

加强国际协调合作 携手应对全球经济挑战

——财政部部长楼继伟谈 G20 财长和央行行长会议成果

2016 年首次 G20 财长和央行行长会议于 2 月 26—27 日在上海举行。会议就当前全球经济形势、增长框架、金融部门改革等议题进行了讨论，在一些关键问题上达成了共识，并发表了联合公报。3 月 2 日，财政部部长楼继伟接受了媒体记者采访，就会议的成果做一些说明。

会议召开背景与基本情况

今年是 G20 的中国年。大约有 50 多名 G20 国家的财长、央行行长和有关国际组织负责人齐聚上海，参加此次会议。李克强总理发表视频讲话，对中国的经济现状和政策做了解读，体现了中国政府对会议的高度重视。

国际社会对这次会议期待非常高。国际金融危机爆发后，G20 机制由财长和央行行长会议机制提升为峰会，其中财金渠道发挥了重要作用，起到步调一致推出政策、力挽狂澜的作用。目前正值后危机时期，经济逐渐复苏但不平衡，仍比较脆弱。

特别是最近国际金融市场出现波动，世界经济面临一些中长期挑战。大家都在关注 G20 国家和国际组织的财金首脑怎么看待这一问题，关心 G20 怎么开展合作。此外，国际合作出现了转

折，不像危机刚发生的时候，大家站到悬崖边上，都同意进行改革。现在远离了悬崖，不易形成改革共识。到目前这个阶段，全球经济在复苏但比较缓慢，不同的国家处于不同的阶段。近期国际金融市场动荡加剧，大家都非常希望 G20 发挥作用，希望中国发挥作用。这次中国站在国际舞台中央，备受瞩目，也深感责任重大，这是这次会议召开的背景。

会议取得的主要成果和亮点

比较可喜的是，经过我们的努力，多方协调和沟通，会议在一些关键问题上达成了一致，基本达到了中方预期的效果，锁定了今年 G20 财金渠道的主要成果，并且明确了下一阶段工作的时间表和路线图。会议有以下亮点：

一是在宏观经济形势判断上达成一致，对外释放了积极信号，提振市场信心。春节期间，我非常关注全球金融市场状况，股票、债市、大宗商品、黄金等价格都出现波动，体现出全球投资者确实对经济前景悲观。这次会议上大家总体的看法是，近期市场波动程度并没有反映全球经济基本面。我们预期多数发达经济体的经济活动将继续温和扩张，

主要新兴市场经济体增长将保持强劲。当然，我们都主张正视问题和风险，但不夸大问题，这点大家有共识。

其中一个比较敏感的问题在会前被广泛炒作：G20 要在上海签一个“新广场协议”。其实这是一些人创造出来吸引眼球的一个说法，根本不存在这种讨论。IMF 总裁拉加德在新闻发布会上对此作出解释，即“广场协议”是解决当时危机的产物，而当前 G20 的目标是避免危机爆发，不存在签署“广场协议”的条件。美国财长雅各布·卢也讲到，“广场协议”签署的前提，一是全球经济面临危机，二是存在严重的扭曲。现在 G20 没有面对危机，也不存在严重的扭曲。

会上，各国确实就汇率问题进行了沟通。G20 成员之间就汇率问题进行讨论和沟通以及非正式的相互通报政策考量是一种交流方式。在会后举行的新闻发布会上，我回答记者提问时，将会议公报真实含义讲出来，主要是为了避免误读，造成不必要的动荡。“广场协议”是机制性的安排，而 G20 会议上讨论汇率政策沟通问题，属于非正式的政策考量沟通。

二是在政策应对上达成了一致，承

诺将各自以及共同使用所有的政策工具(包括财政、货币政策和结构性改革政策),增强信心,维护和增进经济复苏。在这一点上,G20成员是有分歧的,由于各国经济增长态势分化,经济形势不同,货币政策空间不同,政策紧迫性和政治环境也不同,因此,各方主张的侧重点也不同。

