

国际货币体系改革的集体行动与二十国集团的作用*

李 晓 冯永琦

【内容提要】 作为一种重要的国际公共产品,国际货币体系的改革是典型的集体行动。从历史的角度看,国际货币体系改革的集体行动可以分为“霸权空位型”、“霸权主导型”以及“霸权参与型”三类,影响其成败的主要因素包括霸权状态、共同利益诉求、集体行动的约束力以及对国际货币体系的判断。鉴于在今后相当长时期内,现行“美元体制”的可持续性以及未来世界经济形势的不确定性,国际货币体系改革的集体行动应该更加注重设立短期而非长期性的目标,其短期目标应该是“控制失衡”和“抑制美元风险”。目前,二十国集团(G20)机制已成为推进国际货币体系改革的重要平台,以其推动现行国际货币体系的改革既有艰巨性,亦有可行性。共同利益基础是G20推进现行国际货币体系改革的主要立足点,坚持集体行动原则、通过制度化建设增强决策执行力、强化国际经济政策协调是G20机制充分发挥作用的重要途径。中国应避免单独直接面对或挑战美国的核心利益,而是应更多地利用G20这个重要平台实现自身的利益诉求,增强自身在推动国际货币体系改革进程中的地位与影响力。

【关键词】 国际货币体系改革;二十国集团;机制;集体行动

【作者简介】 李晓,吉林大学经济学院教授;冯永琦,吉林大学经济学院世界经济专业博士研究生。(长春 邮编:130012)

【中图分类号】 D80 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2012)02-0119-27

* 本文得到2010年度国家社会科学基金重大招标项目“中国积极参与国际货币体系改革进程研究”(项目批准号:10ZD&054)的资助。感谢《世界经济与政治》杂志匿名审读专家的意见,文中疏漏由作者负责。

国际货币体系具有全球公共产品的特征,^①改革国际货币体系离不开“集体行动(collective action)”的逻辑。^②虽然金本位制在全球的确立是市场选择的结果,^③但此后关于国际货币秩序的集体行动始终存在。古典金本位制崩溃以后,几次重要的国际货币体系改革也是在集体行动下进行的。这些集体行动的初衷都是致力于国际货币金融体系的治理和国际货币秩序的稳定。但国际货币体系改革的集体行动未必都是顺利的,其结果也不都是成功的,某些集体行动困境不可避免。^④这些相关的成功或失败的集体行动,可以为现行国际货币体系改革的集体行动提供丰富的经验。

2008年全球金融危机爆发后,二十国集团(G20)逐渐成为治理国际金融秩序的主要平台。G20机制的形成开启了新一轮具有更加包容性和广泛性的国际货币体系改革的集体行动。那么我们可以从以往国际货币体系改革的集体行动中得到怎样的借鉴和启示?现行国际货币体系改革集体行动的目标是什么?在集体行动的逻辑下,如何发挥G20机制在现行国际货币体系改革中的作用?中国应怎样参与以G20为平台的现行国际货币体系改革的集体行动?本文将对这些问题进行初步的探讨。

一 国际货币体系改革集体行动的类型及其成败的影响因素

(一) 国际货币体系改革集体行动的主要类型

国际货币体系的重大变化或改革均与当时的国际政治经济环境密不可分。国际货币体系改革从根本上来说是国际货币利益的权威性分配问题,国际货币体系的重大变化基本是在国际政治格局发生重大改变的前提下实现的。^⑤所以,应该从国际政治

① Charles Kindleberger, *The World in Depression 1929-1939*, London: The Penguin Press, 1973, pp. 56-61.

② Mancur Olson, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Boston: Harvard University Press, 1965; Mancur Olson, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven: Yale University Press, 1982; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1987.

③ 19世纪70年代,世界主要国家逐渐转向了金本位制。在1873年和1876年,美国分别通过了两个法律,从而基本确立了黄金本位。1871年的德国、1873年的瑞典、挪威和丹麦、1874年的法国、比利时和意大利、1875年的荷兰等世界主要贸易国都纷纷从“金-银”双本位制转向金本位制。之后,俄罗斯、印度、奥地利、匈牙利、日本也先后走上了金本位制,而英国于1819年就较早进入了金本位时代。

④ 集体行动困境,即集体行动中因为个体的理性选择而导致集体选择的结果不能达到集体效用的最优。其主要表现为,由于搭便车行为的存在,理性自利的个体不会采取行动以实现共同的或集体的利益,除非集体中个体数很少,或除非存在强制性或特殊手段以使个体按照共同利益行事。[英]曼瑟尔·奥尔森著,陈郁等译:《集体行动的逻辑》,上海:上海三联书店1995年版,第2页。

⑤ 白钦先、禹钟华《国际货币体系改革的国际政治视角分析》载《区域金融研究》2011年第6期,第4-9页。

经济格局演变的视角,回顾主要的国际货币体系改革的集体行动,并对其类型进行初步划分。

自金本位制在全球确立以来,国际政治经济格局主要经历了英国和美国两个国家的霸权兴起及其衰落(或相对衰落)的历程。在此历程中,共有三次重要的国际货币体系改革的集体行动。它们分别发生在英国霸权衰落而美国霸权尚未确立的20世纪20年代、美国霸权得到确立的20世纪40年代中后期以及美国霸权地位出现相对衰落的20世纪70年代。根据这三个时期国际政治经济格局的特征,我们可以将这三次国际货币体系改革的集体行动类型分别称为“霸权空位型”集体行动、“霸权主导型”集体行动和“霸权参与型”集体行动。

1. “霸权空位型”集体行动

所谓“霸权空位”,是指这样一种国际关系状态,即由于霸权更替导致的旧霸权衰落而新霸权尚未完全确立的状态。1880-1914年期间,英国主导着整个国际货币体系,但在第一次世界大战以后,英国在世界经济中的霸权地位已经难以为继。1924年,英国虽然重新恢复了英镑与黄金的可兑换性,但此时英国的经济实力已难以支撑一战前的英镑币值,被高估的英镑成为20世纪20年代国际货币秩序中的最薄弱环节。与此同时,美国在国际政治经济中的霸权地位尚未确立。这样,在一战结束后为避免汇率的激烈波动、稳定国际货币秩序而进行的以重建金本位制为目标的国际货币体系改革,便成为“霸权空位型”的集体行动。

在这一时期,为了推动金本位制的重建,世界主要国家召开了一系列国际会议。如1922年的日内瓦会议就劝导与会国的中央银行在制定货币政策时不仅要维持本币与其他货币的平价,而且还要防止黄金购买力的大幅波动。^①为避免黄金购买力的大幅波动以及防止各国维持黄金储备的相互竞争,同年在意大利热那亚召开的会议建议各国可以用一些外汇来代替黄金储备,特别是非金融中心的外围国家可以用“黄金外汇”(能够与黄金兑换的硬货币)来维持其本币汇率的稳定。

尽管这一时期在世界主要国家间采取了一些货币协调行动,^②但由于霸权的空位,集体行动难以协调一致。相反,以邻为壑的竞争却成为当时国际经济关系的主流

① [美]巴里·艾肯格林著,彭兴韵译《资本全球化:国际货币体系史》,上海:上海人民出版社2009年版,第62页。

② 例如,为了帮助英国恢复金本位制,1924年纽约联邦储备银行降低了贴现率,引起资金从纽约流向伦敦,英镑开始走强,并于1925年4月恢复对黄金支付。

状态。例如,在1926-1932年,尽管法兰西银行的黄金储备增长了4倍^①,但法国货币当局为了维护国内厂商的竞争优势依然选择了更为有利于本国的利率,并在1926年底采取了防止法郎升值的干预活动。同样,德国货币当局为了增强通货膨胀之后对外国资金的吸引力,将利率保持在比其他金本位国家更高的水平。^②拥有大量黄金储备的美国,^③虽然在1927年降低了贴现率,以帮助英国解决支付危机,但是其努力是有保留的,并在1928年上半年再次将贴现率从3.5%提高到5%。

虽然此次国际货币体系改革集体行动的目标是清晰的,措施也比较恰当,但由于当时的国际政治经济格局正处在霸权空位期,这些积极的倡导不仅缺乏共同的利益基础,更缺乏实际有效的约束力,集体行动不可能达到预期效果。1929年世界经济危机爆发后,各国先后暂停了对黄金的可兑换性,^④这次国际货币体系改革的集体行动以彻底失败告终。

2. “霸权主导型”集体行动

第二次世界大战结束后,美国成为国际货币体系改革集体行动的主导力量。“霸权主导”是这次国际货币体系改革的集体行动的主要特征。例如,在1944年的布雷顿森林会议上,英国最终妥协并基本上接受了与“凯恩斯方案”差异和分歧非常大的“怀特方案”,^⑤44个与会国通过了以“怀特方案”为基础的《国际货币基金协议》,由此诞生了运行时间长达27年的布雷顿森林体系。

这次成功的集体行动促进了二战后世界经济的恢复与经济成长的“黄金时期”的出现。与布雷顿森林体系成立前与崩溃后的时期相比,该体系基本上实现了汇率稳定,迅速解决了国际收支问题,使国际贸易和国际投资获得了空前发展。同时,在布雷

① 1924年和1932年法国黄金储备占全世界总量分别为7.9%和27.3%;英国为8.3%和4.9%,美国为45.7%和34%。参见巴里·艾肯格林《资本全球化:国际货币体系史》第62页。

