

政治机会与中国在二十国集团 机制中的政策倡议^{*}

刘宏松

[内容提要] 在全球经济治理中,二十国集团(G20)成员达成的政治共识具有确定治理理念和治理方向、引导和促进集体行动的重要作用。在有利政治机会下,G20成员可以将自身偏好引入G20政治共识。在国际货币基金组织份额改革和国际金融监管改革两项议题中,中国较好地运用有利政治机会提出政策倡议,将自身偏好引入G20政治共识的实践充分表明了这一点。通过G20平台,中国正在积极参与以经济合作为基础的全球治理。

[关键词] 二十国集团 政治机会 政治共识 政策倡议 中国外交

[分类号] D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005-6505(2016)04-0031-07

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2016.04.005

作为一项具有系统重要性的发达国家和发展中国家共同参与的多边对话机制,二十国集团(以下简称“G20”)已证明在全球经济治理中具有举足轻重的作用。在国际宏观经济政策协调、国际货币体系改革和国际金融市场监管等全球经济议题上,G20推动各成员达成共识,为集体行动注入政治动力。G20成员达成的政治共识作为全球经济治理的指导原则,发挥着确定治理理念、确立治理方向、引导和促进集体行动的重要作用。

那么,G20政治共识如何形成?G20成员如何将自身偏好引入G20的政治共识?本文从政治机会这一概念切入,对G20成员在有利政治机会下将自身偏好引入G20政治共识的机理展开分析,并以国际金融监管改革和国际金融机构改革两项议题为例,具体说明中国如何在有利政治条件下提出政策倡议,成功塑造G20议程。

一、政治机会与G20政治共识的形成

与国际货币基金组织(IMF)、世界银行(WB)等布雷顿森林体系下的正式国际组织不同,G20不以宪章性法律文件为基础。在G20论坛上达成的国际协议不具有法律约束力,包括公报、声明、宣言和行动计划在内的所有G20文件仅发挥引导作用,对G20成员并不具有约束效应。G20成员在峰会上作出的承诺属于“保证型”政治承诺,而不是“契约型”法律承诺。因此,G20是一项非正式国际机制。各国借助这一非正式机制强化全球经济治理,推动全球治理改革。

^{*} 本文系霍英东教育基金会第十五届高等院校青年教师基金项目“倡议与塑造:中国在全球治理中的新角色研究”(项目编号:151093)的研究成果。

作为一项非正式机制,G20 采取协商一致的决策程序,不以达成有法律约束力的国际协议为目标。在非正式的制度环境下,各成员可以在很大程度上克服其他全球治理机制固有偏见和权力不对称的影响,公开、坦诚地交流看法。^①从一开始,G20 就自我定位为“对话论坛”(forum for dialogue)或“导引委员会”(steering committee)^②。由于没有常设秘书处,G20 峰会的议题方案由轮值主席国提供,这使轮值主席国可以在议题设置上发挥较大的作用。然而,轮值主席国在设计议题方案上的优先权并不意味着议题设置的权力由轮值主席国独享。G20 机制的非正式性使所有成员都有机会将自身偏好的议题纳入会议议程。在非正式的制度安排下,各成员可以在对话过程中根据自身偏好提出讨论某项议题的倡议,如果其倡议得到部分成员国的支持和响应,该议题就会被纳入 G20 会议议程。

对成员没有法律约束效应的 G20 机制如何在全球经济治理中发挥领导作用呢?主要是通过尽可能地将各成员不同的偏好汇聚为单一的政治共识来发挥这一作用。尽管 G20 峰会上达成的国际协议不具有法律约束力,但这些协议并非没有实质性作用,因为它们反映了 G20 成员的政治共识。这些政治共识可以看作全球治理确立的具有较高程度道德权威性的总体原则。落实政治共识、执行协议和具体治理安排的任务则由其他国际组织来完成。这些国际组织包括但不限于 IMF、世界贸易组织、联合国、国际劳工组织、金融稳定理事会、经济合作与发展组织等。

