

## 国际组织

## 二十国集团的定位与机制建设\*

朱 杰 进

**摘 要：**作为一种非正式国际机制，二十国集团（G20）的定位是在发达经济体与新兴经济体之间寻求政治共识，这一机制定位决定了 G20 的机制建设要走出一条加强“机制化”但不要“正式化”的特色道路。当前 G20 的机制建设正面临着共识、延续性、合法性与执行力四大困境，为克服这些困境，G20 未来的机制建设必须坚持非正式性和领导人的战略引领，进一步完善峰会轮值主席国的“三驾马车”制度，构建与其他国际组织和多边机制的伙伴关系，完善机制架构，改进相互评估程序，提高协议的执行力。

**关键词：**G20；机制定位；政治共识；机制建设

**作者简介：**朱杰进，上海外国语大学博士后，上海外国语大学国际关系与外交事务研究院副研究员（上海 200083）。

**文章编号：**1673-5161（2012）03-0031-12      **中图分类号：**D371      **文献标识码：**A

\* 本文属国家社科（11CGJ006）、教育部课题（09YJCGJW010）、博士后课题（20110490749）、上海市教委课题（11ZS67）、校级重大课题（当代外交类型研究）的阶段性成果，并得到上海市重点学科（B701）和上海外国语大学青年教师科研创新团队项目资助。

冷战结束以来，国际经济治理体系在制度层面发生了两次重大的变革，一次是 1995 年关贸总协定（GATT）升级为世界贸易组织（WTO）；另一次是 2008 年二十国集团（G20）取代了八国集团（G8）成为国际经济合作的首要平台。迄今为止，G20 已经成功召开了 6 次领导人峰会，在应对国际金融危机方面取得了显

著的成就，这也进一步奠定了它在全球经济治理中的核心地位<sup>①</sup>。

但不容忽视的是，当前 G20 正经历从危机应对机制向长效治理机制的转型，处在机制建设的关键时期。有关该机制如何建设的问题成为具有重要意义的学术研究课题。理论意义是国际制度研究正经历从“为什么国际制度重要”到“国际制度如何设计”的研究议程转换，通过 G20 这个经验和案例研究，能进一步丰富相关的理论研究；现实意义是 G20 对中国具有特别重要意义，中国已成长为世界第二大经济体，但中国在世界经济管理远未达到这个地位，而金融危机和 G20 机制的诞生给中国提供了战略机遇，可以通过这个平台不断增加中国的国际话语权，2009 年周小川在 G20 提出了国际货币体系改革的“超主权货币”方案，又被称为“周小川方案”<sup>②</sup>，2010 年在韩国召开的 G20 会议上，中国在国际货币基金组织（IMF）和世界银行的份额和投票权大大上升，所以说 G20 这个机制对中国来说是一个深度参与全球化和全球治理的难得机遇，这是一个中国通过和平方式改变世界游戏规则的场所，因而探讨 G20 的机制建设，可谓制定“规则中的规则”。

## 一、G20 机制建设的路径选择

理论上关于 G20 的机制建设，按照是否建制以及如何建制，大致可以分为以下三种不同的观点：

一是“G20 机制地位未定论”。认为金融危机将 G20 匆匆推入机制化进程，其未来前景还有相当的不确定性，因而，现阶段与其思考如何推进 G20 机制化建设，不如思考 G20 机制化的可能性到底有多大。张海冰提出，G20 机制化是当前世界经济格局调整的必然结果，金融危机加速了这一调整进程，但在“后危机时代”G20 发展也面临动力削弱的趋势，G20 机制化进程将充满不确定因素<sup>③</sup>；王勇也认为，G20 机制内部小集团林立，既有老牌的 G8，也有新兴的“金砖国家”，这些小团体的存在，说明 G20 的基础并不牢固，未来 G20 机制如何发展，还要看国际社会对 G20 机制的需求到底要多大<sup>④</sup>。这类研究关注了 G20 未来发展的不确定性，也较为客观地分析了 G20 机制化面临的挑战。

---

① Lourdes Aranda Bezaury, “The Role of Mexico in the G20”, <http://g20mexico.org/en/the-g20-journals>.

