

Research on the G20
Institutionalization

二十国集团 (G20) 机制化建设研究

徐凡◎著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

二十国集团 (G20) 机制化建设研究

Research on the G20
Institutionalization

徐 凡 著

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

二十国集团 (G20) 机制化建设研究 / 徐凡著. —
北京: 对外经济贸易大学出版社, 2015
ISBN 978 - 7 - 5663 - 1437 - 6

I. ①二… II. ①徐… III. ①国际经济合作组织 - 研
究 IV. ①F116

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 193365 号

© 2015 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

二十国集团 (G20) 机制化建设研究

徐 凡 著

责任编辑: 张俊娟

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010 - 64492338 发行部电话: 010 - 64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京九州迅驰传媒文化有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 170mm × 230mm 13.75 印张 208 千字

2015 年 9 月北京第 1 版 2015 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5663 - 1437 - 6

定价: 39.00 元

对外经济贸易大学英语学院学术出版基金资助

前 言

二十国集团（G20）从成立开始就被定义为“布雷顿森林体系内部的非正式对话机制”，然而在起初的十余年中，G20作为一种危机应对及预防机制在国际治理中一直处于边缘化地位。2008年美国金融危机爆发，并迅速蔓延至全球，对世界经济造成了巨大影响。传统的国际治理机制——七国集团（G7）和其主要执行机构国际货币基金组织（IMF）未能发挥应有作用，而G20却一跃成为应对这场危机的最核心治理机制，并迅速升级为峰会，进而在匹兹堡峰会后取代七国集团成为国际经济对话的首要平台。

截止到2015年初，G20已成功召开了九次领导人峰会，在应对全球金融危机方面取得了明显成效。但另一方面，在后危机时代，G20也面临着如何从危机应对机制过渡为长效治理机制及如何进行机制化建设等问题。G20机制化建设这一课题无疑具有丰富的理论和实践意义。

对G20机制化建设进行研究将丰富相关学科的理论背景，提供更多的分析框架和批判视角。首先，G20机制研究可进一步丰富“国际制度该如何设计”这一课题；其次，G20机制研究可反映出国际格局最新变化并推动重要国际经济机构改革进程；再次，G20机制研究可反映全球治理机制发展趋势及发展相关理论；最后，G20机制研究可为国际宏观政策协调机制建设、国际货币体系改革等现实操作提供新思路。

G20机制化建设研究不仅具有丰富的理论意义，也具有十分紧迫的实践意义。其一，G20机制研究可为其未来发展方向和方式提供新思路；其二，对G20机制的研究有利于中国积极地参与国际事务，实现国家利益。因此，对G20进行深入研究符合我国发展战略，其深远的实践意义不言而喻。

综合对国内外文献的整理分析以及本书设定的思路框架，笔者在研究中着重关注如下几点：一是寻找新的切入点，如从国际政治经济学、国际法等跨学科的角度进行思考。力求从一个有新意的角度重新审视 G20 的成立、发展、机制化建设，填补国内相关领域的空白。二是着重关注 G20 作为一个国际机制的内在发展规律，如其内部矛盾（成员国间的利益诉求博弈）、内在动力（成员国共同利益）、与其他国际机制的关系、机制化的理由问题，以此丰富有关国际机制的研究。三是注意使用科学的研究方法，如定性分析与历史分析相结合、经济视角和政治视角相结合的方法，并尝试运用利益分析等研究方法，尽量避免出现研究深度不足、过于主观化等问题。

在对 G20 机制化建设进行研究的过程中，关于国际机制与国际组织的理论占有重要地位，因此本书首先从全球经济治理理论综述入手，在研究相关理论的基础上，在更深刻的层面上阐述 G20 问题。整个理论框架共分为三个方面：一是以世界体系的相关概念为原点展开理论框架的阐述；二是从国际政治经济学角度研究 G20 为什么要机制化；三是从国际法角度研究该机制应如何设计。

G20 机制化建设是一个复杂的问题，在机制化路线的设计过程中，本书还广泛吸取其他国际机制的经验和教训，对硬法机制世界贸易组织（WTO）和软性机制七国集团（G7）、亚太经济合作组织（APEC）进行系统比较，为 G20 机制化建设的性质定位提供了更加丰富的实践背景。

