

中国与国际组织研究丛书

张曙光 苏长和 主编

八国集团体系与二十国集团： 演进、角色与文献

The G8 System and the G20: Evolution, Role and Documentation

[加拿大] 彼得·哈吉纳尔 著

朱杰进 译

Peter I. Hajnal

 上海人民出版社

中国与国际组织研究丛书

张曙光 苏长和 主编

八国集团体系与二十国集团： 演进、角色与文献

The G8 System and the G20: Evolution, Role and Documentation

[加拿大] 彼得·哈吉纳尔 著

朱杰进 译

Peter I. Hajnal

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

八国集团体系与二十国集团:演进、角色与文献/
(加)哈吉纳尔(Hajnal, P. I.)著;朱杰进译. —上海:
上海人民出版社, 2010

(中国与国际组织研究丛书)

书名原文: The G8 System and the G20:
Evolution, Role and Documentation

ISBN 978-7-208-09618-9

I. ①八… II. ①哈… ②朱… III. ①国际组织-研
究 IV. ①D813

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 207987 号

责任编辑 龚 权

封面装帧 王小阳

八国集团体系与二十国集团:演进、角色与文献

[加拿大]彼得·哈吉纳尔 著

朱杰进 译

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

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 19 插页 4 字数 242,000

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-09618-9/D·1808

定价 36.00 元

丛书总序

组织世界 以本领之

王国维尝从中外关系视野下总结中国学术的三个时代,认为晚周诸子学说为中国思想之能动时代;中古时期的佛学传入,为我国思想之受动时代,因宋儒调和,又兼带能动之性质;而今西洋思想东渐,又有佛学所没有之强大物质力量相配合,中国思想之受动影响,不亚于中古时期,此受动如何转化为能动,任务艰巨也。

此三个时代类及中国与世界的关系,同样贴切,与梁任公所谓“中国之中国”、“亚洲之中国”、“世界之中国”三说,有异曲同工之处。近代西人挟思想与物力,几横空出世于中国,中国传统天下观念迅疾天崩地裂,陵谷变易,殆失自尊,不要说能动中达济天下,在受动中独顾其身,怕都没有回旋的空间。

大国非仅强大物力之谓,有组织世界之灿烂学术和思想也!今日中国与世界正发生前所未有之互动,你中有我,我中有你;借改革开放之雄风,我国国力蒸蒸日上,势不可挡。然真正在相互交织的世界中,做到寓受动于能动,需有物力之配合,更得以思想和制度来组织世界,以本领之。要求得“本领”,非一门学科所能为,需要各个知识门类百花齐放,相互借力、接力、刺激。国际关系学顺应中国参与国际社会之进程,是改革开放以来中国发展最快也是中国成为全球

性大国最为需要的一门学科,应该为中国能动于世界,贡献更多的思想和理念。

此为我们出版“中国与国际组织研究丛书”的旨意所在。这套丛书循着这样的思路开展。第一,研究具体的国际组织及其与中国的关系;第二,研究国际规范和规则及其与中国的互动;第三,研究中国如何组织世界秩序。因此,这套丛书绝不限于具体的国际组织研究,丛书落在国际制度层面,立意在于“中国如何组织国际关系和世界秩序”上;丛书也不囿于国际关系理论领域,我们希望与主题相关的政治学、经济学、法律研究等成果的加入;丛书志在博采中外之长,遍览古今幽深,凡有参考借鉴之说,也作移译并纳入。

丛书可能谈不上“奇文共赏”,但一定坚持“疑义相析”的原则。同则不继,和则生物,唯有兼容并包、求辨析疑之精神,学术才能步步推进,薪火代传,与时俱进,显示其强大生命力。因此,我们期待在前学后进的爱护和支持下,共同办好这套丛书,为中国国际关系学进步,贡献绵薄之力。

丛书出版大部分得到上海外国语大学教育部 211 第三期项目和上海市重点学科 B701(国际关系)资助。国际组织是上海外国语大学国际关系与外交事务研究院重点特色研究方向,研究院全体研究人员为丛书编辑贡献良多。上海人民出版社向来倾力支持中国国际关系学术出版,成绩在学界有目共睹。谨对以上个人和机构的贡献,表示真挚的感谢。

