

从伊势 G7 到杭州 G20： 凸显全球经济治理重要性

自2008年全球金融危机以来，二十国集团（G20）逐渐取代七国集团（G7），成为全球经济治理的主要平台。G7峰会由于日益偏离经济治理轨道，被别有用心的成员国转移到聚焦地缘政治及安全问题上，因而在全球经济治理中的影响力日渐衰微。作为G20的创始成员国和日益崛起的大国，中国应继续借助G20这一国际多边对话机制平台，把全球经济治理中所取得的成功经验逐步推广到全球政治、文化等领域，将全球治理进程提高到一个新阶段。

庞中鹏 / 文

2016年5月26—27日，由日本担任主席国的七国集团（G7）伊势志摩峰会在日本三重县举行，此次G7峰会未能达成实质性成果，且由于日本“做东”，峰会更是被作为日本彰显“大国地位存在”的一个“作秀平台”。G7峰会偏离了其致力于解决世界经济问题的主旨，已经沦为大国追逐私利的“秀场”。二十国集团（G20）是近年来兴起的全球经济治理主要平台，积极致力于解决当前国际社会面临的主要经济问题。与G7相比，G20从成员、人口、面积、国内生产总值（GDP）、贸易额等各个方面来衡量，都更具代表性、包容性、平等性、实质性以及权威性。从2008年举行第一次峰会时起，G20峰会已经走过了八个年头。八年的实践证明，G20已经成为全球经济治理的主要平台，G20成员经济状况的好坏，直接影响世界经济的晴雨，G20成员的合作，直接决定国际经济合作的方向。^[1]2016年9月4—5日，中国作为东道主将要在杭州举办二十国集团峰会。杭州G20峰会将更加凸显全球经济治理的重要性，并进一步推动解决世界经济深层次问题。

G7 影响力日渐式微

G7峰会的诞生正值20世纪70年代中后期的世界经济危机（布雷顿森林体系解体与石油危机），在应对危机和维护世界经济稳定上，G7峰会曾一度发挥了某种程度的作用。G7峰会成立之初，七个成员国对世界经济的影响力很大，这无形中就比其他国际组织与国际机制讨论问题时更加便捷：七国最高领导人通过面对面的会晤来了解彼此以及彼此对当前最紧迫问题的观点；七国领导人讨论的问题非常复杂和有难度，峰会召开本身就宣告了这些问题的重要性以及合作解决这些问题的可能性，峰会上领导人再授权给职能部门来分析和尝试解决这些问题。^[2]

然而，随着时间的推移，尤其是进入21世纪以后，伴随着以中国为代表的新兴经济体的迅速壮大，G7峰会的不足与缺陷开始日益显现。美国布鲁金斯学会高级研究员巴里·波茨沃斯（Barry Bosworth）指出，“虽然G7可能就全球经济问题共同发声，但是他们却无法就任何关于经济问题的解决办法达成共识；每个成员都只把自己国家的经济利益作为优先考

虑事项。因此，G7在全球经济政策制定中的角色已经成为过去时”。波茨沃斯认为，G7是为了满足某些富裕国家而建立的组织严密的经济俱乐部，过去因为其掌控了世界上大部分财富和资源，才能够在全球经济治理中充当政策制定者的角色，但随着2008年金融危机爆发和蔓延，以及新兴国家的快速崛起，世界经济形势发生了巨大转变。G7成员国的国内生产总值（GDP）合计占全球经济的比重已经从1992年的68%下降至2015年的47%，其作用已经被涵盖成员范围更广、代表性更强的二十国集团取代。因此，由于新兴经济体的缺席，现在的G7峰会更像是“老男孩”聚会。^[3]

在主题缺失的情况下，G7峰会越来越具有“娱乐性”，政治人物争相向媒体和民众表现自己个性的一面，而主办国也越来越倾向于满足政治人物的表演欲望。2016年日本伊势G7峰会实际上已经成为变相的安全会议，且涉及南海、朝鲜核问题和乌克兰危机等问题。在协调世界经济政策方面，伊势峰会并没有提出什么好的想法。脱离经济合作这个主题，今年倒不是第一次，早在苏联解体之后，

2016年5月26—27日，由日本担任主席国的七国集团（G7）伊势志摩峰会在日本三重县举行，此次G7峰会未能达成实质性成果。图为2016年5月26日，七国集团领导人聚首日本伊势志摩召开峰会。



七国集团会议就开始把注意力转移到地缘政治上。1998年峰会把俄罗斯吸纳成正式成员，G7转变为G8，但2014年又将俄罗斯排挤出去，再次成为G7。这些变化都说明，G7已经没有了主题。^[4]

