

后金融危机时代的国际经济 治理体系与二十国集团

以国际经济法—国际关系交叉为视角

沈 伟*

摘 要 后金融危机时代,随着全球经济放缓,新兴国家经济进入新一轮的调整期,全球经济和金融治理架构、模式、手段、权力安排、议题设置、话语分配、规则制定、制度设计、协调机制面临更加紧迫的调整压力。中国作为二十国集团(G20)候任主席国,将于2016年9月4日在杭州举办以“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”为主题的G20领导人第十一次峰会,在国际经济治理体系重塑过程中烙下中国印记。本文以国际经济法——国际关系为框架,讨论国际经济治理架构中逐渐显现重要性和独特性的二十国集团,以合法性、代表性和有效性作为分析维度,解构二十国集团在国际经济秩序转型过程中的改进路径,认知国际经济治理转型困境及相关理论问题。

关 键 词 国际经济治理 国际经济法 国际关系 治理转型理论

20国集团(G20)从1999年小有成型经过十六年的发展,已初步形成了特有的机制架构,在应对2008年爆发的全球金融危机中发挥了重大作用,在国际经济、特别是货币和金融的治理体系中的地位迅猛提升,是国际经济合作的首要平台,^[1]被普遍认为是G-groups中的最

* 山东大学法学院教授。

[1] “G20 Leader Statement: The Pittsburgh Summit”, <http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>, last visited July 7, 2016.

新结构框架。然而随着后金融危机时代的来临,G20 内部的固有问题也愈加凸显,阻碍其在全球经济协调体制中继续发挥作用。

本文试图讨论 G20 在全球金融货币秩序和治理中的角色、定位和作用。本文以国际经济治理所处的国际关系为背景,以国际活动行为体的行为和相互关系为主线,^{〔2〕}解读行为体之间的权力、利益和偏好的彼此竞争和互为消长的动态变化,^{〔3〕}分析国际治理结构变化的动力与机制。

本文着重讨论三个相互关联的问题:第一,通过对 G20 和七国集团(G7)治理协调机制的比较,探究 G20 的特点,并以此为切入点,从上世纪后期 G7 有效协调的基础梳理 G20 的治理基础;第二,考察 G20 的合法性(legitimacy)问题,^{〔4〕}只有具备合法性的治理机制才能达到有效性(effectiveness)的目标;第三,G20 在后金融危机时代的全球金融治理和秩序重构中处于何种地位以及发挥何种作用。

一、从 G7 到 G20 的变迁:框架、机制和内在逻辑

(一)G7 和以 G7 为核心的全球经济治理范式

1. G7 及其全球经济治理范式产生与发展的概况

1975 年 11 月,美、日、英、法、德、意六大工业国成立了六国集团,加拿大在次年加入,七国集团就此诞生。^{〔5〕}七国集团(Group of Seven,简称 G7)是主要工业国家会晤和讨论政策的论坛,是以首脑会议制度为主的一系列会议所形成的协调机制。第二次世界大战以来,西方国家为寻求平复危机和恢复经济的出路的意图是 G7 诞生的直接原因。^{〔6〕}加强西方发达国家内部的经济合作和政策协调是 G7 诞生的内在因素。^{〔7〕}

G7 成立初期主要关注经济领域的问题。随着美苏进入新一轮冷战,G7 也由主要协调各

〔2〕 国际法与国际关系交叉研究路径重视国际法实践过程中的决策者作用,重点研究他们的行文和决策机制,从而分析国际法和国际秩序的真实活动。以决策者视角,而非规则为决策机制的视角,研究法律的理论,被视为法律哲学的哥白尼式的革命。W·迈克尔·赖斯曼:“中文版序”,载(美)哈罗德·D·拉斯韦尔、迈克尔·S·麦克道格尔:《自由社会之法学理论》,法律出版社 2013 年版,页 3。但是,也有学者认为,这种研究路径为决策者的行为模式寻找一种超验的合理性与合法性。Philip Allot, *Eunomia, New Order for a New World*, Oxford University Press 1990, p. xlvii.

〔3〕 王逸舟:《当代国际政治析论》,上海人民出版社 1995 年版,页 9。

〔4〕 国际治理维度的合法性不是法律视角的合法,而是秩序与权威受到认同和服从,或者一种共同的价值理念。

〔5〕 百度百科:“G7”,<http://baike.baidu.com/view/342588.htm>, last visited July 7, 2016.

〔6〕 陈素权、孙娜:“西方七国首脑会议的历史考察”,《广西教育学院学报》2006 年第 5 期,页 111—113。

〔7〕 吕有志、沈国权、查君红:“西方七国集团在冷战时期的角色再思考”,《国际论坛》2002 年第 2 期,页 1—7;同前注。

国对外经济政策,逐渐转变为西方国家统一对付苏联的工具。^{〔8〕}1994年后,G7开始转向全球议题的治理。1997年,俄罗斯总统叶利钦首次与G7首脑以“八国首脑会议”名义发表“最后公报”,标志着G7完成了向G8的转变。但在经济问题上,G7作为一个平行机制继续存在。^{〔9〕}

G7从治理全球经济危机入手,逐渐关注并积极参与对全球政治、安全、环境、贸易、金融、信息技术等问题的治理。从经济治理转变到政治治理再到全球治理,G7由一个协调西方世界对外政策的核心机制转变为协调国际政治、安全、经济及社会政策的全球治理中心。^{〔10〕}

2. 以G7为内核的全球经济治理范式生成与发展的基础

(1)成员国实力集中,同质性高。G7的成员集中了冷战时期1/2以上的发达资本主义国家,经济实力是当时世界上除苏联之外的前七名。七国经济发展水平接近,各成员经济依存度远超于其他国家间或其他国家相互间的经济依存度。各成员国相似的经济基础和经济能力以及作为市场经济主导的工业国对调控经济的理念和方式具有共同的立场,易于对经济问题形成一致。七个成员国拥有共同的社会制度和意识形态,集体身份认同感强。

(2)美国的积极领导和他国的合作参与。G7作用的发挥与美国的积极参与和领导密不可分。美国在二战后维持着长期霸权,在G7中占绝对优势——不但贡献了经济、军事领域一半的实力,甚至在政治、外交和文化领域也都能有效地影响他国。从议题的控制以及在各国间协调促成合意的达成,G7的有效治理很大程度依赖于美国的意愿和推动。

不过,G7的有效治理也需要美国以外的其他大国的合作。对其他大国来说,它们对美国有安全依赖关系,经济上也是共荣共损;对于美国而言,作为领导国在大国协调中也需要自我规制,并在某些问题上做出让步,以维护诸大国间的团结,通过这种方式进一步获取其他大国对美国的追随与认可,巩固自己的领导地位。每个国家都意识到G7的有效运作不仅依赖他国尽到义务,而且还必须约束本国的行为以维护协调体系。^{〔11〕}其他大国和美国的合作配合推动了G7治理功能的发挥。

(3)对其他国际组织的控制和利用。G7的性质是非正式国际机制。G7没有固定机构,不能采取任何强制性措施,通过定期会晤与磋商协调成员国对重大国际问题的看法和立场,通过公报表明团结一致的决心及作出承诺的意愿。G7的成员国是世界主要国际组织(联合国、国际货币基金组织、世界银行、世贸组织等)的核心成员,占有绝对优势的表决权和影响力,以至于在一定时期内G7几乎控制了世界上最主要国际组织的运作。冷战结束后,这些国际组织与G7建立起了工作关系。同时,G7通过与主要国际组织合作,提升自身合法性,将其不具法

〔8〕 参见吕有志、查君红:“冷战后七国集团的演变及其影响”,《欧洲》2002年第6期,页43—49、107—108。

〔9〕 俄罗斯和西方国家的关系在2014年克里米亚危机爆发后急转恶化。G7的2014年布鲁塞尔峰会没有邀请俄罗斯参加。

〔10〕 吕有志、查君红:“G7/G8角色转型与全球治理”,《现代国际关系》2001年第12期,页18—22。

〔11〕 参见王磊、郑先武:“美国与新大国协调机制的构建——以七国集团为视角”,《当代亚太》2012年第2期,页5—25。

律约束力的决议付诸实施,以联盟形式探讨全球大国之间金融、能源、环境等问题,保证了 G7 协调治理的效果。

(二)G20 与 G7 的框架比较

1. G20 产生与发展的概况

(1)G7 的困境和 G20 的产生。G7 在本质上是按照西方标准选择并构建的以《威斯特伐利亚条约》为基础的世界秩序,是处于联合国体系之外的管理全球经济的多边机制。^{〔12〕} 这个秩序或架构对参与主体的核心标准是:经济上实行自由市场、政治上实行民主体制和文化信仰上奉行西方文明。简言之,这是一个以西方资本主义文明为核心的紧密型的集团治理架构,是一种起始于威斯特伐利亚的权力平衡。^{〔13〕} 这种治理机制具有显著的排他性和不合理性。

二战结束后,美国逐渐确立在国际金融体系中的主导地位。美国通过对世界银行、国际货币基金组织和关贸总协定的把持,对发展中国家的金融和贸易进行干预和影响。1997 年东南亚金融危机的爆发引发了国际社会对全球性金融危机的担忧。进入二十世纪以后,新兴经济体崛起,亚洲国家避开美国展开了多样化的内部合作,并形成了新的共同体。G7 以西方民族主义的逻辑解决全球问题就越发显得力不从心。G7 在最大限度影响现有国际金融组织系统的前提下,^{〔14〕}扩展发达国家与新兴工业国家的对话渠道,最终产生了 G20。

G7 于 1999 年 12 月在柏林发表《柏林宣言》,形成了 G20 的雏形。G20 由 G8、澳大利亚和 11 个新兴经济体以及欧盟组成,宗旨是推动已经工业化的发达国家和新兴市场国家就实质性问题进行开放及有建设性的讨论,以寻求合作并促进国际金融稳定和经济的持续增长。

