■一周聚焦

20国集团领导人峰会说明了什么

□孟广涛

11月15日，20国集团领导人金融峰会在华盛顿召开，这是一次全球最重要的20大经济体对应对本次金融危机和修复方案的会议。因此，外界普遍把这次峰会与1944年的“布雷顿森林会议”相提并论，认为峰会将开创新的国际金融体系，无疑是当代国际金融史上的一个大事件。

成立于1999年的20国集团（G20） 成员包括世界最主要的发达国家、发展中国家和转轨国家，拥有世界GDP的90%以上，世界贸易的80%以及世界人口的三分之二。在过去的5年里，G20作为发展中国家与发达国家平等对话、共商国际经济大事的平台，越来越受到世界各国的瞩目和重视，它起到了7国集团（G7）所无法替代的作用。自1975年G7雏形诞生以来，世界经济格局发生了根本性的变化，新兴市场国家崛起并显示出在世界经济中的重要性，而近20年来发展中国家发生的金融危机也说明，随着世界经济的相互依存度日益加深，G7已无力独自承担调节世界经济的重任。

处在金融大海啸的中央，G7已被现阶段流动性的恐慌拖得疲惫不堪，十分希望拥有最多美元的新兴市场国家能尽快地加入到这场联合救市的浪潮中，而另一方面，由于对欧美消费市场和金融市场的严重依赖，目前在这波流动性恐慌、资本外逃的风波中，各个新兴市场国家的出口战略，吸引外资战略和维系在此基础上的国内消费和投资都受到了不可小视的创伤，经济增长的放慢、劳动就业的萎缩、金融市场的低迷已经让有些新兴市场国家陷入了深度的危机。基于此，重建国际金融秩序的呼声四起。也正是在这种背景下，寻找金融危机的破解药方，缓解世界经济继续恶化的形势，就成了这次金融峰会的主要议题。

2002年的蒙特雷会议之后，发展中国家要求增加其在布雷顿森林机构决策权的呼声日益高涨。IMF和世界银行成立60多年来，世界经济的格局发生了重大变化，发展中国家在两机构中的作用日显重要，但它们在两机构的投票权与其所处的政治经济地位极不相称，两机构在重大政策问题上的决策权仍被以G7为首的发达国家控制。以IMF为例，这一旨在维护全球金融稳定的重要组织从其设立之初起便带有浓厚的单极色彩，因为按照规定，重大事项需由85%以上投票权重来决定，而美国一家的投票权重就达到16.8%左右，这就意味美国对任何重大事项拥有一票否决权。即使是在只需半数通过的“非重要决策”问题上，由于全部发达国家直接或间接控制的投票权重超过60%，因此，其结果仍然服从于发达国家集团内部的利益博弈。

经济学家表示，布雷顿森林体系崩溃以后，世界上一些地区出现了货币联盟，而欧元的诞生和欧洲货币一体化进一步反映了货币集团化和区域一体化的倾向。而区域金融合作的不断强化以及区域一体化程度的提高，在促进各区域自身经济发展、有效防范金融风险的同时，也会在某种程度上降低对布雷顿森林体系的依赖，客观上也构成对其职能的挑战，存在改革布雷顿森林体系的内在需求。此外，随着经济全球化为基础的金融全球化深入发展，推动了国际资本在全球范围内的大规模流动。金融活动在全球范围内联系更为密切，也造成了全球金融风险联动性的日益增强，国际社会希望推动IMF等金融机构改革，以便更好监控国际资本流动、防范和解决金融危机、协调主要国际储备货币汇率以及促进国际货币体系改革。

