

G20后危机时代的转变： 由多方共识转向多方行动

韩美妮*

摘要：G20 在解决金融危机问题上作出了杰出贡献，但是在后危机时代如何将 G20 所形成的多边共识转变成实实在在的多方行动是一个严峻的问题。本文以化石燃料补贴为例，旨在讨论后危机时代 G20 的改革方向。本文首先介绍了 G20 组织的现状、发展情况及遇到的问题。其次讨论了 G20 的三个比较优势，分别是：最高领导层的直接对话、一个非正式的决策过程及一个包括成熟市场和新兴市场经济体的均衡组织。接着以化石燃料补贴为例说明了 G20 承诺透明性和问责机制的必要性。最后针对化石燃料补贴的经验教训希望可以开发出一个更广泛的 G20 改革路线图。只有当 G20 达成的多边共识转变成联合行动时，G20 才能在全球事务治理中占据一席之地。

一 前 言

全球经济正经历一个重要拐点。200 多年来，经济力量的平衡第一次

* 〔美〕韩美妮，美国进步中心高级公共政策分析师。

由发达国家转向发展中国家。2013 年，新兴经济体在全球经济增长中贡献了超过 50% 的力量，而在未来的几十年中^①，它们还将扩大在经济上的领导力。特别是中国将在这个新全球经济格局中扮演重要角色。在未来 5 年中，新兴世界将占全球经济增长的 74%，而中国大约占 33%，这几乎是新兴市场总额的一半^②。

新经济格局带来了新的机遇与挑战。当全球经济增长集中在几个西方发达国家时，几个国家的协调行动就可以影响全球市场。七国集团（G7）和经济合作与发展组织（OECD）等多边合作组织反映了这些小集团的心态。新兴市场在这些组织中没有一席之地，这些组织认为，增加席位会弱化达成共识的能力而不是增强组织影响力。

当今全球经济力量不断扩散。经济增长由发达国家转向新兴市场，西方发达国家不再拥有以前的经济影响力。在国际经济事务上增加更多的席位似乎是提高有效性的唯一方法。

G20 就是为了解决这个现实问题所成立的，G20 首脑峰会取得了广泛的成功。自 2008 年首次峰会开始，经济力量不断向新兴市场转移。因此，人们会期望 G20 成为一个日益重要和有影响力的论坛。

不幸的是，现实情况似乎与之背道而驰。2008~2009 年危机过后，G20 似乎已停滞不前。G20 领导人仍在发布联合公告，但是这些承诺并未履行，例如金融危机时将全球市场拉出下行“泥淖”的联合行动。

如今 G20 首脑峰会迎来 5 周年纪念，该机构遇到的最大问题是，如何改革后危机时代下 G20 的组织架构^③。发达市场及新兴市场的协作被视

① Chris Giles and Kate Allen, “Southeastern Shift: the New Leaders of Global Economic Growth”, *Financial Times*, June 4, 2013, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b0bd38b0-ccfc-11e2-9efe-00144feab7de.html#axzz2axQY7CVw>.

② Ibid.

③ “US-China Study Group on G20 Reform: Final Report”, Joint Report by the China Institutes of Contemporary International Relations, the Center for American Progress, and the Stanley Foundation, February 13, 2013, <http://www.americanprogress.org/issues/china/report/2013/02/13/52548/us-china-study-group-on-g-20-reform-final-report/>.

为亟须解决的问题。然而，不知如何使这项工作的最终目标是前瞻性政策改革，而不是应急响应。

G20 关于削减低效化石燃料补贴的承诺是最好的案例。就跟许多承诺一样，由于缺乏良好的 G20 实施机制，这个承诺已经停滞不前。在过去的 2012 年首脑峰会上，G20 领导人呼吁财长通过制度政策来提高承诺的透明度和问责机制。由于跨国能源政策内容的变化，统一实施标准很难用于补贴问题，所以 G20 成员在考虑进行同行评审来达到这一目标。这种做法在其他多边组织，如亚太经合组织处理能源问题上起到了良好的作用。

G20 成员应该对圣彼得堡峰会中有关同行评审的讨论加以关注。尤其是中国应该考虑在 G20 化石燃料补贴改革讨论中扮演更加重要的领导角色。作为世界上最大的能源需求国，中国对讨论的结果十分关注。然而中国没有选择任何 G20 化石燃料补贴方案，仅仅是作为旁观者参与整个讨论过程。