近年来，G7在国际格局中的地位相对有所下降，影响力日渐式微，风光不再。究其原因，主要体现在以下几个方面：

首先，在解决世界经济问题上G7难以做出有效的、一致性的决策。近年来，G7峰会在讨论世界经济议题以及如何解决世界经济问题上并没有展现出其应有的能力，相反却是活力不足，各国各说各话、分歧严重。例如，在2016年5月21日举行的G7财长和央行行长会议上，日美两国未能就汇率波动问题达成一致，日德之间也没有在通过大规模增加公共支出刺激经济复苏方面取得共识。伊

势峰会宣言称，七国领导人倡导动用包括财政、货币和结构工具在内的“平衡的政策组合”来推动经济增长。然而，这些政策如何组合，却交由各国自己决定。另外，这些政策本身就是各国经济调控的基本组成部分，这对促进G7及世界经济而言没有实际意义。^[5]

其次，G7职能定位混乱模糊，治理机制缺乏弹性，治理效果堪忧。G7现在面临的最大困境是身份定位不明确，如何在快速变化的世界中找准自身定位是目前最紧迫的问题。G7试图通过重新强调西方价值观并打造价值观同盟来体现其存在感并增强内部凝聚力，但由于G7标榜的价值观实际上成为个别国家为达到自身目的而利用的工具，从而遭到更多抨击。^[6]澳大利亚新南威尔士大学国际政治专业教授马克·威廉姆斯（Marc Williams）就表示：G7长期以来扮

演着国际规则制定者的角色，想按照自己的意愿对全球利益进行分配和管理，但国际金融危机发生以来，新兴国家和各种全球性经济合作集团积极参与到全球经济治理当中，并对全球经济复苏起到了不容忽视的作用，而G7却在应对国际金融危机过程中没有发挥出其应有的作用。如今全球治理结构正在发生变化，未来G7是否还有存在的必要值得思考。^[7]

第三，G7行事方式仍旧停留在冷战状态中，强权垄断思维浓厚。从G7变成G8，再由G8变回G7，这个简单的数字变化深刻反映了G7仍旧固守冷战时代的强权思维，从西方国家联合起来对俄罗斯实施制裁，到G7峰会不断鼓噪炒作中国南海问题，背后都可以看到冷战时代强权垄断思维在作祟。美国弗吉尼亚军事学院副教授小克利福德·克雷柯夫（Clifford A. Kiracofe）认为：美国及其同盟正

在“抓住最后一根稻草”，尝试让 G7 显得更重要，但事实上 G7 已经过时，且已经成为世界和平发展的一块挡路石。对世界和平及美国与西方国家的持续发展而言，与新集团及其相关的国际机制（如金砖国家和上海合作组织）合作从而变革现行的国际体系才是明智之举。^[8]

G20 成为全球经济治理的新平台

G20 地位的上升是国际权力结构变迁的结果。从 G7 (G8) 到 G8 + 5 再到 G20，全球治理机制实现了跨越式发展，标志着国际体系由西方大国主导向南北共治、大国和中等强国平等协商的时代过渡，为具有全球影响的发达国家和发展中国家提供了探讨重构全球经济版图的平台。

G20 峰会是在因应国际金融危机的时代背景下诞生的。国际金融危机暴露了以 G7 和国际货币基金组织 (IMF) 为代表的旧的全球治理机制的不足，同时也加深了国际社会对国际合作的巨大需求，从而刺激了全球经济治理这一新制度的创建。^[9]G20 在短时间内迅速实现了制度的升级并逐渐成为全球金融治理的主要机制。G20 迄今已经举行了十次峰会（中国杭州将举办第 11 次峰会），这些峰会给危机中的国际经济体系注入了合作的动力，填补了传统机制不能应对国际结构变迁所带来的制度空白，并且在应对危机中表现出相当大的功效。作为一个没有霸权国支撑、承认多元力量的国际机制，G20 的成功对国际制度的完善提供了有益的启示。G20 之所以能够取代 G7 成为应对国际金融危机的全球经济治理平台，主要源于该机制适应了国际经济权力结构的变迁，正式承认了新兴国家在国际金

融治理中的制度地位。^[10]

