

全球经济治理中的中国角色

陈绍锋

内容提要：全球治理成为近年来中国政策圈和学界讨论的热门话题，各种关于中国如何参与甚至引领全球治理的规范性论述也粉墨登场。但人们对于由谁及如何进行治理，以及中国参与全球治理的现状的认识却仍缺乏评估。基于此，本文旨在阐述全球经济治理体系的结构，分析中国参与全球经济治理的现状。现有的国际经济治理框架主要由后布雷顿森林体系、二十国集团和金砖国家合作机制组成，其中，后布雷顿森林体系的组织和机制仍占主导地位。整体而言，中国业已成为维护多边贸易体制的中心力量，但发达国家主导国际金融体系治理权和规则制定权的格局没有改变；G20杭州峰会的顺利召开标志着中国已从以往的被动参与到主动引领的角色转变，但G20的实际效能仍然存疑；金砖国家机制已成为多极化的象征，但其作用仍然有限，并受组织内部矛盾的严重制约。一言以蔽之，中国在全球经济治理中的作用经历了过往的被动参与到主动融入再到有限领域的积极引领的过程和角色转变，但中国并没有另起炉灶的打算。

关键词：全球经济治理 中国 后布雷顿森林体系 G20 金砖国家合作机制

中国改革开放30多年所取得的成就很大程度上是融入全球经济体系的结果。该体系的主要框架是二战后由美国领导的西方国家创设的，其组织架构和运作机制，反映了美国的意志且需为美国的利益服务。但是否如美国总统所指责的那样，中国在国际事务中“搭了30年的便车”？¹如何客观认识和评价中国在当今全球经济治理中的作用？这是中国未来参与和改进全球经济治理的出发点。

陈绍锋 北京大学国际关系学院副教授。

1 Mark Landler, “Obama Criticizes the ‘Free Riders’ Among America’s Allies”, *New York Times*, March 10, 2016.

既有的国际经济治理框架主要由三大部分组成：一是西方发达国家搭建并主导的后布雷顿森林体系，或称布雷顿森林体系2.0；二是囊括发达国家和部分发展中国家的二十国集团（G20）；三是完全由发展中国家中的新兴市场国家组建的金砖国家合作机制（BRICS）。按照霸权稳定论的观点，美国霸权的衰落，将影响其作为霸主国提供国际公共产品，包括维持其所打造的布雷顿森林体系2.0的意愿和能力。2008年的全球金融危机可谓是体系紊乱的集中体现。在2008年全球金融危机的冲击下，国际经济治理所呈现的最重大变化就是，G20取代七国集团（G7）成为国际经济和金融事务中最重要的治理机制。BRICS虽有希望兴起为新的治理机制，但目前仍处于边缘的地位。整体来看，在全球经济治理结构中，后布雷顿森林体系仍然占主导。本文据此从上述三大结构展开论述。

一、后布雷顿森林体系与中国的参与

（一）后布雷顿森林体系

后布雷顿森林体系是二战后美国领导的西方国家所创设的布雷顿森林体系的产物。尽管1971年布雷顿森林体系瓦解，但这一体系的两个核心，即国际贸易体系和以美元为中心的国际货币体系并没有崩溃。构成该体系的贸易机构，关贸总协定与1995年成立的世界贸易组织（WTO）和两大国际货币机构，世界银行和国际货币基金组织也没有因此而消失，反而在全球经济和金融事务中发挥着更加重要的作用。

无论是布雷顿森林体系还是后布雷顿森林体系，都拥有三大经济支柱：第一是贸易支柱，即以关贸总协定（GATT）为基础的多边贸易体制。GATT/WTO是全球最重要的多边主义贸易框架，以减少关税及非关税壁垒为其宗旨，促进成员国间的贸易自由化进程。与众多国际组织不同的是，WTO可以通过制裁实施其规则，这赋予它更大的权力。

第二是金融支柱，即以美元为中心，以国际货币基金组织（IMF）和G7为主要管理机构的国际货币体系。IMF的主要职责是维持国际间汇率的稳定，对发生国际收支困难的成员国在必要时提供紧急资金融通和协助，以维持全球经济的稳定运行。布雷顿森林体系崩溃之后，IMF相应发生了职能上的变革，即由原来的汇率监管发展成为后布雷顿森林时代的提供短期金融援助并与G7配合一起管理国际金融体系。由于G7成员国在IMF中占有压倒性的份额，因此IMF很大程度上成为G7的一个执行机构。¹因为IMF施加援助时往往要求接受国接受苛刻的附加条件，所开药方奉“华盛顿共识”为圭臬，引起了诸多危机遭受国的

1 有关IMF的发展历程，参考 Paul R. Masson, "The IMF: Victim of Its Own Success or Institutional Failure?" *International Journal*, Vol.62, No.4, (Autumn, 2007), pp. 889-914.

不满。虽然 IMF 成立目的是协助稳定全球经济，但自 20 世纪 80 年代以来，超过 100 个国家和地区曾经历银行体系崩溃，并令 GDP 下降 4% 以上，而 IMF 对危机的迟缓反应，令不少人对 IMF 的作用和合法性表示怀疑。¹ 全球金融危机的爆发，既打破了“华盛顿共识”的神话，又对 IMF 等国际组织在全球经济治理的舵手地位带来了强烈冲击。

第三是以世界银行为核心的发展支柱。世界银行的主要职责即促进战后重建以及为贫穷落后国家提供援助，促进其经济发展和减少贫困。今天世界银行的主要帮助对象是发展中国家，帮助它们建设教育、农业和工业设施。它向成员国提供优惠贷款，同时世界银行向受贷国提出一定的要求，比如减少贪污或建立民主等。在其成立之初，世界银行并没有将给予经济援助与要求受援国进行国内改革相挂钩作为其指导原则，但 20 世纪 70 年代以后，这一做法逐渐流行起来，世界银行逐渐成为“华盛顿共识”所倡导的私有化、自由化和放松管制政策的坚定捍卫者。

