

面对高昂的养育成本，老百姓生还是不生？
虚拟的网络世界里，个人是否还有隐私可言？
安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜？
农村人能否变成城里人？
世博会，狂欢之后留下了什么财富？
中美汇率，路在何方？
中国再次“大国崛起”？
全球化，霸权思维还是共同治理？
城市化发展何去何从？
“同城化”时代，竞争还是合作？

理论热点 大碰撞 (2011)

上海社会科学院理论时评小组 编

理论热点 大碰撞 (2011)

上海社会科学院理论时评小组 编

 上海人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

理论热点大碰撞. 2011/上海社会科学院理论时评
小组编. —上海: 上海人民出版社, 2011. 10
ISBN 978—7—208—10314—6

I. ①理… II. ①上… III. ①政论—中国—2011
IV. ①D602

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 207184 号

责任编辑 罗俊华

封面设计 王晓阳

理论热点大碰撞

(2011)

上海社会科学院理论时评小组 编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 13.25 插页 2 字数 219,000

2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978—7—208—10314—6/C · 403

定价 25.00 元

目 录

全球化,霸权思维还是共同治理?	
——全球治理及二十国集团相关理论热点综述	001
城市化发展何去何从?	
——国际大都市城市转型研究综述	017
大国崛起,秘诀何在?	
——国内外“中国模式”之争述评	039
中美汇率博弈,路在何方?	
——人民币汇率问题研究综述	074
安得广厦千万间?	
——中国房地产研究热点综述	093
生还是不生?	
——生育政策调整主张及理由聚焦	109
排斥还是融合?	
——新二元结构热点问题研究综述	126
“同城化”时代竞争还是合作?	
——长三角区域发展研究综述	151
虚拟世界,秘密无处遁逃?	
——网络隐私侵权问题研究综述	169
世博会,美好城市留下什么?	
——上海世博会效应研究综述	189

全球化,霸权思维还是共同治理?

——全球治理及二十国集团相关理论热点综述

上海社会科学院世界经济研究所 何 曜

一、全球治理概念简述

全球治理概念和理论的提出是对传统国际关系理论的挑战,因为传统国际关系理论认为,“国内社会”和“国际社会”泾渭分明,但全球治理论者不这么认为,他们试图探讨如何把世界当作一个整体性的存在来进行治理。西方全球治理论者在谈及全球治理时经常论及的不是政府间的关系,即传统的国家在全球治理中的作用,而是强调非政府组织(NGO)、跨国公司、市民社会、全球大众媒体,甚至全球资本市场这些非政府的行为体在全球治理中的作用。

但到目前为止,中外学界对于全球治理的概念并无统一论定,被学界引用最多的全球治理概念是1992年成立的全球治理委员会在1995年联合国成立五十周年之际发布的《我们的全球之家》(*Our Global Neighborhood*)中提出的。该报告首先界定了治理的含义,即治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,又包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。^①安

① 全球治理委员会:《我们的全球之家》,牛津大学出版社1995年版,转引自俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》2002年第1期。

东尼·麦克格鲁认为“全球治理不仅意味着正式的制度和组织——国家机构、政府间合作——制定(或不制定)和维持管理世界秩序的规则和规范,而且意味着所有其他组织和压力团体——从多国公司、跨国社会运动到众多的非政府组织——都追求对跨国规则和权威体系产生影响的目标和对象。很显然,联合国体系、世界贸易组织以及各国政府的活动是全球治理的核心因素,但是,它们绝不是唯一的因素。如果社会运动、非政府组织、区域性的政治组织等排除在全球治理的含义之外,那么,全球治理的形式和动力将得不到恰当的理解”。^①俞可平认为“全球治理指的是通过具有约束力的国际规制解决全球性的冲突、生态、人权、移民、毒品、走私、传染病等问题,以维持正常的国际政治经济秩序”。^②蔡拓认为,“全球治理是以人类整体论和共同利益论为价值导向的,多元行为体平等对话,协商合作,共同应对全球变革和全球问题挑战的一种新的管理人类公共事务的规则、机制、方法和活动”。^③

