

七国首脑会议的作用与前景

阎学通

自1975年西方七国首脑会议成立以来,已经走过了21个春秋,会议已经制度化,成立了专门工作委员会,首脑会议之前召开七国财长筹备会议,每年就世界经济和政治形势重大变化发表两个声明。按道理七国首脑会议在世界政治和经济中的作用应该越来越重要。然而事与愿违,冷战结束后,七国首脑会议的作用日益下降。今年表现更为明显。会议之前,国际舆论就普遍预测会议不会取得实质性的成果。不出所料,七国首脑会议的两个声明没有新意。七国首脑会议何以如此力不从心呢?今后又走向何方呢?

虚多实少的决议

第21届七国首脑会议于1995年6月15日至17日在加拿大的哈利法克斯举行了三天。发表的经济公报和联合政治声明给人的总印象是主题不明,目标不清,措施不具体,政策很笼统。

经济公报分为12个部分,共计50条。在12个部分中有3个部分没有实际内容,这3部分是“序言”、“迎接21世纪的挑战”和“后续行动”。

另外有6个部分提出了目标但是没有具体措施或是重申以前的政策。“增长和就业”这部分共有9条,除了建议成员国部长们在下次首脑会议提出增加就业的政策报告外,就没有更具体的要求了,“推动持续发展”有4条,只是敦促援助国履行对国际开发协会第10个计划的承诺和建议通过第11个计划筹集资金这一条具体一些。在“减少贫困”的3条中,只是提出解决贫困,解决债务和对发展中国家开放市场,但没有明确目标和措施。“保护环境”的4条主要是重申履行以往承诺的环保公约,没有新的内容。“通过开放市场创造机会”共有6条,其中强调了要顺利结束服务业贸易的谈判,特别是要放宽对金融和电信服务控制的谈判,除这条外,其它的条款只是提出减少壁垒扩大市场准入的目的。“核安全”的两条肯定了中欧和东欧国家在核安全方面作出的努力,提出加强能源合作但没有具体目标和措施。

余下的3个部分中有两个是这次会议讨论的重点。“加强全球经济”的12条对如何加强合作防止类似墨西哥金融危机制定了一些政策,如增强国际货币基金预警系统,建立应急筹款机制,将贷款数量增加一倍,规定重要的经济和金融数据基准尺度,成员国要及时报告标准数据。但是这一部分也未能解决如何扩大国际货币基金贷款数量和建立紧急筹款机制的问题。“防止危机和对危机作出反应”的4条提出了对国际货币基金、世界银行及联合国经济组织进行改革的建议,进行精减机构,消除联合国经济组织与国际金融机构工作上的重叠,有关机构要制定计划减少活动开支。这一部分算是公报中最新颖的部分,最后一部分决定了1996年6月27日至29日在里昂举行下届首脑会议。

七国首脑会议的联合政治声明内容繁杂,比经济公报更加笼统。声明分为7个部分,共29条,几乎包括了世界上所有的政治问题。

声明关于全球问题有3部分。“对多边接触的承诺”的两条重申了对联合国的承诺,从联合

国宪章、联合国改革、履行财政义务到国际维和无所不包。“武器控制和裁军”的3条谈了防止核武器扩散、核裁军、核材料管制、生化武器控制、常规武器转让、军备透明度等问题。除了促进合作的措词外,既没有具体目标也没有任何措施。法国在会前宣布恢复在南太平洋的核试验,在国际上引起很大的震动,但是这次的政治声明中没有就禁止核试验提出明确的方针。在“促进采取新的办法”的4条中,涉及了人口问题、移民问题、人权问题、反恐怖主义问题、反对国际犯罪问题。这些问题都是老生常谈,例如,加强反对防止恐怖主义的合作早在1978年的波恩会议上就提出来了。

声明关于地区问题有4部分。“欧洲”部分的7条主要是关于波黑军事冲突,中心是呼吁有关各方承认国际公认边界,立即停止军事行动。然而车臣问题在这次政治讨论中占据了最多的时间,政治声明却没有提到车臣问题。在“中东和非洲”的6条中,提到了阿以冲突、伊朗的核问题、对伊拉克和利比亚的制裁、阿尔及利亚的改革、南部非洲的民主和平进程以及布隆迪和卢旺达的战乱。声明除对这些次要的世界政治问题表示坚持正义之外,并无新意。“亚太”的5条主要提到了中国、朝鲜、克什米尔争端、缅甸和南中国海问题,与以往不同的是,这次声明使用了相对积极的言词表示促进与中国的对话。“美洲”部分只有一条,不过泛泛点了一下美洲地区的问题。

政治声明的繁杂表明七国首脑会议并不能对现实的和具体的国际问题进行有效的合作。特别是这次的政治声明没有就冷战后建立国际新秩序提出明确的方针,使得这个声明对国际政治发展起不到重要的指导作用。