在研究了相关国际机制理论和其他国际机制的经验教训后，笔者运用定性分析与历史分析相结合、经济视角与政治视角相结合的研究方法，对 G20 作为一个国际机制的历史背景、存在基础及内在矛盾与发展动力展开深入解读，并对 G20 的性质作出明确定位。

分析 G20 内、外部的矛盾离不开对其成员国的深入探究，本书进而对 G20 成员国的利益诉求及各方之间的互动进行了深入探讨，更从博弈视角论证了 G20 未来机制化面临的国际关系基础，以此形成 G20 机制化建设可能性和可行性分析的重要实践参考。

有了以上这些研究作为基础，笔者对 G20 机制化建设的可能性及可行性进行

论证分析，更从国际软法角度论证了 G20 作为国际治理机制的法律框架选择。国际政治经济学视角涉及 G20 机制化建设的内容和实质，而国际软法视角则是内容与实质的具体外在形式，此内容适合于此形式，G20 研究框架下二者的结合相得益彰。

本着客观与创新的原则，本书对 G20 未来的机制化路线提出具体设计方案，将 G20 机制化建设划分为软性非正式阶段、软性半机制化阶段和“软硬兼施”机制化阶段共三个阶段：

软性非正式阶段的主要任务是通过具体准备工作，为软性半机制化建设作出前期铺垫。2013 年，圣彼得堡峰会已明确提出经济复苏的主要任务：“如何启动投资这一发展引擎以及如何通过搭建国际金融架构并预防可导致新危机的经济失衡，达到降低风险的目的。”本书借此将圣彼得堡峰会作为机制化建设的正式开端。

软性半机制化阶段是 G20 着眼于未来长效全球统筹机制使命，因而向半机制化阶段过渡是一条必由之路，即首先强化 G20 组织架构及议题专门化设置，这也同时符合 G20 机制软法性特征的形成规律，即软法机制的成型须经由程序化、透明化、规范化和制度化等一系列完整程序。其中，组织架构建设主要集中于固定秘书处的设置论证，为了力求本研究的客观性，笔者将此预设为备选方案进行可行性分析，以便读者作出独立判断和甄别。议题建设专门化设置分为三个步骤：经济议题专门化、金融议题专门化、议题建设多元化。

“软硬兼施”机制化阶段重点从六个方面展开 G20 机制化建设方案：（1）逐步扩展、开放议题领域；（2）严格成员国准入制度；（3）G20 决策机制构建；（4）多层级会晤与协商框架构建；（5）G20 决议执行机制构建；（6）相互评估程序构建。

中国作为 G20 成员国之一，其行为将对 G20 机制的发展产生重要影响；同样，G20 作为中国参与国际事务最有效的平台，其发展也将对中国产生深远影响。本书最后一章着重从中国视角对 G20 机制化建设提出观点，即 G20 机制化建设中的中国战略，从中国的态度和立场、G20 机制化对于中国的潜在利益、G20 机制化建设对于中国的

制约因素和潜在风险等方面展开论述，并提出中国对于 G20 机制化建设的应对战略。

世界多极化和经济全球化浪潮势不可挡，金融、贸易、投资等经济议题以及能源安全、气候变化、粮食安全、反恐等安全挑战日益不可分割，G20 峰会为全球性问题搭建了良好的沟通平台。然而，由于各国经济诉求不同，各集团综合实力各异，以及世界格局的风云变幻，各方利益的交织与博弈往往很难最终取得共赢结果。如何克服这一治理困境以保障世界经济永续发展，是 G20 机制化建设过程中需要深刻思考及持续关注的一项议题。

目 录

第 1 章 绪论 / 1

- 1.1 研究的背景和意义 / 1
- 1.2 国内外研究现状及文献综述 / 4
- 1.3 研究思路与框架 / 14
- 1.4 主要研究方法 / 19
- 1.5 主要创新点和不足之处 / 20

第 2 章 全球经济治理理论框架 / 23

- 2.1 世界秩序及其发展规律的相关理论 / 23
- 2.2 国际政治经济学理论基础 / 35
- 2.3 国际软法理论基础 / 40

第 3 章 全球经济治理机制实践背景 / 45

- 3.1 布雷顿森林机制建设分析（以 WTO 为例） / 45
- 3.2 七国集团（G7）机制建设分析 / 51
- 3.3 APEC 机制建设分析 / 64

