

# 奥巴马政府的二十国集团战略评析<sup>1</sup>

房广顺 唐彦林

〔内容提要〕源起于美国的金融危机对于美国政府的内外政策产生了重要影响,推动经济尽快复苏成为奥巴马政府的优先议程。承认二十国集团在世界经济和国际社会的重要地位,与二十国集团合作,是美国化解其金融危机和确保经济复苏的关键战略措施之一。奥巴马政府的二十国集团战略有多重动因,最终目的是利用这一新兴的全球治理平台,维护其国际金融领域的主导地位,进而维持其在全球的霸权地位。

关键词:美国外交 奥巴马政府 二十国集团

2008年全球性金融危机爆发后,二十国集团由原来的部长级会议升格为首脑峰会,并逐步成为应对金融危机等全球性重要平台。由于二十国集团在化解金融危机等方面发挥了越来越重要的作用,国际社会普遍关注二十国集团的发展前景。而作为当今世界唯一的“超级大国”,美国对二十国集团这一机制实际上发挥着主导作用,美国的态度对二十国集团的未来发展至关重要。同时,二十国集团内部不同类别成员间的斗争与博弈也在影响着二十国集团的发展。本文通过分析美国政府和学者对二十国集团的相关论述,对奥巴马政府的二十国集团战略、与小布什政府二十国集团战略的异同,以及它对二十国集团发展前景的影响等问题进行探讨。

## 一 奥巴马政府的二十国集团战略

2008年11月14日至15日,二十国集团的第一次首脑峰会在美国首都华盛顿

---

<sup>1</sup> 本文是2010年辽宁省社会科学规划基金重点项目《东北亚地区国际关系发展趋势中的美国因素》(项目编号:L10AGJ002)及辽宁大学“211工程”三期建设项目《后金融危机时代中美关系新发展与国际秩序变革》的成果之一。《美国研究》的匿名审稿专家提出了许多中肯和建设性的修改意见,让作者受益匪浅,在此致以深深谢意,文中疏漏由作者自负。

召开。实际上,当时即将离任的美国总统乔治·W. 布什对召开多国集团峰会以应对金融危机并不热心。举行峰会的想法最初是由欧盟轮值国主席法国总统尼古拉·萨科齐和时任英国首相戈登·布朗提出的。在欧洲国家的游说下,在2008年10月11日七国集团财长会议上,美国同意承办峰会。在2008年召开的首届二十国集团首脑峰会上,小布什总统提出,会议将原有的二十国财长和央行行长直接升格为首脑会议;坚持自由市场经济制度;主张加强国际合作,应对金融危机;反对法国总统萨科齐提出的建立全球监管体系的建议,但主张适度改革国际金融体制,如增强金融市场的透明度、实行问责制、提高金融市场的诚信度、适当改革世界银行和国际货币基金组织等国际金融机构,改革治理结构并考虑扩大发展中国家的代表权和表决权;抵制保护主义,防止建立新的贸易壁垒;承诺处在金融危机中的美国将继续援助发展中国家等。<sup>1</sup>小布什总统的上述构想就是要把二十国集团这一新机制纳入到美国掌控的世界秩序之中,以实现维护美国在国际金融领域的霸主地位和既得利益的战略目标。

奥巴马总统与小布什总统的二十国集团战略目标并无二致。但随着金融危机和美国国内形势的发展变化,美国的自利倾向愈益明显。虽然金融改革仍是重要议题,但汇率问题成为美国关注的重点。美国通过大量发行美元,输出国内通货膨胀,主张通过“经常项目设限”来解决贸易失衡问题。实际上,早在奥巴马总统就职之前,美国布鲁金斯学会的研究人员就为新政府提供了针对二十国集团的具体建议。这些建议包括:应该支持二十国集团成为目前适宜全球治理的顶尖机构;讨论如何完善二十国集团峰会的构成以便在基本不质疑二十国集团框架的情况下,提升其可信性和有效性;支持通过合作的方式解决目前的金融危机,同时重建全球金融体系;做好准备,探索用创新性方法有效管理二十国集团进程。<sup>2</sup>奥巴马就职后,基本采纳了上述建议,最终确立了较为明确的二十国集团总体战略:

首先,承认二十国集团在世界经济乃至国际社会中的重要地位和作用,将二十国集团视为应对国际金融危机、加强国际经济合作的主要平台。

二十国集团的诞生及其发展壮大与全球性金融危机有关。建立二十国集团的设想最初是由美国等七个发达国家的财政部长于1999年6月在德国科隆提出的,目的是防止类似亚洲金融风暴的重演,让有关国家就国际经济、货币政策举行非正式对话,以利于国际金融和货币体系的稳定。成立二十国集团的初衷是,促进工业化国家和新兴经济体展开对话,讨论国际经济、货币政策和金融体系等领域的重要问题,通

<sup>1</sup> <http://www.america.gov/st/econ-chinese/2008/November/20081118144849xjsnomm.is0.5686457.html>

<sup>2</sup> Colin Bradford, Johannes Linn and Paul Martin, “Global Governance Breakthrough: The G20 Summit and the Future Agenda,” *Brookings Policy Brief* # 168, December 2008, p. 5.

过合作来推动国际金融体制改革, 加强国际金融体系架构, 促进经济的稳定和持续增长。2008 年金融危机发生以后, 二十国集团先后召开五次峰会, 协调国际合作, 避免了灾难性全球经济大萧条的出现。2009 年 4 月 2 日, 在伦敦二十国集团峰会结束时, 英国首相布朗宣布, 中国将向国际货币基金组织注资 400 亿美元, 而欧盟和日本分别注资 1000 亿美元。多国注资后, 国际货币基金组织的资金规模将新增 5000 亿美元。二十国集团领导人已承诺提供 1.1 万亿美元作为世界经济恢复信贷, 促进经济增长和就业。2009 年 9 月在匹兹堡举行的第三次峰会上, 各国领袖决定将二十国集团确定为处理全球金融、经济问题的最重要平台。奥巴马说: “我们正在经历一个全球经济困难时期, 靠中庸措施或任何国家单枪匹马的行动都不足以战胜挑战。现在, 二十国集团领导人肩负着采取大胆、全面、协调行动的重任, 不仅要刺激和带动复苏, 而且要开启一个经济接触的新时代, 杜绝类似的危机再度发生。二十国集团会议为一种新的全球经济合作提供了论坛。”<sup>1</sup> 美国正在通过二十国集团维持永久性全球复苏。<sup>2</sup> 2010 年 5 月 28 日, 在美国公布的《国家安全战略》中, 美国已经将重点转移至二十国集团, 以此作为国际经济合作的主要平台, 并正在努力重新平衡全球需求, 使美国增加储蓄及扩大出口, 新兴经济体则需要创造更多的需求。”美国政府的观点也得到了学术界的认同。美国学者普拉萨德(Eswar Prasad) 提出, 二十国集团实际上已经成为设定世界经济复苏议程的机构。美国是这次全球性金融危机的中心, 要想实现正增长还有很长的路要走; 欧洲大陆的经济体特别是法国和德国迅速恢复了活力, 但不大可能实现高增长; 而新兴经济体则是另一番景象, 特别是中国和印度经济在 2008 年陷入困境后不久就迅速扭转了下滑趋势, 实现了引人注目的高增长率。<sup>3</sup> 美国学者金伯利·阿马德奥(Kimberly Amadeo) 认为, 1999 年建立的二十国集团将给发展中国家在全球经济中更多的发言权。二十国集团之所以如此重要是因为“金砖四国”引领着全球经济的发展, 而八国集团的经济增长则在放缓。所以, “金砖四国”对确保全球经济持续繁荣至关重要。过去, 美国和欧洲可以开会决定全球经济问题, 而现在, “金砖四国”在为八国集团提供需求方面变得更加重要。俄罗斯为欧洲提供了大部分天然气, 中国为美国提供了大量的制造业产品, 而印度则向不少发达国家提供了高技术服务。<sup>4</sup>

<sup>1</sup> <http://www.america.gov/st/econ-chinese/2009/March/20090324155736bpuh2.466983e-02.html>

<sup>2</sup> <http://www.america.gov/st/usg-chinese/2010/January/20100128014408SBlebahC0.2082788.html>

<sup>3</sup> <http://www.america.gov/st/usg-chinese/2010/May/20100528163835kkgmast0.8604962.html>

<sup>4</sup> Eswar Prasad, “The World Economy: Bottoming Out or a Respite before the Next Crunch?” *Cato Journal*, Vol. 30, No. 2, (Spring/Summer 2010), pp. 383~384.

