

专题：中国与全球治理

中国与全球治理：对中国参与 G20 进程的评估

王 勇

内容提要：2008年全球金融危机后，中国经济加速崛起，同时中国通过参与以二十国集团（G20）为代表的全球治理平台，从全球经济治理的边缘参与者转变为核心参与者。经过几年的探索，中国逐渐形成了存量改革与增量改革并行、地区与全球多管齐下的全球治理战略。二十国集团（G20）杭州峰会是提升中国全球治理能力的重要机遇。中国对全球治理影响力的不确定因素在增加，但主要经济体合作共治、推动全球治理机制的发展是当前及今后一个时期的大趋势。中国既要勇敢承担相应的国际义务，为国际社会提供更多公共产品，也要在承担全球治理领导责任时量力而行。

关键词：中国 二十国集团（G20） 全球治理 国际经济合作 对外战略

2016年，中国成为全球经济治理主要平台——二十国集团（G20）的轮值主席国，这具有重要的象征意义，标志着中国作为世界第二大经济体成功提升在全球治理体系的地位与影响力。

2008年全球金融危机发生后，中国成功应对危机冲击，抓住机遇拓展参与全球经济治理的深度与广度。与此同时，适时提出创建亚洲基础设施投资银行（亚投行）等地区治理新倡议并获得初步成功。在从地区性强国向全球性强国转变的进程中，中国也从全球经济治理的边缘参与者转变为核心参与者。

王勇 北京大学国际关系学院教授。

全球金融危机与二十国集团（G20）的崛起

新的国际机制往往与重大危机相伴而生，二十国集团（G20）也不例外。冷战结束后，经济全球化加速发展，带来全球经济空前繁荣。但是，金融全球化、跨境资本流动剧增造成国际金融危机发生的频率不断加快，对地区与全球经济造成冲击。研究指出，经济危机频率加快了一倍。¹ 金融与经济危机不断发生的客观现实迫切要求各国加强宏观经济政策的协调与合作。

二十国集团机制是在1997—1998年亚洲金融危机、1998年俄罗斯金融危机等一系列危机后创立的。² 这些国别和地区性金融危机发生的原因十分复杂，既有相关国家自身的原因，也有发达国家推行金融自由化的因素。发达国家认识到，随着新兴经济体在全球经济中份量不断提升，西方主导的七国集团（G7）已难以对全球经济进行有效的管控，国际经济治理机制必须扩大，将新兴经济体纳入其中。在这样的大背景下，1999年在第二次世界大战之后建立的布雷顿森林体系的框架内产生了二十国集团（G20）这个新的国际经济协调机制。发达国家倡导建立G20的最初动机是管控新兴经济体的快速发展可能给全球经济带来的风险，而对于自身经济“健康”则表示充满信心。一个明显例证是，2007—2008年国际货币基金组织（IMF）对国别经济政策进行审议，美国等发达国家将矛头直指新兴经济体的所谓“货币错配”问题，认为其汇率低估造成外汇储备上升，可能导致重大金融风险，而忽视自身宏观经济的问题。与此同时，中国等新兴经济体不同意这一判断，认为美国等国低储蓄率、高财政贸易赤字及金融投机才是全球经济不平衡的关键所在。遗憾的是，在这场争论中，国际货币基金组织的经济学家倾向于支持美国联邦政府财政部门的看法，终未能及时对美国次贷问题累积可能导致的系统性危机发出警告，从而酿成大错。³

2008年全球金融危机爆发前，二十国集团（G20）的最高决策机制是各国央行行长与财政部长会议。美国次贷危机加深引发的全球金融危机，直接促成了G20峰会机制的产生。就在“百年老店”雷曼兄弟公司突然倒闭后不久，美国倡议召开G20华盛顿特别峰会，得到中国等国家的积极响应。经过2009年4月伦敦

1 Larry Elliott and Mark Milner, “Age of anxiety,” 10 July 2001, <https://www.theguardian.com/business/2001/jul/10/globalrecession>, 2016-4-20.

