

国际金融法视野下的 G20 峰会： “立法”特色与中国选择

张晓静* 张金矜**

内容摘要:在后危机时代的国际金融立法活动中,G20 峰会作为主导者,对金融规则的产生和发展起着至关重要的作用。以非正式模式运作为鲜明特色的峰会,通过立法基础、立法主体和立法程序多方面的实践,构建出层级式立法体系,强化了多元主体的互动合作。有鉴于此,中国作为 G20 峰会的成员,应该有效利用这一平台,借助利益集团、议程设置和市民社会三个路径实质性地参与全球金融立法,进而提升我国的金融话语权。

关键词:国际金融法 立法 G20 峰会

DOI:10.13871/b.cnki.whuilr.2017.03.007

2008 年金融危机的爆发和迅速蔓延,让国际社会认识到传统的国际治理机制 G7 及其主要执行机构的治理不利。各金融大国达成共识,以 G20 逐渐取代 G7,并迅速构建峰会(Group Twenty Leader Summit,以下简称 G20 峰会),使其成为金融治理的核心机制。G20 峰会在金融稳定理事会(Financial Stability Board,以下简称 FSB)的协助下,以决定立法议题的方式,调控国际金融标准制定机构^①的立法活动。因此,本文所指的“立法”,是指峰会对于未来具体金融规则的制定进行的引领与协调。虽然 G20 并不是严格意义上的“立法者”,但对国际金融规则的出台发挥决定性作用。所以本文将其作为研究对象,在“立法”语境下深入探讨。G20 峰会近几年的“立法”成果很多,如《巴塞尔协议 III》、《证券监管目标和原则》、《国际财务报告准则》和《总损失吸收能力的原则及条款》等。它们不仅是防范、应对和处理金融危机的主要工具,也是未来国际金融监管的风向标。G20 峰会的出现,为中国提供了一个提升金融话语权的历史机遇,也是顺利跃升为金融强国的理想平台。有鉴于此,学界很有必要对 G20 峰会的金融“立法”问题进行深入研究,从国际法和国际关系等跨学科的角度加以分析,揭示它的“立法”特点和发展趋势,以期对我国深度参与全球金融治理有所裨益。

* 厦门大学法学博士后科研流动站研究人员,辽宁大学法学院副教授,法学博士。

** 辽宁大学法学院硕士研究生。

本文为中国博士后科学基金第五十四批面上项目“中国与全球治理视野下的国际金融软法研究”(2013M541855)、中国博士后第七批特别资助项目“全球金融治理中的人权责任”(2014T70610)和国家社科基金青年项目“我国参与全球金融治理的法律问题研究”(14CFX082)的阶段性研究成果。

① 国际金融标准制定机构指的是巴塞尔委员会、国际证监会组织、国际保险监督官协会、国际支付结算体系委员会和国际会计准则理事会等。

一、“立法”基础的灵活性

相较于传统的国际金融组织,如 IMF 和世界银行等,G20 峰会具有更鲜明的双面属性。一方面,与会国无须消耗过多的主权成本和时间成本,便可就金融政策的制定达成共识。而另一方面,与会国的“国家意志”能够在国际和国内层面增强立法的执行力,G20 峰会的立法成果并不会因主权和时间成本的低消耗而受到减损。

第一,“非正式性”的成立基础使 G20 不受制于任何正式的法律规则。G20 峰会以领导人之间的政治共识作为成立依据,但该共识并不具有法律约束力。“非正式性”既为峰会的运作提供了更加自由的空间,也有利于及时应对敏感多变的金融市场。对于传统的、以条约为基础的国际金融组织来说,它们的治理权限和运作程序在成立之日便已明确于组织章程之中,章程是其权利能力和行为能力的法律依据。具体而言,不具备立法权的组织便不能行使立法职能,如果该组织意图增加自身的职权范围,则需要经历复杂的、长时间的条约修订程序。^① 与其不同的是,G20 峰会的治理能力无须受正式章程的约束,它可以采取一切必要措施对全球金融加以治理。^② 此外,G20 峰会成立依据的“非正式性”使其能够绕开成员国国内政治阻挠,在面临外部环境变化时,无须经过特定程序便可及时作出新的立法安排,修改滞后的条文。这种灵活自由的特点大大降低了国家间立法决策的时间成本,进而保证规则在全球金融治理中的实效性。^③