② 周小川：“关于改革国际货币体系的思考”，参见中国人民银行门户网站：[http://www.pbc.gov.cn/publish/hanglingdao/36/2010/20100914193900497315048/20100914193900497315048\\_.html](http://www.pbc.gov.cn/publish/hanglingdao/36/2010/20100914193900497315048/20100914193900497315048_.html).

③ 张海冰：《二十国集团机制化的趋势和影响》，载《世界经济研究》2010 年第 9 期。

④ 王勇：《G20 机制化道路崎岖》，参见 <http://www.htsc.com.cn/htnews/news.jsp?docId=14898968&whichCat=null>.

二是“G20 非正式机制建设论”。非正式机制建设者认为 G20 “非正式机制”的性质决定了 G20 机制化建设必须走一条“非正式机制建设”的道路<sup>①</sup>。G20 从本质上讲是一种非正式国际机制，或者称之为软机制，也就是对成员国没有法律约束力的机制。加拿大 G20 专家约翰·柯顿（John Kirton）在详细分析了 G20 的公报和声明后指出，G20 之所以是一个非正式机制，这是由 G20 机制的宗旨所决定的，根据 G20 首份公报，“G20 是布雷顿森林体系内非正式对话的一种新机制，旨在为发达国家和新兴市场国家提供建设性对话的平台”，这一机制的性质和宗旨就决定了 G20 机制化建设必须坚持如下特征：没有常设秘书处等庞大官僚机构、没有固定的议题设置、不采取投票的决策程序、不达成有法律约束力的国际协议等<sup>②</sup>；

值得注意的是，“非正式机制建设”与“机制建设无所作为”截然不同，在“非正式机制建设”论者看来，秘书处建设、议题建设、决策程序建设、决议落实机制建设仍然是 G20 机制建设的重要方面，只是机制建设不宜改变 G20 非正式对话的性质，在此前提下，应大力推进 G20 的机制建设和制度创新。比如秘书处建设方面，G20 在诞生时没有秘书处，后来发展出了秘书处的“三驾马车”制度，这既保证了 G20 的非正式性，又维护了当主席国更替时 G20 机制运作的延续性和稳定性。

三是“G20 正式机制建设论”。正式机制建设论者认为，虽然 G20 诞生时是一个非正式机制，但为了提高 G20 机制的有效性与合法性，就必须在机制化建设中将 G20 某些非正式的特征逐步正式化<sup>③</sup>。方晋在分析了 G20 机制的优势与不足后指出，G20 要想充分发挥影响力，就必须采取有力的机制化建设措施：设立常设秘书处等办事机构、制定明确的成员资格标准、实行投票的决策程序、建立执行和落实决策的机制等<sup>④</sup>；陈凤英也提出，G20 机制化进程必须强化，尤其是建章立制工作应推进，组织化、法律性、约束力、执行力等是重点，应将设立秘书处、架构设计、年会章程、管理细则制订等事宜提上日程<sup>⑤</sup>。实际上，从国际法的角度看，G20 要实现从非正式机制向正式机制的转化，一般要经过三个程序：一是签订有法律约束力的国际条约作为 G20 机制运作的法律基础<sup>⑥</sup>；

① 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。

② John Kirton, “The G20, the G8 and the G5 and the Role of Ascending Powers”, <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/index.html#kirton-g20-g8-g5>.

③ Kenneth Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organizations”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, 1998, pp. 3-32.

④ 方晋：《G20 机制化建设与议题建设》，载《国际展望》2010 年第 3 期。

⑤ 陈凤英：《G20 机制架构设计与中国的战略对策》，参见 [http://intl.ce.cn/zgysj/201006/23/t20100623\\_21539013.shtml](http://intl.ce.cn/zgysj/201006/23/t20100623_21539013.shtml).