2 关于二十国集团创立的背景，参见：中华人民共和国财政部官方网站，“二十国集团（G20）财金渠道”，http://wjb.mof.gov.cn/pindaoliebiao/yewujieshao/201501/t20150128_1185479.html, 2016-5-26。

3 对于国际货币基金组织（IMF）对2008年金融危机的误判，IMF的独立调查小组曾经发表报告，认为“思想俘获”、有关大国不适当的影响等因素是导致误判的主要原因。参见：Yong Wang, “Seeking a balanced approach on the global economic rebalancing: China’s answers to international policy cooperation”, *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 28, Number 3, 2012, pp. 569-586.

峰会、2009年9月匹兹堡峰会后，G20被正式确定取代七国集团成为全球经济治理的“主要”（premier）平台。¹

G20峰会机制的确立对全球经济治理的发展具有重要的意义，标志着全球治理上升到一个新的阶段。第一，主要经济体面对危机选择加强国际合作，协调宏观经济政策，不走20世纪30年代“大萧条”时期各国政策“以邻为壑”的老路。第二，以“金砖五国”（中国、巴西、印度、俄罗斯和南非）为代表的新兴经济体力量不断壮大，改变了发达国家与发展中国家的力量对比。全球金融危机后新兴经济体的经济表现尤其突出。2009—2012年间世界新增的国内生产总值（GDP）中，23个发达国家贡献率为20%，而“金砖五国”占比为55%，中国一国在全球新增GDP中的占比达到40%左右。²在实力不断壮大的背景下，G20中的新兴经济体成员要求加强国际经济体制改革，扩大发展中国家的代表权，得到了发达国家的响应。第三，全球金融危机打破了发达国家制造的新自由主义经济学的神话。国际社会认识到，全球治理机制需要更加公平、公正，它不能只监管新兴经济体和发展中国家，发达国家的经济政策同样需要监督。

二十国集团峰会机制的确立标志着全球经济治理上升到一个新阶段。

全球金融危机爆发后，G20机制进一步加强，对促进经济复苏与全球经济稳定增长发挥了很大作用。G20成为全球经济治理的主要平台后，主要经济体围绕国际经济相关事务进行多层级讨论，最后达成共识并制定出行动方案。经过这几年发展，G20已形成一套完整的工作机制，即以峰会为引领，以协调人和财金渠道“双轨机制”为支撑，以部长会议为驱动。由于G20缺乏常设秘书处，每次峰会议程主要由所谓“三驾马车”（由G20峰会前任主办国、现任主席国和候任主席国的代表共同组成）合作完成，相互之间传递经验，保证议题连续性。G20的各项决议没有强制约束力，但因为相关承诺和共识均来自各国政府，所以对全球经济发展与治理仍然具有重要意义。

笔者认为，二十国集团（G20）取得的以下成就值得肯定：

有效应对金融和经济危机。G20通过集体行动应对危机，避免了贸易保护主义、经济民族主义引发的严重贸易战、货币战，为全球经济走出衰退创造了条件。

促进世界经济稳定增长。G20制定了《强劲、可持续与平衡增长框架》（Framework for Strong, Sustainable, and Balanced Growth），为确保增长目标的实现，设计并采取了相互评估进程（Mutual Assessment Process）机制，推动结构性

1 Jonathan Luckhurst, *G20 Since the Global Crisis*, Palgrave Macmillan US, 2016.

2 “World GDP,” March 30th 2013, *The Economist*, <http://www.economist.com/news/economic-and-financial-indicators/21574491-world-gdp>, 2016-5-27.