2008 年爆发的美国次贷危机演变为整体性的世界经济危机。传统的 G7 机制应对治理乏力,合法性和行动力也受到质疑。近年来,美国与欧洲各国之间的关系受到监听门、贸易谈判等问题的困扰,G7 作为利益共同体的纽带联系有削弱的迹象,内部的价值观也有异化的趋势。另外,G7 成员国在对外经济问题上也有迥然不同的态度。这说明 G7 已经很难从共同的角度探讨重大问题并且达成共识。

(2)G20 的发展演进。2008 年开始的全球金融危机暴露了现行国际金融体系存在的结构性缺陷。现有国际金融体系、全球经济秩序和全球治理格局的合理性和认受性遭到质疑。资本主义国家经济发展缓慢,全球经济力量向新兴国家倾斜。新兴经济体成为全球治理改革的主要力量,努力构建符合自身利益的新秩序。发达国家在金融和市场方面因为金融危机而受到的限制侵蚀了这些国家在国际政治体系中的竞争性力量。^{〔15〕} 这些都与新现实主义的“均

〔12〕 庞中英:“全球治理多元化中的联合国角色”,载《中国社会科学报》2015 年 9 月 18 日,第 5 版。

〔13〕 Stanley Hoffmann, “International Systems and International Law”, in Klaus Knorr, Sydney Verba eds., *International System: Theoretical Essays*, Princeton University Press, 1961, p. 107.

〔14〕 G7 极力反对建立新的国际组织的提议,如亚洲货币基金组织。

〔15〕 Rawi Abdelal, *Capital Rules, The Construction of Global Finance*, Harvard University Press, 2007, Preface.

势理论”吻合,^[16]摆脱了“霸权稳定论”的逻辑,^[17]是一种“霸权后合作”。^[18]

2008年11月20国集团首次对现有国际金融治理体系做出回应。2009年G20以加强政策协调、促进金融治理和建立全球金融体制新架构作为首要任务,为IMF的后续改革奠定基础并确定了FSB的成立。《匹兹堡峰会领导人声明》宣布G20成为“国际经济合作的主要论坛”,自2011年起每年举行一次领导人峰会。^[19]在这个集团中,G7和金砖国家是既成和落后的两股势力。金砖五国积极广泛地参与国际金融危机的应对和治理,与西方国家的低迷形成鲜明对比。^[20]

2. G20 机制

(1)G20 的主要运行机制

其一,G20的组织架构。从组织目的和性质考察,G20是布雷顿森林体系框架内的一种非正式对话机制,为有关实质性问题的讨论和协商奠定广泛基础,以寻求国际合作并促进世界经济的性质稳定和持续增长。^[21]目的是成员间政策协调以达到全球经济稳定、可持续发展,推进防范金融危机、降低风险的金融规范,建设现代化全球金融机制。^[22]

从参加主体考察,2009年起,G20每次峰会邀请不多于5个的非会员国参加。IMF总裁、世界银行行长以及国际货币基金委员会和发展委员会主席均会以特邀代表身份参加该论坛活动。^[23]从机制架构考察,目前已经形成了“领导人峰会——协调人会议——部长级会议——工作组会议”的机制架构。^[24]

从具体工作考察,G20主要以非正式的部长级会议和财长央行行长会议进行运作,财长和

[16] (美)肯尼思·华尔兹:《国际政治理论》,信强译,上海人民出版社2003年版,页134;秦亚青:“新现实主义和新自由制度主义:从论争到趋同——第三次国际关系学理辩论的终结”,《国际论坛》2001年第3期,页6—13。

[17] 倪世雄:《当代西方国际关系理论》,复旦大学出版社2001年版,页292—305;(美)罗伯特·吉尔平:《全球政治经济学:解读国际经济秩序》,杨宇光等译,上海人民出版社2003年版,页99—103。

[18] (美)罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,苏长河等译,上海人民出版社2001年版,页104—158。Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes As Intervening Variables”, in Stephen D. Krasner ed., *International Regimes*, Cornell University Press, 1983; Oran R. Young, *International Cooperation: Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Cornell University Press, 1989.

[19] 这些峰会宣言所涉及的专业性一定程度上增加了权威性,但是也有通过专门技能争夺全球治理权威之嫌。Ole Jacob Sending, *The Politics of Expertise: Competing for Authority in Global Governance*, University of Michigan Press, 2015.

[20] 公丕祥:“全球化、中国崛起与法制现代化——一种概要性的分析”,《中国法学》2009年第5期,页17—28。

[21] 朱杰进:“G20机制非正式性的起源”,《国际观察》2011年第2期,页9—15。

[22] “What is G20”, http://www.g20.org/docs/about/about_G20.html, last visited July 7, 2016.

[23] Invitees and International Organizations, http://www.g20.org/docs/about/international_guests.html, last visited July 7, 2016.

[24] 参见曹广伟、张霞:“G20机制的构建及其在后危机时代的角色定位”,《国际展望》2010年第6期,页97—107、124。

央行行长定期会晤讨论全球经济发展问题,协调各方意愿。G20 设立七个工作组,分别负责“建立强劲、持续、平衡增长的框架”“金融治理”“金融包容性”“国际金融治理机制”“能源和商品市场”“能源与增长”“灾难管理”和“气候金融”等事宜。

G20 没有常设机构,但在 2014 年布里斯班峰会上成立了悉尼全球基础设施中心。作为新生的国际治理机制,G20 需要采取措施强化 G20 的执行力。秘书处的设立可以帮助 G20 摆脱权力转移的竞争陷阱。^[25]

其二,G20 的决策程序与执行。G20 在决策程序上继续采取“协商一致”模式。^[26] G20 会议主要发表一些反映各成员国共识的“公报”或“宣言”和行动计划,但执行主要依靠 IMF、WB 等正式国际经济组织或者由相关各国自主实行。

G20 会议的议题由每年轮值主席国设置,议题包括打击国际恐怖融资、促进经济复苏、应对气候变化和经济全球化。G20 还可考虑将包容性和可持续性的经济增长,消除贫困和共享繁荣纳入讨论和决策议程。G20 的决策程序带有很强的协商性、非正式性和多层次政策制定的实验主义治理的特征。

(2)G20 的行动审查机制

关于行动审查机制,G20 提出了“共同评估程序”(Mutual Assessment Process, MAP)。即“设定最具主动性的主题基调,并达成共同受益的合作性政策行动,IMF 则发挥为 MAP 机制提供技术性分析的作用。IMF 主要通过与其他国际组织共同合作来评估成员国个体的行动是否与 G20 的增长性目标相一致”。这一机制为协调 G20 的经济与金融政策在各国实施并通过同行审查(Peer Review)^[27]产生督促效果。

MAP 机制下形成的报告有两个显著特征:其一,该报告对成员国没有法律上的约束力;其二,IMF 在 MAP 机制中的角色并不在 IMF 协定宗旨之列。

(3)G20 的机制特点

G20 治理机制^[28]具有明显的“非正式性”。^[29] G20 不设常设秘书处,主要是以领导人峰会作为固定运作机制,主席采取轮换制。G20 政策和共识以峰会宣言方式宣示。这种“非正式性”安排的优势在于,既可以灵活地应对各种国际问题而不受既有体制的约束,又可以发展新的结构和机构应对国际社会的需要。此外,G20 不是由“高级别国家”为基础建立的,^[30]具有

[25] 毛莉:“开启全球经济治理新篇章”,载《中国社会科学报》2015 年 8 月 5 日,第 1 版。

[26] 朱杰进,见前注[21],页 9—15。

[27] G20 框架下的同行审查是为了检验国际金融标准及在 FSB 内达成政策及实施的有效性,既包括审查政策或标准在跨国实施中一致性的主题审查,也包括审查集中于特定国家实施程度的国别审查。参见廖凡:“国际金融监管的新发展:以 G20 和 FSB 为视角”,载武汉大学国际法研究所主编:《武大国际法评论》(第 15 卷),武汉大学出版社 2012 年版,页 176—191。

[28] 国际机制的分析要素主要包括原则、规范、规则和程序。Oran R. Young, “International Regimes: Problems of Concept Formation”, 32 *World Politics*, 331—356 (1980).

[29] 朱杰进:“非正式性与 G20 机制未来发展”,《现代国际关系》2011 年第 2 期,页 42—43。

[30] “没人能独赢必须携手”,载《解放日报》2015 年 10 月 30 日,第 4 版(引述加拿大前总理、G20 创始者保罗·马丁的观点)。

比 G7 更为广泛的代表性。

总而言之,G20 成员的一个合作领域是组织设计。G20 本身不具有国际法意义上的人格,是平等实体间的软约束机制。参与行为体主要依靠一般协商原则,如平等原则和协商一致原则进行实践。

(4)G20 治理机制取得的成果

在促进全球经济复苏方面,二十国集团领导人同意为 IMF 和 WB 等多边金融机构提供资金,承诺将继续经济刺激计划,直至经济复苏;在扩大新兴国家和发展中国家的发言权方面,G20 决定将新兴市场和发展中国家在 IMF 的份额提高至少 5% 以上,在 WB 将至少增加 3% 的投票权;在金融监管方面,G20 将进一步加强对金融体系的监管,进一步提高金融市场运作的透明度。

G20 还设定发展议程,将促进全球经济稳定增长作为自己的核心使命。G20 一定程度上改变了原先一味偏向发达国家的金融秩序,改革了旧有的国际金融机构,为国际金融的稳定发展提供基石。