⑥ 法律条约又称“基本文件”（basic instrument），是任何国际组织产生、存在和进行活动的法律基础，国际组织的宗旨原则、法律地位、组织架构、职权范围、议事程序、成员国的权

二是建立常设秘书处来增强成员国对 G20 的授权程度，在峰会前的议程设置和峰会后的协议执行中发挥监督主导作用；三是搞投票制，提高 G20 峰会讨论和决策的效率，改变目前协商一致的议事规则。换言之，签法律条约、建常设秘书处、搞投票制是正式国际组织建立的三大要素，其中，签法律条约是最核心的，一旦有了法律条约，G20 就从性质上转变成了正式国际组织<sup>①</sup>。

总的来看，“机制地位未定论”认为现阶段谈 G20 机制建设为时尚早，应先观察 G20 的发展，但实际上在匹兹堡峰会之后，G20 机制化已经成为一个不可逆转的事实，现在的问题不是 G20 要不要而是如何推进机制建设。“非正式机制建设论”和“正式机制建设论”都认同当前 G20 只是一个成员国开展对话的非正式机制，分歧在于接下来 G20 要不要朝着正式机制的方向转变。

理论来源于实践，又用来指导实践，但理论经常滞后于实践。与 G20 机制建设理论争论形成鲜明对比的是，现实中 G20 已经做出了机制建设的路径选择。具体来看，G20 匹兹堡峰会和戛纳峰会在机制建设方面发挥的作用较大，匹兹堡峰会的贡献是确立了 G20 在全球经济治理中的地位，峰会发表的《领导人匹兹堡声明》第 19 条指出“领导人共同指定 G20 成为‘国际经济合作的首要平台’”<sup>②</sup>；戛纳峰会的贡献是进一步规划了这个“首要平台”如何进一步发展和完善。峰会发表的《领导人戛纳宣言》第 91 条指出“作为我们的首要国际经济合作平台，G20 的独特贡献在于将发达经济体与新兴经济体在平等的基础上组织起来，协调它们的政策，凝聚它们的政治共识以共同解决我们当前面临的重大全球经济和金融挑战。G20 是一个领导人引领的非正式国际机制，它也应该是一个非正式国际机制”<sup>③</sup>。这实际上是领导人对 G20 机制的一个清晰定位以及未来机制建设的战略规划。因此，准确理解 G20 机制的这个定位和机制建设规划，认清现实中 G20 机制发展的现状以及成就与困境，对于完善 G20 未来的机制建设具有重要意义。

## 二、G20 的定位与机制发展现状

任何国际机制的建设，都离不开科学合理的机制定位。机制定位准确与否，

---

利与义务等，都是以基本文件为基础的。在国际组织法的渊源和体系中，它处于效力的最高层次。国际组织所有其他有关内部管理和对外关系的法规，都受基本文件的制约，都不得违背基本文件的宗旨和原则。

① 梁西：《国际组织法》，武汉：武汉大学出版社 2001 年版，第 27 页。

② G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit, <http://www.g8.utoronto.ca/g20/2009/2009communicue0925.html>.

③ G20 Cannes Summit Final Declaration, <http://www.g8.utoronto.ca/g20/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html>.

将直接关系到机制建设的成败得失。G20 的定位是在发达经济体与新兴经济体之间寻求政治共识，这就决定了 G20 需要走一条“非正式国际机制建设”的特色道路。正如英国首相戴维·卡梅伦 (David Cameron) 在提交给戛纳峰会的“全球治理改革报告”中所指出的，“2008 年国际金融危机爆发后领导人采用了 G20 而不是正式国际组织的平台来应对危机，并不是因为我们缺乏正式国际组织，而是因为 G20 这样的非正式国际机制更加有利于领导人快速、灵活、有效地达成应对重大经济挑战的政治共识”<sup>①</sup>。

为什么非正式国际机制更有利于达成政治共识？国际制度研究学者查尔斯·利普森 (Charles Lipson) 认为，非正式机制对成员国没有法律约束力，能够在危机时期快速达成危机管理的协议，其达成的国际协议不需要经过成员国国内立法部门的批准，从而绕开了成员国国内政治的阻挠，同时在外围环境发生变化的情况下非正式国际机制达成的协议更容易进行修正或重新达成协议，以灵活地应对新的情况，这些都是非正式国际机制比正式国际组织更能促进成员国达成政治共识的原因<sup>②</sup>。