② 在1924-1928年间,德国国家银行的黄金储备增长了3倍,由占全世界总量的2%上升到6.5%。参见巴里·艾肯格林《资本全球化:国际货币体系史》第66页。

③ 1926年,美国拥有占世界44.7%的黄金储备量,其中1/4完全是自由黄金,即它超过了该国金本位法要求支持的40%。参见巴里·艾肯格林《资本全球化:国际货币体系史》第67页。

④ 在1926年时,已经有40多个国家正式或事实上加入了这场重建金本位的行动中,但1933年只剩下6个国家。1931年9月,英国暂停对黄金的可兑换标志着两次世界大战之间金本位的解体。

⑤ 在汇率方面,凯恩斯方案允许各国可以改变汇率,为了调和充分就业和国际收支平衡有必要进行外汇和贸易管制,而怀特方案认为未来不存在管制,将由一种国际机构来管理全球的钉住汇率;在债权国责任方面,凯恩斯方案认为有持续的国际收支顺差国有义务为其他国家提供融资,美国的义务将达到230亿美元,而在怀特方案中仅为20亿美元;凯恩斯方案计划建立一个类似世界中央银行的国际结算联盟,成为各成员中央银行的最终贷款人,但是与黄金关系不大,而怀特方案的国际货币基金组织需要各成员国按份额交纳黄金或黄金外汇以及各国货币等。

顿森林会议上成立的国际货币基金组织(IMF)为各成员国间的货币金融协助与合作做出了巨大贡献。1922年的热那亚会议、1933年的伦敦会议以及1936年的《三边货币协定》^①都曾尝试过建立汇率稳定与协调机制,但都未能成功。因此,国际货币基金组织的建立是此次国际货币体系改革集体行动中最具深远意义的成就之一,并为此后相关国际货币秩序的集体行动建立了一个制度性基础。

3. “霸权参与型”集体行动

20世纪70年代初,西欧和日本经济的崛起使美国越来越难以单独主导国际经济的运行。美国国际收支赤字的不断增大以及由此导致的“特里芬难题”日益显现,使得美国支撑布雷顿森林体系的霸权基础开始动摇。1971年8月,美国宣布美元与黄金正式脱钩,布雷顿森林体系崩溃了。在这一时期,虽然美国的经济霸权地位相对下降,但是美国的综合国家实力依然强大,特别是其金融方面的霸权实力难以被其他国家取代,只是美国不能像以前那样可以恣意地单独主导国际经济事务,而是越来越需要其他相关国家的配合与协作。所以,相对于此前“霸权主导型”的国际货币体系改革而言,20世纪70年代以来国际货币体系的改革是“霸权参与型”集体行动。

这次集体行动的初衷是对布雷顿森林体系的补救,但是在经过一系列努力之后,最终无法再次维系固定汇率制度,不得不承认浮动汇率的既定事实。1971年,十个主要国家的首脑在华盛顿签署了《史密森协议》,以尝试挽救布雷顿森林体系。这个被尼克松总统誉为“史上最伟大的货币协议”实际上是对美元和黄金脱钩合法性的追认,而会议所制定的新均衡汇率体系仅仅运行了六个月。^②1972年,“二十国委员会”成立,^③但该委员会没有取得实质性成果,^④很快又被范围更小的“富国俱乐部”所取代。1975年,美国、法国等六个发达国家在法国举行高级经济会议,并达成了联合执

① 20世纪20年代国际货币体系改革集体行动的失败以及各国竞相贬值,使主要国家已经认识到了汇率问题是大家应该共同关心的问题。于是,1936年,美、英、法三国共同签订了一个《三边货币协定》,承诺一国货币对另外两国货币的汇率维持在一个水平上,如果一国需要改变这个水平,应该提前24小时通知另外两国。之后,比利时、荷兰、瑞士也纷纷加入这个《三边货币协定》。

② 《史密森协议》规定,各主要国家的货币都对黄金重新评估,美元贬值了8%,从原来的35美元/盎司上升到38美元/盎司,其他主要货币也进行了汇率调整,并把货币汇率浮动区间由原来的0.75%扩大到2.25%。但这个新均衡汇率体系仅仅运行了6个月。1972年英国不得不宣布英镑自由浮动,1973年3月,大部分国家的货币都已经实现自由浮动。

③ “二十国委员会”即在“十国集团”即美国、英国、法国、德国、意大利、日本、荷兰、加拿大、比利时、瑞典的基础上再加上阿根廷、澳大利亚、巴西、埃塞俄比亚、印度、印度尼西亚、伊拉克、摩洛哥、委内瑞拉、扎伊尔等十个国家。

④ 这一方面是因为1973-1974年全球性通胀达到非常严重的程度,另一方面也是由于石油输出国组织(OPEC)突然提高油价所导致的危机,使二十国委员会成员之间出现了严重的利益冲突。

行浮动汇率制度的协议,由此确立了“七国集团(G7)”运作框架的基础。^①正是在七国集团的主导下,1974年7月国际货币基金组织成立的“政府间理事会的临时委员会”于1976年1月达成了《牙买加协议》。1978年,国际货币基金组织理事会对这个协议通过了《第二次修正案》,“牙买加体系”正式形成。

可见,同布雷顿森林体系的形成相比,牙买加体系实质上是1971-1978年间在美国积极参与下由七国集团主导的改革国际货币体系的集体行动的产物。但是,《牙买加协议》并没有诞生新的国际货币体系,只是对各国采取浮动汇率制度的事后追认。而且,该协议在国际收支不平衡的调整和世界流动性创造机制的约束等方面也没有达成有效的制度性安排,更未提出有力的政策约束工具。所以,相对于建立稳定的国际货币体系的目标而言,牙买加体系是集体行动下达成的无奈结果。

(二) 国际货币体系改革集体行动的主要影响因素

在国际货币体系演进的历程中,上述三种类型的国际货币体系改革的集体行动具有明显的代表性。虽然它们发生在不同的时期并有着不同的结果,但是有些共同因素对它们的形成、发展及其绩效发挥着关键性作用。总体来看,影响国际货币体系改革集体行动的因素主要有:霸权状态、共同的利益诉求、对集体行动的约束力以及对当期国际货币体系的判断。

1. 霸权状态

根据霸权稳定论^②的解释,霸权为国际货币体系的稳定运行发挥着重要作用。该理论认为,英国和美国的霸权分别是金本位制或布雷顿森林体系稳定运行的基础。由于霸权对国际货币体系的运行有着重要的作用,霸权的有无或强弱等不同的状态,自然会对国际货币体系改革的集体行动有着不同的影响。

在英国霸权弱化甚至严重衰落而美国霸权尚未完全确立的“霸权空位”时期,难以组织起有效的国际货币体系改革的集体行动,致使各国为了维护本国经济利益而拒绝承担提供国际“公共产品”的责任,使得相关集体行动的一致性和凝聚力严重缺乏。这样,弱霸权或霸权空位的状态使国际货币体系改革的集体行动难以取得成功。

布雷顿森林体系的成功建立显然得力于二战后美国在国际政治经济中强有力的

^① 1975年11月,法国、美国、日本、英国、西德和意大利六国首脑会议在法国朗布依埃举行,1976年加拿大加入,并确定了每年一次的首脑会议轮流在各参加国召开,时间都在每年的7月。此后多项国际行动计划均在这一框架内达成,比如广场协议以及对东亚金融危机的救助。

^② “霸权稳定论”这一术语出自美国学者罗伯特·基欧汉,但是由金德尔伯格(C. P. Kindleberger)最先在经济领域提出,详见[美]查尔斯·金德尔伯格著,宋承先、洪文达译《1929-1939年的世界经济萧条》,上海:上海译文出版社1986年版。

霸权地位。实际上,所谓的“特里芬难题”在布雷顿森林体系建立之初就已存在,是美国强大的经济霸权实力遏制了这一问题并使之在一定时期内未能凸显出来。在一定程度上可以说,美国霸权为20世纪40年代国际货币体系改革的集体行动突破“阿罗悖论”创造了条件。^①

但是,随着美国国际收支逆差的不断扩大,美国占有世界黄金储备的比重从高峰时的75%下降到20世纪60年代末的30%以下,对外清偿能力发生了重大变化(参见表1),从而最终导致布雷顿森林体系的崩溃。这表明,美国已经不再具备单独维持或重建布雷顿森林体系的经济实力,但这只是美国霸权在某一方面(如对外清偿力)的影响相对下降而并非消失。相反,由于布雷顿森林体系的解体,对美元的硬约束不复存在,美国(元)在国际货币体系中的影响力依然十分强大。所以,20世纪70年代国际货币体系改革的集体行动标志着国际货币体系改革由“霸权主导型”开始向“霸权参与型”转换,美国霸权的相对衰落不仅使国际货币体系由霸权国家主导的局面宣告结束,也在很大程度上决定着今后相当长时期内国际货币体系改革的发展道路与方向。

表1 二战后美国对外清偿力的变化情况

(单位:百万美元)

	1960年	1963年	1967年	1970年	1971年	1972年
黄金储备	1 703	461	1 170	787	866	547
美国对外政府债务	655	816	2 261	9 439	26 570	8 470
外国在美的官方资产	1 473	1 986	3 451	7 775	27 596	11 185