<sup>5</sup> Kimberly Amadeo, “G20 – What Is the Group of 20?” available at: [http://useconomy.about.com/od/internationalorganizations/p/G\\_20\\_Group.htm](http://useconomy.about.com/od/internationalorganizations/p/G_20_Group.htm)

其次,要求二十国集团采取配合美国政策的措施,与二十国集团合作是美国化解其金融危机和确保经济复苏的关键战略措施之一。

奥巴马政府认为,切实创造更多的就业机会取决于扩大全球经济。<sup>1</sup>而二十国集团的经济规模非常可观,二十国集团人口占全球人口的 2/3,国内生产总值和在全球贸易中的比重分别占到 85% 和 80%。因此,奥巴马政府明确要求二十国集团配合美国恢复自身经济所采取的一系列行动:(1) 要求二十国集团实施财政刺激方案,配合美国的经济复苏计划,迅速采取行动以刺激经济增长。2009 年美国通过了《美国复苏和重新投资法》(American Recovery and Reinvestment Act),要求二十国集团应当共同承诺鼓励开放贸易和投资,同时遏制会导致危机深化的保护主义。二十国集团其他成员都实施了财政刺激方案;(2) 寻求与二十国集团合作,稳定美国主导的金融体制。奥巴马提出,美国在调查主要银行的资产状况并直接促成贷款,以帮助美国人购物、保住住房、扩大经营等行动上,必须继续得到二十国集团伙伴方的配合。<sup>2</sup>美国将与二十国集团采纳一个共同框架——扩大透明度和坚持问责制,并着力恢复信贷流动这条全球经济增长的生命线;(3) 要求二十国集团配合美国的对外援助行动,维持美国的世界经济领导者角色。2009 年 3 月,奥巴马在演说中指出:“我们肩负着经济、安全和道义三重义务,必须向面临最大风险的国家 and 人民伸出援手。我们如果置他们于不顾,这场危机造成的恶果就将蔓延,进而造成我国产品出口市场进一步缩小,更多美国人失业,延迟我们自身的复苏。二十国集团应当迅速调配资源,以稳定新兴市场,大力加强国际货币基金组织的应急能力,帮助各地区开发银行加快贷款速度。与此同时,美国将支持对口粮保障进行实质性的新投资,帮助最贫困人口渡过今后一段困难时期。”<sup>3</sup>

第三,以领导者自居,为二十国集团未来发展设定议程。

美国财政部长蒂莫西·盖特纳(Timothy F. Geithner)和国家经济委员会(National Economic Council)主任劳伦斯·萨默斯(Lawrence H. Summers)2010 年 6 月 23 日在《华尔街日报》联名发表的《我们在二十国集团峰会的议程》的文章中提出,“二十国集团对确保全球经济增长至关重要,多伦多峰会应该有三个重点议题:(1) 二十国集团必须继续共同努力,继续保障经由巨大努力带来的全球经济复苏。我们必须保证全球需求继续强劲且平衡;(2) 我们需要加紧努力,建立一个全球金融监管框架。进一步推动二十国集团为实现将全球性的机构和市场纳入更透明的监管制度下

<sup>1</sup> <http://www.america.gov/st/business-chinese/2010/June/20100624162427xdiy0.92263.html>

<sup>2</sup> <http://www.america.gov/st/econ-chinese/2009/March/20090324155736bpuh2.466983e-02.html>

<sup>3</sup> <http://www.america.gov/st/econ-chinese/2009/March/20090324155736bpuh2.466983e-02.html>

所作出的努力；(3)我们需要在其他一些对世界未来安全与繁荣至关重要的全球性问题上取得进展。在匹兹堡，二十国集团国家同意逐步取消对低效化石燃料的补贴。美国已经表明美国将如何实现这一目标。二十国集团的协调行动是对抗未来挑战的唯一有效途径。”<sup>1</sup>

