

浅析 20国集团在全球治理中的角色嬗变

钟龙彪

[内容提要] 20国集团成立以来,组织运行机制不断完善,议题逐渐调整扩大,地位作用明显提高,业已从全球治理的边缘走向中心,成为国际经济合作的主要平台。20国集团能实现自身角色定位的嬗变,根本原因在于经济全球化的深入发展导致全球性问题层出不穷,各国相互依存加深,传统的以发达国家为重心的全球治理模式失效。发达国家需要发展中国家的合作,尤其需要借重发展中大国的力量以实现有效的全球治理,解决全球性问题。在后金融危机时代,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,20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。

[关键词] 20国集团 全球治理 角色

[作者简介] 钟龙彪,中共天津市委党校副教授、博士,主要从事国际组织和外交学研究。

20国集团近年来在应对国际金融危机、促进世界经济复苏中表现突出,其地位和作用明显提高,已从全球治理的边缘走向中心,成为国际经济合作的主要平台。20国集团在各种全球性问题层出不穷、由西方主导的传统国际机制运转“失灵”,而那些包括了发展中新兴大国、成员之间地位更为平等、规模适中、效率更高的新兴国际对话协调机制展现出勃勃生机的背景下实现了自身角色定位的嬗变,组织运行机制不断完善,议题逐渐调整扩大,其在后金融危机时代的走向令世人关注。

20国集团在全球治理中的角色嬗变

20国集团的产生有其深刻的历史背景。二战后以布雷顿森林体系为基石的世界经济秩序确立了西方发达国家主导全球经济治理的地位,发展中国家难以平等地位与发达国家共同参与。冷战结束后,随着经济全球化的深入发展,全球性问题层出不穷,尤其是1997年东亚金融危机的爆发使国际社会认识到,国际金融问题的解决除西方发达国家外,还需要新兴经济体的参与。为将发展中国家纳入由其主导的金融秩序,避免今后类似东亚金融风暴的危

机再度发生,殃及自身,1999年6月在德国科隆召开的七国集团财长会议酝酿“共同努力建立在布雷顿森林体系框架中的有影响国家间的非正式对话机制”。同年9月,七国集团财长和央行行长在华盛顿发表声明,建议“扩大有影响国家间在重大经济和金融政策问题上的对话,加强合作,以实现有益于全球的世界经济稳定、持续增长”,邀请“世界各地有影响国家的同事”12月在柏林举行会议,商讨建立一种代表性更广泛的对话协调机制。¹ 12月16日,应邀参加会议的20国财长和央行行长在柏林举行会议,20国集团正式成立。

20国集团成立后,由于世界经济金融秩序比较稳定,在全球经济治理中一直处于边缘位置,未能充分发挥作用,并不为世人所关注。2008年由美国次贷危机引发的国际金融危机爆发后,由于发达国家取代发展中国家成为金融危机的策源地和重灾区,

¹ 2007年3月24-25日在南非比勒陀利亚举行的20国集团代表会议决定成立一个研究小组,总结20国集团成立以来的历史。小组成员由20国集团成员派出,负责人是加拿大的詹姆斯·鲍威尔(James Powell)。关于20国集团的酝酿和创立过程,参见该小组的研究报告:“The Group of Twenty: A History”, http://www.g20.org/Documents/history_report_dnl.pdf pp 8-20 (上网时间:2010年2月20日)

自身实力受到重创,难以自救,需要借重发展中国家尤其是新兴大国的力量摆脱危机,20国集团的重要作用凸显,开始从后台走到前台,从边缘走向中心,无论是其组织运行机制,还是其议题选择、地位作用,都发生了引人注目的变化。