数据来源:美国商务部经济分析局(U. S. Bureau of Economic Analysis), http://www.bea.gov/iTable/index_ita.cfm。

2. 共同的利益诉求

虽然共同利益的存在不一定能够导致成员间有效的集体行动,但是,有效的集体行动必然要建立在共同利益基础之上。布雷顿森林体系能够顺利建立并稳定运行,除了美国霸权因素之外,还在于二战后世界主要国家对建立稳定的国际经济关系具有共

^① “阿罗悖论”指出,在通常情况下,个体偏好无法集合成社会偏好,因而凝结着共同偏好的公共利益也就无从谈起,从而陷入集体行动困境。所以,要把个体偏好总和成为社会偏好的最理想方法的途径有两条:要么是外界强加的,要么是独裁性的。

同的利益诉求,并为此形成了强烈共识:第一,为避免各国采取以邻为壑的货币、经济政策,国际收支调整需要一些共同的行动准则。第二,有必要建立一个对国际货币事务进行协商合作的制度性组织,防止各国责任的分裂及其行为的各自为政。第三,为了建立战后国际经济和平稳定发展的环境,开展更为广泛的国际经济协调与合作是必要的。这些共同的利益诉求是布雷顿森林体系得以顺利建立并稳定运行的重要因素。

相应地,20世纪20年代国际货币体系改革的集体行动之所以失败,世界主要国家之间缺乏共同的利益诉求是一个重要原因。这一方面是由于当时各国经济发展境况的不同以及经济发展道路选择的不同所致,另一方面也是因为当时各国经济间的关联性和相互依存程度较低,缺乏形成共同利益的经济基础和国际环境。同样,1972年组成的二十国委员会,也是由于缺乏共同的利益诉求而难以达成实质性进展并最终解散。但是,之后出现的七国集团,由于成员数较少,经济发展水平差异较小,能够存在更多的共同利益。而且,由于相互间监督和协调的成本较低,七国集团更加容易在内部达成一致性的集体行动,成为当时乃至此后国际货币秩序调整的主导者。因此,是否存在着共同的利益诉求对国际货币体系改革集体行动的成效具有重要影响。

3. 集体行动的约束力

一般来说,各个国家出于维护自身利益的“自利”需要,都希望从各种国际公共产品中获得利益,而不愿意承担提供或维系的成本与责任,从而容易陷入集体非理性的无秩序状态。所以,在任何一种国际秩序的建立与维系过程当中,集体行动的约束力是集体成员履行义务、遵守规则并实现集体行动目标的重要条件。

集体行动约束力主要是由经过集体成员认同并承诺履行的制度性规则及其监督机制来实现。在20世纪20年代国际货币体系改革的集体行动中,一系列的国际会议及其决定只是建议和倡导各国的行为,缺乏制度性的约束规则,更没有对集体成员行为的监督机制,因而这些集体行动的失败是不可避免的。而布雷顿森林体系之所以能够建立并在相当长时期内稳定运行,是因为它是人类历史上第一次由世界上主要国家通过签署条约的方式共同确立的国际货币体系,^①形成了很强的集体行动约束力。《布雷顿森林协定》以及各个有关国家对该协议所规定的责任与义务的履行,是布雷顿森林体系持续运行的重要前提条件。所以,对集体行动的约束力是国际货币体系改革集体行动获得成功的重要保障,亦是走出集体行动困境的有效途径。

4. 关于当期国际货币体系的判断

既然国际货币体系改革是一种集体行动,它的一个重要前提就是对当期国际货币

^① 李晓《全球金融危机下东亚货币金融合作的路径选择》,载《东北亚论坛》2009年第5期,第3-25页。
© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.
• 126 •

体系的认知或判断。其中的核心问题是国际货币体系的完美性和可持续性。对它们如何认识和判断,是影响国际货币体系改革的集体行动能否取得显著成果的一个重要因素。

追求完美国际货币体系的意识起源于人们对稳定运行30余年古典金本位制的肯定与怀念。金本位制对世界经济的发展以及人们对美好事物本能的向往使人们形成了这样一种观念:完美的国际货币体系是存在的,因而国际货币体系改革的目标就是建立一个尽可能完美的国际货币体系。而且,由于布雷顿森林体系通过金汇兑的形式恢复了金本位的某些职能,虽然最终它的瓦解标志着实物货币历史的终结,但人们对完美国际货币体系的追求依然没有放弃,乃至成为许多经济学家的潜意识。实际上,由于世界经济的发展变化以及由此产生的各种利益和矛盾,不可能存在长期持续运行而无缺陷的国际货币体系。如果把建立完美的国际货币体系定位为国际货币体系改革的目标,必然会因为目标或措施的过于理想化而使其脱离实际的经济基础,导致集体行动的失败。

相应地,过于理想化的改革目标经常会忽略或低估当期国际货币体系的可持续性,并由此产生许多激进的改革方案。在国际经济关系日益复杂和深化的今天,对现行国际货币体系可持续性的判断是关系到国际货币体系改革集体行动能否取得成功的重要前提条件。为此,必须考虑几个方面的问题:第一,经验证明,国际货币体系改革在很大程度上是霸权更替的结果而非前提,因此必须对现行的国际政治经济格局能否发生剧烈的变化或重组即所谓的“霸权状态”做出符合现实的判断。第二,鉴于现阶段国际货币体系改革的集体行动具有典型的“霸权参与型”特征,必须考虑现有霸权国家是否具有意愿推进改革,主要国家之间能否形成共同的利益诉求或共识。第三,通过怎样的合作或协调机制能够形成有效的集体行动约束力。第四,在此基础上,还必须考虑各种激进改革(所谓“替代方案”)的成本及其可行性。20世纪国际货币体系改革的历程表明,成功的改革如布雷顿森林体系的建立不是颠覆原有的国际货币体系,而是以一种金汇兑形式建立了一种由实物货币向信用货币过渡的制度安排。这一历史经验值得我们高度重视。

二 现行“美元体制”的可持续性与国际货币体系改革的目标

以美元为中心的现行国际货币体系存在着严重的内在缺陷和系统性风险,^①特别

^① 周小川《关于改革国际货币体系的思考》,载《当代经济》2009年第4期,第1-2页。

是2008年全球金融危机爆发后,现行国际货币体系的负的外部性更加突出,^①各国对现行国际货币体系改革的呼声日益高涨。随着二十国集团机制的形成,新一轮具有更加包容性和广泛性的国际货币体系改革集体行动正在全面展开。如上文所述,影响国际货币体系改革集体行动的因素是多方面的,其中一个重要因素就是对现行国际货币体系的可持续性的认知或判断,它对于分析或明确现行国际货币体系改革集体行动的目标而言,是一个十分重要的前提条件。

(一) “美元体制”的可持续性

现行国际货币体系亦被称为“美元体制”。^②全球金融危机爆发后,许多学者认为“美元体制”是难以持续的。这也是强烈主张改革国际货币体系的学者们的主要立足点。但问题在于,我们必须客观地分析并弄清楚两个方面的问题:一是我们需要彻底改革整个国际货币体系还是要改革或调整该体系的缺陷或弊端;二是相应地,如果是后者,那么其前提一定是认定是该体系在相当长时期内是可持续的,故应该通过各种努力来防范、减少它可能带来的各种风险。但是,倘若我们强调的是彻底改革国际货币体系甚至是破旧迎新,那么就必须思考以下四个问题:第一,是否有完美的国际货币体系?第二,美元真的衰落了吗?第三,历史经验表明,国际货币体系改革或调整往往伴随着霸权更替(或国际格局的重大变革),或者说后者是前者的前提,那么我们该如何认识现阶段美国霸权衰落或被更替的可能性?第四,此次危机过后,作为“美元体制”的重要支撑者,东亚各经济体能否迅速摆脱对它的依赖?对此,我们对国际货币体系进行简要的分析:^③

1. 现阶段以资本流动为核心的国际经济关系有利于美国“金融霸权”的持续

无论是过去的金本位制还是现阶段的“美元体制”,世界上不存在完美的国际货币体系。迄今为止,人类历史上曾经有过的任何国际经济体制包括货币体制都存在着这样或那样的矛盾与问题。世界上不存在只有利益而无矛盾的国际货币体制。以英镑为中心的金本位制度与布雷顿森林体系和“美元体制”一样,都是典型的“中心-外

^① 杜朝运、叶芳《集体行动困境下的国际货币体系变革——基于全球公共产品的视角》,载《国际金融研究》2010年第10期,第21-26页。

^② 所谓“美元体制”,是指由不能与黄金相兑换的美元发挥关键货币功能的国际货币体制以及在此基础上由以美元为核心的短期及中、长期国际信用周转体系所形成的整个国际金融体系。它形成于20世纪70年代布雷顿森林体系崩溃以后,在20世纪80年代有所衰退,并从20世纪90年代初呈现明显复归态势。“美元体制”复归的一个很重要的原因是新兴市场经济体特别是东亚各国、各地区成为美元信用周转体系进而成为“美元体制”复苏的最重要的支持者。