对 G20 而言，它的财长央行行长会议机制诞生于 20 世纪九十年代末期亚洲金融危机，又在当前的全球金融危机中升格为领导人峰会机制。在这两场金融危机中，G20 已经充分展现了其促进发达经济体与新兴经济体灵活、快速、有效达成政治共识的优势，主要表现在国际宏观经济政策协调、国际金融机构改革、制定国际金融新标准、提升全球治理“一致性”、促进新兴经济体进入全球治理核心圈等五个方面：

第一，协调主要经济体宏观经济政策。从华盛顿峰会到戛纳峰会，二十国集团领导人一直致力于协调彼此的宏观经济政策，尤其是前三次峰会，各国同意加大经济刺激力度，采取了大规模的财政、货币刺激政策，到 2010 年底，全球投入的经济刺激总值达到 5 万亿美元，全球产值提高 4%，各国还共同承诺，将采取进一步措施确保经济增长和就业增加，直到经济复苏得到明显巩固，这些协调措施都有力地恢复了市场信心，促使世界经济实现强劲、可持续、平衡增长。

第二，推动国际金融机构改革。G20 推动国际金融机构朝着有利于发展中国家的方向改革。在布雷顿森林体系改革方面，成员国承诺将新兴市场和发展中国家在国际货币基金组织的份额提高至少 5% 以上，在世界银行的投票权至少增加 3% 以上。具体而言，我国在 IMF 的份额将从 3.996% 上升至 6.394%，

---

<sup>①</sup> David Cameron, “Governance for growth: Building Consensus for the future”, <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2011cannes.html>, p.14.

<sup>②</sup> Charles Lipson, “Why are Some International Agreements Informal?” *International Organization*, Vol.45, No.4, 1991, pp.495-538.

从第 6 位上升至第 3 位，位列美国和日本之后。在世界银行的投票权将上升至 4.42%，成为仅次于美国和日本的第三大股东。德国在 IMF 的份额将从 6.09% 下降至 5.59%，法国的份额将从 5.02% 下降至 4.23%，英国的份额将从 5.02% 下降至 4.23%。在金融监管方面，更具包容性的金融稳定理事会取代金融稳定论坛成为 G20 下属的金融监管主要机构，进一步增强了新兴市场国家在国际金融体系的话语权<sup>①</sup>。

第三，制定国际经济金融新标准。发达国家引发的全球金融危机暴露了现存国际金融标准存在一系列漏洞。G20 在打击避税天堂、签署《巴塞尔协议 III》、系统重要性金融机构（SIFI）等一系列领域制定了新的国际经济金融标准，弥补了现有国际金融治理体系的不足。

第四，提升全球治理的“一致性”（coherence）。全球性问题的相互关联使得专门性国际组织在全球治理中缺乏“一致性”，贸易保护主义与全球就业存在着内在的紧密联系，G20 通过将贸易与就业统筹考虑，有效地提升了该领域全球治理的“一致性”<sup>②</sup>。

第五，新兴经济体第一次进入世界金融治理领域的核心圈。此前的世界经济治理主要是发达国家的领地，以 G7 为主导的发达国家在设定议程、制定规则和国际经济运行方面有着近于垄断性的权力。G20 打破了这一垄断，虽然西方国家仍具有主导地位，但发展中大国已经是世界经济中不可或缺的力量。这是具有历史意义的。按照全球化的分工，世界金融治理是垄断性最强的领域，发达国家，尤其是美国一直牢牢地把握在手里，可以说，金融霸权是美国霸权的核心和基础之一，这一次通过金融危机，通过 G20 的平台，美欧大国不得不与新兴市场国家分享规则制定的权力，这是历史性的一步，也是新兴经济体不通过战争获得世界领导权的一个里程碑。

具体每次峰会的主要成果，如下图所示：

G20 历次峰会主要成果<sup>③</sup>

峰会地点	时间	主要成果
华盛顿峰会	2008.11	金融危机背景下，G20 首次峰会就金融危机起源、反对贸易保护主义、支持经济增长等问题达成共识，并就应对金融危机达成一揽子行动计划，包括提高金融市场透明度和问责

① 关于金融稳定理事会，参见：<http://www.financialstabilityboard.org/>

② David Cameron, “Governance for growth: Building Consensus for the future”, <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2011cannes.html>, p.14.

