全球治理专题

G20 转型的困境：拉美视角及对中国的启示

李计广 郑育礼

内容提要：2018 年 11 月底到 12 月初，二十国集团（G20）在阿根廷首都布宜诺斯艾利斯召开新一届峰会，这是距 2003 年墨西哥峰会 10 多年后再次在拉美国家召开 G20 峰会。此次 G20 峰会时值全球贸易保护主义泛滥、大国之间贸易摩擦此起彼伏等外部问题持续发酵，G20 本身的发展困境也已经逐步显现，加上 G20 拉美成员面临较为严重的国内经济政治困境，种种因素导致此次阿根廷峰会面临各成员方分歧加大、议题难以协调的两难局面，预期此次阿根廷峰会将难以取得令各方满意的成果。就拉美各成员而言，应推动 G20 维持非正式论坛性质，维持 G20 作为“全球经济治理的首要论坛”地位，加强拉美国家在全球经济治理体系中的作用，进而推动拉美国家国内经济问题的解决并实现 G20 对拉美国家长效发展议题的协调推动。中国在此过程中可扮演积极角色，推动与拉美新兴经济体的深入合作，就此次峰会热点话题进行充分的意见交流，提高中国声音与中国模式在拉美地区的影响力。

关 键 词：G20 阿根廷 全球经济治理 贸易保护主义 贸易摩擦

作者简介：李计广，对外经济贸易大学国际经济研究院研究员；郑育礼，对外经济贸易大学国际经济研究院博士研究生、中国社会科学院台湾研究所助理研究员。

中图分类号：D820 **文献标识码**：A

文章编号：1002－6649（2018）06－0016－17

二十国集团（G20）自成立之后，在协调发达国家与发展中国家就应对解决金融危机方面发挥了重要的作用。但随着 G20 危机协调任务的逐步完成，尤其是在发达国家与新兴经济体增长分化趋势日渐显现的情况下，全球经济治理中不可或缺的长期增长议题以及发展中经济体的债务危机与危机应对等短期问题，对 G20 发挥全球经济治理作用提出了新要求，成为 G20 面临的全球经济治理的新局面。国际经济局势的剧变使得 G20 既有的合作与协商机制逐步暴露出不适性，尤其是 G20 的拉美成员各自面临较为困难的经济局面，表现为对当前 G20 功能性发挥的不满。

一　G20 的三大转型困境：性质、地位与职能

在当前贸易保护主义抬头、国际秩序纷繁复杂的局势下，G20 合作逐渐难以发挥其在过去处理危机的重要作用。为此，众多学者对 G20 如何重获新生进行了诸多探讨。本文认为，G20 在新形势下面临性质、地位、职能等三大方面的困境，需要重新加以审视并进行转型。在这一转型过程中，G20 亦面临成员方声音不统一的局面，G20 转型任重道远。

（一）G20 性质的困境

G20 自成立并发展至今的几十年，究竟应该定性为“非正式的国际经济协调治理论坛”，还是应逐步转变为“正式的全球经济治理机构”，这是决定 G20 未来发展方向的关键性问题，也是成员国积极探讨和探索的重要议题。就非正式论坛而言，G20 成立时确立的非正式论坛性质使得 G20 为大国之间，尤其是发达国家与新兴经济体之间，就双边乃至多边重要经贸问题进行协商、协调以及寻求共识，提供了让领导层面对面交流的平台，开创了“成员组成平衡、协商过程民主、议题分布集中”的多边合作经济治理模式[①]。在全球经济危机爆发，尤其是 2008 年金融危机爆发时，G20 发挥了其非正式论坛的优越性，推进了成员行动的灵活协调。但同时，G20 的非正式论坛性质使其在危机之后就难以凝聚成员方共识，尤其在面对全球结构性经济治理议题时，难以协调各成员方共同行动，对成员缺乏广泛

① Y. Tiberghien，“Fostering Bold and Innovative Ideas for Urgent Global Challenges：The V20 Contribution to the G20 during the China – German Transition”，in *Global Summitry*，Vol. 3，Issue 1，June 2017，pp. 27 – 44.

的执行力与约束力，导致议题沦为空谈，峰会沦为“清谈馆”。在此局面下，成员国推动 G20 向机制化转型并逐步为 G20“建章立制”的呼声逐渐增强。

1. 各方对 G20 机制化转型的意见并不统一

关于推进 G20 机制化转型路径的讨论主要存在如下两种意见。

一是主张参考 IMF、世界银行等国际上成熟的机制化全球经济治理机构，为 G20 设立秘书处，构建投票权体系。有学者指出，G20 没有要求成员方必须执行其决定的权力，只有寄希望于成员方相互协调并集体行动，这导致 G20 决议的权威性得不到保证，决议的执行仰赖于主席国的协调、动员及领导能力，而如果没有秘书处，就很难维持政策的延续性①。也有学者认为，若要让 G20 保持效率，除了需要一个秘书处之外，还应当建立一个指导委员会（Steering Group），负责协调和汇总 G20 的各项工作成果，保证 G20 采取一致行动并在长期内保持政策一致性②。

二是加强 G20 与其他全球经济治理机构的深层对接，强化 G20 对议题的执行力。由于 G20 成员的数量较少，一旦推动形成机制化机构，20 个国家的决议将难以在全球范围内形成较强的约束力与强制力。如果不扩充成员以使决议更具代表性，就需要 G20 在保持现有决策效率的情况下加强与其他更具代表性的国际组织的深层对接，从而使得 G20 的决议借助其他国际组织的代表性对全球行动施加约束力与强制力。有学者表示，虽然 G20 已经是一个具有重要地位和影响力的“俱乐部”，但其将 100 多个国家排除在外，构成了 G20 成员方对决策的垄断。G20 应当构建对 IMF、世界银行等更具代表性的国际组织的责任关系，加强合作，解决其决议适用性的问题。③

虽然诸多学者就 G20 机制化路径提出了两大方案，但 G20 的机制化道路仍面临较大障碍。最主要的障碍就是 G20 的机制化难以得到美国、欧盟成员的强有力支持，尤其是美国与欧洲已经能够基本掌握运作成熟的 IMF、世界

① Xiao Ren，“The G20：Emerging Chinese Leadership in Global Governance?”，in *Global Policy*，Vol. 8，No. 4，2017，pp. 433 – 442.