正是由于目前对全球治理尚无统一的定义,因此学者们更多是通过阐述全球治理所包含的要素来理解这一概念。根据俞可平的归纳,全球治理的要素主要有五个,即全球治理的价值、全球治理的规制、全球治理的主体或基本单元、全球治理的对象或客体以及全球治理的结果。全球治理的价值是全球治理的倡导者们在全球范围内所要达到的理想目标。在这些倡导者看来,这些价值应当是超越国家、种族、宗教、意识形态和经济发展水平之上的全人类普世价值。而全球规制则是维护国际社会正常秩序以及实现人类普世价值的规则体系,包括用以调节国际关系和规范国际秩序的所有跨国性原则、规范、标准、政策、协议及程序等。全球治理的主体是制定和实施全球规制的组织机构,如各国政府、各种国际组织以及非正式的全球公民社会组织。全球治理的对象指的是已经影响或者将要影响全人类的跨国性问题,如全球安全、生态问题、世界经济问题、跨国犯罪等。全球治理的效果涉及全球治理绩效的评估,而这种绩效集中体现为国际规制的有效性。^④

从国际关系理论的渊源来看,全球治理学说带有更多的(新)自由主义色彩,这从它强调国际合作,重视非政府行为体特别是把国际机制放在全球治理的核心地位中可以看出,而这也正是(新)现实主义者对全

① 戴维·赫尔德等:《全球大变革:全球化时代的政治、经济与文化》,社会科学文献出版社2001年版,第70页。

② 俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》2002年第1期。

③ 蔡拓:《全球治理的中国视角与实践》,《中国社会科学》2004年第1期。

④ 俞可平:《全球治理引论》。

球治理始终持怀疑态度的原因,克拉斯纳(Stephen · Krasner)认为,“全球治理不是什么新的国际政治学理论,国际规制和制度基本上都是在国际利益或者权力的基础上形成的,全球治理也是在国家之间共同同意的基础上才出现的。根据全球化和全球治理的发展便得出国家主权受到侵蚀的论断是十分令人怀疑的”。^①在现实主义者眼里,民族国家在很长时间内仍然将是国际关系的最重要行为体,国际机制和国际组织只有在共同国家利益的框架下才能发挥作用。

由此可见,全球治理的基本特征包括:一是全球治理的实质是以全球治理机制为基础,而不是以正式的政府权威为基础。二是全球治理存在一个由不同层次的行为体和运动构成的复杂结构,强调行为者的多元化和多样性。三是全球治理的方式是参与、谈判和协调,强调程序的基本原则与实质的基本原则同等重要。四是全球治理与全球秩序之间存在着紧密的联系,全球秩序包含那些世界政治不同发展阶段中的常规化安排,其中一些安排是基础性的,而另一些则是程序化的。

二、国内外学界及政府对于全球治理的新认识

自从中国政府提出“和谐世界”理念以来,国内不少学者认为这实际上就是中国的全球治理主张,^②庞中英从七个方面论述了如何加强中国在全球治理中的作用,包括:通过深化国内改革来推动全球治理;加强中国参与全球治理的能力;继续在地区治理中扮演特殊的角色;成为解决全球发展问题的推动者;成为联合国维和行动和缔造和平的主要力量;加入更多的国际机制;成为全球秩序的维护者和改革者。^③但是,也有学者认为这两者之间存在区别。有些对“全球治理”概念持怀疑甚至否定态度的学者,就把“全球治理”与“建设和谐世界”视为相互对立的理念,

① 王杰:《全球治理中的国际非政府组织》,北京大学出版社2004年版,第94页。

② 庞中英:《和谐世界:全球治理的中国主张》,《国际先驱导报》2005年12月29日;蔡拓:《和谐世界与中国对外战略的转型》,《吉林大学社会科学学报》2006年第5期;刘雪莲:《论全球治理中和谐世界的构建》,《吉林大学社会科学学报》2006年第5期;陆晓红:《“和谐世界”:中国的全球治理理论》,《外交评论》2006年第6期;俞可平:《和谐世界与全球治理》,《中共天津市委党校学报》2007年第2期;吴梅兴:《和谐世界:全球治理的中国诠释》,《暨南学报》(哲学社会科学版)2007年第4期。赵海月、王瑜:《全球治理与和谐世界》,《理论与改革》2010年第5期。

③ 参见庞中英发表在德国艾伯特基金会的论文“*New Powers for global Change? Some Approaches to Boosting China's Pivotal Role in Tackling Global Challenges*”, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/04471.pdf>。