改革、抑制保护主义等手段的落实。

降低全球金融的系统性风险。G20推动金融稳定理事会（FSB）、巴塞尔委员会主导的国际金融监管体系改革，陆续出台一系列原则、标准和指引文件（包括《巴塞尔协议 III》的修订与落实），在增强金融机构稳健性、解决金融机构“大到不能倒”问题、加强金融基础设施建设等方面取得成效，降低了国际金融体系的风险。¹

改善全球经济治理。新兴经济体国家被正式纳入 G20 平台，拥有了重要的话语权，这是国际关系民主化的重要进展。G20 与联合国体系、布雷顿森林体系等现存国际经济治理机构——国际货币基金组织、世界银行、经济合作与发展组织（OECD）、世界贸易组织（WTO）、国际劳工组织（ILO）等，建立了互有需要的“引领—跟从”（leader-follower）关系以及相辅相成的“共生”关系，突出了 G20 在全球经济治理中发挥政治领导力的作用，提高了全球治理效率。这不仅使现有的全球经济治理机制得以完善，也增强了 G20 作为主要治理平台的合法性和影响力。²

包容各利益相关方意见。为保证决策透明度，增加合法性，G20 建立了系列会议机制，包括工商界峰会（B20）、劳工峰会（L20）、智库峰会（T20）、青年峰会（Y20）等附属论坛机制，为国际社会各界参与全球治理决策过程创造条件，在一定程度上减轻了对 G20 机制的怀疑声音。

中国参与全球治理：动因与进展

凭借应对全球金融危机的有力措施，中国加快了在全球经济中崛起的步伐，也乘势走上以二十国集团为代表的全球经济治理舞台。

2010 年中国超越日本成为世界第二大经济体，2013 年中国超过美国成为最大货物贸易国家。同时，中国成为全球对外投资大国，成为最大出境游客来源国之一。经济实力的显著提升为中国在全球经济治理中发挥更大作用创造了条件，但是，经济实力并不一定能自动转换为全球治理的话语权，也不会自动转化为全球治理的能力，中国在全球经济治理中的地位提升，既得益于有利的国际环境，也由于中国采取了正确的政策。

全球金融危机发生后，美国与西方表现出一定的政治灵活性，适应全球经济新现实的愿望明显增强。出于尽快摆脱危机的需要，美国提出 G20 峰会构想，反映其因应形势发展做出妥协的政治意愿。这一政治意愿反映在 G20 匹兹堡峰会将

1 范文仲、綦相：《2014 年国际金融监管改革综述及未来展望》，《金融监管研究》，2015 年第 2 期。

2 金中夏：“细数 G20 同各国际组织的关系”，“环球视野”网站（<http://www.globalview.cn/>），2015 年 5 月 24 日，http://www.globalview.cn/html/global/info_3357.html，2016-2-1。

二十国集团确定为全球经济治理“主要平台”的决定，同时也反映在国际货币基金组织的改革方案中。¹

中国适时采取妥协与合作政策。危机爆发后，中国政府明确支持美国小布什政府提出的 G20 特别峰会倡议，推动确认 G20 成为全球经济治理的主要平台。在此后的历次 G20 会议上，中国积极同与会国家合作，承担减少经常项目顺差、加大汇率改革、参与相互评估进程（MAP）等义务，为缓解全球经济失衡、推动全球经济走出萧条做出了重要贡献。应当指出的是，承担相互评估进程等义务对中国的经济与决策过程具有很大挑战性，但最终中国不仅认真践行诺言，而且在执行过程中增强了自信。

经过 2008 年全球金融危机后几年的探索，中国已经逐渐形成了较为清晰的全球治理思路与战略——并行推动“存量”改革与“增量”改革、地区治理与全球治理多管齐下，主要行动是：

积极推动布雷顿森林体系的改革。包括国际货币基金组织与世界银行在内的战后布雷顿森林体系依然是当代国际经济治理的主要机制。尽管该体制对新兴经济体要求改革的呼吁表现出一定的弹性与妥协，但由于涉及权力重新分配问题，有关成员国态度反复，致使改革进展较慢。比如，G20 于 2010 年制订了国际货币基金组织份额改革方案，大幅度提高中国等新兴经济体的投票权重，但是遭受美国国会的阻挠。美国国会拖延有关批准改革方案的立法，既有两党政治斗争的原因，也有维护美国利益的考量。中国积极推动改革布雷顿森林体系，同时在维护世界贸易组织权威、推动多哈回合谈判等方面做出了积极努力。比如，在 2013 年举行的世界贸易组织巴厘岛贸易部长会议上，中方通过做印度等关键国家的工作，促成会议达成一揽子协议，在一定程度改变了人们对世界贸易组织前景的悲观看法。²

