

新兴力量与全球经济治理改革

王勇 刘玮

内容提要：过去20年间全球政治经济的最大变化是，新兴经济体通过积极参与全球化，实现了在全球经济中的群体性崛起。但以新兴经济体为代表的发展中国家在全球经济治理机制中的代表权和发言权仍然严重不足。改革传统的国际经济治理机制，增加新兴经济体和发展中国家的权重，已成为一种全球共识。但历史经验表明，形成新的更加公正的全球经济治理机制的道路不会一帆风顺。

关键词：新兴力量 全球经济治理机制 二十国集团 “金砖四国”

在过去20年间，全球政治经济的最大变化是一些发展中国家在不断融入全球经济（尤其体现在加入全球生产体系）的过程中，保持了国民经济的较快发展，实现了群体性崛起。虽然美国和欧洲在全球经济中仍占重要地位，但以“金砖四国”（BRICs）为代表的新兴经济体和发展中国家的实力不断增强，重要性与日俱增。然而，全球经济治理的主要机制未能体现这一变化。新兴力量在全球政治经济中的崛起，使改革传统的国际经济治理机制、增加新兴经济体和发展中国家的话语权成为一种全球共识。但历史经验告诉我们，形成新的更加公正的全球经济治理机制的道路不会一帆风顺。

一、有关“新兴力量”定义的争论

人们一般将一些经济持续快速增长的发展中国家称为“新兴力量”或者“新兴经济体”，这一称谓主要是相对于既有的发达国家或强国而言的。但是，对于

王勇 北京大学国际关系学院教授；刘玮 北京大学国际关系学院硕士研究生。

哪些国家应当纳入“新兴力量”的范畴，学术界存在争论。

以“集团”方式来命名新兴经济体在目前最为流行。虽然存在着划分标准单一（如经济实力）或过分依赖在特定领域上的功能性（如哥本哈根气候变化会议）等问题，但由于特色鲜明、简洁明了和富有代表性而被广泛接受。¹“金砖”国家就是最典型的一个称谓。2001年，美国高盛公司首席经济师吉姆·奥尼尔（Jim O'Neil）首次提出“金砖四国”这一概念。2003年，奥尼尔在一份题为《与“金砖四国”一起梦想》的研究报告中对2050年的世界经济格局进行预测，认为“金砖四国”将超越包括英国、法国、意大利、德国在内的西方发达国家，与美国、日本一起跻身于全球新的六大经济体。高盛这份报告出台后，中国、印度、俄罗斯和巴西作为新兴市场国家的领头羊，受到世界广泛关注，“金砖四国”这一概念由此风靡全球。近来，“金砖四国”的概念有被扩大到其他发展较快的发展中经济体的趋势。如2010年12月23日，中国外交部长杨洁篪与南非国际关系与合作部长迈特·恩科阿纳—马沙巴内通电话时表示，中国与俄罗斯、印度、巴西一致商定，吸收南非作为正式成员加入“金砖四国”合作机制。这些迹象显示，“金砖四国”寻求形成一个“政治俱乐部”或“联盟”，从而“把不断增长的经济力量转换为更大的地缘政治影响力”。²

德国鲁尔大学国际政策研究所“全球治理中的新兴力量”项目研究中心劳拉·卡斯滕（Laura Carsten）从以下几方面来界定“新兴力量”：一是控制大量的权力资源、具有内在的凝聚力去有效地利用这些资源；二是具有全球抱负，渴求在国际社会中发挥更大的作用；三是在不同层面加强相互之间的联系；四是在美国领导的以世界贸易组织（WTO）和国际货币基金组织（IMF）为代表的国际体系中处于边缘地位；五是能够经常吸引其他的跟随者，这些国家会支持其目标和方案。根据这五方面特征，卡斯滕认为中国、印度、巴西、俄罗斯和南非这五个国家是新兴力量最典型的代表，这正好与目前已经将南非纳入成员国的“金砖国家”合作机制一致。³

中国学者张宇燕在回顾有关“新兴经济体”不同定义争论的基础上，提出“新兴经济体”指的是第二次世界大战后经济相对快速增长、具有较大经济规模和人口总量、目前人均收入相对较低、经济开放程度较高、具有广泛代表性的发

1 参见张宇燕、田丰：“新兴经济体的界定及其在世界经济格局中的地位”，载《国际经济评论》，2010年第4期，第10页。如“金砖四国”、“新钻11国”、“基础四国”等。

2 Guy Faulconbridge, “BRICs Helped by Western Finance Crisis: Goldman,” See <http://www.reuters.com/article/2008/06/08/us-russia-forum-bric-idUSL071126420080608?pageNumber=2&virtualBrandChannel=0>.

3 Laura Carsten, “Emerging Powers in the IMF and WTO: New Alternatives or Reform?” 参见德国鲁尔大学国际政策研究所新兴力量与全球治理项目，Programme SGIR Panel in Stockholm in September 2010, <http://www.sowi.rub.de/lsip/forschung/emergingpowers.html.de>.

