

上周 G20 会议成效甚微，全球抗疫还需哪些共同行动？ | 一财智库全球观察

摘要

YRI 点评及研判：

1. 在全球总体疫情没有明显改善、疫情导致的经济衰退已日益明朗的关键时刻，上周 G20 财长和央行行长会议和 IMF-世行的线上春季会议套开，被各方寄予期待。然而，令人遗憾的是，除了确定和通过会前已有基本定论的减免最不发达国家债务的联合行动外，在其他领域全无进展。本次会议可谓成效甚微。

2. 就减债而言，G20 同意将超过 75 个最不发达国家的债务暂停（Suspension）；同时，IMF 执董会通过将 CCRT（灾难遏制和救济信托基金）用于支付 25 个低收入成员国（未来还将有 4 个国家加入）的债务减免，第一期为 6 个月，之后可望延长至 2 年（表 1）。目前，CCRT

有大约 5 亿美元的资源，英国出资 1.5 亿美元、日本出资 1 亿美元，中国也参与出资，但贡献金额较小。

表 1 IMF 成员国通过 CCRT 的减免债务金额

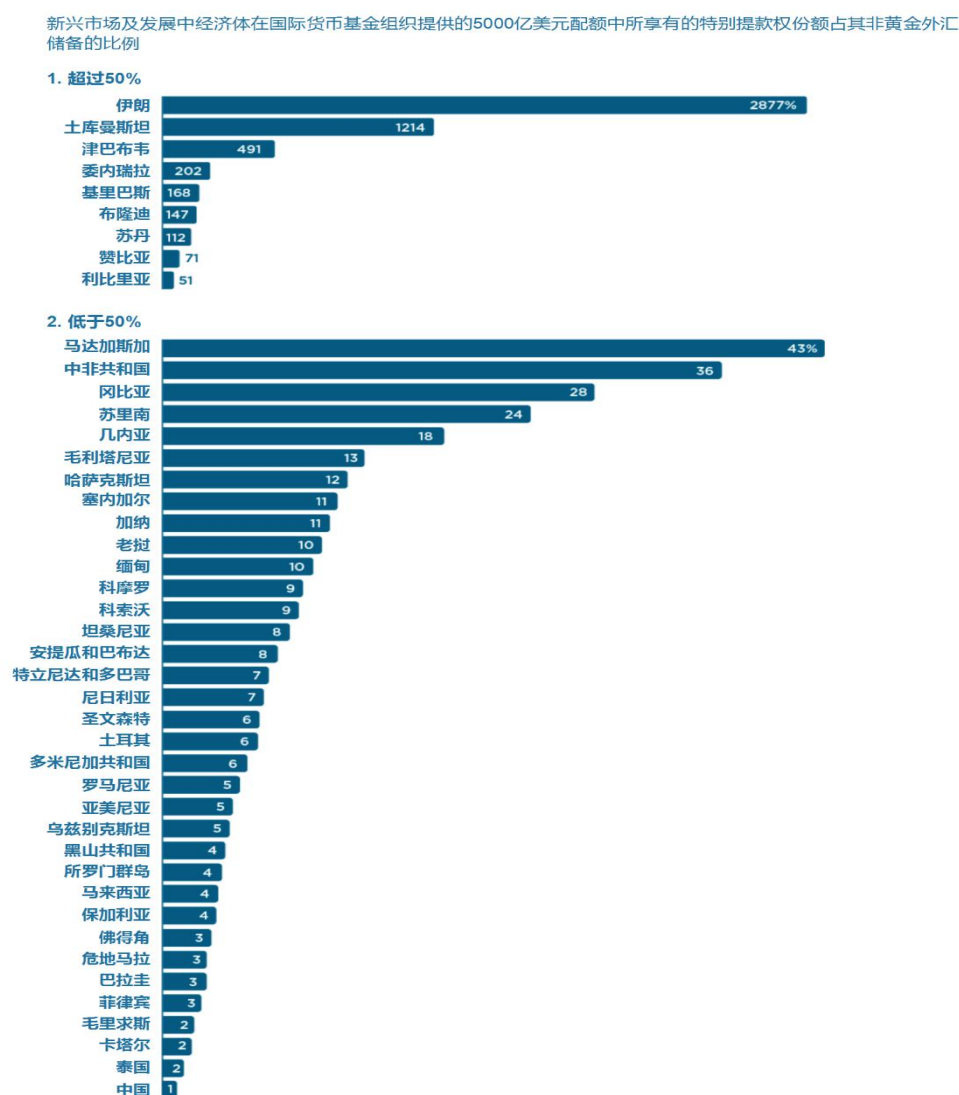
控灾减灾信托 (CCRT) 能够减免的债务规模 (特别提款权)		
国家	6个月	24个月
	2020.4.14—2020.10.13	2020.4.14—2022.4.13
阿富汗	2,400,000	10,050,000
贝宁	7,428,000	23,343,000
布基纳法索	8,737,400	39,544,400
布隆迪 ¹	5,480,000	17,960,000
中非共和国	2,955,800	12,981,200
乍得	0	10,121,000
科摩罗 ²	969,641	3,088,289
刚果民主共和国	14,847,900	29,695,800
吉布提 ¹	1,692,000	6,030,000
厄立特里亚 ^{1,2}	8,556,794	13,996,835
冈比亚	2,099,250	7,930,500
几内亚	16,371,000	69,156,000
几内亚比绍	1,079,200	4,444,600
海地	4,095,000	15,210,000
利比里亚	11,632,800	45,343,600
马达加斯加	3,055,000	21,472,800
马拉维	7,202,000	32,842,000
马里	7,300,000	30,000,000
莫桑比克	10,886,667	39,286,668
尼泊尔	2,852,000	13,547,000
尼日尔	5,640,000	31,595,000
卢旺达	8,010,000	50,062,500
圣多美和普林西比	111,000	697,712
塞拉利昂	13,364,500	58,249,000
所罗门群岛	59,428	341,711
塔吉克斯坦	7,830,000	19,570,500
坦桑尼亚 ¹	10,277,889	18,566,777
多哥	3,740,000	6,930,000
也门	14,441,500	47,329,000
总额	183,114,769	679,385,892

