

## 危机过后，G20 如何把日子过好

文/任琳

2014年11月15~16日，二十国集团（G20）第九次峰会在澳大利亚布里斯班举行。回顾过去历次峰会的成果，G20业已成为全球最重要的经济治理与协调平台之一。

### 紧扣时代背景，顺势而生

G20产生在一个新的国际经济格局之下。全球性的金融危机爆发后，传统的世界经济治理机制失效，需要一个全新的、可以给全球经济带来稳定预期的危机应急机制。再者，各国之间经济力量对比已发生了显著变化。进入新世纪以来，以中国为代表的E11国家（G20内除了发达国家及群体之外的11个新兴国家）成为世界经济增长的新焦点。以经济实力为依托，这些新兴经济体国家开始成为应对和治理全球性经济危机的重要力量。一方面，新兴国家需要一个新的组织平台，能够给予其一定的发言权，从而更好地体现其利益诉求；同时，新兴国家也积极地为应对经济危机筹集全球公共产品出力。另一方面，传统大国特别是美国意识到，没有新兴国家等其他力量的注入，全球性的危机就难以得到遏制，有序的全球经济治理就难以实现。出于这个意义上的考虑，欧美等发达国家在客观现实面前不得不推动G20这样一个囊括了传统发达国家和新兴国家在内的新治理平台的诞生。

战后相当长的一个历史时期内，国际货币基金组织（IMF）、世界银行（WB）、世界贸易组织（WTO）构成了治理世界经济的三大支柱。借

助这三大组织平台，世界经济在相当长一段时间内维持了秩序，为各国经济增长提供了稳定的外部环境，但同时也确定了欧美发达国家在全球经济秩序中的主导权。相对以往由发达国家主导的组织平台，G20的成员结构更具代表性，在危机时期的影响力更大。G20是一个开放的经济治理平台，囊括世界主要的发达国家和新兴国家群体，遵循协商一致的议事原则，最大程度地协调各国行动，是进入新世纪以来主要国家之间存在的新型国际经济协调关系的集中体现。这里还有一些数字，可以说明G20的潜在影响力：成员国人口占全球的2/3，GDP占全球的85%，贸易占全球的80%。

### 危机应对成绩斐然， 改革承诺兑现伴有波折

随着全球经济格局的变化，中国等新兴经济体国家积极参与全球经济治理，提供全球公共产品，协同应对全球性的经济危机。截至2014年，G20成员国为世界贡献了80%的经济增长，新兴国家在贡献大部分增长额的同时还在全球经济不景气的时候保持了相对较高的增长速度。仅中国一国对世界经济增长的贡献率就超过了30%。而G20作为全球经济协调与治理的重要平台，集合了新兴国家与发达国家合力，打造了南北国家合作对话的重要局面，为全球性经济危机影响的消褪发挥了不可忽视的作用。中国政府还将“积极参与二十国集团等全球经济治理机制合作”写入第十二个五年规



图片来源 ImaginChina

G20布里斯班峰会会场外的美澳两国领导人。

划纲要。

回顾G20的九次峰会，发达国家与新兴国家、发展中国家围绕以危机应对为重心的诸多议题，开展了多次对话，新兴国家为全球经济治理做出了诸多贡献，兑现了不少承诺。但同时也存在着欧美国家拒绝落实IMF和WB份额改革承诺的现象。总体来看，作为危机应急机制而产生的G20治理平台，在应对全球性金融危机、协调各国财政政策、增加经济治理融资、加强IMF等传统治理组织活力、协调南北国家对话等方面都发挥了重要作用。

### 议题调整，危机过后华丽转身？

历史来看，G20在议题设定上随全球经济的最新形势而变，及时体现相应阶段各成员国最感利益攸关的事情。作为危机应对机制，该组织最初的宗旨被设定为推动发达国家和新兴市场国家之间的合作，筹集更多的全球公共产品，共同抵御国际金融风险和促进经济持续增长。危机过后，如何实现危机应急机制向常规机制的转型，是G20目前面临的最为紧迫的问题。没有了强烈的危机应对需要，欧美发达国家推进IMF、WB份额改革的



2.1%，这是历史上诸多峰会中首次设定经济增长目标值，可见全球增长已经成为一个不容忽视的议题，也是危机后G20可以有所作为的突破点之一。还有哪些议题可以维持危机后各成员国对G20的向心力呢？归纳起来大概有以下几种：全球长期经济增长问题；增加基础设施投资，寻找经济增长新动力；金融风险预警机制；发展与就业等基础性福利相关议题；全球反腐、网络安全治理等全球治理新热点。