这份报告将明确 G20 在讨论如化石燃料补贴等复杂问题时建立共识的体制特点，以及那些急需将共识转化成真正市场行为的地区。后者正在努力进行中。如果这些成效能够在圣彼得堡峰会上就推动化石燃料补贴达成共识，那么将为其他能源问题的解决提供蓝图，并为 G20 更广泛的改革提供更好的路线。

二 比较优势是一把双刃剑

展望未来，我们在寻找新的路线图使 G20 表现超过危机发生初期，我们的目标是，建立并保护这个机构所提供的独特比较优势。这些优势包括三个方面：最高领导层的直接对话、一个非正式的决策过程及一个包括成熟市场和新兴市场经济体的均衡组织。

首先，最高领导层的直接对话是推动 G20 的重要条件，使 G20 超越

了被最低共同标准决策困扰的其他多边机构。高层领导人面对面的交流使他们可以超越历史的分割并认识到形成新共识的机会。领导人的直接参与也保证了每个领导的政治诉求符合 G20 承诺，并提高了 G20 成员执行相应承诺的可能性。

其次，G20 非正式的性质也提供了一个达成共识的宽松环境，使领导人集中解决政治难题。假如 G20 的承诺具有法律约束力，或者领导讨论以更正式的形式进行，那么很可能导致 G20 领导人在讨论时更加谨慎。当领导人意识到他们的承诺并没有法律约束时，就可以促使他们跳出条条框框来思考。

最后，跟早先的组织如 G7 或者 OECD 比较，G20 更具包容性，成员更能反映当今世界经济势力的真实分布。就包容来讲，G20 肯定是不完美的。当与大型组织如联合国相比，20 个成员还仅仅是一个小组织，这也使非成员抱怨 G20 并不能反映他们真实的想法。然而，G20 的重点是促进世界上最强大经济体间的对话，而不是无论大小的所有经济体。将成员数保持在晚宴规模有助于沟通并减少形成利益集团的可能，而这些利益集团常见于大型首脑会议如联合国气候变化框架公约中。

这些组织特征——领导层的参与、灵活的决策氛围及包容的规模——提供了建立新共识的机会，而这样的机会在其他机构中并不存在。G20 的架构并不完美，然而过去几年中显现的一个主要问题是，同样的机制实际上使协调阻碍了实施步伐。特别是 G20 的承诺没有约束力，导致领导人假装遵守承诺，而在正式机构中这基本上是不可能的。很难找到一个方法使承诺的实施有一个具体的计划。

G20 当下最大的弱点是如何从多边共识发展到多边行动。G20 在应对全球金融危机上产生了很大影响，这是因为 G20 领导人不仅达成了新的共识并且就共识开展了行动。这些行动在全球市场上产生了真正的影响。当我们寻求方法把这种模式应用到后危机时代，最大的风险是缺乏国际危机的紧迫性，G20 会变成一个只发表空头承诺的论坛。一个触发落实承诺的担忧就是 G20 关于削减低效化石燃料补贴的承诺。

三 化石燃料补贴承诺说明透明性和 问责机制的必要性

迄今为止，G20 首脑峰会提出的有关能源的最大承诺是 2009 年提出的，解决化石燃料补贴的承诺。在 2009 年 9 月匹兹堡峰会上，G20 领导人共同承认：“低效化石燃料补贴鼓励浪费性消费，降低我们的能源安全，阻碍清洁能源的投资，并破坏应对气候变化威胁的努力。”^① 为解决这些问题，G20 成员共同承诺“淘汰和合理化中期低效化石燃料补贴”^②。

无论以何种标准来衡量，这都是一个突破性的承诺。国际能源机构（IEA）估计，2011 年，全球能源补贴总额至少达 523 亿美元，这些资金的一半以上进入石油行业。^③ 这些补贴包括赠款、免税以及其他的人为降低生产成本、增加能源生产商支付价格或降低消费者支付价格的政府政策。^④ 我们知道，减少在那些扭曲市场的项目投入是具有经济意义的。补贴化石燃料，使我们的经济沉迷于过去的技术，使新的、更高效的清洁能源技术更难站稳脚跟。^⑤ 后者是特别重要的，因为新技术更容易产生新增长点，使我们的经济更高效地运行，并使 G20 成员进入一个通往稳定的后危机时代之路。

对化石燃料的补贴，也往往以穷人付出代价，富人获利。国际能源

① G20 Leaders' Statement, the Pittsburgh Summit, September 24–25, 2009, available at http://www.treasury.gov/resource-center/international/g7-g20/Documents/pittsburgh_summit_leaders_statement_250909.pdf.

