

# 更完善的 G20 和全新 G7+：新世纪的需要<sup>1</sup>

Jim O' Neill, Bruegel 非驻会高级研究员

Alessio Terzi, Bruegel 会外研究员

## 摘要

2008 年金融危机期间，G20 集团匆匆升格为“全球经济指导委员会”。在危机的初期，G20 集团是个有效遏制危机的组织。随着危机的减缓，G20 集团方向既迷，动力亦失。各国政要认为不必再全力一致行动，转而关注各自的国内要务，他们认为，这才他们的职责所在。其实，有效的全球管理是长期的需要，并不仅限于危机期间。我们需要的是一种更具代表性更有效的全球管理机制，来预防危机而不仅仅是对危机作出反应。

在一个全球贸易和财富创造模式快速变化的环境下，在 G20 集团框架内应设立一个具有高度代表性、以指导经济政策关键事务为己任的新组织。欧元区各成员国应该放弃他们在 G7+ 集团内的国别席位，让位给中国和其他大型新兴经济体。若欧元区国家不能采取这一步骤，那么新的 G7+ 集团中也无法协调有效性和代表性之间的关系。而正是新的 G7+ 集团将负责对全球经济失衡、金融和货币等议题进行决策。所有现任 G20 集团国家(包括欧元区各国)仍将留在 G20 集团内，它甚至还可扩大，但仍将是一个讨论所有其他全球事务的主要论坛。

---

<sup>1</sup> Guntram Wolff, André Sapir 和 Nicolas Véron 对本文初稿提供了意见，本文作者就此表示感谢。

在全球金融危机的初期阶段，G20 集团证明了自己是一个能有效遏制危机的论坛。他们议定：（i）在全球范围内推出协调一致的财政刺激措施，（ii）向国际货币基金组织提供更多的资源来加强金融安全网，（iii）建立金融稳定委员会并就加强监管机制的巴塞尔协议 III 取得一致意见。然而，正当各国从危机中逐步复苏（当然也有例外，特别是在欧元区国家中），G20 集团在许多领域内——包括影子银行和场外（OTC）衍生品领域——取得一致并向前推进的步伐却变得相当缓慢；在某些领域甚至停滞不前（Véron, 2014）。举例而言，现在仍待找到一个能解决跨国界系统性金融机构问题的可行办法(Shafik, 2013)。G20 集团进展不顺也引起了各种疑虑，包括 G20 集团是否还能解决问题（Bertoldi et al, 2013）、它是否还是讨论全球宏观经济问题的合适场合 (Pisani-Ferry, 2009)、是否应该重新调整其议程(Bénassy-Quéré et al, 2009)，以及 G20 集团的未来到底在哪里 (Asmussen, 2013)。

最近 Bruegel 对谢巴成员（G20 集团首脑会议协调员：由相关国家元首或政府首脑的高级顾问组成）作了一次调查(O'Neill and Terzi, 2014a)。调查发现，影响论坛效率的主要因素在于它政策议程范围过宽和人员组织构成过杂。图 1 所列为对本次调查作出回应的谢巴成员的情况。

### 此处插入原文图 1

专家们认识到，组织机构的变化并不能替代组织的实质和愿景。但一些专家仍然提出设立 G20 集团的指导委员会或常设秘书处，来减轻这些问题<sup>1</sup>。鉴于 G20 集团是由大国国家元首和政府首脑所组成的性质，我们怀疑这类办事机构有简化论坛议程并作出决定的能力。一位 G20 集团会议的与会者解释得更为直白：在他看来，“（在 G20 集团内部）既然没人听 IMF 的，因此

---

<sup>1</sup> 详见 Angeloni and Pisanit-Ferry (2012)

也看不出他们会去听一个秘书处的”<sup>1</sup>。我们当然同意这种看法：IMF 的确需要提高自己的实施能力，这点我们会本《政策意见书》中详细谈到。

由于 G20 集团决策能力的弱化，该论坛目前并没有充分实现自己在《强劲、可持续和平衡增长的工作框架》中开列的目标。它们是：维持健康的公共财政、促进平衡的经常账户、实施以提高全球潜在增长为目标的结构性的改革、防止资产泡沫、采用稳定物价的货币政策、保持汇率与经济基本面的一致性<sup>2</sup>。

