

非正式集团、大国协调与全球治理

韦宗友

摘要 当前全球治理出现了三类平行非正式集团,分别是西方大国主导的非正式集团,如 G8和 G8+ 5 发达国家与新兴经济体平等协商的非正式集团,如 G20 以及新兴大国内部组成的非正式集团,如 IBSA 和 BR ICs 等。这些非正式治理集团的涌现,反映了全球权力转移以及全球治理体系发生的变化,是国际社会为应对日益庞杂、严峻的全球性问题进行的制度创新,也是新兴大国群体性崛起,以集团身份参与、改进全球治理的重要进程。在可见的未来,这些非正式治理集团将共存、共处,并与正式国际组织一道成为全球治理的重要组成部分。

关键词 非正式集团 大国协调 全球治理

非正式集团 (informal groupings) 的涌现是当前全球治理的一个重要现象。除了创始于 20 世纪 70 年代的七国集团外,近年来涌现的印度、巴西、南非三国对话论坛 (IBSA), 中国、印度、巴西、俄罗斯“金砖四国” (BR ICs) 峰会, G8+ 5 进程, 以及最近风头正劲的 20 国集团, 成为全球治理体系中新崛起的重要力量。与联合国、国际货币基金组织、世界银行等正式的国际组织相比, 这些新涌现的全球治理行为体的一大特征就是其“非正式性”, 即不具有严密的组织和章程, 主要通过定期或不定期的领导人峰会进行沟通、协商与合作, 共同解决地区或全球性问题。而且与既有的“西方国家俱乐部”性质的七国 / 八国集团不同, 这些新涌现的协调机制的一个重要特征是新兴大国在其中扮演积极作用, 反映了新世纪全球治理的新现象及新趋势。

* 韦宗友, 上海外国语大学国际关系与外交事务研究院副教授 (上海 200083)。

** 本文系作者主持的上海外国语大学校级重大项目“当代外交类型研究”阶段性成果, 本文的写作亦得到上海市浦江人才计划以及上海外国语大学 211 工程第三期项目资助, 特此致谢。同时感谢本刊编辑及匿名评审对本文提出的宝贵修改意见。

一、全球治理非正式集团的概念解读

冷战结束以来,全球治理体系面临日益增长的压力:一方面,以中国、印度、巴西等国为代表的新兴大国的群体性崛起,正在日益改变全球经济乃至政治版图,推动国际体系朝着多极化方向发展;另一方面,全球金融危机、气候变化、恐怖主义、减贫与发展等层出不穷的全球性问题,让联合国、世界银行、国际货币基金组织、国际原子能机构等全球治理机制不堪重负,出现严重的治理“赤字”。^①美国《华盛顿邮报》曾在一篇社论里指出,在应对日益增多的全球性问题时,现有国际治理机制“已经失去前进的动力”,“国际制度的僵化和裹足不前令人震惊”。^②时任联合国秘书长安南也曾直言不讳地指出了联合国在冷战后面临的治理困境:“在很多方面,我们目前的规则和条例都无法适应当前的需要:实际上它们已经令联合国无法有效地开展工作。”^③在此背景下,一种被部分学者称为“非正式集团”的治理模式日益受到青睐,成为当前全球治理中的一大突出现象。这些非正式集团,多半由一些具有体系影响的地区或全球性大国组成,就特定议题或彼此关心的重大全球或地区性议题举行磋商,协调立场,做出承诺。

据柯顿(John Kirton)、普兰特(Jochen Prantl)、哈吉纳尔(Peter H ajnal)、彭蒂娜(Risto Penttila)、伍兹(Ngaire Woods)等西方学者的研究,与正式的国际组织相比,当前涌现的非正式集团具有如下一些特征:第一,在组织结构上,这些非正式集团没有严格的等级制组织架构和组织章程,也没有常设秘书处,只是相关国家的首脑、部长或其私人代表定期举行会议,就相关问题进行平等磋商、协调,会议也往往在相关国家轮流举行。换言之,其组织形式相对灵活、松散,没有一套固定的“班子”,体现了“非正式性”;第二,议题具有一定的开放性。与世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行等功能性国际组织不同,这些非正式集团的议题往往不固定,而是针对彼此关切的或当时迫切的问题进行磋商讨论,多半是形势决定议题,议题领域可以涵盖政治、经济、安全等各个方面。即便有些非正式集团在成立之初曾围绕某个特定议题,但随着时间的推移,其议题领域也会因形势发展而不断拓展;第三,协商型“决策过程”。集团成员通过协商方式就相关议题达成共识或协议,而非通过严格的投票程序;第四,达成的协议不具有严格的法律约束力。这些多边会议的结果或成果多以公报、宣言、声明、总结、报告等形式出现,更多地传达了与会国家的一

^① Colin I Bradford Jr and Johannes F. Linz eds, *Global Governance Reform: Breaking the Stalemate* Washington DC: Brookings Institution Press, 2007, p. 4. The United States National Intelligence Council and European Union Institute of Security Studies, *Global Governance 2025: At a Critical Juncture*, September 2010, pp. 1-40.

