

一、前言

结构性改革是二十国集团(G20)的一项重点议题,也是G20实现强劲、可持续、平衡增长目标的关键之一。结构性改革是长期增长的重要动力,特别是在与宏观经济政策一并使用时,能够提振信心、促进需求和增长。G20财长和央行行长承诺“各自以及共同使用所有政策工具,包括货币、财政和结构性改革政策”以“促进增长,增强信心,维护和增进复苏”。

考虑到结构性改革的关键作用,确保成员国富有雄心地、有针对性且有效地推进改革十分重要。这也是深化结构性改革议程并作为2016年G20一项重点议题的动因。在此背景下,G20财长和央行行长“承诺进一步加强结构性改革议程,包括提出一系列改革的优先领域和指导原则,为G20各成员推进结构性改革提供参考,并将建立一套指标体系,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。这一强化的结构性改革议程将纳入强劲、可持续、平衡增长框架下的现有工作。”

本文将详细介绍今年由G20强劲、可持续、平衡增长框架工作组制定的深化结构性改革议程的具体内容。

二、优先领域

G20确定的九大结构性改革优先领域如下:

- 促进贸易和投资开放
- 推进劳动力市场改革及获取教育与技能
- 鼓励创新
- 改善基础设施
- 促进财政改革
- 促进竞争并改善商业环境
- 改善并强化金融体系
- 增强环境可持续性
- 促进包容性增长

值得注意的是,各国结构性改革的优先领域各不相同,应关注与自身改革联系最紧密的优先领域。正如国际货币基金组织(IMF)在题为《结构性改革框架:优先领域和指导原则》的文件中提到的,要确定结构性改革的优先领域,应首先评估一国结构性政策缺口,以便找出哪些改革最能促进增长。结构性改革的具体选择和设计必须考虑该国的宏观经济环境和优先重点,包括收入水平、所处的经济周期以及政策空间。

三、指导原则

九大优先领域下的具体指导原则如下:

(一)促进贸易和投资开放的指导原则

- 减少关税和非关税贸易壁垒
- 减少对外国直接投资的壁垒和限制
- 实施贸易便利化措施以降低边境成本
- 适当减少贸易和投资的边境后限制,促进更广泛的跨境协调

- 通过多边、诸边和双边协议最小化对第三方的歧视性措施,减少贸易和投资壁垒

(二)推进劳动力市场改革及获取教育与技能的指导原则

- 减少对低参与率群体的劳动参与障碍,如女性、青年和老年工人
- 扩大并改善积极劳动力市场政策的有效性
- 从保护工作岗位向保护工人进行再平衡,降低劳动力市场的二元性和不规范性
- 改善职业教育、职业培训、高等教育和技能培训与再培

图1：结构性改革的九大优先领域

图2：结构性改革的九大指导原则

(上接第七版)

G20支持人人享有可持续能源的愿景,将继续努力确保人人享有负担得起、可靠、可持续的现代能源。G20将继续落实《G20能源合作原则》,推动现代能源体系和抗风险的、透明的能源市场,加强在能源可及性、清洁能源和能效领域的合作,推动清洁能源等创新能源技术的投资。

贸易和投资

贸易和投资是推动包容增长的关键引擎(可持续发展目标8)。它们对于过去数十年的发展作出了关键贡献,对消除国家间不平等(可持续发展目标10)和重振可持续发展全球伙伴关系具有关键作用。自金融危机以来,G20多次承诺抵制贸易保护主义,通过以世界贸易组织为核心、强大和运转良好的多边贸易体系完善全球贸易治理,致力于构建开放型世界经济,努力实现贸易自由化和便利化。在世贸组织巴厘岛和内罗毕部长级会议的基础上,G20致力于迅速落实巴厘岛会议和内罗毕会议成果。为指导内罗毕会议后世贸组织以发展为核心的工作,并考虑到有关特殊和有区别的待遇规定不可或缺,G20重申其承诺,将优先推动多哈发展议程剩余议题谈判。G20愿与所有世贸组织成员一道,增强紧迫感,团结一致为世贸组织第十一次部长级会议及未来取得平衡、包容和透明的积极成果努力。G20注意到很多区域贸易协定中涉及的问题和G20工商界提到的议题,在当今世界经济的背景下符合各方利益,因此可成为世贸组织讨论的合理议题,同时应确保其不损害与未来谈判有关的各自立场,并且任何就此类议题发起多边谈判的决定必须由全部世贸组织成员所同意。G20承诺并号召其他世贸组织成员在2016年底前批准《贸易便利化协定》。为加强G20贸易和投资合作机制,G20将利用新设立的贸易和投资工作组,寻求促进全球贸易增长路径并采取行动,加强投资政策协调合作,并支持帮助低收入和发展中国家中小企业更好融入全球化价值链的行动。为通过贸易和投资促发展,G20成员间应视需要开展更具针对性、更有协调的具体政策,如加强贸易融资的可用性,强化贸易相关技能开发和推动促贸援助倡议。