1、这四国预计在未来几周内递交申请书。
2、包括从普通资金账户拨出资金时的服务费用。

来源：IMF

3. 此次 G20 会议前，全球多位（前）政要和经济学家提出，IMF 应发行特殊时期的 SDR（特别提款权），用以增加援助全球金融安全网和资源，并通过优化流程，更多分配给贫穷和最不发达国家，提高救助效率。若将 IMF 5000 亿美元的 SDR 分配，市场和发展中经济体将获得其中的 38.45%，获益最多(图 1)。更积极的方案是增加 1 万亿美元的 SDR 发行(英国前首相布朗、美国前财长萨默斯)。然而，由于美国的明确反对，SDR 发行和份额分配未取得任何进展。

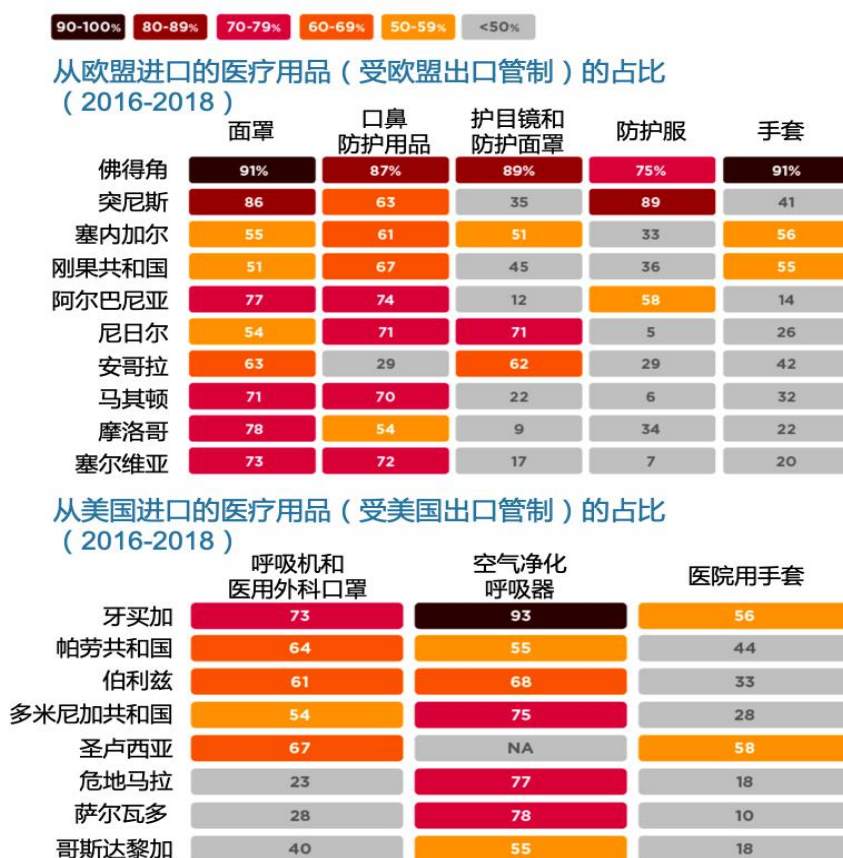
图 1 5000 亿美元 SDR 的分配



来源：PIIE

4. 目前，包括欧盟、美国和印度等在内的 69 个国家和地区禁止或限制出口口罩等个人防护设备、药品和医疗器械等产品。显而易见，在疫情期间取消所有药品、个人防护用品、医疗器械及原材料的关税与出口限制，是全球亟需的共同行动。对于这些产品的生产提供补贴，扩大生产规模，也是应对疫情的有效行动。作为会前呼声很高的优先政策议程，各方期待 G20 应对此给予明确承诺并号召其他国家加入其中。然而，令人失望的是，G20 对此也无推进。

