



复旦国务智库报告系列之五

# 复旦 G20 报告

## ——将发展议程融入 G20 整体框架

The Fudan Report on the G20:

Mainstreaming Development Agenda in the G20

“国务智库”编

复旦大学国际关系与公共事务学院

2016 年 12 月 28 日



## 目录

前言 .....	3
1. DWG 的建立和运作：成就与挑战 .....	9
2. DWG 在落实联合国 2030 年可持续发展议程中的桥梁作用 .....	19
3. 加强 DWG 在既有领域与 G20 其他工作组的协调 .....	26
3.1 加强 DWG 在国内资源动员和税收领域与财金副手会（FinDep）的协调 .....	26
3.2 加强 DWG 在人力资源开发领域与就业工作组（EWG）的协调 .....	28
3.3 加强 DWG 在普惠金融领域与普惠金融全球伙伴关系（G P F I）的协调 .....	30
3.4 加强 DWG 在粮食安全领域与农业副手会（AgriDep）的协调 .....	32
3.5 加强 DWG 在基础设施领域与投资 and 基础设施工作组（IIWG）的协调 .....	34
4. 加强 DWG 在可能领域与 G20 其他工作组的协调 .....	36
4.1 加强 DWG 与反腐败工作组（ACWG）的协调 .....	36
4.2 加强 DWG 与气候资金研究小组（CFSG）的协调 .....	38
4.3 加强 DWG 与能源可持续性工作组（ESWG）的协调 .....	40
4.4 加强 DWG 与国际金融架构工作组（IFAWG）的协调 .....	42
4.5 加强 DWG 与增长框架工作组（FWG）的协调 .....	44
5. 建立 G20 可持续发展副协调人和研究中心，推进 G20 可持续发展议程落实 .....	46
后记 .....	48



## 前言

作为世界上最大的发展中国家，同时也是“G77+中国”的成员，中国比任何一届 G20 峰会的主席国都更加重视发展议题。发展理念贯穿于杭州峰会主题议题和成果设计的始终，是观察杭州峰会的一条鲜明主线，也是峰会成果的一大亮点和重点。从发展议程本来看，自 2010 年加拿大多伦多峰会以来，发展议题在 G20 议程中的重要性不断突显。2016 年中国将发展议题列为杭州峰会的 4 个重点议题之一，重点讨论 G20 如何帮助最不发达国家落实联合国 2030 年可持续发展议程等问题。正如中国 G20 事务协调人李保东所言，“发展问题应成为 G20 议程的基因，从宏观经济政策到国际贸易投资，从创新增长方式到全球经济治理，发展的身影无处不在。这体现了中国对发展问题的重视，也体现了在中国推动下，G20 对发展中国家的关注”。

2015 年 9 月联合国大会通过的 2030 年可持续发展议程为国际发展工作设定了一个普遍和富有雄心的框架，包含 G20 国家和非 G20 国家在内的所有国家都是该议程落实的主体。在安塔利亚峰会上，G20 领导人承诺，要进一步加强 G20 与联合国 2030 年可持续发展议程的衔接，并制定一项行动计划以推进 2030 议程的落实。而在 2016 年杭州峰会上，G20 在发展议程上成功地实现了两个“第一次”：第一次 G20 就落实 2030 年可持续发展议程制定行动计划，第一次将发展问题置于 G20 全球宏观政策框架的突出位置。

为了更好地实现这两个“第一次”，G20 发展工作组（Development Working Group，简称 DWG）需要发挥更加积极的作用，从一个单独的发展问题工作组（working group on development issues）转变成为推动 G20 更加关注全球发展议程的动力源（policy resource for development across the G20）。一是



增强 DWG 战略视野，优化 G20 的发展议程，充分发挥 G20 作为“国际经济合作首要平台”在发展领域的独特优势；二是加强 DWG 与 G20 其他工作组的协调和政策一致性，DWG 不仅要通过自身在发展领域的工作推动 G20 完成全球发展的使命，还要理顺工作分工，积极**支持、建议和协调** G20 其他工作组在落实 2030 年可持续发展议程中发挥更大作用，推动各有关机制在合作中更好地体现发展元素。

如何才能加强 DWG 与 G20 其他工作组在发展问题上的协调和政策一致性？换言之，对于 DWG 而言，应该遵循哪些原则并采取哪些措施来提高 G20 其他工作组的发展职能？本报告建议，**对接原则、普适原则、增值原则和伙伴原则**是 DWG 在开展与其他工作组协调工作时的重要原则，具体可以从**优化人员组成、促进信息共享、设置发展议题和推广政策工具**等四个方面来采取措施提升 G20 其他工作组的发展职能。

### 协调原则：

1、**对接原则** (alignment)。G20 在 2030 可持续发展议程出台之前，已经根据各成员国对重点发展议题的认识提出了一系列重要倡议和行动计划。同时，在 2030 可持续发展议程的磋商谈判过程中，G20 已经根据形成中的重要共识预先进行了配合，有意识地将自己的发展议题与国际社会的发展目标对接。在国际社会就可持续发展形成正式的普遍性共识和具体目标之后，2016 年 G20 应该全面对接联合国 2030 年可持续发展议程，以自己的行动来推动这些目标，特别是核心目标的实现，而不是提出新的目标，或偏离 2030 议程的目标。

2、**普适原则** (universality)。2030 年可持续发展议程不再局限于在发展中国家实现减贫的任务，而是设定了普遍性的可持续发展目标，并适用于每一个国家，无论它是发达国家还是发展中国家。这意味着，在 G20 讨论发展议题时，既要如过去一样找到如何支持发展中国家发展的解决方案，也要在各个成



员国内部采取行动，推进各自的可持续发展进程。

3、**增值原则 (added-value)**。可持续发展是人类的事业，联合国推动形成的发展共识和目标具有最高的国际合法性，已有的普遍性国际组织自然是推动实现这些共识和目标的最有合法性的平台。与此同时，作为全球主要经济体领导人的对话平台，G20 具有独特和重要的作用。G20 成员国内部可持续发展的成功在很大程度上决定着全球可持续发展的成功与否。其次，在一个相互联接的全球化世界中，G20 如何管理协调各自的经济关系，避免对外输出负外部性，努力推动包容性发展，可为非 20 国集团国家创造有利的外部经济社会发展环境。第三，由于 G20 成员国占据了全球经济总量的 90%，且包含了主要的传统官方援助国和新兴发展援助国，这些国家如何动员国内资源以援助其他发展中国家，特别是最不发达国家，是未来可持续发展议程能否全面达标的**关键**。

4、**伙伴原则 (Partnership)**。2030 可持续发展目标的全面实现需要各个利害关系方的共同努力。为此，G20 要与各个利害关系方，各个主要普遍性国际组织、地区性国际组织、非政府组织、企业和面临发展挑战的各个国家展开全面有效的伙伴合作关系。确保动员所有可资利用的资源，分享成功的发展经验，建立多层次和全方位的全球发展伙伴网络。

在这些原则的指引下，DWG 可以采取 4 个方面的协调措施来优化 G20 其他工作组的发展职能，具体如下：

首先是**优化人员组成 (optimize the membership)**。发展工作组可以建议 G20 其他工作组增加一些更能体现发展元素的新人员，这些人员可能来自于发展工作组，也可能来自于联合国系统各专门机构，还可能来自于各地区性组织的相关专业委员会。例如，G20 反腐败工作组 (ACWG) 的人员构成分为核心组 (Core Group) 和专家组 (Expert Group)，核心组的成员主要来自 G20 国家大公司的 CEO，而专家组的成员构成虽不然不像核心组那样单一，但也主要是来



自发达国家的成员，其中不乏商界人士。这些专家在知识、文化和职业背景上高度相似，虽然不能否认他们提出的建议有足够的专业性，但是 ACWG 的人员构成在推动落实 2030 议程中反腐败合作以及低收入发展中国家反腐败能力建设上依然有着局限性：一是其对低收入发展中国家腐败情况的复杂性了解不够，导致无法抓住低收入发展中国家腐败问题的症结所在，所以无法对症下药；二是由于这些专家主要了解的是政-商关系领域的腐败，对其它领域的腐败问题并不了解，尤其涉及到政治结构和政府自身问题的时候，无法给出特别有操作性的建议。因此发展工作组可以建议 ACWG 通过一定的方式优化人员构成，增加来自低收入发展中国家的人员，或者是来自非洲联盟反腐败委员会的人员，以进一步多元化其反腐败队伍的人员构成。当然，ACWG 毕竟是 G20 的反腐败工作组，所以其核心组的人员一般还是来自于 G20 国家，但其专家组的构成可以更加多元化，只有在“人”的方面实现了突破，才有可能提升 ACWG 对低收入发展中国家反腐败的贡献。

**其次是促进信息共享 (promote information sharing)。**一方面是要加强发展工作组和 G20 其他工作组之间的信息共享，交流各自的工作计划和工作进展，具体做法是邀请各自的代表参加对方的会议，做到“双向交流”(two-way communication)。另一方面是要加强 G20 成员国与低收入发展中国家之间的信息共享。在落实 2030 议程的进程中，G20 国家和低收入发展中国家都有一些好的经验和做法，要加强信息交流和分享，具体措施可以是推动建立联合数据和案例研究中心。例如，在普惠金融领域，由于各国发展阶段不一，普惠金融在各国发展差异极大，尤其是发达国家和低收入发展中国家之间。尽管普惠金融全球伙伴关系 (GPII) 已经将普惠金融数据库建设列为工作重点之一，但其主要关注点是 G20 国家的普惠金融数据，发展工作组可以建议将非 G20 国家的数据纳入其中，与 GPII 联合建立“全球普惠金融数据中心”。此外，一些发展中



国家在普惠金融方面的成功案例实践也可以纳入其中，例如，肯尼亚的手机支付系统（EPESA），中国的支付宝和微信支付系统等，都可以与其他 G20 国家以及低收入发展中国家进行经验和信息的分享。

再次是设置具有发展元素的新议题（**setting agenda with development elements**）。在大的议程框架内，发展工作组可以从低收入发展中国家的角度出发，为 G20 其他工作组设置一些反映低收入发展中国家利益需求的新议题，增强其他工作组的发展元素。例如，在税收议程内，G20 财金副手会主要关注的是税基侵蚀和利润转移（BEPS）以及税收情报自动交换（AEOI）等议题，意在打击发达国家跨国公司和富人的海外逃税，而对于税收与发展以及如何帮助低收入发展中国家提高税收征管和国内资源动员的能力等议题没有充分重视。因而，发展工作组可以根据低收入发展中国家对全球税收议程的需求，向财金副手会建议提出一些反映低收入发展中国家国情和发展利益的新议题，丰富其关于税收议程的讨论，并提升其落实 2030 议程的能力。