^③ 参见李晓《东亚货币合作为何遭遇挫折?——兼论人民币国际化及其对未来东亚货币合作的影响》,载《国际经济评论》2011年第1期,第109-128页。

围”结构。现今的“美元体制”同金本位制相比,有一个重要的差异,即资本流动的全球化。在金本位制下,国际经济交往的主要手段是国际贸易,在市场有限或者市场被人为割裂、封锁的条件下,各国之间贸易竞争的结果往往是“零和”的,这也是导致两次世界大战的重要原因之一。但是,随着二战后资本流动自由化特别是金融自由化的发展,在现今的“美元体制”下,各国间竞争的结果往往是“正和”的,彼此的成本与收益高度关联。此次全球危机的一个突出表现,就是全球主要国家和地区要共同承担危机的成本与损失。这表明,在经济全球化条件下霸权更替的环境与条件均发生了重大变化,这种变化对美元霸权的持续在相当长时期内可能更加有利。

2. 美元的强势货币地位短期内难以改变

20世纪70年代以来的历次全球性金融危机表明,在危机期间以及危机后的一段时期内,美元依然是强势货币。自20世纪60年代起,美元的“长期贬值趋势”一直是人们谈论的话题。但每当危机(主要是20世纪80年代后)爆发后,不论危机的原因如何,亦不论危机爆发于何处,美元依旧是各国政府或投资者确保资产安全与风险规避的“救命稻草”。美元的地位不仅没有下降,反而有所上升。这种状况即便在欧元诞生后仍没有发生改变。事实上,在此次全球金融危机之后,欧元区经济所遭受的重创甚至超过美国本身,以希腊等国主权债务危机为发端的欧元危机暴露出欧元区经济面临的一系列重大问题。不论欧元的前景如何,可以肯定的是,现阶段的国际货币体系依旧是以美元为主导,欧元尚不具备替代美元成为国际主导货币的能力。

另外,近十多年来,国际学术界一直在讨论美元将通过一次急剧的贬值来恢复国际收支平衡,但实际上,这种情况并没有发生。其中的缘由有很多,一个重要的原因在于,任何货币危机本质上都是一种货币错配危机,即债务以外币计价,而资产和收入以本币计价。所以,只有当美国的债务是以美国无法控制的美元以外的货币计价的时候,才可能发生真正的美元危机。而从目前来看,在可以预见的相当长时期内,美国不可能出现这种货币错配。维持未来美元信用的两个最重要的关键问题——贸易逆差和对外债务扩散问题,只要能维持过去30年的倾向不发生根本性变化,就应该不会演变成严重的问题。^①

3. 应当从国际分工变化的角度看待美国“金融霸权”的可持续性

现代经济学对国际分工的研究一般只注重工业内部的国际分工关系,而对国际范围内金融业与制造业之间的国际分工的发展变化重视不够。相对于金本位制下国际

^① 参见[日]竹中正治《美国对外负债的可持续性与国际货币体系的未来》,载《国际经济评论》,2011年第4期,第84-102页。

分工以“工业－农业”或工业内部的分工为主，布雷顿森林体系下的国际分工则逐步转向以“金融业－制造业”间的分工为主导，形成了美国作为“金融国家”与其他各类“贸易国家”之间的新型的分工关系。^①因此，“金融国家”与“贸易国家”之间的经济失衡在本质上是金融业与制造业长期分工发展所导致的结构性问题，短期内依靠改变国际货币规则或部分国家的经济增长模式无法解决全球经济失衡问题。同样的，即便没有美国的“金融霸权”，也会有其他国家成为具有金融市场比较优势的国家，全球经济失衡与美元霸权或美元的主导地位无关。^②因此，现阶段世界经济发展中出现的一系列问题本身，并不妨碍“美元霸权”自身的存在与发展，在很大程度上也不会对美元地位产生很大影响。

另一方面，需指出的是，近代国际货币体系的转换是典型的霸权更替的产物。考虑到现阶段美国所具备的政治、经济、军事和文化等方面的软硬实力，虽然出现了所谓“一超多强”的国际关系格局，但“多强”中的任何一强在短期内尚不具备取代美国成为霸权国家的可能性。

4. 在今后相当长时期内东亚经济体仍难以摆脱对美国市场的依赖

二战后，美国的市场开放对以美元为核心的全球信用周转体系的形成与维系格外重要。自20世纪70年代以来，美国作为东亚各国、各地区最终产品出口市场的地位日益重要；相应地，东亚地区作为“美元体制”的重要支撑者，也自然成为“美元体制”的重要组成部分。这主要表现在三个方面：^③一是东亚地区的区域内贸易以中间产品贸易为主，2002年以来其比重超过了60%，而最终产品市场仍旧依赖美国等发达国家市场（参见图1和图2）。二是在区域资本交易中内部资金循环水平依然很低，外汇储备的相当部分不得不投资于美国国债（参见表2）。三是在对外交易使用的货币上看，不论是贸易结算货币、银行间外汇市场的交易货币还是主要的储备货币，都是以美元为主，“美元区”特征十分明显。

显然，在今后相当长时期内，东亚各经济体难以摆脱对美国市场的依赖。不论是

① 所谓“金融国家”，是指掌握着“金融霸权”的国家，其本币就是世界货币，其金融市场具备调控全球金融资源、制定相应的市场规则的能力。在一定意义上讲，近代的霸权国家都是“金融国家”。所谓“贸易国家”有两个方面的含义：一方面是指国内金融市场封闭且不发达，无法引领国际金融市场发展潮流并制定其规则的国家；另一方面是指那些主要依靠出口拉动经济增长，而且本币尚未成为世界性货币，不得不依赖出口贸易赚取外汇收入的国家。当然，也可泛指那些没有掌控“金融霸权”的国家。参见李晓、丁一兵《亚洲的超越——构建东亚区域货币体系与“人民币亚洲化”》，北京：中国当代出版社2006年版，第14－18页。

② 徐建伟、姚洋《国际分工新形态、金融市场发展与全球失衡》，载《世界经济》2010年第3期，第5－26页。

③ [日]上川孝夫、李曉編『世界金融危機：日中の対話——円、人民元、アジア通貨金融協力』、春風社2010年4月初版発行、第30－32頁。

日本还是中国,在提供最终产品市场方面同美国的差距依旧十分明显(参见图2),考虑到经济结构调整的长期性与复杂性,美国作为东亚地区最终产品市场提供者的地位短期内不会发生重大变化。

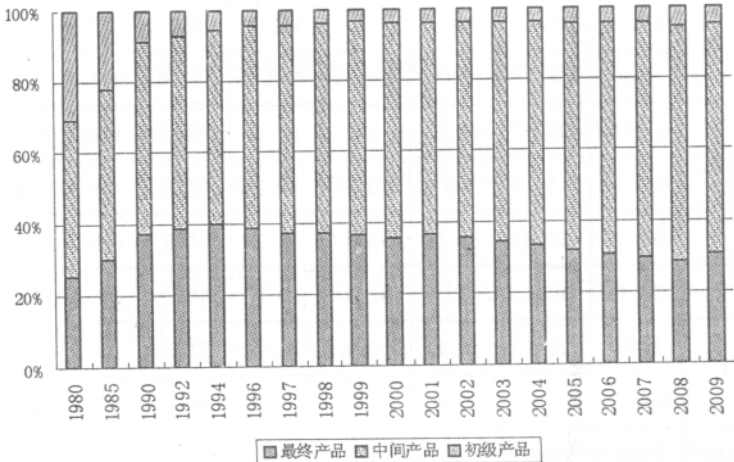


图1 东亚区域内产品需求结构(1980-2009年)

注:纵坐标代表东亚区域内贸易三类产品的需求结构比例,合计为100%,横坐标为年份。

资料来源:日本产业经济研究所2010年数据库(RIETI-TID 2010),<http://www.rieti-tid.com/>。

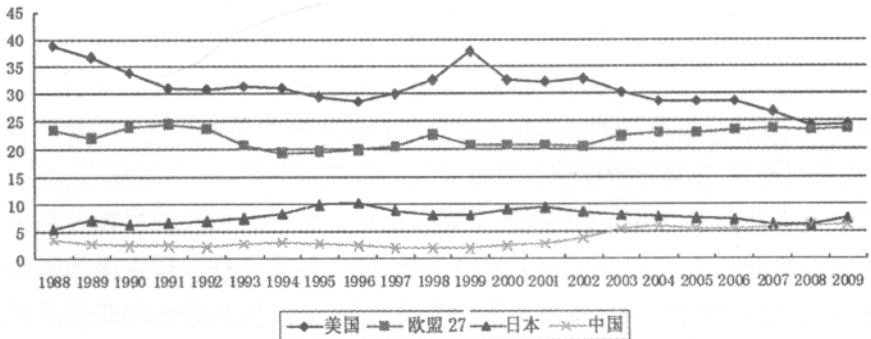


图2 1980-2009年东亚地区各个最终产品出口市场的比重(%)

注:纵坐标代表主要最终产品市场占东亚地区最终产品出口的百分比,横坐标为年份。

资料来源:日本经济产业研究所2010年数据库(RIETI-TID 2010),<http://www.rieti-tid.com/>。

表2 东亚地区部分经济体持有的美国国债统计

(单位: 10 亿美元)