3. G20 和 G7 的相同点和不同点

(1)相同点

第一,从诞生背景看,G7 和 G20 均诞生于经济危机爆发之后,最初都是为了解决经济危机。G7 成立的 1975 年正是需要强有力的机制来解决西方国家石油经济危机之时。G20 形成于亚洲金融危机的风暴平息后的 1999 年。2008 年全球性金融危机则成为 G20 从边缘至国际治理中心的契机,成为寄予厚望的国际协调新机制。

第二,从机制的性质上看,G7 和 G20 均为非正式国际机制,它们不设立固定机构,没有统一协定或宪章等法律约束性质的文件以及投票机制,仅仅旨在达成共识的灵活性高。

第三,从议题内容上看,G7 和 G20 均首先专注于经济领域,当经济问题缓解,凸显出其他领域问题,G7 和 G20 也就顺利完成从专注经济问题扩展到其他领域问题的转变。G20 与 G7 都拥有协调各领域全球问题、担起全球治理重任的能力。它们的决策在一定程度上推动了其他国际经济秩序的变革。

第四,从与其他国际组织的关系上看,G7 与 G20 均与世界上主要的正式国际组织如 UN、IMF、WB、WTO 建立了良好的互动关系。一方面实现与 UN 的关系制度化,另一方面借助 WTO、WB 和 IMF 贯彻并实施决议和具体政策。^{〔31〕}

(2)不同点

第一,从诞生方式上看,G7 源于法国的提议与美国的积极推动。而 G20 的诞生虽然深深打上了 G7 的烙印,但又有金融危机的痕迹。在 G20 创建的过程中,G7 成员国存在激烈的争论。G20 成员国的确定,也是 G7 在充分平衡各国经济实力、政治稳定程度、民主传统、地域代

〔31〕 崔志楠、邢悦:“从‘G7 时代’到‘G20 时代’——国际金融治理机制的变迁”,《世界经济与政治》2011 年第 1 期,页 134—154、159。

表性等因素之后挑选的产物。^{〔32〕} G20 的运行规则和遴选成员标准一定程度上被 G7 主导。

第二,从成员构成上看,G7 皆为老牌发达资本主义国家,经济实力雄厚且水平接近,利益分歧小;而 G20 囊括了新兴经济体和发展中国家,各成员国之间经济水平不均,各国经济状况差距较大,共同利益有限,直接增加了协调的难度。但多元化的成员构成也赋予了 G20 更大的合法性和有效性。

第三,从机制的松散性上看,G7 每年召开 3—4 次财长会议、6 次副部长级会议。G20 起初并没有设置常设秘书处,每年召开一次部长级会议、两次副部长级会议,每年根据会议主题成立相关的工作会议(workshop)、研讨会和研究小组,成员国间的沟通显然不够深入和频繁。^{〔33〕} 此外,G20 并非基于投票的决策实体,新兴国家并不能将席位优势转化为表决优势。^{〔34〕} G20 貌似松散的协调机制实质反映了经济全球化背景下政府之间协调合作的必然性。^{〔35〕} 为了弥补松散性和非组织化,G20 在伦敦峰会上将金融稳定论坛(Financial Stability Forum, FSF)升级为金融稳定理事会(Financial Stability Board, FSB),并在宗旨、功能、组织结构、运作规则和工作职责方面作了变化。FSB 的架构在设定高水平目标和完善基本的政策改革方面取得一定的平衡,使得政治意愿可以在国际标准制定者中形成有效偏好,以此取得实际效果。FSB 的介入,形成了“根据共识调整国内政策”的同行审查压力,催促标准制定者按照 G20 或自己的提议设定特定方向的规则。^{〔36〕}

第四,从领导核心上看,美国主导着 G7 的运作和发展。而 G20 实质上是由 G7 选定的国家组成的,是 G7 主动组建的结果,话语权仍掌握在 G7 手中;^{〔37〕} G7 可以说在事实上主导着 G20,成为 G20 的领导核心。

(三)小结

G20 是发达国家和新兴国家之间价值的调解中心和折中平台,但自身并不完善,发展前景仍不明朗,向上世纪后二十年的 G7 看齐仍存在许多障碍。

作为 G7 成员国的西方发达大国具有高度一致的利益,使 G7 得以在美国的积极领导和推动下短时期内协调好各方,形成共识,并借助正式国际组织将其决议和政策执行下去。G20 成员数量众多且多元化,表面上似乎增加了新兴国家的话语权,实际上成员的增加却导致各国的话语权被稀释,共同利益有限,分歧较大,协调的难度增加。

〔32〕 同上注,页 134—154、159。

〔33〕 崔志楠等,见前注〔31〕,页 134—154、159。

〔34〕 Leonardo Martinez-Diaz, “The G20 after Eight Years: How Effective a Vehicle for Developing—Country Influence?”, <http://www.brookings.edu/research/papers/2007/10/17development? e=1>, last visited July 7, 2016.

〔35〕 Ann-Marie Slaughter, *Governing the Global Economy through Government Networks*, Oxford University Press, 2011, pp. 178—180.

〔36〕 Stavros Gadinis, “The Financial Stability Board: The New Politics of International Financial Regulation”, 157 *Texas International Law Journal*, 157 (2013).

〔37〕 周明:“七国集团已无足轻重了吗? 基于三维权力观的一种考察”,《世界经济与政治论坛》2011 年第 5 期,页 15—27。

G7的协调性功能除了表现在经济领域,还涉及到安全、地区冲突、气候变化等方面,而G20的协调作用则主要体现在经济领域。G20向G7的靠拢,也意味着其议题范围的扩大。然而,G20自身的缺陷性和促进全球经济增长任务的艰巨性决定了G20在短时期内不太可能有效扩大自己的议题范围。当然,G20必须通过扩大成员国数量等举措凸显其在国际事务中的影响力,而其合法性影响着在国际舞台上发挥作用的程度。

二、G20在全球经济治理框架中的合法性:问题和修复进路

全球经济危机蔓延的核心因素是美元本位制、浮动汇率制和经济自由化思想导致的流动性泛滥、资本过度自由化和金融监管缺失。牙买加协定下美元本位和浮动汇率使得美元的理论供给量可以无限增加。许多国家接受经济自由化理论,一味开放资本账户和放松政府管制,使得金融危机迅速扩展。在现行国际货币体系中扮演核心角色的美国,通过量化宽松的货币政策刺激国内经济以实现复苏,而没有通过自我约束满足全球金融治理的需求,使得现行国际货币体系应对金融危机乏力。

作为国际货币体系运作中起关键作用的IMF没有协调各国经济政策和监管的职责和能力,且多受到美国等发达国家的左右。这导致IMF框架下能够应对金融危机而对发达国家不利的决议无法通过,一些利于发达国家的决议往往受到发展中国家的非议。如果世界各国都参与国际货币体系改革的讨论谈判,由于代表利益方过多,磋商的难度会增加,耗用的时间也很漫长,甚至能否谈成协议也是一个未知数。世界各国需要重新寻求一个新平台,以协调解决当前国际货币金融中诸多问题。

世界经济、金融领域的问题往往与国家的经济实力、综合国力成正相关,这决定了全球少数几个或者几十个经济强国能够形成有效的应对方案。并且,这种决议不涉及领土、和平、人权等传统国际法强调的“主权”领域。故人口占全球总数的64%,GDP占全球经济的90%,贸易额占全球的80%,由19个国家和1个经济体组成的“二十国集团”(G20)^[38]显然是国际货币体系改革的最佳对话平台之一。这符合全球治理效率的考量。但G20注定只能代表这20个国家或经济体,不是一个国际法上的国际组织,其决议只对20个成员国家或经济体有效。从这个角度来看,G20或许不具备合法性基础或者说缺乏充分的合法性基础。鉴于G20机制在合法性方面显示出的复杂性,无法简单地一言以蔽之,因此,需要对此加以分析。

(一)合法性的界定

1. 界定全球治理机制的合法性

剖析G20的合法性有必要对合法性作出前置界定。合法性(legitimacy)更多地被认为是一个政治学或社会学概念,通常指作为一个整体的政府被民众所认可的程度。合法性必须建立在共同认可的基础上,这种认可可以是神秘的或是世俗的力量。马克思·韦伯认为,合法性的基础有三:传统型,即合法性来自于传统的神圣性和传统受命实施权威的统治者;法理型,合

[38] G20 website, <http://www.g20.org/en/g20/statistics>, last visited July 7, 2016.

法性来自于法律制度和统治者指令权力；魅力型，来自于英雄化的非凡个人以及他所默示和创建的制度的神圣性。^{〔39〕} 近代政治的基本特征之一是当代国家的合法性更加依赖于政治权力的有效性，包括政府能否有效地对社会事务进行管理、经济能否持续发展。^{〔40〕} 这里的合法性是局限于一国内部的合法性，而本文所探讨的是全球治理机制的合法性——它不具备完备的政府职能，该机制也不可能像国家政府一样在永久专属的领土内合法行使垄断暴力。国际经济秩序的合法性最终取决于多数国家是否从中受益，并接受这一秩序的约束。这一合法性的基础决定了规则的权威性和有效性。G7 的封闭性决定了 G7 主导的国际经济秩序利益格局的一元化。这种经济治理结构必然不为多数国家利益服务，也不为多数国家所接受。全球治理机制是一把双刃剑。一方面，全球治理机制能够促进国际合作，协助建立协调性框架制度，以限制跨国非国家行为体的不当行为（如跨国贩毒、恐怖袭击等）乃至跨国国家行为体的不当行为（如非民主国家对其他国家国民权利限制及财产侵占等）；另一方面，全球治理机制意味着主权的让渡，非民主国家、小国的主权可能会遭到看似符合程序规则的“正义”的侵犯。因此，界定全球治理机制的合法性是重要议题。