最后是推广政策工具（**facilitate the policy tools**）。对于发展工作组和 G20 其他工作组而言，有些具体的技术性工作实际上是交给一些相应的国际组织来完成，由这些国际组织来提出政策工具（**policy tools**）。例如，在人力资源开发领域，G20 就业工作组（EWG）主要负责 G20 国家的人力资源开发，而 DWG 主要负责非 G20 国家的人力资源开发，但实际上，一些具体的技术性工作并不是由 DWG 或 EWG 来完成，而是由一些实体性的国际组织来完成，如世界就业技能指标（**world indicators of skills for employment**，简称 WISE）是由 OECD 制定的，技术和职业教育与培训（**technical and vocational education and training**，简称 TVET）则是由国际劳工组织开发，因而，DWG 和 EWG 需要在政策工具推广上加强协调，使得在一个工作组内运用的政策工具，在另外一个工作组内也能得到应用，这样，一些好的政策工具既可以在 G20 国家得到应



用，也可以提供给非 G20 国家参考和推广，从而最大限度地增强 G20 全球经济治理和推动全球发展的政策一致性。

总体上看，发展工作组可以从优化人员组成、促进信息共享、设置发展议题和推广政策工具等四个方面来提升 G20 其他工作组的发展职能，加强 G20 各工作组在落实 2030 议程中的协调，这势必将大大增强 G20 对 2030 议程的贡献。但不容忽视的是，G20 发展议程仍然面临着一系列挑战。



## 1. DWG 的建立和运作：成就与挑战

自多伦多峰会授权建立以来，DWG 就强调 G20 的发展议程要与其他国际发展议程“补充但有区别”（complementary but differentiated）：一方面，G20 的发展议程以促进低收入发展中国家的经济增长作为主攻方向，这与 G7 和 OECD 的发展议程以对外援助（ODA）为核心，联合国发展议程以社会发展（Social Development）为核心相区别；另一方面，G20 的发展议程要帮助发展中国家尤其是低收入发展中国家实现联合国制定的全球发展目标，对捐助国、联合国系统、多边开发银行和其他国际发展机构的努力形成补充。

正是在这样的思想指引下，G20 达成了《首尔发展共识》和《跨年度行动计划》，作为 DWG 开展工作的具体指导（6 条原则+9 根支柱，简称“6+9”）。《首尔发展共识》的全称是“共享增长的首尔发展共识”，包括 6 条原则：（1）**聚焦经济增长（Focus on economic growth）**。G20 发展议程必须是增长导向的，且与“强劲、可持续、平衡增长框架”保持一致。通过培育新的经济增长极（economic growth poles）和对全球经济再平衡（global economic rebalancing）作贡献，缩小发展差距和减贫对实现更广义的 G20 强劲、可持续、平衡增长框架目标不可或缺。（2）**加强全球发展伙伴关系（Global Development Partnership）**。虽然存在一些共同因素，但没有单一的成功发展模式。G20 必须与其他发展中国家建立平等的发展伙伴关系，尊重其制定本国政策的权利，这是其成功发展最重要的决定性因素，并有助于确保 G20 与低收入国家间强劲、负责、透明的发展伙伴关系。（3）**关注全球或区域系统性问题（Global or Regional Systemic Issues）**。这些问题需要共同行动并具有传导效应的潜力。（4）**推动私营部门参与（Private Sector Participation）**。私营部门对创造就业和财富具有关键



作用，需要营造有关政策环境，以支持私营部门主导的可持续的投资和增长。

(5) **发挥 G20 比较优势 (Comparative advantage)**。致力于 G20 具有相对优势或能提高增长动力的领域，使附加价值最大化，并同其他发展领域的努力形成补充。(6) **成果导向 (outcome orientation)**。集中探讨那些能取得实际成果的措施，致力于为发展中国家特别是低收入国家排除障碍，改善其发展前景，并取得具有显著影响的具体成果。

从这些原则出发，DWG 制定了跨年度行动计划 (Multi-Year Action Plan, 简称 MYAP), 并设立了 9 根支柱 (Pillars): (1) **基础设施建设 (Infrastructure)**。具体行动包括制定全面基础设施行动计划、建立基础设施投资高级别小组; (2) **人力资源开发 (Human Resources Development, 简称 HRD)**。具体行动包括建立国际可比较的技能指标、提升国家技能培训战略等; (3) **国内资源动员 (Domestic Resources Mobilization, 简称 DRM)**。帮助建立更有效的税收征管体系、防止税基侵蚀和利润转移等; (4) **粮食安全 (Food Security)**。具体行动包括增强粮食领域政策协调和一致性、降低国际粮食市场价格波动、保护弱势群体的粮食可及性等; (5) **普惠金融 (Financial Inclusion)**。具体行动包括建立普惠金融全球伙伴关系 (Global Partnership for Financial Inclusion, 简称 GPFI)、中小企业融资等; (6) **贸易 (Trade)**。主要是要提高低收入发展中国家贸易能力和市场准入能力。(7) **私营部门投资和就业 (Private Investment and Job Creation)**。支持私人部门负责任地开展投资和创造就业。(8) **抗风险增长 (Growth with Resilience)**。主要是帮助发展中国家加强社会安全网等。(9) **发展知识共享 (Knowledge Sharing)**。主要是提高发展知识共享的范围和有效性。在每个支柱下，都设有“联合主席” (lead co-chairs) 和“联合牵头人 (co-facilitators)”。

2013 年，俄罗斯圣彼得堡峰会在发展议程上取得了长足的进步，发表了《圣



彼得堡发展展望》(Saint Petersburg Development Outlook, 简称 SPDO)。在坚持《首尔发展共识》的基础上,《圣彼得堡发展展望》提出,尽管经济增长、环境保护和社会进步三位一体,不可分割,但 G20 作为国际经济合作的首要平台,一定要凸显自己的“价值增值”功能,即主要是通过帮助低收入发展中国家克服增长瓶颈实现经济增长来达到减贫和缩小发展差距的目的。因而,需要在之前的 10 根支柱中挑选 5 个作为当前重点行动的领域。这样,《展望》选定了**基础设施、粮食安全与营养、普惠金融与侨汇、人力资源开发和国内资源动员**作为当前开展行动的 5 根支柱,同时还制定了 DWG 的第一份“全面问责报告”(Comprehensive Accountability Report, 简称 CAR),并要求以后每年提交一份进展报告(progress report),每三年制定一份“全面问责报告”。

《展望》进一步提出,首尔峰会上制定的《跨年度行动计划》经过三年的行动,已经基本实现了目标。在对过去三年经验进行总结的基础上,展望未来,需要对 DWG 的工作进行一些改进:(1)要更加强调成果导向(outcome oriented),从破解长期瓶颈制约因素的角度来推动经济增长:提供高质量工作和投资、增强信任和透明度、提升可持续性和韧性、促进社会包容性等;(2)要精简行动领域(Identify Core Priorities),从 10 根支柱变为 5 根支柱,同时要更多支持地区和国别的发展倡议,如“非洲发展新伙伴计划”等;(3)要更加灵活地适应国际发展的新形势,不断凝聚发达国家和发展中国家在国际发展问题上的共识,鼓励它们承担各自的角色和责任;(4)要更多地发挥相关国际组织(Relevant IOs)的作用。相关国际组织在政策分析、确定工作重点以及监督落实方面发挥了重要作用,它们具有专业优势和技术特长,要多发挥它们的作用,同时 DWG 要多聚焦在战略引领方面,为发展中国家实现经济增长创造更加友好的环境。

在当前 5 个重点行动支柱中,基础设施是促进经济增长、创造就业、减贫



和可持续发展的关键动力，缺乏基础设施会阻碍一个国家的竞争力提升、人力资源开发以及对全球经济的参与。因而，DWG 可以在基础设施项目准备基金（project preparation fund, 简称 PPF）、公私合作伙伴关系（public-private partnership, 简称 PPP）以及优化多边开发银行的资产负债表方面发挥作用。与此同时，针对长期投资的项目管理、寻找长期投资的资金来源、环境友好型的基础设施规划、让基础设施为更多人所享用也是 DWG 需要考虑的新问题。

在粮食安全与营养问题上，全球正面临短期和长期两方面的挑战。短期内，全球有 8.7 亿人正饱受饥饿的折磨，其中绝大多数生活在发展中国家。长期来看，到 2050 年，全球人口将会超过 90 亿，相应地，全球粮食产量必须在现有基础上提高 50%-70%。因而，DWG 可以采取的行动包括：帮助小型农庄和家庭农场的发展、促进农村全面发展、推动农业领域负责任投资、改革完善农产品市场和价格形成机制、减少粮食运输损失和浪费、改善儿童的营养状况等。其中，G20 要重点发挥政治领导力（political leadership）的作用，以使这些努力有一个更加协调、更加长期的效果。

在普惠金融与侨汇问题上，全球有超过 20 亿人口没有自己的银行账户，不享受任何金融服务。研究表明，那些能够享受金融服务的人群往往也是消费愿望更加强烈、更加能够抵抗各种风险的人群。反过来，很多生活在低收入发展中国家的贫困人口对金融收益和风险缺乏基本理解，采取一种金融排斥的态度。另外，很多发展中国家的劳工往本国汇款的成本依然很高，这些都阻碍了他们收入的增加。因而，DWG 可以在普惠金融方面采取一些新的措施，如通过电子支付（electronic payment）和移动互联网（mobile internet）等技术手段来扩大金融服务的覆盖面，通过金融教育、消费者保护等手段来促使弱势群体享受金融服务，同时，制定行动计划将侨汇的成本降到 5% 以下。

在人力资源开发问题上，很多发展中国家缺乏熟练的劳动工人是阻碍经济



增长的一个重要瓶颈，现有的教育和技能培训机构跟不上劳动力市场对技术工人的需求。DWG 可以通过帮助发展中国家制定技能培训战略和提高教育水平，来逐步适应劳动力市场的变革和需求，通过建立国际可比较的技能指标体系和全球劳动力知识共享平台，来提高发展中国家人力资源的水平。

在国内资源动员问题上，国内资金的动员是发展中国家发展资金的一个重要来源，既可以弥补外部发展援助资金的不足，还可以减少国际非法资金的流动，提升发展中国家的发展自主性。但很多发展中国家税收征管能力较弱，难以有效地动员国内资源，如缺乏有效应对发达国家跨国公司税基侵蚀和利润转移行动（Base Erosion and Profit Shifting）的办法。因此，DWG 可以在帮助提高发展中国家的税收征管能力发挥更大的作用。

2014 年，G20 布里斯班峰会发布了《布里斯班发展更新》（Brisbane Development Update），对《圣彼得堡发展展望》中提出的五个当前重点行动领域落实情况进行了全面的阐述。在基础设施领投资领域中，DWG 对非洲和亚洲的基础设施项目准备基金进行了评估，并提出在发展中国家投资基础设施是一项长期投资，需要营造良好的投资环境，解决好相关的投资风险，并增加可供融资的基础设施项目储备。具体来说，采取了三项主要措施：一是改善基础设施项目投资环境；二是发挥基础设施项目准备基金的杠杆作用，吸引私营部门资金的进入；三是分析在低收入发展中国家进行基础设施项目投资的风险和收益。