作为管理西方经济（后来扩展到世界经济和安全事务），协调西方主要大国政策的平台，G7（后来俄罗斯加入变成“八国集团”G8）实际上也旨在维系这一体系的正常运营。布雷顿森林体系崩溃之后，西方发达国家创建了 G7，它反映了美国霸权地位衰落后，主要发达国家用一种相互协调的“软制度”替代布雷顿森林时代的“硬制度”，来管理国际经济体系。但是，在 20 世纪 90 年代以后，随着新兴国家的崛起，作为一个封闭的发达国家俱乐部，G7 对管理国际金融事务已经显得越来越力不从心。在 G7 治理模式下，虽然没有爆发大规模的全球性金融危机，但包括拉美债务危机、墨西哥金融危机、亚洲金融危机等在内的各种地区性金融危机却此起彼伏。G7 作为全球金融市场“稳定器”的作用不断衰减。为了应对自身在面对各种国际挑战的不足，同时随着 G7 关注议题的不断扩展，冷战结束后，G7 也尝试着进行了几次制度改良，通过“成员扩大、议程增设和机制深化”，力求向“有效的全球治理中心”转变。² 但从总体上而言，这些极为有限的制度改革无助于扭转 G7 所面临的日益加深的合法性危机。

（二）中国参与后布雷顿森林体系

我们从上述参与的三方面对中国参与后布雷顿森林体系进行分析。

其一，是对后布雷顿森林体系内国际组织的决策的影响力或投票权。

① 中国对 WTO 决策的影响力。单从决策规则和程序来看，中国与其他成员国对 WTO 的决策影响力似乎相仿。因为世贸组织的最高决策权力机构是部长

1 韦夏怡、刘丽娜：《朱民——新兴市场在 IMF 话语权有望增加》，《经济参考报》，2011 年 7 月 15 日。

2 John Kirton, “Explaining G8 Effectiveness,” in Michael Hodges and John Kirton, eds., *The G8's Role in the New Millennium*, Burlington: Ashgate Publishing Company, 1999, p.46.

级会议，由所有成员国主管外经贸的部长、副部长级官员或其全权代表组成，讨论和决定涉及 WTO 职能的所有重要问题，并采取行动。在部长级会议休会期间，其职能由总理事会行使，总理事会也由全体成员组成。WTO 总干事由部长级会议任命。在遴选总干事长的过程中，过去主要基于候选人的个人资质以及国籍，因此，该职位长期由发达国家把持。但2013年4月的遴选改变了过去的做法，改由各竞选候选人回答一系列关于政策领导力的问题，并由巴西人 Roberto Azevêdo 担任新的 WTO 总干事。因此，单从决策规则和程序来看，各成员国对 WTO 的决策影响力似乎相仿。但各成员国对 WTO 规则熟悉程度的差异，使得各方在运用规则维护自身利益方面存在很大差异。2008年7月，中国代表团在日内瓦参加多哈回合的各种形式谈判，这是2001年12月中国加入 WTO 以来首次参与核心层谈判，标志着中国已成为世界多边贸易体制的核心成员之一。

② 中国对 IMF 的决策的影响力和拥有的投票权。因为 IMF 投票权以及特别提款权是该组织的两项核心制度，我们主要关注中国在这两项制度和执行董事会的参与情况。

第一，IMF 份额分配和投票权。IMF 的议事规则采取加权投票表决制，每个成员国的投票权与其向 IMF 所缴份额密切相关。份额越多，增加票数越多，加权投票权越大。而一国的经济实力往往与其在 IMF 的投票权成正比。由于 IMF 的重大决策必须要获得 187 个成员国至少 85% 的投票权才能通过，而美国拥有 16.75% 的投票权，美国实际拥有否决权。而欧盟 27 国总共持有 31%，如果欧盟国家能够统一行使投票权，那么欧盟也拥有否决权。这种投票制度引起了许多发展中国家的不满，但迄今尚无任何改变。

中国直至 1980 年 4 月才恢复其在 IMF 代表权。彼时中国拥有 2.28% 的投票权。此后，中国单独组成一个选区并派一名执行董事。2006 年 2 月，IMF 理事会同意提高中国在该组织里的份额，使其名次由原来的第 11 位提高到了第 8 位。在 2010 年的韩国二十国（G20）财长及央行行长会议上，各方就 IMF 份额改革达成协议，超过 6% 的投票权将从发达国家（主要是欧盟）转向新兴经济体及发展中国家。成员国份额改革之后，中国所持有的份额将从目前的 3.81% 升至 6.19%，名列第三，仅次于美国和日本。¹ 但美国国会一再拖延否决，延至 2015 年 12 月 18 日方得以通过。改革之后，美国仍是拥有一票否决权的唯一国家，其在 IMF 的独大局面并没有改变，新兴市场和发展中国家处于“话语权缺失”的局面并没有改变。

第二，与份额相关的是 IMF 的特别提款权（SDR）。SDR 是 IMF 分配给会员国的一种使用资金的权利，是成员国在国际收支发生困难时可以动用的份额，

1 关于份额和投票权的数据，引自 IMF 网站：<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#S>, 2017-04-29。

或可以从 IMF 借用相当于份额一定倍数的资金。与 IMF 的份额分布相似，发达国家持有的 SDR 比重远远超过发展中国家，故其使用也容易受美国等发达国家的操纵。2015 年 11 月 30 日，IMF 执董会批准人民币自 2016 年 10 月 1 日起正式进入 SDR 货币篮子，初期份额为 10.92%，位列第三。人民币成为第一个“入篮”的新兴市场国家货币。这不仅是对中国在全球经济和金融市场中与日俱增的重要性的肯定，而且有助于推动中国金融体系改革，加速人民币国际化进程，有助于人民币在国际投融资、多边和双边贸易结算、跨境资产配置、外汇储备资产等领域的更广泛运用。理论上，IMF 应该贷款给技术条件与协定所规定相符合的国家。但是 Strom C. Thacker 对有关 IMF 贷款项目的统计分析表明：IMF 一直以来的贷款记录明显表现出美国在 IMF 中的利益与优先性。¹

第三，执行董事会。IMF 的最高权力机构是理事会，由各成员国派正、副理事各一名组成。因为执行董事会负责日常工作，行使理事会委托的一切权力，并且 IMF 的总裁由其推选，执行董事会因此受到重视。IMF 现有 24 名执行董事，其中 8 名由基金份额最大的美、日、德、法、英和另外 3 个国家（中、俄、沙）任命。其余 16 名执行董事由其他成员国分别组成 16 个选区选举产生；中国为单独选区，亦有一席。欧盟国家的代表占到了 IMF 执行董事总数的三分之一。因此，IMF 的历任总裁均来自欧洲。朱民 2011 年被任命为副总裁，这固然显示该国际组织更加重视中国，但并不能说明中国从此摆脱了位于权力中心外围的地位。