^② 转引自 Peter C. Heapp, *Globalization and Summit Reform: An Experiment in International Governance*, New York: Springer, 2008, pp. 8-10.

^③ *Ibid.*, p. 8.

种集体意愿、承诺、目标宣示和“共识”，而非具体的具有硬法律约束力的行动方案。^①它体现的是一种集团的“融洽气氛”和“良好意愿”，而非字斟句酌的法律精神。

冷战后非正式集团的兴起，固然与既有正式国际组织的改革陷入僵局或停顿、新兴大国群体性崛起密不可分，然而不可否认的是，非正式集团松散的组织结构、灵活的议事日程、共识式的软约束在全球治理上所具有的“比较优势”，顺应了冷战后全球化背景下全球治理的多元化趋势。^②它摆脱了传统正式多边组织的官僚化和强制性，在较为宽松、非正式的对话环境下，就共同关心的议题进行磋商与交流，便于相关“利益攸关方”达成共识，从而采取集体行动。正如一些学者所言，它的优势在于，“在很多方面……为体系内重要国家提供一个进行辩论的非正式论坛。它没有宪章、投票，或具有法律约束力的决定，成员国平等互动。它强调的是在重要议题上达成共识，鼓励成员国自由辩论而非照本宣科。”^③

概言之，这种非正式治理集团是一种典型的大国协调，是主要大国采取会议外交的方式，就彼此关切的重要政治、经济乃至安全议题定期磋商、交流与合作，汇聚并达成共识，就相关问题采取共同行动，以期化解危机、解决问题以及避免类似问题的重演。它强调的是大国责任和多边平等协商，反对消极无为，也反对咄咄逼人的单边主义。正如加拿大多伦多大学八国集团研究中心主任柯顿所言，七国/八国集团（以及20国集团）是历史上大国协调外交的当代体现，体现了协调外交的一些根本性特征：彼此独立、平等的大国为共同应对危机而结成的排他性集团，通过制度化的峰会外交提供国际秩序及体系稳定。^④当然，与历史上典型的大国协调——欧洲协调相比，当下的大国协调带有明显的时代特征。首先，从成立的背景看，历史上的欧洲协调是霸权战争的产物，是在一场肆虐全欧的拿破仑称霸战争之后，由当时欧洲反对拿破仑霸权战争的主要盟国英国、俄国、奥地利、普鲁士，以及战败后恢复君

① Leonardo Martínez and Ngaire Woods, *Networks of Influence? Developing Countries in a Networked Global Order*, Oxford: Oxford University Press, 2009, pp. 1—18; Peter I. Hajnal, *The G8 System and G20: Evolution, Role and Documentation*, Burlington: Ashgate, 2007, pp. 1—84; Peter C. Heap, *Globalization and Summit Reform: An Experiment in International Governance*, p. 8; Risto Penttälä, *Multilateralism Light: The Rise of Informal International Governance*, pp. 1—41, http://www.jarosz.edu.pl/LSC_materialy/articles/penttala_essay_ju09.pdf; Jochen Prantl, *The UN Security Council and Informal Groups of States: Complementing or Competing for Governance?*, New York: Oxford University Press, 2006, pp. 3—10; Jochen Prantl, “Informal Groups of States and the UN Security Council”, *International Organization*, Vol. 59, No. 3, Summer 2005, pp. 559—592; John English, et al., eds., *Reforming from the Top: A Leaders' 20 Summit*, New York: United Nations University Press, 2005, pp. 1—96, 141—168.

② Ngaire Woods, “The G20 Leaders and Global Governance”, paper presented at the G20 Seoul International Symposium “Toward the Consolidation of G20 Summits: From Crisis Committee to Global Steering Committee”, Seoul, Korea, September 27—29, 2010, pp. 3—10.

③ James Powell, et al., *The Group of Twenty: A History*, 2008, p. 24, http://www.g20.org/Documents/history_report_dml.pdf.

④ John Kitton, “Contemporary Concert Diplomacy: The Seven Power Summit and the Management of International Order”, paper prepared for the Annual Meeting of the International Studies Association and the British International Studies Association, London, March 29—April 1, 1989, pp. 3—4; “The G20: Representativeness, Effectiveness and Leadership in Global Governance”, in John Kitton, et al., eds., *Guiding Global Order: G8 Governance in the 21st Century*, Aldershot: Ashgate, 2000, pp. 143—172.