图 2 欧美出口限制将贫穷国家置于风险之中



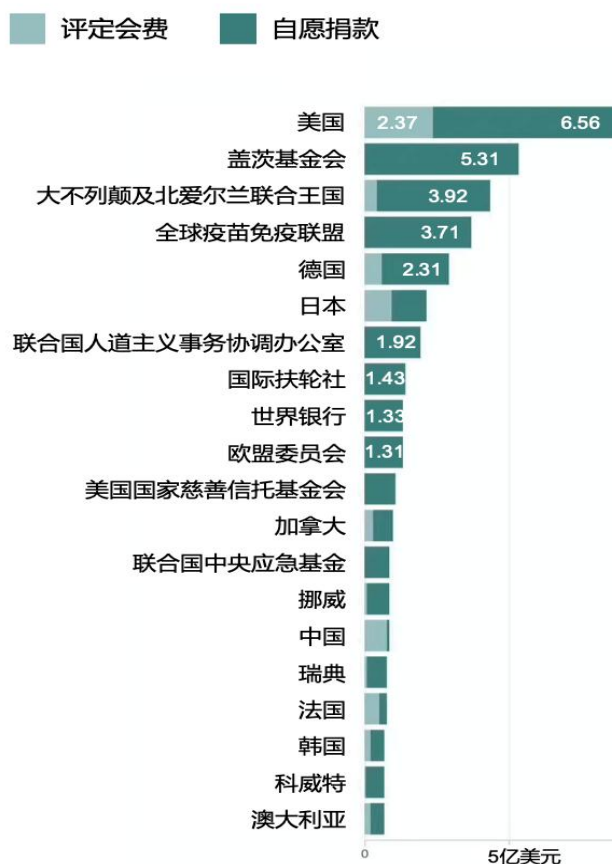
来源：PIIE

5. 鉴于美国停止对 WHO 的资金支持（图 3），G19（余下的 19 个国家）应马上制定方案并出资满足全球应急准备监测委员会（GPMB）80 亿美元的资金要求，从而进一步推动 WHO 的工作。同时，在美国等国对 WHO 指责的背景下，改革 WHO 也成为当务之急，使其成为和 IMF、世行类似基于份额的国际组织即是可行的方案。G20 会议对 WHO 的未来和功能没有做任何深入讨论。

图 3 WHO 的资金来源

去年世卫组织规划预算资金来源排名

在2018和2019双年度预算周期，美国政府承诺向世卫组织捐款8.93亿美元，包括评定会费和自愿捐款。



来源：Economist

6. 今年以来，新兴市场国家经历了有史以来最大的资金流出，不少欠发达国家已经或将面临美元危机。虽然美联储已采取行动，将若干国家央行接入其货币互换体系（SWAP），但仅覆盖少数几个新兴市场国家。经济学家们建议，将更多的国家央行和 IMF 加入到美联储货币互换体系中，并在需要时抑制汇率的过度波动（抑制美元过度升值），以避免新兴市场出现严重债务和货币金融危机。由于美联储和美国的反对，G20 会议对此没有行动计划。

7. 近来，俄罗斯、哈萨克斯坦和越南等主要谷物出口国实施了粮食出口限制，有可能扰乱全球粮食市场，不利于全球政治稳定。经济学家们建议，G20 应该确保全球粮食安全，通过协商和政策协调取消粮食出口限制；如果全球市场粮食价格上涨，G20 应该公开承诺进行干预。同样，G20 无所作为。

8. 结合此次 G20 财长和央行行长会议以及 IMF 的春季会议，全球观察人士普遍对未来在疫情应对和经济复苏过程中的多边合作表示悲观。中国未来将面对的国际环境也不乐观，需要对混乱局面有所准备。此外，疫情扩散和经济冲击将使一大批欠发达国家（尤其是非洲国家）陷入危机，而这些国家大多是中国债务国，对中国债务减免多有期待。最后，无论是在 IMF、世界银行还是 WHO，中国的贡献和出资都处于偏低状态，需要增加投入。如何将有限的资源发挥出最大的全球抗疫效果和多边效率，中国需要全局的战略考量和取舍安排。

正文

一. G20 多边机制是全球联合抗疫的最佳平台

目前，新冠肺炎疫情在全球迅速蔓延，中国历经艰难有效控制疫情后再次面临输入危险。疫情突发蔓延引起各方恐慌，世界面临全球公共卫生危机、金融危机、经济危机三大危机叠加的巨大打击，其烈度和深度是二次大战以来前所未有的。我们生活的“地球村”面临生存危机，何去何从亟需全球解决方案。

对此，国际组织前负责人、全球范围内的（前）政要、国际知名学者和重要智库共同呼吁：G20 是全球抗疫的重要平台，需立即采取国际协调行动，以应对新冠肺炎疫情蔓延对全球公共卫生安全和世界经济带来的危机。

鉴于当前公共卫生危机和经济危机相互交织的情况，国际社会必须协调行动，迅速商定救助措施。当前，如果公共卫生紧急状况得不到有效控制，经济紧急状况也将无法解除。疫情不会因为一个国家战胜了疾病而结束，只有确保所有国家都从新冠肺炎的袭扰中恢复，才能彻底宣告这一全球卫生紧急状况的终结。

