

政治学与国际公共管理丛书

二十国集团、 中国倡议与全球治理

上海人民出版社

刘宏松 著

政治学与国际公共管理丛书

二十国集团、 中国倡议与全球治理

刘宏松 著

上海人民出版社



图书在版编目(CIP)数据

二十国集团、中国倡议与全球治理/刘宏松著.—

上海:上海人民出版社,2018

(政治学与国际公共管理丛书)

ISBN 978-7-208-15457-5

I. ①二… II. ①刘… III. ①国际经济合作组织-作用-世界经济-经济治理-研究 IV. ①F113

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 225631 号

责任编辑 王 琪

封面设计 王小阳

二十国集团、中国倡议与全球治理

刘宏松 著

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司
开 本 635×965 1/16
印 张 11.25
插 页 4
字 数 150,000
版 次 2019 年 1 月第 1 版
印 次 2019 年 1 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15457-5/D·3283
定 价 38.00 元

作者简介

刘宏松 上海外国语大学国际关系与公共事务学院研究员、博士生导师。兼任上海外国语大学 G20 研究中心执行副主任、欧盟研究中心副主任。2002 年毕业于复旦大学国际政治系国际政治专业，获法学学士学位；2008 年毕业于复旦大学国际关系与公共事务学院国际关系专业，获法学博士学位。2009 年，入选上海市“晨光计划”；2011 年，入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”；2014 年，入选上海市“曙光计划”。2015 年，入选上海市“人才发展资金资助计划”。2016 年，获得霍英东教育基金会项目资助。2013 年 9 月至 2014 年 8 月，担任英国伦敦政治经济学院国际问题研究中心访问研究员；2015 年 6 月至 7 月，担任英国华威大学全球化与地区化研究中心访问研究员；2018 年 2 月至 3 月，担任加拿大多伦多大学蒙克全球事务研究院访问研究员。在《世界经济与政治》《外交评论》《当代世界与社会主义》等刊物上发表论文多篇，出版专著《国际防扩散体系中的非正式机制》（2011 年），译著《欧盟外交政策》（第二版，2017 年）、《民主国家的承诺：立法部门与国际合作》（2010 年）。

政治学与国际公共管理丛书编委会名单

主编：杨 力 郭树勇

成员（按姓氏笔画排序）：王有勇 王志强 李路曲 刘宏松 杨 力
张 磊 陈金英 俞祖成 晋继勇 熊文驰

顾问（按姓氏笔画排序）：史明德 朱威烈 刘志贤 李 琪 竺乾威
胡礼忠 桑玉成 Rosemary Foot

本书写作受到以下项目资助：

上海市哲学社会科学规划项目
“国际制度建制与改制中的‘中国方案’研究”
(项目编号：2011JG010-FGJ024)

上海市曙光计划项目
“中国的全球治理倡议与国际制度建制及改制研究”
(项目编号：SG14030)

霍英东教育基金会高等院校青年教育基金项目
“倡议与塑造：中国在全球治理中的新角色研究”
(项目编号：151093)

上海外国语大学 2014 年校级重大项目
“二十国集团与全球经济治理研究”

丛书总序

党的十八大召开之后，中国的政治发展重点和外交取向发生了新的重大的变化。一方面，我国坚定不移地走中国特色社会主义的民主政治道路，在继续推进党内民主、深化行政体制改革的同时，明确提出了推进人大制度理论创新与实践创新，更加重视发挥民主协商的命题，为协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党提供更好的政治保障。另一方面，党中央统筹国内国际两个大局的思路更开阔、方式更新、力度更大，中国梦与世界各国的梦相通，“一带一路”倡议将中国发展与世界发展深度联结，上海合作组织、二十国集团、金砖国家和亚信会议等新兴国际组织将更多更好的中国声音、中国方案和中国智慧带给国际社会，由此，中国进入了推进改革开放、实现民族复兴、管理国际公共事务、维护与缔造世界和平的新时期。这些变化，正在形塑着中国和世界的面貌和秩序，其影响的深度和速度有时甚至超出了决策界和研究界的预料。