	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
日本	550.8	689.9	670	622.9	581.2	626	765.7	882.3	956.8
中国	159	222.9	310	396.9	477.6	727.4	894.8	1 160.1	1 148.3
中国香港	50	45.1	40.3	54	51.2	77.2	148.7	134.2	109.0
韩国	63.1	55	69	66.7	39.2	31.3	40.3	36.2	33.6
中国台湾	50.9	67.9	68.1	59.4	38.2	71.8	116.5	155.1	149.3
新加坡	21.2	30.4	33	31.3	39.8	40.8	39.2	72.9	63.5
泰国	11.7	12.5	16.1	16.9	27.4	32.4	33.3	52.0	55.0
合计	906.7	1 123	1 206	1 248	1 254	1 606	1 706	2 492.8	2 447.0
美国国债总规模	1 523	1 849	2 034	2 103	2 353	3 077	3 685.1	4 435.6	4 660.3
所占比重(%)	59.53	60.76	59.32	59.34	53.31	52.22	55.32	56.20	53.98

注: 2003 - 2010 年数据为当年 12 月份的统计数据, 2011 年为当年 9 月份的统计数据。

数据来源: 美国财政部 (Treasury International Capital System, TIC) <http://www.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Pages/index.aspx>。

总之, 尽管危机的爆发和深化让全世界认识到改革全球金融秩序的必然性与紧迫性, 但从目前来看, 全球金融秩序并没有出现实质性的调整, 在今后相当一段时期内, 我们无法看到其他货币可以取代美元的国际地位。减少对美元的依赖虽然成为新兴市场国家重要的利益诉求, 但进展将十分缓慢, 而且尽管逐步发挥本币的国际作用已成为中国、俄罗斯和巴西等新兴经济体的重要政策选择, 但从欧元的成长及其近期暴露出的一系列深刻的制度性问题来看, 它们的崛起必定是一个十分缓慢的过程, 甚至还会出现重大的反复或波折。

(二) 现行国际货币体系改革的目标

1. 现行国际货币体系改革的集体行动的类型

布雷顿森林体系崩溃后, 世界经济运行的主要协调力量由美国逐渐转向七国集团, 而近年来二十国集团的地位和作用则在日益增强。虽然美国霸权地位相对衰落, 但美元的国际地位并未从根本上动摇 (参见表 3)。美国以其世界上最发达、最开放的

金融市场为基础,为全球投资者提供交易场所和投资机会,使美元的国际结算和国际储备货币的地位难以改变。因此,美国对国际经济的影响仍然十分重要,现行国际货币体系改革的集体行动具有典型的“霸权参与型”特征。

表3 世界主要货币国际地位的比较

	世界各国外汇比重(%)			外汇衍生品场外交易(10亿美元)		
	1999年	2003年	2010年	1999年	2003年	2010年
美元	71	65.9	61.5	12 834.1	21 428.6	48 739
欧元	17.9	25.2	26.2	4 667.4	10 144.6	21 930
日元	6.4	3.9	3.8	4 235.5	5 500.3	12 576

注:年度数据均为当年的年底数据。

资料来源:IMF,“Annual Report 2011,”*BIS Quarterly Review*, September 2011。

“霸权参与型”的国际货币体系改革不可避免地充满着各种矛盾,有关国家不仅需要妥善处理与霸权国之间的关系,还需要维持集体行动的一致性和有效性。一方面,美国正在日益丧失单独主导国际货币秩序的经济实力,使国际货币体系改革面临着如何凝聚和统一集体行动的困境;另一方面,新兴经济体力量的崛起也正在使美国等发达国家的利益受到挑战,怎样形成集体行动的共同利益基础,如何加强对集体行动的约束力等问题将会更加严峻。经验表明,“霸权参与型”国际货币体系改革目标的确立,必须兼顾各方利益,更加符合实际,且应具有现实性和可操作性。否则,不仅将激化各种矛盾,而且也将使相关的改革流于形式,难以付诸实施。

2. 现行国际货币体系改革的目标

目前,关于现行国际货币体系改革的目标,国内外学术界大致有三种主要的方案:

第一,从信用本位货币向实体货币的回归。世界银行行长罗伯特·佐利克(Robert B. Zoellick)呼吁让黄金在新国际货币体系中发挥一定作用,尽管他澄清并非倡议回归到货币供应量与黄金挂钩的19世纪的金本位制度,^①但其将“黄金作为国际参照物,以引导人们对通货膨胀、通货紧缩和货币未来价值的市场预期”的言论,还是被视

^① Chris Isidore, “World Bank Chief Nixes Return to Gold Standard,” November 10, 2010, http://money.cnn.com/2010/11/10/news/international/zoellick_gold_standard/index.htm.

为倡导重返改善了的金本位制的信号。^① 罗恩·保罗(Ron Paul)则更为激进,明确提出要重返金本位制度,并倡议废除中央银行制度以实现哈耶克的“货币非国家化”和货币治理的自由化。^② 但是,无论是恢复金本位制还是建立商品储备货币制度,都缺乏现实基础。虽然黄金的“锚”作用有助于物价稳定,其自动调节机制也有助于全球经济均衡,但黄金产量滞后于世界经济发展,所导致的紧缩效应必然会使金本位制最终因“黄金手铐”的约束而崩溃。

第二,建立某种世界货币。次贷危机爆发后,中国人民银行行长周小川在伦敦二十国集团金融峰会前夕撰文,呼吁加强国际货币体系的改革,创立可取代美元霸权地位的“超主权国际储备货币”,并建议在短期内扩大特别提款权(SDRs)的发行与使用范围,以降低全球经济对美元的依赖程度。^③ 该项提议得到俄罗斯、巴西等新兴市场大国政府的支持。约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph Stiglitz)等经济学家也提出了全球货币的概念,并认为当前的国际货币体系改革可以从对SDRs的改造入手。^④ 但是,在短期内建立超主权国际货币不具有可操作性。现实中SDRs只能用于各国政府与国际货币基金组织之间的结算,既不能被用来干预外汇市场,更不能用于市场参与者的交易,这使其难以成为一种有吸引力的储备形式。而且,创造任何新型超主权货币都意味着不同国家和地区间利益的重新分配或调整,谈判成本将会非常高。

第三,构建“三元制衡”的国际货币体系。此次金融危机后,蒙代尔的“稳定的三岛”以及由美元、欧元、日元组成货币篮的构想,即“DEY”方案被中国学者进一步延伸。部分学者认为,在未来的国际货币体系下,可能出现美元、欧元与某种亚洲货币(它既可能是人民币,也可能是亚洲主要货币组成的一个货币篮)三足鼎立的局面,即到2030年,人类将很有可能看到一个“三元”的国际货币体系,也就是由美元、欧元和亚元或某个亚洲经济体之货币为三大支柱构建的国际货币体系。^⑤ 这样,国际货币间的竞争和体系套利有助于增强对主要国际货币的财政纪律约束,形成基于固定汇率制

① Fan Gang, “Proposals for Reform of the International Monetary System,” Transcript of Seminar on the Role of the PRC and Japan in the International Monetary System Organized by ADB Institute, November 12, 2010, ADBI, Tokyo.

② [美]罗恩·保罗著 朱悦心等译《终结美联储》北京:中国人民大学出版社2010年版,第73-83页。

③ 周小川《关于改革国际货币体系的思考》载《当代经济》2009年第4期,第1页。

④ Bruce Greenwald and Joseph Stiglitz, “A Modest Proposal for International Monetary Reform,” 2006, <http://web.gc.cuny.edu/>.

⑤ 张宇燕《人民币国际化:赞同还是反对?》载《国际经济评论》2010年第1期,第30-45页。

的“竞争性关键货币体系(CKCS)”^①。但是除美元外,无论是欧元、日元,抑或是人民币都不具备成为国际储备货币的三个条件——稳定的币值、较低的交易费用和较高的透明度。美元、欧元和人民币(或“亚元”)的“三元”格局即使能够实现,也至少需要30年左右的时间。在中短期内(10年),全球经济将可能会形成不对称的双中心格局(亚洲作为世界制造中心与欧洲、美国作为世界金融中心并存)。因此,“三元”国际储备货币体系即便是可实现的,也必将是一个长期过程。

上述有关国际货币体系改革的各种方案均属于激进的“替代方案”。虽然在理论上可行,但却无法成为近期国际货币体系改革的可操作目标。而且,现行国际货币体系对全球经济的失衡有推动作用但无决定性作用,全盘否定或推翻现行的国际货币体系难以解决全球经济失衡问题。^②所以,短期内既无可能也无必要进行颠覆性的国际货币体系改革。现行国际货币体系改革的集体行动应该谋求通过国际合作与协调,改革或调整“美元体制”的缺陷或弊端,尽力减少对这个体系的依赖以及它给我们带来的损失或风险。

另一方面,需要指出的是,自20世纪80年代以来,中国已经成为现行国际政治经济秩序的主要受益者。如表2所示,现阶段中国也已成为现行“美元体制”的主要支撑者。因此,不论从理论还是实践上看,有关国际货币体系改革的任何过激的“替代方案”都不符合中国的切身国家利益。

我们认为,考虑到现阶段世界经济发展所面临的主要问题或风险,近期内现行国际货币体系改革的集体行动的目标应是“控制失衡”和“抑制美元风险”相结合,以国际收支协调机制的合作“控制失衡”,^③以汇率合作“抑制美元风险”,以国际储备货币、国际金融机构和国际金融监管的改革为世界经济的稳定发展提供良好的外部环境。“控制失衡”与“抑制美元风险”亦是一枚硬币的两面。“控制失衡”主要是通过结构性的调整与合作,将失衡的规模或程度控制在一定范围内,“抑制美元风险”则是通过全球或区域性的制度合作,促使美元保持一定程度的稳定。

除此之外,作为国际货币体系的重要组成部分,国际储备货币体系、国际金融机构和国际金融监管的改革也都应以“控制失衡”和“抑制美元风险”为目标。国际储备货币体系的改革应继续推动一主多元的趋势,以货币的多元化避免失衡的过度集中,以

① Eiji Yamashita, “A Proposal for International Monetary Transformation from Creditors Viewpoint,” ADBI Japan - China International Seminar at ADBI Conference Room in Tokyo, November 12, 2010.

