

您的位置：比较政治研究网>理论探索

中国、G20与全球治理

作者：任晓 来源：《文汇报》（沪）2012年06期

中国、G20与全球治理

——任晓教授在英国牛津大学的讲演

来源：《文汇报》（沪）2012年06期第18.D页

作者简介：任晓，现任复旦大学国际问题研究院教授、博士生导师、中国外交研究中心主任。目前兼任外交学院兼职教授、亚太安全合作理事会中国委员会委员、中国国际问题研究所中美关系研究中心资深专家、上海市国际关系学会常务理事等。

20国集团(G20)以峰会形式登上世界经济和政治的中心舞台，成为形成中的全球治理一个新的重要组成部分。自那时以来，中国积极参与了这一进程，并努力在其中发挥建设性作用，影响力得到进一步提升。G20已成为中国参与当今全球治理的一个重要平台。

从G8到G20

早前，中国曾经面临过一个问题，即是否应寻求加入八国集团(G8)。在21世纪到来前后，由于中国的经济跃升和政治影响力的扩大，这种可能性在国内外研究界和“第二轨道”对话中一再被提起，大都是以非正式的方式，讨论是否可以邀请中国加入，使G8成为G9(或再加上印度成为G10)。由于如下两个原因，中国倾向于不寻求加入G8或接受这样一种邀请。首先，中国自我认同为发展中国家，而加入G8会被认为是加入西方大国集团之举，此举在发展中国家群体内不大可能得到积极的看待。若加入G8，那便是中国自我认同的一个根本性变化，也可能被视为中国长期坚持的立场和政策的变化。“发展中国家是基础”，中国这一关键的外交政策原则将受到波及，而这是一个过于高昂的代价。

其次，不管是G8还是G9，都将是一个由西方大国主导的集团，而做一个小伙伴是中国难以接受的。另外，中国一向认为联合国是全球治理的合法机制，不希望联合国的权威因G8扩大而受到削弱。

在G8方面，由于非西方的新兴大国正在上升，世界在发生深刻变化，相比之下，G8似乎在失去势头，有日益变得无足轻重之虞。更多地与发展中大国开展交往，使之成为对话伙伴，逐渐成为G8的一种必要。自2003年法国埃维昂峰会开始，G8与五个发展中大国即中国、印度、巴西、南非和墨西哥定期就重大问题举行对话。这一模式使五个新兴大国集体亮相，中国是其中之一。在此情形下，中国不需要担心因单独行动而失去发展中国家的支持，同时还可借机开展新兴大国外交。然而，由于8+5对话总是在G8峰会期间举行，对话的安排、议程设定和成果设计都由G8掌控，发展中大国基本上只能接受。在这一意义上，两个集团之间不是平等的。

2008年，西方世界爆发1930年代大萧条以来最为严重的经济危机，而G8显然无力应对。此时，世界处于全球力量配置戏剧性的转变之中，面临紧迫的全球性挑战。在这些挑战面前，第二次世界大战结束前后建立起来的国际机构显示出了明显的无能为力、脆弱性及合法性缺失。进行深刻的改革以建立代表性更强、更为有效、合法的全球性机制，变得极为必要。在此背景下，G20的地位骤然上升，登上了全球经济和政治的中心舞台。

G20机制与中国主张

作为另一场危机即亚洲金融危机的产物，G20本是有关国家财长和央行行长聚首讨论政策问题并在可能的条件下协调政策的机制。中国从一开始就参与了G20机制，并从2008年11月起出席G20峰会，在此过程中，中国提出了各种重要主张，主要体现在以下五个重大问题上。

国际货币体系改革

国际货币体系改革并非新问题。早在1965年2月，法国总统戴高乐就已称，“美元体系”为美国提供了“过度的特权”，不打上任一国家的印记而建立一个新体系的时候已到。自1973年布雷顿森林体系崩溃后，诚如保罗·沃尔克（1979—1987年间出任美联储主席）所言，“人们一再提出问题：我们能否建立没有某一主导国家（而它本身就极不稳定）的稳定的体系？”