事实上,G20 机制的最显著成效表现为由其他国际组织具体执行的治理改革。IMF 份额改革就是 G20 机制成效的一个很好例证。改革方案是在 G20 财长和央行行长会议以及 G20 峰会上达成的,IMF 最终落实了改革方案。更一般地讲,IMF 负责开展 G20 宏观经济政策相互评估并落实关于 G20 推动的 IMF 份额和治理改革一揽子方案。金融稳定理事会负责推进 G20 峰会决定的金融监管领域各项重要举措;世界贸易组织和经济合作与发展组织负责研究贸易问题,包括大宗商品价格波动和全球价值链体系,并监督落实 G20 成员遵守反对贸易保护主义情况;国际劳工组织负责提供全球就业形势和有关政策建议,为

G20 历届峰会都沿用的“增长和就业”主题提供技术支持。可以说,G20 与这些国际组织形成了相互需要的“引领—服从”(leader-follower)关系以及相辅相成的“共生”关系,既表现在前者引领和决策,后者跟进和落实,彰显 G20 在全球经济治理中的领导力;也表现在后者依托前者,加强全球经济治理机构之间的协调配合,同时通过 G20 平台扩大自身合法性和影响力。^③

如果 G20 峰会上达成的政治共识得到落实,全球经济治理就将按照 G20 机制确定的方向进行改革。对于特定成员国而言,如果能够按照自身偏好塑造 G20 议程,全球经济治理改革就可能以符合其偏好的方式推进;反之,如果某个 G20 成员未能按照自身偏好塑造 G20 议程,就会失去影响全球经济治理改革的机会。因此,G20 成员都会积极按照自身偏好塑造 G20 议程,将自身偏好引入 G20 政治共识,以求全球经济治理改革以符合其偏好的方式推进。

尽管 G20 成员都有将自身偏好引入 G20 政治共识的积极性,但成功塑造 G20 议程并不是一件容易的事情。政治机会对 G20 成员塑造 G20 议程的成败发挥着重要影响。政治机会这一概念最初由从事社会运动研究的美国学者彼得·艾辛杰(Peter Eisinger)在 1973 年提出,用于分析社会运动。在艾辛杰看来,政治机会结构主要指政体的开放或封闭性质。开放的政体能为特定的社会阶层的政治表达提供路径,或者能对特定社会阶层的政治要求作出回应;与之相反,在封闭的政体中,权力趋于集中,政府对民众的呼声置之不理,人们通过政治行动满足自己要求的机会受到限制。^④此后,西德尼·泰罗(Sidney Tarrow)、戴

① Hongsong Liu and Shaun Breslin, “Shaping the Agenda Jointly? China and the EU in the G20”, in Jianwei Wang and Weiqing Song (eds.), *China, the European Union, and the International Politics of Global Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2016 p. 98.

② G20, “The Group of Twenty: A History” see from <http://www.G-20.utoronto.ca/docs/G-20history.pdf>.

③ 金中夏等《中国与 G20: 全球经济治理的高端博弈》中国经济出版社 2014 年版第 12—13 页。

④ Peter Eisinger, “The Conditions of Protest Behavior in American Cities”, in *American Political Science Review*, Vol. 67, No. 1, 1973, pp. 11—28.

维·梅尔(David Meyer)等学者又进一步发展了这一理论,将政治机会提升到了独一无二的位置。他们采用艾辛杰在分析美国城市抗争行为发生频率时所提出的政治机会结构概念,强调一个社会运动能否兴起、怎样发展,既不取决于人们的愤恨,也不取决于所能利用的资源的多寡,而是取决于政治机会的多寡。^①