### 机制成长，维系组织活力

G20转型过程中机遇与挑战并存。为了应对转型的需求，除了转变议题偏好，还有一些其他的相关性问题需要各成员国给予充分关注和谨慎对待。

扩员和效率。围绕G20是否要扩员，争议很多。部分意见认为G20维持现有成员的组织向心力和治理效率已经是件很不容易的事情了，更不要提扩员的事情。另有部分意见认为G20如果不扩员，就不能代表所有的新兴国家，缺乏成员的代表性，所以G20要成为开放的平台就必须扩员。实际上，开放性与有效性向来是相互矛盾的一对变量，很难说出孰轻孰重。单纯开放了多边机制，很容易导致会议上各执己见，治理效率下降。是否存在一种折中方案呢？有意见认为，谨慎地扩员、增强代表性而非单纯扩大成员国范围是比较理智的。一方面可以为G20治理机制获取更多的权威性，另一方面也避免了简单粗放地扩大多边数目，避免给G20治理平台带来低效率的困扰。

机制化问题。一方面，制度化有一定的好处，能够使治理平台具有更明显的形象定位（或者说“标签”效应），借此能够提高组织运作效率和方便实际政策落实。处在转型阶段的

G20，可以从其他组织机制化程度高的优点中寻求经验参考。另一方面也要看到，提高机制化程度并非解决一切问题的良药。实际上，在形成阶段，G20的优点就在于它定位在搭建低机制化的平台。G20呈现出一种多边合作的新形式，通过组织多边对话，进行政策协调，形成共识。以非正式性对话机制的形态存在，使G20具备了相当大的灵活性，能够在成员国之间创造一种对话、协商、协调的轻松氛围。如果谋求机制化，就会涉及设立秘书处等问题，各成员国就可能围绕秘书处设在哪里、谁来主持工作、如何运作等相关问题争执不休，这反而可能破坏合作的气氛。只有在向心力足够强的时机下，强机制化才成为较优选择之一。如果为了机制化而机制化，反而会丧失政策灵活度，很可能是本末倒置。各治理平台选择不同的机制化程度，完全是随不同的情景而变的，没有惟一性的合理存在方式。

处理好与其他治理组织的关系。一方面，两者可以相互补充。G20的成员国更具有代表性，除了发达国家，新兴国家也参与其中，是现行治理秩序的重要补充。另一方面，G20是非正式性的协调平台，在G20平台上达成的协作意向只有借助其他成熟的国际经济组织才能更好地得以贯彻落实。然而，在协调与其他组织关系的过程中，依然存在着不少问题，值得深思。例如，在危机影响开始淡化后，国际金融体系改革进程并不顺利，欧美拒绝兑现IMF、WB等传统经济组织中份额改革的承诺。

综上，在中短期内，G20若想维持其全球经济治理核心论坛的地位，就需要认真对待、深入思考“危机过后，如何能够把日子过好”的问题。

（作者为中国社科院世界经济与政治研究所助理研究员）

动力不足，G20框架下发达国家和新兴国家之间的凝聚力变弱了。在这种情况下，该如何继续维系两者同在G20之船的那种“同舟共济”的精神呢？

一个治理机制维持生命力的关键在于能够把握成员国的切实关切，讨论成员国认为最为利益攸关的议题。危机时期，成员国关心的是危机应急；危机过后，议题的调整就显得非常有必要。如何在危机相关议题向常规化议题过渡的过程中避免G20进入“休眠”状态、维持其作为全球协作和治理核心平台的活力呢？在今年的布里斯班峰会上，澳大利亚作为主办方倡导G20以“经济增长、就业和抗风险”为核心主题，紧扣当前世界经济复苏与增长的中心关注。可见，应对转型的一种方式是通过丰富治理机制关注的议题内容，超越单纯金融危机治理和应对的范畴，例如加入基础设施投资等、推动全球经济增长、全球环保合作等新议题。当然，这也会使G20面临与传统国际经济组织功效重叠的现实问题，需要思考如何予以应对，以实现有效协作而非简单重叠。

2014年2月，各国财长和央行行长把全球经济五年内增长计划预定为2%，布里斯班峰会上又被明确为