一般而言，全球治理机制的合法性标准是复合多样的，但各种学说都侧重于民主性——国家同意、民主国家一致同意、全球性民主。国家同意标准认为当（且仅当）全球治理机制的创建是经由国家同意时，这些机制是合法的。民主国家一致同意标准对国家同意标准进行了修正，对国家性质做出认定——民主国家。全球性民主是目前学界主要观点。由于民主被普遍视为国家合法性的黄金标准，因此仅当全球治理机制具有民主性时才被视为合法。同时，由于全球治理机制日益影响人民的福利，因此它们应该给予每个人决定全球治理机制应该如何运作的平等话语权，只有在这个意义上它们才是民主的。^{〔41〕}

2. 界定 G20 的合法性

对于 G20 的合法性问题，主要涉及三个方面：问责性（accountability）、公正性和代表性（representativeness）。

问责性方面，G20 的合法性主要来源于两个方面。首先，全球治理的领域正在急速扩张。全球治理的传统领域主要是和平和安全问题。新世纪的全球治理问题开始呈现多元化趋势，向经济、社会、气候、环境保护等非传统的公共领域延伸。这些非传统领域裹挟着地缘政治因素（geo-economics），比如司法管辖权、货币和财政制度、国际贸易框架、跨国投资保护。这就决定了非传统领域的治理的显著特点是治理对象的多元性和差异性以及治理体系和工具的相关性，需要与之匹配的治理结构和治理主体的多级性。西方国家主导的治理结构无法涵盖多元的治理对象，而多级的治理体系可以有效涵盖多元对象。其次，全球金融危机之后，以西方国家为权力基础的国际秩序的合法性和有效性在大大为降低。以二战以后联合国体系为核心的

〔39〕（德）马克思·韦伯：《经济与社会》，林荣远译，商务印书馆 1997 年版，页 239。

〔40〕（美）马丁·李普塞特：《政治人：政治的社会基础》，张绍宗译，上海人民出版社 1997 年版，页 55。

〔41〕 Allen Buchanan, Robert O. Keohane: “全球治理机制的合法性”，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学版）》2011 年第 2 期，页 29—42、158—159。

国际治理体系已经难以适应和服务于多元、差异和非均衡的治理对象。治理对象和治理主体存在信任危机,国际合作呈现出非稳定性。地缘经济变动不仅给决策提出了挑战,而且为制度设计提出了要求。国际治理体系需要有新的或者平行的治理架构,这为 G20 和金砖五国等治理结构的存在和发展提供了空间。

有些学者怀疑政府之间的治理网络会采取贬低民主和民主问责制的方式以支持全球治理。例如,G20 中的国家是否要让渡一部分主权给 G20 或者其他组织以缓解全球化和金融风险的紧张局势。^[42] 甚至有观点认为跨政府调控或治理网络(Trans-Government Regulatory Networks, 简称 TRNs)可以通过向国内特殊利益集团施加反力来加强问责,这些特殊利益集团通常控制国内监管机构和破坏公共政策。但实际上,跨政府调控或治理网络还是受制于国际权力转移和国内的权力制衡机制。网络参与者作为国家主体通过制定新的国内法律和治动力使网络标准内部化,这些标准仍然要服从于国内法律法规。G20 作为网络化治理形态与公民社会能够形成良好互动。^[43] 尽管如此,TRNs 的非正式本质上具有双面性。尽管它能够促进国家间合作,它也可能回避正式机制,比如行政或宪法的各种制衡,或者是忽视透明度和民主问责制。最理想的状态是,国内立法者应该考虑到这些情况,并且不允许 TRNs 排除国内制衡。

国际责任理论的合法化依据是国际公共产品供应理论。西方国家在全球金融治理体系中提供公共产品的能力不断下降,造成维护和促进国际金融稳定性的公共产品严重不足。这一方面是因为西方国家财政和经济实力下降,另一方面也因为西方国家的全球金融治理理念和制度落后于时代,仍然停留在零和的二维框架中,削弱了治理效果和认受度。非西方国家的参与和传统治理平台的介入可以有效填补公共财产短缺和空白。金砖国家等机制为全球治理注入了竞争性,增加了国际规则、特别是全球问题解决方案的供给。

公共产品理论的基础依据是供需关系,只要存在需求就有供应。在全球金融治理方面,西方国家主导的模式是“金融——经济”,造成现有全球经济体系的诸多空白和空洞。金砖五国于 2014 年 7 月在巴西峰会上成立的新发展银行和金砖国家应急储备基金意味着金砖五国在填补这些空白的改革和协同方式上有所推进。这说明全球金融体系改革和金砖五国推进全球治理体系变革的强烈需求都牵引了新的治理方面的公共产品。此外,竞争性银行可以给发展中国家带来现实影响。比如,新成立的亚洲基础设施投资银行不仅可以给发展中国家带来实际利益,而且可以会带来全球治理的制度竞争。大规模的“政府——政府转移”模式通常被认为是帮助发展中国家的最好方式,而亚投行是一种涵盖了“地方产权、私人投资、创新、多方参与伙伴关系和相互问责”等元素的发展模式。为需求方提供制度选择、为缺乏有效性的制度提供筛选和备选机制的制度竞争也是重要的公共产品。从这个意义而言,金砖五国新发展银行

[42] 相反的观点认为 G20 的效力和效果取决于 G20,即中国和美国两极体制。这个观点由世界银行前总裁佐利克和世行首席经济学家林毅夫联合撰文提出。转引自公丕祥:“全球化、中国崛起与法制现代化——一种概要性的分析”,《中国法学》2009 年第 5 期,页 17—28。

[43] (加)彼得·哈吉奈尔:“G20 与市民社会”,徐婷译,《国际观察》2011 年第 2 期,页 16—22。

和亚投行是新的国际金融发展模式。^{〔44〕}

在现代治理语境中,正义或公正(justice)是公共政策的伦理向度。全球正义是多元化的正义观,有别于国际法上单纯的“国家间正义”,旨归是规范和德性的统一,在某种程度上决定了国家或国际组织的“国际领导权的合法性”。^{〔45〕} 全球正义旨在追求全人类共同正义,维护全球公共利益,确立世界公共秩序,^{〔46〕}直至建设人类命运共同体。^{〔47〕} 与国际正义齐头并进的全球公共政策通过集体行动实现公共利益,进行经济资源和社会正义的分配。破解国际金融治理困境,必须处理好国际公共政策的公共属性、正义的有效分配、公共利益的最大化、规则实施、集体行动之间的动态平衡,实现公共利益最大化和正义分配合理化。实现这个平衡和正义分配合理化的工具是权力配置,具体反映在参与权、话语权和决策权配置。

在公正方面,国际治理网络运作很有可能偏向于强大的发达国家。尽管同样的担忧也存在于条约形成中,但是对跨国治理网络而言情况更加严重。一个 TRNs 的最终产物,例如监管原型,可能已经反映了占主导地位国家的监管原型。通过对各种政府网络进行实证研究,有学者发现强势国家在网络运行中处于支配地位,所以这些网络倾向于将强势国家的监管模式强加给弱势国家。^{〔48〕} 所以北方国家可能是标准制定者,而南方国家则是标准接受者。虽然一般来说这种力量差距的批判是站得住脚的,但是在特定情形下这也会给网络中的欠发达成员带来特殊效益。首先,由于输入控制权就不需要从头创设新标准,能够降低监管成本。其次,站在欠发达成员国的立场上,采用主导国家的标准能够使前者的标准获得合法性的光环,又促使更多的成员国采用主导国家的标准,例如美国。最后,随着更多的成员采用特定(主导)的标准,由此产生的效用也随之增加。经济学家称这种主导标准的自动扩张为“网络效应(网络外部性)”。但就 G20 而言,新的权力布局在一定程度上缓解了权力差距。其它一些问题也需要考虑,例如这是否是正确的代表、是否有国家遗漏、北方国家是否存在太大的影响力等。确实有些欠发达国家的政府官员缺乏必要的物质和技术资源但积极参与到网络中从而实现前述监管效益的最大化。但这主要是发展问题,发达国家可以通过发展援助的方式予以解决,例如能力建设等工作。出于发展中国家的利益考虑,欠发达成员做好准备参加到网络过程中,从而增加发展中国家在网络中的影响力。从这个角度看,全球伙伴关系网络的概念可以扩展和弥补治理网络的缺失。

〔44〕 袁超编译:“《评论汇编》:国际金融发展的新模式”,载《社会科学报》2015年6月18日,第7版。

〔45〕 Lea Brilmayer, *Justifying International Acts*, Cornell University Press, 1989.

〔46〕 Myres S. McDougal, Harold D. Lasswell, *The Identification and Appraisal of Diverse Systems of Public Order*, Yale University Press, 1960, p. 39.

〔47〕 黄仁伟、傅勇:“从西方秩序到人类命运共同体”,载《文汇报·文汇学人》2016年1月22日,第2—3版。

〔48〕 David G. Victor, Kal Raustiala, Eugene B. Skolnikoff, *The Implementation and Effectiveness of International Commitments: Theory and Practice*, MIT Press, 1998; Kal Raustiala, Anne-Marie Slaughter, “International Law, International Relations and Compliance”, in Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons eds., *Handbook of International Relations*, SAGE Publications, 2005, pp. 538—558.