领导或参与领导创建新的地区机制。中国与其他新兴经济体在全球性问题上具有共同或相似的利益诉求，它们均不满意全球治理现状，希望提高发展中国家的代表权，改变发达国家独大的局面。金融危机发生后，“金砖五国”加强政策协调与合作，共同建立的新开发银行（NDB）已经开始在上海运营，金砖论坛的国际影响力明显增强。此外，中国倡议发起亚洲基础设施投资银行（亚投行）得到国际社会的广泛响应，已于 2016 年在北京正式成立。显然，这些地区性机制的建立增加了美国落实国际货币基金组织份额改革的紧迫性。2015 年 12 月，美国国会最终批准了改革方案。根据该方案，国际货币基金组织的份额将增加一倍，约 6% 的份额向新兴经济体与发展中国家转移。方案实施后中国的投票权重

1 有关确定二十国集团为全球经济治理主要平台的过程，参见何亚非著：《选择：中国与全球治理》，北京：中国人民大学出版社，2015 年版。

2 “商务部部长助理王受文就 WTO 和 APEC 有关问题答记者问”，商务部网站，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201401/20140100478401.shtml>，2016-5-20。

将上升为第三位，印度、俄罗斯和巴西的份额将跻身前十。美国的投票权略有下降，但依旧保持超过15%的重大决策否决权。¹

“一带一路”倡议具有改善全球治理的重大意义。

提出“一带一路”倡议。“一带一路”倡议展示了中国与亚欧相关国家开展国际合作的广阔前景，同时也具有改善全球治理方面的重大意义。如果“一带一路”沿线约70个国家与中国成功开展合作，将释放巨大的经济增长潜力。在建设“一带一路”的过程中，中国拟与条件成熟的国家建立不同形式、不同范围的自由贸易区（FTA），从而增加地区经济的开放度，并有望提示中国在全球经济治理中的份量与话语权。当然，“一带一路”的真正见效需要较长时间，我们必须对其中蕴含的风险与挑战做好充分准备。

中国参与全球治理的限制性因素与挑战

中国作为新兴经济体快速提升了对全球治理的参与度与影响，这一成就得益于诸多因素，如经济全球化主导方美国与西方遇到危机、全球市场向中国开放、2008年金融危机后中国实力不断攀升、新兴经济体整体实力提高等。从当前情况看，这些推动中国全球治理影响力上升的因素均在发生变化，中国与全球治理的关系出现不少不确定因素：

中国经济增长放缓。中国经济在“新常态”下增速明显放缓，经济下行压力大。尽管中国经济增长率仍然高于其他国家，但转换增长方式，实现经济结构升级，保持需求与增长动力仍然面临诸多困难。自2015年以来中国股市发生数次大幅度波动，对全球经济产生较大冲击，中国经济决策方式及国内经济治理能力受到怀疑。这种情况自然影响中国在全球治理中话语权的成长。

“金砖”光芒有所消退。全球经济不景气，“金砖”国家经济遭受重创。巴西出现重大政治社会危机，油价下跌及乌克兰危机引发的西方制裁也使俄罗斯经济遭受全面冲击。这些危机暴露了新兴经济体严重依赖自有资源的经济结构缺陷，以及政治社会体制方面的缺陷。在这种情况下，新兴经济体争取国际治理话语权的集体行动受到影响，进而影响中国话语权的进一步提高。

大国合作意愿下降。全球金融危机的高峰过后，关键国家的合作意愿有所下降。美国在金融危机中高喊“同舟共济”，倡导G20峰会机制，适应全球经济新发展推动国际货币基金组织份额改革，使得G20为代表的全球经济治理机制得以发展。随着美国经济逐渐走出衰退，美国妥协与合作意愿明显下降。典型的例证是，美国国会连续五年拒绝批准国际货币基金组织份额改革方案，同时奥巴马政