盘点历届 G20 峰会，可以发现，G20 增大了新兴经济体的发言权与代表性，摒弃了 G7 时代“西方大国”垄断世界经济事务权力的过时做法，为国际社会应对国际金融危机提供了重要帮助。作为全球经济治理的新机制，G20 历届峰会取得了丰硕成果：通过峰会形式加强政策协调，探讨金融危机的全球性解决办法；在中长期内，G20 承诺采取行动，为金融业建立更强有力的、更具全球一致性的监管框架；G20 各成员为恢复世界经济增长共同努力，形成了有史以来规模最大、协调性最强的财政和货币刺激计划；改革国际金融机构，提升新兴经济体的代表性和发言权，使其能够更加充分地反映各国在世界经济中不断变化的权重，提高其有效性；G20 坚持反对贸易保护主义，承诺不出台新的贸易保护措施并努力取消既有保护措施，强调开放、以规则为基础、透明的多边贸易体系的重要性；G20 致力于消除贫困，促进发展，确保其政策举措有利于低收入和发展中国家的包容、可持续发展。^[11]

虽然 G20 在应对国际金融危机过程中表现出了不俗的成绩，但它毕竟还只是一个国际经济论坛，其要想成为一个高度成熟的国际组织，还面临着一些不容回避的问题：

首先，G20 还须进一步提高其运作效率。G20 比 G7 确实更具有广泛的代表性，但与 G7 成员国都是西方主要发达国家不同，目前 G20 成员国的差异性仍十分突出，在很多重要议题上存在利益冲突、互相牵制，明显降低了该机制的运作效率。与 G7 因其成员国高度同质性而使其目标一致性和行为有效性方面相比，G20 仍存

在一定差距。^[12]

其次，G20 包含多个不同的“群体”如何协调好各个“群体”的关系，使各个“群体”都能平衡地支持 G20 保持高效运转，则是一个很大的挑战。G20 大致形成了美欧日、金砖国家、中等强国和国际组织等四个不同的“群体”，它们的立场在相当程度上决定着 G20 转型和发展的成败。^[13]美欧日也就是传统的七国集团这个“群体”在 G20 存在的一个重要目的乃是保持对世界经济的影响力，但美欧日这个“群体”由于其内部分歧重重，很大程度上对 G20 的未来发展形成一定掣肘。金砖国家是世界上最新兴经济体的代表，这个“群体”积极参与全球经济治理，大力支持 G20 发挥对解决世界经济问题所起到的重要作用；中等强国“群体”包括墨西哥、土耳其、澳大利亚与沙特等国家，这个群体与金砖国家的立场比较接近，也都积极支持 G20 扩大影响力；国际组织这个“群体”包括国际货币基金组织与世界银行等国际组织，尽管说国际货币基金组织与世界银行不是 G20 的正式成员，但按照惯例，国际货币基金组织与世界银行列席 G20 会议，与 G20 有着密切的联系，这两大国际组织都受益于 G20 的运转与发展，所以都支持 G20 进一步加强其机制建设。

第三，如何应对一些发展中国家对 G20 “代表性不足”的指责，将是未来 G20 能否更好地团结广大发展中国家完善全球经济治理机制的一个棘手问题。虽然 G20 早已克服了 G7 因完全是一个发达国家俱乐部而“代表性不足”的问题，但是 G20 还是面临其他发展中国家对 G20 也是一个“大国俱乐部”或者“并不能代表全球所有国家的利益”的指责。客观来说，

G20 这种全球经济治理机制目前还不能做到广泛代表性的统一，很大程度上仍然沿袭了 G7 的治理模式，而在国际政治现实中，大国协调仍是全球治理的主要框架和模式。^[14] 因此，如何既能做到在现有 G20 基础上推进全球治理进程，又能做到平衡各方利益、选择时机吸纳新的发展中国家加入 G20，将是未来 G20 运转过程中一个不得不加以解决的问题。

中国参与全球经济治理的战略选择

中国是 G20 创始成员，并参加了历次 G20 财长和央行行长会议及峰会。2005 年，中国成为 G20 主席国，成功举办了第七届 G20 财长和央行行长会议。在 2008 年华盛顿举行的首次 G20 峰会上，中国首次以塑造者、创始国和核心参与方身份参与了全球经济治理机制。此后，中国国家主席不仅出席了历次峰会，而且在会上发表了一系列重要讲话，宣介了中国政府采取的相关举措，阐明了中国对全球经济治理的立场，并提出了一系列应对国际金融危机的重要主张。^[15]

中国作为一个拥有世界最多人口以及 GDP 位列世界第二的新兴大国，加入全球经济治理的行列顺理成章。对于中国来说，如何参与全球治理、在全球治理中的角色与定位如何，这些关键问题关系到中国参与全球治理的政策选择。作为全球第二大经济体，中国应该有积极的全球观和全球治理战略，承担自己应该承担的国际责任与义务；在地区与全球层面，以与中国相关问题的全球治理为重点，同时也选择中国能够且应该发挥作用的全球问题领域，以推动全球治理机制的创新与变革，促成全球问题的有效解