措施无力的原因

有人认为七国集团在国际事务中所能发挥的作用越来越有限,是因为七国首脑会议面临的问题越来越多。认为冷战后国际事务变得复杂,出现了许多新的问题,七国首脑会议解决不过来。从表面上看,这种分析有些道理,但深入考虑一下,我们会发现深层的原因并不是问题的多少,而是国际政治实力格局变化所致。

冷战后七国首脑会议的政治一致性大大下降,使七国首脑会议难以在具体措施上达成一致的看法。苏联解体后日本和欧洲国家在安全防御方面对美国的需求明显下降。由于西方国家在战略安全方面的共同利益缩小了,于是他们之间原有的矛盾和利益冲突就突现出来。在西方七国集体的利益小于各自国家利益的情况下,七国首脑不可避免地会把西方国家的集体利益放在次要的位置上。俄国1993年参加七国首脑会议后,七国首脑会议在政治上的一致性就更差了。

以波黑问题为例。此次七国首脑会议的中心政治议题是波黑问题,然而八国在波黑问题上的立场各不相同。美国想保持波斯尼亚战前的边界,对塞族进行军事制裁,但又不派地面部队。俄国担心北约把势力从波兰扩大到巴尔干,所以支持把波斯尼亚49%的土地给塞族。法国怕在波斯尼亚的维和失败严重破坏其国际威望,所以想尽快从波黑顺利撤回其部队。德国想扩大自己在东欧的影响,所以支持对塞族采取强硬政策。英国则担心波黑战争演变成一场大的国际冲突,所以支持联合国把战争限制在一定的水平上。意大利则采取低姿态的立场。日本认为波黑战争与自己无关,所以采取不介入的政策。由于七国会议各方在波黑的利益不一致,八个国家缺乏在波黑问题上加强合作采取共同行动的共同意愿。因此,七国首脑会议虽然在开会的第二天就发表了一个声明呼吁波黑冲突各方立即停止一切军事行动,但并不能提出任何共同的行

动计划。这个声明是在叶利钦到会之前发表的。如果该声明推迟到叶利钦与会后发表,恐怕连声明中点名呼吁塞族武装保持克制态度的措词也要修改了。

西方七国政治上一致性的削弱,使他们之间经济矛盾变得难以协调。在推动世界贸易自由化的原则方面七国首脑会议是没有分歧的,但是如何进行合作来建立世界贸易组织体制方面就难达成共识了。美日欧三方在贸易问题上相互指责对方采取保护主义的政策,而自己却不愿主动放弃保护主义的作法。首脑会议期间克林顿与村山进行了一个半小时的会晤,但无法就汽车贸易争端达成妥协。在美元与日元和马克汇率剧烈波动的情况下,美国、日本和德国不能积极合作调整利率以稳定国际金融市场。美国关心的是失业问题,为了刺激投资不愿提高利率,并借美元贬值之机吸引海外投资。德国关心的是通货膨胀问题,所以不愿降低利率,以减少通货膨胀压力。日本关心的是降低国内投资成本,不愿提高利率,而坚持长期以来的低利率政策。

缺乏政治一致性还不是七国首脑会议力不从心的唯一原因,实力均衡也是削弱七国加强经济合作的重要因素。冷战时期,美国作为世界上经济实力最强的国家,其在西方世界的经济领导地位是不容置疑的。然而,冷战后,美国的经济主导权受到日本的严重挑战。日本已经成为世界上第二大经济强国,其1994年的国内生产总值已相当于美国的70%,如果按1995年5月的汇率计算,日本经济规模已经接近美国。与此同时,德国与美国经济实力的差距也明显地缩小了。1994年德国的国内生产总值相当于美国的27%,其出口额相当于美国的82%,位居世界第二。日本与德国不但在经济上不愿接受美国的领导,而且在政治上也不愿当美国的小伙伴,他们提出了成为安理会常任理事国的要求。美国与日本、德国在实力差距上的缩小,削弱了美国在七国首脑会议上的领导作用。

1995年的七国首脑会议上,美国总统鹤立鸡群的形象开始消失,克林顿成为会议的普通成员。会议期间克林顿常是与会者而不是新闻人物。希拉克和叶利钦倒是十分活跃。希拉克打乱了第一天晚餐的计划,使会议没有讨论经济问题而是谈了波黑局势。叶利钦到会后发表了30分钟的演讲,成了会议中心人物,并以邀请其他领导人明年去俄罗斯出席一次讨论核扩散的特别首脑会议的方式成为公众注意的焦点。由于七国首脑会议上没有一个权威的国家可以发号施令,七国之间的一致合作也变得困难了。