第二,G20 峰会组织结构的“非制度化”降低了国家间合作的主权成本,有利于达成多边的普遍性共识。国家间组织的运作制度化是以主权成本为代价的,机构的制度化水平越高,也就意味着国家需要让渡的主权越多。^④ G20 峰会并无常设的总部、秘书处和固定的工作人员,而是在主席国与国家代表的驱动下运作。也就是说,G20 峰会的运行主要受各国领导人控制,立法政策的出台依赖于各国首脑的对话合作。因此,它并不存在主权国家向峰会让渡主权的强烈要求。^⑤ 本文以为,以组织结构“非制度化”的 G20 峰会作为金融立法的平台,能够促成各国与会首脑根据现实状况灵活地协商谈判,明显降低国家间立法合作的难度。2008 次贷危机蔓延全球的主要原因,就是金融监管在全球范围内合作不利。虽然国际社会已经认识到了这一点,但由于金融行业被各国视为经济命脉,关系到国家宏观发展大局,各国往往不愿意对此作出过多的主权让渡。^⑥ 了解金融问题的主权敏感性,便更能

^① Eric J. Pan, *Challenge of International Cooperation and Institutional Design in Financial Supervision: Beyond Transgovernmental Networks*, 11 CJIL 252 (2010).

^② 崔志楠、邢悦:《从“G7 时代”到“G20 时代”——国际金融治理机制的变迁》,《世界经济与政治》2011 年第 1 期,第 154 页。

^③ Peter Holcombe Henley & Niels M Blokker, *The Group of 20: A Short Legal Anatomy from the Perspective of International Institutional Law*, 14 MJIL 573—574 (2013).

^④ 韩永红:《“一带一路”国际合作软法保障机制论纲》,《当代法学》2016 年第 4 期,第 155—156 页。

^⑤ Stuart P. M. Mackintosh, *The Redesign of the Global Financial Architecture: Forums, Institutions, and State Power* 97 (University of Newcastle Upon 2014).

^⑥ 范晓波:《2020 年的国际金融法:中国的作用和影响》,《武大国际法评论》第 15 卷第 1 期(2012 年),第 163 页。

够理解 G20 峰会采用这种安排的无可奈何与良苦用心。

第三,“国家意志性”的注入,为 G20 峰会成立基础的松散和灵活提供了政治保障。G20 峰会的前身是 1999 年为应对亚洲金融危机成立的 G20 财长会议。2008 年,为应对金融危机的挑战,G20 财长会议升级为 G20 首脑峰会。在国际法中,国家首脑是一国的全权代表,由他们组成的 G20 峰会代表着以国家为中心的权力网络,具有更加强烈的国家意志性。^① 尽管升级后的 G20 峰会所作出的决策仍然不具有法律约束力,但是因为它的决策代表了世界上最强大的 20 个经济体的国家意志,能够确保立法和行动之间的关联性。从国际实践来看,G20 峰会的决策一经作出,各类金融标准制定者都会严格遵守,因为它们承担着向 20 个重要经济体负责的政治压力。^② 从国内实践来看,与会的各国首脑可以直接影响其本国政策,尽最大努力在本国管辖范围内落实最终的立法成果。即便是没有参会的国家,为了顺应未来的立法趋势,也会在国内层面有所调整。换句话说,虽然各国首脑能够比较变通地交流与合作,但共识一经达成,便难以再“灵活地”违背承诺。

如前所述,G20 峰会立法基础的灵活性能最大限度地节约制度建设成本,松散的、非正式的论坛式制度模式能够满足大多数成员国的制度偏好。英国前首相的评价更能印证这一点:“在应对国际金融危机的过程中,我们采用了 G20 而非正式的国际平台,并不是因为国际社会缺乏正式的国际组织,而是因为这种非正式的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。”^③与正式的国际金融组织相比,主权国家应该更愿意借助 G20 峰会这一平台,进行协调统筹,合作制定国际金融的立法决策。至少到目前为止,并没有哪一国的领导人表示不愿意参加或缺席峰会,也没有哪个国家质疑过它在全球金融治理中的核心作用和主导地位。不仅如此,很多非成员方或区域性组织也频繁提出参与峰会的要求。更为重要的是,“松散”的启动模式并不会降低它在实践中的作用,G20 峰会治理有效性的关键之处便在于它的灵活性和国家意志性的结合。但其弊端也非常明显,当出现不可调和的矛盾时,会议可能会陷入僵持局面。因此,未来如何实现更加有效的金融治理,G20 峰会必须进行更富有智慧的基础设计。

二、“立法”主体的包容性

G20 峰会由世界上排名前 19 位的经济体和欧盟的领导人组成,^④同时接纳其他利益相关方参加会议,是当前“国际经济合作的首要论坛”。它所特有的“包容性”,为国家、国际金融标准制定机构和市民社会这些不同层次的主体参与金融立法合作提供了更加民主自由

^① Eric J. Pan, *Challenge of International Cooperation and Institutional Design in Financial Supervision: Beyond Transgovernmental Networks*, 11 CJIL, 264 (2010).

^② Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System—Rule Making in the 21st Century* 193 (Cambridge University Press 2012).

^③ David Cameron, *Governance for Growth: Building Consensus for the Future*, p.14, available at <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2011cannes.html>, visited on 30 Oct. 2016.

^④ G20 成员:美国、日本、德国、法国、英国、意大利、加拿大、俄罗斯、欧盟、澳大利亚、中国、南非、阿根廷、巴西、印度、印度尼西亚、墨西哥、沙特阿拉伯、土耳其、韩国, available at http://www.G20.org/gyG20/G20jj/201510/t20151027_871.html, visited on 4 July 2016.

的平台。

(一) G20 峰会的代表性

本轮金融危机的肆虐再一次说明,再强大的国家也无法凭一己之力维护本国的金融稳定,世界需要一种超国家的“宏观调节”平台,G7 和 G20 峰会便担当了这种角色。而从 G7 向 G20 的演变,则体现了国际经济格局的变化要求改革治理平台的权力分配,提升新兴经济体和其他利益相关方的金融话语权。

G20 峰会所涵盖的主体范围十分广泛,基本上能够吸纳绝大多数的利益相关方。它在原 G7 峰会的基础之上,新增 12 个新兴经济体和欧盟,打破了西方国家垄断国际金融话语权的局面。同时,当前峰会成员国所代表的人口数占到世界人口的 2/3,国土面积占到全球的 60%,国民生产总值占到全球的 90%,贸易额占到全球的 80%。^① 可见,峰会所波及的范围之广、程度之深,远超过以往的国际金融立法主导者。此外,自 2009 年起,在实现公平和均衡的地域代表性的前提下,主席国开始邀请非成员国、区域组织和国际组织参会。通常,有 5 个非成员国会直接受到峰会主席国邀请与会;主席国所在的区域组织也会受到邀请。^② 2010 年首尔峰会将 5 个非成员国参会进行制度化规定,并且要求其中至少包括 2 个非洲国家。而且,IMF、世界银行、区域发展银行、OECD、国际劳工组织以及联合国发展项目等具有专业资源的区域组织和国际组织参会也可以在专业方面为峰会提供智力支持。^③

G20 峰会的“有限代表性”一直受到各界人士的关注,其中包括对其“民主赤字”的指责。本文以为,由于当前金融行业呈现出创新不断、发展迅猛的特点,在金融安全面前,“民主”不得不让位于“效率”,G20 峰会的“有限代表性”可以保证国际金融立法决策的高效。民主并非国际社会追求的唯一价值,在实践中它必须与其他价值进行适当平衡,^④此其一。其二,退一步讲,任何组织都不可能出现绝对的民主,在重要经济体的支持下,G20 峰会所作出的立法决策均以维护全球金融体系稳定为宗旨和目的,代表着全人类的利益,^⑤这在一定意义上可以“弥补”其“有限代表性”的不足。此外,如前所述,峰会已经开始为新成员的加入标准作出明确规定,这也有利于减少国际社会对于其身份的质疑。

(二)“自上而下”的“立法”层级

危机前的国际金融立法基本上并没有完整、系统的体制结构。具体而言,国际金融标准制定机构以整合主权国家金融监管的“最佳实践”(best practice)、制定谅解备忘录(memorandum of understanding)、起草金融监管指导原则(guideline)等方式各自拟订具体的国际金融标准。随后,在其制定的标准中挑选出自认为重要的,推荐给政治集团(如 G7 峰会)或国际金融组织,以期得到他们的认可与支持。^⑥ 但是,由于缺乏核心的主导、协调机制,国

① G20, available at http://g20.org/gyg20/G20jj/201510/t20151027_871.html, visited on 4 July 2016.

② G20, Invitees and International Organizations, available at http://en.g20russia.ru/docs/about/international_guests.html, visited on 12 July 2016.

③ Daniel D. Bradlow, *A Framework for Assessing Global Economic Governance*, BCLR 977 (2013).

④ 蔡从燕:《国际法上的大国问题》,《法学研究》2012 年第 6 期,第 191 页。

⑤ Voker Roeben, *Responsibility in International Law*, in A. von Bogdandy & R. Wolfrum, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 134 (Koninklijke Brill N.V. 2012).

⑥ Douglas W. Arner & Ross P Buckley, *Redesigning the Architecture of the Global Financial System*, 11 MJIL 204 (2010).

