

G20与全球治理的新境界： 建立一个更具有协作性的世界

车斗铉^{*}

摘要：G20 的重要性在 2008 年金融危机中凸显，成为全球经济管理合作的有效方式。G20 在管理全球金融危机中积累了许多宝贵经验，例如建立有效的对话机制等。但是，G20 也面对着许多尚未解决的问题，主要表现在“三个如何”：如何进行 IMF 与世界银行的体制改革，如何解决国际不平衡问题，如何克服成员分歧。国际治理多边框架的建立对于成员国际义务的承担与履行、国际条约及措施的有效实施等方面具有十分重要的意义。为了实现预期目标，G20 成员需要做好共同规划。

一 G20峰会：成就、约束与潜在未来

虽然 G20 理念已在 1999 年首届 G20 成员财长会议启动，但是直到 2008 年金融危机爆发之后，这个系统才以其对各种全球经济问题的关注成为一个有意义的合作机制。国家之间的贸易合作对全球经济体的稳定很

^{*}〔韩〕车头铉，韩国国际交流财团执行副主席。

重要，但是 2008 年全球金融危机之后，合作就变得比以往更重要。通过分析危机的起因与后果，国际组织得到的主要教训之一就是，世界经济的稳定不仅仅需要发达国家的积极合作。稳定也依赖于发展一个新框架，在日益深入整合的世界经济体系中，以促进有经济影响力的新兴经济体的积极参与。在这个背景下，2008 年 G20 首脑峰会启动，成为全球最负盛名的有效全球经济管理论坛之一，成为发达经济体和新兴经济体沟通的桥梁。

虽然 G20 在 5 年内思考如何应对全球各种经济之间的问题获得一些进步，但不可否认的是，G20 尚未提出任何具体措施来应对世界经济面临的严峻挑战。比如，G20 仍需要针对发展经济体的发展增长问题、建立全球金融体系的保障体系与新监管体制问题、全球金融机构的结构改革问题以及全球经济宏观管理不平衡问题提出明确计划。除了这些挑战之外，G20 已做出承诺，有效地应对有潜在分歧的问题，比如全球气候变暖、能源资源竞争以及确保世界经济的互利增长。虽然把 G20 制度上升到全球层面，以作为有效的全球机制来应对诸多挑战，但 G20 展示出建立一个多元性、多层次全球治理机制的潜力。

G20 峰会在管理全球金融危机的过程中积累了许多有意义的并可以应用到解决其他问题中的经验，即 G20 峰会在管理全球金融危机方面有建立在共识基础上的，而不是分歧基础上的对话机制，在此机制下国家之间相互联系并依赖。G20 峰会更关注确认问题以及讨论解决问题的替代方案，而不是决定最终方案。在 G20 发展过程中该经验都能予以应用。

二 为什么要发展G20

G20 尚未解决的经济问题如下。

- 国际经济合作的制度改革：如何进行 IMF 与世界银行的体制改革。
- 国际经济宏观管理的国际协调：如何解决国际不平衡问题。

- 克服国家之间的分歧：探讨共同想法与利益。

就 G20 影响而言，尤其在 G20 首脑峰会上，世界最高领导应该应对关键的全球性问题，所以我们在中长期内还需考虑，G20 不仅仅在经济领域中发挥的作用。许多国际问题需要大型与中型国家的共同衡量与努力。其中，20 世纪末以来出现的跨国与非传统威胁值得特别关注。

随着冷战结束，跨国、综合性威胁的崛起是让世界所有国家保持谨慎的共同因素。许多国家仍受到冷战后非传统威胁的负面影响，包括恐怖主义、海盗、毒品贩运、国际犯罪、环境破坏、资源的武器化、环境污染以及来自主要海运航线的威胁。21 世纪，更加明显的大国军备竞赛有助于降低发生战争或者军事冲突的可能性（虽然事后的解决方案是另外一回事）。国家认识到这个严重后果与代价，所以不选择以军事实力或直接冲突解决问题的可能性更大。未来，非传统非军事威胁的权重将越来越大。