② 李晓《全球金融危机下东亚货币金融合作的路径选择》,载《东北亚论坛》2009年第5期,第3-25页。

③ 布雷顿森林体系从建立之初就是以全球性经济失衡为基础的,或者说它产生于全球经济失衡。因此,控制失衡不一定要实现平衡,完全平衡或均衡的国际经济体系是不可能长期存在的。

货币的竞争格局形成对美元霸权的权利制衡,避免其货币政策负的溢出效应。国际金融机构的改革应着力提高新兴市场国家和发展中国家的话语权,国际金融监管的改革应加强国际金融监管协调机制的构建,避免监管真空和监管套利。

三 二十国集团机制成为现行国际货币体系改革的主要平台

1999年12月,G20国家的财长和央行行长在柏林召开第一次非正式会议,标志着G20机制的产生。由于新兴国家第一次被纳入到讨论国际金融治理的结构当中,G20的成立被称做是朝着全球性国际金融治理结构改革迈出的关键一步。^①但在此后的十年中,G20在讨论议题和运行等方面均被七国集团/八国集团(G7/G8)所把持,成为G7/G8集团借以提高自身在国际金融治理过程中合法性和影响力的附庸,^②G20作为一种全球性的国际协调机制表现出明显的脆弱性。2008年,由于全球金融危机的爆发,G7/G8集团这种传统的由发达国家掌控的国际金融治理机制及其主要的执行机构国际货币基金组织面临着明显的治理乏力的困境。正是在这一背景下,G20机制适应了国际经济权力结构的变迁应运而生,成为全球经济治理的重要平台。

(一) G20机制是现行国际货币体系改革集体行动的主要平台

1. G20机制在国际金融治理方面的进展

2008年11月在华盛顿召开的首次G20峰会,标志着国际金融治理机制开始从G7/G8向G20转化。2009年伦敦峰会后,G20的作用显著提升,性质有了重大变化。2009年的匹兹堡峰会正式确定将G20机制作为讨论全球经济议题的主要平台,并使之对国际经济的管理进一步制度化。自此,G20机制开始逐步取代传统的G7/G8,打破了发达国家对国际金融治理的垄断性权力。截止到目前,G20已经召开了六次峰会,在国际货币金融治理方面取得了一系列进展(参见表4)。

^① Randall Germain, "Global Financial Governance and the Problem of Inclusion," *Global Governance*, Vol. 7, No. 4, 2001, pp. 411-426.

^② Tony Porter, "The G-7, the Financial Stability Forum, the G-20, and the Politics of International Financial Regulation," Paper Prepared for the International Studies Association Annual Meeting, Los Angeles, California, March 15, 2000, <http://www.g20.utoronto.ca/biblio/porter-isa-2000.pdf>.

表4 2008年以来各次G20峰会在国际货币金融领域的进展

	时间	地点	主要进展
第一次	2008年11月 15-16日	华盛顿	吸收新兴经济体加入金融稳定论坛,强化IMF的职能,检验整合国际金融监管机制,增加新兴经济体和发展中国家获得信贷机会,中期目标是全面改革世界银行和国际货币基金组织
第二次	2009年4月 1-2日	伦敦	将IMF的可用资金提高两倍,达到7500亿美元;支持2500亿美元的最新SDRs配额;支持多边发展银行至少1000亿美元的额外贷款;确保为贸易融资提供2500亿美元的支持
第三次	2009年9月 24-25日	匹兹堡	承诺将新兴市场和发展中国家在IMF的份额提高到至少5%以上;决定发展中国家和转型经济体在世界银行将至少增加3%的投票权;承诺各方将注资超过5000亿美元,用于扩大IMF的“新借款安排”机制
第四次	2010年6月 26-27日	多伦多	提出增加新兴市场国家官员和学者担任IMF、世界银行及其他国际金融机构高官的比例,在首尔峰会前完成IMF份额改革
第五次	2010年11月 11-12日	首尔	完善世界银行和IMF未能完成的改革问题,建立一个更加稳定、具有恢复力的国际货币体系,进一步巩固全球金融安全网
第六次	2011年11月 3-4日	戛纳	SDRs的货币组成将在2015年甚至更早时进行再评估,并有必要更好地整合双边和多边监管;致力于构筑一个由市场决定的汇率系统,提升汇率的灵活度;支持IMF推出新的预防流动性额度以及一个单一工具,满足其成员国的紧急援助需要,迅速完全执行IMF的2010年配额和管理改革

资料来源:作者根据相关新闻报道整理。

2. G20机制为发展中国家参与国际事务提供了重要舞台

G20机制在吸收发展中国家参与全球经济治理的同时,也使一部分重要的发展中国家成为处理国际事务的主要力量,越来越多的国际公共事务离不开以中国和印度等为代表的新兴市场国家的参与和决策。正是由于G20机制正式承认了新兴市场国家在国际金融治理进程当中的地位与作用,有关国际货币体系改革的集体行动才有可能走向深化。一方面,它具有相对较低的国际交易成本满足了大多数成员国的制度偏好,^①为相

^① 崔志楠、邢悦《从G7时代到G20时代:国际金融治理机制的变迁》载《世界经济与政治》2011年第1期,第134-154页。

关的集体行动取得重大成果创造了前提条件;另一方面,它不仅意味着对传统世界经济旧秩序的突破,也孕育着国际经济新秩序的萌芽。当然,目前 G20 机制只是为新兴市场国家提供了参与国际事务的重要平台和机遇,至于它们能否和如何发挥有效的作用,则需要这些国家的不懈努力。

3. G20 机制拥有提供国际公共品的巨大潜力

从 G7 到 G20 不仅意味着参与国际经济事务决策的国家数量在增多,也体现出伴随着国家实力变迁的国际公共产品提供机制的变化。国际公共品的供给是国际事务中核心问题之一。无论是 G7 还是 G20,其存在的主要价值就是实现对国际公共品的供给。改革国际货币体系实际上也是为全球提供新公共产品的过程。国际公共物品的提供者一般被认为是最具实力的国际事务主导者,这也正是 G7 在成立之初所试图扮演的角色。但是,进入 21 世纪后,以美国为首的 G7/G8 作为国际公共品的供给者地位日益弱化,G20 机制已经开始向国际社会提供国际公共品,随着新兴经济体在世界经济中地位的进一步增强(参见表 5),G20 机制提供国际公共品的巨大潜力将不断发挥出来。正因为如此,在匹兹堡峰会上,G20 被指定成为“国际经济合作的主要平台”并承诺此后每年举行一次 G20 峰会,以加强其制度化建设。这将为进一步挖掘 G20 机制提供国际公共品的潜力创造重要条件。

表 5 G20 及相关国家占世界经济的比重

(单位: %)

	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
G7	58.10	55.43	52.88	53.32	52.55
G8	60.12	57.78	55.61	55.45	54.99
金砖 5 国	12.26	13.91	15.37	16.48	19.16
N10	17.13	18.46	19.34	20.53	23.82
G20 中的发展中国家	19.15	20.81	22.07	22.66	26.27
G20 中的发达国家	70.25	68.06	65.86	65.55	62.61
G20	89.39	88.87	87.94	88.21	88.87

注: N10 是指中国、阿根廷、巴西、印度、印度尼西亚、墨西哥、沙特阿拉伯、南非、韩国和土耳其等十个新兴市场国家。G20 中的发展中国家包括 N10 加上俄罗斯;发达国家包括 G7 + 澳大利亚 + 欧盟国家。

资料来源: World Bank Indicator Data, <http://data.worldbank.org/indicator>。

(二) G20 机制推进现行国际货币体系改革的可行性

作为推进现行国际货币体系改革的重要平台,近期内 G20 机制的一个重要任务,就是通过集体行动积极促进国际货币体系的改革,以实现“控制失衡”和“抑制美元风险”的目标。我们认为,G20 机制在推动现行国际货币体系改革方面既存在着艰巨性,也存在着可行性。

1. G20 机制的非正式性

G20 机制是布雷顿森林体系框架内非正式对话的一种新机制。^① G20 机制的非正式性对 G20 机制的形成起到了一定的积极作用。它的成功诞生主要在于成员构成上的包容性以及会议形式的开放性和非正式性,进而使新兴市场国家可以加入到全球经济治理中来,各成员国可以坦率地交流意见并彼此分享经验。^② G20 机制的非正式性有利于它关注世界经济稳定发展的各方面议题,且议题和讨论形式灵活,并可以由各国政府财长、央行行长乃至各国首脑直接进行面对面的交流,更容易促成国际合作的开展。