关于财政政策。有些国家主张采取短期刺激政策,但是有些国家表示反对,认为短期刺激政策只会掩盖经济风险,要通过结构性改革促进增长;有些国家则表示财政空间有限,没有出台财政政策的条件,有条件的国家可以考虑。经过磋商,大家一致同意,鼓励有财政空间的国家继续出台财政政策,但要避免过度承诺。原话是:“将灵活实施财政政策,以促进增长、创造就业和提振市场信心,同时增强经济韧性,并确保债务占GDP的比重保持在可持续水平”。我们重点介绍了中国目前和今后几年将在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革。通过积极财政政策支持结构性改革。这一政策基调得到了与会成员的肯定。

关于货币政策。大家都肯定货币政策在应对危机中发挥的作用,但负利率政策的利弊是讨论的焦点。有些经济体主张继续量宽,有些国家反对负利率,提出量宽的局限性。例如拉加德说,没有货币政策全球经济将会陷入更深层次的危机和衰退,但仅仅靠货币政策不够,不可能单独发挥作用。英格兰央行行长卡尼表示,货币政策只能把明天的需求提前到今天,各方已经提前使用很多了,必须寻找其他途径,就是财政政策和结构性改革。实际上危机之后,欧央行已明确表示实行QE,媒体及各国也表示赞同,同时更为关注,QE是在“买时间”来进行结构性改革。危机已经过去八年了,而且很多国家表示关注低利率和负利率的负面影响,特别是负利

率。负利率环境下银行的资产负债表将恶化,如果负利率时间比较长的话,银行体系可能发生问题。会议同意货币政策将继续支持经济活动,保持物价稳定,与中央银行的职责保持一致,但仅靠货币政策不能实现平衡增长。我们恰恰是适度地在执行这些政策,加大财政政策的力度,并推进结构性改革。

关于结构性改革。结构性改革有短期有长期的,一种观点认为要长短搭配。在目前情况下把短期见效的突出出来,长期见效的也决不能忘记。我当时讲的,解除管制是见效最快的。会上我邀请了所有的财长和央行行长到中国任何一个城市去看看,都有政府行政服务大厅。我是去过的,哪都有,确实是提高了效率,主要是对居民和小微企业提高了效率,降低了交易成本。在这个会议前,我们与IMF、OECD共同举办了结构性改革的高级别研讨会,会上大家进行了充分讨论并取得了较为一致的看法,就是要安排好结构性改革的顺序与重点,兼顾短期增长与中长期增长,这等于是G20正式会议前一天的一个热场。经过磋商,会议认为,加快结构性改革将提升中期增长潜力,会使经济更具创新性、灵活性和韧性。总的看,是众口难调的,但值得高兴的是,大家目标都是一致的,都是维护和增进经济复苏态势。因此,会议同意:根据情况各自或共同采取所有可能的政策工具,包括货币、财政和结构性改革政策,增强市场信心,维护和增进经济复苏。这样一个共识既对外传递了G20共同采取行动的决心,也照顾到G20各方的实际情况,鼓励各国根据自身国情采取积极的、多样化的政策组合促进增长。

三是在结构性改革的重要性上达成了一致,锁定了中方提出的两大成果建议,即构建结构性改革重点领域和指导原则、建立结构性改革进展评估的指标体系。G20从2009年开始就关注结构性

改革并逐步加强,但将结构性改革提到现在这个高度,还是第一次。主要原因是在当时短期风险特别大的时候,大家只关注短期政策马上解决问题。现在,大家越来越认识到了一些中长期问题在显现,增长动力问题仅靠货币政策、财政政策是解决不了的,财政政策可以作为辅助,去支持结构性改革,这和我们国内的基调是一致的。从去年12月份接任G20主席国开始,我们就在推进结构性改革议程,就是刚才提到的两个成果设想,也就是重点领域和指导原则,以及评估体系。比如劳动生产率是一个重要的指标,财政可持续性也是一个重要指标,当然还有配套性的环境友好。各国各自的问题,大家也都认识到了这些问题。我记得自己在三年前提出这个问题的时候,有的国家当场反驳,现在则没有这样的情况发生了,因为问题摆在那里。当然了,每个国家也都不太愿意触到自己的痛处,直击自己的弱点。通过磋商之后,会议将促进贸易和投资、推动劳动力市场改革、鼓励创新、提高财政可持续性作为重点领域和指导原则。