是为序。

苏长和

2009 年 7 月 1 日晨于沪北寓所

译 者 序

当前国际体系正经历深刻复杂的变革,全球化的迅猛发展成为当今时代最显著的特征之一,全球化给国家发展带来了巨大机遇,也给各国带来了空前的挑战,如金融危机、气候变化、非洲贫困、H1N1扩散等。国际社会普遍认识到,这些挑战是任何单个国家都无法独自解决的。如何在现有的主权国家管理体制内,加强各国尤其是各主要大国在这些全球性问题上的协调与合作,已经成为改善全球治理、确保全球化朝着良性方向发展的紧迫需求。其中,多边国际制度无疑是保障这种合作得以进行的重要因素,而以联合国为核心的正式国际组织在有效性方面存在严重不足,而且改革艰难,这就在客观上催生了以八国集团、二十国集团(简称 Gx)为代表的大国领导人多边峰会机制的诞生。

联合国和 Gx 代表了全球多边治理中两种不同类型的国际机制。联合国是正式的国际组织,拥有常设秘书处和官僚机构,建立在《联合国宪章》等正式的国际条约基础之上,在联合国内达成的国际协议具有程度不同的法律约束力,而 Gx 是非正式的多边峰会机制,没有常设的秘书处和组织机构,主席采取轮换制,也不是建立在国际条约的基础之上,峰会上达成的《领导人共同声明》中所包含的承诺没有国际法意义上的约束力。

联合国作为当今世界代表性最广泛、最具权威的政府间国际组织,在全球治理中具有不可替代的核心作用和无可比拟的合法性优势,这种合法性优势来源于联合国会员国的普遍性和《联合国宪章》的广泛接受性,但毋庸讳言,联合国在应对当前涌现的全球性问题时存在严重的有效性缺陷,被称为“全球治理的能力赤字”¹,短期内这种缺陷和赤字很难通过联合国自身的改革来进行弥补,而 Gx 这种非正式的大国协调机制,可以在一定程度上弥补联合国全球治理的有效性不足,成为联合国系统的有力补充。

本序言试图回答“大国多边峰会机制为什么会在全球治理中兴起”,本人认为有效性是这种机制的主要优势,其有效性又来源于它的非正式性,这样就从理论上为 Gx 的兴起做了一“证明”。非正式性在横向的空间维度上表现为一致性,Gx 机制可以进行跨问题领域、跨国际组织、跨国内国际的统筹治理,实现全球治理的一致性;在纵向的时间维度上非正式性又表现为灵活性,Gx 机制能灵活适应不同时期全球治理中新旧议题的变换、权力结构的变动和利益偏好的变化。

什么是非正式性?肯尼思·艾伯特、罗伯特·基欧汉等国际制度研究学者根据成员国在国际制度中所做承诺的属性,把国际制度分为正式国际制度与非正式国际制度两种,具体来说,可以从义务性、授权性和精确性三个方面来衡量国际制度中承诺的属性:如果在国际制度中做出的承诺具有国际法上的义务性和法律约束力、将执行承诺的权力授权给国际制度本身、承诺又清晰明确,那么这样的国际制度就是正式国际制度,如果相反,则是非正式制度。²当然,在很多情况下,这三个条件不一定同时具备,有时只要具备两个条件就可以,但义务性是一个必要条件。³

同样是大国之间协调机制,联合国安理会与 G20 就代表了正式和非正式两种不同的国际机制。在义务性方面,联合国安理会做出的决议具有法律约束力,G20 领导人共同声明中的承诺不具有国际

法意义上的约束力；在授权性方面，联合国安理会得到了明确的授权，《联合国宪章》第24条“为保证联合国行动迅速有效，各会员国将维持国际和平与安全之主要责任，授权给安理会，并同意安理会履行此项责任下之职务时，即系代表各会员国”，而G20并没有得到国际社会的授权；精确性方面是个例外，联合国安理会决议和G20峰会领导人共同声明有时都比较精确，如G20伦敦峰会共同声明中，各国明确承诺增资1.1万亿美元来加强国际金融机构。