变化的实践需要变化的理论。变化的理论要解释变化了的、正在变化的和即将变化的政治实践，这种实践已经不单是一国的实践，而是具有一定的世界意义。这显然是一个宏大的世界性课题。研究之难，可以想象。它既要继续借鉴又要实质性地突破西方的话语体系，并对国际社会的结构与进程力争作出细致入微的考察；既要认真总结中国政治与行政实践经验，又要对实践起到指导或参考

作用；既要坚持问题导向、面向未来，又必须对历史和现实的基本问题作出必要的说明，从而使得学术研究尽可能接近历史、逻辑和现实的统一。开展上述研究，需要中国与外国、中央与地方、政界与学界等各类专家的共同努力，需要政治学、国际关系和行政学等学科的交叉研究。

上海外国语大学有志于这方面的探索。承蒙教育部和上海市的支持和学界的厚爱，上外自20世纪80年代初在加强外国语言文学研究和区域国别研究的同时，开展了国际问题研究和政治学研究。1987年在上外召开的全国第一届国际关系理论研讨会，对上外的政治学与国际关系研究起到了重要的推动作用。进入21世纪以来，上外的政治学获得了长足的发展，除了国际政治本科专业、国际关系等6个专业硕士点之外，政治学一级学科博士点和博士后流动站先后建立起来，中东研究所、《国际观察》杂志等机构获得了全国性声誉，欧盟研究中心、二十国集团研究中心、中外文化软实力创新基地等一批教育部和上海市研究基地影响日隆。2014年，学校决定成立国际关系与公共事务学院，进一步整合政治学研究力量，全面贯通政治学本科、硕士、博士与博士后的人才培养，并确立了在重点发展国际关系（国际政治、外交学）的基础上加快区域国别与比较政治研究、全球治理与国际组织研究、中外文化软实力与国际政治社会学研究的思路，通过发展公共管理来支持政治学发展，把国际组织人才培养和区域国别人才培养等提上了政治学学科建设的新的议事日程。

这套政治学与国际公共管理丛书的宗旨，就是在此背景下为校内学者和校外协同创新专家提供展示上述探索成果的舞台。丛书将重点围绕比较议会、国际公共行政、国际组织（含联合国事务）、区域国别理论、中国学理论等领域，力图突出三个特点：一是紧扣党的十八大以来中国政治发展和参与或主导国际公共管理的新发展、新趋势这个主题，以新的视角透视中国内政外交的新常态；二是更

加注重总结中国政治的成功经验及其中国学意义,包括中央与地方在推进党内民主、创新人大制度、推进民主协商等方面的经验;三是鼓励研究中国参与或主导的国际组织(包括联合国)特别是新兴国际组织的发生发展及生态、文化、卫生、人力资源等相关的国际公共管理问题。为了做好丛书组织编辑工作,我们邀请了有丰富政府工作包括外交工作经验的专家进入编委会,为我们提供指导。我们希望,丛书能够为国际组织和区域国别研究提供理论支持,为从事外交和国际组织工作的同志提供参考,并为更好地在国际比较视野下开展政治学研究和公共管理研究积累经验教训。囿于时间与能力,难免在探索中考虑不周、出现差错不当之处,敬请批评指正。

主 编

2015年6月

目 录

丛书总序	1
导言	1
第一章 二十国集团与全球经济治理研究述评	4
第二章 二十国集团的合作治理模式及其有效性分析	26
第三章 二十国集团议题的扩展及其对机制有效性的 影响	72
第四章 合法性、有效性与二十国集团机制改革	85
第五章 二十国集团与全球能源治理	102
第六章 新兴大国对二十国集团议程的影响	121
第七章 韩国在二十国集团机制中的中等强国外交	136
第八章 政治机会与中国在二十国集团机制中的政策 倡议	151
结语:二十国集团杭州峰会展现中国在全球经济治理中 的领导力	166

