

中 H 国 N 与 a n d t h e G 世 国 集 团

新兴市场与全球政治经济

The Interplay Between an Emerging Power
and an Emerging Institution



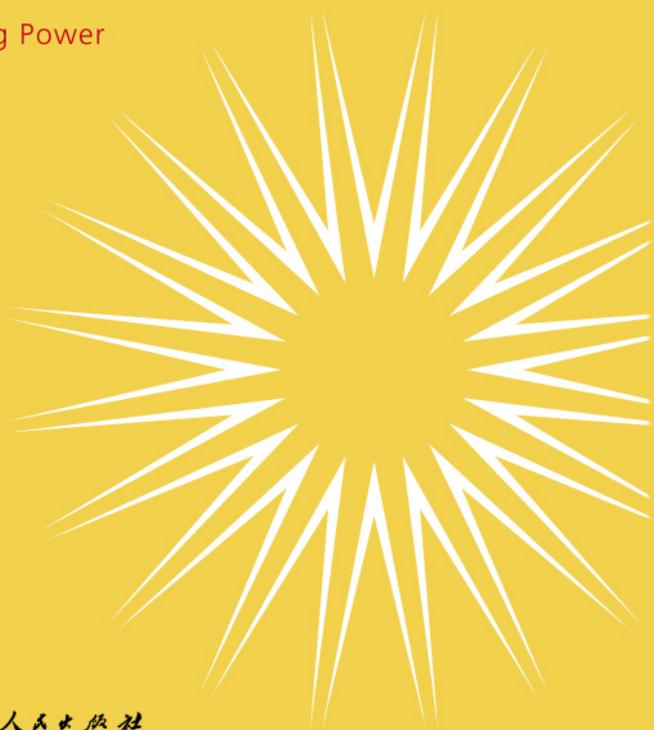
FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

陈东晓 [德]史丽娜

—— 主编

张海冰 [德]罗仁昌

—— 副主编



上海人民出版社



FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

中 国 与 二 十 国 集

新兴市场国家与
全球经济治理

陈东晓 [德]史丽娜

—— 主编

张海冰 [德]罗仁昌

—— 副主编

 上海人民出版社

前 言

上海国际问题研究院与德国艾伯特基金会是长期以来卓有成效的合作伙伴,两家机构在过去 30 多年中,结合各自资源和优势,针对全球重大国际政治经济问题合作开展了丰富多样的国际学术活动,通过头脑风暴,起到聚智集慧、咨政建言以及引领舆论的作用,同时也加深了中外学界和政策界的互动交流。自从 2008—2009 年全球金融危机发生之后,二十国集团(G20)作为一个升级版的全球宏观经济协调机制,在全球经济治理中的地位显著上升。为此,上海国际问题研究院和德国艾伯特基金会就这个主题召开了数次国际研讨会,邀请了 G20 主要成员国的专家学者就 G20 与全球经济治理的关系,特别是对 G20 在加强和促进全球宏观经济协调、国际金融体系改革、国际货币体系的稳定及加强其有效性、国际贸易和投资一体化、国际发展新议程以及各大国之间关系等方面的作用进行了深入讨论。本书的内容集中反映了中外与会专家对 G20 的发展态势及其对全球经济治理体系影响的最新观察。

中国是世界上最大的发展中国家和新兴经济体,也是世界第二大经济体,这样的政治地位和经济规模,使得它成为 G20 中最为重要的行为体之一。这种身份使得中国在 G20 中的作用具有特殊性。一方面,作为最大的新兴经济体和最大的发展中国家,中国有责任在全球经济治理中维护和追求发展中国家的整体利益;另一方面,作为世界第二大经济体,中国也有责任与发达国家一道,致力于构建和维护更为开放和平等的全球经济治理环境。另外,中国作为世界经济产业链和价值链的重要中间环节,具有承上启下的独特地位,其自身经济发展的可持续性和对外经济关系的模式也对全球经济的繁荣和稳定具有重大影响。为此,本书在第一部分主要讨论了金融、贸易、投资和发展等政策议题,在第二部分主要就中国与美国、欧盟和金砖国家之间的关系,以及它们对 G20 的发展可能产生什么影响进