政治机会概念为理解 G20 成员将自身偏好引入 G20 政治共识的成败提供了有意义的分析视角。G20 成员在特定议题上很可能存在不同的偏好。在许多议题上,不仅发达国家集团与新兴国家集团有不同的偏好,而且不同发达国家的偏好也不尽一致。例如,在金融监管议题上,一些持中间和偏左意识形态立场的 G20 领导人希望加强金融监管,而持偏右立场的 G20 领导人则不是金融监管政策的热心支持者。^②对于希望加强金融监管的 G20 成员而言,要使其提出的政策倡议成为 G20 政治共识,就需要获得促使持偏右意识形态的 G20 领导人把加强金融监管视为必要政策的机会条件。

一般而言,外部冲击可以成为促使某些 G20 成员接受不同于初始偏好的政策倡议的政治机会。当外部冲击发生时,以往政策的无效性在实践中显现出来,国内选民会向固守初始偏好的 G20 领导人施加压力,推动其接受偏离初始偏好并且有望取得更好治理效果的政策倡议。除外部冲击外,G20 成员获取救助资源的迫切需要,也可以成为可提供救助资源的 G20 其他成员将自身偏好引入 G20 政治共识的政治机会。当某一或某些 G20 成员需要借助外部救助资源来帮助其应对危机时,G20 其他成员掌控的救助资源就可以起到政治筹码的作用。前一类 G20 成员要获得后一类 G20 成员提供的救助资源,就有动力在相关议题上接受不同于初始偏好的政策倡议。这意味着,当某一或某些 G20 成员有获取外部救助资源的迫切需要时,可提供救助资源的 G20 成员就获得了在特定议题上就自身偏好引入 G20 政治共识的政治机会。

事实上,中国在 G20 峰会上提出的一些政策倡议之所以被成功引入 G20 政治共识,与中国适时、恰当地把握政治机会的外交努力密不可分。下文将以 IMF 份额改革和国际金融市场监管改

革两项议题为例,对中国在有利政治机会下提出政策倡议、将自身偏好引入 G20 政治共识的实践进行具体说明。

二、中国在国际金融监管改革议题上的政策倡议

2008 年全球金融危机爆发后,美国采用的宽松金融监管模式受到了广泛质疑。这场危机暴露出以“新自由主义、华盛顿共识或全球化共识”为标签的全球金融架构的严重缺陷。就连“华盛顿共识”一词的发明者约翰·威廉姆森(John Williamson)也承认,这场危机严重削弱了人们对新自由主义模式的信心和信仰。^③而新兴大国在这场金融危机中受到的损害相对较小。与大多数西方经济体相比,新兴大国有着较为稳健的预算和财政表现。它们对以“华盛顿共识”为标准的资本主义模式提出了批评。时任巴西总统的卢拉·席尔瓦(Lula da Silva)指出,“全球金融危机是蓝眼睛的白人制造的。”^④印度总理辛格在 G20 伦敦峰会后的新闻发布会上表示,“目前的全球金融危机来自‘资本主义的心脏’,亚洲和拉美国家不应对其负责,但事实是发展中国家已成为受害者。”^⑤

从制度和操作层面看,这场危机源于各种金融机构的治理和操作失当、次贷抵押承诺兑付标准的崩溃、抵押证券化过程参与方的市场纪律受到侵蚀、信用评级机构对次贷抵押评估的缺陷、大型金融机构风险管理的缺失以及金融机构疏于弥补这些缺陷。危机使英、美两个典型的偏好宽松监

① 赵鼎新《社会与政治运动讲义》社会科学文献出版社 2006 年版第 37 页。

② Evren Celik Wiltse, “The G20 and Global Economic Governance during a Protracted Recession”, in *Perceptions*, Vol. 18, No. 4, 2013, p. 22.

③ John Williamson, “The Impact of the Financial Crisis on Development Thinking”, Max Fry Annual Lecture, University of Birmingham, October 13, 2010, see from <http://www.iic.com/publications/papers.williamson20101013.pdf>.

④ Andrew Cooper and Vincent Pauliot, “How Much Is Global Governance Changing? The G20 as International Practice”, in *Cooperation and Conflict*, Vol. 50, No. 3, 2015, p. 340.