还有一个促使七国首脑会议无力回天的因素,就是这七个国家在世界经济中的比重下降,他们主导世界经济实力的下降了。没有对世界经济的足够控制力,就谈不上领导世界经济的发展。七国首脑会议原本是由世界上最富有的七个国家组成,他们的经济曾占了世界经济的60%以上,而到90年代按购买力平价计算已下降至45%以下。从发展趋势上看,东亚新兴工业化国家或地区的经济增长速度要快于七国首脑会议成员,而且到本世纪末加拿大、意大利、英国和法国都有可能被一些东亚国家或地区所超过。1994年中国的国内生产总值已经与加拿大相似,韩国则相当于加拿大的70%。如果考虑购买力平价因素,中国的经济规模则超过了英国、法国、意大利。在贸易方面,1994年香港进口额已经大于加拿大,贸易总额与加相差无几。当年中国的贸易额相当于加的74%。到1995年3月,台湾省、中国和新加坡的外汇储备都超过了英国、法国、意大利和加拿大。由于七国首脑会议成员国对世界经济的控制力下降,所以在筹措资金、推动贸易自由化、稳定金融市场上的困难越来越大。

走向清谈的前景

有人认为七国首脑会议在本世纪末将面临三重挑战,即为经济发展筹集资金的困难、推进

世界贸易自由化的困难和共同管理安全事务的困难。这三重困难是显而易见的,而在这表面困难的下面,七国首脑会议面临的根本性挑战是共同经济利益减少,政治分歧增加和整体实力下降的三大问题。

今后七国首脑会议有可能更多地成为七国表达合作意愿的场所,而不解决实际经济问题的会议,由于地区经济合作的发展,地区贸易保护主义已经难以避免。北美自由贸易区的建立和欧洲联盟经济一体化的发展,一方面扩大了内部成员之间的贸易自由化,另一方面却在地区的层次上阻碍了世界经济的一体化发展。欧盟与北美自由贸易区的建立明显是对日本的经济排斥,同时也增加欧美国家之间的相互排斥。日本的再亚洲化政策则是被逼出来的另一种形式的地区经济一体化政策。地区贸易保护主义的发展势头目前呈现为增长趋势,而不是下降势头。在共同经济利益不断减少的情况下,西方七国能否加强合作就必然成为值得怀疑的问题。

今后在七国首脑会议上的政治讨论将更多地用于缓解他们之间分歧的加剧速度,而不是合作解决最重大的国际问题和处理全球性安全问题。经济矛盾的增加不可避免地伴随七国首脑会议成员之间的政治分歧增加。日本和欧洲都将进一步发展独立的防务政策,与美国在安全上的合作会同床异梦。俄国已经在裁军问题上对美国表示了不满,今后俄美在裁军问题上不会再象 90 年代初那样容易达成妥协了。俄国对北约东扩十分担心,而北约又不愿放弃东扩计划。日本对法国恢复核试验十分不满,在防止核扩散问题上日本与美、法的分歧将扩大。政治分歧的扩大,将严重影响七国首脑会议成员之间的合作。

对世界经济支配能力的下降,有可能促使七国首脑会议进行改革。七国首脑会议没有发展中国家参加。然而据世界银行预计,今后 10 年发展中国家的年均经济增长率接近 5%,而发达国家约为 2.8%;发展中国家占世界国内生产总值的比重将由 1994 年的 21% 上升至 25%,如果按购买力平价计算到 2020 年可达 60%。届时世界最大的 15 个经济实体中有 9 个是现在的发展中国家或地区。七国首脑会议要想领导世界经济发展,就得提高自身在世界经济中的比重。为此,将不得不考虑接受一些新兴工业化国家的加入。目前已有了一些关于用新的方式扩大或改革七国首脑会议的设计,如瑞典首相卡里松提出在联合国内设立经济安理会;前世界贸易组织代理总干事萨瑟兰提出设立一个新世界经济政策论坛,与其他的国际金融机构和贸易组织相配合;国际货币基金组织总干事康德苏提出,该组织临时委员会的 24 个成员中发达国家与发展中国家约各占一半,可以用来代替七国首脑会议。总之,七国首脑会议只能靠增加新的成员来维持其对世界经济领导的领导作用。但是成员数量增加又会增加分歧,增加成员数量有助于增强合作力量还是进一步削弱合作力量将又是一个问题。(1995 年 7 月稿)

作者单位:中国现代国际关系研究所 [责任编辑 刘庆芳]

(上接第 91 页)两国政治、经贸关系,不仅系统深入地分析了战后以来历届日本首相的对华政策思想源流,而且言之有物、言之有理、言之有法地分析了中日关系中存在的主要问题,提出了中日关系今后的努力方向。在这一篇中,著者还详细分析了 90 年代引人瞩目的日美关系和步履维艰的日俄关系,并指出了这些复杂国际关系形成的背景、原因及前景。

读完此书,使人颇有感受,似乎得到了一把可以深入了解近邻日本的钥匙,遇到了一位无声的日本问题顾问。这部专著将于 1995 年 8 月与读者见面。(1995 年 4 月稿)

作者单位:中国现代国际关系研究所
[责任编辑 张 达]