入更多资金。1.1 万亿美元扶持计划的具体内容，则通过 G20 财长和央行行长会议在首脑峰会前进行具体商榷，最终由领导人峰会“拍板”并协

^① Thomas A. Bernes, “COVID-19: The Failure of G20”, <https://www.cigionline.org/articles/covid-19-failure-g20>.

^② 崔志楠、邢悦：《从“G7 时代”到“G20 时代”——国际金融治理机制的变迁》，《世界经济与政治》，2011 年第 1 期。

^③ 朱杰进：《复合机制模式与 G20 机制化建设》，《国际观察》，2013 年第 1 期。

调最后的细节。G20 具有临时性、非正式的特点，因而在此次危机中得以应对迅速，然而其达成的承诺和共识不具备国际条约的强制效力，只能通过“同侪压力”促进具体计划的实施。在匹兹堡峰会对接举措成果进行评估时，由于各方合作意愿积极，大部分的承诺得到兑现，峰会公报认定“我们应对得力，成功阻止了全球经济活动急剧危险下滑，稳定了金融市场，几乎所有二十国集团经济体的工业产出都开始回升，国际贸易开始复苏。”公报给出的结论是，G20 在短期内“经过协调努力成功应对本次危机”。

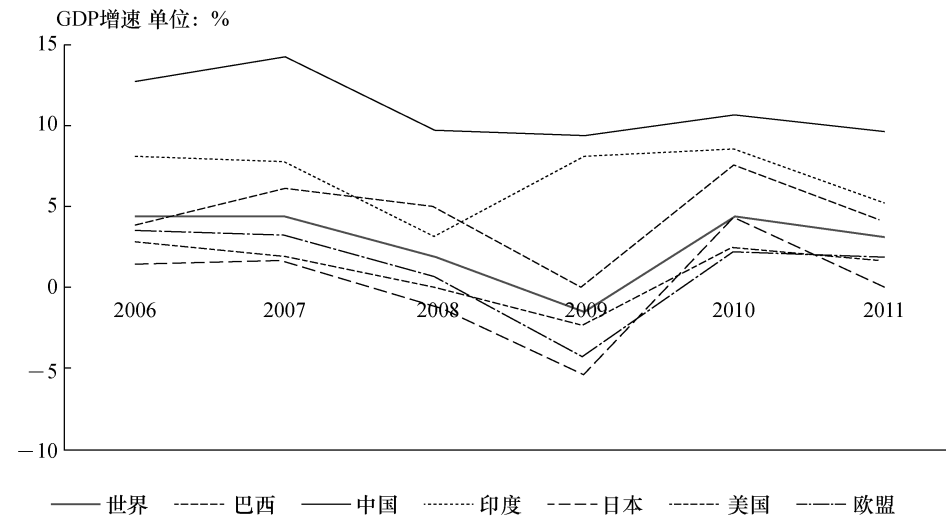


图-1 世界主要经济体 GDP 增长率（2006—2011 年）

数据来源：世界银行，<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>。

表-1 1.1 万亿美元扶持计划具体内容与完成情况

金融机构	具体举措	是否 2009 年 4 月前完成
国际货币基金组织	将国际货币基金组织的可用资金提高两倍至 7500 亿美元	已兑现
国际货币基金组织	支持最新特别提款权配额以向世界经济注入 2500 亿美元	完成总值 2830 亿美元的特别提款权分配
多边发展银行	支持多边发展银行至少 1000 亿美元的额外贷款	正着手发放已承诺的 1000 亿美元额外贷款
出口信贷和投资机构及多边开发银行	确保为贸易融资提供 2500 亿美元的支持	尚未执行
国际货币基金组织	动用 IMF 出售黄金所产生的更多资源和结余资金在未来 2 至 3 年中为最贫穷国家再提供 60 亿美元形式灵活的特惠贷款	所获资金将使国际货币基金组织中期优惠贷款能力提高一倍以上