在粮食安全和营养领域中，DWG 制定了《粮食安全与营养框架》（Food Security and Nutrition Framework），提出三项目标：增加对粮食系统的负责任投资（responsible investment）；提高粮食系统内人群的收入和就业质量（income and quality employment）；提高粮食领域劳动生产率（productivity）以扩大粮食供给。该框架为 G20 讨论粮食安全问题提供了一个面向未来的长期



性战略视角，并确立了优先行动的领域，同时也为 DWG 与 G20 在投资、就业等其他领域工作组的协调提供了基础。

在人力资源开发领域中，DWG 强调要把技能培训与就业、劳动产生率以及社会包容性联系起来，建立了国际可比较的技能指标体系（international comparable skills indicators），并推广了一些技术性、职业性的教育培训和能力发展项目（technical, vocational and education training and capacity development program）。与此同时，DWG 还提出，要进一步研究劳动力市场的需求，探讨为什么劳动力供给与需求之间会存在巨大的差距，建立劳动力知识共享平台，帮助低收入发展中国家的劳动力能获得更多的技能和知识。

在普惠金融和侨汇领域中，DWG 采纳了“普惠金融全球伙伴关系”（Global Partnership for Financial Inclusion, 简称 GPFII）提出的“普惠金融行动计划”（Financial Inclusion Action Plan），该行动计划为推进普惠金融以及降低侨汇成本提供了一个框架，其核心是推动私营部门在普惠金融中发挥更大作用，尤其是在金融教育、消费者保护以及为中小企业融资等领域。为了实现将侨汇成本降到 5% 的目标，DWG 强调，要为降低侨汇成本的集体和国别行动（collective and national actions）创造一个良好的政治环境，同时提供扎实的事实基础和可行性分析。

在国内资源动员领域中，DWG 的工作主要围绕 OECD 牵头的“税基侵蚀和利润转移”以及“税收情报自动交换”两个项目如何惠及低收入发展中国家展开。在税基侵蚀和利润转移项目中，低收入发展中国家需要更加积极地参与到规则制定中，同时考虑它们的特殊情况，在规则实施过程中，要给予它们特别的优待，包括设置过渡期以及解决特殊挑战等。在税收情报自动交换项目中，DWG 在技术援助、资金支持等方面帮助低收入发展中国家加强能力建设，以使它们从全球税收情报交换中获益，不断增加自身的税收和国内资源。



总体上看,《圣彼得堡发展展望》和《布里斯班发展更新》在坚持《首尔发展共识》的基础上,对《首尔跨年度行动计划》进行了一些调整,尤其是挑选其中 DWG 最能取得成效的领域作为优先行动的支柱领域,包括基础设施、粮食安全与营养、普惠金融与侨汇、人力资源开发、国内资源动员等五个方面,强调通过 DWG 的行动使得 G20 的工作在促进发达经济体和新兴经济体等主要经济体发展的同时,也能惠及低收入发展中国家,但毋庸置疑的是,这仍然只是 DWG 作为一个单一的工作组在推动实现国际发展目标的努力,并未能使得整个 G20 的工作框架在朝着实现国际发展目标的方向在发展,而这在 2015 年的安塔利亚峰会有所改变,其突出表现就是《G20 与低收入发展中国家框架》的达成。

2015 年安塔利亚峰会通过了《G20 和低收入发展中国家框架》,标志着 DWG 从一个单独的工作组开始转型成为 G20 发展问题的动力源 (policy resource for development across the G20),将发展议程融入到 G20 的整体框架中,并划分为三个主要方面:支持国内发展资源(包括税收、侨汇、反腐败等)、促进经济增长(包括基础设施、能源、粮食安全等)、提升包容性和机会平等(包括全球价值链、普惠金融、人力资源开发、就业、包容性商业等)。在国内发展资源方面,DWG 的工作重点集中在国际税收改革、降低侨汇成本、执行反腐败行动计划等三个方面,而在这些领域的发展工作中,DWG 需要加强与 G20 财长央行副手会、普惠金融全球伙伴关系以及反腐败工作组的协调和政策一致性。在经济增长方面,DWG 的工作重点是支持多边开发银行投资基础设施、执行 G20 能源可及性行动计划、落实 G20 粮食安全与营养框架,这就需要 DWG 加强与投资和基础设施工作组、能源可持续工作组、农业副手会的协调和政策一致性。在提升包容性方面,DWG 的工作重点是支持发展中国家融入全球价值链、执行 G20 包容性商业框架、促进中小企业融资等,这就需要 DWG 加强与贸易和投资工作组、普惠金融全球伙伴关系、就业工作组等的协调。



在这种新的功能定位中，DWG 不仅要以自己的行动来促进低收入发展中国家的国家的发展，还要努力建议、支持和督促 G20 下属的其他工作组关注低收入发展中国家，在推动 G20 成员国发展的同时也要促进低收入发展中国家的可持续发展。目前，DWG 正在从一个处理发展问题的“工作组”转变为促进 G20 更加关注发展问题的“动力源”（Policy resource for development across the G20），并关注发展领域各方之间的沟通协调（focusing on collaboration between relevant participants working in development issues）。

随着 DWG 的转型，在这种新的“G20 发展问题动力源”定位中，DWG 仍然面临着系列的挑战：既要自己做，也要推动其他工作组跟着做，尤其是推动 G20 财长央行行长会议也要更多地关注发展问题；既要推动 G20 着眼于应对全球经济短期的挑战，又要推动 G20 更多地关注发展中国家发展这一更加长期更加基础的问题。因而，客观地讲，从 2010 年建立至今，DWG 已经在基础设施、粮食安全与营养、普惠金融与侨汇、人力资源开发、国内资源动员等领域取得了丰硕的成果，但不容忽视的是，DWG 仍然面临着不小的挑战：

1. **议题泛化，政治层级不够。**发展议题涉及面非常宽，要在 G20 的平台上取得实际效果，需要一个整合性的制度框架。以增长议题为例，2009 年 G20 匹兹堡峰会提出了“强劲、可持续、平衡增长框架”，有效地保持了 G20 领导人对全球经济增长议题的持续关注。毕竟，G20 是一个领导人机制，只有有了一个明确的框架，才能有效发挥领导人的政治引领作用。而与之形成鲜明对比的是，发展议题囊括了基础设施、粮食安全、普惠金融、国内资源动员、人力资源开发等多个领域，但整合性不够。

G20 峰会筹备目前采取的是“双轨制”，即“财金轨道+协调人轨道”。财金轨道早在领导人峰会机制建立前就已建立并运转 10 余年，较为成熟，在 G20 进程中影响力较大。但由于财长央行行长会议更多关注的是宏观经济等短期议



题，对人力资源开发、粮食安全等中长期议题关注较少，因而，财金轨道更多关心的是“增长”而非“发展”议题。DWG 向协调人轨道负责，是协调人会议下属的众多工作组之一，政治级别和受重视程度有限，与其他 G20 工作组的协调较为缺乏。联合国 2030 年可持续发展议程涵盖 17 个目标和 169 个具体目标，其范围已经远远超过 G20 发展工作组的职责范围，与 G20 其他工作组的工作有着直接联系，因而亟需加强 DWG 与 G20 其他工作组的协调和政策一致性。

**2. 工作组成员构成复杂，对推进发展议程带来挑战。**在发达国家，发展问题主要是指帮助低收入发展中国家发展，一般是由国际发展部或国际发展署来负责，其核心是对外援助问题。而在发展中国家，几乎所有部委都参与解决发展问题，如农业部、工业信息化部、商务部、环境部等，因而，在 G20 中发达国家和发展中国家所讲的发展问题是不一样的，一个是援助问题，一个是经济增长问题。具体到成员构成，DWG 的 20 个成员代表中，7 个来自于成员国外交部、5 个来自于财政部、4 个来自于国际发展合作部/机构、1 个经济发展部、1 个发展规划部、1 个商务部，另外加一个欧盟代表。较为分散的代表结构凸显发展事务的复杂性和多样性，从而使成员国内没有统一的对接部委。而这种不一致性会导致代表之间关注重点难免有所偏差，进而对 G20 发展议程带来挑战。例如来自外交部和国际发展合作部的代表可能更多从对外援助的视角来看待发展议题，而经济发展部代表可能会更多从经济增长的角度看待发展问题。

**3. 对其他国际发展机构和发展议程的影响力不够大。**国际发展议程涉及到多个国际机构，如联合国、OECD、世界银行等，联合国千年发展目标和 2030 年议程在国际发展目标的设定上最具权威性。OECD 发展援助委员会在协调捐助国的发展援助和发展筹资也发挥着举足轻重的影响。多边开发银行在具体的发展项目和发展资金问题也有着重要的影响力。G20 作为国际经济合作的首要平台，DWG 强调“要对捐助国、联合国系统、经合组织、多边开发银行的努力形



成补充”，起到价值增值（value-added）的作用。但现实是，目前其他国际多边发展进程很少提及 G20 发展议程的成果，与 DWG 的相关度不高，G20 发展议程对其他国际多边发展议程的影响力不够，起不到价值增值和“首要平台”的作用。这一方面与 DWG 与相关相互国际发展议程的互动不够有关，也与 G20 发展议程缺乏实体机构的支撑有关。

**4. 与 G7 发展议程存在一定的差异和竞争。**以今年为例，G7 伊势志摩峰会和 G20 杭州峰会都将落实 2030 议程作为自己的重要目标，但双方的侧重点和落实途径显然不同。G7 的侧重点是如何在卫生、性别平等、高质量基础设施、气候变化和能源等领域采取具体行动。2015 年 G7 德国峰会宣布，到 2030 年，G7 将为世界上 6 亿人口解决粮食问题，今年 G7 将继续讨论如何落实该项承诺。在气候融资问题上，发达国家宣布到 2020 年将每年提供 1000 亿美元给最不发达国家，但目前到位资金只有 100 亿美元，因而，G7 峰会将讨论气候融资的问题。在卫生问题上，抗击艾滋病、结核病、疟疾全球基金增资的问题将在伊势志摩峰会上被重点讨论，日本很可能将全球卫生基金的翻倍作为伊势志摩峰会最为突出的成就。

与此不同的是，G20 峰会在落实 2030 年可持续发展议程问题上，今年的重心是讨论制定落实 2030 年可持续发展议程的《行动计划》，不会涉及到如何进行发展资金动员的问题，因而，一些批评意见认为，G20 发展议程只是在“空谈发展，没有实际举措”，在广大发展中国家受关注程度不高。而如果 G7 发展议程能在卫生、性别、粮食、气候等问题上取得所谓“实质性成果”，这可能会对 DWG 的工作带来一定挑战。