行了讨论。

中国是 2016 年 G20 峰会的主席国。我们希望这本汇聚各国专家智慧的论著能成为这次峰会前各种学术和政策讨论的一部分,起到抛砖引玉的作用,为中国顺利主办这次峰会以及 G20 峰会更有效地发挥全球经济治理机制的作用作出些微贡献。我们要特别感谢拨冗参加历次会议的学者和官员,也非常感谢历次会议的组织者,没有他们的参与和支持,这种连续性及富有成果的国际学术合作是很难实现的。

上海国际问题研究院院长

陈东晓

艾伯特基金会上海办公室主任

[德]史丽娜(Catrina Schläger)

目 录

前言	1
----------	---

总 论

二十国集团峰会六年及中国角色	叶 玉	3
中国与二十国集团	巴里·卡林	13

第一部分 政策领域

第一章 二十国集团的宏观经济政策协调:巨大的成功抑或令人失望的失败?	黑里贝特·迪特尔	27
第二章 二十国集团在解决世界经济深层矛盾中的作用	刘宗义	38
第三章 国际金融机构改革	B.L.潘迪特	50
第四章 国际金融市场的监管	斯蒂芬妮·格里菲思-琼斯	61
第五章 二十国集团国际货币政策协调的角色困境	周 宇	72
第六章 国际货币体系改革:人民币问题	冈瑟·施纳贝尔	87
第七章 二十国集团的制度缺陷与人民币国际化	查晓刚	101
第八章 中国作为二十国集团的成员国及对东亚地区领导地位的探求	朴成勳	111
第九章 新一轮跨区域主义及其对二十国集团的启示	贺 平	127
第十章 二十国集团在联合国 2015 年后全球发展议程中的角色	张海冰	141

第二部分 主要行为者及其角色

第十一章	中国、美国和二十国集团:建立合作型多边治理模式	亚当·赫尔施	157
第十二章	中美新型大国经贸关系及其对二十国集团的影响	宋国友	166
第十三章	中国和欧盟:从战略伙伴关系到新型大国关系?	高宥恩	176
第十四章	中国与欧盟在二十国集团内的合作	江时学	188
第十五章	中国、金砖国家和二十国集团 ——国际体系新权力格局	罗萨娜·皮涅罗-马沙多	201
第十六章	金砖国家合作机制的转型	朱杰进	211
作者简介		225

总 论

二十国集团峰会六年及中国角色

叶 玉

2008年11月二十国集团(G20)升格为首脑峰会,到2014年11月为止,G20峰会历经6年9次,虽仍处于发展演变的初级阶段,但一些趋势性的发展值得我们作一客观评析。英国前首相布朗和巴西前总统卢拉分别称之为开启了一个“新的世界秩序”和“标志着全球政治发生变迁”。但是其后,出现越来越多的悲观论,认为G20不过是又一个清谈馆。2014年2月G20财长会议首次提出未来五年使世界经济提速2%的量化目标,一定程度上提振了士气,但并未根本上消除舆论的普遍怀疑论调。中国作为当今世界经济最大的增量和变量,其一举一动广受瞩目。从20世纪末对七国集团(G7)/八国集团(G8)峰会的怀疑和疏远,到2003—2008年间作客八国集团峰会,到2008年底以来正式成为G20峰会一员,再到2016年主持G20峰会,中国与全球经济治理的关系完成了由客人到主人的地位、身份和心理的转变,但其行动、作为和影响仍然受到不少质疑。本章拟对G20峰会六年表现及其与中国的互动关系作一客观评价。