认为“‘和’与‘治’的不同哲学思想背景显示了‘和谐世界’与‘全球治理’的根本不同”，“‘全球治理’同‘和谐世界’是完全不同的国际政治理念”。^①也有学者认为两者的确存在差异，但并非截然对立。两者都否定强权政治，“建设和谐世界”是中国融入国际体系，参与全球化过程中为应对全球性问题而提出来的，具有中国特色但也与“全球治理”有一定的契合。由于“建设和谐世界”的思想基础是马列主义的和平共处国际关系理论，又与建设有中国特色的社会主义紧密相关，且强调中国传统文化“和为贵”理念，因此不能简单地认为它是中国的“全球治理”理论，“建设和谐世界”比“全球治理”理念更具包容性，它不仅能参与“全球治理”，而且能超越“全球治理”。^②

在中共十七届五中全会公报有关中国实施互利共赢开放战略的内容中，出现了“积极参与全球经济治理”这一新提法，而在2010年的中央经济工作会议上也指出，要“准确把握世界经济治理机制进入变革期的特点，努力增强我国参与能力”。这表明中国开始从以前被动的、危机应对式的策略性参与向积极主动的策略性参与转变，这就要求中国主动参与设置议题，争取影响全球经济发展进程。这一转变既是维护中国国家利益的客观需要，同时也是国际社会希望中国承担负责任大国义务所提出的要求。从这次金融危机演变至今的情况来看，在经济全球化和相互依存日益深化的当今世界，没有哪一个国家能完全主导建立新的国际秩序，相比于以前“建立国际政治经济新秩序”的提法，“积极参与全球经济治理”是符合现阶段国际力量对比的更务实的提法。

目前，随着中国国力的不断增强，许多国际事务尤其是经济问题，缺少中国的参与就很难有所突破，这已是不争的事实。但中国能否成功参与全球经济治理，不仅仅取决于中国自身。众所周知，当前主流的国际体系规则是在西方发达国家主导下建立起来的，因此，这些国家自然想方设法为自身牟取最大利益，中国的积极参与必然和既得利益产生冲突，尤其会削弱美国的霸权。美国当然不可能心甘情愿地把它本来独享的好处与中国分享，这从最新的国际货币基金组织(IMF)投票权份额变化就可以看出，虽然美国赞同提高发展中国家的投票权份额，但它只是向欧洲国家施压，压缩欧盟国家的投票份额以转移给新兴市场国家，但

① 吴兴唐：《“全球治理”的置疑性解读》，《当代世界》2007年第12期，《众说纷纭的“全球治理”》，《红旗文稿》2010年第12期。

② 叶江：《“全球治理”与“建设和谐世界”理念比较研究》，《上海行政学院学报》2010年第2期。

仍然保持自己原有的 17.67% 的份额从而确保对国际货币体制的一票否决权。

正是这种美国实质操控 IMF 的局面使得广大发展中国家在接受其援助时受制于人,IMF 在提供贷款时往往附加开放市场、进行政治体制改革等条件,这点在 1997 年亚洲金融危机时体现得最为明显。正因如此,部分学者把全球治理看成西方发达国家干预发展中国家内政的借口,也正是出于这种担心,中国外长杨洁篪在十一届全国人大四次会议接受采访时才指出,“全球治理”的核心是国际社会各方要普遍参与、普遍受益,方式应当是平等协商、合作共赢,平台主要是以联合国为代表的多边机制,依据是公认的国际法、国际关系准则和惯例。“全球治理”应该为广大的发展中国家发展创造更加有利的条件和环境,而不是相反。

从这一点来说,中国应充分认识到全球治理体系变革的渐进性和复杂性,不要有毕其功于一役的冲动。一方面,基于中国目前的国力,当然应该发出自己的声音,进一步参与全球治理,但另一方面也应该对自身的能力有清醒的认识,在处理多边事务时尽可能联合多方力量,防止成为全球治理体系的矛盾焦点。就现阶段而言,中国仍然应该坚持以经济领域的全球治理为核心,逐步提升在国际金融、国际货币以及国际贸易体系中的地位。而在安全领域,应以非传统安全的全球治理为主,以地区安全治理为基础,逐步积累应对全球安全治理的经验和实力。

如何参与全球经济治理? 中共十七届五中全会公报提出了三个“推动”:第一,推动国际经济体系改革,促进国际经济秩序朝着更加公正合理的方向发展。全球经济治理的根本目标是推动经济全球化朝着均衡、普惠、共赢方向发展,建立一个公平、公正、包容、有序的国际经济秩序。这就需要坚持全面性、均衡性、渐进性、实效性原则,继续深化改革,不断健全和完善现有国际经济组织机构,形成一个更有利于兼顾公平和效率的国际经济体系和全球经济治理体系。参与构建多层次的世界经济治理架构和机制安排,发挥各种机制在世界经济治理中的综合效用。一是全球多边层面的治理机制,如联合国、世界贸易组织(WTO)、国际货币基金组织(IMF)、世界银行、二十国集团(G20)等。二是同类国家、跨地区层面的治理机制,如经济合作与发展组织、西方七国(八国,G8)首脑会议、“金砖国家”等。三是区域层面的治理机制,如欧盟、亚太经合组织、北美自由贸易区、上海合作组织等。四是双边合作、协调的治理机制,如“中非合作论坛”、“中国—东盟自由贸易区”等平台 and 机制。