上述提议的确成为了二十国集团多伦多峰会的重要内容。2010年6月27日，第四次二十国集团峰会在加拿大多伦多闭幕，会议发表了《二十国集团多伦多峰会宣言》。二十国集团要求各发达国家力求稳定复苏，同时力争在2013年之前将各国目前的财政赤字减半，在2016年前稳定并减少政府债务占各国国内生产总值的比例。在会后举行的新闻发布会上，美国总统奥巴马说，美国同意在短期经济增长和中期财政政策可持续性之间寻求平衡，政府将制定目标，到2013年把目前的财政赤字削减一半。峰会前，由于欧元区爆发债务危机，欧洲国家要求控制和削减财政开支，而美国在整体经济复苏前景不明朗的情况下则希望各国能够继续实施经济刺激计划。<sup>2</sup>

第四，美国将二十国集团视为改革金融秩序并维护美国金融霸权地位的重要舞台。

美国除了将二十国集团视为共商当前国际经济问题的平台之外，还将二十国集团当作推动国际金融秩序改革的重要场所。2009年9月24日至25日，在匹兹堡召开的第三次二十国集团峰会上，各国一致同意，发达国家需将其在国际货币基金组织的部分配额转移给发展中国家，发展中国家的配额将从43%提高到48%。会上发表的《领导人声明》宣布，二十国集团领导人同意将新兴市场和发展中国家在国际货币基金组织的份额至少增加5%，将发展中国家和转轨经济体在世界银行的投票权至少增加3%。2010年4月25日，世界银行春季会议通过了发达国家向发展中国家转移投票权的改革方案，发达国家向发展中国家共转移了3.13%的投票权，使发展中国家整体投票权从44.06%提高到47.19%。美国主动提出提高新兴经济体投票权，将八国集团机制向二十国集团机制过渡，在持续经济干预与国际货币基金组织配额方面与中国等新兴经济体大力合作，以换取这些国家在其他领域，如银行高管薪酬、货币政策等方面对美国的支持，这实际上是美国金融霸权的策略性调整。2010年10月，二十国集团财长和央行行长庆州(Gyeongju)会议就国际货币基金组织份额改革达成“历史性”协议，确认向包括新兴经济体在内代表性不足的国家转移6%以上份额；国际货币基金组织执行董事会11月初就份额和治理改革一揽子方案达成了一

<sup>1</sup> Timothy F. Geithner and Lawrence H. Summers, “Our Agenda for the G20,” *Wall Street Journal*, June 23, 2010.

<sup>2</sup> [http://news.xinhuanet.com/world/2010-06/28/c\\_12271077.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2010-06/28/c_12271077.htm)

致。根据这个份额改革方案,中国的份额将从目前的 3.72% 升至 6.39%,投票权也将从目前的 3.65% 升至 6.07%,将位列美国和日本之后,得到在这一国际组织中的更大话语权。国际货币基金组织治理结构改革方案在二十国集团首尔峰会上获得了批准。“金砖四国”等新兴经济体在国际货币基金组织内的发言权将大幅提高。美国支持国际货币基金组织份额改革具有双重目的:一方面通过增加新兴市场和与发展中国家的份额和表决权,反映国际经济力量对比的变化,增加美国主导的国际金融秩序的合法性,拉拢新兴经济体支持其国际金融改革计划;另一方面减少欧盟在国际货币基金组织的份额和表决权,削弱欧元对美元霸主地位的威胁。实际上,美国只希望对国际金融秩序进行有限的改革,而从改革的结果来看,美国依然保持着对国际货币基金组织和世界银行的控制权。这只是美国金融霸权的策略性调整。

## 二 美国二十国集团战略动因分析

美国二十国集团战略既是为了达到破解金融危机困局、拉动美国经济增长、创造就业机会的短期目标,也是试图化危为机,在美国国家实力下降、新兴经济体崛起的情况下,探索改革国际秩序的新路径,以最终维持美国主导地位的长远打算。