⑤ 鲁传颖《后金融危机时期中国参与国际金融体系改革的目标和路径——以中国参与 IMF 改革为例》,载于《东南亚纵横》2011 年第 8 期。

管模式的 G20 成员国认识到,政府需要对金融机构实施更加严格的金融监管。英国金融服务局推出了新的“监管提升计划”(Supervisory Enhancement Programme)。金融服务局推出这一计划的目的是,改进原有的被动管制和市场自律的策略,从而保证金融机构的安全性和稳固性。同时,金融服务局提出了评估和二次估测的策略,其内容是监管部门质疑并在某些情况下否决金融机构高级管理层的决定。^①发展国际层面的共同监管标准也成为金融服务局工作的一部分。服务局明确提出,国际法律框架需要扩展到监管事务。^②

美国政府对金融市场监管的态度在金融危机爆发后也有所转变。美国政府于 2009 年 6 月 17 日正式公布了全面金融监管改革法案,主张重点从金融机构和金融市场监管、消费者权益保护、危机处理和国际合作等方面构筑安全防线。该法案被认为是美国自 1933 年“大萧条”以来最彻底的全面金融监管改革方案,是美国改革力度最大、影响最深远的金融监管体系改革。^③美国财政部也发布了《金融管制改革白皮书》,其中提出要针对任何规模、影响和关联度较大、破产后会威胁金融稳定的公司建立更加强健、稳固的监管机制。^④新监管机制要求目标金融机构的管理实践与其风险、复杂性和运营范围相适应。这份《白皮书》还具体指出,金融监管部门将决定如何对金融机构进行持续的现场监管、监管者必须从金融机构获得经常信息、对小型金融机构的监管与大型机构相比应有何区别。

金融危机爆发后英、美两国对金融监管态度的转变为中国在 G20 机制中提出加强国际金融监管的政策倡议提供了政治机会。中国抓住了这一有利时机,在国际金融监管议题上提出了一系列政策倡议。在第一次 G20 峰会上,中国就加强国际金融监管合作和完善国际监管体系提出四点改革举措:建立评级机构行为准则;加大全球资本流动监测力度;加强对各类金融机构和中介组织的监管;增强金融市场及其产品透明度。在此后的 G20 峰会上,中国又对建立早期预警机制、监管影子银行体系、加强对信用评级机构的监管问题提出了更加具体的改革举措,并提出了简单易行、便于问责和平衡金融监管和金融创新的原则。关于如何在国际金融监管改革中落实简单易行、

便于问责的原则,中国提出,应建立有利于实体经济发展的国际金融体系。要建立并执行严格的资本和杠杆率要求,将影子银行体系纳入监管,制订全球统一的会计准则。要着力加强对系统重要性金融机构的监管,采取必要的预防性措施,防止风险投机过度。要强调国际监管核心原则和标准的一致性,同时要充分考虑不同国家金融市场的差异性,提高金融监管的针对性和有效性。要加强对信用评级机构的监管,减少对信用评级机构的依赖,完善信用评级机构行为准则和问责制度,特别是要制定客观、公正、合理、统一的主权信用评级方法和标准,使有关评级结果准确反映一国经济状况和信用级别。就如何平衡金融监管和金融创新,中国主张,应致力于解决国际金融体系中存在的系统性、根源性问题,使金融体系依靠、服务、促进实体经济发展;坚持高标准、严要求,跟踪评估各成员执行新监管标准情况。^⑤

全球金融危机造就的政治机会使中国提出的政策倡议得到其他 G20 成员的积极响应,加强国际金融监管的理念成为 G20 的政治共识。在首届 G20 峰会上,各国领导人就确立了加强透明度和问责制、加强稳健监管、促进金融市场的诚信、加强国际合作等原则。在 2009 年上半年的 G20 伦敦峰会上,各国领导人达成了有关建立职能更为强化的金融稳定理事会,以取代金融稳定论坛的共识。理事会将包括 G20 所有成员、金融稳定论坛成员、西班牙和欧盟委员会;金融稳定理事会将与国际货币基金组织合作,对宏观经济和金融

① Eric Pan, “Challenge of International Cooperation and Institutional Design in Financial Supervision: Beyond Trans-governmental Networks”, in *Chicago Journal of International Law*, Vol. 11, No. 1, 2010, p. 267.