多年间，中国置身于主流国际体系之外，直到1979年加入国际货币基金组织（IMF）和世界银行才开始改变。在此后的20年间，中国主要致力于学习和掌握游戏规则，利用可获得的资源（尤其来自世行）服务于本国的现代化建设。在此过程中，危机屡屡成为分水岭。1997—1998年的亚洲金融危机暴露了西方主导的国际救援体系的弊病，IMF被证明没有能力有效帮助受危机打击的国家走出危机。尽管如此，改革的时机还是未成熟，只有当一次更大的危机降临时，才可能产生足够大的推力。而这，便是全球金融危机的“功用”。

2009年3月下旬，G20伦敦峰会召开前夕，中国人民银行行长周小川同时以中英文发表了“关于改革国际货币体系的思考”一文，刊载于央行网页上，目的显然是对国内外，主要的又是对国际发声。他指出，“此次金融危机的爆发与蔓延使我们再次面对一个古老而悬而未决的问题，那就是什么样的国际储备货币才能保持全球金融稳定、促进世界经济发展。... 此次危机再次警示我们，必须创造性地改革和完善现行国际货币体系，推动国际储备货币向着币值稳定、供应有序、总量可调的方向完善，才能从根本上维护全球经济金融稳定。”为此他主张，“创造一种与主权国家脱钩、并能保持币值长期稳定的国际储备货币，从而避免主权信用货币作为储备货币的内在缺陷，是国际货币体系改革的理想目标。”

由于其出现的背景和中国日益上升的大国地位，周小川的文章迅速产生了很大影响，尤其在外部世界引起了堪称巨大的反应。但实际情形证明，改革只能是渐进式的、缓慢的，无法一蹴而就。而这在中国领导人胡锦涛在G20首次峰会上

的讲话中就已提及。

国际金融机构改革

早就有人指出，“成立半个世纪后，很清楚IMF的使命失败了。”(斯蒂格利茨语)而且，多年来，IMF和世行的治理结构严重偏向发达国家主导。自从G20升格到峰会层次后，两大机构的改革也自然提上了议事日程。

在中国看来，美及西方多年来支配着两大机构，其他国家影响甚微。这种情形应该改变，应根据世界力量分配的变化建立更为公正的世界经济治理。在伦敦峰会前的财长会议上，G20同意加快IMF治理结构改革以反映全球经济力量平衡的变化，尽快完成份额检查以增加新兴经济体和发展中国家的代表权。

经过一段时间后，这些国际性的努力开始产生某些成果。2010年，世行决定调整投票权，提高中国、巴西、印度、印尼等国的份额。经调整，中国的投票权从2.77%扩大到4.42%，成为第三大股东国，超过了英国、法国和德国。这是一个迟来的调整，是对中国作为世界第三或第二大经济体地位的承认。在此前后，IMF也酝酿作出类似调整。在同年12月进行的第14次份额审议中，IMF执董会通过了调整措施，中国成为第三大成员国。在由24人组成的执董会中，欧洲放弃了原先所占8席中的两席，6%以上的投票权转移给了新兴经济体国家。

当然，这些国家在两大机构高级管理层中的代表性一向不足。这种情形也已发生一些微妙的变化。2011年5月，IMF总裁斯特劳斯-卡恩因性侵嫌疑戏剧性辞职，寻找新的总裁人选提上议事日程。“金砖五国”(中、俄、巴西、印度和南非)在基金组织执董会中的代表为此发表联合声明，主张寻找最能胜任该职位的人选出任，而不论其国籍如何。但是，欧洲国家欲延续由欧洲人担任IMF总裁这一“惯例”，推出了法国的拉加德女。不过，她成功出任需要得到包括中国在内的各方的支持，这就成为了一个变化的契机。经过努力，原总裁特别顾问、中国人朱民成功出任IMF的第四位副总裁，这是进入该机构最高管理层的第一位中国籍人士(第一副总裁仍为美国人)。

国际金融监管问题

全球金融危机暴露了当今的金融监管体系存在深层弊端，无法有效防止不法行为，避免危机。这场危机表明了金融业管理不善可能造成的严重后果，以及不受约束的贪婪会怎样损害金融健康。显然，协调采取措施加强金融监管是G20的题中应有之义，中国也提出了自己的主张，包括要将所有金融市场的参与者纳入监管范围，尤其是加强对具有系统性影响的机构的监管；要开发并使用缓解顺周期性的政策工具，鼓励金融机构提高内部评级能力；要支持国际清算制度和破产法律加快统一的进程，建立关于大型跨境金融机构破产清算的全球性准则或最佳实践指引，公平对待国内外投资者，等等。