G20继续致力于一个以规则为基础、透明、非歧视、开放和包容的多边贸易体制。G20成员决心共同强化世贸组织。通过落实《G20全球贸易增长战略》,G20成员将率先垂范,降低贸易成本,促进贸易和投资政策协调、推动服务贸易、提高贸易融资、促进电子商务发展,并推动贸易和发展。G20将继续支持面向发展中国家的促贸援助等机制,包括能力建设援助。为营造开放、透明和有益的全球投资政策环境,G20成员批准非约束性的G20全球投资指导原则,期望这些原则能促进国家和国际政策制定的协同,为企业提供更高的预见性和确定性以支持其投资决策。

反腐败

腐败历来被视为发展的障碍,它分散资源、阻碍增长、损害法治并危及国际金融稳定。《G20反腐败行动计划(2017—2018)》专注于通过G20附加价值为减少腐败、腐败资产返还、加强透明度以及减少非法资金流动(可持续发展目标16)作出贡献。这包括加强反腐败法律执行与合作,增加公共和私营部门廉洁和透明度,落实G20反腐败原则,包括追逃追赃相关原则、拒绝避风港、强化国际合作打击高风险领域腐败等(《亚的斯亚贝巴行动议程》20、25、30段)。

G20将加快落实反腐败优先政策领域,继续致力于大幅减少任何形式的腐败和贿赂,提高法人、法律安排(包括信托)

二十国集团深化结构性改革议程

训的普及与效率

- 通过提高早期幼儿教育、基础教育和中等教育的普及性与质量来改善教育产出

- 推动创造高质量的就业岗位,提高劳动生产率

(三)鼓励创新的指导原则

- 确保并维持研发投入
- 提高研发及创新支持政策的有效性和效率
- 增强研究机构/大学与产业界的合作

- 加强国际研究合作

- 提高早期风险投资的可得性

(四)改善基础设施的指导原则

- 提高公共基础设施投资质量(同时确保基础设施及其维护所需的充足资金),并通过包括政府和社会资本合作在内的方式促进私人部门参与

- 提高基础设施项目的监管审批效率,同时确保投标过程透明
- 促进在公共基础设施项目中使用成本收益及“物有所值”分析,可采用多标准分析作为补充
- 减少机构投资者长期投资融资的制度障碍和监管障碍,并推广新的融资工具,同时确保财务稳定

(五)促进财政改革的指导原则

- 通过增长友好型税收/缴费和支出措施的支持,推动可持续的、全面的社会保障项目
- 拓宽税基,并逐步消除低效的税收支出
- 确定增长友好型支出的重点,保持生产性公共投资并提高支出效率
- 提高税款征收的透明度和效率

- 改善公共行政管理及公共服务供给的效率
- 加强财政框架、规则和制度的作用
- 重点打击骗税和逃税

(六)促进竞争并改善商业环境的指导原则

- 强化竞争法律及落实
- 减少开办企业和扩大经营的行政及法律障碍
- 促进公平的市场竞争
- 实施高效的破产程序
- 减少妨碍竞争的限制性规定,减少额外的监管合规负担,并对监管政策进行有效监督
- 加强法治,提高司法效率,打击腐败
- 改善并强化金融体系的指导原则