② Financial Services Authority, “A Regulatory Response to the Global Banking Crisis”, Discussion Paper, March 2009, see from www.fas.gov.uk/pubs/discussion/dp09_02.pdf.

③ 黄儒靖《从〈巴塞尔协议 III〉看国际银行业监管强化的新趋向——对银行监管博弈的思考》,载于《经贸问题探索》2010 年第 12 期。

④ The US Department of the Treasury, “Financial Regulatory Reform A New Foundation: Rebuilding Financial Supervision and Regulation”, June 2009, see from http://www.financialstability.gov/docs/regs/finalReport_web.pdf.

⑤ 刘宏松《中国在全球治理中的改革倡议:基于 WTO 多哈回合谈判和 G20 进程的分析》,载于《国际展望》2012 年第 5 期。

风险提供早期预警,并提出应对措施;重组监管体系,以使各国当局能识别并研究宏观审慎风险;将监管和监督扩展到所有具有系统重要性的金融机构、工具和市场,并首次将具有系统重要性的对冲基金纳入监管范围;核实并落实金融稳定论坛关于薪酬机制的新的严格标准,支持所有公司实行可持续的薪酬机制,履行企业社会责任。^①在伦敦峰会上,各国领导人达成的共识还包括:第一,金融稳定理事会将评估金融体系的脆弱性,识别和监督针对脆弱性的行动方案,促进金融监管当局之间的协调和信息交换;第二,金融稳定理事会将制定纲要,支持跨国监管机构的建立,并支持实施跨境危机管理的灵活方案;第三,金融稳定理事会将与IMF合作,以建立针对宏观经济与金融风险累积的早期联合预警机制,并在必要时采取针对性行动;第四,增强审慎监管,特别是与资本充足率、激励机制和国际标准相关的审慎监管;第五,同意将所有具有系统重要性的机构、市场以及金融工具(包括对冲基金)都纳入适当的监管体系。^②

2009年下半年的G20匹兹堡峰会上,各国又进一步细化了加强国际金融监管的政治共识,承诺“致力于在2010年底前建立国际公认的规则,以提高银行资本的数量和质量,降低过高杠杆率,待金融形势改善、复苏确定后,这些规则将分阶段实施,目标是在2012年底前全部执行。各国根据‘新巴塞尔资本协议框架’要求,实行更高水平和更佳质量的资本要求,加上强化的流动性风险要求、提高前瞻性拨备,将阻止银行采取过度冒险行为,建立更稳健的、能够更有效抵御负面冲击的金融体系”^③。在G20政治共识引导下,巴塞尔银行监管委员会的27个成员国经过近一年的讨论和磋商,于2010年9月12日就银行体系资本要求达成新协议,即《巴塞尔协议III》。

《巴塞尔协议III》的目标是提高银行业抗击冲击的能力,提高风险管理和治理能力,加强银行的透明度,内容涵盖扩大资本覆盖风险的范围、增强监管资本工具的损失吸收能力,引入杠杆率监管指标、引入流动性监管标准、建立逆周期资本和准备金框架、重新确定最低监管资本要求等诸多方面。^④在《巴塞尔协议III》中,对系统性风险的防范直接体现在对具有系统重要性银行的特别资

本要求以及对银行业的杠杆约束两方面。新协议引入了“系统重要性银行”这一概念,对于业务规模较大、业务复杂程度较高、发生重大风险事件或经营失败会对整个银行体系带来系统性风险的银行,提出特别资本要求,使其具有超出一般标准的吸收亏损的能力。^⑤这一新协议的出台说明,G20成员达成的政治共识借助巴塞尔委员会平台转化为国际金融监管改革的集体行动。