资料来源：《二十国集团匹兹堡峰会领导人声明》和《G20 伦敦峰会公报》。

2. 中期危机应对举措与成果评估

2008 年金融危机使得全球各国意识到加强全球金融监管体制建设并对全球金融机构进行现代化改革以体现当今全球经济的变化是非常必要的，因而，首届领导人峰会便达成了一系列中期举措行动方案，为长期性金融监管体系改革和对布林顿森林体系的全面改革制订了初步的行动框架。

G20 第三次首脑峰会促成了金融稳定理事会的成立，该机构涵盖主要新兴经济体，通过与 IMF 和巴塞尔银行监管委员会等国际组织强化合作，赋予其金融监管协调中枢的地位，起到评估金融体系的风险性以预防规避风险与审查监督执行的作用。金融稳定理事会发布的《降低系统重要性金融机构道德风险：建议与时间表》和《实施场外衍生品市场改革》报告均在 G20 首尔峰会上获得批准、予以执行。

此外，G20 在此后的各次首脑峰会与财长央行行长会议中也制订了具体的改革时间表，成功推进并落实世界银行与 IMF 份额与投票权改革，以适应新兴国家在国际经济发展中贡献不断增强的现实，构建更加平衡的世界经济金融秩序。金融稳定理事会发布的《金融监管改革实施与作用年度报告》中指出，2008 年金融危机后的 G20 改革，在新冠疫情期间为金融系统提供了良好的服务，使全球金融体系整体弹性增强，很好地维持了对实体经济的融资。

由此可见，G20 在全球金融危机期间，无论是出台的短期紧急应对举措，还是进行长远的可持续的制度与规范构建，都对全球经济增长与金融稳定起到了至关重要的作用。

（二）G20 峰会在新冠肺炎疫情期间应对全球经济衰退的举措与影响

2020 年暴发的新冠肺炎大流行席卷全球，世界各国人民的生命受到病毒的严重威胁，全球经济也由于严格的限制措施而处于停滞甚至倒退状态。在此背景下，二十国领导人一年内召开两次线上峰会，在多个领域内试图寻求合作以协调共同应对全球经济的衰退。然而此次二十国集团机制灵活性的消极属性超越了其积极属性，各国出现了“各自为政”的局面，G20 协调机制的作用在一定程度上被削弱。

1. 医疗卫生与贸易领域

二十国集团于 2021 年 3 月召开了应对新冠肺炎特别峰会，峰会承诺将进一步增强世卫组织在协调国际抗疫行动方面的职责以控制疫情，还明确表示“支持疫苗的公平获取”，且在贸易领域将“努力解决全球供应链中断问题，确保关键医疗物品正常跨境流动”。然而在实际行动中，部分高收入国家抢

购囤积疫苗，并未遵守世界卫生组织的“新冠肺炎疫苗实施计划”，导致分配给该计划的疫苗数量减少、全球疫苗分配不公加剧的现象。除此之外，在疫情高峰医疗药品紧缺之时，部分国家也并未做到采取有效措施使相关产品得以正常跨境流动，例如美国动用了《国防生产法案》将稀缺的医疗资源留在美国境内使用。

2. 经济金融领域

二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会表明，目前各国“正向全球经济注入超过 5 万亿美元，以作为有针对性的财政政策、经济措施和担保计划的一部分”。然而公报中提到的向全球经济注资 5 万亿美元的承诺仅仅包括已经宣布的国内措施。^① 对于财政、货币方面的行动，则是由“各国政府和中央银行各自负责”。在 2020 年 11 月举行的利雅得峰会中，二十国集团唯一达成的一项具体共识为“将暂缓最贫困国家债务偿付倡议延期六个月，以缓解疫情影响下低收入国家日益恶化的经济形势”。然而此项协议因关注范围狭窄而受到批评，因为该协议不包括从多边官方债权人（例如世界银行）以及私人债权人处获得的借款。