目前来看，重构世界经济和金融秩序，对国际货币基金组织和世界银行进行机构改革并非易事。其一，欧美之间在金融体系上本来就存在着分歧，美国想维护现有的金融秩序，欧盟则想以自己提出的新金融秩序取代现有的金融秩序，这注定了他们之间很难形成共识。欧盟认为，放任自由的美国资本主义模式及由美国主导的国际金融体系、国际政治经济秩序已经失败而必须改革。而且欧盟还认为，政府适度干预的欧洲资本主义模式，长期以来尽管受到美国批评缺乏活力，但终究已被此次金融危机证明，比放任自由的美国资本主义模式更具稳定性，更适合主导推动国际政治经济秩序的新发展。这一点，甚至连美国最忠诚、最亲密的盟友英国也十分认同。11月10日，英国首相布朗在一年一度的外交政策讲话中，强调金融危机为世界领导人提供了一次难得的机会，建立真正意义的全球社会，并强烈呼吁“建立国际政治经济新秩序”。布朗还认为，八国集团已不足以讨论世界问题，“几个主要强国坐在桌边确定全球议程的时代已经结束”。更重要的是目前欧盟各成员国之间也存在着不小的分歧。其二，世界经济和金融体系的制度性变化不可能一朝一夕间就能实现，正像诺贝尔经济学奖获得者蒙代尔所说的那样，布雷顿体系是一个水到渠成的东西，44个国家开会，那只是大家去确认一下。因为那时候大家都储备黄金，美国是实力最强的经济，所以大家对美国担当这样的角色，美元成为结算货币没有异议。目前，想一下子改变世界货币基金组织的机构和框架，难度很大。

10月16日，G20会议推出的《关于布雷顿森林机构改革的联合声明》表示，要以更为创新的方式和更新的承诺，来应对各种动态问题，如：贸易和金融一体化带来的国际依存和互动的加深；防范国际金融危机和外部冲击。G20各成员还一致同意，在世界经济全球化的过程中，重申布雷顿森林机构的根本使命与作用具有重要战略意义。

但不管如何，在全球经济衰退的阴影下，20国集团领导人举行峰会，表明主宰世界经济命运的20个国家有意愿和勇气修复旧的金融体系以便适应21世纪的要求，展现了多极世界的面貌。这是一次真正在平等对话的语境下，为解决一个共同目标而由全球一些最具影响力的国家参与的峰会。作为新兴国家的重要代表，中国国家主席胡锦涛在会上发表了题为《通力合作，共度时艰》的讲话。胡主席在讲话中分析了金融危机爆发的原因，并代表中国提出了加强国际金融监管合作、推动国际金融组织改革，提高发展中国家在国际金融组织中的代表性和发言权以及鼓励区域金融合作和改善国际货币体系，稳步推进国际货币体系多元化等四点对国际金融体系改革的方案。中国的这些诉求和观点，一方面立足于中国本国的实际情况，一方面，又代表发展中国家的利益，得到了绝大多数与会国家的认同和肯定，并在会议发表的宣言中得到了很好的体现。

■热点透析

奥巴马将如何组阁

□刘亚伟

总统“身边的人”

1829年，安德鲁·杰克逊出任美国第七任总统。后人在评价杰克逊时说他是美国历史上第一位现代总统。说他是现代总统是因为他开了“厨房内阁”的先河。所谓“厨房内阁”（kitchen cabinet）是指总统本人有一个小小的顾问圈，这些顾问是总统的耳朵、眼睛和嘴巴，为总统收集信息、传递情报、出谋划策和试探政策。他们不是内阁成员，因此不需要联邦参议院的批准。他们只对总统负责，也只忠于总统。总统不得不跟他的内阁打交道，但是常常不相信自己的内阁。

杰克逊之后，很多美国总统都效法这一做法。伍德罗·威尔逊总统有爱德华·豪斯上校（Edward House），小罗斯福总统有大多数来自哥伦比亚大学的“脑库”（Brain Trust） 肯尼迪总统有他的“出类拔萃帮”（the best and the brightest），尼克松总统只相信基辛格，卡特总统主要依赖布热津斯基，克林顿总统有后来投靠共和党的迪克·莫里斯（Dick Morris），布什总统有一拨来自德克萨斯的顾问，包括使他在美国“官场”披荆斩棘的卡尔·洛夫（Karl Rove）。