G20 机制的非正式性主要表现为:不设常务秘书处、不签订宪章、不搞会议投票、不达成有法律约束力的国际协议,并且峰会议题由轮值主席国来确定。这使得 G20 完全不同于传统的国际经济组织。^③ 那么这种非正式机制能否推进国际货币体系改革呢?我们认为,无论是 G7 还是 G20,它们的目的都不是促进国际秩序发生“革命性”的变化,而是调整或者修补现有秩序所面临的风险、矛盾或问题。虽然 G7 在布雷顿森林体系崩溃后成为治理国际金融秩序的主导者,但是它并没有使国际货币体系发生实质的改变,以至于 G20 机制仍然被定位在布雷顿森林体系的框架内。实际上,如果使现行国际货币体系发生根本性的变化,必然要对被称为布雷顿森林体系支柱的三大国际经济组织(国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织)进行全面改革,这对于一个没有强大约束力的非正式性机制来说是不可能做到的。正是在这个意义上看,G20 机制对于实现现行国际货币体系改革的短期目标——“控制失衡”与“抑制美元风险”而言,有可能成为一种合适的重要推动力量。

① 这是 1999 年 12 月 G20 创始之时第一份会议公报对 G20 性质的概括,http://www.g20.org/pub_communications.aspx。

② Chair Summary, “Meetings of G20 Finance Ministers and Central Banks Governors,” http://www.g8.utoronto.ca/g20/。

③ 有学者把由具有权力性政策主导的传统机制结构称为全球治理的 2.0 版本,如 IMF、WTO 等国际组织;把以成员和议题多元化的网络机制结构称为全球治理的 3.0 版本,如 G7、G8、G20。参见 Yul Sohn, Seungjoo Lee, Chaesung Chun and Hong Sik Cho, “Toward New Global Governance: Korea and the G20,” 2010 EAI Special Report, 2010, p. 11。

2. G20 机制对集体成员的约束力

集体行动约束力主要是通过制度性规则及其监督机制来实现,这对于 G20 来说是不存在的。同时,由于国际金融领域的治理具有较高的敏感性,特别是自 20 世纪 90 年代以来,多次金融危机的爆发进一步加剧了各国对国际金融事务的高度关注。主权国家在进行国际金融合作中需要付出一定的主权成本,而相对处于弱势地位的新兴国家对主权让渡则更加敏感。G20 成员国中发达国家与新兴国家同质性程度较低,政治制度、民主传统、金融管理制度仍然存在较大的差别。所以,以 G20 机制实现制度化程度较高的国际治理尚需时日。

G20 机制能够比较容易地达成共识,在很大程度上源于它对不遵守承诺的国家没有制定惩罚措施。正是由于 G20 不具备强制性的约束机制,不能保证每个成员国完全履行它们所做的承诺,因而被称为是一个没有约束力的“俱乐部”。这既是该组织灵活性的体现,同时也反映出该组织行动可能面临的无效性。所以,G20 的制度化建设和加强对集体行动的约束力,本质上是对 G20 机制非正式性本质的改变,必然是一个长期的渐进过程。这同样说明,通过目前的 G20 机制推进国际货币体系的根本性变革是不现实的,它更有利于推动具有广泛利益基础的渐进改革国际货币体系的集体行动。

3. G20 机制下的冲突与利益并存状况

虽然 G20 机制已经确立,但各成员之间仍然存在着较大的利益冲突与矛盾。美国不会轻易放弃其在国际货币体系中的主导地位,其金融霸权的影响力是不容忽视的;欧盟国家为了增强欧元的影响力,提出改革国际货币基金组织的主张,并呼吁重建“布雷顿森林体系”;日本则希望形成以日元为核心的亚洲货币体系,以争夺亚洲金融的主导权;加拿大和意大利担心在 G20 机制完全取代 G7/G8 之后,其地位将进一步下降;发展中国家在国际资本监管、金融开放、国际金融机构改革等方面,与发达国家之间存在着较大的利益冲突。所以,有学者认为,同其作为一种全球治理模式相比,G20 成为国际争论中心的可能性更大。^①同时,G8 并不会被西方国家抛弃,它会作为一个与 G20 机制相平衡的谈判机制继续存在。^②所以,发达国家和新兴市场国家之间如何合作与分权,也增加了 G20 机制顺利运行的难度。

集体行动困境的严重程度与其分散化程度直接相关。当 G7/G8 机制过渡到 G20

① [俄]杰里亚金《二十国集团与国际金融体系改革》,载《国际展望》2011 年第 4 期,第 132-158 页。

② [美]斯图尔特·帕特里克《全球治理改革与美国的领导地位》,载《现代国际关系》2010 年第 3 期,第 54-62 页。

机制时,随着成员数量的增多,如果不能克服集体的透明度和增加对集体行为的约束能力,则很难达成有效的集体行动成果。由于G20机制的制度化建设以及对其成员的约束机制在短期内不易实现。所以,加强G20机制对全球经济及国际货币秩序治理能力的有效方式,便是扩大成员之间共同利益的基础。

目前,G20机制存在与运行的主要目标是达成共识。而共识是以共同利益基础的存在为前提的。例如,为了迅速摆脱全球金融危机,促使世界经济复苏,G20成员达成了史上规模最大的刺激经济的集体行动;为了防范国际货币体系系统风险,G20开始着手推进国际货币基金组织等国际经济组织的改革。这些具体措施的实行实际上是以G20成员的共同利益为基础的。在国际货币体系改革、反对贸易保护主义、加强金融市场监管以及稳定世界经济增长等许多领域,G20成员都存在着一一定的共同利益基础。这将是G20机制达成集体行动一致性和有效性的主要推动力。

毋庸置疑,G20机制的非正式性、对集体成员约束力的缺乏以及相互间利益冲突的存在,使其治理全球经济以及国际金融秩序的能力面临着严峻挑战。但是,一方面,同G7机制一样,G20机制的本质决定了它不可能成为推进国际货币体系根本性变革的力量,而是更加适合于以渐进方式推进国际货币体系改革的短期目标的实现;另一方面,由于其成员之间存在着一定的共同利益基础,以G20机制推动近期内国际货币体系改革目标的实现是可行性的。

(三) 现阶段G20机制在国际货币体系改革中的作用

在现阶段,为了实现近期内“控制失衡”和“抑制美元风险”的国际货币体系改革目标,G20机制应当充分挖掘和扩大G20成员之间的共同利益,通过国际经济政策协调以及改革传统国际经济组织等途径,推动国际货币体系改革。

1. 坚持集体行动的原则

首先,国际货币体系的稳定运行和改革必然需要集体行动的努力。布雷顿森林体系的崩溃说明了任何单一国家货币占绝对优势的国际货币体系都会面临“特里芬难题”,都是不可持续的。国际货币体系的建立和运转不能过于依赖任何一种单一的主权货币。^①

其次,由于相当长时期内“美元体制”的可持续性,任何一国货币依靠自身力量挑战现行美元霸权的努力是不能成功的。欧元的诞生和日元国际化的失败已经清楚地说明了这一点。而且,与布雷顿森林体系时期的国际政治经济背景相比,当前的国际

^① 李若谷《国际货币体系改革与人民币国际化》,北京:中国金融出版社2009年版,第30页。

经济和政治环境还远不具备重构一个全新的国际货币体系的条件^①。所以,在现行国际货币体系的条件下,渐进性的“集体行动”是调整或改革国际货币秩序的合理选择。

最后,G20机制的主要目标是寻求国际共识,这必然需要集体成员的努力,而集体行动原则的坚持,可以增加成员们的责任意识,促进共识的达成。而且,集体行动原则有利于成员之间避开直接的矛盾冲突而寻找共同的利益基础。

2. 通过制度化建设提升决策执行力

G20机制的非正式性有利于成员之间达成共识,这是推动国际货币体系改革短期目标实现的积极方面。但是,G20机制的非正式性将会削弱其决策的执行力。G20机制的制度化建设无疑是加强其对全球经济有效治理的必要方式。虽然G20机制的制度化建设是一个长期和艰巨的过程,短期内无法改变G20机制的非正式性,但却是提升G20机制决策执行能力的有效途径。

总体来说,加强G20机制制度化建设的内容主要包括:设置秘书处等常设机构,规范其工作程序;完善议题建设,明确议题定位;建立包括执行与主管机构、司法机构以及辅助工作机构在内的组织机构;健全多层面的会晤与协商机制架构,^②等等。显然,这些改革措施将面临巨大的困难和挑战。

所以,鉴于传统的正式国际经济组织具有代表性与合法性较高的执行优势,而非正式的G20机制具有灵活性并易于达成共识,短期内可以考虑加强G20机制与多边正式国际组织的合作,组建一个“非正式性机制”+“多边正式国际组织”的“机制复合体”决议执行模式,^③通过国际货币基金组织等成熟的国际组织来补充和健全G20机制。这样,将正式的国际经济组织纳入到G20框架下,G20的决策就可以通过这些成熟的机制去落实,可以较为容易地推进G20的制度化建设,并有效地提高G20机制的决策执行力。

3. 通过国际经济政策协调扩大共同利益基础

布雷顿森林体系以及在其基础上建立的国际货币基金组织和世界银行两大国际机构都缺乏对各国宏观经济政策协调的职能,而G20机制可以在这方面发挥制度性优势。^④所以,应该通过国际经济政策协调,扩大国际货币体系改革的共同利益基础。

^① Barry Eichengreen, “New World Pragmatism,” October 24, 2008, <http://www.guardian.co.uk/comment-isfree/2008/oct/24/marketturmoil-creditchunch>.

