本版编辑：史小今
E-mail：m2@studytimes.cn
Tel：010—62804757



# 发出中国声音 提供中国方案 分享中国经验

## ——盘点G20：中国主场外交的经验与启示

**9月4日至5日，二十国集团（G20）第十一次领导人会议在中国杭州成功举行。1份公报、28个文件、近30项成果构成了“G20史上最长成果清单”。这些成果直面全球经济形势面临的复杂局面和风险挑战，回应了各方对世界经济长期增长的期待和要求，为加快全球经济治理体系改革提供了新思路、注入了新动能，也是中国主场外交的巅峰之作。**

□ 白 洁

### 主场外交三要素

G20杭州峰会是中国主场外交的巅峰之作。这一成功范例揭示了主场外交的三个要素：天时、地利、人和。

#### 天时：G20提质升级是迫切课题

当前，世界经济仍处于低速增长的新常态。金融危机的余波未消，全球经济风险不断累积，贸易、投资等原有经济增长动能走弱。一些新兴经济体陷入负增长，发达经济体也出现经济放缓现象。此外，贸易保护主义、孤立主义、民粹主义抬头，各种地缘矛盾冲突加剧，世界经济的长期结构性矛盾更加突出，阴霾密布。

在全球化时代，任何一个经济体都难独善其身。G20机制在应对全球和地区金融危机过程中发挥过重要作用。因此，国际社会对G20机制寄予了厚望，期待其为化解经济危机、推动经济增长、加强国际经济合作和塑造开放型全球经济继续发挥建设性作用。

时至今日，G20已经不能包打天下、“包治百病”，自身还需要“健身强体”。当前世界经济的症结在于代表权过于集中在西方发达国家，全球金融机构的权力分配不平衡。G20需要更加客观地反映全球经济权力格局，为新兴国家参与全球经济治理提供更大平台。

在G20框架内，发达国家和发展中国家共同维护公平正义的治理理念，探索全球经济结构改革，优化全球经济治理的有效途径，反对贸易和投资保护主义，反对搞“小圈子”经贸安排，大力推动全球治理体系改革等，这些已经成为大多数成员的共同利益与普遍诉求，也是G20在面临世界经济多重挑战下，继续保持发展的活力和可持续性的源泉之所在。

作为世界第二大经济体、新兴市场国家的代表，中国负有维护开放型世界经济体制、致力于维护公正合理国际关系和秩序的重要历史责任。中国接任G20主席后，毅然担当起调动各方同舟共济、推动世界经济复苏重振、推进全球治理体系改革的领导重任。

#### 地利：中国经济实力令各方期待

中国正处于新旧动力转换、发展方式转变的新常态，改革开放在深化，转型升级在推进，综合国力在提升。中国经济发挥出潜力巨大、韧性强、回旋余地广阔的优势，仍然保持总体增长势头。中国经济增量每年相当于一个中等国家，平均增速为发达国家的3倍。中国对世界经济贡献率高达25%以上。这标志着中国是世界经济复苏的动力源、全球经济增长的生力军。英国、法国等发达国家，带头加入亚投行，主要就是为了搭乘中国发展的快车。

美国三大评级公司纷纷调高了对中国的评级，也调高了对中国增长的预期：年均保持在6.5%以上。截至2016年4月，人民币外汇成交额在全球交易中的占比几乎翻番，成为全球交易最为活跃的新兴市场货币。今年10月1日起，人民币将纳入国际货币基金组织（IMF）特别提款权篮子，成为第五大国际货币。这是世界对中国经济发展前景的信心，也是国际社会对中国的期待。

#### 人和：中国“软实力”散发强大魅力

G20成员中既包括了G7成员国等发达经济体，也包括金砖国家等新兴经济体，来自非洲、亚洲、拉丁美洲、大洋洲等中型经济体。G20成员的多样性和代表性也带来了全球治理体系改革的复杂性和敏感性。

如何针对各方不同的政策重点和利益需求，尽可能协调成员的差异，提高决策效率和执行能力，对于主办方来说，是极大的考验。中国做得好，一靠中国外交长期以来积累的广泛“人脉”，二靠中国“软实力”发挥出无可匹敌的优势。