危机后的世界经济确已恢复增长，但恢复的步伐却一再低于共识预测和 IMF 预测，令人普遍感到失望。除此之外，自 2009 年引入了可持续增长框架以来，全球债务占 GDP 的比例节节上涨（图 2），以致有这样的可能性：造成 2007-08 年金融危机的主要因素之一或已恶化。债务持续上涨是否就一定反映了某些经济体复苏乏力、支出和税收政策配合不当？对这个问题仍有相当争议。当今世界的货币体系及其管理都由 G7 集团成员国主导。在这样的情况下，一些新兴经济体把这些发达经济体内持续上涨的债务视为是压在他们身上的额外负担，这也是他们许多人希望进行重大改革的一个关键原因——我们看来这颇为合理。

此处插入原文图 2

尤其是几位中国的学者和决策者都已表示，不可持续的公共财政和发达经济体飙升的债务正在破坏现有货币体系中那些主要货币的稳定，对他们的投资储备有不利的影 响。对 G7 集团国家在全球治理、特别在涉及货币事务时的主导地位，金砖四国政治领导人在发表的文告中时有隐晦甚或直白的批评<sup>3</sup>。

在此期间，全球的投资表现相当糟糕。这种情况可能是出于对债务总体水平上升的担忧，挤出效应（不过，低位的债券收

---

<sup>1</sup> 本文作者 2014 年 3 月与一位 G20 集团成员的对谈。

<sup>2</sup> 2009 匹兹堡峰会后的领导人声明

<sup>3</sup> 参考金砖四国三亚宣言（2011）等文件

益率和广义上的低利率并不支持这个观点) 以及与此相关的对未来的高度不确定性等因素。

不过，我们对一项世界性的改善却重视不足。这就是自危机以来经常账户的失衡情况已经减轻了(O'Neill and Terzi, 2014b): 危机后，中美两国对各自国际收支的不平衡状况都取得了 50%以上的改善，美国的赤字低于 GDP 的 3%，中国的贸易顺差也处在同样的低位。在“G20 集团 2010 首尔峰会”上，G20 集团国家未能就经常账户的失衡制定出一致的共同工作框架和目标。正是在这种背景下，上述改善还是出现了。我们或者可以这么说，这不仅表明现有 G20 集团非但有其局限性，而且也并非那么重要：因为美中两国在取得这种改善的同时还保持了经济的增长，这是一个重大的积极趋向。在这里当然还应该指出，欧元区的经常账户盈余也在不断上升，目前已略高于中国的水平。作为对比，这种现象似乎纯粹是由于大多数欧元区经济体十分疲软的国内需求，以及欧元区关键国家（特别是德国）拒绝承认这种盈余会带来任何不良后果而造成的。另外的一种可能性是，尽管美中两国的外部地位都有所改善，但并无足够证据表明其消费领域经历过重大再平衡过程：与各自经济的其他部分相比，中国的私人消费可能仍然过低，而美国又太高。总之，自从 G20 集团在 2008 年年末接管了对全球经济的责任，它在限制全球经济滑入更为严重衰退的可能性上发挥了重要作用，但在争取更加平衡的全球经济、进行更好更为公平的全球管理上，目前还看不出 G20 集团起过特别有效的作用。

## 我们的方案

根据对谢巴成员的调查所得，我们认为，除非是在危机时期，G20 集团平时不大可能成功达到它的既定目标。这主要是由于它的组成规模和议程范围所决定的。成员太多、议程变化