导 言

二十国集团(G20)由动荡和危机催生。1997年,亚洲金融危机爆发。在不到半年时间里,这场危机就从肇事地泰国蔓延到印度尼西亚和韩国,1998年8月,又波及俄罗斯,随后美国也卷入其中,导致对冲基金美国长期资本管理公司破产。这场危机使八国集团(G8)成员意识到,在经济全球化时代,八国集团已无法依靠自身力量维护世界金融稳定。于是,八国集团成员决定与新兴市场国家在平等参与的基础上开展对话,在财政部长和央行行长层级上成立二十国集团。1999年12月15日至16日,国际经济体系内19个最重要的国家和欧盟的财政部长和中央银行行长齐聚柏林,首次召开二十国集团财长和央行行长会议,二十国集团正式成立。

2008年,一场席卷全球的金融危机在美国华尔街爆发。短短数月内,危机从金融业扩散至制造业等实体经济,从美国本土蔓延至世界主要经济体。当危机扩散到全球范围时,八国集团无法应形势所需作出迅速、有效的应对。其有限的成员范围意味着新兴经济大国不能参与其中,而新兴经济大国是共同推进全球解决方案的关键。鉴于严峻的形势,二十国集团成员决定将财长和央行行长会议升级为领导人峰会。2008年11月14日至15日,来自20个世界主要经济体的国家元首和政府首脑齐聚美国首都华盛顿,共商国际金融危机管理和全球经济治理,并一致“决心加强合作,共同努力恢复全球增长,实现世界金融体系的必要改革”。二十国集团领导人峰会由此诞生。

截至目前,二十国集团共举行了 12 次领导人峰会,出台了一系列积极举措,在推动国际金融机构改革、加强国际金融监管、加强国际宏观经济政策协调等方面取得了显著成效。

作为一个具有系统重要性的发达国家与发展中国家共同参与的正式对话机制,二十国集团已证明其在全球经济治理中具有举足轻重的作用。在国际宏观经济政策协调、国际货币体系改革和国际金融市场监管等全球经济议题上,二十国集团推动各成员国达成共识,为集体行动注入政治动力。这些作用得到了发达国家和新兴国家的共同认可。

中国正积极参与全球治理,推动全球治理改革,以改革不合理的国际政治经济秩序,为中华民族伟大复兴和人类命运共同体建设做出不负于时代的贡献。二十国集团正是中国积极参与全球治理、推动全球治理改革的重要平台。党的“十八大”报告指出,“我们将积极参与多边事务,支持联合国、二十国集团、上海合作组织、金砖国家等发挥积极作用,推动国际秩序和国际体系朝着公正合理的方向发展”。“十九大”报告再次强调,“中国将继续发挥负责任大国作用,积极参与全球治理体系改革和建设,不断贡献中国力量和智慧”。而二十国集团正是中国向世界贡献中国力量和智慧的重要平台。

二十国集团也是中国提高在全球经济治理中的话语权的重要平台,是中国与世界主要国家一起分担责任和义务的主要协商机制,是中国首次以塑造者、创始国和核心参与者身份参与的全球经济治理机制。借助二十国集团这一平台,中国增加了在世界银行和国际货币基金组织中的份额和投票权,加入了被长期拒之门外的全球金融治理机构——金融稳定理事会和全球税收论坛,在巴塞尔委员会、国际证监会合作组织等机构中的发言权也大幅提升。作为当今世界第二大经济体和最大的发展中国家,中国积极参与二十国集团应对国际金融危机、加强全球经济治理领域的合作,这一方面有

力地打破了自第二次世界大战结束以来发达国家垄断全球经济事务的不合理局面,另一方面也大大提升了中国在国际经济舞台上的话语权和影响力。

2016年,二十国集团峰会在杭州举办,这为中国塑造全球经济治理议程、提升本国在全球经济治理中的话语权和影响力提供了历史性机遇。习近平主席强调,中国主办二十国集团峰会,“既体现了国际社会对中国的高度信任,也显示了中国愿为国际社会作出贡献的真诚愿望”。中国政府通过积极谋划,设计出能够反映当前全球经济发展形势、对推动全球经济治理具有里程碑意义并能够体现发展中大国对全球独特贡献的主题和议题,展现了中国在全球经济治理中的领导力。