一、G20峰会六年得失

(一) 机制创新

无论是1999年的G20财长会议,还是2008年的G20峰会,都发端于G7/G8内部,而后者运行三十多年,逐步形成了一整套组织议事方式及内外沟通机制。在经历了6年9次峰会之后,G20机制初步成型,在继承了G7/G8核心要素的同时,又有适应新格局新形势的灵活创新,为其今后专注于处理技术性问题奠定了基础。G20峰会的创新之处主要有以下几点。

一是提升了全球经济治理机制与世界经济发展格局的适应性。G20匹兹堡峰会正式确认,G20峰会将每年会晤一次,作为今后协调国际经济合作的首要论

坛。这标志着 G20 峰会“全球经济治理中心”地位的确立,是国际体系转型由“量变”走向“质变”的重要里程碑,对中国等新兴经济体国际话语权的提升具有深远的意义。就本质而言,该突破有望为国际体系改革提供更为公正的程序,是“第一性规则”或“初级规则”的范畴,因而具有重要的体系意义。正如世界贸易组织(WTO)总干事拉米(Lamy 2009)所指出的,全球治理正在形成由 G20 提供领导力的“新三角”格局。

二是内外沟通和运作机制创新。G20 继承了 G7/G8 的软机制理念和“跨政府网络”运作模式,其虽未应不少人的要求设立正式的秘书处,但戛纳峰会最终确认,前后三届峰会主办国共同组成的“三驾马车”将继续负责今后 G20 峰会的内外沟通,实为一种小型、非正式、动态的秘书处。相比于 G7/G8 而言,G20 的代表性明显提升,但以国内生产总值为基础,¹而不是人口、地域或社会为基础的 G20,自成立起便面临不少批评。首尔峰会积极回应由新加坡牵头,瑞士、智利等小国和发展中国家组建的“全球治理集团”(Global Governance Group, 3G)的要求,承诺 G20 今后将以更为制度化的方式增进外部磋商,与联合国、地区组织、市民社会、贸易联盟及学术界建立建设性的伙伴关系,并邀请不超过 5 名非成员方与会,其中至少两名来自非洲。

三是建立了成员国驱动的多边监督机制。G20 相对于 G7/G8 的一大机制创新在于,模仿经济合作与发展组织(OECD)启动了一个成员国间的同行评审和监督机制,即关于宏观经济政策的相互评审机制(Mutual Assessment Process, MAP),目的是探究世界经济失衡和国际货币体系的深层次问题,促进大国尤其是储备货币发行国和巨额贸易盈余国的相互政策评估和协调,同时亦为 G20 的职能逐步由短期危机救助向长期经济治理转型奠定基础。这也是 2009 年匹兹堡峰会确立的世界经济“强劲、可持续与平衡增长”(SSBG)框架的一部分。2006 年,国际货币基金组织(IMF)曾启动一个旨在降低全球经济失衡的多边磋商进程,美国、欧元区、日本、中国、沙特等国参与,但成效不大。MAP 的最主要的不同在于其属于 G20 成员驱动性质,IMF 只是应要求提供技术协助。该机制不具有任何法律强制性,运作仍存在很多问题,到底能否将主要大国的经济政策纳入多边框架仍有很多疑问;尽管如此,其仍被称为“历史性的尝试”(Callaghan 2013)。它表明 G20 成员的合作意愿和对一种全新合作方式的探索,意味着发达与新兴大国努力在核心问题上相互协调的开始。