③ 中国对世界银行的决策的影响力或拥有的投票权。整体来看，中国在世行的投票权增加，但不足以改变该组织由美国一家独大的局面。世界银行按股份公司的原则建立。凡是会员国均要认购其股份，认购额由申请国与世行协商并经世行董事会批准。一般来说，一国认购股份的多少根据该国的经济实力，同时参照该国在 IMF 缴纳的份额大小而定。与 IMF 有关投票权的规定相同，世界银行的重要事项均需会员国投票决定，且投票权的大小与会员国认购的股本成正比。其中，美国认购的股份最多，占总投票数的 17.37%。中国认购的股金为 42.2 亿美元，占总投票数的 2.71%。2010 年 4 月通过了发达国家向发展中国家转移投票权的改革方案，这次改革使中国在世行的投票权从 2.77% 提高到 4.42%，成为世界银行第三大股东国，仅次于美国和日本。由于任何重要的决议必须由 85% 以上的表决权决定，美国一国可以否决任何改革。2008 年 2 月，林毅夫被任命为世行首席经济学家兼负责发展经济学的高级副行长，但这一职务并没有投票权。因此，世行的投票权改革方案及林被任命为副行长，体现了中国在世行的发言权上升，是迈向发达国家和发展中国家平等分享投票权的重要步骤，但是，这些变化远不足以改变现存的权力格局。

1 Strom C. Thacker, "The High Politics of IMF Lending," *World Politics*, Vol.52, Iss.1, October 1999, pp. 38-75.

其二，中国对体系内规则的利用程度。

① 对 WTO 规则的利用程度。我们将之归结为以下几方面：第一，实施开放，把中国打造成全球最开放的市场之一。至2010年，中国入世承诺全部履行完毕，关税总水平由15.3%降至9.8%，远低于发展中国家平均水平；在WTO服务贸易分类的160个分部门中，中国开放了100个，开放范围接近发达国家的平均水平，中国已成为全球最开放的市场之一。¹ 第二，减少政府审批，同时引入竞争。2004年7月1日起，中国提前半年履行放开对外贸易经营权承诺，以登记备案制取代实行了50年的外贸权审批制。2006年12月11日，中国正式对外资银行实行国民待遇，人民币业务对外资银行全面开放。2008年结束了中国长达20多年的内、外资企业税率差异化的做法。自2002年11月1日国务院颁布关于取消和下放一批行政审批项目的决定以来，中国政府取消的行政审批项目达1992项，取消和下放管理层级的行政审批项目达588项。此外，国务院还取消了大量部门行政许可事项、非行政许可审批事项、职业资格许可和认定事项、中央指定地方实施行政审批的事项，清理规范了国务院部门行政审批中介服务事项等。² 第三，法律、法规的接轨。入世后，中国集中清理了2300多部法律法规和部门规章。新修订的法律法规减少和规范了行政许可程序，建立健全了贸易促进、贸易救济法律体系，基本形成了与国际惯例接轨的保护知识产权法律法规体系。第四，中国能积极利用WTO的争端解决机制，解决贸易摩擦，反击国际贸易保护主义，维护中国的合法权益。截至2015年7月，中国在WTO起诉案件达13起，被起诉案件33起，中国还作为第三方参与了121起争端解决案件。³ 总之，加入WTO后中国的对外贸易不仅发展迅猛，而且也在全世界释放了新一轮的繁荣。

对国际货币体系内规则的利用程度。这包括“引进来”和“走出去”两方面。在前者，中国积极与一些现有的IMF规则接轨。2002年4月，中国参加了IMF的“数据公布通用系统”，这是中国增加宏观经济透明度，朝国际标准靠拢的一个重大举措。中国还于2008年加入IMF的金融部门评估规划，每年与IMF进行磋商，对我国的金融治理进行监督。2015年10月，中国决定采纳IMF数据公布特殊标准(SDDS)，按照SDDS标准公布相关统计数据，实现“统计入世”。IMF提供了关于经济体制改革、宏观经济管理等方面的经验，对中国整个机制过程中提出有益的建议。中国几乎所有宏观部门都接受过IMF的技术援助，特别是在如何进行国民统计、海关统计、国际收支等方面的软件建设上。此外，中国曾经于1981年和1986年两次分别向IMF借了4.5亿和7.3亿美元的低档信贷。这

1 郭丽君：“中国与世界共赢——中国加入世贸组织十周年述评”，新华社，2011年12月12日，参见：<http://politics.people.com.cn/GB/70731/16571882.html>，2013-5-18。

2 作者根据国务院的相关规定所做的统计。

3 张维：“WTO争端解决机制已不堪重负”，《法制日报》，2015年7月3日，http://news.xinhuanet.com/legal/2015-07/03/c_127979177.htm，2017-06-28。

些贷款在当时对中国弥补国际收支的不平衡和调整经济结构发挥了积极作用。

在“走出去”这方面，中国对 IMF 的贡献可概括为：第一，中国独特的发展和改革经验，既丰富了 IMF 在这方面的理论和实践，又为 IMF 提供了指导和协助发展中国家发展的实践经验。第二，中国的巨大出资维系了 IMF 的日常运作。第三，中国在危机期间，特别是亚洲金融危机期间通过 IMF 以及双边渠道，向 IMF 提供了 40 多亿美元的支持。这对于稳定亚洲金融的形势，乃至全球经济的发展起到了非常重要的作用。

② 对世界银行规则的利用程度。在“引进来”方面，第一，世行通过贷款援助帮助中国约 4 亿人口脱贫。截至 2007 年 6 月 30 日，世行对中国的贷款总承诺额累计近 422 亿美元，共支持 284 个发展项目；第二，世行通过在交通、城市发展、农村发展、能源、人类发展等领域的项目援助支持中国学习外国经验。第三，世行还协助中国为 90% 以上的居民提供加碘盐，大幅减少了由缺碘导致的流产、残疾和婴儿死亡的问题。第四，通过发布研究报告，为中国提供政策建议和想法，把其他国家好的做法引入中国。世行引荐的很多经验已成为国内一些行业的标准做法，如 1984 年引进的招标采购方法，1998 年中国制定的《政府采购法》及此后的《招投标法》，和实行排污收费。世行未来在中国的业务重点放在环保以及治理水污染和水资源管理。¹

在走出去方面，首先，因为中国是执行世行贷款项目最好的国家之一，世行在中国的项目经验可以为在其他国家的实践提供借鉴。其次是从受援国到捐款国的转变。中国在非洲等地不附加条件的援助以及帮助当地发展基础设施建设，既促进了当地经济的发展和改善贫困状况，又使世行不得不反思其过去的援助实践。