1999年12月15日至16日，G20财政部长和央行行长在德国柏林召开了历史性的G20创始会议，讨论了G20的角色与目标，并在会后发表了第一份G20公报，公报强调，G20是布雷顿森林体系框架内一种非正式对话的新机制，旨在推动发达国家和新兴发展中大国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世界经济的可持续增长。

缺乏一致性是正式国际制度在全球治理中的一个重要弊病。一致性是指各国际机构制订相互支持的政策，为了实现共同的目标而进行系统性的协调。在联合国系统正式国际制度内部，各国际制度都是功能性的，各自追求各自的功能性目标，具有很强的“自主性”，彼此之间缺乏有效的协调和一致性。⁴以环境领域为例，法国外长曾用五个“I”来概括正式国际制度在全球环境治理中的不足，首当其冲的就是不一致(Incoherence)，“目前与环境有关的国际协议超过500个，负责处理国际环境事务的联合国组织与机构不下数十个，而这些环境协议和机构在很大程度上都是分散和杂乱的，相互之间缺乏统一的规划。”而G20领导人峰会及其前身G8峰会，恰恰具备这方面的优势来实现全球治理的一致性，“G8的一个重要作用就是把经济、政治、安全、社会等各项议题综合起来考虑，而不是像其他功能性国际组织只讨论某一个问题，这样有利于制定出总体战略”。⁵

缺乏灵活性是正式国际制度的又一重大缺陷。正式国际制度多数建立在成员国之间达成的有法律约束力的国际协定上，明确针对

某一类“全球公共问题”，设有常设的秘书处和官僚机构，表决机制也通常采用投票的方式，这些都导致它们在新旧议题变换、大国之间权力结构变动、国家利益偏好变化的情况下很难适应全球治理的新形势。以联合国安理会为例，安理会成立于二战后的1945年，当时的安全威胁还主要是国家间冲突和战争，而到了60多年后的今天，国际安全威胁的范畴已经大大拓宽，国家之间力量对比发生显著变化，对国家间传统安全的关切扩大为关注整个人类的生存、发展等“大安全”议题，各成员国的安全利益也发生了重大变化，这些都导致安理会在应对国际和平与安全的新形势下存在“能力赤字”，亟需改革。而G20这种大国领导人的多边峰会机制，在议题设置、成员组成和议事方式方面都能较好适应全球治理中议题、权力和偏好的变迁，G20没有固定议题，每次峰会的议题由轮值主席国与其他成员国协商确定，在成员组成方面也具有相当的灵活性，从G8到G20本身的转变就很好地表明了这一点，能较好地体现国际体系中的“权力转移”，在议事方式上，充分考虑多数成员的利益偏好，不采取强行表决的方式。

总的来说，与其他国际组织比较起来，Gx的形式更像是一个俱乐部，它集合了当今世界主要的发达国家和发展中国家，集合了各种具有代表性的世界观、世界问题及其解决途径。它的存在本身就是当今世界的一个缩影：权力分散化和威胁跨国化⁶，其活动为现存国际体系中主要大国增进理解、扩大共识、减少分歧、寻求对共同问题的解决办法提供了独特的平台和契机，因而在全球性问题凸显而正式国际组织又应对乏力的情况下，以G20峰会为代表的非正式机制兴起就具有历史的必然性与合理性。

注释

1. 陈东晓：《试论全球政治的新发展和中国多边外交的新思考》，载《国际展望》2009

年第2期,第2页。

2. Robert Keohane, Judith Goldstein, Miles Kahler and Anne-Marie Slaughter, "Introduction: Legalization and World Politics", *International Organization*, Vol. 54, No. 3, 2000, pp. 385—400; Kenneth Abbott and Duncan Snidal, "Hard Law and Soft Law in International Governance", *International Organization*, Vol. 54, No. 3, 2000, pp. 421—456.