- 确保金融稳定
- 支持增长,加强竞争和创新,同时保持审慎目标
- 确保有利于市场融资的制度框架,同时确保金融稳定并保护投资者
- 改善并强化传统银行融资和创新融资渠道,同时确保金融稳定
- 防范金融机构活动的内生系统性风险,强化宏观审慎政策框架

(八)增强环境可持续性的指导原则

- 推广市场机制以减少污染并提高资源效率
- 促进清洁和可再生能源以及气候适应性基础设施的发展
- 推动与环境有关的创新的开发及运用
- 提高能源效率

图3：结构性改革的九大优先领域

图4：结构性改革的九大指导原则

等在内的受益人所有权透明度。G20将致力于构建廉洁的商业环境,拒绝腐败分子避风港。

国际金融架构

支持全球经济增长和金融稳定、强化国际金融架构是实现可持续发展的基础。自成立以来,G20就致力于推动国际金融架构改革,例如国际货币基金组织和世界银行的改革。加强发展中国家在全球国际经济和金融机构的发言权和参与度,与支持2030年可持续发展议程紧密相连(可持续发展目标10)。G20也已采取措施加强全球金融体系韧性,同时保持其开放和整体架构以及有效的全球金融安全网。G20已决心提升主权债务重组进程的有序性和可预见性,加强债务可持续发展机制并持续关注低收入和发展中国家的金融稳定。(可持续发展目标17;《亚的斯亚贝巴行动议程》103、105—107、109段)

G20支持创立更稳定的国际货币金融体系的努力,将与有关国际金融机构在其相应授权内,共同有效回应宏观经济和金融风险,响应低收入发展中国家的需要。G20致力于一个强劲的、以份额为基础的、资源充足的国际货币基金组织,并期待在2017年年会前完成第15次份额总检查。G20同样期待世界银行集团根据商定的路线图和时间表落实股权审议。

增长战略

G20增长战略在诸多可持续发展目标上(可持续发展目标1、8、10;《亚的斯亚贝巴行动议程》4、105段)可为实现2030年可持续发展议程作出重要贡献。通过这些战略,G20旨在于2018年前将整体国内生产总值额外提升2%。这将产生正面外溢效应,在开放和融合的全球经济中增加总需求,推动非G20经济体增长。现有的增长议程推动全面落实G20增长战略并进行监测,加大结构性改革力度,确保实施相互支持的需求和供给政策以实现强劲、可持续和平衡增长并减少下行风险,强化公共和私营部门高质量投资,采取集体和国别的财政、货币和结构性政策。这些都是推动落实2030年可持续发展议程的关键。

G20决心为实现强劲、可持续和平衡增长及共享繁荣创造条件。G20将确保包容增长和可持续发展议程相互支持,将继续加强宏观经济政策合作,帮助减轻潜在风险、增强合力、提升生产率。

气候资金和绿色金融

气候变化是当代面临的最大挑战之一,其负面影响削弱了所有国家实现可持续发展的能力。正如G20成员在《巴黎协定》框架下所作出的贡献,采取紧急行动应对气候变化(可持续发展目标13)及其影响是G20优先工作。G20财长和央行行长再次号召及早落实《巴黎协定》,重申发达国家和国际组织就气候资金作出的承诺和其他国家的声明。G20协调人在广州会议上一致通过了关于气候变化问题的主席声明,承诺将尽早签署并实现《巴黎协定》早日生效。在维护《联合国气候变化框架公约》主渠道作用的同时,自2012年开始G20气候变化研究小组根据其职责使命,就如何有效提供和动员公共和私人资金以推动气候适应和减缓行动展开讨论。绿色金融有潜力发挥关键作用,动员私人投资以应对我们面临的气候和发展挑战,促进可持续发展。G20气候资金研究小组明确了G20在绿色金融中面临的挑战与机遇,并制定了供各国自愿考虑的政策选项。