在代表性方面,G20的代表性首先来自于发展中国家在世界经济版图中的地位。21世纪是南方国家集体崛起的世纪。南方国家在经济上的崛起推动了南北趋同。^[49] 这为构建以合作共赢为核心、以对话协商为机制、以多元治理为结构的新型国际经济关系提供了可能和动力。网络中的成员并不是选举产生的,因此其代表性或者说输入合法性要相对弱一些。他们更像是公务员。网络成员的地位表明相对于代表性而言,网络合法性更多地基于专业技能(专家意见),也就是输出合法性。通常认为治理平台因为产生了好的结果而被认为是合法的或者可以代表他国的。当然,何为好的工作结果仍需要规范标准,所以即使是专业技能的理由也并不完美。金融监管影响到环境、劳动、养老金、医疗保健甚至是食品安全。专业的监管人是无法兼顾考虑施加于其他领域的外部性的。来自于银行网络的银行监管者拥有相同的背景和经验。他们承受风险的能力可能因他们关注的焦点不同而不同,例如有人关注劳动,有人关注医疗保健或者是市场交易。但考虑到合法性问题,我们需要有能力评估在多元社会价值观念下非代表性或者专家机构在他们的专业之外能到达何种程度。

G20的协调可能使跨国治理网络的目标合法化。但是还有一种特殊的代表性需要考虑,大多数机构被特殊利益所激励,那些特殊利益促使机构采取有利位置。网络的流动和增值本质需要对合法性进行新的定义。网络已经运行了一段时间,有时在他们自己的坚持下任务发生改变。我们对合法性的定义必须能够解释有时网络可能扮演着半自动政策监管者的角色。进一步说,参与网络治理的国家主体投入时间、信用、资金,已经形成了一种路径依赖。由于在网络等级上的时间、专业技能巨大花费,一旦一个国家权力考虑将网络原型(标准)或建议规则化或者合法化,会给予相当大的支持。所以真正的问题是制衡是否会被回避(忽视)。所以合法性的概念必须解释网络的增量和半自主运作。网络治理的偏狭和技术关注给代表性和合法性都带来了挑战。实现输入合法性可以通过增加透明度起作用。如果治理平台的议程公开并被更多的人所熟知,平台可能更合法。就这点而言,网络治理平台应该接触公众并将他们的任务和成就公之于众。这能够获得群众(公民)的直接理解和支持,符合国际关系透明化的趋势。^[50]

透明也是需要成本的。透明有时会阻碍磋商,而且不可能保证磋商的全部方面都能够透明。作为选择,可以向公民社会(民间团体)成员公开,以提高进程的代表性和透明度。但这不是一个完美的解决方案。更多的参与可能意味着拖延,甚至是管理工作的脱轨。更多的参与并不意味着它实质上成功。巴塞尔银行监管委员会(Basel Committee on Banking Regulation, BCBS)和国际证监会组织(International Organization of Securities Commissions, IOSCO)都有公众评论机制,但是几乎所有评论都来自于行业内部。最后,我们不能假设民间团体自身在各方面是有责任或者代表性的,过程或进程的类型也需要协调。合法性的概念

[49] 胡鞍钢:“中国重塑世界经济地理”,载《社会科学报》2015年11月26日,第1版。

[50] Sean P. Larkin, “The Age of Transparency: International Relations Without Secrets”, May/June 2016, Foreign Affairs website, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2016-04-18/age-transparency>, last visited July 7, 2016.

需要更多的关联性。

总之,G20 首先要承认问责和合法性问题,然后找寻方法解决这些问题。同时,提高透明度的方法可能会对决策制定过程造成阻碍。^[51]

(二)实现 G20 合法性的进路

基于上述全球治理机制合法性的分析,实现 G20 合法性的途径可以是:

第一,获得来自联合国的授权。在联合国框架下世界讨论 G20 的合法性后作出一个承认其合法性的决议。在这一思路中,我们需要深入探究联合国授权的法理基础以及联合国作出其合法性的决议与 G20 及其决议的关系等问题。

第二,直接获得大多数国家的授权。其他国家或者经济体(如东盟等)可以观察员的身份参与 G20。G20 的 FSB 所增设的区域咨询小组(regional consultative groups)使得非 FSB 成员也能参与到 FSB 的管理事务之中就是这一思路的具体设计。

上述两个思路都是基于获得国家同意、民主国家同意或者全球性民主这一全球治理机制的合法性标准。联合国是最广泛代表各成员国利益的全球机制,其所具备的民主性和权威性是任何组织无法比拟的。联合国通过的各类决议可以视为全球性民主的一种体现。所谓全球性民主,有的学者理解为“大多数民主”。有些学者的观点是 G20 有相当强的代表性,这种代表性实现了民主性。第一,G20 成员国代表全球 2/3 的人口以及经济总量的 85%,其中发达经济体成员有 9 个,新兴经济体有 11 个,双方力量基本平衡。而且在地理上每个大洲都有代表,每个成员国无论是在经济还是政治、文化等领域均为有影响的地区性大国。第二,G20 理论上也具有决策效率。虽然 G20 有 20 个成员,但根据不同的发展水平可以分成发达经济体和新兴经济体两组,每一组内部的利益和诉求比较接近,特别是在经济利益方面,通过谈判和妥协达成共识的可能性是存在的。^[52] 如以维护世界安全与和平、推动全球经济与社会发展、倡助人权为宗旨的联合国,其治理模式主要建立在“主权平等”的原则上。在联合国大会上,各国不论大小,每个国家一票。即使如此,联合国的安理会也只有十五个理事国,其中常任理事国与非常任理事国在决策权上有明显区别。而以保障世界宏观经济和国际汇率稳定为职责的国际货币基金组织和以促进发展中国家投资为职责的世界银行,治理模式则模仿市场经济中“公司治理”,以成员国经济规模大小和出资比重来决定各成员国决策权力。^[53] 第三,如果 G20 的措施着实有效,获得国际社会的广泛认可,那么符合国际习惯法上的合法性。G20 在最初推行各种经济方案时并未及时获得较高认受性,但随着其全球治理的有效性被越来越多的国家承认、参与、执行,G20 治理机制就逐渐获得较高的合法性。

(三)提升 G20 合法性的进路

谈及 G20 这一治理机制合法性的提升,还须对 G20 治理的范围进行确定。对于国家而

[51] Claire R. Kelly, Sungjoon Cho, “Promises and Perils of New Global Governance: A Case of the G20”, 243 *Brooklyn Law School Legal Studies Research Paper*, pp. 553—560(2012).

[52] 方晋:“G20 机制化建设与议题建设”,《国际展望》2010 年第 3 期,页 6、19—26。

[53] 洪平凡:“G20 在全球治理中的合法性”,http://blog.sina.com.cn/s/blog_9cc0e68401016prh.html,最后访问时间:2016 年 7 月 7 日。

言,一些权力可以让渡于有形的政府间国际性组织、无形的全球治理机制,而有些权力是难以让渡的。因此,G20若想对合法性进行提升,应当将议题内容暂时限定于经济、金融等领域并逐步拓展至全球气候变化、环保、粮食安全等不涉及国家主权与领土的议题。具体可以从以下几个方面入手。

首先,G20应当在不影响其决策效率的前提下引入更多的利益方(国家或者在一定区域有影响力并受到认可的国际组织)。可行的路径是可以引入一些国家、国际组织以观察员或者非正式成员的身份参与到G20中。如引入东南亚国家联盟、^[54]非洲联盟,^[55]以观察员或者非正式成员的形式参与G20治理,让其对G20治理机制有所认知和参与。目前G20的观察员有世界银行、国际货币基金、欧洲中央银行等。这些机构的职能和G20存在高度重叠,G20与之存在内在竞争性致使其无意助推G20。因此,引入区域性组织列席G20不失为一个可行的方案。对于G20而言,区域性组织在所处地区具有广泛影响和认可,可以帮助G20扩展影响、推进决议;且区域性组织也有跻身全球治理的内在动力。

其次,增强政府间国际性组织、区域性国际组织领导人在G20进程中的作用。政府间国际性组织、区域性国际组织参与G20可能会面临来自各组织内部成员的不确定性压力,阻力不可小觑。作为一种变通方式,可以要求其领导人参与到G20中来。如联合国秘书长或七十七国集团领导人,以及非洲联盟领导人。在某种意义上,他们已被视为包括非洲国家在内的广大发展中国家的利益代言人。如果能够更多地发挥他们在G20中的作用,即使不作为正式成员,也能从象征意义上增加G20的代表性,使G20在成员数量没有大量增加的情况下,能够提高合法性。^[56]

再次,组建一个“非正式机制+多边正式国际组织”的复合型决策执行机制,由G20与专门性多边正式国际组织共建。如世界贸易领域的WTO、世界经济金融领域的世界银行、国际货币基金组织等。可以操作的是,在涉及世界贸易领域的议题时则由G20成员国与WTO商议,在涉及世界经济金融治理和改革方面的议题时则由G20与国际货币基金组织、世界银行商议。达成的决议则分别由WTO、世界银行、国际货币基金组织等予以执行。这解决了G20机制与其他多边正式国际组织之间的竞争问题,也可以通过正式国际组织代表性与合法性高的特点提升G20的合法性。

另外,为全球治理提供公共产品也是增强合法性的一个重要维度。如果现有国际金融治理平台和机制都无法有效解决国际金融体系中的失衡和无序,而G20能够解决这些问题,那么G20就获得了合法性。美元在国际经济舞台上占据的统治地位基于四大支柱:美国经济的霸主地位;美国经济不受财政危机影响的思考;其他世界重要货币拥有国都是美国的盟友(意

[54] 东盟在亚洲经济发展中扮演重要的角色,东盟现在的、成员国有文莱、柬埔寨、印尼、老挝、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国、越南,其还有一个候选国东帝汶,一个观察国巴布亚新几内亚。

[55] 非洲联盟是一个包含了54个非洲会员国的联盟,是属于集政治、经济和军事于一体的全洲性政治实体。

[56] 朱杰进:“非正式性与G20机制未来发展”,《现代国际关系》2011年第2期,页41—46。

识形态一致性和共同安全考量);国际经济治理体系缺乏其他可替代的方案。这四大支柱中的前三个支柱在这次金融危机中都已经严重动摇,以美国为主导的国际经济秩序正在式微。美国之外的国家都在寻找其他替代方案,而这个替代方案的一个重要方面是减少对美元的绝对依赖和重大偏好,因为这种偏好和依赖造成的成本巨大。全球经济秩序已经进入一个“连续性更小、差异性更大、竞争更激烈”的样态。^{〔57〕}可替代方案就是一种国际公共产品,可供比较和选择,通过提供竞争动力,实现优化治理的目标。