3. 刘宏松:《正式与非正式国际机制概念辨析》,载《欧洲研究》2009年第3期。

4. "Report of Secretary of the General's High-level Panel on System-wide Coherence: Delivering as One", 参见 <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/621/41/PDF/N0662141.pdf?OpenElement>。

5. Peter Hajnal, *G8 System and the G20: Evolution, Role and Documentation*, Aldershot: Ashgate, 2007, pp. 30—33.

6. [美]布鲁斯·琼斯、卡洛斯·帕斯夸尔、斯蒂芬·斯特德曼:《权力与责任:构建跨国威胁时代的国际秩序》,秦亚青、朱立群等译,世界知识出版社,2009年版,第44页。

中文版前言

自从本书的英文第二版 2007 年出版以来,八国集团体系又发生了很大的变化。一方面,八国集团变得更加制度化,表现出更多的国际制度特征;另一方面,八国集团的治理结构面临越来越多挑战,甚至面临生存危机。越来越多的改革呼声要求将新兴大国(主要是中国、印度、巴西等)吸收到这个排他性的大国俱乐部中来,甚至主张用一个更具代表性的论坛如二十国集团来替代它,以反映全球政治经济格局变化的现实。联合国、世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行等国际组织以及成千上万的非政府组织、私营企业等非国家行为体与八国集团的联系也愈发紧密。

八国集团议题不断扩大,反映了全球变化的现实。八国集团的机制建设也取得了明显进步,增加了新的部长级会议、工作组、专家组和任务组,有些已经不再局限于八个工业化民主国家之间。当然,最突出的变化是 2008 年 11 月二十国集团财长央行行长会议升级为二十国集团领导人峰会,这是一个在代表性与合法性方面都大大进步的举措。另外,八国集团公布的文献也越来越多,最近一大批有关八国集团早期峰会“内部会议”的文献向研究者开放,还有一些八国集团前领导人的传记也让我们对八国集团这种最高领导人闭门磋商的会议形式有了更多的了解。各种各样的八国集团改革方案也在最

近出台,包括成员构成、结构调整、议题收缩等,其中最激进的方案就是取消八国集团或者用新的大国俱乐部来取代它。

峰会和议程

本书第三章分析了过去三十多年八国集团峰会演进的历程,讨论了一些峰会参加者和研究者关于八国集团地位和作用的观点。第五章探讨了七国集团和八国集团峰会的议题设置和变化。从本书英文版出版以来,新的峰会已经召开:如德国 2007 年海利根达姆峰会,日本 2008 年北海道峰会。

海利根达姆峰会于 2007 年 6 月 6 日至 8 日在德国海滨小镇海利根达姆召开,主题是“增长与责任”。具体议题包括气候变化、非洲发展、世界经济、防止核武器扩散等。会议还发起了一个八国集团与新兴大国进行为期两年结构性对话的进程,对话议题为跨国投资、知识产权、非洲发展和能源效率,并分别设立了四个对应的工作组:跨国投资工作组由美国和墨西哥领导,知识产权工作组由英国和印度领导,非洲发展工作组由法国和南非领导,能源效率工作组由加拿大和印度领导。

北海道峰会于 2008 年 7 月 7 日至 9 日在日本北海道召开,主要讨论了世界经济、气候变化、非洲发展、以及朝核问题、中东问题、阿富汗问题、津巴布韦问题等议题。

2010 年加拿大在安大略省的穆苏科卡召开了八国集团这一轮的最后一次峰会。

成员资格、潜在成员和峰会改革方案

本书第四章分析了八国集团成员构成的演变过程,1975 年朗布依埃峰会有 6 个国家参加,1976 年波多黎各峰会有 7 个国家参加,

1998年伯明翰峰会有8个国家参加。第十二章论述了各种各样的八国集团改革方案。目前关于八国集团有效性与合法性的批评声音越来越强大,很多观察家指责八国集团未能跟上国际形势的变化,在全球经济、环境、能源、金融等各个领域都缺乏一些具有系统重要性的行为体。一些国家领导人、八国集团高级官员、学术界、媒体、市民社会一道呼吁扩大八国集团,其中突出的有加拿大前总理保罗·马丁(Paul Martin),法国总统尼古拉斯·萨科奇(Nicolas Sarkozy),英国前首相戈登·布朗(Gordon Brown)以及八国集团创始人之一的德国前总理赫尔穆特·施密特(Helmut Schmidt)等。