主制并重新融入欧洲体系的法国共同组成的全欧范围的大国协调。^①而当前的大国协调并非大战之后的产物,而是在经济全球化加速推进、金融危机频频爆发以及新兴大国群体性崛起的大背景下成立的,由体系内重要国家组成的多个平行的大国协商机制。其次,就协调的内容而言,欧洲协调主要解决的问题是避免类似霸权战争的重演,就危及整个欧洲安全的主要议题(包括战争、和平以及国内革命)进行大国协调,防止单边行动,特别是防止单边拓展领土。^②而当前的大国协调更多地关注“低政治”议题,如在经济全球化加速推进的背景下,如何预防经济危机,促进世界经济均衡、可持续增长,如何消除贫困和发展的不平衡,如何集体应对全球气候变暖,如何改革全球经济治理体系以反映变化了的国际权力格局等等。当然,这也会涉及一些政治与安全议题。再次,就协调的主体和地理范畴而言,顾名思义,欧洲协调其成员是欧洲大国,协调的范围也主要集中于欧洲。而当前的大国协调,在成员构成上则呈现出多元化特征:既有西方大国的“俱乐部”,也有西方大国与新兴大国共同协商的非正式集团,也有新兴大国内部构成的非正式集团,协调的范围覆盖全球。

二、平行的大国协调:全球治理三类非正式集团的实证研究

在冷战后涌现的诸多非正式集团中,大致存在三类平行的大国协调:一类是西方大国内部或西方大国主导的协调,如 G8和 G8+ 5,^③第二类是发达国家与新兴经济体之间的协调,如 20国集团,第三类则是新兴大国内部的协调,如 IBSA 和“金砖四国”峰会。这三类大国协调的“共存”,反映了当前国际体系正在发生的权力转移以及全球治理体系面临的新挑战和新趋势。

(一) 西方大国主导的协调: G8+ 5

当前国际体系中的主要国际制度(正式的国际组织以及非正式的国际机制)都是美国(及西方世界)在二战后或更长的历史时期内创设的,反映了美国(及西方世界)在国际体系中的结构性霸权,西方世界在国际制度创设上依然握有主导权。尽管随着冷战后特别是新世纪国际权力格局的变化,西方大国开始注意与非西方大国展开“对话”,甚至还将俄罗斯纳入七国集团,提升既有国际制度的弹性和包容性,但其主导国际制度创设的意愿依然未变。G8+ 5就是这一矛盾心态的产物。G8+ 5是指八国集团在其召开峰会期间邀请中国、印度、巴西、南非及墨西哥五个发展中大国进行对话的非正式论坛。它开始于 2003年,当时八国集团峰会主办方法国邀请了包

^① Paul W. Schroeder: *The Transformation of European Politics 1763—1848*, Oxford: The Oxford University Press, 2003, pp. 517—636. Robert Jervis: “Security Regimes”, *International Organization*, Vol. 36, No. 2, Spring 1982, p. 364.

^② Richard B. Elnod: “The Concert of Europe: A Fresh Look at an International System”, *World Politics*, Vol. 28, No. 2, January 1976, pp. 163—166.

^③ 限于篇幅,本文主要考察 G8+ 5,对 G8 不做考察。

括中国、印度、巴西、南非以及墨西哥五个发展中大国在内的总共 12 个发展中国家, 参加南北领导人非正式对话, 就全球经济的可持续发展、安全等问题加强沟通、协商与合作。2005 年英国举办八国集团峰会时, 再次邀请上述五国参加八国集团与发展中国家领导人非正式对话, G8+5 机制正式形成。在 2007 年德国举办的八国集团峰会上, 这一对话机制发展为“海利根达姆进程”, 邀请上述五个发展中大国就“知识产权、投资、发展以及能源效率”等具有全球意义的“结构性难题”进行为期两年的对话, 以促进全球经济的可持续发展。海利根达姆进程的启动, 使得八国集团与发展中五国之间的联系更加可靠、制度化。^① 在 2009 年意大利举办的八国峰会上, 这一进程被更名为“海利根达姆 拉奎拉进程”, 并首次发表了南北领导人“联合声明”, 会议决定在平等基础上将伙伴关系延续两年, 集中讨论各方都有重大利益的全球性挑战, “加强各种互动, 增强共同推进全球议程的能力”。^②

G8+5 进程的启动, 反映了西方大国在全球性问题“大爆炸”的今天, 已经无力单独应对挑战, 解决诸如经济可持续发展、安全、环境与气候变化等全球性的“结构性难题”, 需要发展中国家, 特别是中国、印度等新兴大国的合作与“责任分担”。它也部分反映了国际权力格局的变迁和西方结构性霸权面临的某种挑战。“八国集团不再能够像以前一样代表全球力量的优势, 只有在发展中大国的配合下, 针对很多全球性问题的全球集体行动才会有源源不断的动力”。^③ 但是, 西方大国在“邀请”发展中大国参与全球性问题的同时, 却又不愿让新兴大国“分享”管理世界事务的权力或治理权, 不愿给新兴大国以平等的身份。从形式上看, G8+5 采取的是八个集团与五个发展中大国非正式对话的形式, 是八国集团“发出邀请”, 五个发展中大国被动接受的不平等对话形式, 它不是 G13。从内容来看, G8+5 议题设定的主导权完全在八国集团手里, 且不说受邀国对事先召开的八国集团峰会没有任何影响力, 即便是 G8+5 对话议题, 也基本上是主办国或八国集团集体设定的, 受邀国多半只是被动地进行讨论, 完全是一条“单向道”。一个突出的例子是, 在 2007 年德国主办并启动的“海利根达姆进程”对话会上, 德国在与发展中五国进行对话前就发布了关于启动海利根达姆进程的文件, 引起中国、印度及南非等国的强烈不满。^④ 从对话效果看, 虽然 G8+5 从 2003 年开始就时断时续地进行, 但直至 2009 年的意大利拉奎拉会议, 才首次发表一份南北领导人“联合声明”, 其间未有产生重大国际影响的文件。而时隔一年, 这一进程就已中断, 西方大国之间的协调依然由 G8 进行, 而发达国家与新兴经济体之间的协调则由更具有平等性的 20 国集团峰会取而代之。G8+5 进程的中断和 G8/G20 峰会同时在加拿大举行表明, 这一不平等对话机制和协调形式