## 2. DWG 在落实 2030 议程中的桥梁作用

G20 已明确宣示，将为推动联合国 2030 年可持续发展议程后续落实贡献重大力量。G20 这一政治意愿之所以可行，原因在于三个方面。第一，2030 年议程目标框架为 G20 提供了重要政策空间，一方面由于 2030 年议程并不具备法律约束力，另一方面则是议程要求全面恢复全球伙伴关系的活力。第二，2030 年议程后续落实包括国别战略对接、指标对接、后续落实与评估机制建设及全球伙伴关系建设，G20 可在每个环节发挥独特作用。第三，2030 年议程更多采取全球治理的目标设定方法，旨在通过指标化治理实现可持续发展目标，但由于行为规范缺失、具体目标在转化过程中遗失、后续落实与评估机制不健全等原因，需要核心驱动力量，G20 可有效发挥这一功能。对 G20 的发展而言，通过积极推动 2030 年议程在制定者、适用对象、发展理念及执行手段等方面的更新而得到真正落实，不仅有助于实现自身的长效机制转型，还可切实推动可持续发展目标的实现。

与此同时，引入联合国 2030 年可持续发展议程也能够有效地帮助 G20 实现机制转型：首先，2030 议程可以为 G20 设立一个新的中长期目标，克服 G20 机制发展的“方向迷失感”。在金融危机时，G20 的目标很明确，那就是避免世界经济重回 1929-1933 年的大萧条，正是这种共同的“恐惧感”使得 G20 国家有了共同的目标指引，协调一致地采取了巨额的经济刺激计划<sup>1</sup>。在金融危机过去 8 年之后，共同的恐惧感已经不复存在，成员国各自为政，政策分化明显，短期利益压过了长期利益。而 2030 年可持续发展议程是一项普遍的议程，涵盖发达国家和发展中国家要共同实现的可持续发展目标，G20 国家作为世界主要的经济体，应发挥引领作用，带头落实 2030 议程，为大力促进世界经济长期稳定

<sup>1</sup> 关于“共同利益困境”与“共同失利困境”，参见：Lisa Martin, “Interests, Power and Multilateralism”, *International Organization*, Vol.46, No.4, 1992, pp.765-792.



增长，实现可持续发展目标提供坚实基础和有利条件。

其次，2030 年可持续发展议程可以为 G20 成为全球经济长效治理机制带来“政治合法性”。尽管 G20 国家的 GDP 占全球 85%，人口占 2/3，但 G20 始终无法摆脱一个质疑：凭什么世界上 20 个主要的经济体就能决定世界经济的所有大事。在金融危机的时候，只要主要经济体能够带领大家走出危机，合法性不成问题，但在后危机的长效治理中，一些中小国家一直在抱怨 G20 是“经济大国俱乐部”。而 2030 议程是联合国大会通过的全球发展议程，几乎世界上每个国家都参与了该议程的制定，因而具有很高的政治代表性。如果 G20 用 2030 议程作为自己的目标，强调大国的作用只是体现在帮助大家实现共同制定的目标上，大国并不谋求特权，只是具有更大的国际责任，这样 G20 成为“国际经济合作首要平台”的合法性就会得到更多认可。

最后，2030 年可持续发展议程为 G20 增强执行力提供机构支撑。决策效率和执行能力低下是近年来制约 G20 机制转型的一个突出难题。G20 从本质上讲是一个非正式国际机制，或者说只是一个论坛，没有法律条约作为基础，也没有常设秘书处提供机构支撑。在 G20 会议上达成的共识，很难通过一个常设机构来进行落实，容易出现“以会议落实会议”、“以文件落实文件”的局面，这也是导致为什么近年来每一任 G20 的轮值主席国发表的文件大有“一届盖过一届”的势头。而 2030 年可持续发展议程是一个涵盖 17 项目标、169 项具体目标的具体行动议程，每项议程都有相应的联合国机构或其他国际机构在负责落实。G20 如果介入这些机构的落实工作，一是为这些机构提供“政治推动力”，毕竟 G20 国家是世界主要的经济体，在这些国际机构的投票权和话语权中占据着绝对的优势，二是以身作则，带头配合这些机构的工作，通过制定本国的 2030 年可持续发展议程落实国别计划，形成大国示范引领、各国竞相落实的良好局面。三是这些机构也会为落实 G20 会议的共识提供相应的人力、物力和财力保



障，从而有效提高 G20 的执行力。

总体上看，2030 年可持续发展议程为 G20 机制转型提供了重要战略机遇，使得 G20 在中长期目标、政治合法性以及机构支撑等方面都具备了长效治理的基础，但不容忽视的是，G20 目前很大程度上仍是一个危机应对型的非正式治理机制，在促进长期可持续发展方面的功能和机制都相当不完善。在 G20 内部有多个工作组与 2030 年议程的后续落实与评估相关，但各个工作组之间相互独立，导致作为整体的 G20 也难以在 2030 年议程的后续落实与评估中发挥重要作用。要实现这一宏伟政治目标，就必须使 G20 成为 2030 年议程在全球、地区及国别层次后续落实与评估的桥梁，有必要在 G20 机制内部建立一个强有力的、全面的协调机制。具体而言，这一机制应当由 DWG 牵头，DWG 本身并不承担 2030 年议程中相对具体的议题目标、具体目标的后续落实与评估，而应被赋予一个综合性的协调作用，主要包括以下内容：

第一，DWG 应当负责 G20 成员国在 2030 年议程国别对接方面的进展协调，推动 G20 作为整体在 2030 年可持续发展议程的后续落实与评估上树立“榜样”。

2030 年可持续发展议程作为一种目标设定努力，严重缺乏行为规范指导，严重依赖成员国的自愿落实与审查。这形成了 2030 年可持续发展议程后续落实与评估的一个重大挑战，即各国极可能由于资源有限、短期利益、舆论压力等而改变政策优先，从而使 2030 年可持续发展议程的落实成为空谈。为预防这一情形，仍有必要形成某种行为规范。但任何设定强制行为规范的努力既在时间上过晚，又因各国国情差异巨大而难以达成共识，即使推出某种行为规范也可能相当难以执行。因此，基于各国发展情况差异巨大的客观现实和贯彻“共同但有区别的责任”原则的需要，2030 年议程后续落实与评估更需要一种“软性”的行为规范，其中最为重要的是有一个国家群体树立“榜样”，形成一种“规范”或“道德”压力。这一个国家群体应当由国际社会经济发展水平相对更高的



国家组成，而 G20 便是目前最具资格的国家群体。

由此而来，G20 成员国应当在落实 2030 年议程的国别对接上发挥表率作用，这并非单个成员国意义上的，而是作为整体的 G20。这就需要 G20 内部一个协调机制，目前最好的候选机构是 G20 发展工作组，它需要：一是被赋予协调 G20 内部落后 2030 年可持续发展议程的功能，确保 G20 能作为一个整体行动；二是被赋予协调 G20 内部其他各功能性小组的使命，使 G20 各功能性小组的努力相互协调、相互配合；三是发展出 G20 对国别对接、后续落实等的更具规范或道德引领功能的指导原则，推动 G20 集体性地率先落实 2030 年可持续发展议程，从而树立标杆或榜样。

第二，DWG 应成为 G20 推动全球可持续发展伙伴关系构建的核心协调机构。

考虑到 2030 年可持续发展议程所需资金“从百万美元级增长到十亿美元级”，传统意义上的对外援助已经不足够。因此需要全方位动员，包括国内资源、跨国公司、慈善基金、外逃资本、援助等，形成一种国际合力，“从多种来源调动额外财政资源用于发展中国家”（具体目标第 17.3）。就国际支持和资助而言，“官方可持续发展支助总量”（TOSSD）正作为一个新的工具得以倡导，其核心是实现资源的全方位动员。这一资金需求和动员新格局要求公共伙伴关系、公私伙伴关系、民间伙伴关系的全面发展和配合，但考虑到公共伙伴关系在最后的指标设定中并没有被充分强调，因此 G20 应当在确立公共伙伴关系方面树立“榜样”，实际工作也可由 G20 发展工作组负责。

具体来说，G20 发展工作组在推动全球可持续发展伙伴关系方面可分两步走：第一步，确立 G20 作为整体的资金贡献机制，对传统援助方坚持强制性资金贡献要求（实现将其国民总收入的 0.7% 用作对发展中国家的官方发展援助、将其国民总收入的 0.15% 至 0.20% 用作对最不发达国家的官方发展援助的目标），对新兴发展伙伴则鼓励“国家自愿支助承诺”；第二步，确立 G20 的整体



支助与其余发展中国家的对接机制，要求支助接受方（其他发展中国家）提出国内资源动员的意向性目标。

这样，G20 发展工作组可推动建立一种新型的南北—南南合作关系，它是一个由北方国家强制性出资、新兴国家自愿性贡献加发展中国家国内动员的三位一体结构。这一目标是可能的，因为：（1）传统援助方的援助要求已经在 2030 年可持续发展议程中明文规定；（2）新兴发展伙伴同样承诺推动南南合作发展更大角色——尽管强调南北合作仍是主渠道；（3）最后则是国内资源动员已经成为广大发展中国家的共识，如非盟已提出其国内资源动员的意向性目标，即其发展所需的 70-80% 将从国内渠道获得，其余 20-30% 将借助外部支助。

第三，DWG 应负责 G20 与高级别政治论坛、地区委员会等相关机构的沟通与协调工作。

尽管高级别政治论坛与各地区委员会有直接联系，但却缺乏一个有效的整合各地区力量的中介。与联合国相比，G20 既具备覆盖全球所有地区的特征，同时又由于成员范围相对较小但更具代表性，进而对塑造各地区共识可能具有更强的行动能力。因此，在 2030 年议程的后续落实与评估中，G20 完全可以在联合国与不同地区之间发挥桥梁作用，从而推动 2030 年议程不同层面特别是全球与地区层面的有效衔接。

这一具体沟通和协调工作仍应由 G20 发展工作组负责，具体包括两个方面：一方面，协调作为整体的 G20 成员国的 2030 年议程评估进程，为高级别政治论坛的评估奠定基础。尽管高级别政治论坛每四年召开一次会议，但它仍每年围绕特定目标展开评估（目标 17 每年都会评估）。尽管是全球性评估，但关键性国家的进展构成了高级别政治论坛评估的核心，而这些关键性国别大多是 G20 成员国。因此，无论是对 G20 成员国的国内落实还是其国际支助贡献进行提前评估，都能极大地提高高级别政治论坛或全球层面的评估成效。



另一方面，协调 G20 内部的不同地区成员国的后续落后和评估进程，从而实现 G20 与地区委员会的有效衔接。G20 成员国大多具备担任各自地区“主导国家”的潜力，因此对于推动各区域 2030 年议程的后续落实与评估、区域可持续发展论坛召开、区域技术促进机制建设等，均可发挥重要作用。为推动全球层面的 2030 年可持续发展议程后续落实与评估，G20 发展工作组一方面可鼓励成员国积极发挥地区“主导国家”作用，另一方面统筹、协调不同地区“主导国家”的努力与进度，特别是如在不同地区发展和建立“最佳实践”，推进地区间经验交流与共享，等等。