其三，中国在体系内建章立制的能力。

① 在全球贸易领域推动世贸组织建章立制的能力。多哈回合的失败，使多边贸易体制濒临破产的危机。面对这一现实，中国虽崛起为全球第二大经济体，但她并没有能力挽救多哈谈判，也没有能力推进多边谈判的议程，更没有能力去打造一个替代 WTO 的新的多边贸易体制安排。相反，美国的实力虽然相对下降，但其主导多边贸易谈判议程及进程的能力依然非他国能企及。当美国认识到多边贸易体系无法继续提供以往的优势时，² 美国转而考虑通过建构双边或区域贸易安排来获得进入市场的渠道，并通过打造“高版本”的自由贸易区，力图在未来的多边贸易谈判中占据主导权，这也是奥巴马政府积极推动《跨太平洋战略经济伙伴关系协定》(TPP)，以及《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》(TTIP) 的主要动因之一。当然，特朗普上任伊始，即签署任上第一份行政命令，正式退出

1 参考刘建辉：《世界银行的中国烦恼》，《英才》，2008 年 3 月 4 日。

2 Zaki Laidi, "Trade deals show power politics is back," *Financial Times*, March 31, 2013.

TPP。2017年3月1日，特朗普政府的贸易代表办公室向美国国会提交了《2017年贸易政策议程报告》，称“不会原封不动地遵守”WTO的争端解决程序，坚持奉行国内法优先的原则。¹此举势必削弱多边贸易体制，全球贸易架构可能迎来新的转折点。与之相比，中国无论在谈判议程设定，还是在缔结双边、区域贸易协定方面，长期处于守势和更加被动的状况，但亚投行的建立和“一带一路”倡议的实施，增强了中国的战略主动性，也说明中国在规则制定方面的能力大大增强。

② 中国在国际金融体系内建章立制的能力。

第一，是IMF改革本身。尽管包括中国在内的发展中国家在全球GDP的比重有很大提升并已超过发达国家，但实力对比的变化并没有自然而然地引致原有治理格局的调整和变化。小的调整和修补尽管可能，但要发达国家主动放弃其所主导的治理框架无异于痴人说梦，前述的IMF关于份额比例和特别取款权改革的久拖不决即为明证。包括中国在内的新兴市场国家有改革现存国际治理体系的强烈愿望，并为此设立了金砖国家机制，但这一机制要发挥有效作用尚面临诸多的挑战和困难。

第二，建章立制的能力更重要的表现在推进人民币国际化。中国人民币的国际化仍处于初始阶段，它对改造国际货币体系的影响仍很有限，主要集中于边界贸易，但随着中国经济的持续快速发展，特别是中国经济对亚太经济引擎作用的加大，可以预见，市场将更加欢迎人民币成为国际化货币，人民币的区域影响力将进一步增强。在可操作的政策层面上，人民币国际化的步伐加大将是推动国际货币金融体系改革的动力。²随着美元进入加息通道，人民币承受较大的贬值压力，致使人民币国际化步伐放缓。

第三，《清迈协议》可被视作中国和其他亚洲国家在国际货币体系内建章立制的一种全新尝试。亚洲金融危机爆发后，许多东亚国家认识到，加强地区金融合作是保持金融市场稳定、防止金融危机再度发生的有效途径。2000年5月，“10+3”财长在泰国清迈共同签署了建立区域性货币互换网络的协议，即《清迈协议》（Chiang Mai Initiative）。协议扩大了东盟互换协议（ASA）的数量与金额，建立了中日韩与东盟国家的双边互换协议。《清迈协议》要求亚洲各国出资500亿美元进行货币互换安排。二是建立亚洲货币基金以及一套危机预警系统，包括一套宏观谨慎指标体系和可行的指导机制。2006年5月4日，10+3财长会议对《清迈协议》对货币互换协议的双边原则进行了修订，规定各国在启动双边货币互换过程中，将执行集体决策机制。

2008年5月，各国财长同意为筹建中的共同外汇储备基金出资至少800亿美

1 The Office of the U.S. Trade Representative (USTR), *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report*, March 2017, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2017/AnnualReport/AnnualReport2017.pdf>, 2017-04-29.

2 陈绍锋：《人民币国际化助推国际货币体系改革》，《联合早报》，2009年4月30日。

元,以帮助参与国抵御可能的金融危机。2009年2月,10+3特别财长会议公布了《亚洲经济金融稳定行动计划》。该计划将共同外汇储备基金扩大到1200亿美元;基金启动与IMF的条件性贷款的挂钩比例从原来的80%进一步降低。2012年5月3日,10+3财长和央行行长会议将资金规模扩大至2400亿美元;与IMF贷款规划的脱钩比例从20%提高到30%,并延长救助资金使用期限;将现有危机解决机制命名为清迈倡议多边化稳定基金,新建地区危机预防功能,并将其命名为清迈倡议多边化预防性贷款工具。可以说,《清迈协议》是亚洲货币金融合作所取得的最为重要的制度性成果,它对于防范金融危机、推动进一步的区域货币合作具有深远的意义。

综合来看,IMF、WTO、WB以及后来出现的G7的一个共同特点是:国际经济的决策权集中掌握在美国等少数发达国家手中。但是,随着新兴经济体的崛起以及经济多边主义的发展,这一体系面临前所未有的压力。全球金融危机的爆发,既重创了后布雷顿森林体系,又凸显出了新兴大国与日俱增的重要性。

全球金融危机的爆发,既重创了后布雷顿森林体系,又凸显出了新兴大国与日俱增的重要性。

二、G20与中国的参与

从其兴起与发展的历程看,G20诞生与发展与1997—1998年亚洲金融危机和2008年美国次贷问题引发的全球金融危机密不可分。1999年6月,在德国科隆举行的七国财长会议提出,为防止亚洲金融危机的重演,应与更多的国家就国际经济和货币政策举行经常性对话,以利于全球金融和货币体系的稳定。为此,会议提出建立更具代表性的全球经济论坛,会后发表了G20第一份公报。1999年9月25日,G8财长在华盛顿宣布成立G20论坛。1999年12月,G20首次会议在柏林召开,此后每年一届。

从组成成员看,G20由10个发达国家及组织和10个发展中国家组成。这些国家的国民生产总值约占全世界的85%,人口占世界总人口的比例接近2/3。不过,就经济实力而言,发达国家集团仍占相对优势,但是,它们意识到,新兴经济体的崛起已经改变了全球政治经济的格局,必须创造新的机制将其纳入其中,方能更有效地解决当前面临的种种挑战。