一个需要加以关注的问题是所谓的新恐怖主义。19 世纪以来，恐怖主义被政治积极分子作为对抗的工具广泛使用。但是，20 世纪 90 年代后，新恐怖主义的目标已超过了仅仅使政府与官员感受到恐怖的范围。根据 2006 年美国国会研究服务（CRS），新恐怖主义的发展有五个特点。第一，推动恐怖主义的幕后人员与过去不同。与冷战后初期不同，恐怖主义的现代模式不是大集团推动的，而是由伞形集团甚至个人金融支持的小型集体推动的。第二，现在信息的易获性使得进行恐怖活动的融资方法、理论、措施以及武器都变得更复杂。第三，最近的恐怖主义与国际犯罪活动有联系，比如毒品贩运与洗钱组织。第四，随着美国在伊拉克的军事活动，国际恐怖主义活动和自杀式袭击活动增多。第五，有国家支持的恐怖主义活动呈减少趋势。

新恐怖主义最可怕的一面是杀伤力比以前强得多。过去，恐怖主义因其攻击对象与目标限于政府或者军队的领导层面而获得支持。但是，因其具有攻击对象不受分类限制的天然特征，新恐怖主义有致命的缺陷，也不再是社会和政治中弱势群体才采取的极端措施。但是，当新恐怖主义组织策划大规模恐怖袭击时，大部分人会联想到纽约“9·11”之后的画面。

21 世纪以来，各种恐怖袭击所积累的损失大于一个传统战场造成的严重后果。事实上，2000 年以来，一次恐怖袭击而导致的死亡人数往往超过 100 人。“9·11”的死亡人数高达 3000 人，巴厘岛的炸弹袭击导致 202 人死亡，300 人受伤；2004 年 3 月的马德里火车炸弹袭击导致 199 人死亡，1463 人受伤；2004 年，有 1000 人在北奥塞梯共和国别斯兰人质危机中受伤；2005 年伦敦地铁袭击导致 56 人死亡，700 人受伤。在后冷战时期，导致如此大规模死伤人数的传统战争很少了，只有波黑战争、索马里战争以及科索沃战争等。

根据美国反恐怖主义中心发布的《2006 年恐怖事件报告》，2006 年发生了 14000 起恐怖袭击事件，导致 20000 人死亡。与 2005 年相比，事件次数增加了 25%（3000 起），死亡人数增加了 40%（5800 人）。此数据在中东与亚洲更明显，针对非军事人员的袭击次数也在增多，另外，恐怖主义组织以杀人、伤害与劫持人质为宣传手段。

新恐怖主义的另一个特征是利用跨区域、跨文化的手段吸引全球关注（或袭击目标）。美国国务院下属的反恐怖主义协调办事处发表《2006 年各国恐怖活动报告》，强调了恐怖袭击的变化，以前所谓的探索性袭击规划，比如基地组织派恐怖组织成员到国外进行袭击，被当地的游击手段替代。另外，许多恐怖组织有相当发达的信息与融资网络。因此，跟军备竞赛不同，应对新恐怖主义需要全球参与者采取综合协调的切实措施。

虽然非传统威胁一方面是安全问题，但另一方面跟经济发展有直接或者间接的关系。比如，国际犯罪组织的走私或者非法移民活动对国内经济可能有消极影响，比如劳动力市场动荡或者市场价格不稳定。在现有政府机制（联合国或者其他国际性组织）治理能力非常有限的情况下，该考虑加强其他保护。另外，应当注意，未来出现的问题需要统一、协调的解决方案，比如城市化、移民与多元文化问题，老年化社会问题，信息化与网络安全问题，代沟问题，等等。

三 如何通过G20管理国际问题

如上所述，21 世纪的国际安全与经济环境，需要有值得信任的机制以解决各种不同的问题。正在发展的国际治理体制将起到关键作用，因为它将在制度上支持国家之间所达成措施的可持续性与可执行性。多边框架的发展将为全球性治理行动，比如非传统威胁或其他全球性问题的信息分享奠定基础。

在中期，G20 成员将需要为确保 G20 可持续发展而设计一个共同规划，比如设总秘书处。就算这一种框架已建立，但希望它能解决或调停像领土冲突这样的问题也是不现实的。相反，这种机制将从作为当前与潜在问题的对话平台开始，讨论与合作机会的增多将提高国家之间的透明度。或许在已有共识的问题上，在多边框架内也可以考虑有限的重构。

（翻译：Samuel T.Overholt）