首先,美国二十国集团政策的根本目的是维护美国的国家利益,维持其主导地位。

奥巴马积极推动二十国集团框架发挥作用,目的是在美国难以单独治理全球事务的情况下,通过集体合作,保持美国对国际事务的主导权。从美国、欧盟和新兴经济体对国际金融体系改革的博弈中,可以看出美国的意图。“在历次二十国集团峰会上,美国、欧元区与新兴经济体必将在救市的风险和成本分担、刺激经济增长的货币政策,以及国际金融机构体制变革等方面展开激烈的国家利益博弈。美国最关注的是如何推动各国进一步联手扩大市场资金投入以刺激经济复苏,而并非金融体系的改革。”<sup>1</sup>以法国为代表的欧洲国家则主张重新考虑美元在国际货币体系中的支配地位,实行货币体系多元化和加强金融监管。2010年11月12日,法国经济、工业和就业部长克里斯蒂娜·拉加德(Christine Lagarde)提出了法国在二十国集团的目的和优先议程。在国际货币体系改革方面,拉加德认为,目前美国主导的国际货币体系是无效和效率低下的,国家之间缺乏有效的协调,以及过剩的货币及资本流动危害着全球经济。基于此,她认为有三个方面的问题需要加以解决:(1)不稳定和无规则的资本流动会损害最不发达国家的经济,危害最不发达国家的币值稳定;(2)国际货币体

<sup>1</sup> 王东:《G20如何推动国际金融体系改革》,载《国际融资》,2010年第8期。

系需要多元化, 当今国际货币体系缺乏多元性会导致风险; (3) 关于监管问题, 二十国集团应更好地协调货币政策, 选择更好的金融监管政策。<sup>1</sup> 因此, 欧元区国家主张对美国主导的国际货币体系进行彻底改革, 提升欧元的地位。而美国只主张对国际货币体系进行诸如适当加强监管、有限增加新兴国家在国际货币基金组织和世界银行中的份额等有限改革。

从目前进行的改革来看, 欧洲在国际金融机构中的份额和表决权在下降, 美国依旧把持着对国际货币基金组织和世界银行的控制权。维持美国的霸权是奥巴马政府的既定目标。早在 2007 年, 奥巴马就在当年的《外交》杂志上发表文章, 阐述他的对外政策构想, 提出美国必须以负责任的方式结束伊拉克战争, 同时重新确立美国的领导地位, 以应对新的全球性挑战并抓住种种新契机。希拉里·克林顿国务卿则表示, “单靠美国无法解决最为紧迫的(国际)问题, 而没有美国, 世界也无法解决这些问题。我相信, 世界一向需要美国的主导, 而现在仍然需要。现在的问题不是美国能否或是否应该担当领导, 而是美国如何在 21 世纪领导世界。只要美国信守理念, 并采纳符合时代要求的战略, 它就将始终是一个国际领袖。”<sup>2</sup>

其次, 金融危机在一定程度上削弱了美国霸权, 世界权力转移出现新特点。

2008 年, 美国国家情报委员会对未来国际社会的发展进行了评估。该报告称, 由于中国、印度和其他国家的崛起, 全球多级体系正在出现。以前从未出现过的财富和经济实力从西方向东方的转移正在进行, 并将持续下去。美国将继续保持世界上最强大国家的地位, 但优势会逐渐减少。”二十国集团的兴起反映了国际舞台的权力转移, 反映了权力从西方国家向发展中国家转移的趋势。而更为重要的是, 伴随着世界政治多极化和经济全球化的进展, 各国相互依赖程度日益加深, 国际格局呈现复杂、多元和多重因素相互影响的态势。约瑟夫·奈曾形象地指出, 国际力量格局不再是简单的单极或者多极, 而是一个复杂的、具有军事、经济和多类行为体的三维尺度的立体格局。第一维是军事的。国际军事力量格局仍然是单极的, 以美国为首; 第二维是经济的。国际经济力量格局已经呈多极化趋势, 以美国、欧洲、日本与中国各占一极。美国在这一维中不占有霸权地位, 需要平等地与其他几极讨价还价; 第三维包括所有政府以外的跨国行为, 其中包括银行之间的大额电子转账交易、恐怖分子的武器交易、黑客攻击、全球气候变暖, 以及传染病的流行等。在这一维中, 力量是分散的。这一维给安全带来了新的定义, 传统的第一维中的军事力量已经不能简单地解

<sup>1</sup> Christine Lagarde, “French Priorities for the G20: The Choice of Ambition,” available at: <http://www.carnegieendowment.org/events/?fa=eventDetail&id=3041>

<sup>2</sup> <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>

» National Intelligence Council, “Global Trends 2025: A Transformed World,” NIC 2008-003, p. iv.