如果仔细看布什总统8年执政，对他影响最大的有两群人，一是来自德州的“地方党”，一是来自华盛顿的“精英党”。“地方党”是那些从他在德克萨斯竞选国会议员和州长就跟他一起打拼的人，他们主管国内政治和竞选。“精英党”主要是所谓的新保守派，他们分别为保守智库的研究人员、前国防部和情报部门的退休人员和保守媒体的专栏作家或编辑。这些人通过他们埋在布什身边的“定时炸弹”——副总统迪克·切尼——和国防部长拉姆斯菲尔德影响布什总统，使得他的外交政策基本被“精英党”绑架，造成美国历史上最为漫长的外交冬天。

奥巴马“身边的人”会是谁？

奥巴马的政府会是怎样？他身边都会聚集什么样的人？他的中国顾问又会是谁？其实，目前要对这些问题做出判断很难。否则，奥巴马的政权移交团队不会有450人，从现在到就职要花1500万美金，其中1000万还要靠自己募捐。

奥巴马是换代总统，克林顿和布什均属于婴儿潮一代（baby boomer generation），出生在二战期间或1950年代初，他们的思维方式受到冷战、反共和社会动荡的冲击，看问题惯于非白既黑，比较单一，与奥巴马这一代有明显的不同。但是，奥巴马又是美国政治特别是芝加哥政治的产物，因此，他在组阁和决策方面又会有很多不能脱离传统的地方。同时，奥巴马还是美国精英教育的产物，一个重知识、爱知识，相信知识就是力量的人相对来说对自己的内阁人选会有比较高的智商要求，不一定非以忠诚度为标准。从这几个方面去看问题，我们或许可以不犯只见树木不见森林的错误，也可以大致推断他的内阁和中国顾问大致会来自哪里。

首先，奥巴马没有布什那么长的行政资历，因此也没有那么多的可以无话不谈的、亲密无间的助手。不过，他在伊利诺斯州参议院供职8年，身边有一些助手，而这次帮助他赢得大选的几个关键人物也来自芝加哥。芝加哥政治的一个重要内容之一是讲忠诚，讲关系，讲互惠互利。因此，奥巴马会用身边的人。比如，大卫·埃克斯尔洛德（David Axelrod）。奥巴马2002年招他入帐，他先帮奥巴马打赢了竞选参议员的重大战役，这次再接再厉，又下更重一城。奥巴马当选之前，媒体就在纷纷议论埃克斯尔洛德今后的走向。果然，奥巴马在当选之后把他和另外一名竞选班子的另一位主要助手罗伯特·吉布斯任命为自己的高级助手（前者可能是洛夫那样的角色，会是奥巴马的守门人，而后者是奥巴马的新闻发言人）。他们会参与他的一切决定，相当于他的“厨房内阁”，对奥巴马的影响可能会大于其他任何人。

其次，奥巴马在竞选中与希拉里大打出手，虽然双方最后抹平了竞选中的摩擦和不合，克林顿和夫人一直到最后关头才全力以赴为他拉票。他们双方有什么样的“默契”外界不得而知，但是从目前奥巴马的几个任命看，他会在很大程度上启用克林顿内阁的一些老人手，特别是在经济方面。奥巴马的第一个任命是自己的白宫办公厅主任拉姆·伊曼努尔。伊曼努尔曾经是克林顿的高级顾问，与希拉里关系也特别密切，为人忠诚，但性情暴戾，满嘴脏话，常常得罪人，是个工作狂。克林顿快离任时，他从芝加哥参加竞选联邦众议员，目前是民主党在国会的第三把手，职务很高。从这一任命看，奥巴马可谓“一箭四雕”。首先，伊曼努尔曾经是克林顿的助手；其次是最早支持奥巴马的人，也是来自芝加哥的奥巴马的老朋友；再次，有丰富的国会工作经验，是奥巴马联系国会必不可少的桥梁；最后，他是犹太人，可以让在在美国政治中极为活跃又极端袒护以色列的犹太人放心。