G20将继续紧密合作应对气候变化及其影响,推动《巴黎协定》及早生效和落实,鼓励提供和动员更多资源应对气候变

(九)促进包容性增长的指导原则

- 通过降低就业壁垒以及改善教育和培训产出,改善机会平等

- 扩大学前、初等教育和中等教育的覆盖面并提高效率
- 以增长和就业友好的方式开展有针对性的、设计完善的社会转移支付及收入再分配计划
- 促进普惠金融和金融知识普及
- 减少性别平等障碍,特别是在教育、就业和创业领域
- 采取措施减少某些促增长政策对不平等问题可能造成的负面影响

正如经济合作与发展组织(OECD)所概括的,这些原则为G20成员在各优先领域下考虑开展改革提供了有用的高级别指导。需要注意的是,这些指导原则是在自愿基础上加以使用。这些原则不具有约束性及规范性,因为它们未必适用于所有准备在九大优先领域实施改革的国家。G20成员们认识到,在特定优先领域下开展改革时,应在不同的指导原则之间保持平衡。

G20成员可使用优先领域和指导原则引导开展政策改革,包括用于更新增长战略。2016年,我们鼓励G20成员自愿运用九大优先领域,在本国增长战略中探讨使用新的结构性改革政策。

四、量化框架:指标体系

如前文所述,《G20深化结构性改革议程》的重要内容之一是建立一个指标体系,以更好地评估和监测G20成员在结构性改革方面的进展和成效,及其是否足以应对结构性挑战。经过广泛讨论,并在国际组织特别是OECD的支持下,增长框架工作组就量化框架下一套共同的核心指标达成共识。这些核心指标旨在与《G20问责评估报告》以及IMF根据《G20衡量过度外部失衡的参考性指南》起草的《可持续性评估报告更新》中已使用的指标相互补充,避免彼此重复。

G20 结构性改革 优先领域	结构性改革指标 ¹	
	政策指标 ²	产出指标 ³
促进贸易和投资开放	贸易和投资经常性壁垒指标 或* 跨境贸易指标	劳动生产率
促进竞争并改善商业环境	创业壁垒指标 或* 创业指标	
鼓励创新	公共研发支出（占GDP比重）和研发税收优惠（占GDP比重） 或* 研发总支出（占GDP比重）	
改善基础设施	公共投资（占GDP比重） 或* 投资（占GDP比重）	
推进劳动力市场改革及获取教育与技能		就业率
促进包容性增长		共享繁荣指标 或* 基尼系数

^{*} 成员可选择两个指标之一。

¹ 使用指标的重要目标之一是为评估及监测结构性改革的进展及其是否足以应对结构性挑战提供适当参考。指标的使用并不代表各国在G20之外其他机制下的立场。

图5：结构性改革的九大优先领域

化,鼓励资金流向低温室气体排放和具有气候韧性的发展。G20号召多边开发银行和发展融资机构将应对气候变化的行动纳入发展战略,并鼓励多边开发银行提交应对气候变化的行动计划。G20将继续研究并深化有关政策选项,增强金融体系筹集私人资本开展绿色投资的能力。

创新

由新理念、新工艺、新技术、新生产方式和新业态等构成的创新是实现强劲、可持续和平衡增长的重要驱动力。创新也可确保增长的包容性。除经济和商业影响外,创新有助于应对本地和全球社会与环境挑战。刺激创新可成为推动长期可持续发展的关键引擎(可持续发展目标8、9)。2016年,G20制定了创新增长蓝图,旨在加强创新、新工业革命和数字经济领域的国际合作,将推动经济增长和创新,弥合有关领域鸿沟,强化实现2030年可持续发展议程的落实措施(可持续发展目标17;《亚的斯亚贝巴行动议程》114—124)。

G20成员鼓励在广大行为和体利益攸关方参与下增强各自国家创新体系的合力与行动,打造有活力的创新生态系统。G20将加强合作,营造促进合法取得科学技术的全球环境,推动在相互同意和自愿的条件下促进知识分享,加强可持续发展领域创新良好实践的交流。G20支持通过联合国技术促进机制加强技术合作以实现可持续发展。G20同时强调开放贸易和投资机制对促进创新的重要性,包括知识产权保护和执行。G20将致力于促进创新、新工业革命和数字经济并特别关注低收入发展中国家的需要,以实现更高水平的经济生产力和可持续发展。