第 4 章 G20 的形成、现状与困境、性质定位、机制化的理由及软法与机制设计 / 71

- 4.1 G20 作为一个国际机制的历史背景 / 71
- 4.2 G20 作为一个国际机制的存在基础 / 79

- 4.3 G20 作为一个国际机制的内在矛盾与发展动力 / 81
- 4.4 G20 的现实困境及潜在问题 / 84
- 4.5 G20 作为一个国际机制的性质定位 / 88
- 4.6 G20 机制化建设的理由 / 89
- 4.7 软法与 G20 机制设计 / 99

第 5 章 G20 成员国利益诉求分析 / 111

- 5.1 G20 中的小集团及利益同盟 / 111
- 5.2 以美国为核心的 G7 与 G20 / 114
- 5.3 以德国为核心的欧盟与 G20 / 132
- 5.4 伊斯兰国家与 G20 / 150
- 5.5 G20 未来机制化面临的国际关系基础 / 167

第 6 章 G20 机制化建设与中国战略 / 171

- 6.1 金砖国家与 G20 / 171
- 6.2 中国对于 G20 的态度和立场 / 174
- 6.3 中国持有的 G20 机制化建设理念和方略 / 179
- 6.4 小结 / 181

第 7 章 G20 机制化建设方案设计 / 183

- 7.1 软法应用的设计操作 / 183
- 7.2 结语 / 201

参考文献 / 204

致 谢 / 208

第1章 绪论

1.1 研究的背景和意义

1.1.1 研究的背景

二十国集团（G20）于1999年成立，由七国集团（G7）财长为应对1997年的亚洲金融危机而发起并极力促成。G20从成立开始就被定义为“布雷顿森林体系内部的非正式对话机制”，然而在最初的十余年中，G20作为一种危机应对及预防机制在国际治理中一直处于边缘化地位。2008年美国金融危机爆发，并迅速蔓延至全球，对世界经济造成巨大影响。传统的国际治理机制——七国集团和其主要执行机构国际货币基金组织（IMF）未能发挥应有作用，而G20却一跃成为应对这场危机的最核心治理机制，并迅速升级为峰会，进而在匹兹堡峰会后取代G7成为国际经济对话的首要平台。

截止到2015年初，G20已成功召开了九次领导人峰会，在应对全球金融危机方面取得了明显成效。但另一方面，在后危机时代，G20也面临着如何从危机应对机制过渡为长效治理机制及如何进行机制化建设等问题。G20机制化建设课题无疑具有丰富的理论和实践意义。

1.1.2 研究的意义

1. 研究的理论意义

G20作为国际经济对话的首要平台，其发展将对国际制度设计、国际格局演变、全球治理、国际经济合作等产生深远影响。对G20机制化建设进行研究将丰

富相关学科的理论背景,提供更多的分析框架和批判视角。

(1) G20 机制研究可进一步丰富“国际制度该如何设计”这一课题

国际制度研究正经历从“为什么国际制度重要”到“国际制度如何设计”的研究议程转换,而 G20 作为一个近年兴起并日益显示出重要性的国际机制,无疑具有重大的研究价值及意义,笔者希望通过对该主题的分析研究进一步丰富相关理论内涵。

(2) G20 机制研究可反映出国际格局最新变化并推动重要国际经济机构改革进程

冷战结束后的 20 年,尤其是 21 世纪之初的 10 年间,新兴大国群体性崛起,其中“金砖五国”的发展更是有目共睹。虽然美日欧等西方老牌强国在国际贸易、投资及金融等领域仍然具有绝对优势,但其相对实力已经有所下降,世界经济愈发趋向多极化,国际力量格局已悄然发生改变。

2008 年全球性金融危机使西方国家经济遭受重创,而新兴经济体却迅速走出低迷状态并实现持续稳健增长,显示出在全球经济中不可或缺的重要增长极地位;2009 年匹兹堡峰会更是确定国际货币基金组织和世界银行两大机构的份额分别向发展中国家转移 5% 和 3%。新兴大国的群体性崛起势不可挡,国际格局演变的大幕业已缓缓拉开。深入研究 G20 的机制化建设,对解读和预测国际格局变化和国际体系改革意义深远,并有望及时填补相应领域的理论空白。