决这些威胁。因此,他建议美国依靠军事力量实行霸权主义外交政策,就如同建议美国在这样一个三维的棋局里扮演一个只有一维思维的棋手,其结果注定是要失败的。<sup>1</sup> 有美国学者从全球治理的角度对八国集团和二十国集团进行了比较分析,阐述了建立二十国集团的必要性。他们认为,诸如全球贸易谈判僵局、禽流感的威胁、伊朗发展核武器及与全球贫困斗争等全球性挑战,都需要有更加具有包容性、代表性和效率更高的全球治理新途径。八国集团作为8个工业化国家的论坛,由20世纪中期的发达国家构成,不包含21世纪的新兴大国,已经逐渐变得缺乏效力、代表性与合法性。美国的全球利益可以通过增加全球发展进程的包容性和有效性得以实现,而不是坚守过时、形式化和缺乏代表性的八国集团平台。因此,最适宜和实用的解决办法是将八国集团扩展为二十国集团:通过将主要的新兴经济体纳入全球治理体系,鼓励它们为解决全球性问题做出建设性贡献,分担工业化国家不能独立承担的挑战。<sup>2</sup> 新兴经济体的崛起和全球范围内国与国相互依赖的发展,促使美国做出了这样的战略调整。

第三,提升二十国集团地位,加强与二十国集团合作,是奥巴马政府实施“巧实力”外交政策的重要组成部分。

安德鲁·赫里尔(Andrew Hurrell)指出,“当进入霸权弱化的时期,可供华盛顿选择的方案主要有三种:最有可能的一种是全心全意地拥抱自由主义的多边主义;第二种选择是重新运用国际制度,但同时按能密切反映目前美国利益的方式尽量改革这些国际制度;第三种选择是重新关注美国外交政策中的长期因素,也就是构建轴心—轮辐体系,通过这样的方式,与主要新兴大国和地区力量发展关系。”<sup>3</sup> 从奥巴马执政以来的外交实践来看,奥巴马政府综合采取了上述三种战略。落实到外交政策上,就是明确提出并积极实践“巧实力”外交政策。从目前情况看,修补小布什政府时期造成的外交创伤、提升美国软实力、倚重多边主义、在自身实力相对下降的背景下维持美国霸权地位,成为奥巴马政府“巧实力”外交政策的主要内容。国务卿希拉里·克林顿对“巧实力”外交表述为:要通过灵巧运用可由美国支配的所有政策工具,包括外交、经济、军事、政治、法律和文化等各种手段,恢复美国的全球领导力。<sup>4</sup> 奥巴马政府认识到,美国和全世界面临的巨大挑战包括正在进行的战争和地区冲突、全

<sup>1</sup> Joseph S. Nye, Jr., “Recovering American Leadership,” *Survival*, Vol. 50, No. 1, (February/March 2008), pp. 55~68.

<sup>2</sup> Johannes F. Linn And Colin I. Bradford, Jr., “Pragmatic Reform of Global Governance: Creating an L20 Summit Forum,” *The Brookings Institution Policy Brief* # 152, April 2006, p. 1.

<sup>3</sup> Andrew Hurrell, “Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers?” *International Affairs*, Vol. 82, No. 1, January 2006, p. 12.