过频，就难以对重要而影响深远的事务作出及时的决定。世界上现在需要的是（可以在现有 G20 集团框架内）一个规模较小的组织，它要具有相同的合法性但又能迅速行动，尤其要对全球经济事务，特别是失衡和货币问题做出切实的决定。1985 年，G5（美国，日本，法国，德国和英国）联手，在避免经济政策向贸易保护主义转变和主持美元有序再平衡中，起了关键的作用。其后，随着加拿大意大利两国的加入，G7 集团在 1987 年诞生。多年来，它在处理重大问题上是个有效的论坛。相比之下，G20 集团只是一个庞杂的团体；连它自己的谢巴成员也承认，只有当危机再次降临时，该组织才会果断行动。

在此，我们慎重提议，设立一个我们称之为 G7+集团的新小组，（表 1）<sup>1</sup>，有中国和印度加入，欧元区三国（德、法、意）放弃各自席位，欧元区本身成为会员。欧元区、中国、印度、日本和美国将是新小组的核心。把这个新的更专注但又具有代表性的小组的规模限定在上述五方，可能有其合理性。不过，巴西和俄罗斯——金砖四国中的其他两位重量级人物——各自的经济规模目前都已超过了印度（按市场汇率估算，表 2）。这样就有了别的选择：让加拿大和英国保持席位，该小组扩展到 G9；或者不包括巴西和印度，维持一个精干的 G7。

此处插入原文表 1、表 2

虽然现有 G7 集团的许多成员都希望加拿大能继续保持席位，但除去历史渊源，很难看出还有其他继续留任的理由（例如，我们可以问为什么是加拿大而不是澳大利亚？）。但英国的情况有所不同，考虑到它在全球金融服务中的角色，其席位问题颇费推敲。假如金融监管的责任仍然主要由 G20 集团来承担的话，那么支持英国留在 G7+集团内的理由就不怎么充分。经全盘考虑后，我们倾向于提议所有四金砖四国应该与日本、欧元区、英国和美国在这个全新的 G7+集团中成为核心。

---

<sup>1</sup> 选用“G7+”而不是“G8”的理由是“+”号既新颖又有弹性



现在来考虑图 3 的内容。从全球合理性的角度看，以人口规模来衡量，G7+集团将会低于 G20 集团，但要远高于仅占世界总人口 10%稍强的现有 G7 集团；以占全球 GDP 的份额来衡量，G7+集团的表现甚至更佳：仅这八位关键成员就将涵盖超过全球产出的 80%（按美金目前价格计算；如按购买力平价计算则为 60%），并且至少会延续到本世纪末。这样也能让中国直接进入成员较少但对全球关键货币事务责任更大的小组。至于说到欧元区国家，一旦采纳我们所提议的形式，这将会是显示他们确保货币联盟决心的巨大信号，甚至是要认真进行结构变革的信号。

此处插入原文图 3

如果以货物和服务贸易额来衡量，G7+集团的总量将稳居世界份额的 50%强，并在未来年份中还将随中国地位的上升而上升（图 4）。相比之下，现有 G7 集团的份额自本世纪初起就一直低于 50%的关口，并正在快速下滑。从这些数据中我们不难想象，在这样一个较小的、领导人可以公开交换意见的范围内，重要的贸易协定得以签订，来构建后 WTO 时代的多边贸易体系，并可能给全球的经济增长带来巨大影响。

此处插入原文图 4

G7+集团将占世界金融总资产的 84%强。于此对照，现有 G7 集团则刚过 70%<sup>1</sup>。这样一个份额虽然比不上 G20 集团的 94.5%，但我们注意到，这是在席位（也即拥有否决权的成员数量）减少了六成之后的份额，并且数字本身也依然十分可观。在比对各国经济估值时，我们还注意到，像阿根廷（金融资产总量约为 4 百亿欧元，占世界总量的 0.1%）这样的成员国，对集团的共同举措所应涵盖的范围而言，贡献甚微，但它却手握约束力投票权，并因此对那些需一致同意的事务就有相应的一票影响力。接受我们调查的一位谢巴成员也指出了这个问题<sup>2</sup>。