五个主要新兴大国近年来一直被邀请参加与八国集团的对话,称之为“G8+5对话”。在2008年北海道峰会期间五个新兴大国开始形成了自己的“五国集团”(Group of Five),在五国内部进行对话和协调,不再是简单地参加“G8+5对话”。无论将来五国集团是否会加入八国集团成为十三国集团,还是它们作为一个整体继续与八国集团对话,新兴大国集团的成立对八国集团治理结构来说无疑是一件非常重要的事情。

八国集团体系

本书第六章介绍了除峰会以外的八国集团其他机制:协调人会议(Sherpas Meeting)、部长会议(Ministerial Meeting)、任务小组会议(Task Force Meeting)、专家组会议(Expert Group Meeting)、工作组会议(Working Group Meeting)。最近八国集团的组织架构有了新的发展,包括2007年海利根达姆峰会开启的“G8+5”对话进程以及2008年纳入峰会体系的主要经济体气候变化会议,这些都是全球治理中的制度创新。专家组和工作组方面最新的例子是2007年成立的陆上运输安全问题国际工作组(包括八国集团成员,也包括非八国集团成员),以及2008年成立的粮食安全问题国际专家组。

与其他国际组织、商业机构和市民社会的关系

本书第七、八、九章探讨了八国集团与其他国际行为体之间的关系。第七章分析了八国集团与其他国际组织关系的演进和实质；第八章讨论了八国集团与商业机构之间的联系，第九章探讨了八国集团与市民社会之间互动的几种模式。

与其他国际组织方面

八国集团与其他国际组织之间的关系最近几年更加密切。2008年北海道峰会邀请了联合国、国际货币基金组织、世界银行、经济合作与发展组织、国际能源机构以及非洲联盟的领导人来参加。八国集团还经常把一些具体任务交给其他国际组织来办，如2007年授权经济合作与发展组织充当“G8+5”海利根达姆对话进程的秘书处。

与商业机构方面

近几年来(除2006年俄罗斯圣彼得堡峰会、2009年意大利拉奎拉峰会)，八国集团的主席国领导人都会在每年一月份的达沃斯世界经济论坛上公布每年的峰会议程。2005年英国首相托尼·布莱尔、2007年德国总理默克尔、2008年日本首相福田康夫都是如此。2009年意大利总理贝卢斯科尼没有出席世界经济论坛，意大利的财长和央行行长参加了论坛。在2009年的世界经济论坛上，二十国集团开始取代八国集团成为核心角色，中国总理温家宝、英国首相戈登·布朗、俄罗斯总理普京的演讲成为论坛关注的核心。

八国集团与国际商会(ICC)的关系也是八国集团与商业机构之间关系的一个重要方面。国际商会在2007年发表了《商业与全球经济》的声明，阐明了商业机构在多哈回合贸易谈判、投资保护主义、能源安全、知识产权等问题上的立场。国际商会还在2008年5月致信

八国集团环境部长会议，表达了商业界对全球气候变化、生物多样性、资源利用效率等问题的关注。在后来的北海道峰会上，国际商会继续致信八国集团领导人，阐明自己关于多哈贸易谈判、投资自由化、知识产权保护、气候变化等问题的立场。

2007年4月，一些企业协会的领导人来到柏林与八国集团进行对话。2008年5月这些领导人继续来到日本。八国集团劳工部长们会见了他们，讨论了工作场所减少温室气体排放的问题，并支持他们在峰会期间发布关于全球环境保护的倡议。参加者还发表了《企业声明》，号召八国集团创造可持续的劳工市场，并尽最大能力保护环境。他们还在东京召开了八国集团企业峰会，就一些经济问题致信八国集团领导人。

与市民社会方面

2007年海利根达姆峰会的东道国德国开展了一项与德国国内和国际非政府组织对话的活动，负责峰会筹备工作的各国协调人都参加了这次活动。德国总理默克尔还专门与20个有代表性的非政府组织领导人会面。在峰会后发布的“主席总结”、“非洲增长与责任声明”、“世界经济的增长与责任声明”、“全球伙伴审议”等文件中都提到了非政府组织。除了相互协商之外，还有大量的非政府组织以“另一种峰会”(An Alternative Summit)形式进行抗议，其中“八国集团非政府组织论坛”(G8 NGO Platform)充当了协调的角色，甚至还出现了一些轻度暴力的抗议活动，如拦堵峰会道路等。