③ 资料来源：财政部亚太财经与发展中心网站：[http://afdc.mof.gov.cn/pdlb/yjcg/201111/t20111116\\_607990.html](http://afdc.mof.gov.cn/pdlb/yjcg/201111/t20111116_607990.html)。

		制、促进金融市场完整性以及改革国际金融机构等。
伦敦峰会	2009.04	IMF 增资和加强金融监管等多项议题达成共识，同意 IMF 和世界银行等多边金融机构提供总额 1.1 万亿美元资金，提出有必要对所有具有系统性影响的金融机构、金融产品和金融市场实施监管和监督，并首次提出把对冲基金置于金融监管之下；同意对拒不合作的“避税天堂”采取行动及实施制裁。在金融机构改革方面，决定新建一个金融稳定理事会取代金融稳定论坛，并与 IMF 一道对全球金融市场上的风险实施监测。
匹兹堡峰会	2009.09	会议在国际金融机构改革方面取得重大突破。与会领导人同意将 IMF 和世行两大机构的份额向发展中国家分别转移 5% 和 3%，以提高发展中国家的代表性和发言权。此外还就经济刺激方案退出机制、世界经济形势走向、实现长期可持续发展等问题进行讨论。会议发表《领导人声明》确定了 G20 峰会将机制化，并将它作为协商世界经济事务的主要平台。
多伦多峰会	2010.06	确定了增长的主调，信守并履行了“强劲、可持续和平衡增长框架”和金融监管改革等议程，在发达国家削减财政赤字、国际金融机构治理改革、反对贸易保护主义等问题上提出了一些具体的时间表，并强调了 G20 的首要任务是确保和加强经济复苏。会议发表《G20 多伦多峰会宣言》，强调采取下一步行动，推动世界经济复苏。
首尔峰会	2010.11	会议通过了《G20 首尔峰会宣言》。与会各方就“首尔行动计划”达成共识，同意通过采取全面、合作和各自的政策行动，推动共同目标的实现。
戛纳峰会	2011.11	会议通过“戛纳行动计划”，并发表《G20 戛纳峰会宣言》，在重振经济、国际货币体系改革、打击农产品价格波动、规范金融市场、提供发展援助、全球经济治理等方面达成多项共识。首次明确国际货币体系改革中 SDR 的改革时间表；支持发达经济体将实施明确、可靠的财政整顿措施；新兴经济体要减轻通胀压力，增强应对资本流动冲击的能力，成员国都应进一步推动结构改革，并扩大就业。

但不容忽视的是，G20 机制发展目前也正面临着共识、延续性、合法性与执行力等四个方面的困境：

第一，机制共识困境。发达国家与新兴国家之间仍存在严重的共识困境，导致 G20 机制发展的内生动力日趋钝化。虽然金融危机使得 G20 得以成立，但

作为集团核心成员的发达经济体与新兴经济体在全球经济治理的各个领域仍严重缺乏共识。在宏观经济政策协调领域，美国为转嫁危机采取量化宽松的货币政策，与此同时，却不断施加压力要求新兴经济体货币升值，使得国际汇率战争的阴影时隐时现；在气候变化领域，发达经济体与新兴经济体对“共同但有区别的责任”原则的不同界定，导致全球层面协调应对气候挑战的“后京都协议”迟迟不能达成；在多边贸易领域，发达国家的贸易保护主义措施有愈演愈烈的趋势，WTO 多哈回合谈判陷入困境。以戛纳峰会为例，在峰会前，美欧在人民币汇率、外汇储备问题上形成向中国施压的统一战线，美国参议院通过涉华人民币汇率议案，欧盟公开要求讨论全球经济失衡问题，在峰会上，美欧显然偏好欧洲债务危机的脱困路径、寻求外汇储备盈余国注资、整顿和稳定国际金融市场等项议题，而新兴经济体对促进就业、发展贸易和农业、保持经济增长、改革国际货币体系、改革大宗商品定价机制等议题更感兴趣，双方之间的共识明显不足。