从运作方式看,自1999年成立至2008年华盛顿峰会召开之前,G20的主要活动为“财长及央行行长会议”(也被称为“G20副手”会议),每年举行一次。会议的主要讨论议题包括正式建立20国集团会议机制,如何避免经济危机的爆发,加强国际社会的合作,共同防范经济危机等问题。

G20的不同之处在于,发展中国家成为全球经济治理架构中不可或缺的一部分,发展中国家能够对当前面临的各项全球议题、根据自己的利益倾向提出自己

认为合适的解决方案，希望通过合作增加话语权和提高影响力。G20的重要意义在于，它能给处于不同发展阶段的国家提供一个更具针对性和包容性的、透明的议事平台。

自1999年G20成立之日起，中国就积极参加所有G20的会议，并在2005年和2016分别担任了G20轮值主席国。正如中国人民银行前行长戴相龙所说：“中国是二十国集团的创始成员国之一，不仅见证了二十国集团的发展历程，而且积极参与了二十国集团各项议题的讨论，努力促成其宗旨的实现。”¹ 随着中国实力的增强和国际地位的提升，全球问题的解决已经无法绕开中国。在2010年发布的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，首次提出中国要“积极参与全球经济治理”。这主要是因为：一方面，中国现已具备足够的经济基础，有意愿也有条件参与全球经济治理；另一方面，随着经济实力的不断增强，中国声音在很多国际事务中日渐不可或缺，国际社会对中国参与全球经济治理的期待也日益看涨。

随着中国实力的提高，中国在全球经济治理中的话语权也在增加。2016年1月27日，国际货币基金组织2010年份额和治理改革方案几经周折终于正式生效，中国的份额和投票权均由此前的第6位升至第3位。2016年10月1日，国际货币基金组织正式接纳人民币加入SDR（特别提款权），成为国际储备货币。同时，“中国智慧”一直引领着峰会的发展走向，中国所倡导的“改革”“包容”“开放”“可持续”等词汇成为历届峰会出现频率最高的词汇。² 2016年9月于杭州召开的G20第11次峰会进一步彰显了“中国元素”和“中国智慧”对全球经济治理的积极贡献。

与此同时，G20杭州峰会表明了中国已从以往的被动参与到主动引领的角色转变。这突出体现在与过往历届G20峰会相比，以“构建创新、活动、联动、包容的世界经济”为主题的杭州峰会实现了以下突破：一是首次将发展问题置于全球宏观政策框架的突出位置。促进经济增长始终是G20峰会的核心议题，但杭州峰会从创新机制入手，结合数字经济等领域，设立专题工作组，负责推动G20创新、新工业革命和数字经济议程，借此提升世界经济中长期增长的潜力。二是首次就落实联合国2030年可持续发展议程制定了行动计划，为未来15年的全球发展制定了明确的时间表和路线图，并第一次集体支持非洲和最不发达国家的工业化努力。这有助于推动非洲和其他最不发达国家的工业化进程，解决长期制约世界经济的不平等问题。三是制定了全球首个多边投资规则框架，即《二十国集团全球投资指导原则》，填补了国际投资领域空白。重申促进基础设施投资，

1 戴相龙：二十国集团十周年反思（2008年），载加拿大多伦多大学八国集团信息中心网，见 <https://www.g20.utoronto.ca/g20leadersbook/dai.pdf>, 2017-04-29。

2 张仕荣：《G20与中国参与重构国际秩序》，《学习时报》，2016年8月15日。

坚持数量和质量并重，核准2016年启动的“全球基础设施互联互通联盟倡议”，以加强基础设施互联互通项目的整体协调与合作。力图通过加强基础设施投融资，撬动全球经济增长。四是第一次将贸易投资列入重要议程，并为此打造贸易部长会和贸易投资工作组等机制化平台。

本次金融危机为改革全球经济治理机制提供了契机。在创立之初，G20仅仅是布雷顿森林体系框架内的一种非正式对话机制。危机发生后，美国、欧盟等发达经济体意识到，要渡过当前的困难，必须通过对于现有国际经济治理机制进行创新性的改革，方能吸引发展中经济体特别是新兴经济体参与。为此，在美国的倡导下，建立了G20非正式首脑会议机制，并成为促进国际经济合作，落实全球经济治理的主平台。G20金融稳定委员会的成立，标志着对国际金融秩序的监督与管理达到了一个新的高度。¹ G20迄今为止已举行11次峰会，在稳定国际金融市场，维持世界市场开放，推动经济复苏和国际金融体系改革等方面起到了显著的作用。

对于G20的角色定位，匹兹堡峰会上各国领导人达成共识，认为G20峰会应该成为发达的工业化国家和新兴大国之间进行国际经济合作的首要论坛。英国前首相布朗将G-20视为世界的“经济治理委员会”(Economic Governing Council)，世界银行前行长佐利克提出，“G20应在各国和国际机构所形成的体系间发挥‘指导委员会’的作用。”² 中国前国家主席胡锦涛在多伦多峰会提出三点建议：第一，推动二十国集团从应对国际金融危机的有效机制转向促进国际经济合作的主要平台；第二，加快建立公平、公正、包容、有序的国际金融新秩序；第三，促进建设开放自由的全球贸易体制。³ 作为新兴经济体的代表，中国也充分肯定了G20在推动国际经济民主化方面的作用。如今，G20已被视为当今世界最具代表性的国际经济政策协调平台和全球经济治理机制。⁴

从已经召开的G20峰会来看，宏观经济政策协调、金融体系改革以及国际金融机构改革是历次G20峰会的三个大方向。客观地说，匹兹堡峰会之前的G20在危机应对方面给世界经济的复苏交出了满意的答卷，特别是有效地稳定了金融市场，协调了金融管制改革，以及在全球层面实施大规模的经济刺激计划，⁵ 从而

1 参见王在邦：“后危机时代国际格局和世界秩序”，2010年7月15日，新华国际，见http://news.xinhuanet.com/world/2010-07/15/c_12335840_2.htm，2017-04-29。

2 Robert Zolick, “After the Crisis?” World Bank, September 28, 2009, http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/213798-1259968479602/outreach_zoellick_dec09.pdf, 2017-04-29。

3 胡锦涛：“同心协力 共创未来”，在二十国集团领导人第四次峰会上的讲话（全文），2010年6月27日，加拿大多伦多，见新华网：http://news.xinhuanet.com/world/2010-06/27/c_12269632.htm，2017-04-29。