¹ 张朋辉、吴刚、王观：《美国批准IMF份额和治理改革方案，中国将成为IMF第三大成员国》，《人民日报》，2015年12月20日，第3版。

府不愿投入政治资源争取国会的批准。中国发起成立亚投行的倡议之所以广受欢迎，反映出不少国家对国际金融体系改革进程缓慢的失望情绪。

发达国家力图主导规则。在以 G20 为代表的新型全球治理机制发展的同时，美日欧在内的一些发达国家推行“确保优势”的对外战略，争夺对 21 世纪经贸规则的制定权。发达国家确保自身优势的举措包括：美日澳推动并积极参与的“亚太再平衡”战略；美国积极推动跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）等巨型地区性自贸协议（FTA）谈判；在 WTO 框架下发起国际服务贸易条约（TISA）等多边谈判（虽在 WTO 下，但并非全体 WTO 成员参加），企图建立所谓的 21 世纪更高标准的国际经贸规则。发达国家确保竞争优势的举措，主要针对“金砖”国家为代表的新兴经济体的竞争压力及其对国际规制日益增加的影响。“金砖”国家经济增长放缓，为发达国家恢复对国际规则的支配性地位提供了新的机会。针对发达国家的举措，中国新一届领导人采取更加积极主动的应对措施，逐步形成并推出一系列地区治理与全球治理的方案。在国内，中国提出了全面深化改革的构想，对外则提出“一带一路”倡议、创建亚投行，对发达国家的行动起到了一定的平衡作用。

中国“身份认同”复杂。中国自身“身份”认同的复杂性为中国参与全球治理提供了机遇，同时更是一种挑战。中国身份认同的复杂性体现在以下几个方面：中国虽然已成为世界第二大经济体，但仍然是一个发展不平衡的发展中国家；中国虽然愿意积极参与全球治理，但是全球治理体系与规则仍然是第二次世界大战后西方主导建立的国际机制，作为“后来者”中国需要进一步熟悉既有规则与机制；尽管中国承诺不会“另起炉灶”，但既有体系“改革者”的身份日益明显，而且改革的努力遭遇到美日欧在内的一些发达国家为代表的既得利益国家的阻扰。发展不平衡、国际体系“后来者”与“改革者”的身份凸显了中国处理全球治理事务的复杂性，同时也注定使得中国成为全球治理大国的道路不可能一帆风顺。

中美战略互信不足。作为战后国际体系中长期处于支配地位的大国，美国对实力与影响力快速上升的中国抱有强烈怀疑态度。美国认识到中美两国的共同利益不断增加，在危机时需要与中国“同舟共济”，但美国执政精英中的许多人相信所谓“修昔底德陷阱”假说，认为中国崛起必然挑战美国在亚太地区乃至全球秩序中的地位，损害美国的整体利益。为了消解美方疑虑，2015 年 9 月习近平主席访美期间，中美双方就合作进行全球治理的意向达成协议。两国确认：中美双方均受益于现行国际经济体系；双方承诺支持这一国际框架，并欢迎 G20 在全球经济治理中发挥更大作用；双方承诺强化多边开发融资体系并使其现代化。¹中国经济的持续发展离不开现有国际体系，建立与现存国际秩序相抗衡的单独体

