

G20机制和不完善的全球化

陈刚

今年夏天在德国汉堡市召开的二十国集团（G20）领导人峰会再次遭遇大规模抗议示威运动，这一点并不令人意外。G20峰会与世界贸易组织（WTO）、亚太经合组织（APEC）、七国集团（G7）会议一样，长期被视为推动经济全球化的标杆之一，而遭到所谓“反全球化”人士的强烈抵制。去年在中国杭州举办的G20峰会可能是近年来召开的最为和谐与顺利的此类会议，不仅盛况空前，而且未遇大规模的抗议示威。

然而，即便如此，在中国国内围绕中国的进一步开放和融入全球体系，也有激烈的政策和学术争论。在世界相当一些国家的民粹主义政治抬头的背景下，这一轮全球化已经走到了一个十字路口，有必要重新审视G20这些推动全球化国际机制的有效性和全球治理当前所面临的深层次挑战。

G20未解决危机根本问题

G20作为一个国际经济论坛，其雏形诞生于冷战结束之后的上世纪90年代，但起初并未获得国际社会的大量关注。一个重要原因在于，后冷战的国际经济秩序主要为西方发达国家所主导，当时国际经济议题（也包括部分政治、安全、环保等问题）主要在G7等机制下进行最高层商讨。

2008年，由美国次贷危机引发的全球金融危机爆发以后，伴随着中国、印度、巴西等新兴经济体的崛起，国际社会越发感觉到西方经济大国主导全球议题的局限性。在这样的时代背景下，包含发达和发展中主要经济体的G20机制迅速发展为解决全球治理问题的主要平台之一。全球货币问题和金融监管、贸易平衡和自由化问题、气候变化问题、网络安全问题及一些国际政治问题都是G20峰会探讨和合作的重点问题。

与G7相比，G20的一大特点是具有广泛的代表性。除了这20个经济体本身代表世界约85%的生产总值（GDP）之外，G20还邀请一些重要经济体如新加坡、马来西亚、泰国等参加，联合国、世界银行、世界贸易组织等国际组织也长期获邀参加。

然而，虽然国际社会对G20抱有厚望，但到目前为止，G20对重要全球治理问题缺乏有效解决方案，一些共识虽然达成，但执行困难。全球金融危机至今已有九年，但全球经济复苏困难，许多国家失业率高企、债务高筑。全球新一轮的贸易谈判陷入僵局，保护主义盛行。各国央行货币政策仍各自为政，美、欧、中、日等主要经济体都出现了为压低本国货币而过度实行货币宽松政策的现象，结果造成全球流动性泛滥和产能过剩。

许多国家的债务问题不仅没有缓解，反而加速恶化。美债危机后不久便爆发了欧债危机，全球金融市场持续动荡，经济增长乏力，民粹主义思想盛行，此后更出现了英国决意退出欧盟等极端事件。

在全球缺乏世界政府的现实基础上，很难说G20有效解决了金融危机所遗留下来的各种全球治理问题。世界经济和贸易不平衡的问题仍然非常严重，西方国家消费过高、债务率过高以及亚洲发展中国家消费不足、储蓄率过高等结构型问题并没有得到有效解决，而这些是导致2008年全球经济危机的深层次因素。

对民粹主义的误读

在当前经济低迷时期，观察家习惯为民间不断增长的民粹主义思潮，扣上反全球化的标签，但许多人没有意识到的是，大量民间声音实际瞄准的是这轮全球化在缺乏有效跨国界治理机制情况下，所出现的各种严重问题。换句话说，许多民间人士其实并不反对全球化这一历史潮流，而是反对不公平和有严重缺陷的全球化。

举例而言，当有些国家为了追求顺差和国内就业而采取贸易保护主义的时候，那些遵守自由贸易规则的贸易伙伴的利益将会受到损害，本国就业将会恶化，这些国家的失业人士就会把矛头指向别国的贸易保护主义，而非自由贸易本身。

这些问题的根源就在于全球缺乏一个能够凌驾于主权国家之上的类似世界政府的治理机制，在缺乏有效全球治理机制的背景下，各国生产和金融的联系越紧密，越容易造成全球大

规模动荡和国际无政府主义状态。

当生产资料、资金、技术甚至人才资源在全球范围内大规模流动时，缺乏超越国家主权的治理机制必然会导致主权国家采取“以邻为壑”的短视行为，以争取自身在全球竞争中国家利益的最大化。当前国际贸易政策和货币政策协调与合作陷入僵局就是例证（气候变化国际谈判则是另一个明显例子），在追求全球共同利益的过程中，各主权国家始终面临博弈论中所说的“猎鹿人困境”，即猎人们（主权国家）经常不愿意为了猎鹿（全球共同利益）而放弃抓捕身边小兔子（本国国家利益）的机会。

全球化的终极挑战

在国际无政府主义状态下推进全球化是极其危险的。它在短期推升生产效率的同时，埋下了下轮社会动荡的种子。从国际关系历史来看，20世纪初的那轮全球化，由于缺乏有效国际治理机制，最终间接促发了两次世界大战和之间大规模的贸易战、货币战。

美国在二战后倡导建立的联合国、国际货币基金组织、世界银行等部分缓解了这一矛盾，但无法从根本上解决国际政治上的无政府状态和经济全球化之间的矛盾。在缺乏有效跨境治理和监管的情况下，经济资源的流动越全球化，越可能带来社会不公、财富差距、大众需求乏力和环境污染，最终导致社会的动荡和国际关系的紧张。

在世界政府距离当前现实仍十分遥远的情况下，依靠大国的领导力和合作是保证全球化继续进行下去的重要手段。G20机制的一个重要缺陷在于参与成员国过多，这容易造成议而不决、稀释议案和效率低下等问题，延缓重要问题的解决。目前的国际权力结构决定了重大全球经济问题必须依赖美国、欧盟、中国、日本等主要经济体的协调与合作，过去很多经济失衡问题部分是由这些主要经济体政策未能协调一致所导致的。经济全球化当下正处于十字路口，其前景很大程度上掌握在这些大国的领导人手中。

作者是新加坡国立大学
东亚研究所所长助理，高级研究员