<sup>4</sup> <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>



球经济危机、恐怖主义、大规模杀伤性武器、气候变化、世界性贫困、不安全食品和流行疾病等。有时候,军事力量对于保护美国人民和美国利益是必需的。但是,外交和发展对于构建一个和平、稳定和繁荣的世界来说,将是同等重要的。这就是“巧实力”的本质。<sup>1</sup> 奥巴马政府“巧实力”外交的重要内容之一,就是重新认识和运用多边主义。美国学者建议,如果多边主义被有效地运用,美国就能重建在国际社会的声望,从而为美国在全球的国家利益和行动提供更大的合法性。<sup>2</sup> 在金融危机背景下,奥巴马政府外交政策以重振美国经济为核心,它在对外政策方式方法上,倾向于采用多边合作的策略以振兴美国经济。奥巴马政府注重多边主义主要表现在三个途径上:一是积极加强与联合国的关系;二是确保美国在八国集团中的领导地位,修补其与其他发达国家的关系;三是积极参加二十国集团的行动,与发展中国家合作应对全球挑战,提升美国软实力。

### 三 二十国集团的发展前景

国际金融和全球经济的好转,显示出二十国集团在全球治理中的重要作用和显著地位。有中国学者认为,“二十国集团在后金融危机时代的走向取决于国际力量对比的变化,只要国际力量对比继续朝着有利于新兴经济体的方向转变,国际体系的改革进程就不可逆转,二十国集团就不大可能重回危机前的那种沉寂状态,但受各种复杂因素影响,其发展前景也存在不确定性。”<sup>3</sup>

美国学者普拉萨德(Eswar Prasad)分析了存在不确定性的重要根源:这个论坛的不同国家集团还存在着实质上和观念上的分歧,在面临最严重金融危机、各种经济体开始出现返祖现象的时候,这种分歧越发变得明显;美国和英国保持着盎格鲁-撒克逊人对市场力量的强烈推崇,而法国和德国带领欧洲经济体希望增加监管的范围和力度;主要的新兴经济体大多关心如何融入一个新的国际调控框架。要想使二十国集团运作起来需要应对三个方面的挑战:界定论坛的目标、确定定量的标准和执行机制。由于二十国集团中的主要国家对上述三个方面有着完全不同的观点,这意味着会有潜在的冲突。有的国家从政策变量角度来界定二十国集团的目标——财政平衡和实施监管政策;而其他国家关注结果变量,即应该将经常账户收支包括在框架之中。即使各国就目标达成了一致,比如将经常账户收支设定为国内生产总值的3%,

<sup>1</sup> <http://www.state.gov/r/pa/sdp/fs/2009/122579.htm>

<sup>2</sup> Johanna Mendelson Forman, *Investing in a New Multilateralism: A Smart Power Approach to the United Nations*, Center for Strategic and International Studies, Smart Power Initiative, January 2009, p. 13.

<sup>3</sup> 钟龙彪:《浅析20国集团在全球治理中的角色嬗变》,载《现代国际关系》,2010年第4期,第14页。

也不大可能就定量标准取得一致。各国即使就目标和标准都取得了一致意见,最重要的问题仍然没有解决,也就是缺乏有效的机制使国家做出可信的承诺来实现确定的目标。缺乏有效机制,就容易出现欺骗。国际货币基金组织承担了二十国集团管理者的角色。现在需要的是一个强有力的实施者来采取哪怕是象征性的行动来反对不履行承诺的国家。<sup>1</sup>

二十国集团内部分歧和二十国集团本身的机制建设,是二十国集团未来发展前景的重要影响因素。美国学者迈克尔·佩蒂斯(Michael Pettis)认为,“参加伦敦二十国集团会议的各国领导人就采取一些具有实质意义或者象征意义的措施达成了一致,但他们回避了引起主要经济强国分化的真正议题,因此,他们不能解决全球贸易和投资不平衡的根本原因。而这几乎是不可避免的,因为在理解全球金融危机的原因方面,中国、欧洲和美国有着不可调和的概念框架。此外,它们彼此冲突的国内政治约束也很难就如何解决问题达成一致。”<sup>2</sup>