结构性改革进展评估指标体系重在绩效。我们这次的评价体系是从绩效(output),也就是看最后达到的效果来评价。各国为达到这个目标,采取各自所需的行动,从投入(input)角度讲,这些行动有1000多个,不可能一条一条去检查。经过我们的努力,G20各方基本认同了中方提出的结构性改革议程,以及结构性改革的成果建议。联合公报表示:“在各成员国现有国别承诺的基础上,我们承诺进一步加强结构性改革议程,包括提出一系列改革的重点领域和指导原则,为G20各成员推进结构性改革提供参考,并建立一套指标体系,在考虑国情多样性的同时,更好地评估和监测各成员结构性改革进展及其是否足以应对结构性挑战。”当然大家也知道,

很多措施不是今天采取明天就可以评估出结果的,有的是短期见效,有的是中期见效,大家正在推进。下一个主办国是德国,德国非常支持这个方向。不管怎样,这是对外发出的积极信号。

四是在完善全球经济治理体系方面达成一致,将继续推进国际金融体系改革,加强国际税收、绿色金融、气候资金、反恐融资合作等。经过各方协调一致,今年我们为G20进程注入了新的元素,恢复了国际金融框架工作组,首次将绿色金融和反恐融资作为G20财金渠道的正式议题,希望巩固以往的改革成果,继续推动改革进程,完善全球经济治理框架。中国是全球经济治理体系的建设者和参与者,我们不想推翻现有的全球经济治理体系,也不准备另起炉灶,但现有的体系无法反映世界经济治理格局的变化,有些地方不适应新形势的发展变化,需要建设性地改革与完善。

关于发挥多边开发银行(MDBs)的作用。首先是推动MDB制定“高质量项目的量化目标”,推动多边开发银行增资讨论。2008年金融危机之后,我们熟知的MDBs,比如世界银行和亚洲开发银行,并没有发挥其应发挥的逆周期调节作用。在多次G20的场合,包括双边场合,我跟他们谈话的时候也讲到了,现在是你们发挥作用的时候了。这两个机构,虽然增资的数量很小,但是增加了杠杆,在两年之内都实现了可用信贷规模翻番。这就是推动其改进的效果。在全球约1万亿美元基础设施缺口、项目准备不足,而且当前逆周期需增加全球公共设施,特别是供给方面他们应该进一步发挥作用。很多国家为此提出了多边开发银行进一步增资的要求,并通过深化改革动员更多可用资源。会议就此达成共识,“鼓励多边开发银行制定支持高质量项目的量化目标”。这不仅体现了G20促进投资的努

力,客观上也将起到推动多边开发银行深化改革的效果。其次是促进新老多边开发银行加大协调。会议还主动邀请了亚投行和金砖国家新开发银行等新机构参加财金渠道会议部分议题的讨论。在上海会议期间,我也见证了金砖国家新开发银行总部协定的签署。经过广泛的沟通,会议同意加强新老多边开发银行的合作。

关于IMF、世界银行等国际金融机构治理改革。国际金融危机后,G20就推进IMF、世界银行份额和治理改革达成一致。在IMF份额和治理改革问题上,由于美国国会迟迟未能通过2010年IMF份额和治理改革方案,该方案一直未能生效。去年12月,美国通过改革方案,方案于2016年1月生效。会议欢迎IMF2010年份额和治理改革的落实,就继续推进下一步改革进行了讨论。在世界银行投票权改革问题上,2009年G20匹兹堡峰会提出,世界银行为发展中国家和转轨国家增加至少3%的投票权,这一目标已于前几年完成,目前正开展新一轮世行股份审议。会议达成共识:“欢迎IMF2010年份额和治理改革的落实,我们支持在2017年年会前完成IMF第15次份额总检查的时间表”。这一工作实际应在2015年进行,拖到了2017年。“支持世界银行按照达成一致的路线图和时间表实施股份审议,目标是逐渐实现平等投票权。”也就是说,现在各方就路线图和时间表基本达成一致。

关于税基侵蚀和利润转移(BEPS)。这是个传统议题。我在会议上指出,BEPS是在危机之后很快提出的,实质是发达国家防范跨国公司通过在避税地注册,从而在投资国不交税,在本国也不交税。相关国家希望利用反BEPS机制使制造业或者生产能力回归本国或母国。我们强调,发展中国家是BEPS最大的受害者。这些跨国公司有足够的能