在此次危机中，G20 机制下全球整体合作范围狭窄，缺乏具体的建设性举措，并未发挥其全球经济和金融合作主要论坛的作用。美国前财政部长劳伦斯·萨默斯也评论称此次 G20 发挥的作用令其“大失所望”。^②

四、G20 峰会应对两次危机成效呈现差异的动因

G20 峰会在 2008、2020 两次危机中应对成效呈现差异的原因，可以从危机爆发诱因、合作国际环境、是否与国际组织密切配合等方面进行分析。两次危机分别始于金融和卫生领域，诱发因素不同。大国关系的变化导致合作的国际环境恶化。美国等大国对待国际组织的态度前后差异也很大。

（一）两次危机爆发原因不同

G20 在两次危机中的应对表现和成效呈现显著差异，其重要原因之一是两次危机本身的诱发因素不同，源于新冠疫情的 2020 年经济衰退，其强度

^① Tom Choror, “Missing in Action: The G20 in the Covid Crisis”, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/missing-action-g20-covid-crisis>.

^② Rich Miller and Eric Martin, “Guardians of Global Economy Come Up Short in Virus Battle”, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-18/guardians-of-global-economy-come-up-short-in-fight-against-virus>.

远超过 2009 年全球经济危机。

2008 年全球金融危机最初源于美国金融体系过度创新、房地产抵押贷款市场疯狂扩张,爆发于美联储加息和美国房地产泡沫的破灭,核心是全球金融市场流动性枯竭引发的美元信心危机。^①这一危机起源于金融领域,是金融流动性危机引发的经济危机。而此次 2020 全球危机则源于卫生健康领域出现的新冠疫情。传染性极强的疫病突然中断了经济发展进程,使得各国经济停摆、产业链条中断,经济全球化下的贸易和产业分工受到重创。在造成经济发展内源性动力不足的同时,疫情引发的流动性危机和投资者信心下降,最终使得全球资本市场暴跌、企业倒闭、工人失业,进而演变成全球范围的经济衰退和危机。

(二) 两次 G20 峰会合作的国际环境不同

首先是特朗普上台之后 G20 中的大国关系趋于恶化。G20 在本质上是大多边主义,^②大国间的相互合作是 G20 可持续发展和“长效”运作的关键。可是,自特朗普政府上台以来,不断地弱化和打击多边合作,提出了“美国优先”、“反对全球主义”等口号,并发动中美贸易战。同时美国也对欧盟、日本、韩国等经济体挥舞贸易保护大棒,加征汽车和钢铁等产品关税。G20 沦为了世界大国的竞技场和清谈馆,许多议案无疾而终。在此次疫情中,美方又罔顾事实和中国为抗击疫情做出的努力,多次以“中国病毒”代指“新冠病毒”,使得中美关系不断恶化,也使得 G20 合作抗疫、恢复经济增长更难以落实。除此以外,西方大国在应对疫情中以本国利益至上,无视他国境况。美国在疫情中先后扣押了巴巴多斯购买的呼吸机和德国、伊朗购买的口罩,限制向加拿大及拉美地区出口急需的口罩等医疗物资,并计划花 10 亿美金购买德国疫苗的专利权。而德国也曾多次扣留了英国、意大利、瑞士的口罩等物资。由此可见,在此次全球危机的应对中,G20 各成员国并没有像应对 2008—2009 年全球金融经济危机那样同舟共济,而是各自为政,这是 G20 应对危机失效的一个重要原因。

其次是美欧等西方国家的防疫不力。在疫情防控初期,美国和一些欧洲国家受其信奉宗教的影响,对于新冠肺炎可能造成的人身危害认识不清、盲目自信,缺乏防控意识,居民不佩戴口罩、政府不积极行动,反而传播“群

^① 中国人民银行长春中心支行课题组:《新冠肺炎疫情对中国经济的影响研究——与 2008 年金融危机的比较》,《调查研究》,2020 年第 12 期,第 14—16 页。

^② Pang Zhongying and Mao Weizhun, *Ownership Matters in A 21st Century Concert of Powers*, in Harald Müllera and Carsten Rauch, eds., *Great Power Multilateralism and the Prevention of War*, Routledge, 2017, pp. 175-194.