展中经济体。他认为,二十国集团(G20)中的11个发展中国家可作为新兴经济体的代表,并将其统称为“E11”。¹

无论我们如何定义新兴力量,事实是,进入21世纪以来,一些新兴经济体正在群体性崛起,对于全球经济乃至整个国际秩序产生着深远影响。在本文的论述过程中,新兴力量或新兴经济体指的是以中国、印度、俄罗斯、巴西、南非为代表的经济快速增长的发展中国家。

二、新兴力量的经济崛起

我们从各项经济指标都可以看出,最近十年来,新兴经济体在全球经济中的地位和作用日益重要。新兴经济体在经济上的崛起已经成为新世纪最重大的全球政治经济现象。

新兴经济体的领土和人口规模,构成了这些国家经济崛起的基础。目前美、欧、日三大经济体合计约占世界国内生产总值(GDP)的60%,而人口仅占世界人口的15%。新兴经济体多是人口大国,如中国、印度、印度尼西亚、越南、南非、巴西、墨西哥等。目前世界上84%的人口分布在经济增长率更高的新兴和发展中国家或地区。人口大国的兴起,使全球经济增长贡献与人口份额比重开始高度相关,经济高增长开始与全球大多数人口的福利紧密联系在一起。²到2050年,世界人口将从60亿增长到90亿,新增的30亿人口将主要产生于发展中国家,届时发展中国家的总人口将达到80亿,而发达国家将仍旧维持在10亿人口的水平。这一趋势意味着传统发达工业国或“西方”作为世界人口的少数将更加明显。³

新兴经济体的经济总量不断增加,与发达国家相比,显现出了强劲的经济增长态势,成为全球经济增长的引擎。据IMF统计,按市场汇率计算,2000至2009年新兴市场经济体在全球经济中的份额累计增加了10.1个百分点,升至33.6%。而同时,发达经济体在全球经济中的份额降为66.4%。按购买力平价(PPP)方法计算的结果,发展中国

新兴经济体的经济总量不断增加,与发达国家相比,显现出了强劲的经济增长态势,成为全球经济增长的引擎。

1 张宇燕、田丰:“新兴经济体的界定及其在世界经济格局中的地位”,载《国际经济评论》,2010年第4期,第13页。“E11”指二十国集团中的11个发展中国家,包括阿根廷、巴西、中国、印度、印度尼西亚、韩国、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非和土耳其。

2 张平、王宏淼:“全球经济增长将惠及多数人口”,新华网理论频道, http://news.xinhuanet.com/theory/2011-02/17/c_121090966.htm。

3 Colin I. Bradford, Jr. and Johannes F. Linn, “Global Economic Governance at a Crossroads: Replacing the G-7 with the G-20,” *The Brookings Institution Policy Brief #131*, April 2004, http://www.brookings.edu/papers/2004/04/globaleconomics_bradford.aspx。

家与发达国家已经平分秋色，即在十年间发达国家的 GDP 份额从 59.3% 降至 50%，以新兴市场国家为代表的发展中国家的份额由 40.7% 增至 50%，占全球生产总值的份额增加了 9.3 个百分点。尤其是新兴经济体中一些国家的 GDP 与美国和日本之外的其他发达国家基本持平，甚至是超过这些国家，中国的 GDP 总量已超过日本，成为世界第二大经济体。G20 中的 11 个发展中国家的经济增长率为 2.6%，同时期世界的经济增长率为负 0.6%，七国集团（G7）加上澳大利亚的经济增长率为负 3.4%，中国、印度和印尼等国家的经济高速增长更是令人瞩目。¹

新兴经济体为全球经济的复苏提供信心和动力，成为全球经济增长的引擎，使得其在全球经济事务中的实力大增，这种经济实力为其在全球经济治理机制中的结构性权力的形成提供了基础条件。

新兴经济体的崛起，扩展了全球商品和服务的消费市场的总需求，这些新兴市场为全球经济提供了巨大动力。目前，约一半的全球增长来自发展中经济体，这将改变全球实力关系。根据 2011 年 1 月《世界经济展望更新》报告估算，2011 年和 2012 年，新兴经济体和发展中经济体将继续保持强劲的增长，预计增长率将保持在 6.5% 的水平，在去年 7% 的基础上略有放缓。增长最迅速的仍然是亚洲发展中国家，但其他新兴地区也将继续强劲反弹。尤其是撒哈拉以南非洲的增长率（预计 2011 年和 2012 年的增长率将分别为 5.5% 和