第二,推动建立均衡、普惠、共赢的多边贸易体制,反对各种形式的

保护主义。世界贸易组织作为全球多边贸易机构,是世界经济治理机制的重要支柱之一,其框架内的多哈回合谈判即将进入密集谈判的关键期,当前应继续推动多哈回合谈判早日取得全面均衡的成果。同时,应坚定不移地反对各种形式的保护主义,坚持平等对话协商,妥善应对和处理贸易摩擦与分歧,推动形成自由开放、公平公正的全球贸易环境和全球贸易体制。

第三,推动区域合作进程,加快实施自由贸易区战略,深化同新兴市场国家和发展中国家的务实合作,增加对发展中国家的经济援助。区域一体化是当前世界经济发展的重要趋势,加强区域经济合作是改善世界经济治理的重要方面。据世界贸易组织统计,目前全世界登记并仍然生效的区域贸易安排达207个,其中85%是自由贸易区。21世纪第一个10年,中国参与构建的自由贸易区已经有14个。应继续引导和推动区域合作进程,加快实施自由贸易区战略。世界经济最大的失衡是南北不平衡。因此,世界经济治理机制变革的一个重要方面应是重视发展中国家的利益诉求,缩小南北差距。国际金融危机爆发以来,中国已经通过提供优惠贷款、免除重债国债务和产品免关税待遇等各种方式和渠道,向一些发展中国家提供援助。应进一步深化同新兴市场国家和发展中国家的经济合作,在世界经济治理机制内和南南合作框架内继续努力帮助其他发展中国家实现发展。^①

自全球治理概念提出后,欧美发达国家学术界围绕全球治理的价值、规则、主体、对象以及效果作了比较系统的探讨,并且涉及国家主权、国际机制、国际合作、国际公民社会以及建构主义等众多国际关系理论的前沿性问题。在政策层面,英国工党和德国社会党在提出所谓“第三条道路”后,曾经将全球治理作为其国际战略,目标是“运用人权武器使全球问题和与此相关的国内问题得到治理和解决”,^②因此,该概念受到左翼以及广大发展中国家的反对,被视为发达国家干预发展中国家的工具。不过,随着2008年全球金融危机的爆发,无论是欧美发达国家内部还是发展中国家,都开始重新审视全球治理的作用。

“全球治理”这一概念从学术层面进入政府层面是20世纪90年代才发生的。而在史无前例的金融危机发生后,发达国家和发展中国家对“全球治理”能够在未来协调世界经济中发挥重要作用达成了共识,这一概念也从理念开始走向实践。欧盟是全球治理的主要推动者,实际上,

① 《世界经济治理机制进入变革期》,《人民日报》2011年1月5日。

② 吴兴唐:《众说纷纭的“全球治理”》,《红旗文稿》2010年第16期。

欧盟在 2003 年就全面阐述了“有效的多边主义”这一概念,^①欧盟这些年通过扩张,一直把周边地区作为实践全球治理的实验。全球金融危机爆发后,英法德等抢抓机遇,积极推出重组国家经济新秩序的相关主张。英国前首相布朗主张在紧急金融领域实行“全球新政”,建立更具合作性的“全球社会”;法国总统萨科奇率先倡议召开全球金融峰会,呼吁建立国际“社会新秩序”,主张传统大国和新型大国分担全球治理的国际责任;德国总理默克尔倡议成立联合国经济理事会,制定经济宪章,建立真正反映全球政治经济现状的制度架构,确立金融市场秩序及其相关的国际标准。

奥巴马政府上台以来,摒弃小布什政府单边主义的做法,积极寻求通过多边机制解决全球性问题,尤其是金融危机爆发以来,美国对全球治理的态度明显出现积极转变:

经济领域,积极参与和引导应对金融危机的国际合作,推动 G20 伦敦金融峰会在改革国际金融机制方面取得积极成果,并承办匹兹堡峰会。能源和气候变化领域,大幅调整气候变化政策,实施积极减排;实行“新能源战略”,大力倡导“绿色新政”、“绿色复苏”和“低碳经济”。安全领域,倡导建立“无核世界”,大力推动国会批准《全面禁止核试验条约》,承诺强化国际核不扩散机制、推进核裁军进程,与俄罗斯启动谈判新的双边核裁军协议。发展援助领域,宣布对外援助金额加倍,达到 500 亿美元。新建立 20 亿美元的国际基金,用于促进教育。承诺在减贫和解决粮食危机、水资源短缺等方面承担更多的国际责任。不过,在对待全球治理的问题上,美国具有更强的功利心态,本质上是想借用这一理念希望其他国家分担其渡过金融危机的代价,而并非真心实意地让其他国家分享其在国际体制中的独大权力。

发展中国家在对待全球治理的问题上则态度各异。由于实力不等、处境不同、利益取向不一,发展中国家在全球治理问题上立场分化明显,难以形成合力。新兴大国积极进取,谋求在区域性和全球性治理中发挥更大作用。俄罗斯将全球治理作为实施强国战略的新平台,不断提出新

① 根据一些学者的解释,理论上所谓的“有效的多边主义”,是指“指导和限制一个集团集体行动的正式的和非正式的进程和制度”,当传统国际合作理论不能成为分析全球合作的普遍适用概念时,这一概念能够更加准确地找出集体行动中不同地区关键驱动者和机制间的差异。一项新的合作理论通常包含了四种要素:一是全球治理的潜在规则;二是合作的地区差异;三是集体行动的条件;四是在正式—非正式基础上演化的集体行动过程。参见[德]潘德:《有效的多边主义与全球治理》,《世界经济与政治》2010 年第 6 期。

倡议,抢抓话语权;印度主张建立更加民主、更具代表性的全球治理体系,发展中国家应在其中发出更大声音;巴西注重构建发展中国家合作机制;南非积极主张“多边治理”。金融危机爆发以来,新兴大国积极参与 G20 峰会,在国际金融体系改革问题上加强协调合作,地位和影响日益提升。中小发展中国家多对全球治理持实用主义态度。多数发展中国家主张改变美国与西方主导国际事务的局面,构建更为均衡、公正的全球治理体系,增加发展中国家的发言权。非洲国家积极推动联合国改革,将其作为平等参与全球治理的重要平台。一些小岛屿国家着眼维护自身生存和发展,在有关加强气候、环境等全球治理问题上姿态积极。^①

三、当前全球经济治理的主要特点,总的趋势是困难增加

首先,哥本哈根会议之后,各国在全球治理中的利益差别增加,合作难度加大。

后金融危机时代的国际体系进入一个新的阶段:美国陷入百年不遇的金融危机难以自拔,其向国际社会提供公共产品的能力不断下降,而以联合国、国际货币基金组织、世界银行以及世界贸易组织为代表的传统国际机制在面临众多新的全球公共问题时显得力不从心,尤其是随着以“金砖四国”为代表的新兴市场国家的崛起并在世界经济结构中所占比重不断增加,以往依靠 G8 这些发达国家协调世界经济的手段也已显得不合时宜,而新兴市场国家也不愿意再在传统的全球经济治理体制下完全按照发达国家的意愿接受旧的游戏规则,从政治意愿上希望参与全球经济治理的议程设定。

不过,发达国家并不愿意轻易放弃既得利益,建立什么样的有效全球治理机制?如何建立这种机制?双方的利益差别不可能在短时期内得以解决。例如,在防止核不扩散机制的问题上,美英法等发达国家一直反对伊朗发展核能,即使在联合国通过了对伊朗实施制裁的决议后,美国和欧盟还是决定对伊朗实施更严厉的单边制裁,意图迫使伊朗放弃铀浓缩进程。但巴西和土耳其却与伊朗签署了核燃料处理协议,土耳其外长认为联合国没有必要对伊朗实施新制裁,这种态度实际上表明他们并不完全赞同欧美在伊朗核问题上的立场。

