

二十国集团的崛起与中国外交的对策

敖云波

【摘要】 G20 崛起进程对中国也是一把“双刃剑”,对中国的发展是既有机遇,也有挑战,但总体看机遇大于挑战。中国外交在应对 G20 崛起进程方面的工作重点应该是把推动 G20 进程中中国加快发展方式转变,调整经济结构有机结合起来,积极有为地施展外交战略与策略,使 G20 进程更好地服务于促进中国国内的转变经济发展方式和调整经济结构两大战略任务。

【关键词】 二十国集团; 全球经济治理; 中国外交; 对策

【中图分类号】 D81 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2010)04-0122-05

【基金项目】 本文系北京市教育委员会 2010 年学科与研究生教育建设项目阶段性成果之一; 2010 年度国家社科基金项目“党的十六大以来中国特色社会主义外交理论与实践研究”(10BKS069)阶段性成果之一。

【作者简介】 敖云波(1964-),女,华中师范大学博士研究生,北京信息科技大学人文社科学院副教授,主要研究方向为中国外交。

一、G20 崛起的时代背景

二十国集团(Group of Twenty, G20) 由 19 个成员国和欧盟共同组成,于 1999 年 9 月 25 日在美国华盛顿由 G7 宣布成立,同年 12 月 16 日,其创始会议在德国柏林正式举行,会议重点讨论了汇率制度、外债、资本流动等问题。G20 是一个国际经济合作论坛,属于布雷顿森林体系框架内非正式对话的一种机制,宗旨是推动发达国家和新兴市场国家之间就实质性问题进行讨论和研究,以寻求合作并促进国际金融稳定和经济持续发展。2008 年始于美国的金融风暴发生后,由美国主导的国际金融机构和八国集团在应对危机中表现不佳,由于 G20 在代表性和效率方面为人们所称道,于是国际社会把目光由 G8 转向了 G20,希望通过发达国家与发展中国家的共同合作来渡过难关,G20 财长会议随即升格为首脑会议,G20 也从此开始崛起。

(一) G20 崛起是经济全球化和世界多极化深入发展的客观要求。“它既是冷战结束以来国际力量变化长期积累的结果,也是对本次金融危机的一种反应”¹。全球化是使世界各主要国家在利益角逐和竞争加剧的同时也使其共同利益不断扩大和增

加,相互依存日益紧密,形成一种前所未有的相互间的利益牵扯和牵制,使得美欧等发达国家难以继续垄断国际事务,“G8 就像一个失落的‘巨人’,看着变化的世界无能为力”²,面对诸如金融危机、气候变化、能源安全、传染性疾病等全球性问题,传统的 G8 成员体系已不再具备解决这些重大问题的实力与财力。多极化和全球化深入发展客观上也要求全球治理机制更具代表性、平衡性和有效性,这就使 G20 取代 G8 成为一种可能的选项。

(二) G20 的崛起是各主要力量围绕建立国际新秩序长期激烈较量的必然结果。冷战结束以来,各方围绕国际秩序、发展模式和价值观的博弈、交锋和竞争不断升级。国际经济秩序领域里的较量尤其激烈。中、俄、印等国在国内积极探索适合自身国情的发展道路,经济发展势头强劲,在对外关系领域则注重联合自强,抑制反对霸权主义和单边主义,倡导国际关系民主化,推动建立公正合理的国际新秩序,得到国际社会的广泛理解和支持。G20 峰会机制化成为中俄及广大发展中国家长期以来推动建立公正合理国际新秩序的一个重要突破。

(三) G20 的崛起是全球经济治理机制持续深刻

演变的集中反映。二战以后,随着国际形势和国际格局不断变化,全球经济治理机制也在不断调整,基本趋势是由原来的美国一家垄断演变为西方大国共同主导,由原来的发达国家与发展中国家的有限对话到新兴大国以较平等身份参与其中,标志着国际经济权利构架正在发生由西向东、自北向南的一种渐进性调整,体现了全球经济治理机制为适应人类社会经济基础的新变化而不断变革。

(四) G20 的崛起是世界各主要力量围绕综合国力竞争的反复博弈实现某种相对平衡的产物。全球经济治理机制的调整与重塑,实质上是全球经济利益的再分配和主要大国全球经济地位再调整。美国之所以力推 G20 峰会,主要的用意还是在于借助发展中国家摆脱危机,同时维护其在国际经济事务中的主导地位。欧洲、日本等国心态复杂,这些传统工业大国的经济实力和制度权力受到双重削弱,有明显的失落感,对 G20 峰会机制化虽不情愿,但因力量削弱被迫接受。它们同时也认识到全球经济治理改革是大势所趋,不愿意在新秩序构建的关键期被边缘化,也力图借 G20 机制趋利避害,延续自身的传统影响和优势。新兴大国乘势而上,全力支持 G20 峰会长期化机制化,以扩大在全球经济治理中的影响力和话语权。各大力量顺势而为,相互妥协,使 G20 峰会机制化成为可能。