首先,组织运行机制实现重大突破,在长期的单一的部长级会议形式之上增加了首脑峰会,权威性空前增强。20国集团成立以来一直以非正式的部长级会议形式运行,不设常设秘书处,主席采取轮换制,其成员国财长和央行行长每年举行一次会议和一至两次副手级会议。每年的部长级例会一般与七国集团财长会议相衔接,通常在年末举行。会议由主席国及一些国际机构(如世界银行和国际货币基金组织)和外部专家提供相应秘书服务和支持,并可根据需要成立工作小组,就一些重大问题进行评审和提出对策建议。由于参加部长级例会的官员级别、权力有限,不可避免地影响了该集团的权威性和影响力。2008年爆发的世界金融危机暴露了现行国际经济金融体系的诸多弊端,法国主动提议召开20国集团金融峰会,并得到了美国的认可和其他国家的响应。20国集团峰会在危机中应运而生,日益发挥重要作用。2008年11月15日,20国集团首脑在美国华盛顿举行了首次金融峰会,以应对由美国次贷危机升级成的全球性金融危机;2009年4月2日,20国集团领导人在英国伦敦举行第二次金融市场和世界经济峰会,同年9月在美国匹兹堡再次举行峰会。这三次峰会都取得了重要成果,尤其是第三次峰会两个突出的亮点:一是国际金融体系改革在峰会上取得进展,会上发表的《领导人声明》宣布,20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%;二是就今后20国集团以及全球经济治理结构的走向做出决定。在《领导人声明》中,宣布20国集团将成为“国际经济合作的主要论坛”,20国集团峰会将机制化,自2011年起每年举行一次。这一决定意味着20国集团组织运行机制更为完善,将成为全球经济治理的主要平台。

其次,随着国际形势的变化,议题由最初的维护

金融稳定逐步扩展为促进全球经济增长、改革国际金融机构乃至应对气候变化,涉及领域更为广泛。维护金融稳定是20国集团成立之初的工作重点,主要目的是防止类似东亚金融危机再度爆发。2000年10月24-25日在加拿大蒙特利尔举行的20国财长会议讨论了经济全球化以及如何防止和解决具有全球性影响的金融危机问题,达成了旨在推动经济全球化和共同对付金融危机的“蒙特利尔共识”,主要包括:共同推动经济、贸易全球化,使其成果惠及发展中国家;改革国际货币基金组织等国际金融机构,增加这些机构的透明度;继续朝建立统一的国际金融标准和规则的方向努力,以增强联合抵御金融危机的能力;对债务沉重的国家进行援助,帮助这些国家进入全球经济体系;在农业研究、环境保护和艾滋病等疾病的防治方面加强合作。此后,议题不断增加。2001年“9·11事件”发生后,当年在渥太华举行的20国财长和央行行长会议着重讨论了各国如何在财经领域就打击恐怖主义开展合作等问题;2003年在墨西哥城市莫雷利亚举行的第5次财长和央行行长年会上,增加了防止滥用金融体系、提高透明度和加强信息交流等三项议程;2004年11月20日在德国首都柏林举行的第6次财长与央行行长会议,又增加了人口与增长、地区经济一体化等议题;2005年10月15-16日在北京举行的第7次财长与央行行长会议除发表例行的《联合声明》外,作为两个具体成果,还发表了《二十国关于布雷顿森林机构改革的声明》和《二十国有关全球发展问题的声明》,包括国际货币基金组织和世界银行的布雷顿森林体系结构性改革开始提上议事日程;2006年11月18-19日在澳大利亚第二大城市墨尔本举行的第8次20国集团财长和央行行长会议,探讨了能源与矿产问题的解决办法。2008年金融危机爆发后,反金融危机成为主要议题。与会代表在当年11月8-9日在巴西圣保罗举行的20国集团财长和央行行长年会上,一致认为有必要改革目前的国际金融体系,采取共同行动应对全球金融危机。2009年3月14日,20国集团财长和央行行长会议在英国首都伦敦以南约50公里的霍舍姆举行,同意进一步行动恢复全球经济增长,推进国际金融体系改革。在迄今已举

行的三次 20 国集团峰会上, 议题更加广泛。华盛顿峰会主要议题包括: 评估国际社会在应对金融危机方面取得的进展, 讨论金融危机产生的原因, 共商促进全球经济发展的举措, 探讨加强国际金融领域监管规范、推进国际金融体系改革等问题。伦敦金融峰会主要议题有 6 个: 复苏全球经济、增资国际货币基金组织、恢复放贷、加强金融监管和反对保护主义。匹兹堡峰会主要议题涵盖推动全球经济复苏、转变经济发展方式、国际金融体系改革、气候变化融资等。20 国集团的议程如今已完全超出最初的设想, 涉及领域日益广泛。