本书主要探讨二十国集团在全球经济治理中的作用。在评述有关二十国集团在全球经济治理中的作用的 research 的基础上,分析二十国集团的合作治理模式及其有效性、二十国集团议题范围的扩展对机制有效性的影响、二十国集团面临的合法性困境、二十国集团在全球能源治理中的表现等问题,并在此基础上检视新兴大国和作为中等强国代表的韩国在二十国集团机制中的影响。最后,本书对中国将其政策倡议引入二十国集团政治共识的路径和机理作出了解释,并说明了中国在杭州峰会中提出的中国方案以及中国所展现出的领导力。

第一章 二十国集团与全球经济治理研究述评^{*}

2008 年全球金融危机爆发后,二十国集团从部长级会议机制升级为峰会机制,并逐渐成为“国际经济合作的首要平台”。与之相应,二十国集团在全球经济治理中的作用受到广泛关注,相关研究成为一大热点。

本章旨在对有关二十国集团在全球经济治理中的作用的研究进行述评。作为述评工作的第一步,本章将梳理既有研究在二十国集团的治理表现、二十国集团的起源和发展、二十国集团的非正式性、二十国集团的合法性、二十国集团的有效性、二十国集团与其他国际组织关系等主要研究议题上所做的工作。在此基础上,本章将对二十国集团与全球经济治理研究议程中有待进一步研究的问题展开讨论。

第一节 对二十国集团治理表现的研究

对二十国集团的治理表现的研究主要探讨二十国集团在全球经济事务中开展的治理工作。约翰·柯顿(John Kirton)的《二十国集团与全球治理》是此类研究的代表性著作。¹该书对二十国集团自 1999 年财长和央行行长会议创立以来到 2010 年多伦多峰会期间的历史进行了细致梳理,从中可了解到会议召开时的背景环境,各国

^{*} 本章部分内容由项南月撰写,曾发表于《国际观察》2016 年第 5 期。

的政策立场,协商过程以及最终达成的结果等十分详细的信息。彼得·哈吉纳尔(Peter I. Hajnal)的《二十国集团:演进、相互关系和文献》探讨了二十国集团与其他国际组织、商业界以及与公民社会之间的关系,解答了二十国集团在一个由不同类型的行为体交织而成的复杂的全球治理网络中处于何种地位和如何发挥作用的问题。²安德鲁·库珀(Andrew F. Cooper)和拉梅什·塔库尔(Ramesh Thakur)的《二十国集团》探讨了二十国集团在全球治理中的成功和不足之处、如何更好地发挥作用以及未来发展方向等问题。³类似的著作还有切坦·盖特(Chetan Ghate)等人编著的《二十国集团国家间的全球合作:应对危机与恢复增长》⁴等。这些著作的写作特点有许多相似之处,一般都遵循追溯发展历史、评价治理表现、总结经验教训以及展望未来发展方向的进路。

还有一些研究深入到具体的议题领域,考察二十国集团在具体领域的治理表现。作为一个旨在应对危机、维护全球金融体系稳定的国际机制,二十国集团的治理工作集中于经济治理领域。围绕经济治理展开论述的研究成果较为丰富。罗斯·巴克利(Ross Buckley)在《二十国集团在全球金融监管中的表现》一文中指出,二十国集团确实在一定程度上推动了全球金融监管体系改革,但改革的力度并未改变这一体系的基本结构,并不足以避免下一次危机的发生。⁵朱杰进、尼尔斯·约翰内森(Niels Johannesen)等人分析了二十国集团在反避税合作方面所取得的成效,但两者的看法并不一致。前者认为二十国集团推动了“税收与实质性经济活动相匹配”原则和“税收情报自动交换”共识的达成,是一个成功的治理实践。⁶而后者则对此持保留态度,因为二十国集团的相关协议导致逃税款在不同避税天堂之间的重新分配,却未能成功地向受害国遣还这些资金。⁷李晓、冯永琦考察了二十国集团对国际货币体系改革的影响,建议国际货币改革体系的集体行动应更加注重控制失衡和抑制美元风险的短期目标,二十国集团在此基础上应坚持集体行动原