全球卫生

G20认识到卫生是维持社会经济稳定的要素之一,也是可持续发展的一个重要方面(可持续发展目标1、3、5;《亚的斯亚贝巴行动议程》第77段)。强大和有韧性的卫生体系对应当前和突发全球卫生挑战至关重要,有助于建立高生产率的劳动力、稳定的社会保障网并最终建成一个繁荣的社会。传染病爆发等卫生威胁可使卫生体系过载并外溢到其他领域,中断经济运行并阻碍可持续发展。2014年,G20领导人发表了针对埃博拉疫情的声明,号召所有国家同G20一道动员资源,为应对传染病威胁做好国家、区域和全球准备。2016年,G20成员围绕应对抗生素耐药性问题的行动进行了讨论。

G20承诺支持国际社会采取的全面管控健康和危机的行动,包括从健康风险预防和早期识别到有效应对和康复行动,支持世界卫生组织的有关行动以及《国际卫生条例》。G20将继续支持就加强全球和国家卫生体系的可持续和创新融资采取国际行动。G20认为需要以完善、统一、协调的方式强化卫生体系,促进卫生服务的普遍覆盖,为提高公共卫生水平、应对全球健康威胁奠定基础。

加强G20可持续发展政策的一致性和协调性

G20作为领导人间级别论坛,可以制定落实行动计划所必需的、覆盖所有政府部门的举措。G20框架下所有相关工作机制和工作组通过将2030年可持续发展议程纳入各自工作,能够为落实行动计划作出贡献。G20将制定综合举措,使其工作同2030年可持续发展议程紧密融合,加强政策的一致性,为在三大领域落实2030年可持续发展议程尽可能地作出最大贡献。

每个G20主席国将设定推进落实行动计划的优先领域。G20协调人将同财政副手一道,发挥领导作用,为各工作机制落实2030可持续发展议程提供战略指导,并保证各工作机制

^[1] 根据OECD的意见,政策指标在衡量结构性改革对经济产出的作用方面具有重要意义。

^[2] 根据OECD的意见,产出指标反映了经济形势的变化,但这一变化可能由政策制定者可控范围之外的许多其他因素引起。

^[3] OECD和世界银行关于上述指标的更多说明见附件(略)。

^[4] 指标体系将在今后不断调整以使之更加全面,特别是将纳入更多指标以覆盖其他优先领域。

^[5] 关于数据来源,这些指标只使用已公开可得数据。在多数情况下,数据将主要来源于国际组织。当国际组织数据与国别数据存在明显差别或有较大数据缺口时,国际组织将与G20成员进行协商。个别情况下,如果国际组织没有某成员在某个指标上的数据,该成员可提出有数据来源的其他指标进行代替。成员提出的建议替代指标应适于对优先领域进行评估,且可能需同国际组织就该指标与原指标的总体可比性进行讨论。

^[6] 指标的使用

^[7] 如前所述,建立指标体系的主要目的是对G20在结构性改革领域的进展及其是否足以应对结构性挑战进行评估和监测。在此背景下,OECD将在吸收其他国际组织意见的基础上准备一份技术报告,利用这套共同指标协助评估G20在九大优先领域的进展和挑战。报告内容主要分为两部分:

^[8] 1.使用相关指标评估G20整体在优先领域的改革情况,对于不存在各方一致认可指标的优先领域,将补充使用公开可得的其他信息进行评估。
2.使用“仪表盘”(Dashboard)方法对各国指标进行解读。

^[9] G20增长战略,包括同行审议,以及OECD技术报告的有关信息将视情纳入《G20问责评估报告》。包含国别系列指标图表的“仪表盘”可作为《G20问责评估报告》的附件。这些图表将展示成员在一段时间内各项指标的变化。

^[10] 从2017年起,OECD将每两年准备一份技术报告,与IMF根据《G20衡量过度外部失衡的参考性指南》起草的《可持续性报告更新》保持同步。各指标的数据将以2016年为基准,并将用于2017年及之后的技术报告中。

^[11] 需要注意的是,在讨论指标分析结果时,还应反映各国国情。我们也认识到,并非所有国家都会同时在所有优先领域开展改革。指标将以“仪表盘”方式呈现,但其意图并非用于跨国比较,而是展示各成员在国别层面的进展。