第四，考虑到 G20 成员国国情差异及南北国家能力差异，G20 发展工作组应被赋予关注“后千年发展目标”及“被忽视的具体目标”的协调功能。

一方面，尽管 2030 年可持续发展议程是联合国千年发展目标的后续努力，但 2030 年议程中“后千年发展目标”所占比重相对较低。但事实上，千年发展目标的落实情况不尽如人意，特别是在非洲仍有大量目标没有实现。因此，对非洲及其他类似地区和国家而言，首要任务并非关注更高的可持续发展目标，而是如何继续完成千年发展目标的“未竟事业”。目前，这一要务尚未得到国际社会充分重视，尽管以中国为代表的发展中大国一直在强调“后千年发展目标”的重要性，但仍需一种机制性努力，将其提升到特定的战略高度。G20 是一个恰当的平台，它既不会因为层次太高而动摇既已通过的 2030 年议程框架，也不会因为层次太低而缺乏动员效果和执行力。为此，G20 发展工作组应承担更为具体的战略拟定、组织动员、资源配置等工作。

另一方面，2030 年可持续发展议程尽管相当全面，但在对目标、具体目标的指标制定过程中，仍有不少目标和具体目标可能被有意或无意忽视了。例如，2030 年可持续发展议程共有 62 项具体目标明确提及国际合作，与其相对应的指标共计 76 项，但其中明显涉及国际合作的指标却只有 49 项。换句话说，尽



管指标数量貌似不少，但事实上却有 13 项国际合作的具体目标可能被有意、无意地忽视了或替换了。作为一个南北集体合作的重要平台，G20 有必要提醒各国特别是富国，并以适当方式将上述被有意无意忽视或替换的具体目标“复活”，从而真正推动 2030 年议程的后续落实与评估。

第五，作为一个南北方合作的核心平台，G20 还应在支持发展中国家权利上起到积极作用，G20 发展工作组在协调时仍需关注 2030 年可持续发展议程中的不当诱导，特别是在指标化治理过程中极易出现的目标、具体目标被偷换概念，其核心是避免传统的南北关系或者说“援助国—受援国”模式以新的形式出现。其中尤其需要关注的是两个方面：一是在为 2030 年议程后续落实与评估提供各类支助时，必须“尊重每个国家为制定和执行消除贫穷和可持续发展政策而保留的政策空间和发挥的领导作用”（具体目标第 17.15）；二是在推动各国数据统计能力提高的同时，不能简单将“数据革命”等同于“问责革命”，因为这对广大发展中国家来说有着重大的政治风险，特别是数据独立、数据主权等面临被侵害的风险；“数据革命”应当强调各国数据统计能力特别是分类数据统计能力的提高，首先关注各国国家统计系统的能力建设，而非强加发达国家的数据标准于发展中国家身上。

最后，鉴于 G20 发展工作组目前的层级不够高，上述功能在现实中可能难以实现，因此有必要将 G20 发展工作组升级为可持续发展工作组，使其一方面可与相对更为传统的发展援助机构，如世界银行国际开发协会（IDA）、经济发展与合作组织发展援助委员会（OECD—DAC）等实现对接，同时又能将新兴发展合作伙伴整合进来，还可涵盖更大的发展议程，最终推动 G20 从危机应急机制向长期可持续发展促进机制的转变。



### 3. 加强 DWG 在既有领域与 G20 其他工作组的协调

#### 3.1 加强 DWG 在国内资源动员和税收领域与财金副手会（FinDep）的协调

DWG 针对国内资源动员和税收议题的重心主要在三个方面：（1）税基侵蚀和利润转移（Base Erosion and Profit Shifting, BEPS）——解决国际逃税和改革国际税收体系（通过与 OECD 合作实施财政议程，在 2014 和 2015 年推动 15 点 BEPS 行动计划）。（2）税收信息自动交换（Automatic Exchange of Tax Information, AEOI）——促进国际税收透明度（通过“税收透明度与信息交换全球论坛”实施财政议程，开发区域间纳税人信息自动交换的通用报告标准，Common Reporting Standard）。（3）税收和发展（Tax and Development）——支持有效的国内资源动员（domestic resource mobilization, DRM），在发展中国家通过发展工作组（DWG）工作，以确保发展中经济体能够充分、有效地参与 G20 国际税收议程并从中受益。这包括了通过财政议程对发展中国家实施 BEPS 和 AEOI 的改革。

历年财长和央行行长会议均对税收领域的这三项议题进行申明，前两项议题往往被多次强调，以国内资源动员为目标的税收努力没有得到充分重视。与财金副手会相比，发展工作组在 G20 中相对处于非核心地位，因此，要发挥发展工作组的积极作用离不开与财金副手会的协调。但同时，发展工作组需要系统总结在国内资源动员的行动进展，在此基础上提出富有针对性而又不免俗套的政策思路，以获得 G20 中多数国家的认可和支持。中国 2016 年作为 G20 的轮值主席国提出要建立国际税收政策研究中心，这是发展工作组切入税收领域的一个契机。国际税收政策研究中心的核心仍会是税收领域的这三大议程，但对税收和发展以及在发展中国家国内资源动员的偏重可以由发展工作组提出，逐步加强在发展中国家国内税收完善和征收管理方面的研究和行动。发展工作



组在国内资源动员方面的努力应该侧重于对国内资源动员的几种方式的拓展和落实，而不是花费过多的时间在所有发达国家更加关注的 BEPS 和 AEOI 议题。DWG 应该为“G20 以外的全球国内资源动员方面的努力添加最重要的价值”。这样可以真正触及发展中国家亟需解决也最为关注的发展问题，从而得到大多数发展中国家的认同，也可以进一步提高发展工作组在 G20 机制中的话语权以及与财金副手会协调时的主动权。

国内资源动员的原则包括四项：（1）经济发展，（2）财政健康，（3）金融稳定，（4）投资激励。其中，经济发展是国内资源动员的基础，财政健康是国内资源动员的前提，金融稳定是国内资源动员的保障，而投资激励则是国内资源动员的结果。政策思路是通过着眼于 IMF 的税务管理诊断评估工具（Tax Administration Diagnostic Assessment Tool, TADAT）在发展中国家的应用和完善，DWG 可以聚焦于税收体系的 3 个方面：税收结构的优化、税收征管水平的提高、税收的问责和透明度管理。由于发展中国家税收稽查和征管水平相对较低，多以间接税为主（包括中国），因此，税制改革以加强税收征管和稽查水平为基础，向直接税和间接税综合结构优化发展，同样强化税收的问责和透明度管理是未来的改革趋势。这也可以与 G20 在税收领域的另外两项重要议程（BEPS 和 AEOI）互为呼应和相互支撑。要获得 G20 和财金副手会的支持，推进发展中国家的税制体系完善离不开与国际税收议程的衔接。因此，DWG 需要在国际税收议程的框架内，提出发展中国家税制体系与之相容和方向一致的改革方案。



### 3.2 加强 DWG 在人力资源开发领域与就业工作组（EWG）的协调

要加强 G20 与联合国 2030 年可持续发展议程的一致性和协同性，必须提高 G20 内部在发展问题上的政策一致性。人力资源开发是横向议题，超出了发展工作组（DWG）的权限，涉及到 G20 内部几乎所有工作组。因此，解决人力资源开发（Human Resource Development, HRD）面临的挑战需要 DWG 和其他部门的合作，推动 DWG 和包括就业工作组（Employment Working Group, EWG）在内的其他工作组之间的政策协调，是 G20 必须解决的体系性问题。

人力资源开发自 DWG《首尔跨年度行动计划》以来，都是 DWG 的重要议题。DWG 为此开展了一系列工作，包括：建立国际可比较技能指标和数据库，为低收入国家的教育和培训提供基准；二、建立全球知识共享平台，提供技能发展的最佳案例；三、帮助发展中国家开展技能方面的国家能力建设，如提供技能预测以及管理技术和职业教育与培训机构的新工具。

HRD 也是 EWG 的工作重点，EWG 在 HRD 方面的工作包括高素质学徒制（quality apprenticeships）、提出包括 G20 技能战略在内的多年工作计划、促进青年就业和妇女在劳动力市场的参与、提高职业安全和健康标准等。可见，EWG 和 DWG 的工作存在不少重合，尤其是在技能发展方面，因此有必要加强两者之间的协调以增加协同效应。如果不加强两者之间的协调，不仅会带来 G20 内部的资源浪费，也会加剧 G20 发展议程的“碎片化”，进而影响其合法性和有效性。

安塔利亚峰会上，G20 出台了 DWG 和 EWG 关于在 HRD 领域加强政策协调的指导性文件——《发展工作组与就业工作组就 HRD 促进政策一致和协调的多年期框架》。《框架》指出技能发展和就业是两个工作组的共同任务，《框架》也对 EWG 和 DWG 进行了分工，前者主导 G20 国家的 HRD，后者主导其他低收入国家及发展中国家的 HRD。不过，《框架》只是一个软性的指导原则，并没有具体规定



两者的合作方式、内容和政策，也没有强制性。此外，由于 DWG 和 EWG 对 G20 不同部门负责，它们仍存在各自为政的现象。因此，为进一步加强 DWG 和 EWG 在 HRD 领域的协调，本文建议，DWG 可以采取四个方面的措施：

第一、建立 G20-HRD 中长期战略框架和行动计划，并确定优先事项。DWG 和 EWG 应该在与 DWG 内部其他支柱、G20 其他小组进行充分协商的基础上，共同制定与联合国 2030 年可持续发展议程相衔接的 G20-HRD 中长期战略、政策和行动计划，以实现 G20-HRD 战略的一致性和连贯性，并指导各工作组的工作。

第二，DWG 应作为催化剂，推动国际 HRD 合作网络的建立。DWG 需要推动一体化的行动框架，发展和加强与国际组织、地区和次区域机构、双边援助者、非政府组织、企业等的战略伙伴关系。此外，资金短缺是 HRD 尤其是发展中国家的 HRD 面临的重大问题，需要动员包括私人部门在内的一切力量来提供资金支持。

第三，将性别纳入 HRD 议题。DWG 和 EWG 需要就性别平等制定共同的工作计划，并推动 G20 内部各工作组将性别纳入自身议题。

第四、建立系统科学的问责机制，评估 G20 人力资源开发承诺。圣彼得堡峰会确立的问责框架只是记录了承诺进展，并没有对执行情况及其所带来的影响进行评估。要促进 G20 在 HRD 方面的工作，必须对问责机制、其运作及影响进行全面评估，并纳入发展中国家的意见。