同时，在持续不断的质疑和批评声中，国际评级机构改革成为另一个重要的监管问题。三大评级机构标普、穆迪和惠誉所起的作用广受质疑，事实已经表明明明希腊的负债问题已很严重，而国际评级机构还在给出高评级，以致误导投资者。在多伦多峰会上，G20达成共识应改革现有国际评级体系。中国强调：要加强对信用评级机构的监管，减少对信用评级机构的依赖，完善信用评级机构行为准则和问责制度等。

这里未触及的是中国如何培育和打造自己的评级机构，并使其在国际上受到认可。根据目前中国最为国际化的评级机构大公国际负责人的看法，当前的国际信用评级体系至少需要为这场危机承担部分责任，而改革这一体系是全球信用

恢复的关键之一。问题在于发达国家在评级体系中的支配性地位，是造成全球信用和金融危机的原因之一，因为发达国家给自己确定了相对于其实际偿付能力最高的信用评级，向投资者隐藏了信贷风险，因而埋下了定时炸弹。三大评级机构背叛了国际投资者及其利益，再次证明它们是最大债务国的忠实仆人。这一状况必须改变。

美元的未来

这一次的全球性危机，再一次对美元作为首屈一指的国际货币的作用提出了疑问。在外部观察家看来，周小川的著名文章反映了中国的焦虑感，即对美元币值和巨额美元资产的担忧。中国当然不希望自己的命运由某一外国及其政策来决定，而这些政策很有可能是主导国以其他国家的利益为代价来制订和执行的。

务实地看，一个时期内美元仍将是主要的储备货币，但趋势是世界正在走向多元储备货币体系。中国希望看到一个多极世界，推动现有体系得到改革，但又采取了一种现实的态度。这反映在胡锦涛主席2011年1月访美前夕对《华盛顿邮报》和《华尔街日报》联合提出的问题所作的书面回答，即：当前的国际货币体系是历史的产物。作为一种主要储备货币应该保持美元流动性的合理稳定，人民币在世界经济发展中发挥了一定作用，但要实现人民币国际化将需要一个较长的历史过程。

那么，什么是变革的正确而可行的路径？循序渐进基本上是一个共识，国际货币体系应有更广泛的参与、由更多的货币支撑这一体系、更大的代表性以及更为有效的运作机制。这方面的进展最终还是依赖于世界经济和政治大国之间力量平衡的变化及互动。

中国已在积极参与国际货币体系的改革，更多地增加投入，也在获得更大的发言权。短期看，中国需要在当前的国际货币体系框架内，在G20推动全球经济复苏的努力中积极发挥作用，推进国际合作，改进现有框架下的具体制度安排。有学者称，“中国的发展正在终结无可置疑的西方至高地位。”但中国的政策制订者更为谨慎，他们深知任务艰巨，走向发达国家之路不会平坦；他们并不试图根本性地取代现存国际货币体系，或在他人看来试图挑战美国。因而他们采取主动行动时常小心谨慎，避免采取在别人看来是有意削弱美元地位的措施。这是一种稳妥和务实的姿态。

人民币国际化

从理论上说，由于中国在世界贸易、制造业以及越来越多地在金融业占有重要地位，中国货币即人民币在全球经济中位居三大或四大国际货币之一是符合逻辑的。到2011年6月，中国在世界贸易中所占份额为11%，但人民币在当年全球外汇交易所占份额只有0.9%，显然很不对称。很自然，人民币国际化成为了中国的目标。人民币成为国际货币的益处，包括减少对美元资产的依赖以降低资本损失风险，为中国企业免除汇率风险，提高中国金融机构融资效率，提升上海国际金融中心地位等。人民币成为国际货币也符合中国的中长期利益。在短期内，以人民币进行贸易结算有助于缓解汇率风险，降低与中国开展贸易的企业的交易成本。

2009年7月，中国开始实施跨境人民币贸易结算试点，走出了人民币国际化的第一步。仅经过两年左右的时间，人民币跨境结算就从无到有，已经完成在一百多个国家和地区布局，实现了人民币国际化的重要起步。目前，与境内发生跨境人民币实际收付业务的境外国家和地区已达180多个，各项业务规模稳步扩大。无论如何，使人民币成为一种国际货币的目标已经确立，并正在取得进展。这将经历一个为时不短的过程，但它的发展将不可避免地会对国际货币体系的重构产生影响。