际金融组织间的立法合作过于松散严重影响了立法体系的严密性和全面性。

在 G20 峰会的主导下,国际金融标准制定程序得到了“自上而下”的层级式发展。在现有的国际金融立法体系中,G20 峰会居于顶层,作为立法目标的设定者,确定立法议题,并为具体规则的出台制定行动计划。其次,根据峰会宣言的要求,FSB 作为“桥梁机构”(bridge institution)位于中层,向上执行 G20 峰会的计划并对其负责,向下监督、协调国际金融标准制定机构的立法行为。^① 最后,具有更强的技术竞争力的国际金融标准制定机构(如 BCBS, IOSCO, IAIS 等)处于底层,按照上级要求制定具体的金融规则。

作为国际金融立法活动的主导者和协调者,G20 峰会承认不同立法机构间互相联动的重要性,将现有的国际金融标准制定机构连接起来,构建出一个更加审慎严密的网络立法模式。^② 例如,G20 峰会强调对 IOSCO、BCBS、IAIS 间联合论坛的利用,要求联合论坛进行跨部门审查,出台覆盖范围更加全面的金融标准。总之,G20 峰会主导下的“自上而下”的立法网络,不仅能够避免标准制定机构自发立法的局限性,也有利于防止不同制定机构之间的立法重复。此外,各部门的互动合作有利于填补法律空白,能够真正预防和应对金融风险,构建出全面、系统、有效的国际金融法律体系。

(三)“自下而上”的参与模式

随着金融全球化进程的不断加深,金融问题与环境、健康等民众生活的方方面面的联系也愈发密切。非官方群体即市民社会,对于有效参与国际金融立法提出了更高的要求。^③ 有鉴于此,G20 峰会自 2008 年起,就对市民社会参与立法决策的权利给予高度关注,接受来自市民社会“自下而上”的治理。

G20 峰会通过“扩展战略”为市民社会提供参与立法决策的空间。在 G20 峰会议题设置的过程中,市民社会共有两次参与机会:一是在议题安排出台前;二是在议题安排出台后、峰会召开前。议题设置是一个集思广益的过程,在议题出台前,市民社会可以利用其丰富的信息资源,提出有价值的议题;议题安排出台后,主席国将与特定的市民社会团体进行沟通交流,仔细考虑并反馈其所提出的具体建议。实践证明,与市民社会全面深入的交流,不仅可以为 G20 峰会的立法决策提供丰富的信息资源,也能够增强决策过程的民主性,提高决策结果的可接受性。

G20 峰会对待市民社会的积极态度受到国际社会的普遍赞赏,符合全球金融治理的发展趋势。应对全球性问题时,所有受影响群体都应该获得发声的机会和“自下而上”的参与权利。^④ 主权国家可能并不愿意解决问题,甚至有时它们正是问题的制造者。^⑤ 市民社会

^① Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy, 2008, para. 9, available at <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html#top>, visited on 4 July 2016.

^② Sungjoon Cho and Claire R. Kelly, *Promises and Perils of New Global Governance: A Case of the G20*, 12 CJIL 526 (2012).

^③ Eisuke Suzuki, *Global Governance and International Financial Institutions*, 19 APLR 14 (2011).

^④ 韩永红:《“一带一路”国际合作软法保障机制论纲》,《当代法学》2016 年第 5 期,第 155 页。

^⑤ B. K. Woodward, *Global Civil Society and International Law in Global Governance: Some Contemporary Issues*, 8 ICLR 254 (2006).

通常被视为沉默者和无权力者的代表,^①但实际上,市民社会具有其他主体难以比拟的优势。他们的威信与影响力不仅仅源自于其专业特长和广泛的信息资源,更是由于他们所反映出的普世价值,如民主、自由、人权与可持续发展等。^②如今,公众能力的日益增强为其创造了很多机会,使他们能够在国际金融立法的过程中大显身手。

总之,传统的国际金融监管无法应对风险传导和联动的全球化振幅,而峰会将经济影响力不断上升的主要新兴经济体、跨政府网络和市民社会纳入全球金融治理体系,与发达国家共同协商、决策,势必会拥有了更强大的抗风险能力。

三、“立法”程序的稳定性

G20 峰会的金融治理能力之所以得到各界认可,一个非常重要的原因便在于,它对于各类主体的金融话语权,提供了稳定的程序性保障。实践中,这些程序主要包括以下几个方面:

首先,G20 峰会采取“协商一致”的决策方式,它的决策无须经过正式的投票统计,只要不存在任何成员的明示反对就视为全体通过。^③这种决策机制相当于赋予了每个成员国一票否决权,允许新兴经济体与发达国家在相对平等的基础上就国际金融事务交换看法。^④相较于 IMF 的“加权表决制”和联合国大会的“多数表决制”,“协商一致”表现出较强的优势。其一,这种决策方式要求所有成员方在立法活动中进行协商合作,充分考虑决策结果可能带来的不利影响,进而更有效地保护每一个参与国,尤其是弱势或少数意见方的权利。^⑤其二,这种决策方式提高了立法门槛,有助于降低决策的失误率,增强决策结果的合法性,进而有利于峰会的共识在成员国内得以切实推行。