① 约翰·柯顿:《强化全球治理: 八国集团、中国与海利根达姆进程》《国际观察》2008 年第 4 期, 第 48—50 页。

② G8 and G5, *Joint Statement Promoting the Global Agenda*, July 9 2009, pp. 1—2. <http://www.g8utoronto.ca/summ it/2009 laqu ila /2009- g5- g8. pdf>

③ 约翰·柯顿:《强化全球治理: 八国集团、中国与海利根达姆进程》, 第 49 页。

④ 同上, 第 50 页。

已经无法适应国际权力格局的变迁和全球治理的新需要。

(二) 发达国家与新兴经济体之间的平等协调: 20国集团

八国集团在启动 G8+ 5 进程的同时, 还有一个与之平行的发达国家与新兴经济体非正式对话机制: 20国集团。只不过自 1999 年成立以来直至 2008 年 11 月举行首次首脑峰会, 它一直不太为国际社会瞩目。20国集团是在七国集团的倡议下, 为应对当时愈演愈烈的东南亚金融危机, 加强与新兴经济体的经济与金融政策对话, 而于 1999 年成立的“布雷顿森林体系下的非正式对话机制”, 以“确保世界经济的稳定和可持续增长, 造福各方”。其成员包括七国集团和欧盟在内的 10 个发达经济体和 10 个新兴经济体, 此外还包括布雷顿森林体系下的世界银行和国际货币基金组织等机构。^①

截至 2008 年 11 月 20 国集团首脑峰会前, 20 国集团一直是一个部长级对话论坛。成员国的财政部长和央行行长每年秋季举行会议, 会议由成员国轮流主办, 会议议题主要围绕经济、金融及发展展开, 会后发表一份宣言, 表达与会方达成的共识, 在其存在的大多数时候并未对全球治理产生引人注目的影响。^② 即便如此, 由于 G20 是新兴经济体与发达国家就经济、发展等问题进行平等对话的平台 (至少形式上如此), 它为发展中国家提出自己的议题和政策诉求提供了机遇。^③ 一个突出的例子是, 在 2005 年中国主办的 20 国集团部长级会议上, 中国提出了改革国际货币基金组织和世界银行等布雷顿森林体系的新议题, 获得新兴经济体的积极响应。会议发表了一份关于改革 MF 及世界银行的声明, 重申“布雷顿森林体系治理机构的原则, 即份额和代表性, 都必须反映经济比重的变化”。这次会议还强调了经济“增长模式的多样性”, 要“加强发展哲学、战略及政策的对话, 以造福各方”。^④ 这一会议新议题在次年澳大利亚主办的部长级会议上继续被采纳。正是中国的提出以及后续主办方的积极推进, MF 最终决定在 2006 年 9 月启动份额安排的全面改革, 以提高低收入国家的发言权。在 2006 年 11 月发表的 G20 公报中, 部长们表示“对 G20 能够带来这样一个历史性结果感到满意”, 并表示“将致力于推动在 MF 理事会所同意的第二阶段时间框架内, 圆满完成全面改革”。^⑤

2008 年秋, 美国的金融危机愈演愈烈并波及全球, 在法国和英国的提议下, 时任美国总统布什同意于 11 月在华盛顿召开 20 国集团首脑峰会, 共同商讨应对全球金融危机之策, 由此 20 国集团也正式由部长级论坛上升为首脑峰会。截至目前, 20 国首脑峰会已经举办了五次, 特别是在第三次匹兹堡峰会上, 20 国集团代替八国集团

① James Powell et al., *The Group of Twenty: A History*, pp 8-9.

② 钟龙彪:《浅析 20 国集团在全球治理中的角色嬗变》《现代国际关系》, 2010 年第 4 期, 第 10 页。

③ Leonardo Martinez Diaz “The G20 after Eight Years: How Effective a Vehicle for Developing-Country Influence?” in Leonardo Martinez and Ngaire Woods, *Networks of Influence? Developing Countries in a Networked Global Order*, pp 39-56.

④ James Powell et al., *The Group of Twenty: A History*, pp 36-37.

⑤ *Ibid.*, p 37.