体免疫”等荒诞言论，导致国内反智主义之风盛行，错过了疫情的最佳防控期，让全球疫情雪上加霜。2020 年又正值美国大选之年，两党之间斗争激烈，社会政治生态动荡不安。特朗普为了赢得选举，主张快速重启经济、反对长期隔离，共和党大型竞选造势活动也频频上演，这些人为因素都为疫情更大规模的传播创造了条件。^①除此以外，欧美一些国家缺乏健全的医疗保障制度，尤其是在美国，82%的人没有基本医保支付，新冠肺炎治疗费用需要自费。^②在这种情况下，各国国内已然兵荒马乱，无暇顾及国际大局，在执行 G20 的合作峰会和宣言中更显得无心无力，给成员国间原本就困难重重的合作又添阻碍。

（三）在两次危机中 G20 峰会与国际组织的配合差异较大

二十国集团临时性、非正式的特点，使其达成的承诺和共识不具备国际条约的强制效力、约束力较低，因此，G20 需要与国际组织加强合作，并由国际组织来具体实施峰会宣言中的各项应对措施。G20 之所以能够在 2008—2009 年应对全球金融经济危机中发挥积极作用，一个关键因素是 G20 与 IMF、世界贸易组织等国际组织开展了密切合作，使峰会的政策共识得以借助议题领域的国际组织转化为治理行动。^③例如在 2008 年 G20 成员国达成共识后，IMF 开展了各国宏观经济政策相互评估，并落实了治理改革的一揽子方案，WTO 则负责监督落实反贸易保护主义等。而在此次全球危机的应对中，特朗普政府采取了有损全球协作抗疫的政策，先是暂停了对世界卫生组织的资助，而后又宣布于 2021 年退出世界卫生组织。美国的一系列政策使 G20 失去了世界卫生组织、世界贸易组织等国际组织的有效支持，无法再次采用先前的合作治理模式，^④从而大大减弱了其实际效力。

由以上分析可知，G20 峰会在应对 2008 和 2020 两次危机中成效呈现差异的原因，主要与危机爆发诱因不同、合作国际环境相异以及与国际组织是否配合良好三方面有关。若想使 G20 在今后发挥更重要的作用，亟待解决的便是二十国集团强制效力和约束力较低的问题。在此过程中，应努力克服

① 杜继锋：《美国疫情防控与美国国情》，《东北亚学刊》，2021 年第 1 期，第 34—35 页。

② 王晓慧：《82% 的美国人没有基本医保支付，新冠肺炎治疗费用需自费》，《华夏时报》，2020 年 3 月，<https://www.chinatimes.net.cn/article/95386.html>。

③ 项南月、刘宏松：《二十国集团合作治理模式的有效性分析》，《世界经济与政治》，2017 年第 6 期，第 122—147 页。

④ 刘宏松：《新冠肺炎疫情下的全球化与全球治理的强化路径》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》，2020 年第 5 期，第 79—84 页。

G20 临时性、非正式的先天特点，从议题选择和管理机制等方面入手，增强其在危机中的应对能力。

五、G20 峰会强化全球治理的路径与前景

G20 全球治理的发展主要面临两个方面的选择，一是峰会议题选择，即集中于全球经济金融稳定与发展还是扩展至经济金融领域以外更广泛的议题。二是机制选择，即保持目前松散的论坛机制还是逐步走向机制化。

（一）G20 峰会议题范围选择

G20 是一个由世界大国组成的国际经济金融论坛，旨在稳定全球金融市场、促进经济增长和完善全球范围内的金融监管体系。它于 1999 年由部长级升级至国家元首和政府首脑级——G20 峰会。但是，从金融危机结束后举办的一系列峰会及其会议宣言中，我们可以发现，峰会不断增加新的议题，而且已不局限于金融稳定 and 经济增长问题。通常，目标越少、议题越集中，就越容易取得可见成效，相反，则容易分散精力和资源。最近几年来，G20 多届峰会议题多但成效少也证明了这一点。