力,但他们到发展中国家去投资时,要求极低的地价和极优惠的税率,发展中国家无法拒绝。此外,跨国公司通过转移定价来转移利润。中国就是转移定价的受害方,一些药品、奢侈品,在中国的售价比在其他国家高很多。这既有我们自己的问题,也源于转移定价。转移定价形成了转移利润。不仅是中国,发展中国家都面临类似问题。OECD在BEPS上做了大量工作,提出了十五项行动计划。在BEPS相关磋商过程中,我们引导各方逐步从照顾发达国家关切转向照顾发展中国家关切,观点越来越平衡,这是本次会议非常重要的一个成果。公报达成共识:“我们核准OECD提议的关于全球落实BEPS项目的包容性框架,并鼓励所有承诺落实BEPS项目的感兴趣的相关非G20成员和辖区,包括发展中国家,平等参与该框架。我们支持在该框架下妥善解决发展中国家在落实BEPS中面临的特殊挑战。”中国是最大的发展中国家,也是第二大经济体,具有双重身份,发挥了应有的推动作用。“我们将继续致力于落实专项税收情报交换标准和税收情报自动交换全球标准(AEOI),并号召所有金融中心和辖区在2017年或2018年底前加以落实。”在此情况下,发达国家提出了亚的斯亚贝巴倡议,帮助发展中国家能力建设。我们欢迎国际组织在这方面继续给予支持。

关于绿色金融和气候资金问题。本次会议分别就绿色金融和气候资金问题进行了讨论。要强调的是,这两个问题是有明显区别的。绿色金融问题主要讨论如何提高金融体系的能力,以动员私人资本进行绿色投资、环境友好投资。这不是国家之间的事情,而是商业机构,或者说商业机构在政府适当支持下做的事情。而气候资金问题则主要讨论如何推动发达国家按照《巴黎协定》共识,继续履行其在《联合国气候变化

框架公约》下已有义务，提供资金帮助发展中国家应对气候变化。会议公报附件第 16 条明确要求，G20 气候资金研究小组就此开展工作，并向 7 月 G20 财长和央行行长会报告进展情况。会议同意，“对通过气候变化《巴黎协定》表示欢迎，并欢迎发达国家和国际组织就气候资金所做的承诺及其他国家就气候资金所做的声明，并呼吁及时实施和落实。发达国家缔约方应继续履行其在《联合国气候变化框架公约》下的已有义务，提供资金帮助发展中国家开展适应和减缓，包括通过绿色气候基金提供资金。鼓励其他缔约方自愿提供或继续提供这种支持。”

尽管发展中国家在《公约》下没有出资义务，但从应对全球气候变化和推动绿色低碳发展的大局出发，中方宣布出资 200 亿元人民币建立“中国气候变化南南合作基金”，帮助其他发展中国家加强能力建设，以便更好地利用发达国家所提供的资金，包括增强其利用绿色气候基金资金的能力。这是习近平主席访美时与奥巴马总统会谈后所发表公报中的话，我在会议上也做了解释，这 200 亿是发展中国家之间开展的南南合作。其中一部分用于“十百千计划”，即承诺在若干年帮助最不发达的对气候变化敏感的发展中国家建立 10 个气候变化示范区、开展 100 个有利于改善气候的项目，并提供 1000 个人的培训。主要的部分将用于帮助其他发展中国家加强能力建设，以便他们更好地利用发达国家所提供的资金，包括增强其利用绿色气候基金资金的能力。就是说，具有督促有义务国家加强出资的意义。这与发达国家根据《公约》下义务向发展中国家提供资金的性质不同。