被确认为全球经济合作的首要机制。在已经举行的五次首脑峰会上,与会国领导人就加强金融监管和经济合作、均衡与可持续经济增长、改革布雷顿森林体系以反映变化了的国际经济格局、反对贸易保护主义等议题,进行了广泛而深入的讨论,并达成了重要共识,对防止全球金融危机恶化、防止贸易保护主义、促进全球经济复苏和平衡增长,以及推进布雷顿森林体系改革的深化起到了至关重要的作用。特别是新兴经济体与发达国家在刺激经济等一系列国内和国际经济、金融政策上的协调行动与共同努力,才有效避免了此次金融危机进一步恶化,开创了新兴经济体与发达国家进行全球经济共同治理之先河。尽管从第四次峰会开始,20国集团内部在财政政策、汇率问题以及贸易等问题上出现了一些分歧,但总的来说,20国集团在全球经济合作与治理(改革)上,交上了一份颇令人满意的成绩单。

(三) 新兴大国内部的协调: IBSA 和 BRICs

新兴大国内部加强合作、对话与协调,是冷战后全球治理出现的又一新现象。新兴大国在冷战后的群体性崛起,不仅正在改变全球权力格局,也为全球治理体系改革提供了新动力。尽管20国集团的崛起为新兴大国参与、改进全球治理提供了契机和平台,但相对于发达国家,新兴大国无论在参与全球治理的深度与广度、在全球治理机制中的发言权和代表性以及设置国际议题的能力,都相对不足,^①这就需要新兴大国加强彼此间的交流、合作与协调,以集团身份参与、改进全球治理,推进全球治理体系朝着更加公平、合理、包容的方向发展。印度、巴西、南非三国于2003年成立的三国对话论坛(IBSA)以及中国、印度、巴西、俄罗斯四国成立的“金砖四国”峰会,是这一努力的重要组成部分。

IBSA的成立与G8+5进程有某种关联性。正是在2003年法国启动八国集团与发展中国家领导人对话期间,印度、巴西、南非三国领导人提议成立一个南方国家间的合作对话论坛,促进南南合作,在事关全球化的谈判中代表新崛起国家的声音,将发展中国家的立场带到主要多边国际论坛上。^②经过多年的建设与发展,IBSA已成为一个拥有不同层次的固定磋商机制,包括每年一次的外长论坛,始于2006年的首脑峰会,以及各种工作组会议。三国对话论坛的成立不仅加强了彼此在经济、贸易、文化、社会、科技等功能性领域的交流与合作,还在如下三个方面产生了重要的国际影响:贸易谈判、联合国改革以及气候变化。在成立之初发表的《巴西利亚宣言》中,三国就一致敦促加快联合国、特别是安理会改革,以反映当今的世界格局。此后三国在联合国安理会改革上相互支持,协调立场,特别是相互支持对方加入常任理事国的努力。在贸易问题上,三国协调立场,坚持WTO在农产品贸易方面必须满足发展中国家的要求,促使发达国家减少并最终取消对农产品出口的补贴。正是在三国的协调努力下,在2003年的WTO坎昆会议上,发展中国家组建了20国集团(不同于

① Leonardo Martínez Díaz “The G20 after Eight Years: How Effective a Vehicle for Developing-Country Influence?” pp. 39—56

② 时宏远:《印度巴西南非对话论坛:缘起、成就与挑战》,《拉丁美洲研究》,2009年第5期,第55页。

上述 20 国集团), 成为 WTO 贸易谈判中的一支重要力量。^① 在气候问题上, 三国在 2009 年哥本哈根气候大会期间与中国一起, 协调立场、维护发展中国家的发展利益, 坚持“共同但有区别的责任”原则, 形成了在气候谈判问题上的“基础四国”。^② 此外, 由于 IBSA 中的印度、巴西还是“金砖四国”的成员, 因而在改革布雷顿森林体系、促进全球治理的民主化方面, IBSA 与“金砖四国”彼此之间存在着间接合作关系。

“金砖四国”原本是美国高盛公司创造的术语, 主要从经济视角看待中国、印度、俄罗斯和巴西这四国的崛起及其对未来国际经济政治格局的影响。^③ 直至 2009 年 6 月首次“金砖四国”峰会举行以前, “金砖四国”只是作为一个概念而存在, 并未成为国际政治中的一个集团力量。在金融危机日益蔓延、既有全球金融治理机制无法有效应对危机、新兴大国成为全球金融治理不可或缺的力量背景下, “金砖四国”认识到在事关全球金融体系改革等问题上加强合作、协调立场的重要性, 在俄罗斯召开了首届峰会, 强调加强合作, 共同推动布雷顿森林体系改革。^④ 正是四国的积极推动和密切配合, 在 2009 年的匹兹堡 20 国集团峰会上, 欧美国家同意将国际货币基金组织 5% 的投票权和世界银行 3% 的投票权重新分配给新兴经济体。在今年 4 月巴西利亚召开的第二届“金砖四国”峰会上, 四国再次携手合作, 敦促加速改革全球金融治理机制, “向新兴市场和发展中国家实质性转移投票权, 使其在世界经济中的决策权与分量相匹配”。^⑤ 在四国的敦促下, 世界银行在 4 月举行的春季会议上兑现了投票权改革承诺。2011 年, “金砖四国”峰会将在中国举办, 并将正式邀请南非加入, 使其发展为“金砖国家”(BRICS), 初步实现机制化, 成为推动全球金融治理改革的一支重要力量。