(五) 国际金融危机为 G20 的崛起搭建起历史平台。发端于美国的国际金融危机“它震撼了美国,冲击了全世界”,它不仅是一次金融的和经济的危机,也是一次美国式自由资本主义的思想、制度、体系和发展模式的危机。它充分暴露了世界经济金融乃至国际政治领域的种种弊端、严重问题和深刻矛盾,引发了世界经济的衰退、国际体系的变革、国际思潮的碰撞。美式自由资本主义优越感的降落,使西方发达国家与发展中大以 G20 为框架合作应对危机、促进世界发展成为一种可能和现实。

二、G20 崛起的国际影响

(一) G20 的崛起将使世界发展模式多样化的效应不断显现。最突出的表现,是新兴大国的地位和作用提高,开始打破西方对国际经济事务的垄断,使世界多极化的趋势借助 G20 这一平台形成传统大国和新兴大国之间的一种特殊形式的认同。G20 使新兴大国首次以较平等的身份参与全球经济治理,得以跻身世界经济金融决策核心机制,在国际经济治理和规则制定中发言权有所增加,有利于改善其外部发展环境,促进其经济发展和综合国力提升,进

一步加快多极化进程。G20 各成员国发展水平不同,发展模式多元,价值理念相异,体现了并将进一步促进世界多极化和文明多样性的历史大势。

(二) G20 的崛起将推动国际体系改革不断向前发展。以 G20 匹兹堡峰会为例,这次峰会确认了国际货币基金组织和世界银行份额与投票权由高估方向低估方转让,将新兴经济体在国际货币基金组织和世界银行中的份额和投票权分别提高 5% 和 3%,增加了新兴经济体的代表性和发言权,标志着国际金融体系改革进入实质性阶段。峰会还同意制定国际金融监管的规章,改善银行资本的数量和质量,决定将 G20 升级为“国际经济合作的主要论坛”,自 2011 年起每年举行一次。G20 将代替 G8,升格为全球经济治理的主要平台。G20 峰会机制化使更多国家有可能平等参与全球治理,合作解决全球性问题成为潮流,这将进一步推进多边主义和国际关系民主化进程。

(三) G20 的崛起将使围绕国际秩序的国家间博弈日趋激烈。G20 的发展进程,特别是接连召开的峰会放大了中国、印度、巴西等新兴大国的实力,提升了其国际、地区地位和影响力。印尼、土耳其等国也视 G20 峰会为提升地位和影响的重要机遇,力推 G20 峰会做大做强,通过加强与各方协调合作进一步拓展自身利益。欧洲在国际金融危机中收到重创,被迫让出部分制度权利,整体国际地位和影响相对下降。东亚在国际金融危机的阴霾中表现不凡,经济上表现出较强的抗危机能力,并保持较好的发展势头,世界力量重心加快东移。同时,G20 与联合国、G8、北约等各类组织和集团之间在国际和地区事务上主导权的竞争将日益呈现。各种力量分化组合加快,争相对国际新秩序的形成施加影响。可以预计,未来 G20 进程中的利益较量将更加复杂,也将起伏不平。“G20 本质上已由国际经济问题上升为国际关系和国际治理问题”⁴。

(四) G20 的崛起将使当今世界国家间的矛盾更加错综复杂。从西西矛盾看,美欧在国际金融体系改革、国际金融监管、国际经济秩序主导权上的分歧和斗争长期存在。美国在 G20 峰会中拉拢新兴大国,削弱欧洲国家的制度权利,防治其挑战美主导地位。欧洲则希望通过推进一体化进程,利用 G20 峰会中席位众多的优势,凭借自身软实力和多边事务经验,努力维护在国际体系中的既得利益和国际影响力。今后这一趋势还会不断发展。从南北矛盾看,美欧在防范新兴国家挑战,维护西方整体利益方