关于中国经济

大家也很关心中国经济。在 G20 会

议上，中国经济并不是讨论的焦点。但是，我在跟许多财长的双边会谈中，所有人都对中国经济和政策措施问题很关注。我在会上双边、多边场合反复强调，目前中国有充足的政策工具和巨大的改革空间保障中高速增长。中国的国内消费对经济增长贡献为 66.4%，服务业对经济增长贡献为 50.5%，适龄劳动人口在减少，这样一种经济结构能够支撑中高速增长是不容易的。但中国的结构性改革，将会释放巨大的增长潜力，正在支持并将继续支撑中国经济增长。什么叫供给侧结构性改革？供给侧就是生产要素的一侧，供给侧生产要素效率的改善、配置扭曲的解除、交易成本的下降，都属于供给侧结构性改革的内容；改革就是校正各种扭曲，为什么我国有巨大的改革空间，正是由于我们扭曲严重，所以校正扭曲产生的额外增长的空间就大。要把短期就能见效和长期才能见效的措施搭配推进。现在，很多措施已经见到成效。我前面介绍了，最快的改革措施是简政放权。我在会上欢迎各位财长和行长到中国任何一个城市去看看看行政服务大厅，现在居民和企业特别是中小企业，过去几周、几个月甚至经年办不下来的事，现在几天、几周就办成了，极大地推动了创业和创新。我还介绍了价格改革；实施减税政策，特别是鼓励创新、鼓励投资的一些减税政策；推进以人为本的城镇化，包括推进户籍制度改革，实现义务教育资源的可携带，统筹城乡居民的基本医疗、养老保险，目的是鼓励农民工进城就业和定居，使得劳动力按照其适宜的配置要求流动，这有利于提高效率，支持近期和中长期增长。“去产能、去杠杆、去库存”等，短期可能是紧缩性的，但是中期是扩张性的措施必须推进，必须过关。中国不是发达国家，特别是我们有 50% 的储蓄率，必须要有投资而且是高质量的投资。现在传统的做法已经行不通了，

要鼓励创新性的投资，目前第三产业的投资比制造业快，第三产业的利润增长比制造业快，制造业中新兴产业的增长快于传统产业，利润增长也快于传统产业，传统产业甚至在下降或亏损，已表达了这种趋势。

我也介绍了中国财政政策、结构性改革还存在空间，要继续发挥作用。我们现在赤字率不到 3%，马斯特里赫特条约 3% 的标准并不是太客观。即使按照这个标准，我们债务率也不是特别高。去年中央和地方直接负有偿还责任的债务接近 40%。或有债务需要评估代偿率，代偿率是不断变动的，经济好的时候隐性担保债务大部分都不会实现，但经济下行的时候隐性担保债务实现可能性就比较大。因此，有的国际组织估计我国政府债务率略高于 40% 是可以理解的。总体来说，债务还是有一定空间的。

从沟通情况看，效果还不错。讨论中，大家都对中国经济发表了积极的看法。

下一步工作时间和路线图

本次会议形成了联合公报，并提出了 16 项工作及各项工作的时间表和路线图。按照 G20 惯例，在去年 12 月在三亚举行的 G20 财金副手会上，我作为 G20 主席国财长向各方介绍了工作构想。经过前期讨论和这次会前会上的紧密磋商，我们基本锁定了大家有共识的预期成果。接下来，在 G20 财金渠道下设立的增长框架、投资和基础设施、国际金融构架 3 个工作组，以及绿色金融、气候资金 2 个研究小组，将会同相关国际组织，根据本次会议共识积极开展工作，在技术层面推动相关议题尽早形成预期成果，提交 4 月在华盛顿举行的第二次财长和央行行长会议讨论并进行完善。之后，全部预期财金成果将提交 7 月在成都举行的第三次财长和央行行长会审议通过，最后提交 9 月举行的 G20

杭州峰会。

人民日报：您说此次 G20 会议在宏观经济形势判断上达成了一致，预期主要新兴市场经济体的增长将保持强劲，请问强劲是如何定义的？现在中国 GDP 增长 6.9%，很多人都认为偏低了，请问您对此有什么看法？

楼继伟：这次会议上大家一致认为新兴经济体增长是强劲的。2015 年中国经济增长 6.9%，印度比我们稍高一些，而发达经济体好一点的国家经济增长也只有百分之二点多。2015 年中国经济对世界经济增长的贡献在 25% 以上，大大高于中国经济在全球经济中的占比。同时中国的总体需求也没有减少，除了因为实施减煤策略，煤炭量有所下降，其他大宗商品进口数量都是增长的，对世界经济支撑是强劲的。

新华社：您谈到在 G20 会议上各国依然认为中国是世界经济增长的引擎，各国是否担心中国政府债务风险会成为中国经济的一个主要隐患？

楼继伟：对中国债务的隐患，此次 G20 会议没有专门谈到，但交谈中，各国对中国政府债务是理解的。2015 年，经全国人大批准，我们对到期债务进行了置换，今年还将继续置换到期债务。对于融资平台未到期债务部分，属于政府的债务通过置换逐步变成政府债务，不属于政府的债务要剥离出去。同时，预算法只允许省级政府发债，各省到期债务规模都有统计，以省为单位看我国政府债务是可控的，再由省里对一些债务率较高的县、镇进行平衡。