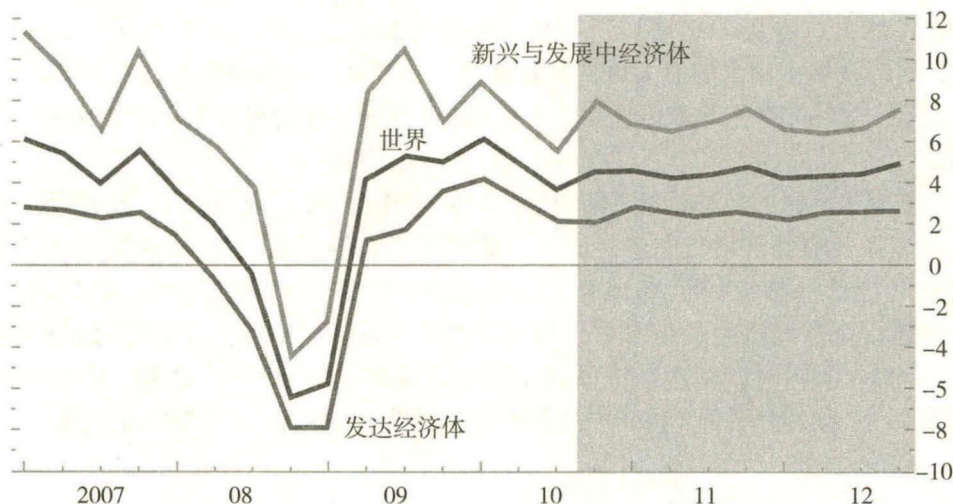


图1 全球GDP增长（百分比；季度同比；折年率）

来源：国际货币基金组织。

¹ 张宇燕、田丰：“新兴经济体的界定及其在世界经济格局中的地位”，载《国际经济评论》，2010年第4期，第15页。

5.75%)将超过除亚洲发展中国家以外的所有其他地区。新兴经济体为全球经济的复苏提供信心和市场,成为全球经济增长的引擎,使得其在全球经济事务中的实力大增,这种经济实力为其在全球经济治理机制中的结构性权力的形成提供了基础条件。

新兴经济体在国际贸易中的份额逐年增加,成为全球市场中商品和服务交换的重要主体,已深度融入全球市场。2008年,G20中的11个新兴经济体占到世界货物贸易出口总额的23.2%、世界货物贸易进口总额的19.8%,占世界服务贸易出口总额的13.2%、世界服务贸易进口总额的16.9%。根据IMF于2011年1月发布的《世界经济展望更新》显示,在2009年全球经济衰退时期,发达经济体进口同比减少12.4%,出口减少11.9%,而新兴与发展中经济体进口只同比减少8.0%,出口减少7.5%。2010年全球经济缓慢复苏的情况下,新兴和发展中国家的进口同比增加13.8,出口增加12.8%,发达国家进口只同比增加11.1%,出口增长11.4%。该报告预测2011、2012年的全球贸易增长将仍旧由新兴和发展经济体带动。

图2 金融危机前后世界贸易量的变化(2009—2012年)

		年度同比百分比变化			
		2009	2010	预测	
				2011	2012
世界贸易总量(货物和服务)		-10.7	12.0	7.1	6.8
进口	发达经济体	-12.4	11.1	5.5	5.2
	新兴与发展中经济体	-8.0	13.8	9.3	9.2
出口	发达经济体	-11.9	11.4	6.3	5.8
	新兴与发展中经济体	-7.5	12.8	9.2	8.8

数据来源:作者根据2011年1月《世界经济展望更新》整理而成。

新兴经济体成为全球生产链的重要组成部分,成为全球对外直接投资的主要目标国,同时,新兴经济体的企业也逐渐开始向全球市场投资。从对外直接投资来看,根据联合国贸发会议的统计,自2005年以后,“金砖四国”对外投资快速增长,2008年达到1470亿美元,占当年全球对外直接投资的9%,而十年前该比率不到1%。¹国际投资头寸方面,2007年,G20中的11国金融账户资产总额高达5.6万亿美元。2009年底,“金砖四国”对外直接投资存量总量达到7133.7亿

¹ United Nations Conference for Trade and Development (UNCTAD), World Investment Report 2010, 转引自王信:“‘金砖四国’国际金融实力提升对国际金融及其治理的影响”,载《国际经济评论》,2011年第1期。

美元，其中巴西1576.7亿、中国2296亿、印度772.1亿，俄罗斯2488.9亿，当然相对于吸收外商直接投资存量的12903.6亿美元来说，这些国家的对外投资量仍然较小。从对外证券投资来看，新兴经济体近年来有了快速增长，但是由于这些国家对资本账户仍保留一定的限制，相对于其经济规模来说，仍处于较低水平。以“金砖四国”为代表的新兴经济体也在逐步扩大对外贷款业务。根据国际清算银行（BIS）的数据，截至2009年6月末，中国、印度的跨境银行贷款存量都是1040亿美元，俄罗斯、巴西分别为1470亿和960亿美元。虽然这些国家的对外证券投资和贷款在全球存量中仍占较小比重，但是新兴经济体的发展空间和发展趋势仍然很强。

随着新兴经济体积极参与全球经济，其国际金融实力和影响力不断提升。从全球储蓄与外汇储备规模看，全球重心也有由西向东转移的趋势。

随着新兴经济体积极参与全球经济，其国际金融实力和影响力不断提升。从全球储蓄与外汇储备规模看，全球重心也有由西向东转移的趋势。根据IMF统计，2000年至2009年，新兴经济体国家的外汇储备由8025亿美元猛增至5.5万亿美元，预计2011年将增至6.74万亿美元。这期间其经常项目的顺差由858亿美元增至7092亿美元（2008年数据），资本净流出由2465亿美元增至10437亿美元（2008年数据）。¹大量的外汇储备使得这些新兴力量具有强大的对外支付能力，增加了它们在全球获取经济资源和各种要素发展本国经济的能力，同时也扩展了其政治能量的投射范围。但是，外汇储备转化为金融影响力甚至国家的政治实力，也需要具体的战略和政策设计，因为美元信用货币作为储备货币的国际货币体系使得这一转化面临很多限制。