2008 年 11 月首届峰会，G20 就各国合作应对国际金融危机、维护世界经济稳定达成重要共识，并通过了 47 条金融领域改革行动计划。2009 年 4 月第二次峰会，G20 出台总额 1.1 万亿美元的全球经济复苏和增长计划，向国际社会发出了团结一致和合作应对国际金融危机的强有力信号，提振了市场信心。2009 年 9 月第三次峰会，确立了将 G20 作为国际经济合作主要论坛的地位，确定了世界银行和国际货币基金组织两大金融机构的量化改革目标，启动“强劲、可持续、平衡增长框架”以及相互评估进程。2010 年 6 月举办的第四次峰会则为促进世界经济复苏和妥善应对欧洲主权债务危机发挥了积极作用，要求 IMF 在确定的日期之前完成份额改革，同时为发达国家削减赤字和公债设定了量化指标和时间表。

2011 年之后，G20 的主要目标由危机应对向长效治理机制转型，危机应对的迫切需求下降、议题的范围逐渐扩大。2016 年以后，G20 进入经济长效治理时期，在此期间，虽然更多的长期发展计划和议题被纳入讨论且达成共识，但因逆全球化思潮暗涌，各成员国之间的分歧逐渐加大，实际成效明显减弱。

由此可见，为了保证完成其既定使命，并争取获得绝大多数成员的持续

支持、增强其凝聚力，G20 应坚持初心，将合作议题置于全球经济金融稳定与经济可持续发展的议题，以及由此延伸的具体问题，而不能过度偏离主题。但是，每年的峰会可以针对世界形势的变化和新特点，建立短期性附加议题，或者在特殊紧急事态形势下举行特别峰会，如在 2020 年 3 月曾以视频会议方式举办过 G20 应对新冠肺炎特别峰会。今后一些年，以下议题将是 G20 峰会各方比较容易接受的，应该贯穿于各届峰会。

1. 保持主要经济体财政与金融的稳定和可持续发展

第一，财政与债务可持续议题。发达国家的政府债务处于二战以来最高水平，新兴市场国家的债务可持续性也令人担忧。

2020 年，为了缓解新冠疫情引致的经济衰退，增加居民收入和消费，尽快恢复经济增长，各主要国家普遍采取了极度宽松的扩张性财政政策。各国积极扩大财政支出，为居民发放失业补贴和普惠性补贴。同时，为企业减税，财政收入减少，使得原本就较高的债务率在短期内快速攀升，大大超过了 60% 的国际警戒线。图 2 显示发达国家平均债务率在 2018 年已经超过 100%。2019 年，日本为 236.6%，美国为 106.9%（2020 年为 107.6%），欧元区为 77.6%，加拿大 88.6%。根据各国政府最近估算，由于新冠疫情的爆发，2020 年主要发达国家的债务率已远远超过图 2 中 IMF 的预期规模。有学者预计美国联邦政府债务率 2040 年将达到 157%。^① 政府高债务率必将成为未来各国经济发展的限制因素，并且暗存再次爆发主权债务危机的风险。与此同时，主要新兴经济体政府债务水平也高企不下，2018 年平均水平已经攀升至 50.59%。巴西政府债务率从 2019 年的 75% 上升到 2020 年的 100%，南非从 2019 年的略高于 60% 上升到近 80%。^② 虽然比发达国家水平低，但考虑到新兴经济体偿债能力和应对债务风险的能力都较低，其债务问题更不可小觑。截至 2019 年底，有 33 个发展中国家经济体被归类为“陷入债务危机”或“债务高风险”国家。^③

第二，货币稳定议题。在货币政策方面，世界主要国家已连续多年保持宽松的货币政策，利率一直处于较低水平。新冠疫情暴发后，世界各主要中央银行纷纷降息，甚至实施零利率和负利率政策，加大量宽力度。美国推行

① C. Edwards, “Marching Toward a Debt Crisis”, 2019, <https://www.cato.org/publications/commentary/marching-toward-debt-crisis>.