其次,G20 峰会议题设置程序的惯例化(convention)发展,不仅保障了利益相关者的可预期性,而且其各个环节设计与衔接的科学性、合理性也保障了立法活动的顺利进行。整个 G20 是一个以领导人为核心的金字塔结构,领导人峰会负责最顶端的战略沟通,而部长级会议、协调人会议和工作组会议等的任务则是为峰会的战略沟通提供技术和行动支持。众所周知,议程设置是 G20 峰会的核心职能,目的是为了确定峰会的主题、谈判范围和基本内容。鉴于 G20 峰会每年仅召开一次,议程只有两天,与会国间一旦出现分歧势必会使谈判无疾而终。因此,议题设置的科学性与合理性对于峰会的顺利开展尤为重要。

尽管当前关于峰会的议程设置并不存在明确的程序指引,但是国际实践表明该程序已

^① Klaus Dingwerth & Philipp Pattberg, *Actors, Arenas, and Issues in Global Governance*, in Jim Whitman, *Palgrave Advances in Global Governance* 48—51 (Palgrave Macmillan UK 2009).

^② Eisuke Suzuki, *Global Governance and International Financial Institutions*, 19 *APLR* 16 (2011).

^③ Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System—Rule Making in the 21st Century* 96 (Cambridge University Press 2012).

^④ G20, available at http://www.g20.org/gyg20/G20jj/201510/t20151027_871.html, visited on 12 July 2016.

^⑤ Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System—Rule Making in the 21st Century* 97 (Cambridge University Press 2012).

得到了惯例化发展:首先,轮值主席国在“三方(troika)”^①主席的辅助和建议下,经过与其他成员国、非成员国和市民社会等的密切沟通,以及参考国际金融政要或专家学者的提议后,确定峰会的主要议题,并于提前一年左右的时间公布。例如,作为 2016 年 9 月 G20 峰会的主席国,中国在 2015 年 12 月 1 日公布了来年的主要议题。这不仅使成员国享有充分的时间为峰会的正式谈判作准备,也为市民社会提供了意见反馈的时间。接着,在轮值主席国的牵头下,峰会的筹备工作将在协调人渠道和财金渠道双轨制下密集开展。^②同时,财政和央行副手会议、专业部长会议、工作组、研究组和专家组也会在外围,就某些特定的金融议题展开深入磋商和技术性分析,为财金议程提供最新的研究方案以确保峰会决策的专业性。^③通常在峰会召开前,主席国会不定期举行外围会议,加强彼此的协调与配合,共同推进峰会的筹备进程。随后,在 G20 峰会期间,成员方一旦就某些议题达成共识,峰会便会通过设定标准出台的截止日期,确保标准出台的时效性。^④尽管国际金融标准的制定并不必然包括批准程序,但若标准获得 G20 峰会的批准,将更容易得到国际社会的普遍接受。^⑤例如由国际证监会组织制定的《证券监管目标和原则》就在 G20 峰会的认可下被视为国际证券市场的重要监管基准。^⑥

再次,G20 峰会将信息披露作为机制运行的基本前提,深化并拓展各类主体的参与深度和广度。信息披露、程序透明将有助于国际社会在了解相关资料的基础上,客观地评价立法活动,并且促使市民社会更有效地参与。^⑦自 2008 年起,G20 峰会便开始以多种方式(包括网络、社交媒体、公开论坛、专家小组等)公开程序运作和决策信息,增强决策程序的透明度。轮值主席国在 G20 峰会的官方网站上发布该届峰会的议程安排、决策成果等核心内容。为迎合社会公众对流行社交工具的偏好,近些年 G20 峰会主席国通过官方的推特(Twitter)或脸书(Facebook)账号,向公众传递有关 G20 峰会的最新信息。由学者、学生和专业人士组成的 G20 研究小组在整理官方和非官方数据后,通过非官方网站公布 G20 峰会相关的信息。

虽然提高透明度有利于市民社会的深度参与,但 G20 峰会的信息披露并不是毫无选择

① Troika“三方”集团,是由过去、当前、未来连续三届的峰会主席国构成,以确保 G20 峰会议程、工作、管理的持续性和一致性。The Group of Twenty: A History, available at <http://www.g20.utoronto.ca/>, visited on 31 July 2016.

② 协调人由各成员领导人任命,是领导人的个人代表。多由各成员负责外交、经济、金融事务的高官担任,重点担任政治筹备工作,会与领导人共同出席峰会。财金渠道负责就具体经济金融问题进行磋商,并提出提议。

③ Peter Holcombe Henley & Niels M Blokker, *The Group of 20: A Short Legal Anatomy from the Perspective of International Institutional Law*, 14 MJIL 572-576(2013).