(3) G20 机制研究可反映全球治理机制发展趋势及相关发展理论

金融危机暴露出现有全球经济治理机制效力严重不足的问题。传统治理机制 G7 和 IMF 面临着发展瓶颈,两者的合法性和行动能力都遭到了质疑。匹兹堡峰会后, G20 成为国际经济合作首要平台。“不少人对其寄予厚望,将其视为后危机时代改革全球经济治理框架、建立国际经济新秩序的有效载体”。^①

随着经济全球化程度不断提高,全球治理的难度和复杂性与日俱增,如何构建全球治理的有效机制,如何在既有基础上改革与创新,均系学界面临的重大课

^① 王国兴,成靖. G20 机制化与全球经济治理改革. 国际展望, 2010 (3) .

题。鉴于 G20 在全球治理中不断凸显的作用与地位,本研究可以为有关课题提供丰富的理论借鉴和实践参考。

(4) G20 机制研究可为国际宏观政策协调机制建设、国际货币体系改革等现实操作提供新思路

“经济全球化的加深增强了各经济体宏观经济政策的溢出效应,各国宏观经济政策制定与执行难度不断增加。国际宏观经济环境的变化催生了 G20,并在政策协调领域发挥着重要作用”。^① 目前, G20 已成为全球经济合作的首要平台, G20 的机制化建设必然会在一定程度上左右宏观经济政策的制定与协调。G20 应当如何发展才能最大限度地促进宏观经济政策向有益方向发展,这一问题值得深入探讨。

同样,如国内一位国际经济学者所言:“以美元为中心的现行国际货币体系存在着严重的内在缺陷和系统性风险,特别是 2008 年全球金融危机爆发后,现行国际货币体系的负外部性更加突出,各国对国际货币体系改革的呼声日益高涨。”^② 而 G20 已成为国际货币体系改革的重要平台,如何发挥其在国际货币体系改革中的作用值得深思。

2. 研究的实践意义

G20 机制化研究不仅具有丰富的理论意义,也具有十分紧迫的实践意义。

(1) G20 机制研究可为其未来的发展方向和方式提供新思路

如今 G20 正处于从危机应对机制向长效治理机制转型的关键时期。G20 内部依旧存在许多问题,如:西方发达国家之间、西方发达国家与新兴国家之间分歧严重,达成共识难度较大;随着金融危机的阴霾逐渐散去,八国集团(G8)复兴论甚嚣尘上。G20 如何进行机制化,如何确定未来发展方向,如何处理与联合国(UN)、IMF、G7 等国际组织的关系,如何走出合法性与效率困境,种种问题亟待解决。G20 前方的道路仍然遥远漫长,未来会有诸多往复和曲折。笔者希望通

① 徐洪才:充分发挥二十国集团作用,加快推进国际货币体系改革。经济研究参考,2011(9)。

② 李晓,冯永琦:国际货币体系改革的集体行动与二十国集团的作用。世界经济与政治,2012(2)。

过对其他一些国际组织机制化建设进行比较研究,为 G20 机制化建设提供有益的经验参考,促进其稳健发展。

(2) 对 G20 机制的研究有利于中国积极地参与国际事务,实现国家利益

“中国是 G20 创始国之一和重要参与者。作为世界第二大经济体,中国在 G20 机制化建设中的战略抉择,将深刻影响到 G20 机制的作用与前途”。^①与此同时, G20 的发展也将对中国产生极大的辐射影响。

中国应该抓住历史机遇,积极推进 G20 的机制化建设,展示大国形象,力争凭借 G20 这一平台进入国际经济治理的核心,以提升自身的话语权。此外,中国也应注意规避风险,促使 G20 机制化向有利于国家利益的方向发展。因此,对 G20 进行深入研究符合国家发展战略,具有深远的实践意义。