三、中国在国际金融机构改革议题上的政策倡议

2008年,在美国华尔街爆发的金融危机在短短数月内席卷全球。当危机扩散到全球范围时,不少自我抵御危机能力较差的国家迫切需要获得救助资金。IMF成为它们寻求救助资金的对象。然而,此时的IMF正面临资金短缺问题,已显露出金融资源不敷使用的迹象。来自IMF官方网站的新闻指出,2008年下半年,IMF掌握的金融资源约有2500亿美元。其中包括约2000亿美元现金以及两个常设借款协议能吸引到的约500亿美元资金。但随着危机的恶化,IMF连续向冰岛、乌克兰、匈牙利以及更多国家借出资金。IMF可动用的紧急资金仅有1420亿美元,加上借款,总额也仅有2000亿美元。^⑥

面对以上局面,IMF迫切需要增加资金,以满足更多国家的借款需求。如果无法实现增资,外界对IMF作为“最后借款人”的信心势必发生动摇,全球经济将陷入更加严重的失序和混乱局面。深陷金融危机的美国等西方发达国家已无力向IMF提供足够的金融资源。由此,受金融危机冲

① 《二十国集团领导人伦敦峰会公报:全球复苏和改革计划(2009年4月2日)》,载于金中夏等《中国与G20:全球经济治理的高端博弈》中国经济出版社2014年版第213页。

② 张明《国际货币体系改革:背景、原因、措施及中国的参与》,载于《国际经济评论》2010年第1期。

③ 《二十国集团领导人匹兹堡峰会声明(2009年9月25日)》,载于金中夏等《中国与G20:全球经济治理的高端博弈》中国经济出版社2014年版第225页。

④ 陈颖、甘煜《巴塞尔协议III的框架、内容和影响》,载于《中国金融》2011年第1期。

⑤ 钟伟、谢婷《巴塞尔协议III的新近进展及其影响初探》,载于《国际金融研究》2011年第3期。

⑥ 李本《国际货币基金组织份额制改革与中国的进路分析》,载于《法学论坛》2010年第2期。

击较小的中国等新兴大国可提供的金融资源变得更加重要,西方发达国家对这部分金融资源的依赖程度大幅上升。这一状况从 IMF 推出筹资计划时新兴大国和西方发达国家的不同表现中可见一斑。在 2009 年 7 月 1 日召开的会议上,IMF 作出了一个重大决定——以特别提款权方式向官方部门发行债券。根据此次会议上通过的决议,IMF 将授权发行 1500 亿美元以特别提款权定价的债券。巴西、俄罗斯和中国表示有购买兴趣。前两者的购买金额均为 100 亿美元,而中国的认购金额高达 500 亿美元。IMF 在其官方网站贴出的有关发债的声明中,除了特别提到中国、巴西和俄罗斯的支持态度外,还暗示发达国家没有作出认购的表态。^①

事实上,美国、欧盟主要国家和日本明确向新兴大国中经济实力最强者——中国表达了向 IMF 提供更多金融资源的需求。它们都希望中国以贷款的方式向 IMF 增资,如时任美国财长的蒂姆·盖特纳(Tim Geithner)提出将“新借款安排”资金从 500 亿美元增加至 5000 亿美元。中国坚持以投资 500 亿美元 IMF 债券的方式先行试水,最终着眼于通过扩大份额取得对 IMF 建构和发展的表决权。^② 采取这一做法的原因在于,西方发达国家对中国提供更多金融资源的紧迫需求,为中国争取获得更多 IMF 份额提供了难得的机遇。