1 参见：《习近平主席对美国进行国事访问中方成果清单》，《人民日报》，2015 年 9 月 26 日，第 3 版。

系的可能性很小，但中美两国在增强战略互信、扩大全球治理合作方面仍需做出更大努力。

“圈层”结构中的障碍。当今国际体系框架中“圈层”结构的特点十分明显，其表现是：（1）联合国体系被“虚化”。联合国体系（尤指联合国大会、秘书处、安理会和经社理事会）是战后国际体系中最重要的一部分，但是由于主要大国之间权力分配与妥协的困难，加之联合国系统机制的固有缺陷（国家数量众多影响决策效率），美国为首的西方国家实际上已将联合国“边缘化”。（2）国际经济治理机构具有实质性作用。美国等西方国家对国际经济体系的实质性影响主要体现在其控制的国际货币基金组织、世界银行及各区域性开发融资机构，以及对全球货币、金融与能源体系的控制上。这些机制对全球经济体系的运作具有实质性影响。¹通过对这些机构的参与，中国等新兴经济体正开始扩大对国际经济治理体系的实质性作用，但若想发挥主导性作用，仍需假以时日。（3）核心安排为国际安全体系。第二次世界大战以后，保障美国利益与权力的最深厚的基础是美国遍及全球的安全同盟。这些同盟不仅保护美国的安全，更维持着美国的国际霸权。以美国为首的国际与地区安全同盟体系迄今仍然对中国、俄罗斯等大国加以排斥，这不仅对中国的和平崛起构成一定威胁，也限制了中国在全球治理中的参与度和话语权。近些年来，中国等新兴经济体致力于推动“合作安全”、“共同安全”新理念，目的在于推动对美国为首的国际与地区安全体系进行改造。不过时至今日，国际安全体系变化甚少，中国要在全球治理的所有方面发挥重要乃至

中国应当特别警惕在全球治理关键方面的“俄罗斯化”。

领导作用，仍然面临巨大障碍。美国的战略企图似乎是将俄罗斯、中国这样的大国排除出所谓美国领导的“自由世界秩序”之外，经济上可以交往，但是在安全上加以围堵，故中国应当特别警惕在全球治理方面的“俄罗斯化”。

G20机制的局限。在重视G20这一最主要的全球治理平台的同时，中国也应对G20机制的局限性有一个清醒的认识，这对于中国制定合理全面的全球治理战略极为必要。G20机制的局限性主要是：（1）非正式性。G20会议通过的宣言、决议体现成员共识，但没有约束力，故G20更像一个论坛，是一个对话交流平台。非正式性的一个表现是没有常设的秘书处，G20会议的议程主要由东道国负责协商拟定。（2）效率问题。目前机制层次多，涉及到政府内外的很多角色，加之全球问题十分复杂，而官员讨论时间有限，容易使决策流于表面。有专家认

1 国际货币基金组织和世界银行在成立之初看似为联合国体系的一部分，服务于联合国提高各国人民生活水平的宗旨。但是，它们实际上是两个在联合国之外独立运作的机构，与联合国的关系主要是一种合作关系。目前，这两大机构淡化与联合国体系的联系、凸显其独立性及两者间合作关系的意图较明显，这反映出国际货币基金组织、世界银行的最大出资国美国对联合国体系的政策倾向。参见：国际货币基金组织、世界银行官方网站的说明：https://www.imf.org/external/about/collab.htm#imf_un；<http://www.worldbank.org/en/about/partners#3>，2016-6-7。

为，G20的成员数量仍嫌太多，缺乏真正的领导核心，决策效率不高。(3)“合法性”质疑。有批评者认为，G20是大国“自我任命”的机制，只有少数大国参加，代表性有限，合法性存疑。上述缺陷不可避免地会限制G20作为全球治理平台的影响力。

二十国集团(G20)杭州峰会提升中国全球治理能力

中方将2016年杭州峰会主题确定为“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”，并力争从创新增长方式、完善全球经济和金融治理、促进国际贸易和投资、推送包容联动式发展等四个重点领域推动全球治理问题的讨论。¹针对当前全球经济困难的特点，中方特别强调推动创新和结构性改革，挖掘经济增长新动力，以实现G20的宗旨与“强劲、可持续、平衡增长”的目标；针对全球经济中风险与不确定因素，推动完善全球经济治理机制，维护国际金融稳定；针对贸易投资低迷和保护主义抬头的发展，推动重振投资与贸易两大引擎，构建开放型全球经济；同时，针对发展鸿沟仍未消除，将推动成员国家率先行动，引领全球可持续发展与合作。²