政治优势。面临着复杂内外形势，不少国家政治社会危机加剧，而中国特色社会主义制度在保持政治、经济、社会稳定方面，则表现出极大的优越性。这一制度所保障的强大战略规划能力和执行效率，更令“中国模式”魅力十足。中国现阶段的最大目标就是：求增长、促就业、谋稳定、保安全，让人民过上实实在在的好日子。

理念优势。有学者认为，一次国际会议能不能在历史上留下深刻影响，或者为人类文明贡献它的价值，主要看其是否具有较高层次的哲学理念，以及这种哲学理念能不能站在人类道德的制高点上。中国已经占据了这个哲学制高点。这就是中国奉行的“互利共赢”“命运共同体”“不干涉内政”政策理念。

文化优势。世界难民问题泛滥成灾、恐怖袭击事件此起彼伏、一些地区“文明的冲突”几乎成为“自我实现的预言”之时，博大深厚的中国文化焕发出无比耀眼的哲学光芒，为解决文明冲突问题提供“中国答案”。

习近平主席强调，G20要与时俱进、知行合一、共建共享、同舟共济，推动世界经济强劲、可持续、平衡、包容增长。这是中国在用民主、平等精神与世界对话，以合作共赢理念与世界合作。G20的“中国提案”背后是强大的软实力支撑。

### 主场外交五件法宝

#### 突出引领作用

主场意味着主动权、话语权和先发优势。主场首先体现在峰会主题的选择上。因为主题代表着办会的方向，既是保证主场外交不偏航的“定基石”，也是引领全年G20活动的“指南针”。

中国作为东道国，能谋划、求合作、有进取、敢创新，提出了“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”的主题。这一主题简洁鲜明，感召力强，充分表明G20有决心有信心有智慧为解决世界经济重大、前沿问题指引方向、规划路径。这一主题先声夺人，不仅对G20机制起到稳盘固基作用，也为全球治理进程注入了强大的“中国推力”。这一主题契合我执政理念，与我国的国际道义观、全球治理观一脉相承。

“创新、活力、联动、包容”代表了推动未来经济增长的四股主流动力，突出了全球治理理念发展方向，抓住了当前和未来世界经济发展的支撑点。围绕这一主题，中国展开东道国引领的各项议程，获得了与会领导人大力支持、国内外专家学者和民众的广泛认同，也获得了G20外其他国家的热烈呼应。

#### 加强成果设计

会议开得好不好，关键是看成果。在中方推动下，本次杭州峰会达成一系列重要的“杭州共识”。这些战略性、理念性、开创性、标志性的成果，将推动G20顺应并引领国际经济合作和全球经济治理方向，在更大范围、更深层次、更高水平上参与全球经济治理。

“创新增长方式”议题下，G20把握创新要素带来的新机遇、新工业革命的新脉动、数字经济新动向，制定了面向未来的世界经济的《二十国集团创新增长蓝图》，就创新、结构性改革等新要素制定行动计划。这是G20首次以“创新”为主线打造成果。中国为解决世界经济困局贡献了新思路、为推动全球经济增长开辟了新方向，具有前瞻性、开创性意义。

“更高效的全球经济金融治理”议题下，各方强调全球经济金融治理“赤字”依旧明显，同意推动国际金融机构份额和治理结构改革，提出应完善全球经济金融治理，提高世界经济抗风险能力。在国际金融架构改革、金融监管、绿色金融、税收、能源、反腐败等方面取得成果。

“强劲的国际贸易和投资”议题下，各方强调G20强化国际贸易和投资对世界经济增长的“双引擎”推动作用，构建开放型经济体。成果锁定在促进全球贸易增长、支持多边贸易体制、制定全球投资指导原则、推进更加包容的全球价值链等问题。峰会通过的《二十国集团全球投资指导原则》填补了多边投资领域的空白。

“包容和联动式发展”议题下，各方强调世界经济的包容性、联动性不够，G20要推动共同、综合、可持续发展。峰会成果设计突出“发展”概念：首次制定G20落实联合国2030年可持续发展议程行动计划，首次发起支持非洲和最不发达国家工业化倡议，推进就业、粮食安全、包容性商业等领域合作，突出减贫等发展中国家关心的问题。

#### 强化机制性安排

国际上任何一种多边平台都面临着机制化或非机制化的选择。G20峰会、财长、央行行长会议定期举行，也发表联合公报和联合声明等，却没有强制性效力。G20仍是一种非机制化形式。鉴于此，各方在强化G20机制建设上都有共识，但是也存在分歧。关于G20工作重点，有的人认为应该专注于全球经济层面，有的则认为要在经济功能基础上加强政治功能，以推动全球性问题解决，有的甚至认为需要用新的国际经济治理机制取代G20。