非政府组织在2008年的北海道峰会上依然活跃。八国集团峰会协调人在峰会前与非政府组织的领导人召开了会议，日本前首相福田康夫还会见了部分非政府组织的代表。在八国集团峰会召开时，“民间峰会”(People's Summit)在距离洞爷湖不远的地方召开。福田康夫首相在最后的峰会总结中指出，目前世界面临的挑战需要政府、企业 and 非政府组织的共同努力才能解决。

评估八国集团峰会

本书第十章介绍学术界、媒体如何评价每次八国集团峰会。检查和分析领导人在峰会上达成的合作成果是评估峰会成效的主要方法,同时对领导人在峰会上达成的承诺被遵守的状况进行跟踪研究(“履约研究”)和通过“计分卡”(Scorecard)的方法对每次峰会主办国的表现进行打分也是重要途径。如果这些方法运用好的话,确实可以让我们看到历次峰会的成就与不足。对八国集团进行评估和监督不仅是八国集团观察家们感兴趣的,也是八国集团领导人自己感兴趣的话题。

加拿大多伦多大学八国集团研究中心从1996年开始对每年的八国集团峰会履约状况进行跟踪研究,例如,对于2007年海利根达姆峰会的最终评估报告,就在2008年北海道峰会前进行发布。该中心考察八国集团的内容包括知识产权保护、气候变化、能源安全、原材料、反腐败、海利根达姆进程、非洲发展、核不扩散、反恐、贸易自由化、全球发展伙伴关系等方面的履约状况。

另一个对八国集团进行监督评估的成果是由“关注非洲债务、艾滋病、贸易”(DATA)这个非政府组织做出的。2008年DATA发布了它的第三份报告,评估了八国集团在债务减免、发展援助、卫生、教育、水、贸易等方面最重要的承诺及其遵守状况。为了更好地审查八国集团在非洲援助方面的成效,DATA还评估了非洲国家在实现联合国千年发展目标方面的进展。¹

“透明国际”(Transparency International)对八国集团在反腐败方面的状况进行了评估。在北海道峰会之前,“透明国际”发布了八国集团成员国在反腐败方面的记录。八国集团峰会自身也开始发布反腐败方面的“责任报告”,并承诺要对它不断进行更新,有关这方面更详细的论述,可参见我的另一篇文章。²

二十国集团及其文献

本书第十一章探讨了二十国集团财长和央行行长会议的起源、目标、成员、结构与议题演进，分析了二十国集团与其他国际组织的关系，并讨论了二十国集团所发布的文献。二十国集团一开始主要讨论国际货币与金融改善国际金融治理结构等议题，现在已经获得了发达国家和发展中国家的高度关注。

2007年二十国集团财长会议于11月17日至18日在南非克兰蒙德(Kleinmond)举行，主题是“分享：影响、责任与知识”，集中关注了世界经济前景、增长与发展的财政支持、价格波动、金融稳定、布雷顿森林体系改革等议题。除公报外，会议还发布了三份文件：二十国集团改革议程、打击恐怖筹资、金融稳定的评估报告。

2008年巴西担当了二十国集团的主席国，同年11月8日至9日在巴西圣保罗召开了二十国集团财长与央行行长会议。另外，金融部门竞争政策工作组、清洁能源与全球市场工作组、增长与社会包容的财政支持工作组也分别召开了会议，并发布了文献《二十国集团历史》。³

2008年其他一些特别文件包括：全球信贷市场研究报告、二十国集团改革议程、成员国打击恐怖筹资报告等，另外一份非官方的文件由多伦多大学二十国集团研究中心主任约翰·柯顿(John Kirton)教授和玛德琳·柯西(Madeline Koch)女士共同编写，“二十国集团圣保罗会议”，内容囊括二十国集团财长会议和即将在华盛顿召开的二十国集团领导人峰会。⁴

二十国集团领导人2008年11月15日在华盛顿召开了首次峰会，称为“金融市场与世界经济峰会”，反映了当今世界主要经济体关于当前金融和经济危机形势的立场和观点。会后发表的公报分析了全球金融危机发生的根源、规划了将要采取的应对措施、确立了改革金融市场和保持全球经济开放的大原则、授权给具体的金融工作组，