第二，机制延续性困境。轮值主席国的制度安排虽有利于 G20 发挥灵活性，坚持议题主导的原则，但也会导致峰会机制延续性下降。发达国家当前更关注的是金融稳定、气候变化等议题，而发展中国家更为关注国际金融机构改革、贸易保护主义、发展、粮食安全等，对于 G20 这样由发达国家与发展中国家共同组成的国际机制来说，每年更换轮值主席国，并由主席国在议程设置和决议执行中发挥主导作用，虽然有利于平衡发达国家和发展中国家各自的利益诉求和议题偏好，但也会导致机制本身的延续性和运作效率限于困境。

第三，机制合法性困境。G20 成员规模的相对限制有利于提高成员国之间协商的有效性，但对机制合法性而言也是一个巨大挑战。联合国 193 个成员国只有其中 20 个进入了全球经济最高决策层，这本身就会导致很多中小国家质疑二十国集团的合法性。G20 讨论的议题多为当前全球经济发展中面临的最重大挑战，对非成员国的国家利益以及宏观经济政策走向也会产生巨大影响，因而如何在保持 G20 小规模“效率”的同时提升机制的透明度与合法性也是机制发展的一个重大挑战。

第四，机制执行力困境。G20 对成员国不具备法律约束力总体上有利于坚持成员国主导的机制发展原则，但也可能导致峰会上达成的共识和承诺执行状况差的局面出现。G20 会议采取协商一致的议事规则，会议的成果采取《声明》或《宣言》的形式，对成员国不构成国际法律义务，包含的承诺也属于成员国自愿遵守的“政治义务”。在前几次 G20 峰会上，虽然达成了关于反对贸易保护主义、打击避税天堂等一系列共识，但执行状况不甚理想，从长期来看，这必将损害 G20 的信誉和效力。

### 三、G20 未来的机制建设

针对 G20 机制运作的上述困境，以及 G20 在发达经济体与新兴经济体之间寻求政治共识的机制定位，本文认为，G20 未来的机制建设尚须把握以下几个原则：

第一，坚持 G20 的非正式和“领导人引领”的战略论坛性质以改善共识困境

与以条约为基础的正式国际组织不同，G20 的性质是非正式国际机制，其定位是凝聚发达经济体和新兴经济体之间开展国际合作的政治意愿，就当前世界经济面临的最紧迫挑战寻求国际政治共识。因此，坚持 G20 的非正式性质和领导人引领的战略导向，有利于发达国家和新兴国家领导人以平等的身份开展面对面的非正式交流，避开正式国际组织中硬性投票的制约以及历史遗留下的南北矛盾，最大限度地发挥 G20 寻求政治共识的功能，使之真正成为国际经济合作的“首要平台”。

具体来看，“首要平台”战略引领的要求是 G20 在议程设置上保持高度的开放性和灵活性，不固定在某个具体议题上，而是根据全球经济形势的变化选择当下最重要、最紧迫的议题来讨论。同时，非正式机制的性质要求 G20 保持协商一致的决策程序，坚持成员国主导的原则，充分考虑各国不同国情和发展阶段，理解并尊重各国的各自政策选择<sup>①</sup>。投票制虽然可以提高 G20 决策的效率，但会破坏 G20 充分考虑成员国不同国情和不同发展道路的协商精神。另外，从国际法上看，G20 也没有投票的合法性基础，G20 是由七国集团财长在 1997 年东南亚金融危机后倡议形成的，而不是由世界上 193 个国家选举出来的，因而，如果 G20 采用投票的方式在某些议题上做出具体的决策，有可能招致世界上一些中小国家的激烈反对。