^① 敖云波:《当前全球治理的态势及对策建议》,《中国党政干部论坛》2010 年第 8 期。

其实,从G20的构成就可以看出全球治理开始呈现利益集团化的趋势。表面上看,G20是由发达国家和发展中国家构成,但实际它是根据不同的议题分别组合成为不同的功能板块。如俄罗斯、沙特和澳大利亚是能源资源出口国,美国、中国和日本是能源资源进口国,这在全球能源和资源分配上构成不同的利益集团。而在气候问题上,欧盟和日本是主张大幅降低碳排放的激进派,而美国和中国则可能成为主张逐步降低排放的相对保守派。在国际金融体系安排上,美国孤立地维护美元霸权,而欧盟和“金砖四国”则倾向于主张“超主权储备货币”。所有这些组合都具有很大的不确定性,全球治理的不同议题会引发不同国家之间的利益组合。传统的东西方之间,南北之间,体制内外之间的集团纽带趋于松弛,而这一趋势恰恰可以成为全球治理超越意识形态和制度差异的动因。^①

正如有研究所指出,全球性问题与议题是不同的概念。前者是指客观存在的涉及并影响全人类的、需要共同努力解决的困难、威胁或挑战。而全球性议题通常指所有全球性问题中最受关注并纳入国际社会议事日程中,各国通过国际制度或非制度安排讨论、合作并努力达成一致的问题,这意味着议题设定决定着全球治理的话语权,影响未来全球治理的模式。所以,议题设定目的的公正度与合理性,治理价值观与目标的统一度,制度与非制度安排的透明度,各国发展水平和在国际体系中所处地位的差异度,治理模式的完善度等一系列变量都影响着最终的治理效果,各国在不同区域和领域的利益分歧也势必随着力量对比的变化和国际体系的重构而激化。^②

其次,金融危机后,美国对全球金融体系的改革不热心,反而利用既得权势为自己牟私利,从而增加了全球治理的难度。

美国次贷危机引发的全球性金融危机爆发后,发达国家经济体意识到世界经济格局正在发生深刻的转变,如果还固守原有的世界经济协调机制,不但解决不了危机,而且可能因为忽视新兴经济体的作用而导致危机延长甚至恶化。正是在这种背景下,二十国集团机制开始取代过去八国集团在全球经济治理方面发挥的作用,以美国为首的发达国家也试图借此将新兴经济体纳入其体制以维护其既得利益。不过,新兴经济体已不再甘心扮演单纯的配角,而是希望直接参与制定新的全球经济治理机制。

美国在危机时期为了借重新兴经济体的力量也同意改革原有的国

① 黄仁伟:《新兴大国参与全球治理的利弊》,《现代国际关系》2009年第11期。

② 赵隆:《试析议题设定对全球治理模式的影响》,《国际展望》2010年第3期。

际金融体制,例如,从第一次 G20 峰会到第三次 G20 峰会,美国与其他国家在诸如改革金融监管制度,帮助发展中国家获得融资渠道,反对保护主义以及同意新兴市场国家扩大在国际金融机构中的代表权等方面达成了共识。但是,随着危机的进一步发展,美国国内失业率居高不下,而在联邦基准利率接近零的情况下,为了刺激投资和消费,美联储推出了第二轮量化宽松政策,即在 2011 年 6 月底前购买 6 000 亿美元的美国长期国债,也就是间接多印钞票,为市场注入更多的流动性。此举固然可在短期内刺激美国国内经济,但滥发美钞一方面埋下了通货膨胀的种子,另一方面是将美元资产的风险转移给了其他国家。

美联储宣布这一政策是在 G20 首尔峰会的前夕,这种“自扫门前雪”的利己主义政策实际上是一种变相的货币贬值政策,在各国努力实现经济复苏的背景下,这一政策自然招致国际社会的广泛批评,德国、巴西、中国、南非等国的官员都对美联储的行动表示担心,认为美联储印钞票将削弱美元、推高商品价格,让投资资金失控性地涌向新兴市场。如果二十国集团未能解决这些全球性的紧张形势,这可能让投资者更加担心各国政策制定离现实越来越远,使世界经济无力抵御新一轮动荡。南非财政部长戈尔丹称,美联储的举措“削弱了二十国集团领导人在目前危机中极力维持的多边合作精神。”德国财政部长朔伊布勒的言论则更为直率,他认为美国正在破坏货币市场的“公平赛场”,他还称,“美国在指责中国,其实美国在用另一种方式做同样的事”。美国的政策“令人摸不着头绪”。耶鲁大学管理学院的杰弗里·E. 加滕(Jeffrey E. Garten)说:“美国使针对国内问题的考虑完全超越对全球问题的考虑,这影响了法国、中国和其他一些国家的看法,他们认为整个货币体系就是美国失调政体的政治玩具。”