第三, 在全球经济治理体系中的地位和作用明显提高, 影响力日益增大。20 国集团成立以来因作用有限并不为人重视。“2008 年由美国次贷危机引发的世界金融危机提升了 20 国集团的地位和影响力, 使其几乎成为世界经济的最高决策机构, 这样的变化堪称一场国际革命”¹, 尤其是以 20 国集团第三次金融峰会为转折点, 20 国集团进入了一个新的阶段, 成为协调全球经济政策的一个基本平台。基辛格认为, “在国际事务中, 曾经由七国集团或八国集团扮演的角色正在被 20 国集团所取代, 20 国集团将成为未来数十年内处理国际事务的重要平台。”² 英国智库伦敦国际战略研究所专家奈杰尔·英克斯特也认为, “20 国集团作为一个机构正日趋成熟, 它在应对全球经济危机方面起到了十分有效的作用。”³

20 国集团作为新兴的国际对话协调机制尚处于兴起阶段, 但它在全球治理中的角色嬗变对当今国际政治经济的发展已经并将继续产生积极、深远的影响。以中国、印度、巴西等为代表的主要新兴经济体和欧美主要发达国家一道, 共同讨论全球性的经济议题, 共同促进世界繁荣和发展, 有利于全球性问题的更有效解决, 维护世界的和平、繁荣和稳定; 有助于推进国际关系民主化, 维护发展中国家利益; 有益于改变不合理的国际经济政治秩序, 促进南北关系均衡发展。

20 国集团角色嬗变的背景及原因

20 国集团之所以能在应对国际金融危机中发

挥作用, 实现自身角色定位的嬗变, 有着深刻、复杂的背景, 其根本原因在于经济全球化的深入发展导致全球性问题层出不穷并日益严重, 各国相互依存加深, 传统的以发达国家为重心的全球治理模式失效。为实现有效的全球治理, 解决全球性问题, 发达国家需要发展中国家的合作, 尤其需要借重发展中大国的力量。国际格局的变化必然推动国际秩序的变革, 国际金融危机推动、加快了国际体系的转换, 催生了 20 国集团在全球治理中的角色升级。

首先, 全球化的深入发展导致大量全球性问题的产生, 各国之间相互依赖程度加深, 在客观上要求加强南北协调, 以实现全球治理。冷战后世界经济发展的一个重要特点, 就是经济活动全面国际化的加速发展。各国经济上的相互依存和相互渗透不断加深, 商品、劳务和资金的国际流动大大超过国内市场的扩展。世界贸易增长越来越高于经济增长, 资金流动更快于贸易的发展。在经济全球化进程中, 作为世界经济运行核心的国际金融已成为当前世界经济一体化程度最高的领域。金融一体化在促进了生产、资本国际化和国际投资发展的同时, 也加大了国际金融风险。⁴ 20 世纪以来先后发生了 1994 年 12 月的墨西哥金融危机、1997 年 7 月的东南亚金融危机、2002 年 12 月的阿根廷金融危机, 2008 年又爆发了世界金融危机。此次金融危机与前几次发端于发展中国家的金融危机不同, 它发生在世界最发达的国家美国, 并由此扩散到全球, 从金融领域扩散到实体经济领域, 严重影响了世界经济发展。应对此次国际金融危机的这种变化必须依靠南北协调、共同努力。此外, 面对气候变暖、环境恶化、疫病和自然灾害、能源资源和粮食安全、恐怖主义蔓延等关系人类生存和发展的全球性问题, 任何国家都无法置身事外, 也难以单独应对, 国际社会必须加强合作,

¹ “德媒: 二十国集团十周岁”, 《国际财经时报》, 2009 年 12 月 15 日。

² “新调整 新发展——五大洲专家详解 2009 年国际形势”, 新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2009-12/16/content_12657501.htm. (上网时间: 2010 年 1 月 20 日)

³ “专访: 英国智库专家认为美国影响力正在下降”, 新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2009-12/21/content_12680868.htm. (上网时间: 2010 年 1 月 20 日)