以“金砖四国”为代表的新兴经济体对外金融资产、负债与GDP之比上升，

图3 “金砖四国”对外资产、对外负债与GDP之比

	对外资产 /GDP (%)				对外负债 /GDP (%)				对外净资产 /GDP (%)			
	俄罗斯	巴西	中国	印度	俄罗斯	巴西	中国	印度	俄罗斯	巴西	中国	印度
2004	69	22	48	25	70	67	34	33	-2	-45	14	-8
2005	68	19	55	23	72	57	36	31	-4	-38	18	-8
2006	74	22	64	28	78	57	40	35	-4	-35	24	-7
2007	84	27	71	35	96	69	36	40	-12	-42	35	-5
2008	61	25	65	29	46	42	32	34	15	-17	33	-5

资料来源：IMF：International Financial Statistics，转引自王信：“‘金砖四国’国际金融实力提升对国际金融及其治理的影响”，载《国际经济评论》，2011年第1期，第95页。

1 陈凤英：“G20机制架构设计与中国战略对策”，载《经济参考报》，2010年6月23日。

金融开放度提高。近年来“金砖四国”对外资产、负债与本国 GDP 之比大体呈上升趋势,见图3。

但是,新兴经济体的通胀压力也给全球经济带来一些隐患。IMF《世界经济展望预测》报告指出,由于2010年全球需求强劲和一些商品遭遇供应冲击,石油和非石油商品价格大幅度上扬。新兴经济体消费物价水平上扬的部分原因是食品价格上涨。但是,最近一轮粮食价格高涨仍将持续,使低收入家庭的预算变得紧张,并传导到一些经济体的总体价格上。更重要的是,新兴市场和发展中经济体的快速经济增长,使得这些国家开始出现经济过热的压力。在一些国家,过热迹象因信贷快速增长或资产价格上涨而愈加明显。¹

三、关于全球经济治理机制改革的讨论

全球金融危机凸显了以美国为首的发达国家为主导的国际经济治理机制所存在的诸多弊端。广大发展中国家对国际货币基金组织、世界银行等现有国际经济治理机制非常不满,认为这些机制无法有效代表自己的权益。新兴经济体在全球经济复苏中发挥着重要作用,但它们在现有经济治理机制中的决策权力却严重不足。美国、欧盟等发达经济体也认识到,必须对现有国际经济治理机制进行创新性改革,吸引发展中经济体特别是新兴经济体参与,才能为应对经济全球化带来的一系列新挑战创造条件。

因此,全球金融危机的爆发使得加快全球经济治理改革、建立更加包容和公正的全球经济治理机制成为一种全球共识。但是,目前政学界在建立新的全球经济治理机制相关的主要问题仍然存在不少分歧。

(一) 美元的特权地位与国际货币体系改革

一些新兴发展中国家指出,当前不合理的国际货币体系与美元作为储备货币的霸权地位,是导致全球爆发金融危机的主要原因。二战后建立的布雷顿森林体系确立了美元作为主要国际储备货币的主导地位。经济学家特里芬(Triffin)曾经指出,在这一体系中,外国对储备货币无止境的需求会迫使储备货币发行国持续累积经常账户赤字,储备货币发行国因对外借债而形成资本账户盈余,从而最终导致储备货币地位的不可持续和全球经济不稳定。尽管在1970年代美元与黄金挂钩、其他货币与美元挂钩的固定汇率制受到冲击而瓦解,但是美元作为主要国际储备货币的优势地位在其后推行的浮动汇率制下并未受到实质性

一些新兴发展中国家指出,当前不合理的国际货币体系与美元作为储备货币的霸权地位,是导致全球爆发金融危机的主要原因。

1 参见国际货币基金组织2011年1月《世界经济展望更新》。

的影响。相反,美国摆脱了支撑固定汇率的负担与约束,在宏观经济政策方面获得了更多的行动自由。已故英国国际政治经济学学者苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)据此指出,以美元为基础的固定汇率制的瓦解并非由美国的所谓“衰落”造成,而是美国企图摆脱该体制对其造成的约束导致的,是一种不负责任的行为。¹新西兰裔政治经济学家罗伯特·韦德(Robert Wade)指出,美元的霸权地位使得美国获得了所谓“债务人幸运”,即美国通过掌握美元的发行权,就能够同时维持“大炮”和“黄油”。²中国人民银行行长周小川曾指出,此次金融危机的爆发并在全球范围内迅速蔓延,反映出当前国际货币体系的内在缺陷和系统性风险,应该创造一种与主权国家脱钩的国际储备货币。法国总统尼古拉·萨科齐(Nicolas Sarkozy)在2010年也表示,美国在外汇储备及大宗商品和国际贸易定价方面的霸权地位已让人无法忍受。法国政府在G20戛纳峰会之前鼓吹重新设计国际货币秩序以代替美元作为储备货币的体系。但是在2011年2月举行的G20财长、央行行长会议上,该问题并没有被纳入迫切需要解决的议题之中。

要寻找一种能迅速替代美元、且不受主权国家政府控制的国际储备货币,并非是在短期内就可以解决的问题。

美国否认美元在国际货币体系中的主导地位给美国带来了特权与好处,也否认美元储备货币制度导致了全球金融的不稳定。美国政府宣称,当前全球经济失衡和金融不稳定是由于近年来中国自愿购买巨额美元资产的行为所导致,是中国压低人民币汇率提振出口的干预措施的副产品。³尽管美国表示反对,但是改革现存国际货币体系的呼声日益高涨。不过我们还应意识到,要寻找一种能迅速替代美元、且不受主权国家政府控制的国际储备货币,并非是在短期内就可以解决的问题。