4 陈济朋：“新华国际时评：G20峰会折射的势与变”，新华社，2016年09月05日，news.xinhuanet.com/world/2016-09/05/c_1119513976.htm，2017-04-29。

5 Paul Heinbecker, “The future of the G20 and its place in global governance,” CIGI G20 Papers, No.5, April 2011, <https://www.cigionline.org/publications/future-g20-and-its-place-global-governance>，2017-04-29。

有效地减轻了这一全球危机的影响范围。但匹兹堡峰会之后，G20面临角色转换，也即从危机应对到经济治理，其表现却差强人意。随着金融危机最艰难时刻的过去，各国在经济复苏的过程中有了更多、更灵活的政策选择，也增加了彼此进行妥协的难度。¹ G20虽已取代G8成为全球经济合作和协调经济政策的中心，但它的效能如何，是大家普遍关心的重大问题。

目前，G20主要在两方面履行职能：一是危机处理，二是全球经济治理。它在危机处理方面的成就有目共睹，赘不复述。在全球经济治理方面，它的表现则参差不齐。根据前中国人民银行行长戴相龙的总结，G20早期的重要成就之一就是为提高经济金融透明度和强化金融体系而促成国际间认可的标准和准则，现在是讨论IMF份额改革和代表性的重要平台。此外，G20在支持全球化、确保所有国家包括最贫穷的发展中国家，都共享全球化的益处等方面发挥了重要作用。²

在G20专职的国际金融领域，G20已在IMF和WB投票权改革取得一定的进展，但距离中国等新兴国家的要求还相距甚远。G20对拒不合作的“避税天堂”采取行动，中国成功地阻止将香港列入此一名单；在国际金融监管方面，G20伦敦峰会联合公报明确提出，所有金融机构、市场和工具都必须接受适度监督和管理，但何为适度仍主要取决于各主权国家；各方同意将严格监管全球大型银行业者；G20将原金融稳定论坛升级为“金融稳定委员会”，体现了世界向国际统一监管方向努力，但英国等高度依赖金融业的国家仍对加强国际金融监管心存芥蒂。在治理全球经济失衡方面，中国做出了重大让步，使得G20就经济失衡指标达成了协议，各方同意考虑经常账户余额、汇率、财政货币政策和其他政策来衡量外部失衡，以及重点用公共债务、财政赤字、私人储蓄及私人债务指标来衡量内部失衡。³

然而，对于中国期颐的推动多边贸易进程和国际货币体系改革，G20在这方面仍没有任何进展。在国际货币体系改革方面，目前所做的工作更多的是修修补补的调整，对于如何实现汇率稳定，纠正经济失衡，是否征收金融机构系统风险税等问题上依然存在巨大分歧；在IMF、世界银行等国际机构的改革方面，对于改革的方向，如何平衡发达国家和发展中国家在其中的投票权仍存在根本的利益冲突。同样地，未来如果G20要进行机制扩展，对于是否要扩、向什么领域扩、怎么扩等问题，各成员国也会存在非常大的争议。

从G20制度化的进展情况来看，目前只是形成了各成员国财政部长、中央银行行长一年两次碰面、每年举行一次峰会以及主席国轮值的机制。发表的宣言、

1 “G20峰会四大动向受关注”，新华社，2010年11月08日，http://news.xinhuanet.com/world/2010-11/08/c_12751108.htm，2017-04-29。

2 戴相龙：“适应时代的需要，发挥建设性作用”，二十国集团成立十周年感想。

3 “G20达成失衡指标协议，中国获重要让步”，《华尔街日报》，2011年2月21日，见<http://cn.wsj.com/GB/20110221/beu092308.asp>，2017-04-29。

声明和所做的决策依然基于“一致同意”的原则，G20的政策对成员国并没有法律约束力。没有专门的机构来负责监督和评估，对于成员国的“违规”行为和“不达标”行为也没有明确的惩罚机制。同样地，G20自身对于今后的发展方向也缺乏规划。这种基于“自觉”“自愿”和“权宜”原则基础上的机制模式很容易导致成员国的投机心理。

美国和其他成员国的态度对G20的未来发展起决定性作用。美国的态度既取决于美国对G20的成就是否满意，也要看G20是否能满足美国的霸权需要。目前美国仍然处于观望阶段，一方面，国际经济格局的变化，特别是为了拯救危机以及全球经济的恢复，使得美国不能不假手于G20。另一方面，多伦多峰会的歧见，又让美国认识到在G20这个大平台上美国并不能随心所欲地推销己见。如果G20效率低下，或者演变成为其他各国声讨、对抗美国霸权的舞台，美国撇开G20或将其打入冷宫的可能性会较大。因此，美国虽然同意对国际金融、货币体系进行改革，但“显然不会认真考虑创建某种超国家的金融监管机构约束其主权，无论在原则上有多么可取，美国仍将在可预见的将来保留决策权”。¹

再看其他成员国，如上所述，G20内部在对待这一机构的问题上已然出现发达国家和发展中国家之间，以及这两大国家形态各自内部的分裂。在前者，是国际事务和国际机构话语权与主导权的斗争。在西方发达国家内部，对于G20是否取代G-8、国际金融监管模式、农业补贴、IMF改革等问题上同样存在分歧。而G20组织中的发展中国家内部也不是在所有问题上都是铁板一块。例如，巴西和印度在G20成员国财长和央行行长会议期间与美国一道向中国施压，要求中国允许人民币加速升值。²

G20正加速从应对国际金融危机的有效机制转向促进国际经济合作的主要平台。为使G20成为永久性经济协调机构，G20领导人已达成一项类似“同行评议”的经济政策协调方案，以设立一个全球经济日程表。这一机制将要求20国集团成员上报并相互评估各自经济政策，IMF负责监督并提供技术支持。“这是一个对各国宏观经济政策进行指导和监督的协调机制，有利于全球经济均衡发展，但只有预警作用，没有强制性”。³事实上，非正式性仍然是目前G20运行机制的主要特点。G20至今没有一个常设的工作机构。比如多伦多峰会的政策性文件，是由国际货币基金组织等机构起草的。法国的让·皮萨尼-费里认为，G20是一个由各国政府首脑参加的峰会，作用是勾勒宏观政策方向，“而在各个领域有专门的具体执行机构，有IMF，有世界银行，有WTO，这些应该是在大方向下具