在上述三类大国协调中, G8+5 因其内在的困境 (既想让新兴大国分担全球治理的责任, 又不愿让渡治理权, 甚至不愿给予新兴大国形式上的平等权) 而寿终正寝, 让位于 G20 西方大国内部的协调则依然由 G7/8 进行。G20 顺应了形势发展, 10 个发达经济体与 10 个发展中经济体以平等的方式共同参与全球经济治理, 是国际社会在应对全球性问题、提供全球公共物品上的制度创新, 也反映了新兴经济体日益崛起的经济实力和平等参与全球治理的需求。IBSA 和 BRICs 则完全是新兴大国进行内部合作、协调以及参与全球治理的初步尝试。鉴于西方大国内部业已存在较为成熟的协调机制, 新兴大国参与全球治理、特别是全球经济治理才刚刚起步, 因而在

① 时宏远:《印度巴西南非对话论坛: 缘起、成就与挑战》, 第 57 页。

② 薛诚、杨向荣:《从哥本哈根会议的“两个草案”看全球环境保护》,《山东行政学院山东省经济管理干部学院学报》, 2010 年第 3 期, 第 65 页; 另见庄贵阳:《哥本哈根气候博弈与中国角色的再认识》,《外交评论》, 2009 年第 6 期, 第 16—18 页。

③ Dan in e Wilson and Roopa Pusshothaman, “Dreaming with BRICs: The Path to 2050”, *Global Economics Paper*, No. 99 Goldman Sachs October 1, 2003, pp. 1—24. <http://www2.goldmansachs.com/ideas/brics/book/99-dreaming.pdf>

④ 《“金砖四国”领导人俄罗斯叶卡捷琳堡会晤联合声明》,《人民日报》, 2009 年 6 月 17 日, 第 3 版。

⑤ 殷永健、陈威华:《“金砖四国”巴西利亚峰会发出推动合作的新声音》, 中国政府网, 2010 年 4 月 16 日, http://www.gov.cn/jrzq/2010-04/16/content_1583656.htm.

可见的未来,上述新兴大国内部的对话协调机制以及新兴经济体与发达国家共同组成的 G20 将会与西方大国内部的协调机制 G7/8 平行存在,履行各自不同的职能。换言之,多个全球治理非正式集团的存在将会伴随着国际体系转型及全球治理改革的整个过程。

三、非正式集团对全球治理的意义

在考察了 20 世纪 30 年代全球化早期重要阶段的消亡以及国际治理机制合法性的部分衰落后,历史学家哈罗德·詹姆斯 (Harold James) 曾如此评价:“在特殊危机时刻,制度,尤其是那些创造出来以解决全球问题的制度就处于超载之中,并因此无法有效地发挥作用。”^①这一评价同样适用于创建于二战后及冷战时期的诸多全球治理机制,它们在应对冷战后出现的新情况和新危机时,显得力不从心,严重“超载”。冷战后非正式集团的涌现,部分弥补了传统治理机制的不足,也为全球治理提供了新动力与活力。

冷战后出现的非正式治理集团,有其鲜明的自身特色:它分别由西方发达国家主导、发达国家与新兴大国平等参与以及新兴大国内部协调三类平行的非正式集团组成,突破了一直以来全球治理中的西方独角戏,有助于全球治理的民主化和均衡发展。另一方面,非正式集团在冷战后的实践表明,在事关全球安全与繁荣的经济危机、气候变化、贸易平衡、减贫与发展以及防止大规模杀伤性武器扩散等问题上,大国依然是全球治理的主体,只有大国间的协调与合作才能有助于诸多全球性问题的解决,它们有着其他非国家行为体无可比拟的优势。^②

鉴于全球性权力转移将是一个长期的过程,全球治理体系的演变也将是一个长期过程,这种多个非正式治理集团的共处也将长时间存在。在此背景下,新兴大国如何学会与既有大国共处,在共处中积累全球治理的经验,成为全球治理的重要参与者和建设者,而非体系外的反对者和革命者,极为重要。全球治理改革不可能一蹴而就,新兴大国也不可能马上成为全球治理的主导者,新兴大国需要积累经验,熟悉游戏规则,才能有所作为。对于既有大国来说,如何与“崛起国”打交道,如何顺应形势,适时推进全球治理改革,接纳、包容新兴大国,也极为重要。西方大国需要调整由于长期以来在全球治理中的核心角色而不可避免产生的霸主心态,承认新兴大国日益增长的经济权力和全球治理需要,并适时为新兴大国参与全球治理“腾出空间”。只有这样,非正式治理集团的多元共存才不至演变成新兴大国与西方大国对抗、角力的阵营,而是和谐共处、平等合作、协商共赢的全球治理平台。此外,处理好