采用国际货币基金组织特别提款权(SDR)是一个重要的替代选项,但这一选择也面临一些操作上的问题。⁴首先,特别提款权要能广泛使用,篮子中的货币必须得到广泛交易并能够实现自由兑换,目前这一条件仍旧无法满足。其次,正如美国经济学家艾肯格林(Barry Eichengreen)指出的,这种方式必须依赖于某个机构(或许是IMF)对其发行实施系统控制,超越现在这种相机抉择的一次性分配体系。但这种推动货币政策全球化的提议会引起全世界范围内爆发对国内

1 [英]苏珊·斯特兰奇著,杨宇光译:《国家与市场》,上海:世纪出版集团,2006年版,第109页。

2 何百华译:“美利坚经济帝国——美国政治科学家罗伯特·亨特·韦德访谈”,载《国外社会科学文摘》,2004年第12期,第61—65页。此文原载美国《挑战》杂志,2004年1/2月号。

3 艾伦·贝蒂:“储备货币之争”,FT中文网,2011年02月16日,http://www.ftchinese.com/story/001036933?page=1。

4 中国人民银行行长周小川在2009年3月的文章中认为,SDR可以替代主权储备货币成为一种“超主权储备货币”,并呼吁各国政府发行以SDR为计值单位的金融资产,积极推动在国际贸易与大宗商品定价中使用SDR计价。有关周小川文章的详细讨论,请参见Greg Chin and Wang Yong,“Debating the International Currency System,”*Journal of China Security*, Vol.6, No.1, 2010。

立法机构的不信任感。¹也就是说,如何使得这一机构具备足够的合法性从而进行系统控制和分配,仍旧面临一些挑战。

另一种提法是,将汇率与金价挂钩,把黄金作为通胀、通缩和未来货币价值之市场预期的全球参考点。²但是,这一做法无疑限制了政府的政策自主性:当经济震荡出现时,政府无法通过政策工具对经济增长和就业率等进行干预,从而降低经济波动造成的社会痛苦。

对于新兴经济体来说,一方面,改革现存的美元主导国际货币体系,使其变得更加公正、有效、稳定,符合这些国家的长远利益;另一方面,这些新兴经济体在过去持续的经济增长中积累了大量的外汇储备,已经形成了对美元和美国市场的依赖(例如,抛售美元将面临外汇储备贬值的风险),因此很难找到一种“全身退出”的方法。正如艾肯格林所指出的那样,国际货币体系的变革很难通过一次会议或协定就实现,应该存在于一系列渐进性的历史过程中。³未来国际货币体系最有可能的发展趋势是朝着多元货币格局的逐步过渡。人民币、日元、欧元都有潜质扮演更重要的储备货币角色,在全球贸易和金融中,美元之外的其他货币将得到更多使用。⁴例如,2008年金融危机以来,人民币的国际化进程在加快,包括在香港发行人民币债券,在部分国际贸易中以人民币结算等。

未来国际货币体系最有可能的发展趋势是朝着多元货币格局的逐步过渡。

(二) 发展中国家的代表性与 IMF 决策体系改革

西方国家在 IMF 决策程序中具有主导权,尤其是美国拥有一票否决权。在这种情况下,极易发生忽视发展中国家利益而做出的宏观经济决策。例如,在2008年危机前,尽管美国宏观经济存在着极大的风险,但是当时 IMF 政策审议机制却仍在强调发展中国家经常项目顺差带来的风险,而对美国的双赤字风险视而不见。因此,要扭转这种决策过程的不平衡,就必须增加发展中国家特别是新兴力量在 IMF 机构中的代表权。

1 艾伦·贝蒂:“储备货币之争”。

2 世界银行行长罗伯特·佐利克(Robert Zoellick)曾主张,发达经济体应考虑重新实行经过改良的全球金本位制,为汇率变动提供指引。佐利克的这一提法反映了美国希望控制所谓的一些国家干预外汇市场的愿望。参见艾伦·贝蒂:“世界银行行长呼吁实行改良版金本位制”,FT中文网,2010年10月9日, <http://www.ftchinese.com/story/001035406>。

3 [美]艾肯格林著,彭兴韵译:《资本全球化——国际货币体系史》,上海人民出版社,2009年版,第5页。

4 See Greg Chin and Wang Yong, “China Debates: The Dollar System and Beyond,” in P. Subacchi and J. Drifill (eds.), *Beyond the Dollar: Rethinking the International Monetary System*, Chatham House Policy Report, March 2010.

（三）资本跨国流动与全球金融监管机制建设

是否要限制资本流动，特别是“热钱”等国际投机资金的自由流动，是目前各国讨论的一个重要问题。从本质上讲，美国等国推动的经济全球化是资本流动的全球化。发达国家金融服务业发达，资本流动全球化符合其实际利益。“热钱”等国际投机资金的全球流动，导致国际金融市场、石油价格、粮食价格、原材料价格的剧烈波动，对于全球经济稳定、世界石油、粮食、原材料价格的稳定产生了重大的消极影响。

资本的自由流动给一些发展中国家或新兴经济体带来了经济上的不稳定。巴西等新兴发展国家利用资本管制保护自己免受热钱流入的影响。IMF 在 2010 年提议是否应制定全球性规则来管理政府运用这类资本管制措施，从而阻止其溢出效应。欧盟致力于在 G20 推动通过《巴塞尔协议 III》，继续主张开征银行税，东亚国家也在谋求建立全球和地区金融安全网，来加强金融监管和风险防范。