第二，完善“三驾马车”制度，提升二十国集团延续性以改善延续性困境

常设秘书处的建立可以增强二十国集团峰会的机制延续性，确保前后次峰会议程设置的连贯以及每次峰会达成共识的监督落实，但常设秘书处也可能会带来二十国集团的官僚机构化，破坏二十国集团现在的成员国主导原则以及发达国家与新兴国家平等对话的基础，导致 G20 成为由个别大国掌控的秘书处引领，而不是由发达国家与新兴国家的领导人共同引领。另外，大国之间围绕常设秘书处“在哪建、如何建”必然展开新一轮的激烈争夺，同时客观上还会造

---

<sup>①</sup> 胡锦涛：《再接再厉，共促发展——在二十国集团领导人第五次峰会上的讲话》，北京：人民出版社 2010 年版，第 3 页。

成 G20 与传统国际经济组织（IMF、世界银行、联合国经社理事会、联合国贸发会议等）之间竞争态势加剧的局面。

G20 目前采取的主席国“三驾马车”制度（上任、现任和下任主席国共同协商）一定程度上已经提高了机制的延续性，下一步应是如何进一步完善“三驾马车”制度。三驾马车的核心是现任主席国，现任主席国的峰会协调人应该与上任和下任主席国的协调人保持密切沟通，尤其在峰会的议程设置和决议执行方面注意前后连贯。可以考虑在峰会主席国设立临时秘书长，秘书长由主席国协调人担任，两位副秘书长由上任和下任主席国协调人担任。

除了保持峰会前后的延续性外，在具体议题上保持延续性可以考虑现有国际组织的功能，由它们来专门负责该议题的国际协商与决议执行。在必要的情况下，也可建议成立新的国际机构，比如，在金融监管领域，金融稳定理事会的正式化与法律化就是一个很好的例子。

### 第三，构建伙伴关系，加强 G20 合法性建设以改善合法性困境

在不增加新成员的情况下，通过构建伙伴关系不失为二十国集团合法性建设的一条良好途径，并可在以下三个层面来展开：

（1）与联合国建立伙伴关系。联合国作为当今世界最具普遍性和权威性的国际组织，G20 首先应致力于构建与联合国的美好伙伴关系，以增强非成员国在 G20 中的间接代表性。为提高联合国会员国对 G20 进程的了解和接受程度，G20 应主动增加透明度，在峰会召开之前和召开之后与联合国保持密切的沟通，如与联合国秘书长、联合国经社理事会轮值主席等，适当的时候可以将 G20 的议题放到联合国大会进行讨论，充分吸收联合国广大会员国对该议题的意见。在一些技术性较强的议题上，G20 可以考虑授权给联合国某个具体部门，由它来提出具体方案供领导人峰会讨论。如在国际货币体系改革议题上，由斯蒂格利茨领衔的联合国国际货币体系改革小组方案就成为 G20 戛纳峰会上一个重要讨论备选方案。

（2）与地区性国际组织建立伙伴关系。现在，地区组织十分活跃，与它们加强互动也是 G20 伙伴关系建设的一个重要方面。东盟、非盟、阿盟等地区国际组织在一定程度上可以被视为本地区国家的代表。坚持 G20 作为全球经济战略引领的定位，迫切需要 G20 与全球各大洲、各地区保持良好的互动，使得 G20 制定的全球治理标准与各地区治理标准有效衔接。

（3）与具有积极意义的非政府组织建立伙伴关系。与非政府组织保持良好互动是增强 G20 机制合法性的重要途径。在发展援助、气候变化等具体议题上与非政府组织合作，利用它们在特定领域的草根优势了解信息，同时也可借以传递全球合作的信号。

### 第四，改革机制架构和相互评估程序，提高 G20 履约水平以改善执行力困

境

(1) 建立完善峰会之下的部长级会议与工作组会议,保持峰会的战略引领,就需要在峰会前和峰会后有更多的职能部门参与其中,而且把这些职能部门的关系协调好。G20 目前的组织架构类似于“金字塔结构”,领导人峰会处于核心位置,受关注程度最高。G20 部长级会议和协调人会议处于塔中,会前为领导人峰会做准备,会后为落实峰会共识制定行动计划。工作组会议是塔基,负责具体落实部长级会议制定的行动计划,从整个 G20 组织架构来看,领导人峰会更多是战略沟通,部长级会议、协调人会议和工作组会议为这种战略沟通奠定了坚实的技术和行动基础。因而,适当地建立行动导向的部长级会议和工作组会议机制,可以有效地改善 G20 的决议落实水平。