① 托尼·麦克鲁格:《走向真正的全球治理》,《马克思主义与现实》,2002 年第 1 期,第 41 页。

② Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007, pp. 5-9

与联合国、布雷顿森林体系等正式治理机制的关系,也是多元治理进程需要长期关注的问题。多元治理集团的存在和涌现,并非要替代传统的正式治理机制,而是弥补其不足,更加灵活地应对全球性挑战,它们之间是竞争、共处与合作的关系。非正式集团的“软组织”是对传统的正式治理机制的有益补充。^①

非正式治理集团的多元共存,还意味着在未来相当长的时间里,全球治理不大可能会出现一个由其中一方主导的“中心”。七国集团曾一度雄心勃勃,力图将自己打造成冷战后及 21 世纪的“全球治理中心”。^② 它不断扩大议题范围,有节制地拓展组织成员,甚至启动了与新兴大国定期对话的进程,并在经济上加强与新兴经济体的对话与合作,但冷战结束以来的实践、特别是最近的金融危机表明,七国/八国集团无法也无力成为新世纪全球治理的中心,它只能是多个治理集团中的一个。G8+5 进程的中断,也表明这种西方霸主心态下的新对话机制无法反映冷战后的新形势。G20 的崛起及其在应对此次全球金融危机时的抢眼表现,部分证明了这种新型的平等对话机制的活力与成功,但最近两次峰会欧洲与美国、美国与新兴大国之间发生的分歧乃至矛盾表明,G20 能否从全球经济治理的“救火队”成功转变为“领导者”,还难以预料。此外,它如何处理与 G8 的关系,也是一个需要认真考虑的问题。至于 BSA 和“金砖四国”峰会,虽然在国际贸易谈判、联合国安理会改革、气候变化以及全球金融秩序改革等方面,产生了令人瞩目的全球影响,但它们只是新兴大国加强内部合作、推动全球治理改革的一种尝试,在全球治理体系中尚处于边缘地位。可以说,目前存在的三类平行的非正式集团都无法相互取代,更无法取代联合国等国际组织在全球治理中的重要作用。在可见的未来,全球治理将延续正式治理机制与非正式治理集团共存以及非正式治理集团多元并存的局面。

然而,非正式治理集团的多元并存并不排斥加强集团内部的机制化建设,也不排斥对现有治理体系的改革。改进布雷顿森林体系,提升并落实发展中大国在国际货币基金组织和世界银行等机制中的代表权与发言权,革新治理理念,包括吸收新兴大国的成功经验,从而提高其治理效率和行动能力,是全球治理进程中促进治理民主化的题中之意。加强新兴大国之间的协商、合作,也是这一进程中不可或缺的一环。相对于已高度机制化的西方七国集团,新兴大国内部的协调才刚刚起步,除了 IBSA、BRICs 外,还有“基础四国”,中、俄、印三国外长会议等多个平行对话机制。这些机制大多处于初创阶段,成员有很大的重叠性,机制之间协调程度不高,设定国际议题能力不强,很容易被西方大国分化瓦解。^③ 新兴大国要想成为全球治理的重

① Alan S. Alexandroff “Challenges in Global Governance: Opportunities for G-x Leadership”, *Policy Analysis Brief*, The Stanley Foundation, March 2010, p. 7, <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/Alexandroff/PAB310.pdf>

② Peter I. Hajnal *The G8 System and G20: Evolution, Role and Documentation*, Burlington Ashgate 2007, pp. 1-8

③ Michael A. Glosny, “China and the BRICs: A Real (but Limited) Partnership in a Unipolar World”, *Polity*, Vol. 42, No. 1, January 2010, pp. 125-126

要一方,必须加强内部协调与合作,以集团身份参与全球治理,发出自己的声音。一个可供选择的方案是,在现有多个新兴大国非正式论坛的基础上,建立一个较为机制化的涵盖中、俄、巴、印、南非、土耳其六国的新兴大国峰会,就全球重大治理问题定期进行磋商,协调立场,形成全球治理的南方集团。不过,其目的并非要与西方大国对立或形成新的南北对抗,而是就全球性问题进行平等磋商,推动全球性问题的解决。