为实现上述目标，中国政府力争在G20杭州峰会上实现十大成果，它们是：(1)制定创新增长蓝图；(2)落实2030年可持续发展议程行动计划；(3)制定结构性改革优先领域、指导原则和指标体系；(4)制定全球贸易增长战略；(5)制定全球投资政策指导原则；(6)深化国际金融架构改革；(7)创立三位一体的反腐败合作；(8)发起支持非洲和最不发达国家工业化合作倡议；(9)制定创业行动计划；(10)推动气候变化《巴黎协定》尽早生效。³

这些议程的设置反映了中国复杂的身份认同特性，既作为大国推动全球经济稳定增长，又要考虑到广大发展中国家的发展目标。我们看到，G20杭州峰会对发展议题予以特别关注，将实现G20历史上的两个“第一次”，即第一次把发展议题置于全球宏观政策框架的突出位置；第一次就落实2030年可持续发展议程制定行动计划。与此相关，中方倡议G20支持非洲和最不发达国家工业化并推动落实工作。中国发展方案在一定程度上满足了很多发展中国家对G20杭州峰会的期待。正如美国布鲁金斯学会研究员科林·布拉德福德(Colin I. Bradford)指出的，2016年是落实联合国2030年可持续发展目标(SDG)的关键一年，很多发展中国家对最大的发展中国家中国主办G20峰会充满期待。G20如能认真讨论研

1 《习近平出席二十国集团领导人第十次峰会第二阶段会议》，《人民日报》，2015年11月17日，第1版。

2 《习近平主席将出席二十国集团杭州峰会——外交部举行媒体吹风会介绍有关情况》，《人民日报》，2016年5月27日，第2版。

3 同上。

究 SDG 的执行方案,将密切中国与主要国家特别是广大发展中国家的关系,使得全球治理机制更加完善。¹

关于气候变化问题,在中方倡议和推进下,G20首次发表关于气候变化问题的主席声明,各方承诺于2016年4月22日或之后尽早签署《巴黎协定》,并推动《协定》尽早生效。²

二十国集团杭州峰会将有助于增强中国在全球治理领域的知识与人才储备。

除了办好峰会外,更重要的是通过举办 G20 峰会,深化中国对现有国际机制的了解,通过参与、学习,培养一大批国际治理人才,为今后中国在全球治理领域发挥领导作用提供知识与人才储备。具体来说,就是要借筹备 2016 年杭州 G20 峰会之机,全面扩大对布雷顿森林体系的参与,更进一步熟悉其工作机制。美国等西方国家担心中国崛起的影响,一个理由是中国有可能致力推翻现有国际治理框架,从而威胁到全球经济体系的稳定。中国可以通过扩大对于经济合作与发展组织、国际能源署(IEA)以及其他各种政府间金融机制(如金融稳定理事会)、商业银行间机制(如巴黎俱乐部)、国际反腐机制(如艾格蒙特小组 Egmont Group)等,逐步消除西方对中国的疑虑,同时扩大自己在现有机制中的影响力与话语权。目前,中方对上述机制的参与程度仍然有限,戒备心理较强,对自身实力与能力的信心还有待提升。国际货币基金组织、世界银行、经济合作与发展组织等是培育全球治理人才的重要机构,中国倡导创建的亚投行,很多应聘人才可能来自国际货币基金组织和世界银行集团,这从一个侧面印证了现有国际机构在培育全球治理人才方面的作用。³

提升全球治理能力需要夯实国内基础。应加强中国国内不同部门、不同机构间的分工协调,形成官、产、学良性互动,为加快全球治理人才的培养与输送创造更好的条件。这方面的主要工作包括:(1)加强中国政府内部的沟通协调,增加决策机制与过程的透明度;(2)加强高等院校、智库等机构的全球治理项目,以国际标准培养高级人才;(3)改变国际政治与国际经济教学与研究相脱节、研究与决策相脱节的现象,加快全球治理相关学科的融合。

1 Colin I. Bradford and Haibing Zhang, "Political decisions and institutional innovations required for systemic transformations envisioned in the post-2015 sustainable development agenda", Brookings Institution, September 8, 2015, <http://www.brookings.edu/research/papers/2015/09/08-post-2015-sustainable-development-agenda-bradford-zhang>, 2015-12-7.