最后,提升 G20 治理有效性以实现其合法性的提升。从国际政治的历史经验来看,一个国际机制或组织之所以能够产生和存在,在很大程度上来自其提供公共物品的能力以及国际社会(或国际体系)中各行为体对此产生的赞同程度。因此,作为一个既定的事实存在,G20 的合法性取决于其在治理全球经济上的有效性。如果在应对全球经济危机,促进全球经济增长和稳定上没有发挥有效作用,G20 合法性就会受到质疑。^{〔58〕}因此,G20 治理合法性能否得到有效提升很重要的方面在于今后 G20 议题及决议是否发挥有效作用。这也是 G20 治理机制能够存续下去的关键因素。G20 的 FSB 试图将全球金融监管目标作为国际协调和统一的目标增加了 G20 作为全球实践平台的合法性。如果 G20 措施和规则符合进而成为国际习惯法,G20 就增强了有效性,进而提升了合法性。

治理平台取得的治理效果很大程度上取决于治理平台内部的决策机制。成员国的差异和分歧会降低治理效果和决策效率,而成员国之间的协同和利益分配又取决于平台内部的决策制度。二十国集团的决策是国际协商制和实力决定的结合,仍然没有走出国际治理的传统路径。反观金砖五国,在协调成员国之间差异和分歧方面有了新的实践。在新发展银行的运作中引入了平等分摊出资份额、^{〔59〕}轮流提名银行行长、^{〔60〕}将理事会和董事会主席的提名权分散给不同的成员、^{〔61〕}除总部之外设立不同的区域中心^{〔62〕}等做法,兼顾不同成员之间的利益诉求。应急储备基金更多地被作为金融防火墙的公共产品向各成员国开放,体现出资方对金砖国家整体承担的义务而非收益,遵循了“实力——贡献”原则。治理平台的治理效果还取决于目标的执行和实施,以及执行过程中的监督。这些因素决定了治理平台的公信力。强化各国之间的互相评估以及通过引入国际组织监督的方式,可以鼓励和刺激各国履行达成的共识和作出的承诺,从而提升 G20 的公信力和有效性。^{〔63〕}

〔57〕 “美主导的经济秩序正在消亡”,载《社会科学报》2015 年 2 月 5 日,第 7 版(引述乔纳森·科什纳著:《财政危机后的美国国力》)。

〔58〕 中国评论新闻网:“G20 何去何从?”,<http://hk.crntt.com/crn-webapp/doc/docDetailCNML.jsp?coluid=7&kindid=0&docid=101898101>,最后访问时间:2016 年 7 月 7 日。

〔59〕 金砖银行初始核定资本为 1000 亿美元,初始认缴资本是 500 亿美元,由各创世成员国均摊。

〔60〕 银行首任行长的提名权归印度,行长提名顺序依次为印度、巴西、俄罗斯、南非和中国,换届周期为五年。

〔61〕 首任理事会主席由俄罗斯提名,首任董事会主席由巴西提名。

〔62〕 非洲区域中心设立在南非。

〔63〕 “加强监督提高 G20 公信力”,载《中国社会科学报》2016 年 6 月 3 日,第 3 版(引用了澳智库报告)。

必须指出,G20的存在本身体现了国际权力和势力的转型。这个转型是在金融危机中体现出来的国际均衡向东方的转移以及全球经济中心平衡点向亚洲的倾斜。这说明国际社会已经意识到以中国为代表的发展中国家和新兴国家在当代国际体系中的重要性。^{〔64〕}

世界经济在二战以后长期由发达国家主导和垄断。以中国为代表的新兴经济体在最近30年,特别是21世纪的头15年里,在全球经济治理格局中的地位 and 角色发生重大转变。随着在国际经济格局中的重要性日益凸显,新兴国家已经从传统的国际经济治理的参与者和受惠者向规则和秩序的制定者和设计者转变。这些国家通过G20和其他渠道倡导规则、提出方案、强化内部协调,建立国际共识,推动国际机制和秩序的变革。这种转变带来的不仅是新兴经济体更加活跃、积极和主动参与世界经济活动的姿态,而且(更为重要的是)打破了发达国家在全球经济治理中的话语垄断和议题独断,使得利益博弈朝多元和均衡的方向倾斜,有利于推进全球经济治理规则和体系向公平、合理和稳定的方向发展。

三、后金融危机时代 G20 的定位和前途

(一)G20 与国际经济治理机制的“彼此间依赖”

G20 取代 G7 凸显了全球治理主体和对象所发生的历史性变化。G20 在全球金融危机之后的角色变化标志着二战以后的西方治理开始向西方和非西方共同治理转变。这个变化的关键性机制动力是西方治理全球或者西方治理非西方的模式不但不能优化治理效果,而且引发了治理矛盾。同时,西方国家的治理能力、范式和手段都显示了内在矛盾性和弱化的趋势。在这个转变过程中,金砖五国开始从治理对象转型为治理主体,作为新经济体或新捐助者,提供了传统发达国家以外的新的治理资源和治理能力。这是目前全球治理模式正在经历的转型过程中最主要的变化和特点。

金砖国家机制作为一个国际组织已经成型并运作。它的应运而生恰逢现行体系不明朗之际。现行体系的一个重要特点是由发达国家主导,并主要对发达国家有益。新兴国家认为它们在世界秩序中无法拥有自己应该拥有的位置,这就使得现行国际秩序的基础发生了动摇。新兴国家在全球贸易中所占的比重已经接近一半,从2000年开始,在全球贸易增幅中贡献率近40%。^{〔65〕}但是,他们在国际经济秩序和治理结构中的作用甚微。现行国际体系需要修补,以便新兴国家在国际事务中发挥与其实力相当的作用。修补的重要方面是国际关系的民主化和多边化,即加强国际治理的民主性和多边主义。

西方国家和新兴国家在全球金融危机过程中经济力量的此消彼长影响到这些国家在国际权力体系中的位置,导致了新的结构冲突。即使是西方国家的社会和政治机制也受到外部行

〔64〕 公丕祥:“全球化、中国崛起与法制现代化——一个概要性的分析”,《中国法学》2009年第5期,页17—28。

〔65〕 赵琪:“国际货币基金组织谋求另辟蹊径”,载《中国社会科学报》2015年5月20日,第A03版。

为体的渗透和作用,表现出“彼此之间依赖”所具有的“敏感性”和“脆弱性”,^{〔66〕}对新兴国家产生了依赖,^{〔67〕}出现了之前无法想象的依附状态。^{〔68〕}这种依附关系暗含着某种合作和和谐的可能性。^{〔69〕}这种可能性对西方国家的代价就是治理核心从大国向其他行为体的扩散,治理话语权向其他行为体的让渡。

后金融危机时代,各国的金融危机压力减小、金融问题紧迫性降低,国家推动全球经济治理的动力减弱。以“危机处理者”形象崛起的 G20 试图转变为一个长期的“国际经济合作的主要平台”以保持活力。这要求 G20 能够寻找到合适方法解决因角色转变中所突显的问题。

(二)后危机时代 G20 的问题及出路

G20 展现出成为“国际经济合作的主要论坛”的可能和决心,并开始以之为目标的转型,采取了一系列提高 G20 在全球经济治理中地位的措施,例如 G20 首脑峰会的确立、会议召开频率的确定、特邀参与者的设立、议题范围的扩大等,体现了继续深化 G20 在后危机时代作用的态势。然而本质上是特定国家间非正式对话平台的 G20 如想胜任全球经济治理之责任,仍需提升其合法性。

国际组织合法性涉及代表性和有效性。一方面国际组织的有效性和代表性可以加强其合法性,另一方面代表性与有效性、^{〔70〕}合法性与有效性又因其背后价值取向的不同而存在冲突的可能。尽管 G20 不是正式的国际组织,但 G20 在转型过程中也需要通过提高有效性、代表性以加强自身合法性,处理好其中的冲突。下述两点冲突尤需重视。

1. G20 成员问题——代表性与有效性的冲突及解决

一个全球经济的治理组织如想获得足够的合法性支撑,其成员选择至少需考虑如下因素:第一,成员是否涵盖世界人口的绝大多数;第二,成员在世界经济中的重要程度;第三,成员是否涵盖了世界各区域;第四,成员足够精简,可保证彼此间信任关系存在。^{〔71〕}此笼统的表述就已体现了代表性与有效性冲突的可能,前三点要求都是代表性的体现,成员数量增加有利于前三点的实现,而第四点则基于有效性的考量要求控制成员数目。二者的冲突在 G20 中有着显著体现。

〔66〕 See Joseph S. Nye, “Interdependence and Power”, in Marc C. Genest, *Conflict and Cooperation: Evolving Theories of International Relations*, Harcourt Brace & Company, 1996, pp. 193—196.

〔67〕 全球化也是这种彼此依赖的原因之一。(美)罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力和相互依赖》(第三版),门洪华译,北京大学出版社 2002 年版,页 15。

〔68〕 传统的依赖理论强调第三世界国家对发达国家的依附。(美)斯蒂芬·D·克莱斯勒:《结构冲突:第三世界对抗全球自由主义》,李小华译,浙江人民出版社 2001 年版,页 39。

〔69〕 (美)海伦·米尔纳:“国际关系理论中的无政府状态”,载(美)大卫·A. 鲍德温主编:《新现实主义和新自由制度主义》,肖欢荣译,浙江人民出版社 2001 年版,页 165;刘杰:《经济全球化时代的国际机制的秩序重构》,高等教育出版社、上海社会科学院出版社 1999 年版,页 80。

〔70〕 代表性与有效性的冲突也可在一定程度上归为合法性与有效性的冲突,此处为下文针对成员问题和议题问题分别论述,选择此表述方式。

〔71〕 Robert Wade, Jakob Vestergaard, “Overhaul the G20 for the sake of the G172”, *Financial Times*, 2010, p. 22.