G20与全球经济治理的未来

世界在迅速地发展变化。正如世行行长佐利克所指出的，“国际经济正在转变为新的多极。如今全球增长中的大约一半来自发展中经济体，而这将改变力量关系。”（《金融时报》2011年2月18日）多年来，曾不断有人指出国际货币体系所存在的弊病，出现过一波又一波的改革呼声，而2008年爆发的全球金融危机再次凸显了问题所在和改革的必要性。然而，围绕国际货币体系应在多大程度上改革以及如何改革，各方出于复杂的考量经常存在分歧，有时还很重大。

对于G20及其在全球治理变革中的作用，人们也有不同的估价，包括对其有用性和影响的估价。例如，首尔峰会后，英国《金融时报》在一篇社论中称G20没能展现“集体领导，而是共同弃权”。然而，称其为失败毕竟言之过早，或夸大其词。G20毕竟举足轻重，匹兹堡峰会将自身定位为全球经济合作的主要平台，也采取了一些重要行动。比如，伦敦峰会制订了1.1万亿美元的全球复苏计划，着重于各国的经济刺激举措，呼吁增加IMF可以使用的资源，扩大贸易融资。伦敦峰会还把七国集团建立的金融稳定论坛转变成了向所有G20成员开放的更具有影响力的金融稳定理事会，其任务包括指导制订新的金融监管政策，并且已经制定了关于标准和监督的协议。匹兹堡、多伦多和首尔等各次峰会就紧急粮食供应和对(洲)农业援助等问题达成了协议。6月在墨西哥的洛斯卡沃斯举行下一次峰会。

对中国而言，首先，G20是一个重要平台。G20是在人们普遍认为西方国家应该对全球金融危机的爆发负责，以及G8无力单独应对的背景下走上前台的。当G20峰会诞生之时，发展中大国第一次以平等的地位参与到全球经济治理之中。这无论如何是一个重大的发展，为包括中国在内的新兴发展中大国提供了一个难得的机遇。

其次，G20地位的提升是一个积极的发展。随着中国综合国力的提高和国际地位上升，不管未来全球经济治理将以何种方式呈现，没有中国的参与都不现实。总的说来，选择G20，在平等基础上参与全球经济治理至少利大于弊，新兴经济体作为总体将获得更大的代表性和有利地位。

第三，G20应成为一个长效机制。匹兹堡峰会后，G20开始了建章立制的过程，也进入了一个从危机应对向全球经济治理长效机制的转变。这一发展具有特别重要的意义，它初步改变了多年来发达国家垄断国际经济事务的局面，提高了新兴经济体和发展中国家的发言权，为未来在更广阔的平台参与全球治理、维护中国及其他发展中国家的合法利益提供了可能。

最后，存在三个突出的问题需要解决。一是合法性问题。众多作为非G20成员国的各国，它们的关切应得到尊重，它们的利益应得到考虑。事实是若干非G20成员国已经组成了全球治理群体，试图表达共同立场。二是G20有效性问题。G20具有应对危机的应急、仓促特征。随着危机消退，不同利益和要求的冲突便可能产生，这对G20各国继续协调其行动和政策构成了一个挑战。G20如何扩大和保持有效性成为一个突出的问题。三是权力分配问题。必须共同制定方案，就金融监管、份额安排和两大机构中的投票权调整等事项作出适当安排或改进。显然，这需要时间，预计将会经历一个长期、复杂甚至艰难的进程。遗憾的是，这一定程度上已经被事实所证明，只需看一看发生在G20首尔峰会前围绕中国汇率政策的种种指责和斗争，就能理解这一点。

概言之，中国希望G20作为全球经济治理主要平台的地位得到巩固，并进一步把中国的影响力转变为制度性权力。通过合理和充分利用在国际治理机构(如IMF和世行)中新增的制度性权力，中国将有可能有效维护和扩大其发展利益，并为

在更高层次上参与国际经济合作与竞争塑造有利的制度环境。

本站所收集的文章版权归原作者和刊物所有，如涉及版权问题，请联系我们。

[\[关闭窗口\]](#)