面有共同利益。金融危机爆发以来,美欧对新兴大国以拉拢和借重为主换取新兴大国助其早日脱困。随着世界经济形势好转和国际金融体系改革深入,美欧对新兴大国打压和牵制的一面将会上升。从南南矛盾看,金融危机使发展中阵营出现分化。中、印等国应对危机得当,经济实力和国际影响力进一步提高。中国等在国际金融体系改革中获利较多。俄、南非、墨西哥等国受金融危机冲击较为严重,在此轮国际金融体系改革中获利不多,对中印等国不平和心态和猜忌心理有所上升。

三、G20 崛起对中国的影响及外交对策考虑

如同全球化进程一样,G20 崛起进程对中国也是一把“双刃剑”,对中国的发展是既有机遇,也有挑战,但总体看机遇大于挑战。中国外交在紧紧抓住 G20 崛起给中国带来的机遇,理智、冷静、智慧地化解 G20 机制化进程给中国带来的挑战方面是处理得很成功的,也给中国的发展和国家安全带来了实际有效的国家利益和保障。今后中国外交在应对 G20 崛起进程方面的工作重点应该是把推动 G20 进程同中国加快发展方式转变,调整经济结构有机结合起来,积极有为地施展外交战略与策略,使 G20 进程更好地服务于促进中国国内的转变经济发展方式和调整经济结构两大战略任务。

(一)从机遇角度看,G20 崛起给中国带来的机遇在某种意义上讲,甚至可以说是历史性的。从近代以来的百年历史来看,G20 机制化进程使中国在参与和塑造国际体系方面取得重大历史性突破,将不断增强中国在国际制度中的权利。从布雷顿森林体系到“G8+ 5”,再到 G20,中国在国际体系和全球经济治理机制中的角色,经历了从被动到主动、从外围到核心、从参与到创始的转折性变化,“中国不再‘光荣的孤立’”³²。G20 峰会机制使中国第一次有机会参与引领世界发展方向,引导国际新秩序构建,标志这中国在安理会享有国际政治治理权力之外,又在世界经济金融领域初步拥有了制度性权力,为中国今后把日益增长的综合国力转化为更多的国际制度性权利和国际新秩序塑造力奠定了坚实基础。而且,我国作为核心成员参与 G20 峰会这一全球经济核心治理机制,便于中国了解和掌握世界经济金融的最前沿动态和各方政策,提升中国在国际经济事务和全球治理中的发言权和决策权,对世界经济运行施加影响,在国际经济规则制定中打上中国烙印,营造互利共赢的国际经济环境,增强中国维护自身利益的软实力与硬手段,从而降低中国发展成本,

减少中国和平发展外部阻力。还有,中国利用 G20 峰会等平台,在各主要力量之间扮演沟通、平衡、协调角色,既维护中国在 G20 峰会中的重要地位,又增加与各方的合作面,淡化了中国与各大国的合作关系。中国妥善应对并率先走出危机,在三次峰会中发挥了积极和建设性作用,使得中国的软实力和国际影响力也在进一步上升。

(二)从挑战角度看,“中国重返国际社会的时间不长,参与全球治理的经验准备不足,对国际社会许多领域的相应机制、规则都不甚熟悉,尚有一个学习一适应的过程”³³,有可能在学习和适应的过程中交巨额的学费;尽管包括中国在内的新兴大国经济实力和国际影响力有所增强,但国际经济格局中“北强南弱”的基本态势并未根本改变,新兴大国在 G20 峰会中总体仍处于弱势,西方大国在整体实力和制度权力方面仍占优势,国际政治经济秩序的不公正、不合理性短期内无法根本扭转;随着国际金融危机的减缓和世界经济形势的好转,G20 的主要功能逐步从应对危机转向全球经济治理,G20 机制自身的缺陷和不足就暴露出来了,国家间的深层次固有利利益矛盾与冲突日益凸显,同舟共济的精神渐趋淡化,一些西方大国对国际经济治理体系进行改革的动力和意愿下降。因此,G20 成员构成上如何兼顾代表性和效率,议题设置如何避免与现有国际机制的职能冲突和重叠,如何理顺 G2、G8、G20 与联合国、经合组织、IMF 和世行等的关系,也是 G20 峰会机制建设难以回避的挑战,要真正形成务实高效、平等协商的全球经济治理机制还有很长的路要走。