G20 应该成为全球抗击疫情与政策协同重要平台。在当今全球经济治理体系中，唯有 G20 具有足够的代表性和执行力，兼顾了发达国家和新兴市场国家，以及不同地域的利益平衡。此外，可以在 G20 大国合作基础上紧急修补全球治理体系漏洞，特别是全球公共卫生体系、金融体系、贸易体系，加强支持 WHO、IMF、WTO 等主要治理平台。因此，G20

无论从各国经济利益、宏观协调能力上看，还是从历史合作经验、现实抗疫需求上看，都是全球层面上一手抓疫情防控，一手抓经济发展的最佳多边平台。协同和联动是 G20 成为应对全球疫情危机平台的关键词。因此，各方对上周 G20 的财政和央行行长会议，以及 IMF 和世行的春季年会寄予厚望和期待。

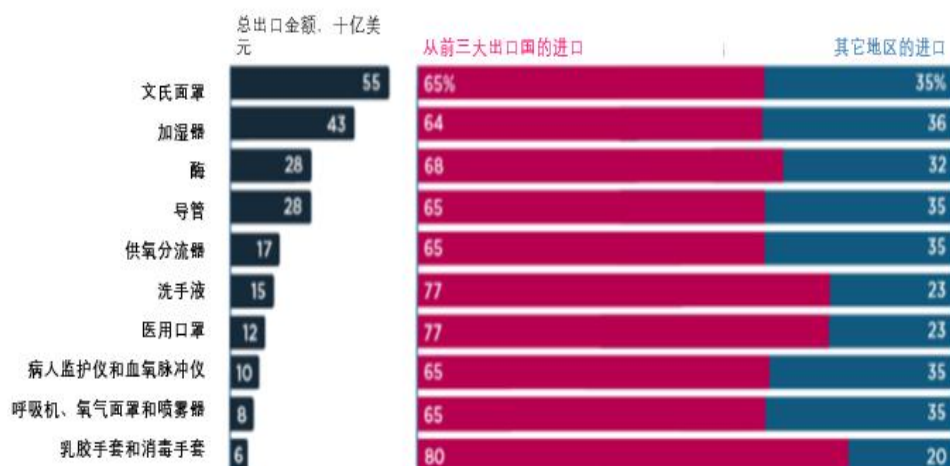
二. G20 引领全球联合抗疫的六大抓手

1. 保持国际间抗疫物资流通，取消出口管制。

目前包括美国、欧盟和印度在内的 69 个国家和地区禁止或限制出口口罩、个人防护设备、药品和其他医疗产品。世界上最贫穷的国家极易受到这种贸易保护主义政策的影响。对发展中国家，尤其是最穷的国家而言，贸易（包括进出口）是最有力、最有效的减小新冠疫情影响的方式。最大的十个出口国占据了全球医疗产品出口的近四分之三，防护装备出口的近三分之二。对关键新冠医疗产品的任何限制都可能影响供应，带来灾难性的后果。

疫情爆发后，许多欧盟国家对这类产品实施了出口限制，美国也于 4 月 3 日宣布了对一些产品的出口限制。2019 年，欧盟这类产品的出口金额高达 103 亿美元，美国出口金额约为 11 亿美元。许多发展中国家依赖于欧盟和美国的医疗产品进口，一旦其中一方减少了出口，都将置他们于危险境地。其中，欧盟会显著影响东欧、北非和撒哈拉以南非洲。美国则会影响拉丁美洲的多数国家。

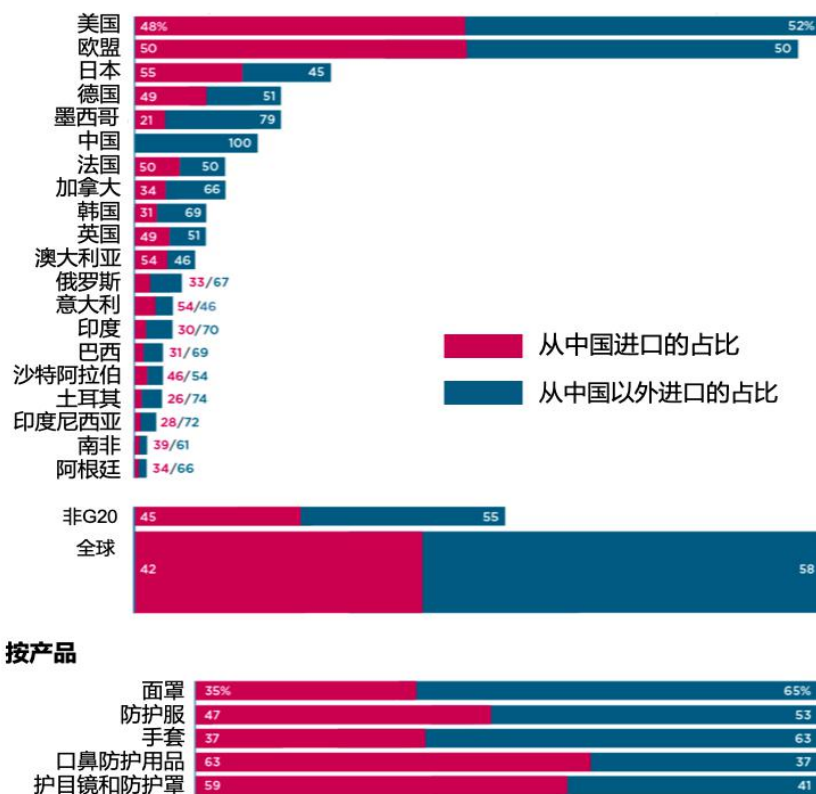
图4 全球关键医疗设备全球前三大出口国份额



来源：PIIE

图5 全球很大一部分个人防护设备来自中国

个人防护装备的进口情况
(按产品和来源, 2018年)