(2) 建立或完善议题领域的国际组织作为技术支撑,提高执行力。如金融监管领域金融稳定论坛转变成金融稳定理事会,这里非正式机制变成了正式机制。这样实际上,G20 的未来框架就是立体图景:大框架是非正式的,领导人峰会保持非正式,但是在具体议题上可以通过正式国际机制发挥作用。只要领导人在峰会上达成了共识,执行协议的具体工作可以通过正式国际组织来完成,如果原有国际组织有缺陷的,可以推动改革,如果没有的这样国际组织的话,也可以新建一个国际组织,毕竟 G20 处在世界经济治理体系的最高端。

(3) 相互评估程序是二十国集团增强执行力的一项制度创新<sup>①</sup>。核心工作原理是同行审议(Peer Review)与“黑名单”制度(Naming and Shaming)。2009 年匹兹堡峰会推出“强劲、可持续和平衡增长框架”。该框架的核心是一个多边进程,成员国通过“相互评估程序”来识别各自的政策如何相互衔接——以及他们是否在整体上实现了二十国集团提出的“强劲、可持续和平衡增长”目标。2011 年二十国集团已经制定了作为相互评估标准的“参考性指南”,以及指南如何操作的“量化指标”。在戛纳峰会上,领导人根据参考性指南对某些成员国的宏观经济政策进行评议,并在此基础上制定了《戛纳行动计划》,有效地提高了 G20 的承诺执行水平。

## 四、结语

金融危机暴露了以基金组织和世行为代表的布雷顿森林体系正式国际组织治理机制的缺陷与不足,催生了 G20 非正式国际机制。思考 G20 的机制建设要从它自身的性质和定位出发,从它的非正式性和领导人战略引领的基本定位出发,G20 要加强“机制化”,但不要“正式化”,也就是不要走 60 多年前布雷顿

---

<sup>①</sup> 有关 G20 相互评估程序,参见: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/g20map.htm>.

森林会议为世界经济建章立制的老路，毕竟我们需要的不是又一个基金组织和世行，而是需要基金组织和世行真正能有效地发挥作用，G20 通过在发达经济体与新兴经济体之间谋求政治共识，为国际货币基金组织和世界银行的运作注入新时期的政治动力，从而对布雷顿森林体系起到了“补充”而非“替代”的作用。

G20 目前正面临共识、延续性、合法性与执行力等四大困境，为克服这些困境，G20 未来的机制建设必须坚持非正式性和领导人的战略引领，进一步完善峰会轮值主席国的“三驾马车”制度，构建与其他国际组织和多边机制的伙伴关系，完善机制架构，改进相互评估程序，提高协议的执行力。

对中国来说，积极参与 G20 的机制建设，将有利于我国更好地参与和引导国际体系和平转型，展现负责任大国的形象，同时进一步丰富我国参与全球经济治理的理念与实践<sup>①</sup>。戛纳峰会上与会领导人对 G20 机制建设的总体思路做出了选择，但如何进一步丰富这个思路，并提出既符合 G20 发展规律，又符合我国国家利益的 G20 机制建设“中国方案”仍然需要进一步创造性思考。

## The Role and Institutionalization of the G20

ZHU Jiejun

**Abstract** Being an informal international institution, the role of the G20 is to build the political consensus among the developed and emerging economies. For that, the institutionalization of the G20 would not be the process of formalization. The G20 now is facing the difficulties of consensus, continuity, legitimacy and implementation. In the future, the G20 will keep its informality and leader-led character, formalize the Troika, pursue consistent and effective engagement with other international institutions, reform its governance structure, improve the Mutual Assessment Process (MAP), and improve the compliance of the commitments.

**Key Words** G20; Role; Political Consensus; Institutionalization

(责任编辑：杨 阳)

---

① 杨洁勉：《G20 转型选择与发展前景》，载《国际问题研究》2011 年第 6 期。