与此同时，奥巴马还把克林顿的老助手约翰·博迪斯塔（John Podesta）任命为移交团队的主任。博迪斯塔是美国进步中心（Center for American Progress）的主任。媒体普遍认为这个中心其实是希拉里的影子内阁，也就是如果她能当选，一切政策和政府人选都会经过这个中心的酝酿和推荐。奥巴马任命博迪斯塔可谓工于心计，既能安抚克林顿一家，也能享受他们对民主党控制的白宫已经做出的诸多策划，不必再另起炉灶。当然，移交团队的另外两个主人都是来自芝加哥的奥巴马的老朋友和老顾问。在目前美国媒体讨论的财长人选中也有很多克林顿内阁的老人手，包括做过克林顿财长和哈佛大学校长的劳伦斯·萨姆斯。其实，克林顿出任总统后跟前一位民主党总统吉米·卡特保持了很大的距离，原因是卡特执政期间美国经济出现滞涨，百姓怨声载道。而奥巴马在使用克林顿的人手是就不会有这种顾虑。早些时候，奥巴马又任命了前卡特和克林顿政府成员沃伦·克里斯托弗（Warren Christopher）和前佐治亚州联邦参议员萨姆·纳恩（Sam Nunn）作为他的移交团队的外交事务负责人。被冷冻了8年的民主党外交人才纷纷被奥巴马吸纳。

第三，奥巴马是美国精英教育的产物，他从在洛杉矶的西方学院到在纽约的哥伦比亚大学读本科，从在波士顿的哈佛大学读法律，再到芝加哥大学教宪法，一直没有脱离美国的最好的大学。而布什总统和共和党人对自由主义的反感也生发成对多是自由主义者的大学师资的厌恶，因此美国很多优秀的研究者和教授拒绝或是不能到联邦政府供职。奥巴马的崛起又燃起这些精英的雄心壮志。没有什么能比把书本的知识和对问题的深刻分析和全面理解转化成公共政策更让知识分子心满意足。

当奥巴马竞选班子在夏天公布自己的外交顾问团名单时，媒体多用“豪华”形容。这些人不是来自美国最好的大学就是在美国的智库供职。美国很多人在奥巴马当选后说，2009年的联邦政府会像1961年的政府，会把美国出类拔萃的人都吸引过去，为了理想，为了国家，为了一个更美好的世界。当然，这些人大部分会在政府出任中级和低级职务，内阁部长一级的任命牵涉的不仅仅是智慧和能力，还有关系，还有运气，还有政治平衡，还有对奥巴马的崛起的参与和贡献程度。奥巴马可能会跟前任总统一样，任命大批从政治和财务上支持自己的人出任美国驻外大使。

奥巴马的中国顾问班子

从以上几个方面去看媒体频繁报道的奥巴马的中国顾问班子，虽然说他们多在精英大学受过教育，也曾在卡特或克林顿政府出任过各种职务，目前多在大学和智库工作，但是似乎没有哪一位跟精彩纷呈和你死我活的竞选有太多的关联。奥巴马的参议院办公厅主任卢沛宁是奥巴马在哈佛法学院的同学，父母来自台湾，并不懂中国，是起草法律和推进立法的好手。奥巴马的另一个中国问题顾问是杰夫·贝德，他在卡特政府国家安全委员会负责中国问题的官员。李侃如在克林顿政府出任与贝德一样的职务。兰普顿是中国问题的大学者，多年搞民间外交。鲍勃·卡普曾是美中商会的主席，目前自谋职业。其他榜上有名的中国顾问就更人微言轻了。虽说不是没有可能，但是他们是否会成为奥巴马政府的负责中国问题的官员目前很难确认。