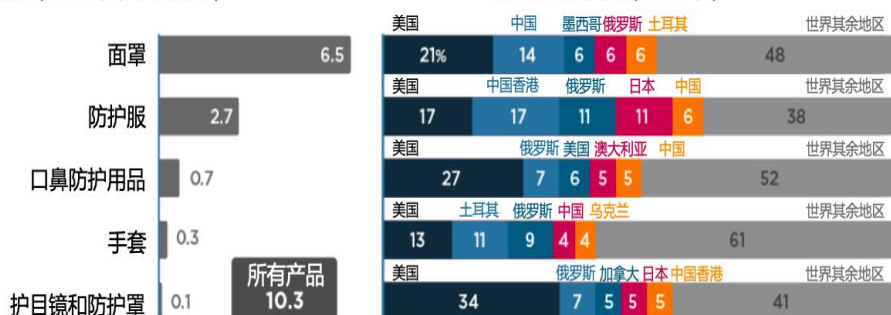
来源：PIIE

图 6 欧盟出口限制的影响

欧盟医疗用品出口受限于出口管制

总价值（2019年，十亿美元）

各目的地的占比（2019年）



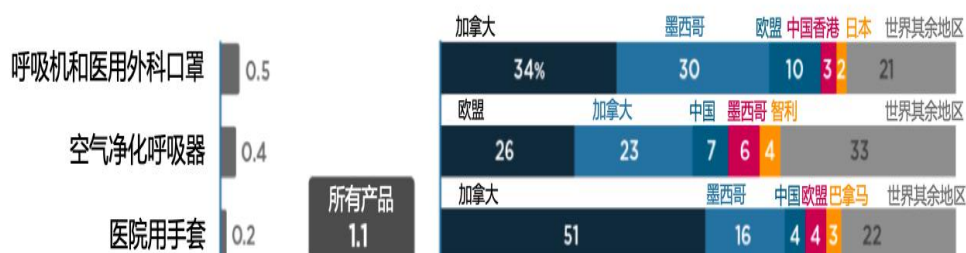
来源：PIIE

图 7 美国出口限制的影响

美国医疗用品出口受限于出口管制

总价值（2019年，十亿美元）

各目的地的占比（2019年）



来源：PIIE

G20 国家应迅速实施贸易政策，各国政府应首先撤销所有 2020 年实施的对个人防护装备的出口限制，并降低进出口关税和非关税贸易壁垒。在生产上，政府还可以提供补贴，鼓励企业生产，应当摒弃“本地

化采购”原则。美国、欧洲、中国和其他主要经济体必须支持相关医疗产品的制造。从短期来看，中国最有能力扩大产量。在透明度上，G20 必须制定新的监督措施。此外，还可扩大技术标准获取权限，加快合格评定程序；允许卫生专业人员跨境流动。

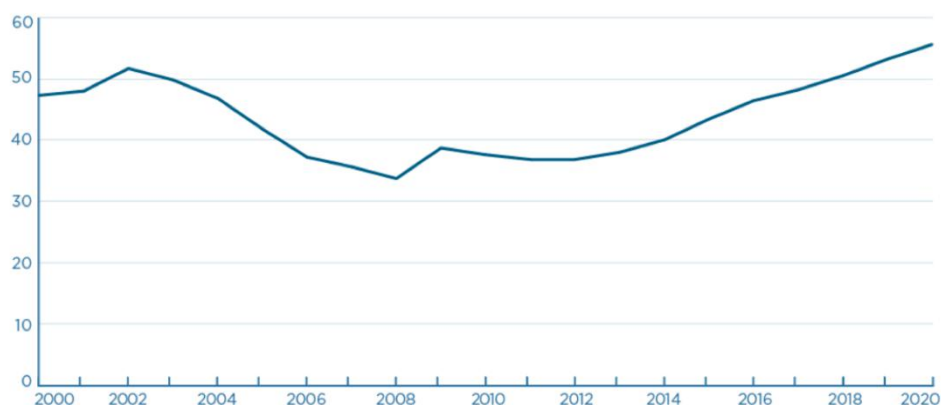
对于疫情后的经济恢复而言，G20 国家的集体行动及常规的后续机制也至关重要，各国应避免政治上有吸引力但其实不利于自己的贸易政策。近来陷入困境的 WTO 提供了一个平台，新冠疫情后的世界经济将需要更多全球贸易合作。改革 WTO 变得比以往任何时候都更紧迫，它必须更新贸易规则以适应新冠带来的巨大变化。G20 国家现在有机会为新的全球贸易合作播下种子。