出于自身利益考虑,美国等西方发达国家不会轻易将一部分 IMF 份额转让给中国。然而,对中国提供更多金融资源的紧迫需求使它们有动力改变不转让份额的初始偏好。由此,中国在 G20 机制中获得了把 IMF 份额改革以及提升发展中国家在国际金融机构中代表性和发言权的偏好引入 G20 共识的政治机会。借助这一政治机会,中国在国际金融机构改革议题上提出了一系列倡议。在前四次 G20 峰会上,中国提出,应改革国际金融组织决策层产生机制,提高发展中国家在国际金融组织中的代表性和发言权;应改进 IMF 和世界银行治理结构,提高发展中国家代表性和发言权;要着力提高发展中国家代表性和发言权,不断推动改革取得实质性进展;应该完善国际金融机构现行决策程序和机制,推动各方更加广泛有效参与;要继续推进国际金融机构改革,加快完

成 IMF 份额调整,推动更多新兴市场国家和发展中国家人员出任国际金融机构高管,提高发展中国家代表性和发言权。^③

相对有利的政治机会使中国在国际金融机构改革议题上成功塑造了 G20 议程,中国提出的政策倡议成为 G20 政治共识。2008 年首届 G20 峰会上,各国承诺推进布雷顿森林机构改革,以使之更充分地反映世界经济格局的变化,增强其合法性和有效性。在此方面,新兴经济体和发展中经济体,包括最贫穷国家,应享有更大的发言权和代表性。^④ 在 2009 年 G20 伦敦峰会上,各国领导人重申,新兴市场和发展中国家,包括最贫穷国家,必须拥有更大的发言权和代表性。^⑤ 2009 年 G20 匹兹堡峰会上,IMF 份额改革方案被明确写入峰会宣言。G20 领导人承诺向富有活力的新兴市场和发展中国家转移份额,以现有的 IMF 份额公式为基础,从份额高估国向份额低估国至少转移 5% 的份额。同时,G20 领导人还一致认为,应加强 IMF 工作人员来源的多元化。作为全面的、一揽子改革的一部分,所有国际机构的领导人和高级管理层应通过公开、透明和择优的程序任命。^⑥ 2009 年 G20 多伦多峰会上,各国领导人共同呼吁,为落实匹兹堡峰会承诺,加快推进所需开展的大量工作,在首尔峰会前完成 IMF 份额改革,同时兼顾其他治理结构改革。^⑦

2010 年 G20 首尔峰会进一步细化匹兹堡峰会承诺,宣布 IMF 份额由发达国家向新兴市场和

① 李本《国际货币基金组织份额制改革与中国的进路分析》,载于《法学论坛》2010 年第 2 期。

② 李本《国际货币基金组织份额制改革与中国的进路分析》,载于《法学论坛》2010 年第 2 期。

③ 刘宏松《中国在全球治理中的改革倡议:基于 WTO 多哈回合谈判和 G20 进程的分析》,载于《国际展望》2012 年第 5 期。

④ 《二十国集团领导人华盛顿峰会宣言(2008 年 11 月 15 日)》,载于金中夏等《中国与 G20:全球经济治理的高端博弈》中国经济出版社 2014 年版第 225、207—208 页。

⑤ 《二十国集团领导人伦敦峰会公报:全球复苏和改革计划(2009 年 4 月 2 日)》,载于金中夏等《中国与 G20:全球经济治理的高端博弈》中国经济出版社 2014 年版第 225、214 页。

⑥ 《二十国集团领导人匹兹堡峰会声明(2009 年 9 月 25 日)》,载于金中夏等《中国与 G20:全球经济治理的高端博弈》中国经济出版社 2014 年版第 228—229 页。

⑦ 《二十国集团领导人多伦多峰会宣言(2010 年 6 月 26 日至 27 日)》,载于金中夏等《中国与 G20:全球经济治理的高端博弈》中国经济出版社 2014 年版第 243 页。