(二) 议题成果

一是应对短期危机。G20 的危机应对可分为三个阶段:一是 2008—2010 年应对美国次贷危机及由此引发的全球性金融危机;二是 2010 年以来应对欧债危

机；三是 2013 年以来对新兴市场国家经济波动的关注。G20 应对危机的主要行动是在全球范围动员资源和提升相关国际组织的行动力。G20 峰会伊始，就达成了有史以来规模最大、协调性最强的全球救市计划，包括各国财政与货币双放松和对国际金融机构的 1.1 万亿美元注资，迅速阻止了金融危机的蔓延，其行动力和有效性获得广泛认可。虽然该 1.1 万亿美元中的相当一部分在 G20 峰会前便已动员成功，但是峰会至少增强了各国行动的一致性和有效性。G20 在欧债危机应对过程中的表现要逊色得多。欧债危机爆发近两年后，即 2012 年上半年，G20 方成功推动各国对 IMF 进行 4500 多亿美元的临时增资。这主要是因为，G20 成员起初普遍认为，欧债危机首先应是欧盟治理而不是全球治理的问题，欧元区 and 欧盟国家应承担主要责任，但法德陷入无原则的外交博弈，致使问题久拖不决。不过，G20 与 IMF 的延迟介入对于欧债危机的缓和仍具有十分重要的意义，主要体现在 G20 和 IMF 的参与大大增加了欧盟核心国家要求债务国实施缩减措施的合法性和实施力度。（Pisani-Ferry 2013）近两年来新兴国家经济出现波动，尚未发展到危机的程度，但 G20 增强了全球金融安全网的构建工作，以防范可能出现的新一轮危机。

二是促进世界经济长期可持续发展。G20 在这方面做的工作很多，比如，第一，为全球经济的长期治理奠定了基本框架，即 2009 年匹兹堡峰会所确立的强劲、可持续与平衡增长(SSBG)框架，旨在实现世界经济“又快又好”增长。国际货币基金组织(IMF 2011)界定，所谓强劲，指“超出潜在增长率”；所谓“可持续”，指“更多的增长由私人部门驱动”；而所谓“平衡”，指“覆盖 G20 全部成员的基础广泛的增长”。2008 年美国金融危机和 2010 年欧债危机实际上使得世界经济经历了一个“W”形复苏，G20 议程也因此呈现某种“W”形曲折。2009 年 SSBG 推出，但实际上直到 2013 年、2014 年俄罗斯、澳大利亚主办 G20，促进增长才真正成为最重要的议程，而以公私合作伙伴关系(PPP)的方式加强基础设施投资支持成为最重要的抓手。刚刚结束的布里斯班峰会宣布于悉尼成立“全球基础设施中心”(GIH)，以帮助更好地把握基础设施投资机会。第二，加强金融监管及其他结构性改革，防范危机再次爆发。过去八次峰会无一例外地将加强金融监管作为核心议题之一，包括要求金融机构提高资本金要求、修改薪酬规则和标准、加大对系统重要性金融机构的监管、加强信息交换、打击避税天堂、金融稳定论坛被重组为具有正式国际法人资格的金融稳定理事会(FSB)等。不过，新的监管标准在各国的落实被打折扣，其能否防范下一次危机重演仍有很大疑问，但打击避税天堂的确取得很大的进展。今年 G20 财长会议通过了确保税收信息自动交换的“共同报告标准”(CRS)，有望于 2017 年实施。降低政府债务是 G20 推动的另一项结构性改革内容，起初集

中于欧、美、日等发达经济体,如今新兴大国也开始面临政府债务的累积问题。不过2010年多伦多峰会提出的2013年前发达国家财政赤字至少减半的目标并未能实现。第三,推动国际金融机构改革,以2010年IMF与世界银行的一揽子改革方案为代表。目前世界银行的增资和投票权改革方案已生效,而IMF份额改革尚被美国国会绑架。两者在美国国会的不同遭遇或是由于前者要求美国永久性地为国际货币基金组织注资630亿美元,虽然其中绝大部分已经在2009年通过临时性安排进入IMF账户;相比而言,世界银行改革对美国的新增成本要小得多——世界银行主要是靠向资本市场融资的多边机构。乌克兰危机仍未使IMF改革方案在美国国会获得通过,但今年G20重申将另择出路,加之金砖国家应急储备安排等新机制的涌现,压力破点或正临近。此外,G20还推动贸易与发展议程等,但影响相对有限。值得肯定的是,2014年G20峰会在简化会议形式、促进议程聚焦和连贯性等方面做了重要努力,峰会宣言只有3页,而2013年俄罗斯峰会宣言长达27页。