关于改革方式，美国等西方大经济体主张维护国际经济金融现行体系的架构，牢牢把持美元和美债主导下的全球资本流向和利益分配，很少呼应世界金融体系中的他方利益诉求。新兴市场国家和发展中国家则认为，二战后国际金融秩序发生了多次体系性变化，均在美国主导下进行。现在是时候倾听和吸收其他参与全球经济和全球治理的成员们的改革意见了。

G20机制建设是一项具有战略性和现实迫切性的工程。对此，中国曾经表过态：办好2016年G20，就是要努力解决世界经济突出问题，发展和完善G20机制，妥善处理各方分歧。

面对这一难题，中国知行合一，“建设性介入”全球治理进程，提出并践行事关G20机制建设的“中国方案”。

“中国方案”蕴含着马克思主义的辩证哲学理论。先抓住世界经济发展长期性议题这一主要矛盾，聚焦全球经济治理、宏观经济政策协调、全球经济增长等问题。再抓住对世界经济发展有重要影响的热点问题、突发事件等次要矛盾。主次矛盾的定位，保证了G20的原有主题和定位不被冲淡，同时也保持对全球和地区热点问题的话语权。

“中国方案”突出了包容性。中国是现有国际秩序的受益者、建设者、贡献者。中国尊重和遵守现行的国际秩序，不会对现有国际机制体制进行颠覆性破坏，更不会另起炉灶。同时，中国也认为要对国际政治经济体系中不合理不公平的部分进行修正。这一政策理念也适用于G20。

当前，构建开放型世界经济面临重重困难，主要原因是TPP和RCEP等区域性、跨区域性贸易投资安排方兴未艾、双边贸易投资协定层出不穷，导致全球治理机制愈加碎片化。对此，有必要推动全球范围内的各层次、各领域制度规则相互协调，沟通和对接。

中国在本次G20峰会上推出了很多成功案例。

一类是G20框架下的各类机制加强沟通和协作。例如，在加强G20贸易投资机制建设方面，定期举行贸易部长会议、成立贸易投资工作组，提升机制内部的协调性和行动力。设立G20绿色金融研究小组，推动绿色产业发展，促进金融经济向可持续模式转型。

另一类是G20框架下的各类机制与其他全球、区域经济治理机制加强沟通交流。例如，设立G20网络工作组，进行规则和互联网经济合作，防止机制自我封闭循环。设立G20投资与基础设施工作组，鼓励多边开发银行采取联合行动，支持基础设施建设。

还有一类是G20机制本身与全球及地区各层次、各领域治理机制进行合作。例如，创新关于创新、新工业革命、数字经济等问题的工作机制。重启国际金融架构工作组，推动落实2010年国际货币基金组织改革等等。通过开放包容的合作形态，为全球化进程扫除障碍。

加强G20机制建设是一项艰巨而长期的任务。本次G20杭州峰会凝聚各方共识，巩固了发达国家和新兴市场国家平等参与国际经济决策的态势，增强了G20在全球经济金融机制中的地位、作用并注入新动力。

| G20峰会渠道 | 提交峰会讨论的主要成果 |
| --- | --- |
| 协调人渠道 | G20创新增长蓝图及创新行动计划 |
| | 新工业革命行动计划 |
| | 数字经济发展与合作倡议 |
| | G20反腐败追逃追赃高级原则，同意在华设立反腐败追赃追逃研究中心 |
| | 支持加强G20贸易与投资机制建设，共同反对贸易保护主义 |
| | 原则通过了G20落实2030年可持续发展议程行动计划和支持非洲和最不发达国家工业化倡议 |
| 财金渠道 | 结构性改革顶层设计的出炉，确定了结构性改革的9大有项领域和48项指导性原则和11个监测和评估改革的指标体系。9大有限领域包括：促进开放的投资和贸易；促进劳动力市场的活力；促进创新；促进竞争，改善营商环境；推动基础设施建设；强化和完善金融体系；深化财税体制改革；促进环境的可持续性；促进包容性增长 |
| | 建立了实施税基侵蚀和利润转移（BEPS）项目的包容性框架，并设立了治理实体 |
| | 鼓励各国和国际组织帮助发展中国家加强税收能力建设 |
| | 重启国际金融架构工作组，以新兴市场深入融入国际金融体系并发挥更大作用为主线，推动国际经济治理改革 |
| 部长会议渠道 | 发布了G20历史上首份贸易部长声明，同意加强区域贸易协定透明度，确保其与多边规则的一致性，批准了首份《G20全球投资指导原则》 |
| | 能源部长会议形成了《2016年G20能源部长会议背景公报》，鼓励成员国制定可再生能源发展战略和行动计划，促进可再生能源投资，实现可再生能源在全球能源结构中所占比重大幅提高 |