1 Clive Crook, "Expectations Come Down to Earth," *Financial Times*, November 17, 2008.

2 Costas Paris ; Kanga Kong, "India, Brazil to Press China on Yuan", *Wall Street Journal*, Feb 18, 2011, 2017-04-29.

3 Ibid.

体操作的机构”。¹ 简言之，就目前为止，G20是一个非正式性、灵活性，宽松包容、不具硬性约束力的、具有更广泛代表性的一个全球性的经济论坛。伊文内特认为，现在就宣告 G20 的寿终正寝还为时尚早，但要在 G20 这个平台对一些严肃的事情达成正式协定很大程度上是不可能的。不仅中国、印度不想被那些可能限制其崛起的正式规则所束缚，而且美国国会也不愿意承担任何约束性的国际义务。因此，G20 所能做的，一是促进对特定领域的管制条例（如巴塞尔协定Ⅲ）的技术谈判，二是成为政府首脑和高级部长就相互感兴趣的实质性问题进行循序渐进的协商，寻求折衷方案的论坛。²

被寄予希望能够在后危机时代起到重要作用的 G20 在实际操作层面面临着合法性和效率低下的难题。“现在定期召开峰会，尽管标志着 G20 峰会机制化迈出第一步，但是，G20 始终是一个论坛，它主要起到建立共识的作用，对于具体如何落实并不具有强制力”。³ 由于缺乏落实机制，多数议题议而不决。⁴ 美国、欧

在发挥容纳更多新兴力量优势的同时，如何尽可能避免因成员国过多而造成的“议而不决”劣势，是 G20 在“后危机时代”国际金融治理的重大考验。

洲、发展中国家三大代表集团之间的分歧，多少表明 G20 合作需要新的思路。G20 常被戏称“有口号、没行动”，或“有共识、待行动”。根本原因是多边磋商机制基础不实：市场全球化与利益本国化之间先天存有尖锐矛盾，而世界各国资源禀赋、发展程度以及路径选择上巨大的差异，又进一步强化了此矛盾。⁵ 在发挥容纳更多新兴力量优势的同时，如何尽可能避免因成员国过多而造成的“议而不决”劣势，是 G20 在“后危机时代”国际金融治理的重大考验。

三、金砖机制⁶

“金砖国家”（BRICS）的提出在潜移默化中构建了一种共同的身份认同。这种认同首先体现在它们不是以 G7 为代表的发达经济体，但普通的发展中国家这一标签又不能完全表述其身份。这一身份认同鼓励这些国家进行一些非制度化的政治接触。2006 年 9 月，金砖四国外长在联合国大会上首次碰面。2008 年 7 月，在 G8 日本峰会上，四国首脑举行了“附属性”会谈。全球金融危机爆发后，新

1 “19+1? G20 峰会何去何从”，http://news.xinhuanet.com/fortune/2010-11/14/c_12772911_2.htm，2010 年 11 月 14 日，2017-04-29。

2 Simon J Evenett, “What can we realistically expect from the G20?” *VOX*, 12 November 2010, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/5777>, 2017-04-29。

3 张海冰：《二十国集团机制化的趋势及影响》，《世界经济研究》，2010 年第 9 期，第 8—12 页。

4 甄炳禧：《G20 转型面临的难题及破解之策》，《国际问题研究》2016 年第 4 期，第 115—130 页。

5 “G20 峰会共识如何兑现”，《人民日报》，2009 年 4 月 8 日。

6 此部分主要参考李巍：《金砖机制与国际金融治理改革》，《国际观察》，2013 年第 1 期，第 33—40 页。

兴国家因为担心美国转嫁危机，这促使它们开始基于共同利益而不仅仅是共同身份走到一起。而 2010 年底，欧洲债务危机爆发之后，新兴国家团结互助，共同应对外部金融风险的需要更加迫切。

在这种背景下，2008 年 11 月 和 2009 年 3 月，金砖四国财长分别在两次 G20 峰会前夕会晤，协商改革国际金融体系与提高新兴和发展中经济体的发言权和代表权问题。随着金融危机的深化，以及 G20 的逐渐制度化，2009 年 6 月 16 日，金砖四国首脑在俄罗斯叶卡捷琳堡举行首次峰会，并宣布成立金砖国家合作机制，这标志着“金砖国家”正式登上了国际舞台。自此，金砖国家的政策磋商机制不断拓展和丰富，从首脑峰会、部长级高官对话、专家工作组会议、国际多边议题的外交协调延伸到由智库、企业家和民意领袖参与的网络构建等多种形态。

首次峰会后，金砖国家便开始了关于金砖机制的制度建设，包括财长和央行行长会晤机制、安全事务高级代表会晤、联大外长会晤、常驻多边机构使节非正式会晤机制等一系列合作机制，在国际问题上保持密切沟通。

作为该机制的核心，金砖国家峰会的成果不断取得进步。在第二次巴西利亚峰会上，四国开发银行签署协议，希望扩展在基础设施建设投资和企业投资领域的合作。此外，四国还首次共同发布统计数据，迈出统计信息共享的第一步。在第三届金砖峰会，南非首次加入，金砖机制由四国发展成为五国。2012 年的新德里峰会上首次提出创建金砖国家开发银行。2013 年金砖国家南非德班峰会同意拿出 500 亿美元作为资本金。五国还同意建立一个 1000 亿美元的外汇储备库。这些举措是金砖国家在扩大相互合作之际创建正式机构的努力，意味着金砖国家间的金融合作迈出了实质性步伐。

从 2009 年成立以来，金砖机制迅速在国际上发出自己的声音，并且在施压国际体系改革方面采取了一系列实质性措施。从已经召开的几次峰会及其发布的最后公报来看，金砖机制关注包括政治、经济、安全、环境和能源等一系列非常广泛的全球性问题，但是国际金融改革问题一直是其关注的核心议题。

首先，金砖国家对 G20 成为国际金融治理的核心机制，集体表达了坚定的支持。不仅如此，每次金砖峰会都积极敦促国际社会加快落实历次 G20 峰会所达成的具体协议，就 G20 的讨论议题进行事先的政策协调。其次，在历次发表的联合声明中，金砖国家都表示要推动建立一个更加多元化的国际货币体系，减少对美元的依赖。为此，在巴西利亚峰会上，四国首次提出“要对有关区域货币机制进行研究”，“研究和推进使用本国货币进行贸易结算的问题”。在三亚峰会上，成员国首次提出“欢迎当前就特别提款权在现行国际货币体系中的作用进行讨论，包括 SDR 一篮子货币的组成问题”。在实际行动中，金砖国家也采取了一系列减少美元使用、提升自身货币地位的具体政策。比如中国积极推动人民币的跨境贸易结算，并与俄、巴等国在加强本币贸易结算试点方面展开了很多有益尝