此外,还有诸多因素影响二十国集团的未来走向。比如,美国和欧洲尽管有分歧,但在发达国家应该主导二十国集团领导权的问题上观点是一致的。新兴经济体在二十国集团中仍处于弱势地位,它们不断地被发达国家要求承担各种义务。发达国家在解决金融危机和恢复全球经济上,迫不得已将合作的中心转移至二十国集团,但政治和安全问题仍依靠发达国家组成的七国集团来解决。因此,发达国家在面对二十国集团发展前景时,始终做着两手准备:一方面参加二十国集团,另一方面试图构建自己能够得心应手控制的多边治理机构。如法国、德国和意大利倾向于构建八国集团和六个发展中国家(中国、印度、巴西、墨西哥、一个阿拉伯国家和一个非洲国家)组建的十四国集团,并成为“改变世界治理方式的联盟”。在华盛顿召开第一次金融峰会时,法国总统萨科奇当时就提出召开十四国集团会议而不是二十国峰会。同时,萨科奇希望在2011年法国担任轮值主席国期间实现由八国集团向十四国集团的转变。<sup>3</sup>美国则倾向于与其盟友发展更紧密的关系。发展中国家希望推动二十国集团继续发展,但发展中国家在国际体系中弱势地位不能确保二十国集团的顺利健康发展。

作为当今世界唯一的超级大国,美国的态度对二十国集团的发展至关重要。从目前来看,美国的态度对二十国集团的发展具有明显的双重作用。一方面,美国对

<sup>1</sup> Eswar Prasad, “The World Economy: Bottoming Out or a Respite before the Next Crunch?” *Cato Journal*, Vol. 30, No. 2 (Spring/Summer 2010), pp. 387~ 388.

<sup>2</sup> Michael Pettis, “The G20 Meetings: No Common Framework, No Consensus,” *Policy Brief # 79*, May 2009, p. 1.

<sup>3</sup> <http://www.ambafrance-cn.org/>

二十国集团的积极参与无疑为推动二十国集团的发展注入了活力,并在一定程度上解决了二十国集团的领导权问题,引领了二十国集团的发展;另一方面,美国借助二十国集团,拒绝对包括国际金融秩序在内的国际经济秩序进行实质性改革以维持其金融乃至经济霸主的做法,必然引发它与其他发达国家、发展中国家的尖锐矛盾,从而阻碍二十国集团的发展。从目前情况来看,二十国集团在协调全球刺激计划、促进金融体制改革和增强全球金融系统稳定方面采取了有效措施,与此同时,二十国集团已经成为新兴市场大国发出更强声音的重要论坛。作为最大的发展中国家和“金砖四国”的重要成员,中国将积极推动二十国集团的发展。

**房广顺:** 辽宁大学马克思主义学院教授

**唐彦林:** 辽宁大学国际关系学院副教授

A variety of factors affect the impact of American soft power in the world. The principal factor is the American policy, and the national interest lies as the driving force behind American soft power. If exercised at a wrong time in a wrong place, American cultural values would face the paradox of undermining the influence of American soft power. Cultural conflicts and anti-Americanism do sometimes stem from American culture itself. Unfortunately, within the American soft power, there is a split between political influence and cultural values. Such a split and mismatch is one of the factors that restrict the development of American soft power.

## ARTICLES

### Obama Administration's Strategy towards G20 ..... *Fang Guangshun and Tang Yanlin* (70)

The financial crisis which originated in the United States has great impact on the Obama Administration's domestic and foreign policy agenda. Promoting economic recovery has become the Obama Administration's top priority. To recognize G20's important role in world economy and cooperate with G20 has been one of the Obama Administration's strategies to solve the financial crisis and achieve economic growth. There are multiple driving forces behind the Obama Administration's strategy towards G20, yet its ultimate purpose is to maintain US leading position in international finance and hegemony in the world.

### The Obama Administration's Taiwan Strait Policy and Its Impacts ..... *Xia Liping* (81)

The Obama administration has basically carried over Bush's Taiwan Strait policy in his second term, and has added some new measures as well. At present, the United States needs stable Sin-U.S. relations for its global strategy, so the Obama administration has a positive view of the peaceful development of the relations between the two sides across the Taiwan Strait. However, it puts more emphasis on the importance of the stability of the relations. The Obama administration has supported Taiwan to expand its "international space" and continued the policy of U.S. arms sales to Taiwan. Although the Obama administration has been in favor of the signing of the cross-strait Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA), it has made great efforts to deepen and expand the economic and trade rela