来源：公开资料、国金证券研究所

#### 加强政策协调

对于多边机制来说，定议题易、定方向易，但东道国协调难、成员国执行难仍是“老大难”问题。G20也不例外，主要有以下问题。

首先，执行能力有待提高。G20是非正式国际机制，没有法律条文约束，也缺乏协调政策的有效手段，议而不决的情况多。二是世界各经济体走势和政策分化严重。一些重要经济体宏观政策的负面溢出效应增加。三是G20政策议题失焦。危机之初，G20各方尚能聚焦国际金融治理，加强政策协调，共渡难关。随着国际政治经济形势的变化，G20议题逐渐扩展到贸易、投资、安全和可持续发展等领域，凸显了成员间分歧与潜在矛盾，增加了协调难度。四是成员国的先天性差别。各国金融体系结构差异大，不同成员国体系架构和发展历史、发展水平及政治社会结构不同。

中国既是经济大国，又是新兴市场国家，既是发展中国家，又是很多国际经济金融机制的重要成员。身份属性的多元化令中国在G20平台上如鱼得水，发挥独特而灵活的“平衡者”作用，最终有效地协调不同群体利益，成功弥合有关方的立场差异，维护了G20成员间的团结合作主流。

中国主动与发达国家加强沟通，在宏观经济政策、扩大基础设施、产业升级、金融市场等方面，寻找共同利益，推动达成有可操作性、有约束力的共识。积极与新兴市场国家加强合作，与金砖国家一道，支持将“发展”作为与所有国家需求相关的全球性议题，尽力平衡发达国家与新兴经济体之间的需求。坚定维护弱势国家正当权益，积极推动发达国家对发展中国家的资金和技术支持。用好联合国大会等多边平台，及时详细向最不发达国家等介绍会议成果。邀请77国集团主席、东盟、非盟等发展中国家集团主席与会等。这些举措展示了中国负责任大国的胸怀和担当。

此外，为了减少G20机制中“以会议落实会议，以文件落实文件”的弊病，中国在担任东道主期间，也突出G20的专业性质。例如规定规则指数，推动检查落实，力求在促进全球贸易增长、多边投资指导原则等领域，推动设立符合国际经济合作方向的、可检查、可落实的规则和指标。

#### 加强内外统筹

世界经济增长需要中国的贡献，全球治理需要中国的参与。

中国是最大新兴经济体、最大发展中国家、全球第二大经济体……世界舞台上的多重身份，意味着中国可以为全球治理带来不同于以往的新动能和新方法，为其他国家提供中国经济转型的成功经验。反之，G20也为中国发展提供了“全球动力”，成为中国未来更广泛、更深入地参与和引导全球治理变革、推动世界和平发展繁荣提供了新的抓手。

G20杭州峰会必将成为世界经济史和中国经济史上的里程碑事件。

作为G20东道国，中国积极推动G20从危机应对向长效治理机制转型、从短期刺激向中长期结构调整转型，从“需求侧”管理向“供给侧”结构性改革转型。在此过程中，中国与国际社会的关联度不断上升，抓住各种机遇和抗御各种风险挑战的能力在不断加强，对全球治理的参与能力也在不断提升。

当然，全球化是一把“双刃剑”。深度融入全球贸易和金融体系的中国，将受到全球经济波动的“输入性影响”，波及国内经济、政治和社会改革的进程。正因为如此，中国推动提升G20在全球治理中的有效性和权威性，也为中国综合运用国际国内两个市场、两种资源和两种规则、谋求经济增长新动力、为国内全面深化改革和经济转型升级创造了更大空间。

可以说，中国未来的发展之路、改革之路和开放之路，将与世界经济的未来、全球治理体系的改革、国际体系的演变一路相伴，共生共荣。