尽管如此,G20 在成为未来推动全球经济治理的核心机制方面仍然具有特殊优势,它相对而言仍然较具有全面的代表性,它涵盖世界主要经济体,成员国经济总量占世界的 85%,贸易额占国际贸易的 80%,人口占全球的三分之二。机制内发达国家与发展国家组成相对均衡,较能客观反映当今国际力量对比现实。其次,G20 机制具有一定的权威性和有效性。G20 峰会参与者均为成员国元首或政府首脑,政治权威和决策性能力应该算是较强的。G20 的前三次峰会在协调政策、筹措资金、稳定市场、提振信心等方面取得了重大进展,为引领全球克服危机、恢复增长发挥了核心作用,这是其他国际性经济组织所不能做到的。再者,G20 机制有良好的基础,还有巨大的潜力。G20 峰会议题已突破经济金融范畴,延伸至能源、粮食、发展和气候变化等更广泛领域,展现了应对重大全球性议题的巨大潜力。

当前世界经济复苏的基础虽不稳定,复苏的进程虽不均衡,但从大的趋势看,世界经济总体将呈现回升向好的态势。G20的下一步目标是着眼“后危机时期”,思考如何落实历次峰会成果,巩固G20地位,推动世界经济向前发展。G20正在经历从危机应对向全球经济治理的重大转型,亦正处于建章立制的探索期和各方利益磨合的关键时期。加上许多国家都盯住了中国的“钱袋子”,更加关注中国动向,这将使中国在参与G20进程中面临较前更加复杂的形势,将面临承担更多的国际责任和义务的压力,中国协调各种利益的难度进一步加大,外交上的应对更需要智慧、技巧,更需要把战略与策略相结合,抓住这次世界经济和政治格局调整的机会,主动参与,沉着应对,趋利避害,维护国家核心利益,作好务实、灵活的外交应对,为中国崛起,为全球金融和经济的长治久安作出自己的贡献。

(三) 中国外交的对策考虑: 战略上,我国应统筹国内国际两个大局,抓住历史性机遇,继续本着“以我为主、妥为运筹、积极参与、维护利益”的方针,推动G20峰会机制做大做强,引导其向有利于我国国家核心利益的方向发展。一是增强机遇意识,提高塑造能力。G20峰会为我国在大变革、大调整时代谋求大发展提供了百年一遇的历史性机遇。我国外交在坚持韬光养晦的原则下,还要积极有所作为。在机制建设上当头要牵头,不领导要引导,该争取的要争取,该协调的要协调,力争将G20峰会打造成我国参与重塑国际秩序的切入点、拓展国家利益、提升国际影响和制度权利的新平台。二是从战略高度把握G20峰会定位,积极参与建章立制工作。将G20峰会定位为全球经济治理核心机制,加大战略投入,全力推动其机制化。虽然我们并不同意“最大发达国家美国和最大的经济新兴体中国越来越多的为国际舞台定基调”⁶,但把握G20峰会刚起步、可塑性强的契机,及时提出我国关于机制建设的原则和主张,力求定好规矩、立好标准,切实维护我国及所有发展中国家的利益肯定是必须的。三是精心运筹与G20主要各方关系,扩大我国战略回旋空间。坚持发展中国家定位,将拉住美国、分化西方、提升中俄战略协作、维护新兴大国团结,尤其是要加强与欧盟合作,“只有中欧联手,美国政府才会重视;美国政府重视,华尔街的大鳄们才会感到威胁”⁷。四是平衡权利与义务关系,增强形象亲和力和道义感召力。随着我国在国际体系中的地位上升和权利扩大,我国要承担相应的则任和义务,对此应有充分思

想准备。理清我国在国际体系中的核心利益、重大利益和一般利益,坚持责任、义务、权利的动态平衡,在维护和拓展国家利益的前提下,承担与我国国力相应的国际责任,树立负责任的大国形象。五是将在我国在G20峰会中形成的主动有利态势扩展到其他国际组织和机构,进一步增强我国的话语权和影响力。以G20峰会作为重要踏板,争取在全球治理领域和国际多边机制中均成为核心成员。维护联合国在国际政治安全领域的主导地位及我国在安理会的权益。防止西方国家在G20峰会中引入人权、良政等意识形态问题,或借机干涉发展中国家经济主权和內政。六是将G20峰会建设与我国塑造周边和谐相结合,夯实我国参与全球治理的战略依托。将G20峰会机制化建设与塑造周边的战略规划有机结合,相互促进,形成良性互动。七是加强国家形象建设,提升软实力和国际影响力。利用G20峰会平台大力宣传我国在转变经济增长方式、加快节能减排、实现可持续发展等方面的突出贡献,阐明我国和平发展、互利共赢及和谐世界理念,积极引导国际社会更加客观公正评价中国模式,加深国际社会对我国的了解和认同,扩大政治影响力,增强我国的软实力。