### 3.3 加强 DWG 在普惠金融领域与普惠金融全球伙伴关系（G P F I）的协调

尽管 G20 是传统发达国家和新兴经济体对话的重要平台，但是 G20 中的新兴经济体基本都是中等及以上收入国家，这些国家的金融系统并非属于最不发达之列，居民也享有基本的金融资源。同样的，发展工作组（DWG）和普惠金融全球伙伴关系与侨汇（GPF I）在成立之初的宗旨并不完全一样，前者重点在于如何更好得让 G20 成员国帮助非 G20 成员国发展经济，尤其是低收入国家，而后者目的主要是提高 G20 成员国的普惠金融。然而，联合国 2030 议程中关于侨汇和普惠金融目标的实现依赖于 G20 国家和非 G20 发展中国家的紧密协作。

DWG 与 GPF I 可以在如下五个方面推进协作：第一，设立侨汇成本跨国数据、评估和标准平台。建议由 DWG 牵头设立全球侨汇成本跨国数据平台，其中包括标准设定和长期跟踪评估，具体可以委任相关国际组织操作，比如世界银行，鉴于其已经大量相关研究和人才支撑；

第二，设立侨汇成本案例研究中心，包括由 DWG 牵头设立数字金融在降低全球成本方面的案例研究中心。由于因特网在发达国家和发展中国家的普及，新兴互联网公司在降低汇款和转账成本方面取得较大进展，发达国家在智能手机支付方面取得较好进展，但是一些发展中国家同样取得令人侧目的成绩，比如肯尼亚的手机支付系统 M-PESA。因此建议 DWG 协调 GPF I 和相关国际组织，成立包括数字金融在内等创新工具对降低转账等的案例研究中心。

第三，积极协调并扩大中小企业金融论坛影响力。中小企业对于促进全球经济增长、就业和创新至关重要，正因如此，联合国 2030 议程在多个目标里都有涉及中小企业金融可及性问题，尤其是妇女企业家、年轻企业家已经和妇女相关的。因此，建议 DWG 加强参与和协调中小企业金融论坛的工作，尤其是多参与和主持与发展中国家中小企业融资相关的工作，争取引领 G20 中小企业金融论坛从目前以 G20 会员国为主发展为全球性的论坛；



第四，设立普惠金融数据和政策研究中心，建议发展工作组倡议设立普惠金融数据和政策研究中心，可以通过由 DWG 设立非正式的工作小组（subgroup）来实现。因为各国发展阶段不一，金融可及性在各个国家发展差异极大，使得推广普惠金融最大的挑战之一在于金融经验的可复制性和可推广性。尽管普惠金融数据的建议已经多年被列为 GPFII 的工作领域之一，但是相关的工作进展一直处于不温不火状态。而且，GPFII 的数据和政策研究中心将以关注 G20 成员国为主，而这可能会导致对非 G20 国家的数据和经验关注存在不够问题。因此，以发展工作组倡议设立兼顾 G20 成员国和非 G20 成员国的数据和政策研究中心将能很好弥补这一不足；

第五，双方合作参与和制定全球标准设定与普惠金融委员会工作，G20 发展工作组应积极并制定符合非 G20 中低收入国家国情的全球标准。由于联合国 2030 议程和亚的斯亚贝巴行动议程中提到致力于创建一个和谐和负责的金融标准，G20 发展工作组在金融标准工作中应对接 G20 成员国和非 G20 成员国尤其是其中的低收入国家的金融标准的兼容性，从而使得其更好得实现联合国 2030 议程。



### 3.4 加强 DWG 在粮食安全领域与农业副手会 (AgriDep) 的协调

粮食安全在千年发展目标体系中对应的是第一个目标：消灭极端贫穷和饥饿，在联合国 2030 年可持续发展议程中对应的是第二个目标：消除饥饿，实现粮食安全，改善营养，促进可持续农业。可持续发展目标中提及的实施手段主要包括：增加农业投资从而提高农业生产力；减少农产品进出口障碍；确保市场信息透明度以限制粮食价格波动。

自从 2010 年《首尔共识》确定 G20 发展议程的九大支柱以来，这些领域虽有调整，但粮食安全始终是其中的一个重要支柱。在 G20 架构下，与粮食安全议题关系最密切的是农业副手会。2011 年，农业副手会通过了“粮食价格波动与农业行动计划”。该行动计划为粮食安全和粮食价格波动的合作行动制定了蓝图，从农业生产、市场信息与透明度、国际政策协调、减少价格波动对最脆弱群体的影响、金融监管五个方面表明了农业部长会的态度和将要采取的行动。戛纳峰会最后宣言批准了这一行动计划并确定了五个主要目标：（1）提高农业产量和生产力；（2）增加市场信息和透明度；（3）减少价格波动对最脆弱人口的影响；（4）加强国际政策协调；（5）改善农产品衍生品市场的运作。2012 年的农业副手会报告主要阐述了上述行动计划的落实情况，以及在可持续农业生产和生产力增长方面的主要发现与建议。报告考察了下列行动或举措所取得的成就：“农业市场信息系统”，“小麦改良国际研究倡议”，“GEO 全球农业监测倡议”，“热带农业平台”，“世界粮食计划署非商业人道主义目的的粮食购买”，“地区紧急人道主义粮食储备”，“在国家粮食安全背景下土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则”，“负责任的农业投资原则”等。接下来的 2013 和 2014 年，农业副手会未采取实质性行动。2015 年的农业副手会最后文件只有 3 页，主要是立场的阐述。由此可见，农业副手会的长处在于其在农业领域的专业知识使其能够制定详细的行动计划并对计划的实施情况进行跟踪。其弱势在



于其机制性与政策的连贯性欠缺。

与农业副手会相比，发展工作组在每次报告文件中都包含了粮食安全议题，保持了对这一议题的持续关注。发展工作组在其 2011 年的报告中有三个标题涉及到粮食安全：投资于农业发展；通过解决价格波动和风险管理确保粮食安全；营养和人道主义粮食供应的提供。但因对粮食安全议题的专业知识不足，所以其在该议题上所做工作没有农业部长会细致。发展工作组和农业副手会都在自己的报告中肯定对方所做的工作，但很少有加强协调的其他具体行动。DWG 和农业副手会各有所长：DWG 的长处在于其对联合国可持续发展议程有更为宏观的把握，以及在与其他发展合作的双边与多边机构之间的联系更为便利；农业副手会的优势在于对关于农业的各种倡议与行动有更深入的了解，以及在将 G20 所做决定贯彻到各成员国方面具有优势。两者对与解决粮食安全问题的理解并无大的分歧，双方有着进一步协调的基础与意愿。从 DWG 方面来看，DWG 应进一步就联合国 2030 年议程加强与农业副手会的沟通，并建议允许发展工作组派代表参加农业部长会，要求农业副手会就上述主要行动与倡议的进展情况向 DWG 定期报告。



### 3.5 加强 DWG 在基础设施领域与投资 and 基础设施工作组 (IIWG) 的协调

基础设施投资是促进益贫式增长的关键因素。全球基础设施投资目前存在三大亟待解决的问题。第一是资金短缺。OECD 估计,从 2007-2030 年,全球基础设施的投资需求将高达 71 万亿美元,相当于全球经济总量每年的 3.5%。二是私人投资风险过高。除了基础设施投资固有的行业风险外,低收入国家的私人基础设施投资面临更大的政治、商业和财务风险。三是公共投资表现欠佳。基础设施中的公共投资经常是出于政治考虑,而不是从资源配置和投资回报上进行决策,因此投资表现不佳。

自从 G20 在 2010 年引入“发展”这个议程后,基础设施投资就一直是 G20 峰会最优先讨论的领域。在 G20 的早期峰会中,基础设施投资仅仅被认为是发展中国家需要解决的问题。2012 年的墨西哥洛斯卡沃斯峰会,基础设施投资首次被纳入了主流框架(mainstream framework),成为了发达国家和发展中国家需要共同面对的问题。自 2013 年开始的每次 G20 峰会都重申:基础设施投资是国家增长战略的重要组成部分。2014 年的 G20 峰会把基础设施融资 (Infrastructure finance) 做为重点议题,并成立了基础设施投资工作组 (IIWG) 和全球基础设施中心 (GIH),进一步强调基础设施投资的重要性,同时也细化了各工作组在投资领域的分工合作。

但是,更加细分的职责分工意味着协调的难度增大,特别是 DWG 和 IIWG 的工作范围、目标和对象都不同。DWG 的工作范围集中于基础设施投资的需求侧,即基础设施的项目准备和上游支持。IIWG 的工作范围主要在基础设施投资的供给侧,即如何吸引私人投资和提高公共投资的有效性。DWG 有四个主要工作目标:(1) 建立提升投资环境的指数;(2) 更好理解投资风险与收益;(3) 对不同国家不同行业提供专门诊断;(4) 设计基础设施项目的优先次序。IIWG 也有四个主要工作目标:(1) 提升长期投资;(2) 协调基础设施项目的资金流



动；(3) 加强多边金融机构的作用；(4) 提升基础设施项目计划能力。DWG 的主要工作对象是多边发展银行(MDBs)、区域组织和各国政府。IIWG 的主要工作对象则是机构投资者和中小企业。

DWG 应对在如下方面加强同 IIWG 在基础设施投资方面的协调。

(1) 加强对公共基础设施投资的国际协调，设定更有效的监管目标。基础设施投资涉及经济发展的多个领域，对协调工作的要求很高。因此，DWG 在基础设施投资中的重点是提高跨领域的协调能力，特别是加强同包括亚投行、金砖银行等新的多边发展银行的合作与协调，制定多边银行行动计划，以支持持续的基础设施发展。DWG 应该同 IIWG 协调以建立对话机制，包括低收入国家(LICs)，区域性组织，投资者，以及基础设施建设的相关利益方。同时，G20 应该建立一个持续监督参与基础设施建设的资本流动，以设定更有效的监督目标。

(2) 强化基础设施保障改善民生能力，提高投资对经济发展的带动作用。鉴于 IIWG 的主要目标是吸引私人投资者和提高投资回报，发展工作组应该致力于将双边和多边国际基础设施融资同 SDG 目标联系起来，同时也呼吁私人部门采取同样的行动。要坚持普惠性、保基本、均等化、可持续方向，扩大基础设施公共服务供给，提高公共服务共建能力和共享水平。

(3) 加强基础设施投资政策的问责机制。DWG 作为 G20 各工作组的总协调机构，应该尽力提升 G20 工作的透明度，对政策承诺的执行程度做出更好的评估。DWG 应争取同低收入国家以及 G20 外部组织(尤其是 B20)等建立政策对话机制，更好地判断这些国家的基础设施项目的风险程度，并找到减少风险的政策手段，并帮助他们建立健全配套的政策支持和服务体系，加大对投资者基本权益的保护，信守投资合同的承诺。



## 4. 加强 DWG 在可能领域与 G20 其他工作组的协调

### 4.1 加强 DWG 与反腐败工作组（ACWG）的协调

2015 年联合国可持续发展峰会正式通过了由 193 个会员国共同达成的成果性文件，即《2030 年可持续发展议程》。其中关于反腐败的内容为目标十六：“创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构”。在这一目标下有两点与反腐败相关的内容：“实质性减少一切形式的腐败和贿赂行为”，以及“在各级建设有效、问责和透明的体制”。