（四）国内经济结构调整与全球经济再平衡

对于导致不平衡的原因、如何解决不平衡以实现全球经济的再平衡，新兴力量与发达国家之间存在分歧。

全球经济不平衡被认为是导致 2008 年全球金融危机的主因。但是，对于导致不平衡的原因、如何解决不平衡以实现全球经济的再平衡，新兴力量与发达国家之间存在分歧。发达国家认为新兴经济体、石油出口国的经常项目顺差是导致不平衡的重要原因，而中国等新兴经济体的问题在于内需严重不足，过于依赖国际市场。因此，要达到全球经济再平衡的目标，新兴经济体必须致力于建立在内需基础上的经济

增长，减少贸易顺差和外汇储备。具体来说，美国致力于采取迫使人民币升值的行动方案。在人民币汇率改革很难短期奏效的情形下，美国将关注焦点从汇率转向防止巨额盈余或赤字。¹ 这一做法与美国的内外需求息息相关：美国国内失业率居高不下，经济复苏乏力；它在国际上面临严重的经常项目失衡，需要开拓市场来复苏美国经济。

新兴经济体则普遍认为，发达国家在不公正的国际经济秩序中的地位，特别是美元霸权，是导致发达国家高赤字、依赖向发展中国家借贷的主要原因。它们提出的达成平衡的方案是，发达国家必须调整本国的宏观经济结构和宏观经济政策，提高储蓄率，改善财政平衡，减少经常项目逆差，避免汇率大起大落。诚然，新兴经济体也有调整自身经济的任务，包括扩大内需、减少贸易顺差等。

¹ 在 2010 年首尔 G20 双财长会议上，美国财长盖特纳提出一个标准，各国经常账户失衡不超过国内生产总值的 4%，若一国持续超出这一门槛，将引发旨在减小失衡的谈判。

(五) G20的机制化建设及其定位

新兴力量的兴起对于全球经济治理机制的影响,最突出的表现是G20的加强。G20的兴起,既反映出应对日益频繁的国际金融危机的现实需要,更反映出新兴力量壮大、要求改革现有不合理的全球经济治理秩序的压力与要求。当前,G20正从一个合作应对全球经济危机的磋商机制,演变成为一个常态化、机制化的全球经济治理平台。各国都主张加强G20的机制化,但是G20在机制化的道路上存在如下五个方面的问题:

一是合法性问题。对于G20合法性的讨论主要涉及其成员资格问题。首先,从成员总数看,全世界仍然有90%的国家或地区及多达20多亿人不在其中,且它们大多是世界上最贫穷的国家和人口,全球性问题正是在这些国家和这些人口中泛滥成灾。如果将这些国家排除在G20之外,那么全球治理又如何谈起?其次,从成员选取标准看,主要成员国是八国集团(G8)加上应对1997年亚洲金融危机促成的财长会议的国家,并没有如实反映现今各国在全球经济中的位置。再次,在G20成员里,地区代表不均衡。欧洲有过度代表的情形,G20里面除了G8的原始四个欧洲国家(德国、法国、英国、意大利),后来欧盟主席也加入进来,之后西班牙在华盛顿峰会上还以“永久贵宾国”的名义加入。G20对于新兴国家的开放程度仍然不够。非洲国家的代表性仍严重不足,仅仅有南非一个国家是G20的正式成员。最后是领导权和主导权问题。主导议程的轮值主席国仍主要由G8成员掌握,从前几次峰会的策划都可以明显看出。

二是效率问题。成员国太多,并且保证每个成员国都能有效参与,必然面临“集体行动的困境”,很多协议无法达成和执行。坚持传统的大国主导方式固然能够提升G20处理全球性问题的效率,但却面临民主赤字。如果新兴大国认为它们无法在G20中拥有合适的位置和话语权,那么它们可能通过其他替代性的国际组织来抵消在G20中的角色。南非倡议在峰会之前先召开非洲地区性的财长“十国委员会”进行磋商,就是让非洲国家群体通过一种间接的方式参与G20机制的一种有效的尝试。

三是G20的建章立制问题。目前G20只是世界主要经济大国解决国际金融危机的应急性、临时性机构,没有常设组织,但是一旦开启其长效机制化进程,就必须处理这个问题。这必然涉及机制架构下的主席国轮转、常设秘书处、会议体系及决策机制和执行机制等方面问题。例如目前G20的决策机制是通过协商达成共识,并没有一种正式的投票机制。协商达成共识的方式的好处是,容易把各方观点和利益平衡在一份声明或宣言里。但是协商的方式会带来很大的协调成

新兴力量的兴起对于全球经济治理机制的影响,最突出的表现是G20的加强。G20正从一个合作应对全球经济危机的磋商机制,演变成为一个常态化、机制化的全球经济治理平台。

在G20的机制化过程中,建设投票机制是一个趋势。确立规则的争斗将会很明显,尤其体现在各成员国投票比率的分配和决议通过比率上。

本,尤其是20多个行为体在为期两天的时间里协商,决策效率会较低,也很难达成深入的成果。所以在G20的机制化过程中,建设投票机制是一个趋势。¹在投票机制建设过程中,确立规则的争斗将会很明显,尤其体现在各成员国投票比率的分配和决议通过比率上。