② I. Angeloni and J. Pisani – Ferry，“The G20：Characters in Search of an Author”，in *Bruegel Working Paper*，2012.

③ Nancy Alexander，et al.，“Power and Legitimacy of the G20 in a Multilateral Governance System”，December 2016. https：//www. boell. de/en/2016/12/05.［2018 – 11 – 10］

银行等全球经济治理机构，对它们而言机制化的 G20 显然多此一举。而且，特朗普上台之后，美国对过去的多边合作机制已经表现出不满。美国财政部长史蒂芬·姆努钦（Steven Mnuchin）就曾在多个场合表示，美国意图削减对多边开发机构的资金支持。① 美国总统特朗普本人更是多次表示多边合作机制使得美国利益受损，要重新谈判以建立有利于美国的贸易机制。因而，在美国政府对多边治理机构日益产生不满情绪的局面下，要想使 G20 获得美国在性质转型方面的支持必然难上加难。而且，与美国不关心 G20 的机制化转型不同，欧盟成员过去较多地受惠于 G20 非正式论坛的性质，也得益于其灵活性②，而且在欧盟对 IMF、世界银行等机构向穷国倾斜的资金分配及其机制化改革过程并不满意的情况下，推动 G20 走向更强有力的机制化模式也较难获得欧盟支持。

2. 维持 G20 的非正式论坛性质基本符合拉美成员的态度

就拉美国家而言，一方面，机制化的全球经济治理机构并不适合拉美新兴经济体迫切需要高速发展的诉求。而且，全球现有的诸如 IMF、世界银行等机制化全球经济治理机构也已经逐步暴露出机构僵化、决策程序烦琐及效率低下等问题，尤其是，新兴经济体话语权不足的问题始终难以解决，也成为制约其发展的关键桎梏，而国际社会至今并未提出切实有效的改革方案令各方满意。另一方面，以阿根廷、巴西及墨西哥这 3 个拉美 G20 成员国的经济政治体量，事实上也难以在 G20 这样一个涉及全球各主要发达经济体及发展中经济体的组织里面增加太多的自身诉求。即便 G20 完成机制化转型，三国也难以在一个机制化的 G20 中谋求较大的话语权。这可以从三国在 IMF、世界银行中的投票权份额看出，三国在两大机构的投票权总体都处于 2% 以下，合计份额距离否决议案所需的 15% 门槛仍有较大差距，因而很难期待三国可以在机制化后的 G20 中形成足以代表拉美力量的小团体。事实上，在此前的 G20 决策中，巴西作为拉美实力较强的国家在 G20 议题方面并没有较多的话语权，即便拉美在部分议题上取得了一些成绩。③

① Mike Callaghan，“Biding Time：The G20 Eminent Persons Group on Financial Governance”，April 17，2018. https：//www. lowyinstitute. org/the - interpreter.［2018 - 09 - 20］

② European Parliament，“The Group of Twenty（G20）Setting the Global Agenda”，January 2015.

③ Nicholas A. Zagaria，“Emerging Nation Influence in the G20：Brazil’s Impact on Discussions on Capital Account Controls and IMF Governance Reform”，Diss. Central European University，2012.

包括 3 个拉美 G20 成员国在内，拉美国家特别是拉共体成员（CELAC）对 G20 等全球经济治理组织定位转型的期待在此前更多地表现为，希望在率先实现南南关系构建之后，建立针对拉美问题的解决体系，然后再参与 G20 等国际组织的全球经济治理。墨西哥签署新的《美墨加协定》（USMCA）之后，拉美国家对 G20 性质再定位的主张围绕两个领域，其中巴西与阿根廷在定位思路上有相似点。

其一，G20 应与代表新兴经济体利益的全球经济治理组织加强合作交流。“G20 + 全球经济治理组织”模式在 G20 多年的发展实践中已经得到肯定，G20 与 IMF、经合组织（OECD）等经济治理机构的合作已经取得不俗的表现，得到了包括新兴经济体在内的大多数 G20 成员的肯定。但在这一实践过程中，拉美成员作为相对弱势群体，并未获得较多的关照。巴西与阿根廷在对 IMF、世界银行失望的同时，也对“G20 + IMF”“G20 + WB”“G20 + OECD”等模式表示不满。近年来，巴西出于话语权要求，逐步加强了对金砖国家合作的关注，并在 2013 年第五次金砖峰会中提出创建金砖国家新开发银行（NDB）作为 IMF 和世界银行的可替代选择，试图制衡欧美主导的全球经济治理体系，借此强化新兴经济体在全球经济治理中的话语权。因而在 G20 性质再定位领域，巴西更希望 G20 能够加强与金砖国家峰会的合作，遏制 G20 在与 IMF、世界银行深入合作中偏离自身协调“南北共同利益”的定位。不过，在极右翼的亲美总统博尔索纳罗（Jair Bolsonaro）赢得大选之后，巴西外交政策未来有可能转向美国，弱化对金砖国家的关注，对 G20 性质再定位的主张也存在变化的可能。