接受我们调查的对象还间接地提出了另一个问题：应当考虑某些目前还不是成员国家的会籍问题。我们注意到，尼日利亚

<sup>1</sup> 作者根据《2014 年安联全球财富报告》对 2013 年作的估算

<sup>2</sup> “成员资格有几个问题：欧洲人太多，阿根廷无关宏旨，沙地阿拉伯是个单议题成员，非洲代表不足”。

的经济规模已经正式超过南非，加之其人口近后者的四倍，让她成为 G20 集团成员的理由似乎很足。（当然现在的 G20 集团成员国不过是 1997-98 年随意挑选的结果。）虽然此事并非目前阶段的重点，但我们仍不难想象，一旦 G20 集团论坛卸掉了要就当时全球经济关键事项做出决定的压力，该组织就能扩展，来容纳尼日利亚以及其他新兴国家。

前面已经强调，我们相信 G7+集团应在现有 G20/+1 集团内存在。它的议程将集中在那些真正是全球经济和金融的敏感问题上：通常正是这些国家——我们所建议的新版 G7+集团成员——的内部经济事务和与此相关的不平衡问题才会具有全球性的影响。我们认为，这个 G7+集团的议事重点，应该包括共同监管事宜等问题在内的、有限但关键的全球性事务（对上述调查的回应内容也反映出相同意见）。G7+集团和 G20/+1 集团之间的关系将类似于联合国的现有结构，即：由这个新组的 G7 集团在世界层级上进行领导并作出快速而有效的决策；再由一个用以讨论的广具合法性的论坛来支持。当要达成某些需由更多重要国家同意的正式协议时，现有 G20/+1 集团仍将发挥重要作用，它的支持也十分关键。目前由 G20 集团进行讨论的其他全球性事务仍可保留在这个集团中。

## 可行性

关于一个单个的欧元区代表席位，某个国际组织的谢巴成员警告说，“要是这个席位确实能反映真正一致的意见，那这个席位才有意义”。如果欧元区国家对各自所作的保持单一货币的承诺是严肃的话——目前的情况是银行联盟正在创建、欧洲内部宏观经济失衡的监测框架已经到位，那么我们相信，在有关失衡、货币政策和金融监管等问题上，这样一个单一席位会起到这个作

用。我们的调查还显示，这一举措还将受到大部分非欧元区的 G20 集团合作伙伴的欢迎<sup>1</sup>。

在实际操作面上，我们可以设想“欧元区峰会”将以这样一种方式来进行：事前讨论，并授权前往 G7+集团或 G20/+1 集团参会的欧盟理事会或委员会主席与会讨论。

最后，我们的调查还显示，全球性国际会议的改革正处在政治僵局中：新兴经济体要发达经济体带头，而现有 G7 集团成员则表明 G20 集团需有（另）一场危机才会进行改革。为避免这一明显糟糕的结局，我们敦促国际货币基金组织——唯一有着必要信誉的组织——来领导这次 G20 集团的改革。正如一位 G20 集团与会者在其直言不讳的评论中所挑明的那样，这个基金组织需要提高其实施能力。而眼前，就是这样一个典型的“做什么”“如何做”的实例。

## 结论

时机已到：要在维护全球经济管理体系合法性的同时，采取更加切实的措施来改善其功能。本文提出的 G7+集团方案将有效完善当前全球经济管理框架的功能，同时维持其代表性及合法性。这个方案还为欧元区成员国提供了机会，来向全世界发出它有关货币联盟永久性的更为强烈的信息。

目前，在最高外交圈内的席位被视为是某种尊荣。在这样一个世界里，我们的方案可能会被视为过于概念化和不切实际。就此而言，还有谁能有推进这种变化的权威和权力？当前全球管理框架急需彻底检讨，而各国领导人似乎都相信只有另一场重大危机才能启动这个过程。在这样的情况下，IMF 需要证明自己是具备了所需公信力、在非危机时期也能推动这类改革的唯一机

---

<sup>1</sup> 非欧洲国家的调查对象中有 63%表示他们在国际场合情愿与一位欧洲区合席代表打交道。



构，来弥补在这些议题上许多国家（特别是发达国家）所缺乏的领导力。让另一场危机来成为改革的催化剂绝不是出路：让我们拭目以待。

参考文献：  
此处插入原文参考文献