1.2 国内外研究现状及文献综述

1.2.1 国外文献综述

2008 年金融危机爆发,传统国际治理机制 G7 及其决策执行者 IMF 在危机处理方面显得力不从心,而一直处于边缘化地位的 G20 却迅速升级为首脑级峰会,并在解决金融危机过程中发挥了重要作用。匹兹堡峰会之后, G20 正式取代 G7 成为国际经济合作首要平台。这一转型吸引了国内外学者的广泛关注。自 2008 年以来,学界关于 G20 的研究持续升温,总体而言,国外学者在 G20 问题上的研究更加系统深入,角度独具匠心。笔者希望通过对近年来国外文献的收集、整理、分析和综述,为此课题的进一步研究提供更为丰富的多元分析视角及思考。

目前,国外关于 G20 问题的研究主要集中在以下几个方面: G20 的作用; G20 面临的困境; G20 的议题设置; G20 的角色定位和前景; G20 与现实经济问题(如欧债危机)的关系。笔者将从这几方面进行综述并给出简要评论。

^① 赵瑾. G20: 新机制、新议题与中国的主张和行动. 国际经济评论, 2010 (5) .

1. G20 的作用

大部分国外学者都肯定了 G20 在处理金融危机方面起到的正面积极作用。如 Andrew F. Cooper (CIGI, 2010) 形容 G20 为“危机破坏者”(crisis breaker), 并指出通过各国首脑之间的直接交流, G20 成为了刺激经济和为 IMF 等机构提供新资金来源的有效催化剂。与此同时, G20 相较于 G7/G8 而言, 代表性有了明显提高, G20 成员不仅包括传统西方大国, 而且涵盖了中国、印度、巴西等新兴经济体, 并且两者占有相同席位, 这是一个历史性的突破。G20 成员国贡献了全球产出的 85%, 世界贸易量的 80%, 拥有全球 2/3 的人口。很多研究者认为 G20 代替 G8 成为国际经济合作的首要平台, 体现了国际格局的演变和国家间实力的相对变化。Florin Bonciu (Romanian - america University, 2009) 指出, G20 取代 G8 并非仅是金融危机的结果, 其深层原因是二三十年来世界格局由单级向多级的转变, 如金砖五国近年来的高速发展。

再者, G20 也对 IMF 等组织的改革起到了推动作用, IMF 一直因为其代表性而饱受诟病, 很多国家批评它为少数发达国家实现自己利益的工具, 近年来 IMF 的威信力和执行力不断下滑。而西方大国和新兴国家通过 G20 这一平台成功地在投票权转移等方面达成共识。Lukas Menkhoff (CESifo) 和 Reeno Meyer (University of Hannover, 2010) 就这一问题进行了详细阐述。

G20 机制的另一先进意义在于它打破了传统国际治理中的二分结构——发达国家和发展中国家, 考虑到了新兴大国群体性崛起的现实。尽管许多学者认为 G20 并非一个完美机制, 但它为未来世界经济的协调与合作机制创新提供了崭新可能, 这一点不容否定。

2. G20 面临的困境

尽管 G20 的积极作用备受肯定, 但更多国外学者认为 G20 正面临着严峻挑战, G20 前方的路并不平坦。土耳其学者 Kibritçio ğlu Aykut (Ankara Üniversitesi, 2012) 就列出了以下几方面的问题: (1) 议题复杂化且缺少连续性, 议题设置受峰会主办国影响。G20 成立之初只是一个经济协调与合作平台, 但随着 G20 的不断发展与重要性的不断提高, 其议题也呈扩大化的趋势, 这在一定程度上降低了

G20 成员国达成经济共识的效率。此外,由于 G20 并没有秘书处等常设机构,而是每次在某一成员国举行,其议题无法避免地会缺少连续性,同时存在受主办国影响的问题。(2) G20 的自身局限。虽然较之 G7/G8 有所进步,但 G20 依旧受到合法性的困扰,非 G20 国家和世界贸易组织 (WTO) 等组织在决议实施的过程中也应扮演重要角色。(3) 后金融危机时代成员国间分歧加剧。这是制约 G20 进一步发展的重要因素。许多观察者认为随着金融危机逐渐过去,G20 成员国间的共同利益在不断减少,如果 G20 成员国不能找到新的共同目标,而是任由分歧不断扩大,那么 G20 的前景着实令人担忧。(4) G20 达成的共识不能有效落实。由于 G20 没有自己的执行机构,其达成的协议对各成员国也没有法律约束,到目前为止,许多 G20 的决议并没有真正落实。现阶段与其考虑 G20 达成了多少协议,不如关注达成的协议有多少落到了实处,这样才能避免 G20 成为一个清谈场所。