④ Arie C. Eernisse, *Banking on Cooperation: The Role of the G-20 in Improving the International Financial Architecture*, 22 DJCIL 238-239 (2012).

⑤ [美]道格拉斯·沃纳、[英]迈克尔·泰勒:《全球金融危机和金融稳定委员会:硬化国际金融软法》,管斌、杨阳译,《金融服务法评论》2013 年第 2 期,第 278 页。

⑥ International Organization of Securities Commissions, available at http://www.iosco.org/about/?subsection=about_iosco, visited on 5 July 2016.

⑦ Cary Coglianese et al., *Transparency and Public Participation in the Rulemaking Process*, available at <http://www.hks.harvard.edu/hepg/Papers/transparencyReport.pdf>, visited on 29 July 2016.

的,例如,峰会仅公开已达成共识的公报(Communique)、声明(Statement)、宣言(Declaration)等,而从未将成员在讨论中所发表的不同意见公之于众。^① 本文以为,G20 峰会的这种安排是完全可以理解的。一方面,鉴于金融事务的主权敏感性和特殊性,过高的透明度要求会使参会方在表达观点时有所顾虑,这将不利于达成高质量的立法决策。另一方面,过度追求峰会的透明度会造成高昂的时间成本,G20 峰会作为一个政策性机构,有限的透明度可以确保决策的效率。

四、中国参与 G20 峰会的路径选择

2008 年金融危机后,中国成为 G20 峰会的成员国,并担任 2016 年 G20 峰会的轮值主席国。借助 G20 峰会参与全球金融治理,对国际金融体系的“游戏规则”施加更多的影响,是维护我国利益的必然选择。未来的 G20 峰会势必经历一个累进的发展过程,这将为国际金融的协调与合作提供了很多新的契机。有鉴于此,中国应该利用这个机会,积极推进峰会的发展建设,并争取凭借这一平台迈入国际金融治理的核心层。G20 峰会立法基础的灵活性决定了它软性机制的特点,这意味着成员之间将进行全方位的博弈,其中包括游说、权衡、利益交换和妥协等。在这个互动过程中,中国政府应该利用外交关系和新兴经济体的身份,“笼络”其他国家,利益集团则是一个可供选择的路径。峰会立法主体的包容性给市民社会提供了很大的参与空间,但这方面却是我国的弱势且很容易被忽略。所以,加强符合我国利益偏好的市民社会建设实乃当务之急。另外,根据 G20 峰会的运作模式可知,议题设置对未来具体规则的制定将发挥关键作用。实践中,议题设置的前后程序都已经发展得比较稳定。因此,我国政府应该充分利用议题设置中的每一个环节,并进行战略性筹划,充分表达自己的利益诉求。有鉴于此,本部分提出中国可以借助利益集团、市民社会和议题设置路径,深度影响 G20 峰会的立法决策。

(一) 利益集团路径

由于意识形态、政治背景和金融市场等方面的差异,各国的治理理念必然存在分歧。其结果是,即便针对共同面临的挑战,各国也难以达成共识。有的国家更重视金融稳定,有的国家更在意金融创新,两种不同的态度造成对风险的控制程度存在不同的理解。再如,一部分国家认为,信贷作为提供流动性的手段,将资本指向最具生产价值的方向。但其他国家可能认为,信贷是实现某种政策目标的工具,可以通过对它的利用来扩大母国的控制权。尽管中国已经成为 G20 峰会的成员国之一,但由于金融行业的起步较晚,在国际金融市场的话语权不足以影响其他国家的决定。也就是说,虽然 G20 峰会为各国提供了交流平台,但仅凭一己之力难以在 G20 峰会的立法决策中发挥实质性影响。^②

非正式的立法基础虽然引发了有关合法性的质疑,但它的灵活性也为中国政府提供了更多的协调空间。因此,利用利益集团推动 G20 峰会,在相关金融问题上先行与其他具有

^① Peter H. Henley & Niels M. Blokker, *The Group of 20: A Short Legal Anatomy from the Perspective of International Institution*, 14 MJIL 565 (2013).

^② Ross P. Buckley, *How East Asia Could Amplify Its Voice in Global Economic Governance*, 37 BCI & CLR 19 (2014).