② D. Lubin, “Emerging Economies: Where Is the Debt Problem?” 2020, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/emerging-economies-where-debt-problem>.

③ UNCTAD, “Trade and Development Report 2019”, 2019, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2019_en.pdf.

无限量宽的货币政策，放出了大量的货币，主要国家的货币币值很不稳定，到 2020 年底，美元指数相对于当年高点下跌了 10%。未来主要国家利率调整必将对国际金融市场产生巨大影响，尤其可能对新兴国家市场造成严重冲击，引发新一轮金融动荡甚至金融危机。如何进行货币金融政策协调、避免大国宏观货币政策调整对金融市场和全球经济增长造成冲击，应成为 G20 常论常新的议题。

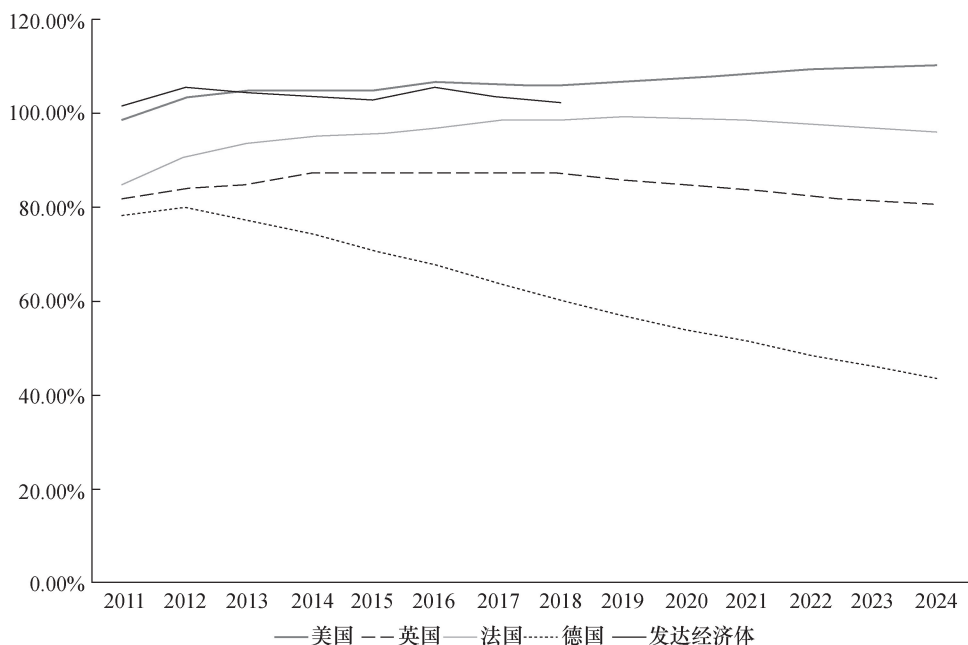


图-2 主要发达国家一般政府债务水平占 GDP 比例

数据来源：IMF 数据库，其中 2019—2024 年为预测值。

2. 促进贸易和投资的自由化

最近几年国际贸易呈现增长放缓趋势，2019 年和 2020 年世界货物贸易量连续负增长。2019 年货物贸易量下降了 0.1%，2020 年上半年再次下降了 8.48%。^① 世界经济低速增长和需求不旺固然是一个原因，但美国带头发起贸易战，对来自很多国家的多类进口产品增税，欧盟、日本、韩国、中国等国对美国产品进行报复性增税，也是重要诱因。鉴此，虽然 2021 年世界经济预计将出现 5.5% 的恢复性增长，^② 但国际贸易能否恢复增长却前景不明。在国际投资领域，全球国际直接投资流量在 2016—2018 年间连续三年下降