⁴ 刘青建: “八国集团框架下的南北对话探析”, 《现代国际关系》2007 年第 11 期, 第 62 页。

共同应对这些挑战。

其次,发展中大国的群体性发展和崛起,正在改变国际力量对比,改革全球治理模式的诉求日益增强。从表面看,世界金融危机是20国集团转型、升级的直接原因,但更为深刻的背景是发展中国家群体性崛起带来的国际经济体系变革。如果没有新兴经济体的崛起,即使发生严重的全球金融危机,发达国家也不需要借重它们的力量,更不会考虑、满足它们改进全球经济治理的相关诉求。进入新世纪以来,新兴经济体与发达国家之间的力量差距明显缩小:从国内生产总值看,截至2008年底,新兴经济体9国(中、俄、印及巴西、越南、印尼、南非、土耳其、阿根廷)GDP总量占全球的比重已从2000年的11%升至15.7%,七国集团占全球GDP的比重则从77%降到55.8%;从经济拉动力看,“金砖四国”2004—2008年对世界经济增长的贡献率每年都达到50%,全球石油、金属和粮食消费增幅的90%和80%都来自新兴经济体和发展中国家,而美国、西方7国2008年对全球GDP增长的贡献率仅分别为9%和21%;从国际竞争力看,2008年中、俄、印等国在世界经济论坛年度国际竞争力的排名较2001年都明显前移,分别由列39、63和57位升至30、51和50位。美国《财富》杂志每年公布的世界企业500强名单中,仅中(内地)、俄、韩、印和巴西5国的上榜企业总数就从2000年的25家上升到2008年的68家。¹这种经济力量变化打破了上世纪90年代西方发达国家独享世界经济主导地位的局面,有利于世界经济逐步趋向相对均衡。随着世界经济格局的变化,发展中大国日益强烈希望提高对国际事务的发言权和决策权,要求改变或改革现行的国际体系和机构,更多地参与“全球治理”;主张通过维护世界和平、促进共同发展、构建互利共赢的合作局面来推进世界政治利益格局的和谐化。20国集团在全球治理中的角色嬗变是全球议事格局适应经济格局变化作出的必然调整。

第三,在全球性问题增多、国际力量对比发生变化的情况下,传统的由发达国家主导的全球治理模式越来越缺乏合法性、权威性和有效性,需要新兴的国际对话协调机制。冷战后,全球性的经济问题主

要在八国集团中进行讨论和决策。由欧美主要发达国家组成的八国集团主要代表发达国家的利益,发展中国家的立场和利益得不到反映。虽然最近几届八国集团峰会邀请了中、印等主要新兴经济体列席,但话语权仍掌握在发达国家手中。八国集团作为西方主要国家最重要的非正式会晤机制自建立以来就遭到广泛批评,其中最主要的是批评它缺少合法性、代表性和透明度。发达工业化国家在全球经济中的重要地位不断下降,已经没有能力单独有效主导全球经济事务,没有其他重要国家的参与将很难管理世界经济。²相反,20国集团占世界国民生产总值的90%,世界贸易的80%,并占世界人口的2/3,它反映了10年来世界经济的巨大变化,充分体现了世界权力格局的变化。”与八国集团相比较,20国集团更具代表性,从而能够更加有效地解决全球性经济问题。

第四,金融危机这一重大事变加速了国际格局转换和国际体系转型的进程,促进了20国集团在全球治理中地位的提高。在2008年爆发的金融危机中,发达国家是重灾区,需要发展中国家尤其是新兴大国的帮助。相比其他机制,20国集团涵盖了中、俄、印等新兴大国,而且这个机制也得到发展中国家的广泛认同,具有合法性,所以对发达国家的吸引力也更大。发达国家借重发展中国家摆脱危机的主观需求和新兴大国改革国际秩序的主观要求的增强,推动了20国集团在全球治理中发挥更大作用。

20国集团大步前行的制约因素

1997年的东亚金融危机催生了20国集团的创立,2008年的世界金融危机又推进了20国集团的转型、升级,使其成为发达国家应对发展中国家群体性崛起的适当机制。经过金融危机,西方传统大国实力虽相对削弱,但绝对实力仍占主导,而且主导国际规则的改革和话语权;新兴力量虽然表现出很强烈