G20 是一个国际经济合作论坛，作为为全球经济治理平台，历次峰会均将反腐败工作作为重要议题之一进行讨论，并在推进反腐进程、协调反腐行动、建立反腐机制等方面取得许多合作成果。二十国集团成立了反腐败工作组，制定两年一期的反腐败工作计划，指导并敦促二十国集团各成员加强反腐败合作和本国反腐败工作。G20 反腐工作组（ACWG）成立于 2010 年 6 月在多伦多举行的第四次峰会，其目标是致力于为领导人就如何在二十国集团继续对打击腐败的国际努力作出切实的和有价值的贡献而提供综合性建议。2014 年 11 月 15 日至 16 日，二十国集团领导人第九次峰会在澳大利亚布里斯班举行。这次峰会决定采取行动建设反腐败合作网络，包括加强司法互助，返还腐败资产，拒绝为腐败官员提供避罪港。在 2015 年 G20 安塔利亚峰会中，全球反腐也将进一步全面升级合作，涉及到三个反腐败的原则，分别是针对企业私营部门的《G20 私营部门廉洁透明高级别原则》、针对政府公共部门的《G20 反腐败公开数据原则》和《G20 推动公共采购廉洁原则》。公报强调将继续有效落实《2015—2016 年 G20 反腐败行动计划》，此外还核准《G20 私营部门廉洁透明高级别原则》，帮助企业遵守道德和反腐败全球标准。



DWG 在许多具体的反腐败措施上要更多依赖有经验的 ACWG 来完成。总的来说协调原则为两条：一是 DWG 和 ACWG 应该共同分担的领域，包括：①信息共享：ACWG 应该向 DWG 分享自身多年来反腐败的经验和相关数据资料；形成一些定期的联合会议，随时相互知会下一步的反腐败行动计划；相互报告一些分析性的成果。②加强反腐败国际合作，尤其是避风港国家与腐败国家的合作③帮助不发达国家建立更加透明、负责的政府体系：这一条是 G20 《2015-2016 G20 的反腐败行动计划》的核心内容，包括五个方面的措施：一是提高受益人的所有权透明度；二是提高公共部分的透明度和清廉度；三是反贿赂；四是在高危领域（工业、渔业和林业、建筑业以及海关）预防和打击腐败；五是提高私人部门的透明度和清廉度。就目前的体系来看已经非常完整了，但是仍然需要 ACWG 针对不同国家的情况，逐条给出可行性的指导意见，如预算透明，ACWG 需要知道在一个具体的国家，如何推进预算的透明化。

二是 DWG 依赖 ACWG 完成的任务，包括：优化 ACWG 人员构成，在专家组中充实不发达国家的专家；促进不发达国家公共部门反腐败能力建设，包括帮助不发达国家制订或优化反腐败立法，和帮助不发达国家进行反腐败教育与培训。



## 4.2 加强 DWG 与气候资金研究小组 (CFSG) 的协调

应对气候变化是二十国集团的一项重要议题，也是“2030 可持续发展议程”所设定的一项目标。2012 年 6 月洛斯卡沃斯峰会决定成立的气候资金研究小组 (Climate Finance Study Group, 以下简称 CFSG) 是当前二十国集团探讨筹集和运用应对气候变化资金的专门机制，也是在气候政策领域联系二十国集团与联合国气候大会、以及世界银行等机构的重要平台。其职责范围包括三个方面：对有效筹集气候资金的经验进行总结、查找和评估有效筹集资金的政策选项、以及交流评价政策选项的影响、意义等。该小组已对气候资金的筹集和使用进行了一定研究，包括碳定价、方法学、公共气候资金、私人资本的引入、气候适应融资、能力建设等内容。CFSG 接下来的研究将集中在气候资金的一般性议题、技术性探讨以及已有的各项气候资金机制。

虽然在报告中已涉及诸多焦点议题、并提出了方向性的政策建议，但 CFSG 的既有研究仍存在不足，包括两个方面。一是其研究的覆盖面相对狭窄，过于关注狭义上的气候资金本身，未充分考虑到解决关于气候资金的分歧需要从更为宏观的视角探索“一揽子”方案，而有效应对气候变化也需要将气候资金的筹集、使用同其他发展议题和政策领域进行协调。二是尚未充分讨论如何优化气候资金机制的设计和运行。发展中国家与发达国家就气候资金的筹集和机制的建立及运行常采取不同甚至冲突的立场。CFSG 的现有研究聚焦于技术性问题，对于解决发达国家和发展中国家的实质分歧未给予足够关注。

同时，CFSG 的研究尚未考虑到在后金融危机时代全球气候治理面临的两项新挑战。一项挑战是《巴黎协定》提出市场与非市场机制并重的思路，这与发达国家希望突出市场机制作用的立场形成对立。在发展中国家的减排与适应项目对于社会、经济常具有但难以货币化的正外部性，采用非市场机制可能更为有利。而在关于气候资金的谈判中，发达国家一直强调大量资金由私人部门



掌握，追求市场水平的投资回报。另一项挑战是在后金融危机时代，复杂的国际政治经济形势对相关国家意愿和能力的影响。具体而言，全球经济增长的乏力同时影响发展中国家、发达国家以及双方的合作：多个发展中经济体已发生政局波动，其在国内层面建立相应机制和实施减排及适应项目的能力将受到影响；而受到来自发展中国家竞争和经济疲软的双重压力，发达国家在能源补贴、低碳产品贸易等领域的立场可能后退，是否能兑现其关于提供公共气候资金的承诺也将具有很大的不确定性。

二十国集团强调以可持续发展的思路应对气候变化。自 2008 年以来的多届峰会上，二十国集团领导人的多次宣言表明将从发展和整体的视角进行减缓和适应气候变的政策设计，从而为将气候资金议题纳入发展议程提供了“一般性共识”。为实现应对气候变化与“2030 可持续发展议程”的全面衔接，CFSG 与 DWG 应当以二十国集团对气候变化的总体立场作为政治基础，在机制和政策设计上进行密切协调，遵循和发展四项原则。一是多政策领域统筹协调，即加强气候资金的筹集与利用与化石能源补贴、跨国投资保障、低碳贸易规则建设等议题领域的政策协同与国际合作；二是机制竞争与适度集中相统一，即充分探讨如何提升多项气候资金机制的效率和公平性；三是市场与非市场机制并重，即通过政策协调平衡发展中国家和发达国家利益；以及全产业链整体减排，即在气候资金的使用中充分考虑产业转移的可能性。



#### 4.3 加强 DWG 与能源可持续性工作组（ESWG）的协调

联合国 2030 可持续发展目标为 G20 设定能源可持续性议题提供了一个参照标准。ESWG 自成立以来工作侧重于 G20 国家的能源可持续发展，虽然 G20 在 2015 年开始关注非 G20 国家的能源可持续性问题，但是对非 G20 国家的能源可持续发展的投入仍然不足。鉴于非 G20 国家的能源可持续性也属于发展议题，因此有必要加强 DWG 与 ESWG 的工作协调和保持政策的一致性。

协调的总体原则有两方面：一是 DWG 与 ESWG 在交集领域加强和扩大合作。

1) ESWG 的工作与 2030SDG7 目标相衔接的领域集中在“可再生能源”和“实现人人享有可持续能源”这两大议题上。DWG 应充分发挥协调作用，敦促和推动 ESWG 制定具体行动计划，帮助非 G20 国家获得和发展可再生能源技术，实现人人享有可持续能源。2) 加强 ESWG 与 DWG 在石油、天然气数据信息方面的共享。

二是 DWG 与 ESWG 在互补领域发挥各自优势。

1) ESWG 应将联合国 2030 发展目标转化为具体实施计划，继续落实前 G20 会议讨论成果。

第一，ESWG 应落实联合国 2030 发展目标，明确工作主题。2016 年 ESWG 工作的主题仍须集中在能源可及性、能源效率、以及可再生能源等方面。需要针对发展可再生能源和人人享有可持续能源的目标，提出行动计划。倡议建立全球能源互联网，加强全球能源治理。为确保实现联合国可持续发展目标中提出的到 2030 年实现可再生能源比重翻番的指标，与 IEA 合作建立能促进能源领域的投资的交流平台。磋商如何对低效化石能源补贴问题继续深化国家互审，逐步取消政府补贴。

第二，2016 年 ESWG 应集成和落实此前 G20 会议讨论成果，继续关注 2015 年 ESWG 议题中所重视的最不发达国家的能源可持续性问题，让非 G20 国家分享 G20 国家的发展成果，共同实现能源的可持续发展。除了要考虑非 G20 国家的



能源可持续计划，ESWG 还需要进一步设定具体议题、明确有关行动计划、创造合作平台、建立投资和融资渠道。

2) DWG 发挥帮扶作用，指导 ESWG 落实 2030 目标。

第一，加强 DWG 的协调作用，保持 DWG 与其他工作组的政策一致性。为推动 ESWG 的工作与联合国 2030SDG7 目标的衔接，消除 ESWG 在议题、行动等方面与 2030 可持续能源发展目标之间的差距，DWG 需要确定相应的工作原则，和确定具体的协调领域。工作原则在根本上应遵循 DWG 的普遍协调原则，以及《首尔发展共识》和《跨年度行动计划》所确立的指导方针进行协调。协调的领域是促进最不发达国家的能源可及性、能源效率和能源清洁性。

第二，增强 ESWG 的发展元素。引导 ESWG 更加关注非 G20 国家的能源可持续发展，特别是推动和实现最不发达国家的能源可持续发展。

第三，指导 ESWG 落实 2030 能源可持续发展目标，在能源可及性和可再生能源这两个领域拓展 ESWG 的工作方向。



#### 4.4 加强 DWG 与国际金融架构工作组（IFAWG）的协调

2008 年的全球金融危机暴露了国际货币金融体系的内在缺陷。为更好地推进各经济体在国际货币体系的改革，2011 年法国担任 G20 主席国期间，专门设立了工作组，重点讨论国际金融架构议题。2012 年在墨西哥担任 G20 主席国期间，国际金融架构工作组正式成立，成为 G20 层面完善国际金融架构的新依托。俄罗斯担任主席国的 2013 年，国际金融架构工作组继续开展工作。然而，在各种因素的影响下，2014 年澳大利亚布里斯班峰会和 2015 年土耳其安塔利亚峰会中，国际金融架构工作组被取消，其国际金融体系改革等领域的进展陷入停顿。中国担任 2016 年 G20 峰会主席国后，力促回复国际金融架构工作组。这一呼声得到了其他 G20 成员国的赞同和支持。国际金融架构工作组得以顺利恢复。恢复后的国际金融架构工作组不仅讨论了国际金融架构工作组 2016 年全年工作计划，并就基金组织份额和治理改革、主权债重组、资本流动、全球金融安全网，以及增强 SDR 的作用等议题进行了交流。