当前G20仍旧缺乏有效的执行机制,政策的落实主要依靠成员国的自愿。如今,在IMF的支持下,希望在G20框架内建立一套相互评价程序(mutual assessment process)。

该程序通过共享各国的政策框架、项目和政策宣言,然后由成员国相互评估这些行动和所确立的共同目标的一致性,促使所有国家采取一致行动。²但是相互评价机制也面临一些问题。一方面,“相互评估”本身是一个没有法律约束力的机制,无明确的惩罚措施,做出的评估结果对成员国不会构成“硬性约束”。另一方面,相互评价不是由一个中立的机构按照标准作出,而是取决于成员国之间合纵连横的复杂关系。另一种可以考虑的执行机制就是,在目前G20决议执行机制建设还很困难的情形下,利用WTO、IMF和世界银行的成熟组织机构和运作机制。例如关于贸易问题的决议,就可以放在WTO的机制下执行。在传统的三大国际组织,WTO的执行力是最强的,同时,IMF和世界银行还需要进一步改革,加强发展中国家的代表性。在逐步推动传统国际组织改革的情形下,将这些国际组织纳入G20框架,G20的决策就可以通过这些机构去落实。

四是议题设定及其政治过程问题。目前关于议题设定的争论主要体现在两个方面。首先体现在各国对于核心议题的关注重点,以及具体议题应该如何界定和采取行动方案方面。美国主要关注的议题是利率和全球经济再平衡,要求顺差国扩大国内需求,开放市场,解决全球经济失衡。欧盟关注各成员国加强宏观经济政策协调,按照不同的时间表实施退出策略,着手巩固财政,避免为了获取短期竞争优势而在汇率上采取行动。欧盟关注的第二大议题是继续加强国际金融监管。发展中国家和新兴经济体关注的重点主要体现在以下四个方面:一是希望改变现存的国际货币体系,推动国际货币体系的多元化;二是防止贸易保护主义,推动多哈会谈;三是推动全球对发展问题的关注,谋求全球更加平衡的发展;四是扩大在国际组织中的话语权和投票比重。其次,对于是继续保持G20议题的开放灵活性,还是主要集中于几个专门领域(如贸易、金融),各个经济体之间存在争论。

五是G20的最终定位问题。G20是定位在有限的经济协调组织,还是统揽经

1 方晋:“G20机制化建设与议题建设”,载《国际展望》,2010年第3期,第23页。

2 Christian Noyer, “G20 Roadmap: How Finance Can Help Rebalance the World Economy,” Introductory Speech at the Paris Europlace Financial Forum, Paris, July 6, 2010, see www.bis.org/review/r100709a.pdf.

济、安全、环境议题为一身的全球治理机构? G20是继续作为一种非正式机制还是应转变为正式的机制?¹ 这些问题都有待解决。1999年, G20就是作为布雷顿森林体系框架内的一种非正式对话机制创立的。2008年金融危机之后, G20进行了一些转变, 但其本身并没有替代或是超越布雷顿森林体系之下的世界银行、WTO、IMF 的功能, 也很难超越发达国家尤其是美国主导的国际规制的结构性特征(这些规制本身就是美国国内体制向外延伸的体现)。这些问题既是 G20 机制化需要克服的主要障碍, 也是经济全球化与以民族国家为基础的国际政治之间的结构性矛盾的重要表现。

四、全球经济治理机制的妥协和改革

随着新兴经济体的群体性崛起, 这些国家对国际经济治理机制进行改革的呼声越来越高, 全球金融危机更是凸显了对目前国际经济治理机制进行改革的紧迫性。针对这一问题的全球性激烈讨论, 迫使国际经济治理机制进行了一些带有妥协性质的改革。

新兴经济体在 IMF 中的代表权的提升。自 1945 年 IMF 成立以来, 发展中国家在 IMF 中的份额并没有根据其在全球经济中实力的提升而提升, 它们在 IMF 的地位被严重低估, 所有发展中国家的份额只占 36%, 而传统的西方七国集团的份额占比一直在 45% 以上。增加新兴经济体和发展中国家的话语权, 逐渐成为一个不可避免的趋势。

2008 年, IMF 达成了关于改革其国家代表性的一揽子方案, 并开始生效。在 G20 的呼吁下, IMF 成员国又在 2010 年通过了另一个治理机制改革一揽子方案, 该方案生效后, 将有总共 9% 的份额比重转移至有活力的新兴市场和发展中国家。根据新的改革方案, IMF 将在 2012 年之前向包括新兴国家在内的代表权不足的国家转移超过 6% 的份额, 中国的投票权从 3.65% 升至 6.07%, 位列美、日之后, 印度的投票权从 1.88% 升至 2.63%, 巴西的投票权从 1.38% 升至 2.22%, 印度和巴西将继中国和俄罗斯之后, 跻身 IMF 十大股东之列。其他新兴市场国家的份额也将增加。正如施特劳斯-卡恩所说, “这意味着我们的十大股东将真正是现今世界上的前十位国家, 即美国、日本、欧洲四个主要国家以及‘金砖四国’”。² 同时, 欧洲国家将在 IMF 执行董事会让出两个席位, 提高新兴市场和发展中国家的代表性。这是 IMF 成立 65 年来最重要的治理机制改革方案, 也是针对新兴市场和发展中国家的最大份额转移方案。