策略上,加快熟悉国际经济规则,提高我国参与世界经济治理能力。完善我国参与G20峰会的工作和协调机制,加强国内跨部门的统筹协调,整合国内研究资源,充分发挥智库和学者作用,加强对G20峰会机制化的前瞻性、战略性研究和中长期规划,为我国参与峰会提供智力支持。具体建议如下:一是对前一个时期中国参与G20进程的外交实践进行认真研究和总结,制定切合新的形势的外交应对策略,继续保持中国在G20进程中的主动有用地位,服务中国外交全局,为中国国内经济社会建设创造良好外部环境。二是将参与G20进程与我国国内经济结合起来考虑,借助中国前一时期参与G20所汇集的有益经验和可行办法,服务于国内加快经济增长方式转变和优化调整经济结构这两大战略举措。三是做大G20平台,落实中国在国际金融改革等方面获得的制度性权力,为维护中国在国际金融领域的权益提供制度性保障。四是要团结与我国有共同利益的力量共同抑制贸易保护主义,要熟练运用WTO规划积极应诉,建立反倾销诉讼基金,加强与摩擦方的沟通与对话,加强国际合作共同阻止贸易保护主义等⁸。五是要加强与发展中大国尤其是“金砖四国”之间在G20的内部沟通,推动整合新兴大国的现有合作机制,形成应对国际体系改革的有

效协商平台。六是加快专业人才培养,着力培养掌握经济专业知识,熟悉多边外交业务工作和国际谈判的复合性人才。建立健全人才储备、输送和回归体制,力争我国在国际经济金融机构中有更多人才担任中高级管理职位。

总之,G20集团成为推动全球经济治理的核心机制已是大势所趋,中国外交亦将顺势而为。

注 释

- ¹ 李永辉:《“G时代”的国际新秩序:变局与变数》,载于《现代国际关系》2009年第11期。
- ² 叶子:《没有中国,G8能走多远?》,载于《新闻天地》2008年8期。
- ³ 陈宝森:《美国金融风暴及其启示》,《全球金融危机与中国外交》,张德广主编,世界知识出版社,2009年4月出版,第48页;蔡洁:《从经贸视角看金融危机引发国际冲突的防范》,载于《华中师范大学学报(人文社会科学版)》

2009年第6期。

- ⁴ 刘宗义:《“G20机制化与中国参与全球经济治理”学术研讨会议综述》,载于《国际展望》2010年2期。
- ⁵ 林晓光:《中国:不再“光荣的孤立”》,载于《世界知识》2008年第15期。
- ⁶ 蔡拓:《全球治理的中国视角与实践》,《中国学者看世界(全球治理卷)》庞中英主编新世界出版社,2007年1月出版,第271页。
- ⁷ 沃尔夫冈·克莱门特:《G2、G20与欧洲》, *Business Watch Magazine* 2010 1, 第32页。
- ⁸ 田文新:《中国应有G20新主张》, *China Economic Weekly* 2010. 14, 第33页。
- ⁹ 李文增、李拉:《匹兹堡峰会后中国如何应对贸易保护主义》,载于《产权导刊》2009年第12期。

[责任编辑 胡宗山]

(上接第91页)

在变迁过程中,各政策主体的资源条件和立场,他们之间的互动,都会政策C的出台时间、对C推行范围、实施效果等产生动态综合的合力作用。在政策变迁与演化过程中,政策行动者都在不断进行着政策学习的行为并从过去教训中进行经验汲取,从而成为推动政策变迁与渐进的内在动力。在政策C的实施中,由于政府对公共利益价值判断、征收程序、拆迁补偿等问题认识不足,所以从客观上削弱了政府政策学习行为的良性效应。而这为酝酿在即的废除现行拆迁条例,规范拆迁法规,并将其上升到法律层面做了预热和铺垫。

注 释

- ¹ Sabatier, Paul A. “An advocacy Coalition Framework of

Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Theory”, *Policy Science*, Volume 21. 1998.

- ² Lester, James P. & Stewart, Joseph JR. *Public Policy: An Evolutionary Approach*. New York: West Publishing Company, 1996, p. 66-88.
- ³ Sabatier, Paul A & Hank C. Jenkins-Smith. *Policy change and learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, 1993, p. 18.
- ⁴ 丰存斌:《内部性是公共行政改革的瓶颈——兼论“新公共管理”运动的实质》,载于《山西高等学校社会科学学报》2005年第5期。
- ⁵ 丁煌:《政策执行阻滞机制及其防治对策——一项基于行为和制度的分析》,人民出版社,2002年,第34-37页。

[责任编辑 袁方成]