国际金融架构工作组的工作除了关注金融、解决金融体系本身的问题，还要贯彻发展优先的原则，为发展贡献力量。可持续发展和金融架构是相辅相成的。国际金融架构工作组不仅要着眼于危机应对和危机防范，更要立足于思考对策，实现金融促进发展，为全球发展创造更好基础。发展工作组和国际金融架构工作组可以、而且需要进行有效对接，实现两者良性互动。首先，要对接发展和金融的逻辑。发展和金融是相互补充和相互促进的关系。金融是手段，发展是目标。发展离不开金融支撑。金融稳定的根本实现也需要长期的国际发展。没有发展作为基础的金融难以实现真正的稳定。其次，要进行议题上的对接。两个工作组对比彼此议题，如果当中有交叉契合的地方，可以寻求共同合作。此外，发展工作组和国际金融架构工作组可以列出了本组核心目标，争取对方帮助解决。就机制对接而言，发展工作组和国际金融架构工作组可以邀请



对方参加本组的会议。在准备会议议题过程中，也可以加强事先沟通，确保过程开放，议题协调。

发展工作组和国际金融架构工作组在未来一段时间内可以考虑的重点工作领域包括如下四方面。

第一，全面落实以公正为核心的全球金融治理。要妥善处理大国金融政策外溢性问题，要避免某个国家、尤其是金融强国的单边金融措施损害他国利益。要推动建立多边平衡的金融治理体系，继续扩大新兴经济体和发展中国家在国际金融决策、规范制定等方面的参与度和话语权。

第二，寻求为全球发展提供的金融机遇。金融稳定架构工作组要维护稳定的国际金融环境。国际金融架构工作组需要研究出可行措施，防止金融不稳定给国际发展带来的威胁。发展工作组和国际金融架构工作组可共同识别出各个国家发展所需要的资金需求，并通过适当的渠道来帮助这些国家获得资金。

第三，为企业和个人提供更好的金融服务。在企业维度，金融架构工作组要充分调动、发挥传统金融机构和新型业态金融主体的积极性，尽可能为所有企业提供多层次全覆盖的金融服务。在个人层面，要确保妇女、穷人和弱势群体享有平等获得金融服务的权利。

第四，构建全方位的金融安全网。一是要增进主要金融大国货币金融政策的透明度，加强全球金融责任。二是采取措施更好监测国际资本流动，及时识别风险。三是推动建立全球金融安全网。四是改善国际主权债务重组体系，维护债务可持续性。



#### 4.5 加强 DWG 与增长框架工作组（FWG）的协调

随着全球经济开始复苏，G20 的重点开始从经济增长转向经济发展，G20 领导人也更加认识到非 G20 成员国，尤其是低收入国家对全球经济复苏和实现全球经济可持续增长的重要性。因此，加强发展工作组和增长工作组的有效协作变得更加重要和紧迫。此外，联合国发展峰会在 2015 年 9 月成功举办并通过了 2030 年可持续发展议程，为未来 15 年各国发展和国际发展合作指明了方向，成为全球发展中的里程碑事件。然而世界经济复苏依旧乏力，南北发展差距继续拉大，因此落实 2030 议程不仅是发展领域的核心工作，更是 G20 增长工作组增强自己未来相关性的重要任务。G20 发展工作组和增长工作组长期缺乏共享工作领域，但是随着 2015 年联合国颁布 2030 发展议程，中国在 2016 年首次将发展问题全面纳入 G20 领导人级别全球宏观经济政策协调框架，并摆在突出的位置，这对发展工作组具有里程碑式的意义，因此协调和整合 DWG 与 FWG 以及联合国 2030 议程变得更加重要和及时，具体可以从以下四个方面着手：

第一，DWG 应主动协调 FWG 在制定政策时对发展中国家的影响。联合国 2030 议程目标 17 中重点强调国际社会应“多利益攸关方伙伴关系”。然而，始于发达国家的金融危机对发展中国家尤其是低收入国家造成了巨大的损失，甚至远超发达国家。在此之后，以美国为代表的发达国家为实现自身经济增长，不断实施定量宽松政策，使得大量热钱从发达涌入发展中国家，由此引起的资产泡沫远大于经济增长。随着美国经济恢复增长，美联储开始进入加息轨道，大量逐利资本开始回流至美国，使得包括新兴经济体在内的发展中国家尤其是低收入国家面临资本外逃，流动性不足问题，个别国家经济已经进入所谓的“急停”（sudden stop），居民尤其是低收入居民的生活水平急剧下降。因此，DWG 应从落实联合国 2030 议程“多利益攸关方伙伴关系”出发，主动协调 FWG 在制定政策时对发展中国家的负面影响，加强沟通，以支持所有国家、尤其是低收入



发展中国家实现可持续发展目标；

第二，增强 DWG 作为对接 G20 与联合国 2030 发展议程的角色，可以从两方面入手。一方面，贫困和发展不平衡是当前国际社会面临的首要挑战和实现可持续发展的主要障碍，而经济增长是消除贫困、改善民生的根本出路，经济增长的模式是联合国 2030 发展议程的主要内容之一，因此 DWG 应加强与 FWG 作为落实 2030 议程中增长议程的纽带。另一方面，DWG 应重视和加强 FWG 作为落实 2030 议程中国际发展援助的议题。2030 议程中对于国际发展援助的任务颇多，比如要求“发达国家应全面履行官方发展援助承诺，包括许多发达国家向发展中国家提供占发达国家国民总收入 0.7% 的官方发展援助，以及向最不发达国家提供占比 0.15% 至 0.2% 援助的承诺；鼓励官方发展援助方设定目标”，基于 2030 议程中对国际发展援助的重视，本课题建议 DWG 应充分发挥自身在国际发展领域中的优势，主动协调 G20 成员国落实 2030 议程中的发展议题；

第三，DWG 与 FWG 商讨成立评估小组来评估 G20 在落实联合国 2030 议程的进度。联合国 2030 议程的关键在于落实，但是由于各国国情和发展水平不一样，各国在落实 2030 议程中的进度和方案均不一样。应按照中国建议，鼓励各国以落实 2030 年可持续发展议程为共同目标，根据“共同但有区别的责任”原则、各自国情和各自能力开展落实联合国 2030 议程；

第四，DWG 应主动协调 G20 成员国提供能力、数据库等建设工作。能力建设不仅能促进低收入发展中国家依靠自己能力建设，更能提高发达国家在实施国际发展项目时的效率和效果。联合国 2030 议程亦重视加强低收入国家的能力建设，“包括通过开展南北合作、南南合作和三方合作等加强国际社会对在发展中国家开展高效的、有针对性的能力建设活动的支持力度”，因此 DWG 应积极主动协调 G20 成员国在帮助发展中国家提供能力建设中的作用，更好得实现 2030 议程中的发展议题。



## 5. 建立 G20 可持续发展副协调人和研究中心，推进 G20 可持续发展议程落实

作为全球经济治理的最高级别论坛，G20 具有三个基本特征。一是代表性，G20 兼顾了发达国家和发展中国家以及不同地域之间的平衡；二是平等性，G20 采用协商一致的原则，发展中国家同发达国家可以就国际经济事务平等交换看法；三是实效性，G20 通过一系列决定，为应对金融危机、促进世界经济复苏、推动可持续发展发挥了重要作用。

为了摆脱传统国际组织官僚体制的束缚，在机制架构方面，G20 形成了以峰会为引领、协调人和财金渠道“双轨机制”为支撑、部长级会议和工作组为辅助的架构机制。在议题设置方面，G20 通过“三驾马车”组织结构——即由上任、现任和下任主席国合作设定议程，重点避免 G20 议程脱节，本着开放和灵活的立场聚焦关键议题以及确保执行，使议题始终围绕国际政治经济形势的变动，讨论影响“当下”国际环境的热点问题。在与非成员方关系方面，G20 保持与非 G20 成员方的良好互动，在不降低效率的情况下，G20 邀请具有广泛代表性的国际组织领导人和各地区集团领导人参加，以实现在成员代表性与机制有效性之间实现“最优”。

多边机构改革、集体行动和成员国单独承诺是 G20 落实峰会决定的三大主要工具。实践证明，G20 推动多边改革的成效基本上是喜忧参半，效率不高；成员国单独承诺，即一个成员国单独就采取新方式实现可持续发展做出承诺，至少还是用得比较好的，问题是 G20 监测其成员国做出的增长、预算和经常账户平衡相关结构改革承诺的影响，但未监测这些结构改革措施对非成员国的溢出效应，也未在关于溢出效应的讨论中重点考虑非成员国的意见；集体行动是三种工具中做得最成功的。集体行动通过选定新的多边平台，应对问题实施统



一方式及行为规范，取得了很有价值的成果。但大多数集体行动对具体发展领域的影响还是比较微弱。

考虑到全球价值链已经成为经济全球化的显著特征，并正在推进全球生产布局的调整，催生全球经济治理规则的重构，更提供了全球发展议程的新视角。为此，要在全球价值链框架下加强 G20 发展议题在发展工作组本身的行动能力以及发展工作组与其他工作组之间的协同水平，实现 G20 发展议题与联合国 2030 可持续发展议程在目标和行动上的融合，有必要在发展工作组中设立 G20 可持续发展议题副协调人（G20 Sustainable Development Sous-Sherpa），从而在全球价值链的框架下提升在 G20 发展议题上战略构想能力，增强在 G20 发展议题上领导力，推动 G20 发展议题融入其他工作组，并与其他工作组形成合力，优化发展议题绩效评估机制，从而加强“三驾马车”协调机制。同时，组建具备设计评估议题、分享经验教训、推广成功案例、组织能力建设等功能的“G20 可持续发展中心”（G20 Sustainable Development Center）。中心将尊重各个主权国家在落实行动上的自主权和领导力，同时支持联合国大会和经济社会理事会的高级别政治论坛在监督和审查全球落实 2030 议程中的核心作用，发挥 DWG 的领导力，提升 DWG 在国际发展议程中的相关度和影响力。



## 后记

本报告由复旦大学 G20 发展议程课题组集合校内外研究人员组成。本报告为课题最终成果的缩略版，供国内外专家和业界人士批评指正。

复旦大学是隶属于教育部的综合性大学，其政治学和国际关系学科关注国家治理、中国外交和全球治理等重大问题，致力于学术研究和政策研究的有机结合。G20 发展议程团队集合了校内外专家参与。本报告由陈志敏和朱杰进牵头负责，参与本报告写作的专家包括：复旦大学陈志敏、朱杰进、郑宇、赵剑治、宋国友、李辉、张平、张骥、黄以天、钱亚平，上海 WTO 咨询中心的姚为群，上海国际问题研究院张春，华东师范大学孙溯源、上海外贸大学崔文星等。

本报告写作过程中，中国商务部国际经济技术交流中心、商务部国际司和国家发改委高翔博士都提供了宝贵指导意见，在此一并表示感谢。