^② 黄梅波、胡建梅《国际宏观经济政策协调与G20机制化》载《国际论坛》2011年第1期,第52-56页;曹玮、王俊峰《G20机制化建设与中国的对策》载《亚非纵横》2011年第4期,第28-33页。

^③ 朱杰进《非正式性与G20机制未来发展》载《现代国际关系》2011年第2期,第41-46页。

^④ 黄范章《G20集团与国际货币体系改革》载《金融研究》2010年第2期,第44-51页。

例如,G20机制下的首脑峰会及财长与央行行长会议,可以依据各国宏观经济形势,直接对扩大公共投资、加强金融监管、改革国际金融机构、反对保护主义等问题进行广泛的政策协商并达成共识。这样的共识或协调结果更加符合世界经济以及各国宏观经济发展的现状,从而能够具有显著成效。

G20机制对各国及国际宏观经济政策的协调能力的增强,无疑会增加各成员之间的共同利益基础,此乃现阶段G20机制推动国际货币体系改革的重要立足点。一方面,共同抵御危机是G20成员重要的共同利益。G20最早成立于亚洲金融危机爆发之后不久的1999年12月,主要是为应对危机而产生的合作机制,2008年全球金融危机又使其作用有了显著提升。另一方面,针对全球经济稳定发展等问题,G20机制同样可以通过各种国际经济协调,增加各方的共同利益。例如,全球经济失衡增加了世界经济运行的不稳定因素,“控制失衡”有利于实现各国的共同利益;缺乏约束的美元政策给各国带来了汇率风险,“抑制美元风险”成为主要国家的共同诉求。同时,国际金融监督的缺失、国际经济组织职能的滞后等问题的解决,也体现着有关各方的共同利益。虽然各成员对一些共同利益问题的解决方式抱有不同的主张,但是由于存在着共同利益的基础,G20集体行动的协调能力将进一步增强。

四 二十国集团机制下中国参与国际货币体系改革的对策

以经济全球化的进一步深化为背景,G20机制适合于推进近期内国际货币体系改革的集体行动,并为其成员开展广泛的国际经济政策协调、寻求各种利益共识提供了一个包容性的平台。中国应该利用G20平台积极参与国际货币体系改革的集体行动,发挥自身对现行国际货币体系改革的影响力。

(一) G20机制下中国面对的机遇和挑战

G20机制为中国积极参与国际经济秩序带来了重要的机遇。首先,中国可以通过这一机制积极参与国际货币体系改革的集体行动,提升中国在现行国际货币体系改革中的地位和影响力。其次,虽然目前中国在国际政治经济事务中的地位已经有了很大提高,但面临着复杂的国际政治经济关系,中国还没有充分的实力实现自己的主张,因此,我们可以利用G20机制下相互交织的利益关系,引导G20机制推动有利于中国利益的国际秩序改革目标的实现。最后,G20机制使得发展中国家获得了空前的参与国际事务的重要机会,中国应该加强与广大发展中国家尤其是新兴经济体的协商与合作,进一步增强发展中国家在国际经济事务中的地位与影响力,推进更加符合发展中

国家利益的国际货币体系改革。

同样,G20机制下中国也面临着一些新的挑战。首先,中国已经成为仅次于美国的世界第二大经济体,在G20机制下,中国必然面临着更多的国际责任,包括被要求对一些重大问题做出负责任的承诺,形成更多的责任约束。其次,作为现阶段全球经济失衡的重要一方,中国不仅成为发达国家也成为一些发展中国家的关注对象,在经常项目巨额顺差、人民币汇率、资本项目可兑换等一系列问题上,对中国的国际压力正在日益增强。在这方面,G20机制有可能对中国形成巨大的负面氛围或影响。最后,中国作为一个正在崛起的发展中国家,在崛起之初就面临着巨大的国际金融风险以及由此产生的本币国际化的战略需求,这是在世界经济发展史上前所未有的情况。正因为如此,G20机制有可能对中国的相关战略目标形成干扰或制约,特别在东亚地区深陷“美元陷阱”的情况下,^①如何推动人民币国际化战略,直接关系到中国在国际货币体系改革的集体行动中的地位 and 影响力。怎样应对G20机制的束缚,调整自身金融、经济战略实施与G20的利益关系,将成为中国不得不面对的重大挑战。

(二) 近期内中国参与国际货币体系改革的基本原则与对策

基于上述分析,本文认为近期内中国应当遵循以下五个方面的基本原则与对策,通过G20机制积极参与国际货币体系改革进程。

第一,避免单独地直接挑战美国的核心利益。由于“美元体制”在今后相当长时期内是可持续的,短期内“美元霸权”依然存在,而且在可以预见的未来难以出现国际政治经济格局的重大变化,根本性的国际货币体系变革在短期内是难以实现的。而且,中国作为一个正在崛起的发展中大国,近30多年来本身就是现行国际货币体系的受益者、支撑者,因而不论从历史经验还是现实的战略需求来看,现阶段都不宜单独、直接地挑战美国的金融霸权,乃至谋求从根本上推进国际货币体系的改革。

第二,更多地利用G20平台参与国际经济事务。虽然G20成员之间具有利益多样性,但G20是目前最重视发展中国家力量的主要国际经济协调机制,也是新兴经济体影响力体现的重要舞台。中国要充分利用G20机制下相互交织的利益关系,通过引导G20机制推动不合理的国际金融秩序的改革,谋求自身利益的实现。因此,在今后相当长时期内,中国对国际货币体系改革的利益诉求应更多地利用G20机制这一重要平台来实现。

第三,以共同利益为基础推进集体行动的有效性。在目前欧洲主权债务危机发展成为欧元危机、全球经济复苏前景黯淡的形势下,中国应加强同新兴市场国家及欧盟

^① Paul Krugman, "China's Dollar Trap," *New York Times*, April 3, 2009.

国家之间的国际经济政策协调,寻找和扩大共同利益基础,通过 G20 机制将共同利益诉求转化为对国际货币体系改革的重要推动力,增强集体行动的有效性。

第四,以“控制失衡”和“控制美元风险”为目标推动国际货币体系改革。在近期一段时间内,中国应当以“控制失衡”和“控制美元风险”为目标,通过 G20 机制在以下五个方面积极推进国际货币体系改革:其一,加强国际收支协调机制的合作,通过结构性的调整与合作,将失衡的规模或程度控制在一定范围内。其二,加强汇率合作,通过全球或区域性的制度合作,促使美元保持一定程度的稳定。其三,推动国际储备货币体系的改革,继续推动储备货币多元化的趋势,以货币的竞争格局形成对美元霸权的制衡。其四,促进国际金融机构的改革,修正国际货币体系运行的规则,以规则约束抑制美国货币政策的负外部性。其五,加强国际金融监管,加强对储备货币行为的约束,构建全面的国际金融监管协调机制。

第五,通过成员间宏观经济互评方式促进内部的结构性改革。G20 机制下国际货币体系改革的短期目标尤其是“控制失衡”目标的实现,其十分重要的一个途径,就是通过成员之间的宏观经济互评等方式产生同行压力,推进各自内部的结构调整与改革进程。中国应该通过积极转变经济发展方式,加强内部的结构性改革,一方面促进自身经济内外均衡的实现和经济健康发展,另一方面以自身的实际行动和成效对其他成员形成强大压力,促使其调整不利于国际货币体系改革的货币、经济政策,增强改革集体行动的一致性和有效性,从而为国际货币体系改革短期目标的实现创造更为有利的条件。

[收稿日期:2011-11-18]

[修回日期:2012-01-15]

[责任编辑:赵远良]

power in the region , the state would be less likely to solve regional conflict by war and apt to put the dispute on the negotiation table. On the contrary , if the central power denied a strong regional power , the state would possibly resort to war in regional conflict. This result helps the western countries to understand why china can develop peacefully in the current international system.

【Key Words】 status cognition , power structure , international conflict

【Author】 Kang Xin , Ph. D. Candidates , School of International Relations and Public Affairs , Fudan University.

International Monetary System Reform: Collective Actions and the Role of G20

Li Xiao Feng Yongqi (119)

【Abstract】 As an international public goods , the international monetary system is a typical result of collective action. From the historical perspective , there are three types of collective actions of international monetary system reform , that 's , “hegemonic vacancy” , “hegemonic dominance” and “hegemonic participatory” . The author argues that , due to the sustainability of “dollar system” and future uncertainty of the world economic situation , the reform should focus more on the short – term objectives “controlling imbalances” and “containing dollar exposure.” G20 is becoming another platform of the international monetary system reform. China should try to enhance its status and influences in the process of reform , taking the advantage of G20 and avoiding directly challenging the core interests of the United States.

【Key Words】 reform of international monetary system , G20 , collective action

【Authors】 Li Xiao , Professor at the School of Economics , Jilin University; Feng Yongqi , Graduate of Doctor at the School of Economics , Jilin University.

The Psycho – cultural Approach of IR Theory Building: A Review of “Psychocultural-ology: The Study of Hsu ’ s Theory and Its Application ”

Yin Jiwu (146)