① WTO:《2020 年世界贸易统计》，2020 年 11 月 24 日。

② IMF:《2021 年世界经济展望最新预测》，2021 年 1 月 26 日。

(-3%、-14%、-12%)，据联合国贸发会估计，2020 年全球国际直接投资流量将比上一年骤降 40%，2021 年再降 5%—10%。^① 当前投资保护主义盛行，贸易与投资保护导致各国利益都受损，而贸易投资合作与自由化则有利于增强各国经济增长活力，促进繁荣与发展。因此，贸易投资自由化应成为 G20 的常设议题，这也符合 G20 的成立初衷。

3. 与经济可持续增长相关的其他议题

第一，全球减贫合作。减少贫困不仅是一个人道主义问题，它还是一个发展问题。大量的贫困人口集中在撒哈拉以南非洲地区和南亚地区。它与经济增长与发展问题的密切关联是，贫困会导致劳动力营养不良、劳动生产率低，影响供给。贫困还会造成消费需求不足、投资缺乏动力。贫困还会使一个国家陷入贫困的恶性循环难以自拔：贫困→劳动生产率低→产出少→收入低→贫困。此外，贫困国家和地区因其抗风险能力低，极易发生财政和债务危机，影响经济贸易伙伴国的经济发展。因此，全球范围内的减贫对于世界经济长期持续增长是有益的。

第二，稳定能源供应合作。能源供应及其价格波动对世界经济有举足轻重影响，对 G20 成员影响也很大。G20 成员中既有能源出口大户，也有能源消费和进口大国。G20 峰会在必要时应关注全球能源治理问题。

第三，应对气候变化合作。碳排放和气候变化对人类生活造成极大威胁，其结果是各国不得不投入巨大的财力人力进行环境保护、恢复和修补生态，从而影响正常投资和经济发展。碳排放增加和气候变化往往是经济发展带来的后果。如何处理好经济发展与减排保护环境的关系、遏制全球气候变暖，也必然是 G20 峰会的经常性议题。

第四，抗击新冠疫情合作。新冠肺炎疫情的暴发和持续已经导致世界经济的严重衰退，很多国家经济发展也因此中断了。新冠肺炎疫情是 2020—2021 年间世界各国经济面临的巨大挑战。此外，疫情究竟会延续多久、各国何时能够摆脱其阴影并使经济回到正常轨道，目前尚无明确的时间表，因此至少可以说，新冠肺炎疫情是影响经济发展的一个中期性问题，G20 峰会也应为此做出巨大投入。

此外，合作解决工业领域产能过剩、提供公平竞争环境、反腐败、粮食问题、性别平等、全民健康等问题也可能偶尔会进入峰会议题。但是，每一届峰会应该聚焦于少量议题，包括经贸和金融等例常性问题和特殊重大紧急

^① 参见联合国贸发会议数据库。

性问题，一次会议不能包含太多议题，否则，将会使参会国关注力分散、争议增多，导致 G20 各国难以在重要问题上达成共识。

（二）G20 峰会合作机制选择

到目前为止，G20 一直是一个比较松散的全球性论坛。也曾有人提出，如果一直维持此种状态，那么 G20 很可能会像 APEC 一样成为一个空谈俱乐部，越来越难以发挥其全球性引导作用和影响力。然而，对 G20 机制化的过高期望是不现实的，在可预见的将来，G20 既不可能也无必要变成一个有法律效力的机制化常设国际组织，原因则是多方面的。

第一，当前全球化处于低潮期。美国和欧洲多个国家反“全球化”、逆“全球化”思潮盛行，美国和英国政府一度成为逆“全球化”的先锋。英国退出欧盟、美国特朗普政府退出多个国际组织，导致国际合作与全球化发展遭遇严重挫折，现有全球性国际合作组织如 WTO 都面临运作困难。目前更多的国际合作呈现“区域化”特征，如 2018 年 12 月 11 个亚太国家组成的“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）、2020 年 11 月 15 个亚太国家组成的“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）、2019 年 7 月 44 个国家组建的“非洲大陆自由贸易区”（AfCFTA）等。在今后相当长时期内，都不是建立全球范围机制性合作组织的合适时机。G20 峰会能够保持大国之间对全球性经济金融贸易问题的定期磋商、减少对立、提高合作意愿、达成共识形成合力、共同引领合作大方向，就已经是十分理想的状态。