1 该讨论参见朱杰进:“非正式性与 G20 机制未来发展”, 载《现代国际关系》, 2011 年第 2 期, 第 41—46 页; 方晋:“G20 机制化建设与议题设置”, 载《国际展望》, 2010 年第 3 期, 第 19—26 页。

2 “增强基金组织合法性的重要里程碑事件”, 载《基金组织概览》网络版, 2011 年 3 月 3 日, <http://www.imf.org/external/chinese/pubs/ft/survey/so/2011/NEW030311Ac.pdf>。

新兴经济体在不同议题领域的国际治理机制中,为维护自身的国家利益和国际地位,开展了灵活有效的合作形式。例如,中国、印度、巴西、南非2009年组成的“基础四国”,已成为新兴经济体、甚至是所有发展中国家与发达国家在国际应对气候变化领域进行博弈的“主心骨”。四国之间在内部深入沟通协调,对外则争取用“一个声音说话”,在联合国哥本哈根气候变化大会和坎昆会议上积极发声,彰显出新兴国家群体在应对气候变化上的重要分量与建设性作用。¹新兴经济体在多边贸易体制谈判、气候变化、能源、粮食安全等领域逐渐开始合作,并发出了自己的声音。

G20取代G8成为国际经济合作与协调的首要平台。2009年9月25日,G20领导人在美国匹兹堡发表联合声明,宣布G20将取代G8成为国际经济合作与协调的首要平台。接着,G20又召开了多次财长会议和首脑峰会,对目前全球经济中的重要议题进行了讨论,并逐渐使得G20这一框架机制化。虽然关于G20的机制化和议题设置仍然存在很多争论,同时在这一过程中受到G8成员国尤其是美国主导作用的影响,但是G20取代G8确实扩展了新兴经济体广泛参与全球经济治理的权利,为发达国家同新兴经济体开展宏观政策协调提供了一个平台。

新兴经济体倡导的金融监管改革取得了一些实质性的成效。2009年6月27日,根据G20峰会决议设立的全球金融稳定委员会(Financial Stability Board)正式取代原来松散的金融稳定论坛,以采取更切实的措施稳定全球金融。人们预计金融稳定委员会将起到一个类似全球央行的作用,评估和防范全球系统性金融风险。从金融稳定论坛到金融稳定委员会,对于新兴经济体来说最大的变化就是,这些国家从之前防范全球金融风险的旁观者变为直接参与者,对于通过推动全球金融复苏和维护全球金融长期稳定,保护这些国家自身利益有重要意义。金融稳定委员会将加强对具有系统重要性的银行的监管。这次监管重点关注拥有全球业务的大型银行,剔除那些业务重点在国内、算不上业内跨境巨头的银行。这一举措对于那些主要在国内从事业务的新兴经济体的银行是有利的。同时,首尔G20峰会上正式批准了《巴塞尔协议Ⅲ》,该协议的决议将银行“核心”一级资本充足率的有效下限提高到7%,这是之前协议规定的3倍以上。

结 语

过去20年间,新兴经济体通过积极参与全球化,实现了在全球经济中的群体性崛起。伴随着新兴经济体的经济崛起,这些国家改变自身在全球经济治理机制中不公平地位的愿望日益强烈。2008年开始的全球金融危机,迫使人们反

¹ “新兴经济体加快改变世界格局”,中华人民共和国财政部国际财讯, http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/guojijiejian/201102/t20110217_453970.html。

思现有国际经济治理机制的弊端。不同的经济复苏步伐及经济全球化背景下国家间相互依存关系的深入发展,都使开展充分的宏观经济政策协调、创造一个更有利于全球经济中多数行为体广泛参与和有效行动的新合作平台变得更加紧迫。这些因素相互交织共同作用,使得全球经济治理机制改革成为一种全球共识和必然趋势。

但是,各个国家对于就全球经济中的哪些议题进行讨论、如何对全球治理机制进行重塑,以及改革的方向是什么等问题仍旧存在着很多争论。虽然新兴经济体在全球经济中的力量上升使西方发达国家开始作出一些妥协,与新兴力量分享一些其固有的国际经济治理权力,尤其体现在 IMF 份额改革和 G20 作为全球经济协调与合作的新平台的兴起。但是这些改革并未改变全球经济治理机制的结构性特征,很多改革倡议在各国的争论中举步维艰。

G20 的机制化确实为我们提供了全球经济治理改革的一个方向,但是我们必须审慎地看待这一发展。G20 只是在旧有国际经济治理机制并没有退去和改变的情况下,增加的一个新的全球协调合作平台。一方面, G20 机制化本身会面临很多困难;另一方面,即使 G20 完成了机制化,它能否成为全球经济治理的基本框架,以及如何处理它与 G8、IMF 和世界银行等机制的关系,仍将是未知数。

新兴经济体的崛起及其为全球经济治理改革注入的新活力,将给全球政治经济格局带来长远的影响。G20 的机制化只是全球经济治理改革的一个方面,在西方发达国家在全球经济治理中的主宰地位动摇的情况下,加强发达国家与发展中国家,特别是新兴经济体在全球经济中的宏观政策协调,强化全球治理权威的合法性,解决国家权威的流散带来的“无治理”或“弱治理”状态,并在全球经济治理改革进程中纳入跨国公司、全球性金融机构、各种非政府组织等行为体,都将是未来全球经济治理转变的新方向。