发展中国家转移 6%。基于这次峰会的共识,IMF 理事会于 2010 年 12 月 15 日通过了份额和执行董事会的改革方案。依据这一改革方案,超过 6% 的 IMF 份额将从代表性过度的国家转向代表性不足的国家。改革生效后,中国的份额将从 4% 升至 6.39%,投票权也将从 3.81% 升至 6.07%,成为 IMF 的第三大份额持有国。印度、俄罗斯和巴西的份额也将进入前十位,新兴大国在 IMF 的代表性和发言权显著增强。2015 年 12 月,美国国会批准了 IMF 的 2010 年份额与治理改革方案。这使改革方案的正式实施具备了所有条件。2016 年 1 月 27 日,IMF 总裁克里斯蒂娜·拉加德(Christine Lagarde)宣布,IMF 2010 年份额和治理改革方案正式生效,这意味着中国正式成为 IMF 第三大股东。

在推动 IMF 实施份额改革的同时,G20 领导人也形成了增加 IMF 金融资源的政治共识。2009 年 G20 伦敦峰会上,各国领导人承诺,增加 IMF 可用资源,由成员国提供 2500 亿美元紧急融资,此后并入扩大的、更为灵活的、增资至 5000 亿美元的新借款安排。^①根据这一共识,IMF 在 2012 年春季会议上决定,在落实 2010 年份额改革方案的基础上,增加 4300 亿美元以上的资金,以防范和应对危机。2012 年 G20 洛斯卡沃斯峰会上,中国宣布支持并决定参与 IMF 增资,数额为 430 亿美元。增资后,IMF 的贷款能力将增加一倍,将拥有更多金融资源来应对世界经济面临的风险和挑战。

四、结论

作为一项非正式对话机制,G20 主要通过尽可能地将成员偏好汇聚为政治共识来引导全球经济治理。对于 G20 成员而言,要将自身偏好引入 G20 政治共识,并非易事。政治机会是 G20 成员成功塑造 G20 议程、将自身偏好引入 G20 政治共识的重要条件。具体到 G20 机制,政治机会主要表现为全球金融或经济危机带来的外部冲击以及危机引发的部分 G20 成员获取救助资源的紧迫

需要。当前一类政治机会出现时,G20 成员提出的有助于防止危机再次发生的政策倡议更容易成为 G20 政治共识;当后一类政治机会出现时,拥有较多救助资源的 G20 成员更有可能将提高自身在全球经济治理机制中话语权的政策倡议引入 G20 政治共识。

G20 议程对全球经济治理改革具有重要影响。因此,对于中国而言,在 G20 机制中积极参与议程塑造是有助于增进国家利益的战略选择。中国借助全球金融危机爆发后英、美两国对金融监管的态度有所转变的政治机会,在国际金融监管改革议题上成功塑造了 G20 议程,将加强国际金融监管的政策倡议引入了 G20 政治共识。在国际金融机构改革议题上,中国借助美国等西方发达国家对增加 IMF 金融资源有紧迫需要的政治机会,将 IMF 份额改革以及提升发展中国家在国际金融机构中代表性和发言权的政策倡议引入了 G20 政治共识。在国际金融监管改革议题和国际金融机构改革议题上,中国成功塑造了 G20 议程,使中国倡议和中国方案在 G20 政治共识确定的全球经济治理的指导原则中得到体现。

作为 2016 年 G20 杭州峰会的东道主,中国在广泛听取各方意见的基础上提出中国方案,确定杭州峰会的主题为“构建创新、活力、联动、包容的世界经济”。这一主题与世界经济面临的主要难题密切相关,契合 G20 成员在经受外部冲击后有所调整的经济治理理念。因此可以说,中国在相当程度上获得了在这一主题引导下提出政策倡议的政治机会,这将有助于中国倡议被 G20 成员纳入 G20 政治共识。

[作者单位]上海外国语大学国际关系与公共事务学院。

[责任编辑:文思]

① 《二十国集团领导人伦敦峰会公报:全球复苏和改革计划(2009 年 4 月 2 日)》,载于金中夏等《中国与 G20:全球经济治理的高端博弈》,中国经济出版社 2014 年版第 225、214 页。