2 “李保东:杭州峰会实现 G20 历史上两个‘第一次’”, 中国新闻网(<http://www.chinanews.com/>) 2016 年 4 月 22 日, <http://www.chinanews.com/gj/2016/04-22/7843618.shtml>, 2016-6-4。

3 “亚投行起航,12 名话事人 1 月中旬选出”, 中国经济网(<http://finance.ce.cn/>), 2016 年 1 月 5 日, http://finance.ce.cn/rolling/201601/05/t20160105_8050801.shtm, 2016-6-4。

中国在未来全球治理领域中的作用

经过二十多年经济全球化的高速发展，全球经济已经融为一体，各国经济形成了“一荣俱荣，一损俱损”的关系。当前，全球经济与主要经济体均出现所谓“新平庸”（mediocre growth）、“新常态”，更需要发挥 G20 等全球治理机制协调国际经济发展的作用。主要经济体合作共治，推动全球治理机制的发展，是当前及今后一个时期的发展大趋势。

主要经济体合作共治，推动全球治理机制的发展，是大势所趋。

2008 年以来，中国不仅加强了以 G20 为代表的多边治理平台的参与，还根据自身的优势创建了亚投行，提出了“一带一路”倡议，这些都丰富了中国实质性参与全球治理的内容，提升了中国的国际影响力与话语权，进而缩小了中国经济实力与国际权力的差距。

参与全球治理的实践、经验与教训，对中国未来扩大和深化对全球治理的参与、进一步发挥潜在的领导力有重要借鉴意义。

第一，中国应勇敢承担与自身实力提升相适应的国际义务，发挥一个大国在提供国际公共物产品方面的应有作用。国际社会对快速崛起的中国有期待，中国的努力是对这种期待的回应。

第二，中国应妥善处理好与国际体系中的守成大国——美国、欧盟与日本的关系，寻找利益交汇点，扩大合作，减少不必要的摩擦。美欧日是战后国际体制、规则的主要制定者与受益者，中国等新兴经济体在国际治理中地位的上升必然会影响它们的权力地位，两者之间的竞争、摩擦在所难免。但是，如果能够妥善处理彼此的利益分歧，妥协与合作也是可能的。中美在 G20 及国际气候变化问题上总体上实现了双赢局面。毋庸置疑，在经济领域比在安全领域更容易达成妥协，但相信凭借实力、诚意、谈判与妥协，大国关系同样能够在国际安全治理领域获得突破。

第三，中国应抓住国家经济实力上升期的机会之窗，搭台唱戏，扩大朋友圈，创建新的地区治理机制。创建或参与创建新的地区治理机制有助于推动全球治理改革，使得现有国际机制做出对我有利的调整。原因很简单，新治理平台的建立将吸引具有相似利益目标国家的参与，集体发声扩大影响；而新的平台一旦建立，那些起初反对或犹豫参与新机制的国家为保持自己的利益则可能被迫选择跟随。中国主导创建亚投行是这方面的极好例证：尽管受到美国和日本的反、阻挠，但是欧洲主要国家以及亚太地区包括韩国、澳大利亚等主要经济体，最终还是选择成为亚投行的创始成员国。

第四，在推动 G20 等全球治理平台设立新的议程或创建新的国际治理机制问题上，既要看到美国的实质性影响，但也不要迷信美国的影响力。不是所有美国

反对的事情中国都不能做，或做不成。当前美国出于内外因素的考虑对加强 G20 的作用不感兴趣，这并不意味着它会投入资源反对任何新的做法或机制。在全球治理问题上，中美私下沟通有助于减少两国间不必要的误解，避免美国因怀疑中国动机设置障碍。

第五，中国在承担全球治理领导责任时需量力而行，既要有所作为，也要反对超出自身实力与需要的承诺。承担国际领导责任过多，将不可避免增加财政负担，并会丧失一定程度的行动自由度。所以，中国对全球治理领导力的追求应做到在国家战略指导下从长计议。