美国是一个学者出任官员比较多的国家，比如，加州大学圣地亚哥分校的费淑丽教授（Susan Shirk）和普林斯顿大学柯庆生教授（Thomas J. Christensen）都是在克林顿和布什内阁期间被选入国务院负责中国事务的，在工作几年之后又回大学教书了。笔者的猜测是如果奥巴马政府不能给目前媒体报道的中国通比较高的职位和比较大的权利，他们或许不会离开目前相对来说比较“养尊处优”的位置。一些目前没有被媒体发现的学者和中级职业官员或许会出任高层职位。无论如何，奥巴马向选民承诺了变革，因此不能用华盛顿的老面孔去填充政府的空缺。

因此，奥巴马的内阁和中国顾问将来肯定是奥巴马力求变革和吸纳人才的综合，是智慧和忠诚的折中，是派系斗争的产物。

奥巴马的中国政策

笔者认为目前没有必要去推测谁会出任奥巴马政府的内阁高官，谁会是他中国问题的领班。更为重要的是我们需要对美国的政治的大气候的了解和奥巴马的性格和理念的分析。从大气候来讲，民主党控制国会，而民主党是一个对中国的软实力极为不满的党。从奥巴马的个人因素分析，笔者曾在今年2月写过一篇《猜测奥巴马的中国政策》的文章，并提出了至今也许还适用的粗浅的结论（读者也可以参考笔者的另外一篇文章《奥巴马对话政策的三把刀》）

1）奥巴马的成长和成熟过程有助于他对中国的更为细致和耐心的理解。2）奥巴马的性格、世界观和他对美国制度优越性的信心会使得他的中国政策出现两种可能：一是他对传统外交范式的突破；一是推行更为理想化的、传播美国理念的外交。3）奥巴马在参议院曾经跟明尼苏达的共和党参议员科尔曼在参议院组织过跨党中国问题小组，但是几乎没有跟中国打过任何交道，他对中国的偏见也好像根深蒂固。4）作为一个依然生机勃勃的美国民主的产物，作为一个跟被疾病、贫穷和缺少人权和自由所围剿的非洲大陆有血脉关系的美国人，奥巴马肯定会特别关注人权的改善、民主的普及和巩固与普通人追求幸福和机会的权利。

中国的学者和研究人员目前关注奥巴马政府的人选和对华政策的班底主要是想要判断他执政后中美关系会发生什么样的变化，会不会出现逆转。笔者觉得与其目前追踪那些飘忽不定的中国顾问的去向，不如去审核中国可能被奥巴马和一个变化了的美国“揪住小辫子”的地方。在战略上，中美关系已经如此盘根错节，无人可以推倒重来，奥巴马更不能冒巨大的政治和经济风险大幅度修正中美关系。但在战术上说，尽管奥巴马不会大幅度改变华盛顿——北京的多维关系，他依然可以给中国制造一定的麻烦和难堪。

（作者系美国佐治亚帕里米特学院副教授、卡特中心中国项目主任）

■环球瞭望

韩国行政改革的经验

□马庆钰

今年是韩国行政改革60周年。从1948年到2008年，60年的一幅长卷，记录了韩国政府管理改革的印迹、路径、成果、经验。在这半个多世纪里，先后执政的不同党派的十届韩国政府无一例外，因应形势要求，涉足改革创新。虽然速度有快慢之别，规模有大小之别，措施有急缓之别，却都是韩国行政发展历程的组成部分，他们以不同的方式和贡献，共同成就了韩国今日之现代化的公共行政。什么是现代化的公共行政？就是指一个政府，能够获得公民委托，行使公共权力，恪守依法行政，奉行公共参与，提供公共服务，满足公共需求，承担公共责任，接受公共监督。韩国行政改革和发展的成功实践说明，对于政治、经济条件相对落后的一些发展中国家来说，政府管理旧模式的突破和新类型的建立，必须采取既包括行政改革、经济改革，又不能缺少政治改革的复合型改革策略。