则、通过制度化建设增强决策和执行力以及强化国际经济政策协调。⁸ 黄梅波、吕朝凤论证了二十国集团协调机制有利于成员国缓和经济波动和促进持续的经济增长。⁹ 刘威等人则分析了二十国集团在治理全球经济失衡问题上的表现,指出其并未从根本上改变全球经济失衡扩大的趋势。¹⁰ 此外,柯林·布拉德福特(Colin I. Bradford)及其合作者撰写的《转型中的全球领导:使二十国集团更加有效和灵敏》,就二十国集团在全球金融监管机制改革、应对全球失衡、可持续增长以及打破多边发展银行改革停滞的局面等方面做出的努力进行了详细分析。¹¹

随着二十国集团从危机应对机制向长效治理机制转型,二十国集团的议题领域也逐渐扩展,发展、气候变化、能源、粮食安全等议题进入了二十国集团议程。在发展议题上,张海冰的论文《试析G20在联合国2015年后发展议程中的角色》具有代表性。张海冰指出,二十国集团应在联合国后2015发展议程中发挥协助作用,将更加平等的发展伙伴关系和以成果为导向的国际发展合作作为二十国集团参与国际发展合作的重点。¹² 此外,洛伊国际政策研究所(Lowy Institute for International Policy)发布的研究报告《发展与二十国集团》指出,发展议题与全球经济议题不可孤立看待,发展议题必须进入二十国集团的核心议程。¹³ 在能源议题上,《作为全球能源指导委员会的八国集团与二十国集团:机遇与限制》和《二十国集团中的全球能源治理:国家、联盟和危机》两篇论文分析了二十国集团在全球能源治理中的表现,并为进一步提高其行动能力提出了若干政策建议。¹⁴ 由于应对气候变化与清洁能源的开发和普及密不可分,粮食安全和卫生问题又与发展息息相关,因此二十国集团在粮食安全和卫生治理领域的表现在这些文献中均有论及。

总体而言,对二十国集团治理表现的既有研究侧重于现状描述,从中可以获得有关二十国集团演进过程和治理表现的信息,但

难以获知二十国集团的运行机理。

第二节 其他主要研究议题

除二十国集团治理表现外,有关二十国集团在全球经济治理中作用的研究还涉及二十国集团的非正式性、二十国集团的合法性、二十国集团的有效性、二十国集团与联合国关系、二十国集团与国际金融机构关系以及二十国集团与七国集团/八国集团关系等议题。

一、二十国集团的非正式性

唐纳德·普查拉(Donald J.Puchala)和雷蒙德·霍普金斯(Raymond F.Hopkins)给出了正式与非正式国际机制的定义。正式机制是指由国际组织立法通过,由理事会、议会等实体机构维持并由国际官僚机构监督的国际机制。非正式机制是指通过参与成员达成的共识创立和维持,基于共同利益或君子协定执行并通过互相监督来确保协议实施的国际机制。¹⁵按照该定义,二十国集团属于典型的非正式机制。在这一点上,研究者们并无太多分歧,争论之处在于二十国集团在未来发展中应继续保持其非正式性还是向正式机制转变。

非正式国际机制具有议题灵活性、开放性等许多独特优势。对此,简·沃特斯(Jan Wouters)指出,非正式性可以创造一种相互信任而非相互怀疑的氛围,在其中各种观点可以得到交流而不必担心被法律承诺束缚。¹⁶还有一些学者认为,非正式性是二十国集团在特定的背景环境下做出的最佳选择。例如恩盖尔·伍兹(Ngaire Woods)认为非正式机制松散的组织结构、灵活的议事日程、共识性软约束在全球治理中具有比较优势,顺应了冷战后全球化背景下全球治理多元化的趋势。¹⁷