G20 的代表性问题一直备受争论。G20 的代表性沿袭的是联合国最初设计的大国管理制度的机制安排。G20 作为一种非正式对话机制,虽然其成员国的代表性较 G7 已有极大提高,但是仍面临为何世界经济大局要这 20 个经济体来决定的质疑。G20 的成员占据了世界 GDP 的 90%,国际贸易的 80%,世界人口的 2/3。然而,其中一些国家的存在,如意大利等欧洲五猪国,让人质疑其各成员是否具有全球经济重要性;G20 中非洲区域仅南非一国参与,欧洲区域却有五个席位,不平衡可见一斑。各区域的成员挑选也没有一定的选举机制,并不能代表区域集体的利益。总之,G20 没有明确的成员国标准、成员国选择机制,有限成员的代表性广受诟病。

解决 G20 代表性问题的一个路径是扩大成员国数量,但这会与 G20 的有效性产生冲突。因为简单来说,代表性越广,分化的可能性就越大,协调内部各国关系的难度就越大。^[72]《联合国气候变化框架公约》第十五次缔约方会议就佐证了 193 个国家无法组成一个有效的谈判论坛。G20 作为一个采用协商一致原则的非正式性的对话平台,让 20 个成员国良好沟通达成共识已经面临诸多障碍。G20 成员涵盖着利益诉求有着深刻矛盾的诸多国家,金融发达国家与金融发展中国家对金融系统的不同需求、贸易顺差国与贸易逆差国对储蓄的不同看法等都影响着 G20 的决策。继续扩大成员国数量会持续增加决策成本、减弱决策效率。^[73]实际上有效性与代表性(意味着更大合法性)之争自 G20 创始之时就已被纳入考量。主要国家正是经过多次尝试才选择了 G20 的形式。如果扩大成员国数量,G20 很可能重蹈 G33 等覆辙,走向边缘化直至消失。

回避代表性与有效性冲突的路径则是保持现有成员数量,选择其他途径增强组织代表性。具体而言:一是调整内部成员国席位分配;二是机制化标准化扩展战略(outreach strategy);三是引入咨询制度。

对于调整内部成员国分配,一种提议是减少欧洲区域席位,扩大非洲区域席位,将欧洲区域席位限定数量,由欧洲各国共同决定谁来代表。^[74]此种策略对现有 G20 成员冲击较大,实践上很难实行。G20 的扩展战略是 G20 已经实行的邀请非成员国以及国际经济组织参加会议。2009 年起,G20 每次峰会开始邀请不多于 5 个的非会员国参加,其中至少两个非洲国家,西班牙是永久被邀请国。国际组织方面,IMF 总裁,世界银行行长以及国际货币基金委员会和发展委员会主席均会以特邀代表身份参加该论坛活动,G20 通过此举在不扩大自身成员数

[72] 梁士兴:“G20 难以演变为国际组织”,http://paper.dzwww.com/jjdb/data/20101110/html/5/content_1.html,最后访问时间:2016 年 6 月 7 日。

[73] P. Subacchi, S. Pickford, “Legitimacy vs Effectiveness for the G20: A Dynamic Approach to Global Economic Governance”, http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/1011bp_subacchi_pickford.pdf, last visited July 7, 2016.

[74] B. Carin, P. Heinbecker, G. Smithetc, “Making the G20 summit process work: some proposals for improving effectiveness and legitimacy”, <http://www.cigionline.org/publications/2010/6/making-g20-summit-process-work-som-proposals-improving-effectiveness-and-legitim>, last visited Nov. 7, 2014.

量的情况下,扩大了参与度从而缓解了自己的代表性问题。但是,目前国家邀请并没有明确具体的标准或选择机制,G20 讨论资料的不公开也使得这些被邀请国在参与过程中能够发挥多大的作用难以为外界知晓。此外,能否邀请到代表其区域集体利益的非成员国令人质疑。针对此问题,G20 可以通过机制化非会员国邀请策略,采用明确的可信服的标准或轮值等方式来提高邀请的透明度,明确被邀请国的权利与义务以有利于获得更广泛的国际认可。

咨询制度是能达到双赢的一种解决路径。与邀请非成员国参会的数量限制不同,咨询机制在一定程度上可以不受严苛的数量控制。通过向相关国际多边组织、非政府组织、非成员国等咨询,使 G20 有途径向 G20 之外传达意见以弥补 G20 代表性不足所造成的问题。这些国家、组织的参与度越高,G20 的宣言、共识就越可能被认可,获得执行,提升 G20 的有效性。^[75]

传统全球经济治理模式还缺乏民主性,缺乏平等及相互尊重的和谐因素,不能促使所有国家为了实现共同利益和促进合作而达成普遍共识。但是全球经济治理体系民主性成分的增加又存在现实难度,这是因为不同经济发达水平的国家对国际社会的贡献存在差异,通过一国一票的方式实现形式上的民主并不可行。比较有操作性的做法是加强程序性民主,扩大新兴经济体和发展中国家参与治理的渠道和方式,^[76]这可以在两个方面着力:一是注重规则和制度设立;二是增加话语权和议题设置权。已经有学者设计,在 G20 机制的基础上设立国际经济合作组织,引进世界贸易组织的争端解决机制,以此作为全球经济治理法治化的进路。^[77]

2. G20 议题范围问题——合法性与有效性的冲突及解决

G20 的有效性有着自身固有的缺陷。由于二十国领导人的参加,G20 所达成的初步共识比诸多条约文本能更快地在各国国内立法中得以体现。但 G20 不是依据国家间条约建立的国际组织,没有自己的基本文件或者宪章,其决议对于成员国没有法律约束力。这些宣言本身也并不试图成为国家间的条约,不会加诸成员国国际法上的义务,也就无从真正落实。如峰会确定的反对贸易保护主义、结束多哈回合谈判等承诺均未兑现。同时,G20 的很多共识依赖 IMF 等实施,而 IMF、世界银行自身的决策流程限制了这些共识的推进。虽然 G20 成员在这些组织内的巨大话语权在一定程度上提供了保证,但这种保证也因缺乏刚性而难以得到落实。例如,在解决欧债危机的问题上,G20 通过了 IMF 向欧洲贷款的救助方案,因 IMF 关于贷款发放的规则仍须遵守,而限制了 G20 方案的落实。

面对建立长效执行机制的复杂性和长期性,G20 也只能将议题限制在成员国感兴趣的^[78]并且有足够能力影响世界相关领域决策的范围内,以提高成员国达成共识并实现共识的机率,例如经济(成员占世界 GDP 的 90%)、贸易(成员占据国际贸易的 80%)。同时 G20

[75] Ibid.

[76] 刘敬东:“全球经济治理新模式的法治化路径”,《法学研究》2012 年第 3 期,页 199—208。

[77] 同上注,页 199—208。

[78] Daniel D. Bradlow, “Reforming Global Economic Governance: A Strategy for Middle Powers in the G20”, <http://www.voxeu.org/article/reforming-global-economic-governance-strategy-middle-powers-g20>, last visited Dec. 6, 2014.

的议题由轮值主席国挑选,以保证议题的灵活性与开放性,这是对保证议题在成员国内的参与度的一种措施。另外,过宽的议题范围使得 G20 与现有的国际组织如联合国产生更多的重合交叉,两种机制很可能就此产生竞争性互动。G20 作为一个非正式国际组织很难竞争过具有较好强制力的正式国际组织,有可能走向边缘化、丧失有效性。^{〔79〕}

合法性是加强国际治理体系有效性的重要因素。这方面典型的例子是自上世纪九十年代开始就不绝于耳的关于 IMF 合法性危机的讨论。合法性又是主观性强的概念,既取决于主观认知,又取决于在决策和局势中的影响力。比如,联合国的影响力取决于是否存在“合法性赤字”,在成员国政策合法化过程中是否发挥重要性或扮演一定角色。^{〔80〕} 国际金融治理体系语境中的合法性其实是政策可信度(policy credibility)。IMF 面临的合法性危机的根源是 IMF 内部欧美国家和其他国家之间存在着“不对称依赖”(asymmetric dependence),以及由此引发的 IMF 动员力量的“硬实力”(hard power),而不是国际组织通过政治合意和共同意愿所产生的“制度声誉”(institutional prestige)。^{〔81〕} 上世纪九十年代以来,以美国为核心的发达国家利用在国际组织中的优势地位,持续弱化其他成员国的地位。对参与主体的不平等对待直接削弱了 IMF 的合法性和有效性。IMF 显示的治理缺陷说明国际金融治理体系不能过于依赖个别大国,而削弱国际治理平台的代表性和对国际事务的协调能力。

然而此种安排却与 G20 的合法性有碍。第一,议题没有连贯的核心主题或目标而是交由轮值主席国完全视情况而定,这就提出了为什么要讨论金融监管而不讨论就业率之类的问题。例如,目前 G20 的很多议题来自 G8,并最后附和了 G8 的立场、需求,如 AML-CFT、IMF 对标准的监督、债务减免的问题,并未真正体现发展中国家的议题需要和利益诉求。^{〔82〕} 后金融危机时代的 G8 与发展中国家对话的需求减弱,可供主席国选择的、需要紧急充分讨论的议题更少,在相对不紧急的议题中并未有选择标准。第二,将议题限定在成员国占据相对优势的经济领域(G20 中的发达经济体具有传统优势地位,新兴经济体又有较快的经济增长、较强的经济实力),由该领域的既得利益者讨论制定相关政策,会降低其合法性。而纳入广大非成员国所关心的议题,可以提高 G20 的合法性。正如一些学者假设的,IMF 和世界银行若将人权、社

〔79〕 P. Heinbecker, “G20 Relations with the UN, Other Institutions and Major Issues”, <http://www.kdi.re.kr/upload/15230/2-17.pdf>, last visited Nov. 7, 2013; “The New Dynamics of Summitry: Institutional Policy and Political Innovations for G20 Summits”, <http://www.cigionline.org/articles/2010/05/new-dynamics-summitry-institutional-innovations-g20-summits>, last visited Nov. 7, 2013.