相似利益的国家达成一致,是中国深度融入峰会治理的有效途径。本文以为,我国应该对比分析已有的合作伙伴,在集团内部统一立场,形成强大的合力。在目前的可选择范围内,中国可以从两个利益集团入手:一是金砖五国联盟(BRICS)^①,二是亚投行“朋友圈”。

金砖五国即中国、印度、俄罗斯、巴西和南非都是新兴经济体,同时也是 G20 峰会的成员,拥有全球 26%的土地和 42%的人口。近几年,新兴经济体的年均经济增速是 5%以上,而发达国家只有 2%。然而,不可否认的是,虽然五国的上升势头所获赞誉不断,但它们都是发展不平衡的经济体,仍然伴随着可持续发展的隐忧。另外,中国可以借助亚洲基础设施银行(Asian Infrastructure Investment Bank,以下简称亚投行)的“朋友圈”进行“战略规划”。2015 年 12 月成立的亚投行是全球首个由中国主导的多边金融机构。^② 它目前拥有 57 个成员国,其中有 60%是亚洲国家,并包括 14 个 G20 峰会成员国^③。在软性机制的框架之下,我国若能学会运用“巧实力”,在 G20 峰会中与亚投行伙伴达成共识,其影响力将超过金砖五国。

(二) 市民社会路径

根据传统国际法实践,市民社会很难以自身力量影响国际立法。但是,不论他们能否成为正式的国际法主体,由于私人生活范围的扩大化以及国际法对其生活的潜在影响,公众已然发挥着部分国际法主体的作用。^④ 随着公共利益与私人利益之间的交叉互动愈发频繁,越来越多的市民社会在更加广阔平台参与全球治理。市民社会对于金融问题更具专业性和敏感性,允许他们参与立法能够提高法律的质量、效果与可持续性,并且能够加强政府和利益相关者的责任感,而这些价值又进一步提升其合法性。随着经济全球化的纵深发展,公众的维权意识逐渐增强,治理能力也随之提高。本文以为,作为立法主体之一,市民社会参与国际金融立法是未来的大势所趋,G20 峰会的实践已经体现了这种包容性。

从中国杭州 2016 年峰会筹备工作来看,2016 年 1 月 14 日,第一次协调人会议在北京成功召开,二十国集团成员、嘉宾国和国际组织协调人等中外代表达 400 多人参会。^⑤ 市民社会的参与,使国际社会能够听到各行各业的声,集思广益,为峰会取得丰硕成果建言献策。然而,遗憾的是,我国政府很少利用市民社会作为“传声筒”或者表达渠道,向 G20 峰会施加影响。这一方面与我国对市民社会的重视程度不高有关,更重要的是由于我国管辖范围内的以及能代表我国利益的市民社会群体还非常弱小,无法引起峰会的关注。

本文以为,中国可以通过以下两种方式发展本国市民社会,参与 G20 峰会的议题设置。首先,中国政府应该意识到利用市民社会团体的专业性和信息来源的广泛性,“培育”高素

① 金砖五国联盟包括中国、巴西、俄罗斯、印度、南非。

② History of AIIB, available at <http://www.aiib.org/html/aboutus/introduction/history/?show=0>, visited on 11 June 2016.

③ 中国、印度、印度尼西亚、沙特阿拉伯、法国、德国、意大利、英国、澳大利亚、土耳其、韩国、巴西、俄罗斯。

④ Susan Marks, *Democracy and International Governance in the Legitimacy of International Organizations*, in Jean-Marc Coicaud & Veijo Heiskanen, *The Legitimacy of International Organizations*, 11-12 (United Nations University Press 2013).

⑤ 《2016 年二十国集团峰会第一次协调人会议圆满结束》, available at http://www.g20.org/dtxw/201601/t20160115_2112.html, visited on 13 July 2016.

质的市民社会团体,提高它的国际影响力。如有学者建议,通过培养中国非政府组织在国内参政议政的能力,使其具备与发达国家的非政府组织抗争的实力。^① 本文认为,中国应在国内组建或“培育”与金融行业相关的市民社会团体,如金融学术团体、金融规则智库等,使它们能够在未来的议程设置过程中发挥重要作用。其次,除了一个适于成长的政治经济环境外,更需要一个完善的法律框架来支持公众参与。中国应该借鉴发达国家的经验,在降低非政府组织准入门槛的同时,构建完备的准入后管理体系。准入后的管理措施可以包括:对非政府组织进行合理分类,有针对性地设立定期报告、认证、互评等制度。通过合理的事后监管,提高市民社会的专业性、制度性和稳定性,进而确保市民社会在 G20 平台能够有效地发挥作用。

(三) 议题设置路径

G20 峰会是一个协调各方立场、制定未来发展战略并指引行动方向的国际平台。在峰会的主导程序中,立法议题的设置对全球金融治理的发展方向具有决定性作用。若某一事项未被纳入议题,那么该事项就相当于被排除在全球金融近期的治理范围之外。同时,议题设置也是国家对外输送本国金融理念,增强国际金融影响力的关键路径。从以往的实践来看,欧美国家对于议题设置的控制权仍未发生根本性的改变。核心议题主要围绕发达国家普遍关注的金融稳定问题,而发展中国家重视的金融秩序改革等事项尚未取得实质性进展。