新预算法对加强政府债务管理也提出了明确要求。前一段时间，四部委发文要求各地不得再向银行业金融机构举借土地储备贷款，这就是落实新预算法的要求。土地储备中心作为一个政府机构，直接向金融机构举借贷款是有违预算法的。对土地储备中心改革后，政府先进行土地储备规划，通过购买服

务由企业进行土地整理，企业可以向金融机构借款，然后政府再把整理好的土地买过来进一步开发。这些都是控制债务的措施，在合规合法的情况下，既没有影响土地整理的融资功能，又把风险隔离了。

财新传媒：G20 成员国虽然在本次会议上达成了一些共识，但由于各国宏观经济形势不一样落实节奏不太一致，无法形成合力，还会造成一些国际游资对主要经济体的冲击，您对此有何看法？

楼继伟：G20 各国经济形势不同、财政货币政策空间不同，不可能同时扩张或紧缩，力度也各不相同。但大家一致同意，要根据情况各自或共同采取所有可能的政策工具，包括货币、财政和结构性改革政策，增强市场信心，维护和增进经济复苏。同时，政策不一致也不见得会造成资本的无序流动。只要是政策工具和使用的方向、力度适应本国经济需要，而且符合市场预期，就不会发生无序流动的情况。

经济日报：您在 G20 会上讲到结构性改革的时候，我有两点印象特别深刻，一个是结构性改革是有顺序的，还有一个是改革以定性分析为主但缺乏量化考评手段。我国结构性改革顺序是怎样的？下一步怎么推进量化考评？

楼继伟：改革有短期见效的、也有长期见效的，短期见效的一般长期也会见效，但也有短期见效不明显但是长期会见效的。同时，改革面临的压力和受损方也是不一样的。比如，解除管制群众不会有意见，压力主要在政府部门，但如果推进公共服务方面的改革，比如提价，居民就会有意见，需要进行平衡。所谓顺序，首先要把短期见效的拿出来刺激增长，同时也要着手准备一些短期痛苦比较大的、但长期见效会更大的改革措施。去产能、去库存、去杠杆是必须要经历痛苦，去产能肯定会有人

员下岗、体制转制，财政政策要给予支持。结构性改革是一项系统工程同时也是艺术，不可能是列出公式定量规定什么先干、什么后干，而是要确定大的原则，考虑一些因素后进行取舍。本次会议提出的量化考评架构，是对改革成果的中期检验，是对改革目标的后期量化评估。

财新传媒：在政策执行过程中，有一些结构性改革措施让步于稳增长，比如 43 号文对地方政府债务进行了规范，但在经济下行压力下，地方一些政府融资平台、政府引导基金开始加杠杆，如何确保地方财政不兜底？对于这些隐性债务，您有没有担心？

楼继伟：我们对到期债务进行了置换，这部分不需要担心。融资平台有一些未到期债务，因此这些平台相当一部分还要存在，他们自己也在想办法减债，包括注入新的资产，或变现资产使未到期债务可维持。有的融资平台已同政府剥离，有的转成 PPP 模式。我们关注到了这一现象。

现在非政府部门、企业部门去杠杆，政府就必须加杠杆，比如加赤字就是加杠杆，PPP、政府引导基金也是加杠杆。在加杠杆同时，必须做到风险可控。比如 PPP，政府承诺了一部分如果收费达不到回报后的收益，同时，社会管理人必须要达到绩效目标。但确有将 PPP 做成变相借债的，我们提出了相关指引，并进行了检查，尽力防范这种情况。再比如政府引导基金，过去中央财政有很多专项资金，一方面分配不专业，另一方面容易出现不规范甚至腐败问题，我们主动将专项资金转成了引导基金，通过市场招聘管理人来管理，但管理人必须有动力员占基金份额 50% 甚至以上的有限合伙人出资，同时还要拿出业绩证明有能力管理基金。通过这些手段，把利益绑定，风险控制住。□