与此同时，阿根廷也有加强 G20 与新兴经济体经济组织合作的主张，甚至比巴西更为强烈。因为阿根廷虽然担任 2018 年 G20 轮值主席国，但该国经济在拉美地区并不具有优势，因而希望在主席国任内加强 G20 与拉美最大的经济一体化组织南方共同市场（MERCOSUR）的合作，借助 G20 平台推动阿根廷在拉美话语权的提升，进而更有力地支撑阿根廷的 G20 主张在拉美的适用性。而且在措施实施方面，阿根廷更倾向于在世界贸易组织（WTO）的框架下进行，而非推动 G20 本身实现机制化以增强约束力[①]。因此，阿根廷在遵

① Michael Krumholtz，“G20 in Argentina：Economic Leaders Want More Trade Dialogue and Less Obstacles”，July 23，2018. https：//argentinareports. com.［2018 - 09 - 29］

守 G20 承诺方面的评级相当低[①]。

其二，墨西哥有意将美墨加协定引入“G20 +”，发挥更强话语权。相比巴西与阿根廷有意推动 G20 与新兴经济体国际组织的合作，面临总统换届的墨西哥显然更愿意在当前阶段加强美墨加协定的地位。尤其是面临 12 月 1 日新总统就任的情况下，墨西哥现任内阁成员、经济部长瓜哈尔多（Ildefonso Guajardo）表示，美墨加协定可能于 11 月底在布宜诺斯艾利斯举行的 G20 峰会上签署[②]，将美墨加协定的影响力延伸到 G20 峰会现场，这一立场区别于拉共体此前的态度。不过墨西哥当选总统奥夫拉多尔（Andres Manuel Lopez Obrador）多次表示希望加强墨西哥经济自主性，甚至公开表示将“美墨加协定”更名为“墨美加协定”[③]。未来墨西哥对待 G20 性质的再定位转型是否会出现变化尚存在变数。

（二）G20 地位的困境

除了“三驾马车”（上届峰会主席、本届峰会主席和下届峰会主席）的运行机制外，仰赖“成员国驱动”是 G20 的重要特征之一。因此，G20 的地位是“一般性的经济治理峰会”，还是“全球经济治理的首要论坛”，事关各成员方对 G20 峰会议题的重视程度以及在相关决议方面的政治经济资源投入。G20 在 2008 年金融危机爆发后升级为领导人峰会，2009 年又作为“国际经济合作的首要论坛”而成为应对危机的全球性经济协调治理机构[④]。G20 事实上已经发挥了 IMF、世界银行乃至 OECD 等其他国际组织不可能实现的效力，尤其是从战略及全局的角度，在全球范围内凝聚发达国家与发展中国家在危机应对等方面的共识，并指导各成员方就取得的共识采取共同行动。但在危机过后，G20 协调发达国家与新兴经济体的外部环境消失，转而面对的是各成员方在危机后经济发展发生分化趋势的局面，难以协调成员方在经济领域的意见分歧，导致各成员方对 G20 都存在不同程度的不满情绪[⑤]。同时，由于

① Nicholas A. Zagaria，“Emerging Nation Influence in the G20：Brazil’s Impact on Discussions on Capital Account Controls and IMF Governance Reform”，Diss. Central European University，2012.

② “Prevé Guajardo que Nuevo Acuerdo Comercial，USMCA，se Firme a Fines de Noviembre”，primero de octubre，2018. https：//noticieros. televisa. com/ultimas - noticias.［2018 - 10 - 05］

③ “El Nuevo Tratado de Libre Comercio entre México，Estados Unidos y Canadápodría Llamarse T - MEC”，Notimerica，18 de octubre de 2018. https：//www. notimerica. com/sociedad.［2018 - 10 - 20］

④ 韩冰：《二十国集团在国际投资领域的合作与前景展望》，载《国际经济评论》，2016 年第 4 期，第 53 - 66 页。

⑤ M. Callaghan，et al.，“Global Cooperation Among G20 Countries：Responding to the Crisis and Restoring Growth”，in *Global Cooperation Among G20 Countries*，New Delhi：Springer，2014，pp. 1 - 21.

以美国为代表的全球贸易保护主义泛滥，美国对其他发达国家以及各新兴经济体的贸易政策横加指责、无端干预，加之各种峰会外交的出现，各成员方对 G20 全球经济治理地位的发挥产生质疑，G20“首要论坛”的地位已经受到冲击。

1. 各成员方对 G20 地位的认同出现较大分歧

一方面，发达国家对 G20 的兴趣逐渐降低。虽然 G20 在应对危机尤其是 2008 年金融危机时，在协调发达国家与新兴经济体的共同行动方面取得了共识，但随着以中国为代表的新兴经济群体在 G20 中地位实力不断增强，使得 G20 在议题设置以及行动引导方面开始逐步向新兴经济体倾斜。虽然 G20 在某种程度上仍被批评为 G7 的传声筒，但这种趋势的变化已经损害了发达国家在维持全球经济治理方面的主导地位，导致发达国家对 G20 产生不满情绪，对 G20 的关注度逐渐降低，从主张“全面推进 G20”后退至“仅关注自身议题”。这方面尤以欧盟为代表。在 2008 年华盛顿峰会上，欧盟是 G20 建设的积极推动者；在 2010 年首尔峰会上，欧盟对 G20 的关注度已经后退至解决自身内部危机；2011 年戛纳峰会后，欧盟反而成为 G20 的重点监督对象，致使欧盟对 G20 的期待进一步下降。[①] 美国、日本对待 G20 的态度则更加激进，“抛弃 G20”的态势也更为明显。美国在对多边合作机制兴趣大减的情况下，在 G20 之外另起炉灶是必然的选择。日本则更希望谋求自身更强的全球经济治理话语权，关注重心从 G20 逐步向 G7 后退，有意通过 G7 发挥更多话语权以主导 G20。[②] 在当前国际经济体系中，发达国家出现的这种后退趋势十分不利于 G20 维系“全球经济治理的首要论坛”地位。