G20 峰会采用的是“协商一致”的表决方式,这意味着各参加方能够考虑到金融实力不足国家的利益和意见。因此,虽然中国的金融影响力远不如发达国家,但可以利用这种软性的表决方式提出自己的利益诉求。另外,目前 G20 峰会的立法程序朝着惯例化的方向发展,它的稳定性为参加国表达利益偏好提供了可预见性。首先,一旦能够成为轮值主席国,便可以在三次峰会的“三方”磋商中行使较高的议题设置权。随着发展中国家经济实力的增强,在 G20 峰会轮值主席国制度的保障下,以中国为首的发展中国家相继获得了主导议题的契机。中国是本次峰会的轮值主席国,所以在未来的两次峰会中,都有机会深度参与议题设置。其次,在初步拟定的议题公布之前和之后的时间里,非成员国、市民社会,专业部长会议、工作组、研究组等团体也会对议题提供实质性的建议和分析。更为重要的是,与所有团体的讨论时间和程序都已经惯例化,各国能够清楚地预知到所有的程序安排。因此,中国政府应该争取在每一个环节都能够发声,并为每一步的偏好表达进行精心的战略筹谋。在 2016 年 G20 峰会的各项议题中,一直被发展中国家特别是中国所关注的多元化国际货币体系、推动布雷顿森林机构份额改革、强化国际金融监管、发展绿色金融和普惠金融等问题都纳入其中。^② 这是一个良好的开端,预示着未来峰会的议题设置将听到更多的中国声音。此外,中国必须加强自身软硬实力的建设,提高发展中国家在议题设置中的建设性作用,携手其他新兴经济体推动发展议题的出台,从根本上破解南北失衡的困境。

^① 孟昊:《非政府组织参与全球金融治理的法律分析》,武汉大学 2010 年博士学位论文,第 95 页。

^② 《习近平主席关于中国举办 2016 年二十国集团领导人峰会的致辞》, available at http://g20.org/zg2016/zg2016/201512/t20151210_1674.html, visited on 12 July 2016.

余 论

G20 峰会正在从危机应对机制向长效治理机制转化,作为全球金融合作的首要平台,它以组织结构、运作程序的灵活性、包容性和国家意志性为不同层次的主体提供了参与立法、互动合作的空间,并构建出层级式的立法模式。虽然 G20 峰会的治理内容为全球的经济问题,并不限于金融领域,但不可否认的是,金融问题一直都是国际经济领域的深水区,货币、银行和国际金融组织是每一次重大的经济事件挥之不去的背景。G20 峰会与 WTO 和 IMF 等条约型组织不同,它不属于传统意义上的国际经济组织。它的性质类似于国家间论坛,其宗旨是推动发达国家和新兴经济体针对实质性问题进行开放且深入的沟通。不过,是否存在适用于 G20 峰会未来发展方向的理论和实践参考,本文不得而知。

但本文认为,G20 峰会应该继续保持其软性机制的特点,并不适宜转化为高度制度化的国际组织。国际社会并不缺少正式的国际金融组织,G20 峰会的出现之所以能够得到成员国的普遍认可,也正是因为它的非正式性。在这个非正式的平台内,各国领导快速、灵活的处理问题,不必受到正式法律规则的限制和繁琐程序的牵绊。因此,目前很多学者主张将 G20 峰会发展成为类似于 WTO 的运作模式的观点,但本文并不赞同。如果能理解这一点,那么对于 G20 峰会目前所存在的很多质疑,便显得不那么重要,这是认识和运用这一平台的基本前提。

当然,这并不代表 G20 峰会是一个完美的立法机制,对其合法性和有效性的质疑也是客观的。未来的 G20 峰会必将经历长期的治理和完善过程,这也为中国深度参与国际金融立法提供了很多契机。中国既要对外提升金融话语权、实现自己的利益诉求,也要对内增强本国的金融实力,改善现有的金融法律体制。毫无疑问,这也是未来国内金融法学界应该积极关注的问题。

The G20 Summit in the Context of Global Financial Legislation

Abstract: In the global financial legislation of post-crisis period, as the leader, the G20 Summit plays an important role in rule-making process. According to its unofficial structure through legislative foundation, subject and procedure, the Summit instructs a hierarchical legislative system, which strengthens the cooperation of multiple subjects, and makes the global financial governance come true. On account of that, China should take advantage of the G20 Summit to promote national financial rights, by the means of regional alliance, agenda-setting and civil society.

Key words: international financial law; legislation; G20 Summit

(责任编辑:漆彤)