(三) 固有的局限性

如何看待G20峰会存在的价值和意义,各方有相当大的分歧,批评的声音日渐增多。相对于柏林墙倒塌这样的地缘政治事件的影响,一次金融危机对全球趋势和世界格局的影响是微乎其微的。(Peel 2009)G20除了在若干次会议公报中呼吁发达经济体应制定审慎的货币政策之外,未能提出具体的建议,遑论制定和推行实际的措施。(宋国友 2013)最极端的看法是认为G20是想完成“不可能的任务”,而更多的批评认为其说得多、做得少。本章认为,G20的议题成果和意义值得充分肯定。仅援引加拿大和俄罗斯研究机构合作的G20信息中心(G20 Information Center)对G20承诺遵行的情况进行跟踪评估的结果,该研究采用1996年起对G8承诺遵行情况进行跟踪分析的方法,将峰会文件中的承诺及各成员国遵行情况进行量化,即按-1~+1区间对各国在峰会结束后1年内遵行各条承诺的情况打分,然后进行汇总和比较。从前五次峰会遵行报告看,首次华盛顿峰会总体得分最高为0.67,伦敦峰会大幅下降为0.23,但其后三次又稳步回升,分别为0.24、0.28、0.50,体现了一个新的机制回归理性的过程。若折算成0%—100%,五次峰会的遵行率分别为84%、62%、62%、64%、75%。应该说,G20作为一个软性机制,完全靠各国的自觉能有这样的遵行表现,已经非常不错。

当然,该评价体系本身的科学性尚有很大的改善空间。但批评声音的背后隐藏着对G20的不实期待。全球治理永远处于从属地位而不是决定性和主导性的地位,其角色限于提供便利和约束,遏制大国国内治理及地区治理不足带来的负面影响。比如G20的诞生便是为了遏制美国次贷危机治理不足所引发的全球性

后果。(Thakur, Weiss and Ruggie 2010)在一个全球化不断加深的时代,利益主体的多元化、非政府组织力量的上升,使得政府面临的此种约束日益突出,国家治理与全球治理的难度均不断加大,G20 的能力局限无可厚非。G20 作为一种非正式的、软性的国际制度和集体领导力的载体,并不能消除各国间存在的深刻利益分歧,但是可以促进各国交换信息、求同存异、缓解国际冲突。可见,G20 不过是一张更大的谈判桌,对其应有合理期待。第一,能诊断问题,但未必能克服问题。包括中国在内的新兴经济体最为关切的一些长期性、结构性难题,仍然是口号多于行动。对美联储量宽政策退出的影响只能谈“外溢性”而不能谈“负面影响”,但G20 即便谈了也无济于事,这是国际货币体系的结构使然。第二,能救助危机,但未必能消除危机。加强金融监管是政府与市场的博弈,其能在多大程度上防止危机是有很大疑问的。随着全球资本流动规模和频率的不断增加,危机几乎是不可预见、不可避免的不可抗力,G20 所能够做的就是促进全球范围的防火墙和保险机制的完善。第三,其是最高合作平台,但未必是最重要平台,中美欧等主要经济体的双边和地区协调实际上具有更为基础的意义。如果全球经济治理体系可以比作金字塔形状,G20 位于塔顶,但发挥基础性作用的是主要大国的国内治理和地区治理。