另一方面，G20 未能满足新兴经济体的期待。虽然 G20 在协调发达国家和新兴经济体的过程中，已经在一定程度上出现了倾向于新兴经济体的发展趋势，但由于 G20 中新兴经济体各成员面临经济发展不同步、在全球价值链中地位不均衡的结构性矛盾，使得各成员在 G20 中的诉求偏好也存在较大的差异。更为重要的是，新兴经济体与发达国家在后危机时代议题关注领域的矛盾面临调和困难。其中，以中国为代表的新兴经济体普遍关注全球经济稳定发展、长效治理等将改变当前发达国家主导的国际经济秩序的议题，这直

① 金玲：《欧盟对 G20 的认知与行为方式分析》，载《国际展望》，2013 年第 5 期，第 58 – 70 页。

② 庞中英、刘敬文：《G20 与全球经济治理转型》，载《当代世界》，2016 年第 8 期，第 9 – 11 页。

接冲击了发达国家的重要利益。最直接的案例就是，G7 成员方与金砖国家之间合作的不协调[①]。因而，新兴经济体在 G20 承诺落实方面，在发达国家关心的气候、能源、反腐败以及性别等问题上的履约程度普遍不容乐观，在实现数字经济、可持续发展目标等承诺上也与国内经济发展目标存在较难平衡的两难局面[②]。这种 G20 议题承诺所面临的总体局面，使得新兴经济体对 G20 能否在协调发达国家与新兴经济体立场方面发挥中立作用、能否发挥“首要论坛”的效力存在诸多质疑，甚至导致新兴经济体对 G20 的关注度也有下降的迹象。

2. 拉美成员更希望借助 G20“全球经济治理的首要论坛”地位解决本国经济危机

相较于 IMF、世界银行等欧美主导的全球经济治理机制，G20 在多年的合作过程中形成了相对完善的全球经济治理体系，而且在发达国家与新兴经济体之间实现了一定程度的平衡，在追求南北共同利益方面实现了其他机构较难完成的任务。因而对于在全球经济治理中话语权较低的拉美国家，尤其是对巴西、阿根廷而言，维持 G20 的“首要论坛”地位对于追求自身经济利益具有较大助力。

具体而言，巴西经济较为封闭，进出口总额占本国 GDP 比重较低，尤其是近年来巴西又面临严重的经济衰退问题，因而巴西对通过 G20 平台加强多边合作及自由贸易有着较为迫切的需求。这对于巴西新任总统博尔索纳罗而言，是一项比与美国签订自由贸易协定更具吸引力的方案，尤其是美国限制与非市场化国家签署自贸协定的“毒丸条款”将严重冲击巴西维持与金砖国家的既有合作关系的能力。而且，通过强化 G20 的地位，使巴西与世界主要大国并列，也可让巴西重新获得负责任国家的声望。[③]

同样，阿根廷也希望改变过去封闭的经济环境，拯救处于金融危机冲击的国内经济局面。发达国家的贸易保护主义政策严重威胁了高度依赖农业出

---

① Deok Ryong Yoon and Su Bin Kim，“G20 St. Petersburg Summit Outcomes and Future Tasks”，in *KIEP Research Paper*，No. World Economic Update－13－51，2013.

② Sarah Scott，Alissa Xinhe Wang，and the G20 Research Group，et al.，*2015 G20 Antalya Summit Final Compliance Report*，December 10，2016；*2016 G20* Hangzhou Summit Final Compliance Report，*July* 6，2017；*Sophie Barnett*，*Hélène Emorine*，*and the G*20 *Research Group*，*et al.*，*2017* G20 *Hamburg Summit Interim Compliance Report*，August 5，2018. http：//www. g20. utoronto. ca/compliance/.［2018－10－20］

③ Mahrukh Doctor，“Brazil’s Role in Institutions of Global Economic Governance：The WTO and G20”，in *Global Society*，Vol. 29，No. 3，2015，pp. 286－300.

口的阿根廷经济，尤其是在阿根廷争取的 IMF 贷款已经造成国内重大政治压力的情况下①，阿根廷亟须借助 G20 作为“全球经济治理的首要论坛”定位解决贸易争端问题，缓解国内经济改革的压力。阿根廷财政部长杜霍夫内（Nicolas Dujovne）表示，“G20 是继续重申加强贸易关系的理想之地，特别是对于希望出口农产品的阿根廷等国家”②。

对于意在加强美墨加协定的墨西哥而言，支持 G20 地位再定位为“全球经济治理的首要论坛”将在较大程度上约束美国在这个三边协定中的优势地位，尤其是一旦 G20 最终形成“G19 + 1”的局面，墨西哥新总统在美墨加协定中追求墨西哥经济自主性的诉求将获得更大优势。但是，在移民等诸多问题上都明显受制于美国的墨西哥政府，要想实现经济自主性而支持 G20 再定位转型，显然面临较大困难。

