更好发挥G20会议全球治理成效的思考

◎丁工

摘要: G20是国际经济合作与全球治理的重要机制,它在未来的发展面临合法性和有效性两个突出问题。破解和克服这两个问题的重要途径是通过内外协调来实现,即通过外部协调加强与全球及地区性多边机构的联系,通过内部协调深化不同利益群体的内聚力。

关键词: G20机制; 突出问题; 内外协调

中图分类号: F113

文献标识码: A

20国集团(G20)建立于20世纪90年代末亚洲金融危机后,最初为各国财长和央行行长聚在一起讨论全球经济、财政和金融问题的一项机制。2008年金融危机后,G20部长会议升级为首脑峰会,全球治理首要机制开启了由G7向G20的变迁。目前二十国集团领导人自2008年以来已经举行了8次会议,基本完成危机应对型向长效治理型机制定位的过程转变,同时改革协调机制、提高机制效率仍然是G20急需思考的课题。

问题提出

G20机制未来发展主要面临合法性和有效性两个问题。即一方面尽管G20代表着全球国内生产总值的90%、世界人口总数的近70%、国际贸易总量的85%,但仍有174个国家不是它的成员,如果不能照顾到其他国家或集团的利益,G20机制将失去其合法性和公信力;另一方面G20由社会制度、政治体制、发展道路、文化价值、经济模式和国情各异的多个独立单位组成,如不能协调理顺好各方关切,不但无法形成合力还会严重削弱G20作为全球治理首要机制的治理效益。因此,与G20发展战略紧密相关的合法性与有效性问题,需要从机制外部加强与其他全球及地区性多边机构的联系协调,从机制内部深化不同利益群体的内聚力,通过内外协调实现G20联动

是破解、克服上述弊端的重要途径。

改进措施

1.内部协调

(1)完善部长理事会和专门委员会制度。目前 G20的运作模式主要由最高领导人峰会、协调人高官 会、双部长会、涉及工商界、劳工和学者等领域的 参与工作组等分层进行。如2014年澳大利亚峰会之 前曾举办包括财政部长、贸易部长、就业部长、协 调人、财长副手会议和专题工作小组会议等在内的 多场热身会。可在此基础上探索部长理事会和专门 委员会模式,设立关于经济、科技、环境和能源、 司法等不同领域的常设专业委员会机制, 由相关理 事会领导专门委员会事务, 而专门委员会向部长理 事会提供政策咨询和业务参考, 部长理事会讨论通 过相关政策建议后递交领导人峰会, 再由部长理事 会具体实施、执行后续议案, 形成领导人峰会、部 长理事会与专门委员会高低搭配的格局。鉴于G20主 要议题还基本集中于财金领域,因此G20部长理事 会可以实行双长(财政部长和央行行长)轮值负责 制,即由该年峰会主席国的财长和行长作为部长理 事会的轮值主席,负责召集和主持本年G20部长理事 会工作。此外,还可以建立若干区域委员会,由相 应区域委员会负责协调、联络与区域性多边组织的

交流,使代表更多地区力量的声音能够反映到G20峰 会上,增强G20机制的合法性和代表性。

- (2)注重G20内不同版块之间的协调。G20是 由G7选定的国家组成的俱乐部,国际金融危机后 G20逐渐崛起为全球治理的主导机构。在G20机制 中除包括当今世界所有的传统既成大国和后起新晋 大国外,还增加了澳大利亚、墨西哥和韩国等数个 中等强国。新兴大国和中等强国加入该机制从一定 程度上改变了传统西方大国主导国际事务的局面, 也使该机制的权力基础更广阔、更深厚、更有地域 平衡性和文明多样性。目前G20大致分成三大类国 家:西方七国(G7)、金砖五国(BRICS)和中等 强国。自2012年6月以来, "金砖五国"和"西方七 国"分别举行"G20大峰会前的小峰会",就全球 治理的重大议题预先协调立场,标志二十国集团机 制在某种程度上已经成为两大集群交锋博弈的"战 场"。由于三类国家各自价值取向、利益关切不 同,对G20战略作用和发展方向的理解认识和目标意 愿就会产生分歧,而G20机制有效运作必然需要上述 三类国家的有机互动。因此, G20需要注重内部协调 三股力量, 使之做到通力合作, 努力将三大版块的 利益诉求形成汇合点。
- (3)建立协调理事会制度,充实协调人的执行作用。目前G20没有常设秘书处机构,由"三驾马车"(前任、现任和候任轮值主席国共同合作组成三方会议)代行临时秘书处的职能。"三驾马车"机制虽然在一定程度上能够确保G20相关议程、决议的落实和延续,但优先议题的选择很大程度上取决于现任主席国的偏好和形势发展,导致前期的治理成果往往缺乏持续性。建议由各成员国协调人组成G20协调理事会作为工作和办事机构,负责编写准备讨论的决议草案和会务协调工作以及会后将要付诸实施的政策文件。该协调理事会日常事务性工作受"三驾马车"领导、对最高领导人会议负责,同时指导、管理下属的工商峰会(B20)、社会峰会(C20)和劳工峰会(L20)等咨询性工作小组。
- (4)细化会议日程,精简商讨议题。为避免 G20出现会期拖沓、议题臃肿的情况,G20会议议程

可以设置明确固定的时间,如就每次会期天数、主要活动个数和参会代表讨论发言的时间等设定一个需要严格遵守的限制规则,并在此主体流程之外预留少部分议程和时间给主办方作为机动。同时,确定每次G20商讨议题数量的最高限值,防止出现议题泛化但最终却议而不决、决而不行的问题。

2.外部协调

- (1)构建区际联席对话伙伴机制。由于G20成 员构成仍有局限性,如何使非G20会员国家参与机 制进程是未来议程安排中需要考虑的重要事项。当 前,每次G20峰会东道国基本都会邀请部分区域组织 代表列席会议, 但受激地区多边机构的名单大多由 当年轮值主席国选定,因此区域性政府间组织参会 情况时常出现逐年变动,并且主办国一般倾向于邀 请与自身所处地区或与己联系紧密的区域性多边组 织与会。目前各个区域基本都已拥有能够整合地区 力量的多边组织, 可根据地缘板块划分固定由相应 几个区域组织代表列席每年G20例会,如东南亚地区 的东南亚国家联盟(ASEAN/东盟)、非洲地区的非 盟、亚太地区的亚洲-太平洋经济合作论坛(APEC/ 亚太经合)、中东地区的阿拉伯国家联盟、南亚地 区的南亚区域合作联盟、拉丁美洲地区的拉美与加 勒比共同体、大洋洲地区的太平洋岛国论坛(PIF) 等,进而建立起G20与区际联席伙伴对话模式。
- (2)继续深化与全球性多边机构的合作。目前G20已经基本与联合国、金融稳定委员会、经济合作与发展组织、世界银行集团、国际货币基金组织和世界贸易组织等国际多边机构形成良好的互动关系,但G20同联合国教科文组织、粮食及农业组织、国际劳工组织和世界卫生组织等联合国各专职及附属机构的联系相对较少,交流协调程度偏低,这在一定程度上限制G20在上述议题上的实际治理功效。因此,可以在每年G20召开部长理事会之时,定期邀请联合国专业职司机构负责人参与相应专业部长会议,实现G20与联合国这两大全球性组织在决策和执行层面的并行互动。

(作者单位:中国社会科学院国家全球战略智库)

DOI: 10.13561/j.cnki.zggqgl.2016.04.019 ▮编辑: 田佳奇