2. 免除和暂停最不发达国家债务偿还。

疫情对中低收入国家，尤其是贫穷国家的打击是毁灭性的，甚至可能演化为主权债务危机。在疫情前，IMF 预测中低收入国家 2020 年的公共债务将平均达到 GDP 的 55.7%。目前，IMF 已经收到其 189 个成员中的 100 多个成员的财政支持请求，一些成员已经陷入了债务困境。为了帮助应对风险最大的国家的债务困境，G20 应该呼吁暂时停止向官方和私人支付主权债务，并考虑在未来减免债务，让贫困国家有足够的财政空间来应对新冠肺炎对公共卫生和经济的影响。低收入和中等收入国家的存量债务中有很很大一部分是双边和银团贷款，并且没有 CAC（集体行动条款）。在该条款之下，所有非自愿参与债务置换的投资者都将被迫承担损失。这意味着债务暂停的协调变得困难。

图8 新兴市场和发展中国家的高额债务

新兴市场经济体和发展中国家的政府债务总额（占GDP的百分比）



来源：PIIE

表2 符合通过 CCRT 减免债务标准的国家

国家：控灾减灾信托（CCRT）提供债务减免（截至2020年3月末）		
国家	国民收入	份额
	人均，美元（2018）	特别提款权 百万美元
阿富汗	550	324
贝宁	870	124
布基纳法索	660	120
布隆迪	280	154
中非共和国	480	111
乍得	670	140
科摩罗 ¹	1,320	18
刚果民主共和国	490	1,066
吉布提 ¹	2,180	32
厄立特里亚	...	16
埃塞俄比亚	790	301
冈比亚	700	62
几内亚	830	214
几内亚比绍	750	28
海地	800	164
利比里亚	600	258
马达加斯加	440	244
马拉维	360	139
马里	830	187
莫桑比克	440	227
尼泊尔	960	157
尼日尔	380	132
卢旺达	780	160
圣多美和普林西比 ¹	1,890	15
塞拉利昂	500	207
所罗门群岛 ¹	2,000	21
索马里 ²	...	163
南苏丹	...	246
塔吉克斯坦	1,010	174
坦桑尼亚	1,020	398
东帝汶 ¹	1,820	26
多哥	650	147
乌干达	620	361
也门	960	487
总额	...	6,623

1、如果小国的人均国民总收入两倍于国际开发协会现行业务门槛，即有获得债务减免的资格。
2、由于索马里获得债务减免资格，其拖欠国际货币基金组织的债务将由“重债穷国倡议”承担。

来源：PIIE

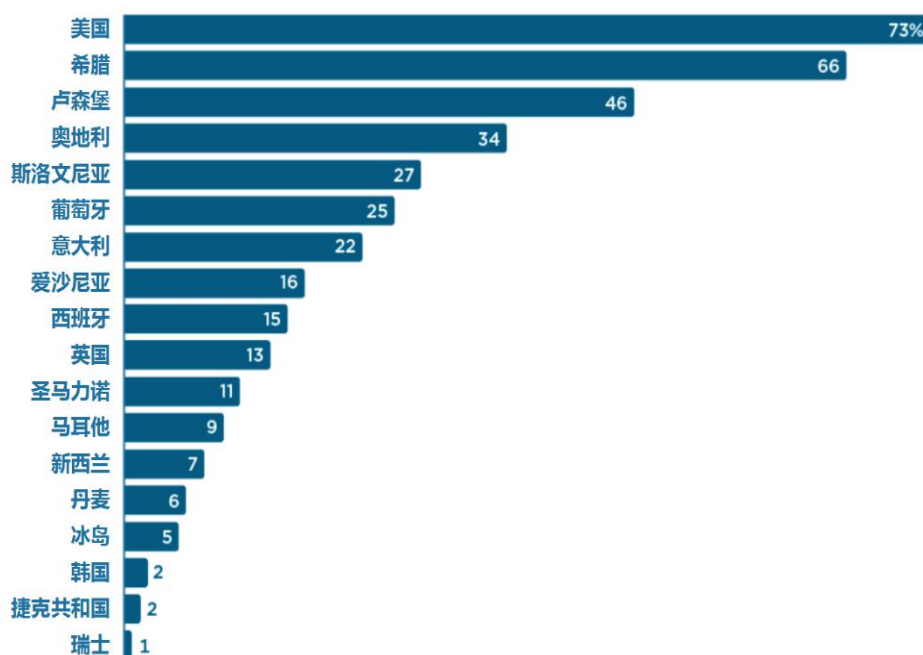
专家建议 G20 应该成立主权债务协调小组，由主权借款人和官方和私人债权人代表组成。虽然这个集团没有法律权力，但它将有能力召集债权人、收取和传播信息，促进主权债务人及其债权人之间的谈判。它还可以与国家金融监管机构联络监测停滞对金融系统的影响，并尽量减少系统性困境的机会。