回顾韩国60年的改革历程，与其说是持续不断的行政改革，毋宁说是以政治民主化引领行政现代化的过程。从第一共和国到第五共和国，由于时代局限，行政发展几乎没有什么突破性进展。但即便这样，地方分权与自治的政治命题从第一共和国开始就被执政者高度重视并且一度得到第二共和国的立法与实施。而第四共和国为建立“维新体制”所进行的“庶政刷新”和“惩治腐败” 也属于政治建设的范畴。从第六共和国开始，在全球改革和民主浪潮的影响下，韩国的行政现代化大大提速。卢泰愚政府明确提出保障人权和增进民间独立，用民主行政取代家长主义政治，为实现地方分权而恢复一度被中断的地方自治法修订，随后又于1991年举行了真正的自治地方议会选举，为韩国民主迈出了重要一步。在1993以后金泳三总统执政的5年中间，韩国政府为医治“韩国病”，大胆采取了“公务员财产公开与登记”、“禁止军人干政” “实施金融实名制”等政治改革措施，为根治集权与腐败，建立“新韩国”和实现民主政治做了重要准备。到1998年，经过50年的不懈斗争与努力，韩国人民终于实现了通过民主选举实现国家管理权力平稳过渡的具有里程碑意义伟大目标。随着金大中作为历史上第一位民选总统的诞生，韩国正式进入了梦寐以求的民主政治新时代。

民主制度的到来，不仅使这个国家的政治生活带来翻天覆地的变化，而且也使韩国行政改革发生了质的飞跃。此前所进行的持续不断的改革大都集中于单纯的政府机构改编，且由于政治局限和时代局限，都基本不能获得预期的效果。而在1998年以后，由于民主政体增强了政府的民意性、合法性、权威性和规范性，再加上世界行政改革的经验启迪和来自1997年亚洲金融危机的压力，终于推动韩国行政改革迈上新的台阶。首先是在理念上，无论是金大中政府、卢武铉政府，还是新上任的李明博政府，都体现出民主制下的公共权力对于“参与的行政、服务的行政、责任的行政、效率的行政、透明的行政、廉洁的行政”的真正追求；其次是在改革措施上，不仅有以往的机构改编，而且还系统而全面引入了新公共管理的改革内容，无论是金大中政府在任内大力推进的顾客宪章制度、责任运营制度、绩效管理制度、外部委托制度、人事任用竞争制度的建设，还是卢武铉政府采取措施建立面向客户的民愿制度、开放行政信息以提高政府活动的透明度、改善政府业务方式和推进服务标准化、政府机构总额人工费用预算制度、以绩效评估为主的人事管理体系、灵活开放的职位更新制度，还是刚刚上任的李明博政府已经开始的“大部门制改革”和打造“具有开放、自律和创意精神”的公务员队伍的努力，都因为有民主政治的坚实基础而具有比以往更多的实践价值和可操作性。

韩国经验说明，行政改革很难孤军深入。它不仅要受自身系统的影响，而且还要受行政改革外部相关环境的制约。对于那些市场经济和民主政治基础比较好的国家来讲，人们可以期待一个比较纯粹的行政改革，在这种情况下，改革者只需专注于行政系统内部的创新和调整，就可能获得预期结果，比如经合组织成员国的情况就是这样。而对经济体制和政治体制比较陈旧落后的国家来说，改革的关系显然复杂得多。在初始阶段，浅层次小规模的行政刷新因为较少触及深层矛盾，因而对于解决旧有体制的小弊端会有一定的作用。但是随着改革的不断深入和扩展，旧有势力的根本利益必然要受到冲击，而这个势力是和带有人治色彩的政治体制以及不伦不类的经济体制连为一体的，这个以既得利益为核心形成的不良环境与行政改革之间所构成的紧张状态，一定会使改革的进程遭受干扰和阻挠。这是值得发展中国家改革者予以认真对待的实践经验。