第二，G20 不能算是一个真正的全球性机构。虽然 G20 成员加总起来，人口约占全球的 60%、GDP 总量占世界的 80% 以上、进出口占全球贸易的 75%，但是，它毕竟只吸收了 19 个国家和欧盟，而大多数国家不是其成员。因此，尽管它具有广泛的地区代表性，并能兼顾不同经济发展程度国家的利益，但是，它仍然不是一个完全意义上的全球性合作机构。在处理全球性经济贸易和金融问题和推行共同宏观经济政策方面，对非会员国而言，它缺乏决策的合法性，因此，保持目前的论坛形式是比较务实的。在保持成员国利益和诉求基本一致的情况下，G20 能推动全球范围内合作，鼓励各国自愿参与共同行动。

第三，全球范围内已有多个专门性国际组织各司其职。目前已有 WTO、IMF、国际清算银行、联合国贸发会议等分别负责国际贸易、国际金融、国际投资等经贸领域的合作事务。这些机构吸收了大量专业人士，积累了宝贵的全球经济治理经验，为全球贸易、投资和金融建立了很多协议与规则，提供了良好的国际合作氛围。G20 应与这些国际机构保持密切沟通与合作，在

全球经济治理中形成合力、发挥引领作用，支持这些机制性专业国际机构在推进贸易自由化、投资自由化、金融稳定性和可持续发展等领域发挥智能型和管理型机构的最大作用，因此，也没有必要将 G20 变成一个具有强约束力的机制性合作组织。

总之，已由危机应对步入长效治理时期的 G20，应该长期保持其全球经济治理最高引领者地位，继续保持以峰会为引领、以协调人和财金渠道“双轨机制”为支撑、以部长级会议和工作组为辅助的架构。^① 继续为全球经济治理提供方向性指导建议，对专业性国际经济组织的重大决策和改革提供超国家支持和监督督促，为世界所有国家提供纲领性宏观经济政策引导和建议。在关注保持财政与金融的稳定和可持续、促进贸易和投资的自由化、经济可持续增长等常规性议题的前提下，适当关注减轻贫困、能源稳定供应、应对气候变化、公平竞争、粮食生产等一系列其他问题。

六、结 论

在 2008 年金融危机期间，世界各国在 G20 机制框架下就经济金融方面采取的短期和中期措施达成共识，这些承诺也得到高效实施，最终使二十国集团在恢复全球经济、稳定金融方面得到广泛赞誉。然而经过十多年的发展，随着最初冲击的过去、二十国集团进入危机后的全球经济管理阶段，各国合作意愿开始降低，G20 的发展面临着新的挑战。尽管每年讨论的议题不断跟随世界新形势的变化而增加，但其实际执行力与有效性远不如 2008 年金融危机处理时期，这种潜在的矛盾在 2020 新冠疫情暴发时期得到了最明显的体现。在由疫情蔓延进而引致的全球性经济萧条背景下，起主导作用的大国无视多边体系的作用，世界各国合作解决危机的凝聚力下降，无视承诺、以邻为壑的现象非常普遍，这些都大大削弱了 G20 在此次危机中的应对能力。因此，在变化莫测的外部环境下，G20 应确立正确的自身定位，继续发挥论坛的灵活性特点，重点聚焦于与全球经济金融稳定与经济可持续发展相关的重要议题，在辅之以全球新发展态势下的短期附加议题时亦不可泛化，以期获得多数成员国的关注与支持来赢得强大推动力，避免成为“清谈馆”，并将自身效用发挥至最大化。

^① 《二十国集团》，G20 官网，http://www.g20chn.org/gyg20/G20jj/201510/t20151027_871.html。