试。俄前总统梅德韦杰夫甚至提出了有关金砖国家“共同货币”的问题。

再次，改革既有国际金融机构，增强新兴国家在国际金融机构中的发言权和代表权，特别是增加在IMF和WB中的发言权。除了提高份额权之外，既有国际金融机构的人事制度特别是高级领导层的遴选与任命，也是金砖国家关注的焦点。2012年2月，在墨西哥举行的G20会议上，“金砖五国”一致要求，世行行长人选应该向全世界而不仅是向美国人开放，甄选应该基于才能而不是国籍来择优选取。这是金砖国家首次质疑世行行长的任命机制。而《新德里宣言》直接提出“欢迎发展中国家提名候选人竞选世界银行行长”。

最后，金砖国家推动各方完善国际金融监管体系，扩大监管范围，明确监管职责，制定普遍接受的国际金融监管标准和规范。金砖国家提倡要对主要储备货币发行经济体宏观经济政策和主权信用评级机构的监督。

对金砖国家机制来说，虽然这一机制自诞生后已成为多极世界的象征，但是，现阶段它在全球经济秩序中的作用尚有待提高，而金砖国家的一些特殊特点有可能在未来限制其合作成效：

首先，金砖国家实力的有限性，且在金融方面与发达国家相比还存在很多先天的弱势，比如金融制度不完善、金融市场规模小和金融人才缺乏等，这些国家内部的经济都存在一定的缺陷，比如俄罗斯的“资源诅咒”问题，中国的“内需不振”问题，等等。

其次，金砖国家内部的差异性。巴西、俄罗斯和南非是资源出口大国，中国和印度是资源进口大国。中印边境局势紧张，中俄则在争夺对中亚的影响力。差异性虽然未必导致合作困难，但它将削弱金砖国家的身份认同，并且由于差异性所导致的政策偏好的差异，有可能妨碍合作的深入。

金砖机制要想发展成为一种有行动能力的国际机制，就必须有一个与各国的实力地位和利益偏好相适应的清晰制度定位。

最后，金砖国家利益的冲突性，表现在：（1）金砖国家在工业制成品领域存在着贸易争端；（2）在铁矿石、石油等大宗商品定价权上展开了激烈的争夺；（3）巴西和印度近来强烈要求人民币升值。

上述挑战将有可能削弱金砖峰会的内部凝聚力。金砖机制要想发展成为一种有行动能力的国际机制，而不仅仅是一个“空谈馆”，就必须进行清晰的制度定位，这种定位需要与金砖国家的实力地位、利益偏好相适应。

结 论

本文意在评估全球经济治理体系的结构，中国参与全球经济治理的现状。现有的全球经济治理体系主要由后布雷顿森林体系、G20和金砖五国机制组成。尽管全球金融危机的爆发重创了后布雷顿森林体系，但在全球经济治理体系之下，

后布雷顿森林体系的组织和机制仍然占主导。我们主要从如下三方面对中国的国际参与情况进行评估：一是从中国在相关国际组织的决策的影响力或投票权。中国业已成为世界多边贸易体制的核心成员之一，在民粹主义泛起，全球化面临退潮的背景下，中国也是维护多边贸易体制的中心力量；中国在 IMF 地位上升，其在 IMF 的份额和投票权得到提高，跃居第三，人民币正式进入 SDR 货币篮子，但美国一家独大的局面没有改变；中国业已成为世界银行的第三大股东，林毅夫被任命为高级副行长，体现了中国在世行的发言权上升，但这些变化远不足以改变美国一家独大的权力格局。

二是对中国利用后布雷顿森林体系的相关国际规则的程度进行评估。加入 WTO 后，中国通过实施开放，减少政府审批，修改相关贸易法律法规，积极利用 WTO 的争端解决机制，极大地促进了中国的对外贸易；中国积极与现有的 IMF 规则接轨，增加宏观经济透明度，加入 IMF 的金融部门评估，接受 IMF 的技术援助和信贷，同时，中国也为 IMF 提供了独特的发展和改革经验以及庞大的资金支持，助力中国和世界的经济发展；世行为中国的发展提供了大量的资金、政策和项目支持，中国也是执行世行贷款项目最好的国家之一。总之，中国在利用相关国际规则方面成效非常显著。

三是评估中国在后布雷顿森林体系内建章立制的能力。在全球贸易领域，长期以来，中国主要是规则的接受者，缺乏建章立制的能力，亚投行的建立和“一带一路”倡议的实施，标志着中国开始向规则制定者的方向转变；在国际金融体系内，IMF 关于份额比例和特别取款权的改革表明中国的影响力在上升；人民币国际化的进程仍有较大起伏；《清迈协议》的成果表明：为防范金融危机、推动进一步的区域货币合作，包括中国在内的区域内国家具有一定的建章立制的能力。但总体而言，发达国家主导国际金融体系治理权和规则制定权的格局没有改变。

2008 年金融危机后，囊括发达国家和发展中国家的 G20 被赋予作为全球经济治理主要平台的地位。在 G20 发展过程中，“中国智慧”一直引领着峰会的发展走向。2016 年杭州峰会的顺利召开标志着中国已从以往的被动参与到主动引领的角色转变。尽管 G20 在全球经济治理中的地位和作用在上升，但因为其非正式性、低法律化和软约束的特点，以及内部缺乏凝聚力，特别是美国仍对 G20 抱有戒心，导致 G20 的实际效能大打折扣。

由五大新兴市场国家组成的金砖国家机制自其诞生就已成为多极化的象征。这一机制不仅有助于促进发展中国家各领域的合作，而且有助于发展中国家在国际治理体系中以及在国际金融机构改革、气候变化等议题上获得更大的发言权。亚投行和金砖国家开发银行的建立，在为发展中国家的发展提供了新的投融资选择的同时，也促使原有的多边金融开发机构改进其融资服务和治理方式。当然，一方面，金砖国家整体实力的有限性使得这一机制本身在整个国际经济治理体系

中的作用很有限，且在很大程度上从属于后布雷顿森林体系的治理；另一方面，金砖国家内部的差异性和国家利益的相互冲突，也极大地限制了金砖机制有更大作为的能力。

整体而言，中国在全球经济治理中的作用经历了过往的被动参与到主动融入再到有限领域的积极引领的过程和角色转变。这种转变一方面仍将是缓慢地、渐进式的过程，另一方面中国并没有另起炉灶的打算，而更多地是对现有国际经济治理体系的修补、调整和完善。