3. G20 的议题设置

在 G20 的议题设置问题上,国外学者的意见并不统一,但大体可以分为两种观点:

一是认为 G20 应把主要精力放在有关经济问题的探讨和协商上,这样才能提高效率,有助于尽快做出成绩,取得成员国与非成员国的普遍信任和重视。Badar Alam Iqbal (Aligarh Muslim University, 2012) 就指出 G20 的主要议题应集中在:(1) 国际失衡 (global imbalances),如怎样促进贸易盈余国家与贸易赤字国家间的平衡,现阶段国际发展失衡严重,若不能及时解决这一问题,将给未来的经济发展埋下隐患。(2) 汇率 (currencies)。汇率问题一直是 G20 峰会讨论的重点。在近几年峰会中,美国一直极力争取人民币升值,但却很难取得实质性进展,因为大多数新兴国家担心此举会损害它们的利益。(3) 金融治理 (financial regulations)。G20 成员国就巴塞尔协议 III (Basel III Agreement) 在银行监管方面的作用达成共识,并在金融监管、降低金融风险、防范金融危机方面取得了一致意见。(4) 国际贸易 (global trade)。欧美保护主义有抬头之势,多哈回合谈判陷入僵局,国际贸易远没有恢复到金融危机前的水平,因此促进国际贸易向健康方向发展也是 G20 必须考虑的问题。

二是认为 G20 应扩大议题范围,以求向国际经济长期治理机制或综合性全球治理机制转型。Paul Heinbecker (CIGI, 2012) 就认为 G20 应该涉及发展、气候变化、核研究、反恐等问题。但就现实而言,在过去的几次峰会中, G20 也涉及了发展、气候等问题,但并没有获得实质成果。在 G20 发展的起步阶段就盲目地扩大议题范围无疑有很大的风险,并且可能以效率损失和威信下降为代价。不过在分清主次的前提下, G20 的确可以在关注经济问题的同时也对其他问题有所涉猎。

4. G20 的角色定位和前景

自从 G20 机制在金融危机中发挥重要作用,并取代 G7/G8 成为全球经济合作首要平台以来,关于 G20 的角色定位及前景一直是国外学者最关注的话题。G20 应该定位于短期危机处理机制,还是长期经济协调合作机制,还是综合性全球治理机制?怎样看待 G20 和其他国际组织之间的关系? G20 是否应该机制化? G20 如何走出出现阶段的诸多困境?在这些方面许多国外学者都发表了自己的观点。

Andrew F. Cooper (CIGI, 2010) 对 G20 是定位于临时性的危机处理机制 (improvised crisis committee) 还是一个长期的经济合作主导机制 (steering committee) 进行了分析。他指出,尽管 G20 存在许多缺陷,而且在后金融危机时代决策效率降低,但到目前为止,并没有一个成员国领导人表示不愿参加 G20 峰会,也没有人提出 G20 应该恢复为财长级会议,这表明 G20 并不会让位于 G7/G8,因为多数核心成员国领导人,无论是西方国家还是新兴国家都认识到 G7/G8 已经过时。因此 G20 所面临的最坏的前景就是成为一个“鸡肋”的机制——成员国领导人定期非正式会面,议题趋于广泛但缺乏深度。但实际上 G20 机制还蕴含着丰富的可能性,如果能够处理好现阶段问题,它有望成为国际经济治理的引领机制。至于 G20 能否成为综合性全球治理机制,大部分国外学者都认为现在下定论为时过早。G20 的进一步发展还有很多不确定性,仍需持续关注和进一步研究。

在研究 G20 与其他国际组织的关系时,大部分学者都着眼于 G20 与 IMF 和 WTO 之间的关系。WTO 是传统的国际治理机制,虽然决策效率较低,但其代表性和权威性都要远远超过 G20,正确处理与 WTO 的关系,可以为 G20 将来的发展