对 G20来说,如何由全球经济治理的“救火队”转变为全球经济治理乃至全球治理的“领导者”,是未来面临的重大挑战。^①特别是它必须正视并审慎处理如下几个方面的问题:第一,成员规模。目前,对 G20 已经出现了两种截然对立的批评声音:一种认为 G20 作为一个全球治理机制,其成员还是太多、太杂,无法在成员内部进行充分交流、密切磋商和有效协调,会限制 G20 的治理效率。^②另一种则认为, G20 是个排他性俱乐部,缺乏代表性和合法性,是全球治理的倒退。^③鉴于 G20 已经涵盖了体系内主要的重要大国,而且已经有 20 个成员,扩容的可能性不大。另一方面,在可见的未来也不大可能减少已有成员构成,特别是对于一个立足未稳的新机制来说政治上更不可行。第二,议题范围。尽管 G20 被定义为全球经济合作首要论坛,但从已经召开的五次首脑峰会来看,其议题范围已经在逐渐拓展,涵盖了发展、贸易、气候变化、反腐等领域。可以想见,作为首脑峰会,其议题范围不可能长时间局限于狭隘的范围,必然会逐渐涵盖重大的全球治理议题,包括安全议题。G7/8 的发展历程也证明了这一点。^④第三,是否需要常设秘书处。目前, G20 作为一个非正式集团,没有常设秘书处。但作为一个具有 20 个成员、每年至少召开一次首脑峰会的非正式对话机制,无论是会议的准备、议题的设置还是相关承诺的履行和监督,都需要专门机构加以落实。目前前者的工作主要由上届主办国、现任主办国及下任主办国联合协调准备,^⑤后者的工作则部分由国际货币基金组织、世界银行以及金融稳定委员会负责。^⑥这种安排有其自身的优势,既可以确保会议准备工作的有序进行,又可以保证主办国在议题设置方面具有一定的主动性;同时,将相关承诺的履行和监督部分交由专门的国际组织实施,既可以充分发挥这些专门机构的职能优势,又可以防止 G20 本身的官僚化倾向。因而,作为一个非正式的首脑峰会集团, G20 可以继续不设常设秘书处。第四,与 G8 的关系。随着 G20 的崛起以及 G8 在应对全球金融危机中

① Ngaire Woods “The G20 Leaders and Global Governance”, pp. 4—12

② Claudia Schmucker and Katharina Gnath “From G8 to the G20: Reforming the Global Economic Governance System”, *Gamet Working Paper*, No. 73/09, January 2010, p. 16, http://www.gamet.eu.org/fileadmin/documents/working_papers/7310.pdf

③ “Norway Takes Aim at G20”, *Spiegel Online*, June 22, 2010, <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,702104,00.html>

④ Peter I. Hajnal *The G8 System and G20: Evolution, Role and Documentation*, pp. 53—64.

⑤ James Powell et al., *The Group of Twenty: A History*, pp. 22—23

⑥ The Seoul Summit Document *Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth*, November 2010, <http://www.g20utoronto.ca/2010/g20seoul/doc.pdf>

的力不从心, G8作为一个全球治理非正式集团存在的合法性日益受到质疑, 用 G20代替、埋葬 G8的呼声也十分高涨。^① 但应该看到, G8作为一个西方大国内部协调的非正式集团, 除非其成员自行集体决定终止活动, 否则外部很难将其推倒, 毕竟它不是一个正式的国际组织, 只是大国间的协调机制。而且, 随着 G20的崛起, G8的协调议题日益向政治、安全领域演进, 力图拉开与 G20的区别。在 G20的议题没有涵盖 G8议题之前, 在 G20的角色由全球经济治理的“救火队”成功转变为全球经济治理、全球治理的“领导者”之前, 在西方大国认为加强内部协调已无必要之前, G20都将一直与 G8共存、共处, 尽管两者不可避免地存在竞争关系。^②

结 论

加拿大国际治理创新中心副主任安德鲁·库珀在论述如何将新兴大国纳入全球治理体系时曾直言: “在国际体系中, 如何在维持既有结构和保持既有决策方式的基础上应对新兴国家, 这是全球治理的核心。”^③ 三类平行的非正式治理集团的存在与共处, 可以说是国际社会为应对日益庞杂、严峻的全球性问题进行的制度创新。它是在传统正式多边机制“失灵”, 西方大国无力单独应对全球性挑战时, 采取的“次优选择”。它也是新兴大国群体性崛起, 以集团身份参与、改进全球治理的重要进程。尽管这三类平行的非正式治理集团(特别是新兴大国内部协调机制及 G20)各自在机制建设上还面临诸多挑战和不确定因素, 但却为当前及未来相当长时期内的全球治理提供了一个重要的平台, 有助于国际社会协调解决日益涌现的全球性问题。它还 为新兴大国参与全球治理提供了制度空间, 提升了全球治理体系的合法性和有效性, 增加了国际体系的弹性。在全球治理体系的演进过程中, 这三类平行的非正式治理集团将在较长时期内共存、共处。

(责任编辑: 吴文成)

① Paul Martin “Breaking Deadlocks in Global Governance: The L-20 Proposal”, *Global Governance*, Vol 13 No 3, July-September 2007, pp 301-305; Ngaire Woods “Global Governance after the Financial Crisis: A New Multilateralism or the Last Gasp of the Great Powers?” *Global Policy*, Vol 1, No 1, January 2010, pp 51-63

② Claudia Schmucker and Katharina Gnath “From the G8 to the G20: Reforming the Global Economic Governance System”, pp 1-16

③ 安德鲁·库珀、阿加诺·安特科维茨主编:《全球治理中的新兴国家: 来自海利根达姆进程的经验》, 史明涛、马骏等译, 上海: 上海人民出版社, 2009年, 第 1 页。