¹ 中国现代国际关系研究院:《国际战略与安全形势评估》时事出版社,2009年,第4—5页。

² [德]托马斯·菲斯:“超越八国集团的全球治理:高峰会议机制的改革前景”,《世界经济与政治》2007年第9期,第57页。

³ “德媒:二十国集团十周岁”,《国际财经时报》,2009年12月15日。

的崛起势头,但受实力限制及内部分歧的影响,在国际机制中的话语权有限,国际体系的转型将是一个长期、复杂、曲折的过程。20国集团作为新兴的国际对话协调机制,未来的发展空间很大,但作为众多的新兴机制之一,也存在不确定性。

20国集团作为一个政府间经济组织未来在处理全球经济议题方面将成为最重要的框架,但这并不意味着七国集团被彻底边缘化,七国集团仍可能在金融领域发挥自己的优势。在全球治理方面,20国集团无疑正在扮演重要角色,但这个组织将不会达到联合国的水平,虽然它可能也会涉及一些同经济议题发生关联的其他全球性议题,比如气候变化、核扩散等,但这个组织的主要职能仍将集中于经济领域,而不会成为一个处理所有全球性议题的平台,“功能溢出”不大可能作用于该组织,使其转变为一个政治类组织。

西方传统大国相对实力受损和新兴大国群体性崛起,这两种趋势在后金融危机时代都可能进一步强化,未来20国集团仍是西方传统大国国际协调机制的选择之一。在匹兹堡峰会上,虽然美国支持将20国集团作为国际经济合作的主要平台,实际上取代了八国集团的地位,但这并不意味着美国从此就有意大幅提升20国集团的地位和作用。维持20国集团框架,对发达国家而言是选项之一,并不是唯一的选择,同时它们也在根据形势变化推动建立各种其他不同形式的多边机制。美国积极推动召开经济大国能源安全和气候变化峰会,而且有意促进这个论坛性质的会议机制化。最近,在七国集团财长和央行行长会议上,美国又非正式地提出“四国集团”(即美欧中日)概念。其背后的意图很明显,就是要打造对其有利的、由其主导的多边机制。法国、德国和意大利在八国集团峰会期间积极呼吁吸收6个发展中国家组成十四国集团,并希望将其打造为“21世纪全球治理的核心机构”。相比而言,由于实力有限,虽然发展中国家有意继续推动20国集团在全球治理中发挥更大作用,但发言权不够。目前来看,美欧仍然在主导20国集团的议题设置和发展方向,发展中国家很难施加实质性的影响。在发达国家眼中,新兴大国更多是“钱袋子”,有需要的时候就赋

予它们一定的平等地位,以便顺利地拿到有利于自身摆脱危机的资金。从这个方面看,发达国家主要是将20国集团作为发展中国家帮助它们摆脱危机的平台和工具,但绝不容许20国集团最终挑战其在全球治理体系中的主导地位。这对20国集团的发展前景不能不说是一大限制。¹

不仅如此,从20国集团的执行机制看,前景也并不乐观。20国集团三次峰会都提出了行动规划,并交给国际货币基金组织和世界银行等机构来实施,但由于目标过于宏大,虚大于实,而且一些规划涉及到利益格局重新调整等根本性问题,落实难度很大。在某些方面,20国集团承诺大于行动,并且许多承诺流于形式,乃至出现言行不一。贸易保护问题就是突出一例。据独立监测机构“全球贸易警报”公布的数据,自华盛顿金融峰会以来,20国集团成员实施了121项贸易保护主义措施,另有134项在酝酿过程中。中国成为最大受害者,2009年前三季度,共有19个国家和地区对中国产品发起88起贸易调查,包括17起反倾销和9起反补贴调查,涉及金额总计102亿美元。²20国集团本质上仍然只是一个论坛性质的组织,没有常设机构,没有理事会、秘书处,更没有执行、监督权力,所以实际执行的效果并不是很理想,尤其是对发展中国家的诸多承诺口惠而实不至。如果这种状况得不到改变,势必影响20国集团的声誉,影响世界对它的信任,进而阻碍其发展。

综上所述,20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,20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。○

(责任编辑:蒋裕国)

¹ 萧舒、宫玉萍:“三次峰会后看二十国集团的发展”,《当代世界》2009年第11期,第51页。

² “二十国集团合作一年启示录”,中国广播网, http://www.cnr.cn/allnews/200911/20091114_505620336.html (上网时间:2010年1月20日)