（三）G20 职能的困境

G20 成立之初在协调各成员方共同行动、实现全球经济治理的目标方面卓有成效，成功地将全球经济从经济危机的深渊中拉出。但随着主席国出于强化自身国际影响力等因素的影响，不断在 G20 峰会中增加“私货”，把自身关注议题纳入 G20 平台中，出现了导致 G20 职能弱化的“圣诞树效应”③。如今，G20 峰会已经不再仅仅是全球经济治理的平台，它甚至已经开始涉及热点地区地缘政治安全、环境与人权保护等明显属于非经济治理领域的议题，议题的过度多元化导致 G20 职能过载、焦点模糊、效率低下。有学者指出，G20 议程清单超载模糊了议程的意图及实施效果④，这造成 G20 在经济治理议题方面效率低下。

1. 各成员方对 G20 职能的发挥存在不同期待

部分 G20 成员出于自身话语权不足等多重因素的考量，对参与推动 G20 的全球经济治理议题兴趣不足，反而对 G20 提供的与世界主要大国领导人会面的平台更感兴趣。因此，在如今的 G20 峰会期间，各成员方

① “Argentinians Protest IMF Multi - billion Euro Loan”, Euronews, July 21, 2018. https://www.euronews.com/2018/07/21. [2018 - 09 - 20]

② Luc Cohen, “Argentina to Defend Agricultural Exports, Boost Latin America with G20 Presidency”, Reuters, December 1, 2017. https://www.reuters.com/article/us - g20 - argentina. [2018 - 10 - 02]

③ 张海冰：《G20：全球性大国的竞争与合作》，载《人民论坛·学术前沿》，2015 年第 21 期，第 39 - 51 页。

④ Deok Ryong Yoon and Su Bin Kim, “G20 St. Petersburg Summit Outcomes and Future Tasks”, in *KIEP Research Paper*, No. World Economic Update - 13 - 51, 2013.

乃至国际组织的政治、经济对话会议等同期召开，导致峰会外交现象十分严重。而且，峰会议题往往与 G20 的全球经济治理主线大相径庭，使得峰会目标的关注度受到影响。G20 成员甚至试图在峰会之外讨论如何解决地缘政治安全问题，这严重冲击了联合国乃至安理会在全球安全领域的重要地位。

此外，G20 在完成危机治理的职能之后，各成员方对推进全球经济稳定增长的目标明显懈怠，尤其是推进 G20 长效议题在国内落实上往往面临较大的民意压力。甚至有成员国的执政当局在举办 G20 峰会期间会遭遇多轮民意抗议、游行示威活动，导致各成员方难以实现对 G20 长效议题的长期关注。尤其是，在主席国政治经济实力较弱、议题设置也非主要大国关注热点的情况下，G20 成员国领导人在议题上的承诺过于分散①，也会稀释 G20 在协调发达国家与新兴经济体的长期增长目标方面的作用，导致即便达成共识也难以落实的尴尬局面。

更为重要的是，G20 在应对危机时虽成效卓著，但在当前对抗贸易保护主义方面却并未满足各方的需求。G20 是在危机应对背景下成长起来的重要全球经济治理平台，在应对短期经济波动，如 2008—2010 年的全球金融危机、2010—2012 年的欧洲主权债务危机等问题上发挥了重要作用，也在一段时间内遏制了贸易保护主义的蔓延。随着短期危机的逐渐消解，以美国为代表的贸易保护主义开始在全球蔓延，挑战原有的国际政治经济秩序，而 G20 在遏制贸易保护主义方面并未发挥强有力的作用，导致全球贸易摩擦愈演愈烈，因此使得 G20 备受各方质疑。②

2. 拉美成员期待 G20 回归全球经济治理的职能定位

G20 在非经济议题上的过度着力已使得 G20 的拉美成员表现出不满。尤其是过去力推多边合作的巴西，在 G20 面临职能困境的情况下，已经对双边谈判表现出更浓厚的兴趣，近年来巴西已经与莫桑比克、安哥拉等葡语国家签署双边合作和投资便利化协议，并有意继续推进双边协议的签署。

① Feride iNan and Güneş Aşık，“The G20 Forum as an Opportunity to Improve Cooperation Between Emerging and Advanced Economies”，TEPAV，2014. http：//www. tepav. org. tr/upload/files.［2018 - 09 - 28］

② Kevin Carmichael，“In an Evolving Economy，the G7 Must Evolve Too”，Centre for International Governance Innovation，June 22，2018. https：//www. cigionline. org/articles/evolving - economy - g7 - must - evolve - too.［2018 - 09 - 22］

与此同时，巴西对 OECD 也表现出强烈兴趣，并于 2017 年 5 月底申请加入 OECD，以帮助巴西吸引外资，阻止巴西国内的经济衰退①。这与巴西一贯实行的发展新兴经济体合作、推进南南合作背道而驰。这些变化虽然在一定程度上是由于受到国内经济衰退压力的影响，但也反映出巴西对 G20 职能宽泛化导致的效率降低并不满意，因此巴西开始在传统多边合作之外寻求更多实现目标的路径。

因而，对拉美国家而言，对 G20 职能再定位转型的期待同样聚焦在两大领域。

其一，G20 应增添危机预防职能。实践已经证明，G20 在凝聚共识、应对全球性经济危机领域具有十分出色的作用。当前，全球经济呈现不平衡复苏局面，中美两大经济体之间的贸易摩擦持续发酵，巴西、阿根廷等新兴经济体的国内经济、货币危机仍未停歇，尤其是阿根廷经济在 2001 年债务危机后直到 2016 年才有好转，近年又爆发债务危机。因而，拉美国家亟需 G20 增加危机预防的职能，协调各成员政策以预防新一轮全球性经济金融危机的爆发，避免国内经济危机的进一步恶化。