第三,新兴市场国家对于全球治理提出更多要求,但利益差别大,难以达成一致。

当 G20 逐渐取代 G8 成为全球经济治理的主要平台时,更多的中小国家担心 G20 成为一种俱乐部治理的特殊利益集团。例如,在 2010 年,一个由 23 个中小国家组成的非正式联盟就在新加坡的领导下向联合国秘书长提出了正式抗议,它们担心 G20 会僭越联合国成为全球治理的最终决策者。他们要求秘书长参与 G20 峰会及将其相关活动制度化,并要求在特定议题上,把非 G20 成员国纳入共同讨论。他们还建议,诸如非盟和东盟这些地区组织也应该成为正式参与方。这些发展中国家实际上担心的是,目前 G20 当中的 7 个新兴市场国家可能与其他更多的发展中国家越来越疏远,只为自身谋取利益而罔顾其他。

此外,新兴大国之间相互竞争、互补性差,难以建构稳定有效的全球事务协商机制。例如,俄罗斯是主要的能源资源出口国,而中国和印度则是主要能源资源进口国,这在全球治理体系中显然处于不同的利益集团。一旦出现全球分工体系和价格体系的剧烈震荡,新兴大国之间如何保持合作仍然是个问题。而且新兴大国又分为“金砖四国”这样的“超级发展中大国”和印尼、南非、阿根廷、墨西哥这样的“二流发展中国家”,甚至在一个地区内存在着若干个相互竞争地区主导权的新兴大国,由此影响着这些地区的一体化进程。与欧盟、北美自由贸易区相比,“金砖四国”在各自所在的区域都没有真正实现地区治理机制。这也同样影响着它们在全球治理体系中发挥作用。^①

最后,气候问题成为全球治理的重要领域。

从长远的角度来说,全球治理的最大挑战除了协调世界经济,就是气候问题,气候问题不是简单的环境保护,本质上而言是发展问题。G20 峰会重点是讨论世界经济问题,但从会后宣言可以看出各国已经越来越重视在气候问题上加强国际合作。第一次华盛顿峰会只象征性地用一个词提到气候问题,而到了伦敦峰会则用了三行字阐述 G20 对气候问题的态度。到第三次匹兹堡峰会,各国已经就气候问题提出了原则性意见,承诺提高能源市场透明度和市场稳定性,合理调整并逐步取消化石燃料补贴,为应对气候变化威胁,承诺推动清洁能源、可再生能源和能源效率的投资。这标志着国际社会开始从更广泛的意义上推动全球治理。

欧盟一直标榜自身是国际气候变化谈判的主要推动者,而美国长期以来对减排持不积极的态度,而且也没有签署《京都议定书》,但在奥巴马上台以后,美国政府对待气候问题的态度发生转变。目前国际气候谈判重点围绕共同愿景(即全球减排的长远目标)、减缓、适应、资金和技术这五大议题而展开,这些议题相互关联,相互影响,如果一个议题不能达成,则所有议题的谈判都会停滞不前。发达国家和发展中国家的严重分歧导致了最初寄予厚望的哥本哈根气候大会令人失望,仅达成了两个充满争议的工作组主席案文和一个不具有法律地位的哥本哈根协议。同时,一系列关键议题上的分歧不断加深,资金落实存在困难,双轨制的谈判格局和协商一致的原则受到挑战。而在 2010 年 12 月的坎昆联合国气候会议上,会前各方期许不高,最后却通过了两份意义有限但积极的决议。虽然从内容上而言,两份决议没有完成《哥本哈根协议》的使命,但重要成果体现在通过维护“双轨制”谈判机制和“共同但有区别的责

① 黄仁伟:《新兴大国参与全球治理的利弊》,《现代国际关系》2009 年第 11 期。

任”原则,落实资金援助,促进人类共同应对气候变化。坎昆会议体现了发展中国家坚持发展的需求,在解决发达国家向发展中国家、小岛屿国家和最不发达国家提供财政援助的资金来源上向前迈进了一步,设立了“绿色气候基金”,落实发达国家 300 亿美元快速启动气候融资来满足发展中国家的短期需求,并在 2020 年之前募集 1 000 亿美元资金,帮助贫穷国家发展低碳经济,保护热带雨林,共享洁净能源新技术等。^①