3. 新增发行 SDR，扩充抗击疫情和危机的全球资源。

一些专家建议，G20 应同意支持 IMF 5000 亿美元的 SDR 分配，这将即刻增加每个 IMF 成员的国际储备，使较贫穷的国家从中获益，并帮助在全球危机时期建立信任。IMF SDR 分配可以很快实施，并且 5000 亿美元的 SDR 分配将使 77 个 IMF 成员的国际储备增加 10% 或更多。新兴市场和发展中经济体将获得其中的 38.45%。

图 9 IMF 5000 亿美元 SDR 分配份额（发达经济体）

发达经济体在国际货币基金组织提供的5000亿美元配额中所享有的特别提款权份额占其非黄金外汇储备的比例



来源：PIIE

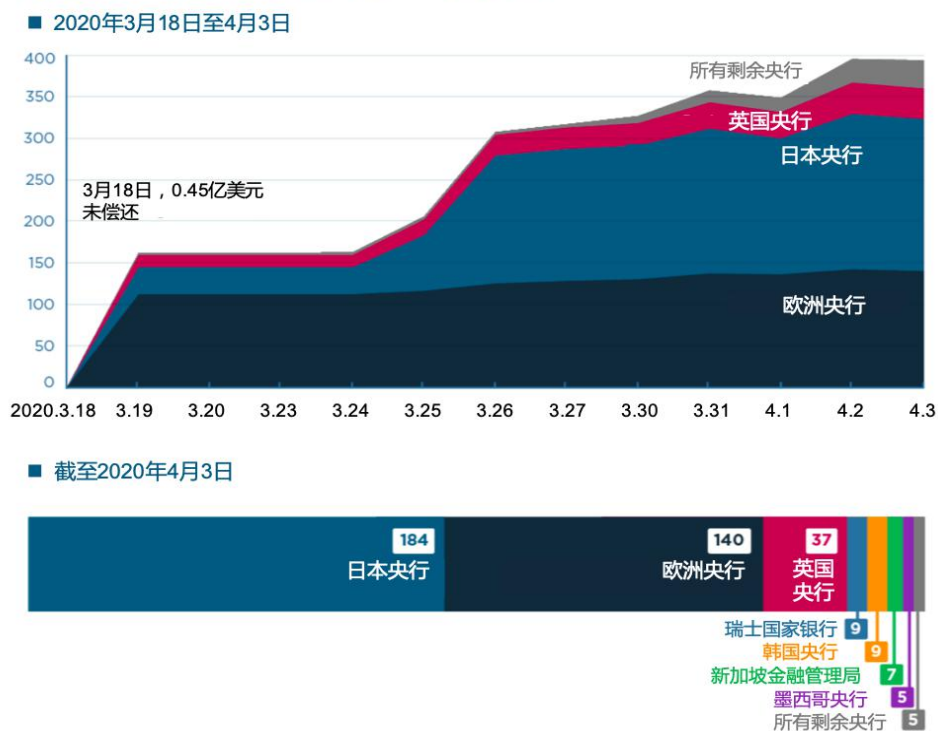
56 个成员国的国际储备将至少增加 10%，其中 17 个将增加 50% 以上。对于发达国家成员而言，21 个成员国将增加储备资源 10%，4 个将超过 50%。

4. 加强中央银行的合作，美联储与各国央行建立互换额度。

G20 应支持加强中央银行合作，向遭受疫情中流动性危机的国家提供所需的财政资源。专家建议，让更多的 G20 中央银行参与美联储的货币互换安排。IMF 应利用这些硬通货资源，建立自己的互换额度机制，向新兴国家和发展中国家提供紧急金融支持。