其二，G20 亟须加强协调应对区域性经济危机的能力。虽然巴西曾经历快速发展阶段，但近年来也面临经济封闭的问题。巴西在 2013 年被列为世界上最封闭的经济体之一，进出口总额仅占 GDP 的 27.6%②。阿根廷与巴西地缘位置相近，国内经济困境甚至冲击执政当局的执政地位。因此，强化 G20 协调成员行动的职能以帮助 G20 拉美成员摆脱经济困境，遏制区域性经济危机继续酝酿及蔓延，尤其是推动 G20 建立全球主权债务重组机制以解决拉美成员的困境，对 G20 拉美成员十分重要③。阿根廷财长杜霍夫内表示："我们有一个非常明确的愿景，即让 G20 保持活力、和谐运转，避免危机的出现。"④

---

① 《巴西正式申请加入经合组织》，中金网，2018 年 6 月 1 日。http：//www. cngold. com. cn/20170601d1702n152338840. html.［2018 - 09 - 28］

② Karen Gilchrist，"Brazil Warns of the Perils of a Closed Economy Ahead of G20 Talks"，CNBC，March 16，2017. https：//www. cnbc. com/2017/03/16.［2018 - 09 - 29］

③ Feride iNan and Güneş Aşık，"The G20 Forum as an Opportunity to Improve Cooperation Between Emerging and Advanced Economies"，TEPAV，2014. http：//www. tepav. org. tr/upload/files.［2018 - 09 - 28］

④ Barnaby Chesterman，"G20 Urges Dialogue to Resolve Trade Tensions that Threaten Growth"，Agence France - Presse，July 23，2018. https：//news. abs - cbn. com/business/07/23/18.［2018 - 10 - 06］

其三，妥善处理主席国的偏好议题。当前 G20 整体的运行机制基本仰赖成员驱动，“三驾马车”的运行机制也是 G20 峰会保持活力与议题延续性的重要创新举措，在很大程度上确保了发达国家与发展中国家就共同议题对 G20 峰会的长期支持，构建了 G20 峰会的筹备与发展路径。而拉美国家在时隔 10 多年后再度担任主席国，对于处于经济困境的拉美成员方来说，G20 峰会有助于维持对主席国偏好议题的支持，使得主席国偏好议题能列入 G20 各成员讨论的优先议题，争取在相关议题上取得共识并承诺共同行动，并有助于解决拉美成员的国内问题，延续拉美在全球经济治理中的长期影响力。尤其是拉美成员关注的问题一直难以列入 G20 的优先议题，存在较为严重的历史劣势。但同时，为防止议题过度宽泛化导致拉美成员在全球经济治理领域的诉求被忽视，包括巴西在内的拉美成员也更希望建立“核心议题 + 非核心议题”的 G20 讨论模式，对非核心议题设置“日落条款”，避免“圣诞树效应”。

二　G20 阿根廷峰会面临的问题

在当前国际经贸局势充斥着贸易保护主义与贸易摩擦的硝烟之下，2018 年 11 月底举办的 G20 布宜诺斯艾利斯峰会在根本上难以摆脱大国经贸对抗的阴霾，为本就处于发展困境的 G20 机制再添阻碍。事实上在 G20 布宜诺斯艾利斯峰会困境的背后，亦是 G20 机制面临的长期困境。虽然 2018 年 G20 布宜诺斯艾利斯峰会通过了《二十国集团领导人布宜诺斯艾利斯峰会宣言》，就维护多边贸易体制、WTO 改革、应对气候变化等问题达成了共识，但在 G20 当前困境下，各成员方重点关注问题领域较难取得突破性的成绩，就连 G20 的 3 个拉美成员之间也存在意见分歧。

（一）阿根廷难以发挥 G20 主席国作用

G20 特有的“三驾马车”运行机制强化了主席国对议题的引领及影响力，但从另一方面来说，主席国的经济实力及国际影响力在较大程度上事关峰会关注议题最终能否取得显著成果[①]。此前的 2017 年德国汉堡峰会上，德国在 G20 成员经贸分歧逐步加大的情况下，以其政治经济实力为支撑，充分发挥

① Xiao Ren，“The G20：Emerging Chinese Leadership in Global Governance?”，in *Global Policy*，Vol. 8，No. 4，2017，pp. 433 – 442.

大国协调能力，灵活协调会议协商机制，同时借助中国作为 2016 年杭州峰会主席国的效用，使得 G20 汉堡峰会在较大程度上凝聚了共识，并未出现“G19 + 1”或其他 G20 成员分歧加大、难以弥合的局面。

然而，2018 年 G20 阿根廷布宜诺斯艾利斯峰会显然比汉堡峰会面临更为严峻的局面。除了国际局势更加跌宕、贸易争端此起彼伏之外，最重要的是作为峰会主席国的阿根廷在经济政治实力上远远落后于德国。而且，阿根廷作为 G20 中仅有的 3 个拉美成员之一，并不被认为具有广泛意义上的拉美代表性，更有学者认为阿根廷甚至弱于哥伦比亚，阿根廷入选 G20“带有政治与随机选择的因素”①。同时，阿根廷近年来深陷本国货币危机的泥潭，阿根廷比索兑美元贬值率最高突破 50%，执政当局面临较为严峻的施政困境及国内民意压力。虽然阿根廷政府向 IMF 求助希望加速贷款进程，但 IMF 对阿根廷财政及货币政策的一系列要求也给阿根廷政府施加了较大压力。IMF 的贷款条件甚至引发阿根廷国内多次抗议示威游行，一定程度上束缚了阿根廷政府的手脚。因而，很难期待此时的阿根廷政府在 G20 成员方矛盾分歧重重的局面下，能够就 G20 峰会议题的协商、协调问题发挥强有力的主席国影响力。