更重要的是,坎昆气候变化会议重建了国际社会对在联合国框架内应对气候变化的这一多边进程的信心。2009 年的哥本哈根气候变化会议之后,国际上对联合国的批评不绝于耳,认为联合国拖沓而低效的表决程序导致了不可能在 194 个缔约方之间就任何关于气候变化的问题达成任何协议,甚至主张使用 MEF(主要经济体论坛)、G20 等机制来取代联合国。然而,坎昆气候变化会议通过了决议,表明了联合国框架内的多边气候变化谈判取得了新进展,国际气候变化谈判仍然并将继续按照“巴厘路线图”确定的双轨方式进行,从而巩固和推动了联合国框架内的多边气候变化治理体系。^②

四、二十国集团(G20)相关研究综述

二十国集团(G20)近两年成为国际舞台的明星是当代国际关系中具有标志性意义的事件,它不仅反映了新兴大国已经成为国际体系中举足轻重的力量,更重要的是,这反映了国际格局开始发生深刻的转变。从大背景而言,G20 是经济全球化的产物。第二次世界大战后建立的国际机制基本上是在美欧发达国家主导下建立起来的,这一机制在世界经济领域的基本特征是美国主导,三大金融机构国际货币基金组织、世界银行以及世界贸易组织(之前的关贸总协定)为基本架构,七国集团(G7)为主要协调平台(俄罗斯加入后为 G8)。而随着全球化进程的深化,发达国家与发展中国家之间的经济相互依存日益加深,伴随着这种国家间政治经济发展的不均衡状况,作为协调全球经济发展的八国集团(G8),由于缺乏具有代表性的新兴市场国家,在应对世界经济等一系列发展议题上显得捉襟见肘,面临着巨大的合法性危机。而另一方面,以金砖四国为代表的众多新兴市场国家综合国力不断增强,在世界范围内的影响力也日益上升。而要解决全球性经济难题,没有广泛的代表性则

① 于宏源:《坎昆会议为世界贡献了什么》,《解放日报》2010 年 12 月 13 日。

② 薄燕:《联合国在气候问题上不可取代》,《东方早报》2010 年 12 月 13 日。

无从谈起。国际社会迫切需要制度创新,能构建一个超越 G8 的全新多边参与框架。

G20 创建的直接诱因是 1997 年开始的亚洲金融危机,在这次危机中,由于国际社会缺乏有效的危机协调和应对机制,一场起源于泰铢贬值的东南亚货币危机逐渐演变为亚洲金融风暴,并直接拖累了全球的经济的发展。发达国家也希望在领导人和部长级会议层次上建立一个有效且包容性更强的机制来应对经济全球化迅猛发展带来的挑战。

1999 年 12 月 16 日,二十国集团创始会议在德国柏林举行,参加者为八国集团成员国(美国、德国、英国、法国、日本、意大利、加拿大和俄罗斯)以及十一个新兴工业化国家(中国、阿根廷、澳大利亚、巴西、印度、印度尼西亚、墨西哥、沙特阿拉伯、南非、韩国和土耳其)以及作为一个整体的欧盟。这一机制最初只是一年一度的财长会议,主旨是应对国际金融危机的非正式协商论坛。随着国际形势的发展以及世界经济形势的演变,目前,二十国集团已经开始从一个协商论坛向着有明确宗旨,并采取集体决定的国际机构发展,作为在发达国家与发展中国家之间沟通的一个独特国际机构,成为布雷顿森林体系框架内非正式对话的一种新机制,其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。

关于 G20 机制在当前全球经济治理中的作用,有学者概括为两点,首先,它为发达国家和新兴市场国家提供了一个沟通对话的平台,改善了全球金融与经济治理结构。其次,G20 机制推动了世界主要经济体的合作,促进了全球经济复苏。^①也有学者认为,G20 的机制化仅仅是在现行框架内对全球经济治理的一种技术性修正。因为,国际经济格局没有发生根本改变,美元在国际金融体系中地位依然稳固,目前全球经济治理的基本框架仍然是由 IMF、世界银行和 WTO 组成,G20 只是国际合作应对危机的产物。随着世界经济形势的好转,G20 是否还有足够的动力在更广的范围内发挥作用呢?^②不过,针对这种担忧,也有学者认为,G20 的存在有其客观必然性,不但全球经济治理呼唤新的全球经济治理机制,美国也需要一个全球经济治理的新平台来重塑其全球领导力,而且 G20 体制在应对国际金融危机和推动全球经济复苏中发挥了重要作用。^③

① 曹广伟、张霞:《G20 机制的构建及其在后危机时代的角色定位》,《国际展望》2010 年第 6 期。

② 王国兴、成靖:《G20 机制化与全球经济治理改革》,《国际展望》2010 年第 3 期。

③ 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 年第 5 期。