决。^[16]

在参与全球经济治理等具体的路径选择上，中国必须明确全球经济治理的核心是大国合作问题，通过积极参与 G20 等新兴的国际多边对话机制，充分发挥新兴大国合作在完善现有国际体系、解决全球性问题以及遵守国际规则方面的建设性作用，循序渐进推进国际政治经济秩序朝着更加公正与合理的方向发展。长期来看，中国应继续借助 G20 这一国际多边对话机制平台，把全球经济治理中所取得的成功经验逐步推广到全球政治、文化等领域，将全球治理进程提高到一个新阶段。^[17]

G20 的兴起标志着当今世界正进入一个发达经济体与新兴经济体深化相互合作、谋求共同发展的时代，但也意味着（至少截至当前），国际规制框架的结构并未发生根本性的颠覆，改变的只是主要规制者的阵容或排序而已。这也同时表明中国有机会在现有的全球治理体系中扮演更重要的角色，从而继续与世界分享“和平红利”。^[18] 中国理应重视 G20 作为主要发达国家与主要新兴经济体平等协商的全球治理主要平台的作用：首先，促成 G20 框架下新兴经济体协商平台的建设，以此提高 G20 开展全球治理的效率；其次，应当避免 G20 作为全球治理平台被特定的局部议题绑架，同时要集中讨论防止贸易保护、提升全球基础设施水平等更具全球意义的以发展为导向的议题；第三，G20 中的包容利益难以由发达国家主动让渡，只能通过新兴经济体主动争取来实现，中国等其他新兴经济体在这个过程中应当发挥更加积极的作用。^[19] (作者系中国社会科学院日本研究所副研究员)

(责任编辑：张凯)

[1] 王毅：“王毅部长在二十国集团（G20）杭州峰会中外媒体吹风会上的讲话”，中国外交部网站 <http://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/t1366819.shtml>

[2] 同上。

[3] Barry P. Bosworth, Not-so-great expectations: The G-7's waning role in global economic governance, <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2016/05/24-g7-economic-governance-bosworth>

[4] 郑永年：《政治智慧的衰落和国际秩序危机》，新加坡《联合早报》，2016年6月7日，<http://www.zaobao.com/forum/expert/zheng-yongnian/story20160607-626122>

[5] 邵青平、刘天：《G7 峰会闭幕 成果寥寥 草草收场》参见 <http://news.takungpao.com/world/exclusive/2016-05/3325925.html>

[6] 卢静：《七国集团：路在何方？》，载《当代世界》，2015年第11期，第41页。

[7] 赵琪：《G7 峰会影响力日益衰退》，载《中国社会科学报》2016年5月30日，第3版。

[8]【美】小克利福德·克雷柯夫《七国集团（G7）已不能代表世界趋势》，载《中国投资》，2015年第7期，第27页。

[9] 崔志楠、邢悦：《从“G7 时代”到“G20 时代”——国际金融治理机制的变迁》，载《世界经济与政治》，2011年第1期，第146页。

[10] 崔志楠、邢悦：《从“G7 时代”到“G20 时代”——国际金融治理机制的变迁》，载《世界经济与政治》，2011年第1期，第153～154页。

[11] 张茂荣：《G20 机制成立以来成果斐然》，参见 http://news.xinhuanet.com/world/2016-06/06/c_129041520.htm

[12] 张严冰、杜胜平：《当前二十国集团的机制化困境及应对之策》，载《现代国际关系》，2015年第12期，第54页。

[13] 杨洁勉：《二十国集团的转型选择和发展前景》，载《国际问题研究》2011年第6期，第52页。

[14] 李途、蒋凯：《二十国集团在国际经济秩序变革中的角色分析》，载《前沿》2011年第7期，第116页。

[15] 王龙琴：《G20：中国作用和贡献》，参见 http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-11/16/c_128433080.htm

[16] 李东燕等著：《全球治理：行为体、机制与议题》，北京：当代中国出版社，2015年10月版，第286—288页。

[17] 王传剑：《全球治理新观察与中国角色再思考》，载《当代世界》2010年第11期，第13页。

[18] 何帆、冯维江、徐进：《全球治理机制面临的挑战及中国的对策》，载《世界经济与政治》，2013年第4期，第30页。

[19] 同上，第35页。