（二）G20 成员间的分歧进一步加大

当前的国际经贸环境较 2017 年汉堡峰会已发生较大变化，美国特朗普政府推行的“美国优先”政策已经对多个国家掀起了不同规模的贸易摩擦。尤其是中美两大经济体之间的贸易摩擦，事实上已经波及全球供应链的各个环节，激起了各国对贸易保护主义的反制措施，各主要大国之间的经贸对抗性进一步上升，国际经贸局势严重恶化。而当前国际经贸局势恶化的领域，基本上是 G20 峰会在全球经济治理中关注的核心议题，涉及促进全球经济稳定增长、稳定全球能源供应以及反对贸易霸凌等保护主义政策。因而，2018 年的阿根廷布宜诺斯艾利斯峰会面临的局势显然并不乐观。其一，发达国家之间分歧加重，立场难以协调。G20 峰会前夕，发达国家在 G7 峰会上就已经表现出分歧明朗化的趋势，尤其是美国总统特朗普率先在贸易问题上发难，直接批评加拿大总统特鲁多，使得 G7 峰会最终并未达成共识，不欢而散。其二，新兴经济体面临的发展压力较大，对经济复苏议题关注不同。在近年美

① Nicholas A. Zagaria，“Emerging Nation Influence in the G20：Brazil’s Impact on Discussions on Capital Account Controls and IMF Governance Reform”，Diss. Central European University，2012.

联储持续加息等因素的冲击下，加上新兴经济体在危机过后的复苏呈现分化趋势等问题，土耳其、阿根廷、印度尼西亚以及巴西等部分新兴经济体面临较为严重的国内经济金融危机。尤其是，美国中期选举后政策不确定性加大，美元走势可能更加跌宕，也会进一步恶化新兴经济体与发达国家之间的关系，而 G20 峰会难以弥合这些矛盾与分歧。

（三）东道国优先议题难以引发共鸣

阿根廷作为主席国，将“就业”“基础设施建设”以及“粮食安全”列为峰会优先议程。从阿根廷乃至拉美成员方的角度，议题设置并无问题，尤其是拉美多数国家的农业出口占本国经济比重较大，而与欧盟的农业争端也已经成为近期拉美各国关注的焦点。但事实上，此三项优先议题在已经召开的部长级会议中并未成为焦点，关注度甚至不如加密货币等议题。同时，在过去历届 G20 峰会的成果中，此三项议题也并未取得较大的实质性成果。以基础设施建设为例，G20 在这一领域始终缺乏具有指导性的成员方共同行动方案，直至 2014 年澳大利亚布里斯班峰会才批准成立全球基础设施中心（GIH），但各个项目推进缓慢，乏善可陈。2016 年杭州峰会上中国引导各成员方发起的“全球基础设施互联互通联盟”倡议至今并未产生具有实质性的成果。

阿根廷从拉美角度提出重点关注就业、基础设施建设、粮食安全等问题，一方面是难以在此前峰会成果基础上获得更具创新性、更有突破性的成果，最终更有可能使得 G20 的优先议题变为各方清谈议题；另一方面，当前国际经济局势中，最让 G20 成员关注的莫过于美国贸易保护主义政策挑起的全球范围内的贸易摩擦，而拉美成员则更为关注对本国经济金融危机的全球协助以及区域经济危机管控及治理问题。在这一局面下，G20 本应成为各成员方协商解决当前争端议题、商讨未来年度全球经济治理机制与策略的平台，尤其是解决美国特朗普政府在全球贸易争端中的作用及立场问题，实现全球经济复苏及回归稳定发展道路。虽然这些问题较难达成共识，但阿根廷作为主席国提出的优先议题确实难以引起各方尤其是发达国家的关注。

三　对中国的启示与政策建议

中国自 1999 年开始参与 G20 合作，在不同的发展阶段都力求在制度层

面、政策层面、技术层面做出应有的贡献，尤其是 G20 杭州峰会的召开对中国“积极参与全球经济治理和公共产品供给，提高中国在全球经济治理中的制度性话语权”起到了重要作用。在中国卸除了“三驾马车”职能后，在当前 G20 困境下，应积极在以下几个方面推进中国在 G20 峰会中发挥经济治理的作用。

第一，着力加强同拉美国家的合作，推动构建“G20 + 金砖国家”模式。在拉美成员阿根廷担任主席国之时，加强与拉美国家合作，尤其是在议题上的协调沟通，可以在议题讨论上取得更多共识，有利于中国推动峰会进行及发挥中国在全球经济治理中的影响力。此外，中国和巴西同为金砖国家成员，金砖国家与 G20 皆为推动全球经济治理的非正式机构，尤其是在新兴经济体投资与贸易增长问题上具有较多共识，并各自提出了解决贸易争端等问题的指导方针及建议。金砖国家在决策制定以及行动力方面具有较强优势，尤以此次峰会看，虽然由于受到美国等因素干扰，G20 峰会宣言并未在最终提及“反对贸易保护主义”，但金砖国家领导人在布宜诺斯艾利斯举行的非正式会晤则就这一问题为 G20 峰会做了补充，会晤后的新闻公报中明确指出：“单边主义和保护主义措施与世贸组织的精神和规则背道而驰。我们呼吁所有成员反对此类与世贸组织规则不符的措施，恪守其在世贸组织中做出的承诺，并撤销此类具有歧视性和限制性特征的措施。”① 因而，深入推进“G20 + 金砖国家”的模式，有利于中国实现在两大组织中的影响力协调运行，推动新兴经济体和谐稳定及共同发展，实现 G20 的全球发展目标。