② Ibid.

③ International Energy Agency (IEA) World Energy Outlook 2012, *Energy Subsidies*, <http://www.worldenergyoutlook.org/resources/energysubsidies/>.

④ “Carrots and Sticks: Taxing and Subsidizing Energy”, International Energy Agency, 17 January 2006, https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/oil_subsidies.pdf.

⑤ “Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G20 Initiative”, IEA, OPEC, OECD, World Bank Joint Report, Prepared for Submission to the G20 Summit Meeting in Toronto, 26–27 June 2010, http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebsite/energysubsidies/G20_Subsidy_Joint_Report.pdf.

署估计，平均而言，2010 年花出的化石燃料补贴中，只有 8% 去了最贫穷的 20% 人手里。如果你的目标是帮助穷人，那这不是一个有效的资源配置。^① 考虑到 G20 的核心目标之一是要解决经济停滞和收入不平等的系统性原因，那么，G20 成员花费数十亿美元用于扭曲市场且对穷人不利的的项目，肯定使这些项目成为关于行动一致性的焦点。

问题是，这些补贴项目一旦建立就很难撤销。低效补贴可能不利于总体经济，但它们确实有利于强大的利益集团，这使大部分存在补贴的国家，这些程序逐步成为民众心中有争议的话题。在多边层面上，尤其是综合考虑不同收入水平和不同经济情况的成员（如生产和消耗化石燃料的成员），甚至更难获政策共识。

事实上，G20 成员在 2009 年的承诺中就文字达成共识本身就是一个令人印象深刻的壮举。这种说法本身就足以在其他论坛引发类似行动。比如，2009 年 11 月，在新加坡举行的亚太经济合作组织（APEC）领导人峰会上，亚太经合组织成员国将一个几乎相同的承诺写入他们自己的公报，从而将其潜在影响扩展到 G20 之外。^② 问题是，G20 关于化石燃料补贴的承诺做出四年之后，全球补贴总额还在上升。^③ 2009 年的承诺是一个重要转折点，但下一步是随之而生的与承诺一致的政策措施，经证明这更难实现。某些困难可以追溯到承诺本身的措辞，这些措辞给随意的解释留下了太多空间。

（1）应逐步减少补贴低效的化石燃料，还是为了支持经济增长应保持“浪费导向型消费”并维持补贴，目前没有区分两者的通用标准。G20 成员究竟如何降低补贴，这缺乏一个明确定义，使得规范报告很困难。G20 成员中八国提交的报告宣称，它们没有低效和浪费的化石燃料补贴，因此

① World Energy Outlook 2011 Factsheet, International Energy Agency, <http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebsite/2011/factsheets.pdf>.

② 2009 Leaders' Declaration, Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), Singapore, 14–15 November 2009, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2009/2009_aelm.aspx.

③ “Energy Subsidy Reform, Lessons and Implications”, International Monetary Fund, January 28, 2013, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/012813.pdf>.

不需要采取调整来迎合 2009 年的承诺。在与实际的市场数据进行比较后就会发现，这些声明中的大部分在道理和事实方面缺乏依据，但是因为没有统一标准，各个成员以自身认为合适的方式定义补贴。

(2) 没有明确的时间规划。G20 成员承诺在中期采取行动，但是，中期可以解读为任意年限。

(3) 在某种程度上，G20 成员确实承认有低效和浪费的化石燃料补贴，但没有关于这些成员应采取“逐步淘汰和合理化”政策的共同行为标准。个别成员可以定义这一目标，以反映事先制定的政策变化。没有压力采取新措施，没有压力促使 G20 国家超越惯常组织的场景。

(4) 没有关于各个成员承担领导角色方面的激励。2009 年，当 G20 成员准备扩大国际货币基金组织的资金来源，日本因向前迈进一步，第一个做了贷款承诺而被广泛称赞，这刺激了更多的其他成员做出承诺。^① 在化石燃料补贴问题上，因为缺乏这些成员应怎么做的明确定义和度量，任何一个成员自己采取雄心勃勃的行动并期望别人效仿都是困难的。G20 从不意味着担当策略执行的角色，但是这些峰会成果确实需要采取某种程度上的真正举措。如果没有行动，领导人的承诺将不会产生强烈的市场冲击，G20 的成立是为了真正冲击市场，而不是发布模糊的公报。