〔80〕 “联合国‘合法性’取决于成员国——访美国西北大学副教授伊安·赫德”,载《中国社会科学报》2015年9月18日,第4版。

〔81〕 Steve Unay, “The Quest for Rejuvenated Legitimacy: The Rise and Protracted Demise of the IMF as A Global Actor”, 22 *International Law and Politics*, 77(2010).

〔82〕 Leonardo Martinez-Diaz, “The G20 after Eight Years: How Effective a Vehicle for Developing-Country Influence?”, <http://www.brookings.edu/research/papers/2007/10/17development?e=1>, last visited Nov. 7, 2013.

会、文化权利等纳入新自由主义结构调整计划,计划则更易通过合法性审查。^{〔83〕}

上述合法性和有效性的冲突也存在一些可以操作的领域,如温室气体排放问题。G20 成员占全球温室气体排放量的 84%,这也是诸多非成员国所关心的问题。G20 在保持议题范围相对集中的同时也确实从 2010 年起开始关注气候问题,一定程度上佐证了 G20 可能已经意识到议题范围的扩大对其合法性的益处。面对上述合法性和有效性的冲突,笔者认为,长期来看,除了寻求可操作领域还可以利用上文所提的咨询机制。通过向人权机构,气候组织等咨询,在制定金融、经济领域决策时充分考量以上因素,提升合法性。另一种可能是通过邀请其他领域的国际组织的代表参加讨论,提升 G20 内部的讨论、决策透明度也有利于其合法性和有效性。一方面讨论文件、记录中对于人权、气候等考量可辅证合法性,另一方面讨论分析有助于非成员国认可、执行 G20 的决策从而提升有效性。

治理议题的扩展是大国、国际组织和国际治理平台获取合法性和提高治理有效性的重要工具。首先,这是由国际治理的复杂性决定的。其次,国际规则和秩序的变量都影响规范的革新,但是“有拘束力的法律规范只能通过合法的程序以及有价值的实体内容的结合而产生”。^{〔84〕} 以中国为例,中国正在通过区域治理议题的设置重新取得亚洲地区的领导地位。中国在 2014 年 11 月召开的 APEC 会议上,作为主办国宣布了一系列旨在帮助其成为未来亚洲中心的措施,如设立亚洲基础设施投资银行、推进“丝绸之路”经济带和发展亚太自由贸易协定(FATTP),展现了治理议题设立的能力。为了增加议题的现实性和可实现性,APEC 合作进程还吸收较少涉及经济主权让渡、政治敏感度低、更容易产生实际合作成果的互联互通作为合作议题。^{〔85〕} G20 安塔利亚峰会的主题是“共同行动以实现包容和稳健增长”,^{〔86〕}将议题从国际金融货币体系改革、包容性增长扩展到能源、发展和反腐败等非传统性议题。峰会还采取“对接”方式参与联合国 2030 可持续发展议程。^{〔87〕} 就 G20 而言,讨论议题的扩大化与 G20 功能转变有密切关系。G20 已经从初期的危机应对朝长效治理机制转型,从周期性政策向结构性政策转变。这个转型历程必然引起治理工具和议题的转变。

即使是金砖五国这样的后起治理平台,也在不断推进在广泛的战略性和全球性的议题上展开深度合作。在 2014 年的巴西峰会上,金砖国家发表的宣言就“国际和平和安全问题”“非洲危机快速反应能力”“国际外空行为准则”“反对恐怖主义”“打击网络犯罪”“气候变化”等数十个“政治——安全——社会——文化”等领域具有全球性影响的问题发表了金砖五国国家的看法,形成了协调和相对一致的政策立场。这不仅对深化国际多边合作平台的独立性和影响

〔83〕 Rajesh Swaminathan, “Regulating Development: Structural Adjustment and the Case for National Enforcement of Economic and Social Rights”, 161 *Columbia Journal of Transnational Law*, 37—161 (1998).

〔84〕 Stephen J. Toope, *Emerging of Governance and International Law*, Oxford University Press, 2011, p.103.

〔85〕 “中国与 APEC 互联互通”,载《社会科学报》2015 年 2 月 5 日,第 7 版(引述李文韬在《南开学报》上的文章)。

〔86〕 “习近平抵达土耳其出席 G20 峰会”,载《解放日报》2015 年 11 月 15 日,第 1 版。

〔87〕 朱杰进:“两大发展议程‘相遇’ G20 应‘对接’联合国”,载《解放日报》2015 年 11 月 16 日,第 3 版。

力至关重要,而且更容易产生凝聚力和认受性,发挥平台的治理效果。G20可以继续推动发达国家履行国际义务,实施对最不发达国家给予免关税、免配额的待遇,推动国际金融机构促进减贫功能,在粮食安全等领域继续加大投入,缓解南北发展之间的失衡。^{〔88〕} 联合国开发计划署于2015年6月26日发布了最新报告《全球经济治理再平衡:2015年后中国和G20面临的机遇》。《报告》指出,中国应将发展作为2016年G20峰会的重点议题,并利用峰会主席国的地位制定一份以发展为中心的议程。《报告》强调可持续发展目标是应对全球经济治理所面临挑战的必要解决办法。《报告》呼吁国际社会反思体制架构在全球经济活动中的作用,为实现可持续发展提供机制便利。具体而言,联合国开发计划署鼓励G20成员国加入中美气候变化联合声明,推动绿色经济,鼓励G20国家承诺帮助其他发展中国家。此外,《报告》呼吁建立一个行之有效的全球经济架构。中国应该在布雷顿森林体系与亚洲基础设施投资银行、金砖国家开发银行等新兴经济机构建立统一和协调的关系。^{〔89〕}

治理议题泛化已经成为一个国际组织或治理平台的重要发展趋势。许多国际组织已经不再拘于传统安全或经济问题。比如,金砖五国也在深化发展议程,在气候变化、国际货币基金组织改革、反恐、网络安全等全球治理重点问题上密切协调,维护新兴市场国家和发展中国家的共同利益。治理议题的扩展也可以促进G20内部新兴国家以及G20同其他国际组织的功能互补。

四、初步结语:挑战和展望

重塑国际体系是我们时代的终极挑战。^{〔90〕} G20机制的建立标志着发达国家主导全球经济治理的时代已经结束,全球经济治理进入多元时代。^{〔91〕} 本质而言,布雷顿森林体系到G20体系的变迁是“规范管理下的变迁”,而不是在原则和规范层面的“规范本身的变迁”。^{〔92〕} 但是,后金融危机时代的G20仍然是一种有别于布雷顿森林体系的新兴体系,这个体系的主要特点是非正式性、软法性、弱官僚性和次多边性。^{〔93〕} 这个体系也是第一个发达国家和发展中国家平等参与和决策的国际经济合作机制,是一个全球经济基础上的共享机制。

G20历次峰会一直朝着恢复增长、促进贸易、扩大投资和完善治理的方向迈进。但是,G20在后危机时代面临着转型的巨大挑战和可能。G20的代表性、合法性、有效性、法律性和强制性都面临着诸多问题,有待调整、充实、扩展和升级。从短期来看,提升G20内部透明度有利于G20的进一步发展,长期而言,G20仍需要完善扩展策略或建立咨询机制等以实现成

〔88〕 毛莉:“为全球经济治理贡献中国智慧”,载《中国社会科学报》2015年6月17日,第1版。

〔89〕 冯黛梅:“将发展作为2016年G20峰会议题”,载《中国社会科学报》2015年7月1日,第12版。

〔90〕 Henry Kissinger, *World Order*, Penguin Books, 2014, p. 371.

〔91〕 毛莉:“为全球经济治理贡献中国智慧”,载《中国社会科学报》2015年6月17日,第1版。

〔92〕 John Gerard Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, *International Organization*, 379—415(1982).

〔93〕 王达:“中国的新探索世界的亚投行”,载《中国社会科学报》2015年7月23日,第1版。

为全球经济治理主要平台的目的。

G20 代表了全球性治理框架重构进程的一个重要维度、过程节点、局部尝试和制度修整,本质上不是一个完整的替代性方案。G20 能否进入以联合国为核心、以规则为基础的国际治理体系等级框架取决于 G20 的改进和改造之路。国际金融治理和国际经济秩序总体处于演进之中,这是一个随着经济霸权的衰落^{〔94〕}而更加开放(或多边)的体系。国际金融经济治理的总体趋势是向高水平 and 平衡化的体制演进。^{〔95〕}

Abstract: The global economic governance system is undergoing transformation in the aftermath of global financial crisis while we are witnessing a new round of global economic downturn. The mode, means, power arrangement, target, rules, and coordinative mechanism of the global economic governance system are under the pressing pressure to evolve. China is to host the 11th G20 Summit in Hangzhou on September 4 2016 with the key them of constructing an innovative, vibrant, connected and inclusive world economy. Against this backdrop, this article is to discuss the importance and key routes of strengthening the legitimacy, representativeness and effectiveness of G20 through a mixed lens of international economic law and international relations.

Key Words: International Economic Governance; International Economic Law; International Relations; Global Governance

(责任编辑:唐应茂)

〔94〕 Robert O. Keohane, “The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes 1967—1977”, in Ole Holsti et al eds., *Changes in the International System*, Westview Press, 1980.

〔95〕 Ruggie, supra note 92.