图 10 美联储大幅增加了外国央行可获得的美元

美联储美元互换的未偿还金额（单位：十亿美元）



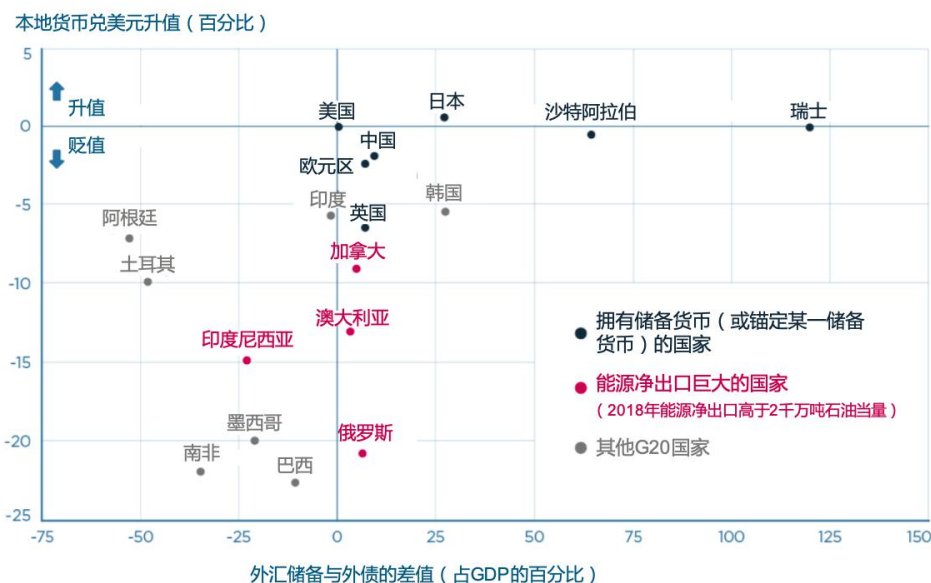
来源：PIIE

5. 抑制过度的汇率波动。

疫情期间美元表现强势，美元兑欧元、日元等其他主要储备货币的汇率变化不大，但许多新兴市场和能源出口国的汇率则出现了大幅下跌。而因疫情被迫进行大幅贬值的经济体，仍需要获得外币信贷才能够在不给汇率带来下行压力的情况下偿还债务。因此，对于这些经济体而言，若汇率紧张局势持续存在，储备货币国家应考虑与受影响国家协调直接的外汇干预。G20 国家也可以考虑对外汇市场进行直接协调干预，但干预措施不应以任何特定的汇率水平为目标，而仅仅是为了防止无序波动。

图 12 外汇债务超过外汇储备的国家汇率大幅下跌

汇率变化（2019年12月31日-2020年3月31日 vs 2019年储备充足）



来源：PIIE

6. 确保全球粮食安全。

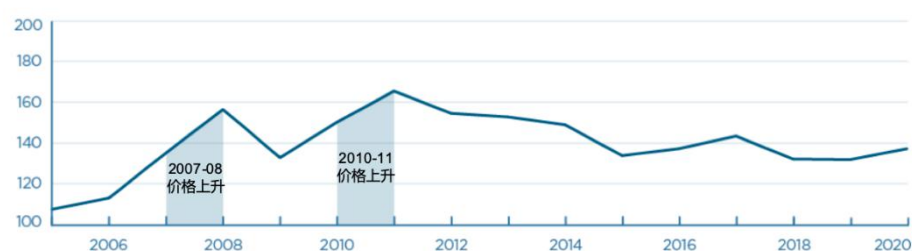
新冠疫情令世界饥饿问题变得更严峻。在过去五年中，消除营养不足的进展已被逆转。目前全球有 8.21 亿人口营养不良，占全球人口的 10.8%，这也是自 2011 年以来的最高水平。2011 年全球粮食价格飙升，部分原因是 G20 国家，特别是俄罗斯和印度实施了出口禁令。前十大最大谷物出口国中有九个为 G20 国家，2017 年 G20 国家占全球谷物出口的 81%。

目前，各国对医疗设备实行出口管制已蔓延到食品出口上。俄罗斯、哈萨克斯坦和越南等主要谷物出口国正在实施粮食出口限制，这些限制有可能扰乱全球粮食市场，不利于全球政治稳定。G20 应该确保全球粮食安全。应废除出口限制，但本国拥有众多营养不良人口的印度可能除

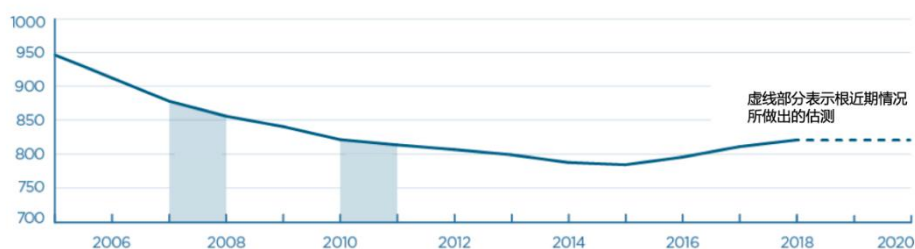
外；应确保充足的国内供应，措施包括减少粮食税、利用国内紧急库存防止投机性价格泡沫等；在全球市场价格迅速上涨时公开承诺进行干预，措施可以是释放实物库存，或通过卖空来干预期货市场从而影响价格。

图 13 全球粮食价格上涨

联合国粮农组织 食品价格指数 (2005-2020)



全球营养不足人口 (单位: 百万)



来源: PIIE

图 14 G20 国家主导了全球谷物贸易

G20前十大出口国在全球谷物出口中的占比 (2017)



来源：PIIE

然而，令人遗憾的是，除了通过了会前已有基本定论的减免最不发达国家债务的联合行动外，上周的 G20 会议在其他领域全无进展，和各方期待差距巨大。结合此次会议，全球观察人士普遍对未来在疫情应对和经济复苏过程中的多边合作表示悲观。

而中国未来将面对的国际环境也不乐观，目前，一些国家已经提出，应启动对中国早期处理疫情的独立调查，而 WHO 并非合适机构。中国需要对全球未来的混乱局面有所准备。此外，疫情扩散和经济冲击将使一大批欠发达国家（尤其是非洲国家）陷入危机，而这些国家大多是中国债务国，对中国债务减免多有期待。最后，无论是在 IMF、世界银行还是 WHO，中国的贡献和出资都处于偏低状态，需要增加投入。如何将有限的资源发挥出最大的全球抗疫效果和多边效率，中国需要全局的战略考量和取舍安排。