^[12] 此外,各成员也可以在制定本国增长战略及开展同行审议过程中,自行选择使用其他的政策指标和产出指标,就改革对促增长的预期效果开展自我量化评估,以强化对结构性政策挑战的分析和对改革进展的监测。对于这类指标,各成员可自行选择数据来源。

五、结论

结构性改革对提高生产率和潜在产出、促进包容性增长具有重要作用。《G20深化结构性改革议程》涵盖了改革的优先领域、指导原则和指标体系,展示了G20对有效、有力实施结构性改革的承诺,也是G20促进强劲、可持续、平衡增长努力的一部分。加大对结构性改革的重视将有助于提高潜在增长,使G20经济体更具创新性、强劲、有韧性。

增长框架工作组将寻求机会继续完善《G20深化结构性改革议程》。《G20深化结构性改革议程》将纳入增长框架工作组现有工作中,作为帮助评估各成员结构性改革努力的一项工具。在2016年的基础上,今后可能将能加入其他政策指标和产出指标以强化现有指标体系。此外,增长框架工作组还将继续视情探讨运用指标体系的其他途径,以充实对各国所面临结构性挑战的分析,并监测结构性改革的实施进展。

图6：结构性改革的九大优先领域

图7：结构性改革的九大指导原则

图8：结构性改革的九大优先领域

间的协调和对话。

发展工作组将继续在自身优先领域发挥领导作用,支持协调人推动G20可持续发展工作的开展,同其他工作机制加强配合,帮助其深化对自身重点工作的认识,以共同实现2030年可持续发展议程的有关成果。

发展工作组的具体职责已在附件A中列出。

图9：结构性改革的九大优先领域

问责和参与

G20将根据每届主席国“可持续发展领域”的优先事项推动相关成果,同时对未来主席国设定或增加优先和重点议题保持灵活。

发展工作组将通过其现有的问责框架,每年发布年度工作报告,每3年发布全面责任报告。报告将重点关注G20可持续发展集体行动落实情况。每个相关的工作组或工作机制对自身工作推进情况负责,并通过G20问责机制和程序跟进落实情况。每个相关工作组或工作机制可与发展工作组分享行动进展信息,为发展工作组编制问责报告提供支持。G20确保建立一个连贯、合理、可信赖的问责机制,以支持发展工作组编制报告。

G20认为2030年可持续发展议程全球后续落实和评估工作应由联合国主导,且2016年各国可能只处于制定落实计划的初步规划阶段。G20支持联合国有关进程,承认联合国可持续发展高级别政治论坛在全球后续落实和评估过程中发挥的中心作用。G20成员的集体和国别行动将避免同联合国框架下的报告形成重复。

G20将同低收入和发展中国家、国际组织、民间社会、私营部门及其他相关组织深化合作伙伴关系,以促进全球可持续发展伙伴关系,确保高效落实行动计划。

图10：结构性改革的九大优先领域

国别行动和互学互鉴

在制定务实且富有雄心的集体行动以落实2030年可持续发展议程的同时,G20成员还将率先垂范,自愿分享各自正在落实、初步设想或已规划完成的行动或进程。为促进G20成员之间及与其他国家之间相互学习、交流经验和良好实践,G20成员在包括但不限于以下领域分享各自国别行动和经验:

- 增强公众对2030年可持续发展议程和议程与新出现问题的相关性的认识;
- 结合当地实际情况,将2030年可持续发展议程纳入国家决策;
- 让更多利益攸关方参与到落实可持续发展议程的规划制定过程中;
- 建立横向政策(打破部门藩篱)和纵向政策(将2030年可持续发展议程“本土化”)的一致性;
- 资金支持和能力建设;
- 2030年可持续发展议程后续落实与评估;
- 提高在落实2030年可持续发展议程过程中的风险适应能力;
- 支持低收入和其他发展中国家落实2030年可持续发展议程。

G20成员自愿提交的国别行动已在附件B中列出。

※ ※ ※

附件A:加强G20的一致性和协调—发展工作组的职责(略)

附件B:G20成员国别行动(略)