显然，对化石燃料的补贴问题，我们需要更好的行动机制，但值得注意的是，这些机制不需要是正式或带惩罚性的。在尊重制度的非正式性，从而把 G20 成员拉到谈判桌上的同时，是完全有可能保证机制顺利运行的。化石燃料补贴项目可以是一个即使没有刚性和强制执行承诺，也可以共享最佳实践和使用积极的同伴压力，以鼓励进步改革的优秀系统。然而，为了做到这些，我们将至少需要某种跨越国界的机制，以比较化石燃料补贴政策，识别出哪个成员是其他成员应效仿的“最佳实践”来源。我们没有这样的机制，然而这正是我们应该集中努力的地方。

G20 成员已经开始朝这个方向发展了。2012 年洛斯卡沃斯峰会，G20

^① “IMF Gains New Funding, Puts Focus on Bank Clean Up”, IMF Survey Magazine, February 14, 2009, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/new021409a.htm>.

领导重申了逐步减少化石燃料补贴，呼吁每个国家的财政部长在下一届峰会上回复取得的进步并承认相关的问责和透明度，以探讨在下次会议上为 G20 成员“自愿同行评审的流程”方面的选择。^①

“自愿同行评审流程”将是下月召开圣彼得堡峰会的一个大主题。G20 能源工作小组已经权衡了如何做好流程架构，工作小组将在圣彼得堡对各种设计问题提供建议。摆在会议桌上的问题，包括如何将 G20 分成几个小组以便进行同行评审，是否在评审过程中引入第三方专家，流程应该是什么形式，流程的结果是否公开。

G20 成员应该不延迟实施对化石燃料补贴的同行评审过程。美国准备自愿参与到这个过程中，其他成员也肯定会效仿。^②一旦这些评论展开，其经验教训的影响可能远远超出能源领域。

四 应用经验教训开发一个更广泛的 G20改革路线图

兑现 G20 关于化石燃料补贴承诺的活动强调了两个构成 G20 改革困难的重要问题。

首先，不同成员政策环境差别如此之大，G20 如何才能开发出有用的共同行动标准？G20 旨在通过协同 G20 成员普遍自愿承诺所推动的国际行动，来发展全球经济。即使成员做出一个共同承诺，个别成员很难将这些承诺转化成行动蓝图，尤其当承诺的措辞非常模糊的时候。

其次，非正式方式是，把领导者们拉到像化石燃料补贴这样有争议性

① “G20 Leaders’ Declaration”，Los Cabos Summit，18–19 June 2012，available at <http://www.treasury.gov/resource-center/international/g7-g20/Documents/Los%20Cabos%20Leaders%27%20Declaration.pdf>.

② ‘Friends of Fossil Fuel Subsidy Reform’ Roundtable for G20 Countries on Recent Progress and Peer Review of Fossil-fuel Subsidy Reform，Summary Record，18 April 2013，<http://www.mfat.govt.nz/fffsr/docs/FFFSR-G20%20Roundtable%20April%202013%20Summary%20Record.pdf>.

议题的谈判桌上的关键,G20 如何在成员间通过这种方式平衡更大的责任?即使承诺是自愿的,我们还想知道个别国家是否会兑现这些承诺。这些信息可以制造平行国家间的压力和强烈激励,以使承诺得到真正兑现。

同行评审程序正在考虑,就化石燃料补贴提供一个灵活回答这两个问题的方案。为了应对不同成员的不同情况,G20 成员可以根据政策环境分组,并在这些分组中分别得出结论。考虑到问责和非正式方式,同行评审可以产生不同成员渐进式的改革蓝图,而不是指责批评的方式。积极的同行国家压力,可以鼓励 G20 成员至少通过这个过程提出一些这一进程中产生的改革建议。如果这些初步改革有好的结果,那么这些积极的经验可以触发 G20 成员在能源补贴问题上力争上游。这可能对其他能源政策问题同样有深远的影响,也使关于 G20 改革的辩论更加广泛。

(翻译: Samuel T.Overholt)