第二，将危机预防提升到 G20 峰会优先位置，同时加强对长效治理议题的关注。在中国面对美国贸易霸凌、G20 拉美成员面临不同的国内经济困境的情况下，中国应积极与拉美成员就推动 G20 在全球危机预防领域的行动深入交换意见，并就当前国际贸易领域的保护主义及贸易摩擦进行深入讨论，争取同其他 G20 成员就反对贸易投资保护主义、减少并规范贸易摩擦达成共识，并推动将这一倡议写入 G20 峰会联合公报，实现 G20 将危机预防纳入核心议题并成为未来 G20 峰会的重点内容之一，为未来全球经济治理提供规范化的指导意见。同时，加强对区域性经济危机，尤其是新兴经济体国家货币

① 《金砖国家领导人布宜诺斯艾利斯非正式会晤新闻公报（全文）》，新华网，2018 年 12 月 1 日。http：//www. xinhuanet. com/world/2018 - 12/01/c_1123794584. htm.［2018 - 12 - 02］

金融领域风险的协调治理，推动 G20 就拉美成员的国内经济危机进行危机处理的讨论，争取就解决区域性经济危机达成可行的指导意见方案，并协调 IMF、世界银行、金砖国家新开发银行等多边开发银行形成危机管控模式。在此基础上，与拉美国家一道就 G20 如何加强新兴经济体的长期稳定发展等长效议题展开深入讨论，同 G20 其他成员就如何推进经济结构性改革达成新一轮共识，并对落实方案做出时间表承诺，必要时应推动 G20 与 WTO、联合国贸发会等相关组织的协调行动。

第三，着力推动杭州峰会成果落实工作。中国应积极呼吁贯彻落实 G20 杭州峰会的《G20 深化结构性改革议程》，积极推进各成员方开展结构性改革进展的评估和监测工作，率先制订并发布《中国结构性改革政策与实践》白皮书。同时，在 G20 峰会中继续推动落实《G20 全球贸易增长战略》，寻求各成员方在具体的落实方案与计划上达成新一轮共识，并争取在峰会中将分解目标转化为任务，适时发布共同行动倡议。此外，中国应积极联合各成员方提议由联合国贸发会负责解释、监督、落实《G20 全球投资规则指导原则》，制订指导原则的实施细则及技术性解释，并细化《G20 贸易投资工作组工作职责》，为 G20 成员的贸易投资合作提供更为有力的保障。总之，中国应全力推动以“早期收获”方式尽快落实 G20 杭州峰会的既有成果，加快 G20 在各个领域的改革进度。

第四，引领构建全球经济治理秩序，推动 WTO 改革。中国应在 G20 峰会推动讨论 WTO 改革的方案，灵活设置谈判机制，重塑多边贸易谈判功能，特别是积极参与规则制订。在工业补贴方面，可参考借鉴 WTO 的《农业协议》，按照“红箱”“蓝箱”“绿箱”分类来规范补贴方式；在技术转让议题上，可承诺放弃“以市场换技术”，着力构建公平竞争体系，改善外资营商环境；在知识产权议题上，坚持应对跨国公司限制性商业惯例的实践做法，争取建立国际技术转让规则；在国有企业议题上，可探讨建立一套包括国企竞争规则在内的全球竞争规则。同时，中国应支持 WTO 对加强成员透明度的要求，切实履行入世承诺，给予市场参与方充分参与政策制订的权利，以此作为改善营商环境、构建现代化市场经济体系的重要抓手。

第五，积极做好成员方协商工作，构建中国的朋友圈。虽然发达国家尤其是 G7 成员国在经济金融领域具有严重分歧，但在 2018 年 G7 峰会仅 1 个月后，美国就与欧盟发表联合声明，提出建立双方零关税的贸易区，达成暂时性的贸易停战。美国政府中的鹰派代表、白宫国家经济委员会主任拉里·库

德洛（Larry Kudlow）就此表示："美国将与欧盟结盟，对付打破世界贸易体系的中国。"① 2018 年 10 月，G7 峰会中矛盾的焦点双方美国与加拿大达成《美墨加协定》，就双边经贸问题取得初步共识，甚至针对中国设立了"毒丸条款"。2018 年 10 月 12—14 日举行的 IMF 和世界银行年会，中国也遭到部分与会方对所谓中国不公平贸易行为的攻击。这些迹象都表明，发达国家内部虽然矛盾分歧仍然尖锐，但并非没有暂时性缓和并在针对中国议题上取得共识的可能。因而中国应积极作好准备，就各项可能议题构建中国朋友圈，尤其是需要防止在某些议题上出现"排华集团"，谨防美欧日在产能过剩、工业补贴、技术转让、透明度等议题上集体对中国施压等。

四　结语

在 G20 困境下，拉美国家对 G20 转型的诉求在一定程度上代表了新兴经济体对全球经济治理的态度，这与中国积极推动 G20 在性质、定位及职能等三大领域改革的诉求是不相违背的。中国应积极加强同拉美国家的经济治理合作，加强参与全球经济治理的能力建设。一方面，双方在 G20 框架内对彼此关心以及涉及双方利益的长效及短期议题开展合作研究，对议题落实路径进行深入探讨，并在共识基础上推进共同行动；另一方面，要加强双方对自身经济治理方式的能力研究，强化双方在 G20 相关议题方面的技术及专业人才储备的联合培养，并就国内经济治理形成机制化的交流沟通途径。

（责任编辑　黄 念）

① S. A. Miller，"Larry Kudlow：E. U. now Backs Trump's Trade Fight with China"，The Washington Times，July 26，2018. https：//www. washingtontimes. com/news/2018/jul/26.［2018 - 10 - 09］