但是,G20 仍然有其存在的独特价值,包括提供最高领导力,就最紧要、最复杂的经济议题展开对话,对增进国家间互信、促进知识分享具有非常积极的意义。对于先天不足的世界经济体系而言,各国如果能够坐到一起,商讨进行修修补补的路径,亦不失为一个次佳的选择。相对于霸权格局,多极化世界的治理要复杂和困难得多,G20 供不应求必然是,其需求只会加强而不会削弱。同时,它也是一个长期进程,对它的评估需要用长远眼光。正如彼得森国际经济研究所莫里斯·戈德斯坦(Morris Goldstein)所评价的,G20 的表现可以打一个稳稳的“B”,称不上“很棒”但是还不错(Giles 2009)。德雷兹纳则更全面客观地叙述了G20 的表现(Drezner 2012)。

二、G20 与中国的互动

(一) G20 作为中国多边经济外交的新平台和新起点

虽然自 2003 年以来中国便参与 G8 框架下的“G8+5”对话机制,但是,这不过是 G8 峰会期间邀请 5 国首脑共进一顿早餐或午餐的活动,主客界限分明,议题完全由 G8 主导,并且日常活动由 OECD 管理。相反,G20 新平台可以让中国平等地与其他主要经济体对话,为表达自己的利益诉求和共同参与全球治理提供了更大的空间,也可以使其更为主动地融入国际经济体系,包括更为积极地承担国际

责任。我们不应小看这样的平台意义,20世纪70年代中国恢复在联合国的合法席位也就是让中国“有了一个说话的地方”(吴建民2006)。中国政府亦十分重视G20平台的意义。G20是中共十八大报告中提到的四个多边外交平台之一。²

G20对于中国而言在很大程度上确实具有形式和象征意义,但是很大程度上形式创造内容。比如,G20的扩大带动了金融领域一系列国际机构成员范围的扩大,比如中国成为金融稳定理事会、巴塞尔委员会、全球税收论坛等三大国际金融标准制定机构的新成员,成为国际证监会组织核心机构——技术委员会——成员。(金中夏等2014)G20亦加快了IMF、世界银行等国际金融机构的改革进程,对于中国话语权的提高具有积极意义。

(二) G20与中国承担国际责任意愿的增强

G20诞生以来,中国对国际经济组织的资金贡献明显提升。2009年美国财长盖特纳亲自促成了IMF一揽子改革方案,包括份额由2500亿美元翻三倍至7500亿美元。然而由于该改革进程在美国国会受阻,未能如期生效,该份额出资至今尚未实际履行。作为过渡性措施,为应对欧债危机,2012年IMF以借款方式向各国融资获得G20的支持,中国借款430亿美元,约占总额十分之一。2013年底,世界银行集团下属国际开发协会(IDA)第17次注资谈判结束,在西方国家对外援助呈下降趋势的情况下,2014—2016年间中国承诺捐资3亿美元,较上一期几乎翻了一倍,也是有史以来中国对国际组织捐款规模最大的一次,为此次IDA捐资任务的圆满完成作出了重要贡献。

与此同时,中国亦更为建设性地参与国际货币与金融体系。2006—2008年间,美国将人民币汇率问题由双边渠道扩大到IMF多边渠道,致使中国与IMF之间的沟通几乎中断。2008年G20诞生后,这一僵局被打破,中国继续积极参与甚至是主动推进国际货币体系改革,同时也呼吁国际机构加大对储备货币发行国政策的监督。2016年,中国将主办G20,这会进一步展示其国际责任意识增强。当然,由于G20本身的固有缺陷,G20并不能解决中国经济外交面临的结构性问题,更无法替代大国经济外交。从中国总体经济外交布局而言,G20是新的“重要舞台”,是对美、对欧、对周边及新兴大国等双边和地区经济外交的补充而非替代。

(三) G20议程中的中国影响

如果G20是发达与新兴大国之间对话的平台,毋庸置疑,中国是G20中最关键的新兴成员,在国际货币金融、贸易、投资、发展等领域均是具有重要影响的国家之一,也是未来国际体系变迁最主要的变量来源之一,因而其作用和影响备受关注。但是,中国在全球产业链和国际经济体系中仍然处于低端和弱势环节,参与全球经济治理的历史经验亦相对不足,在联合国、世界贸易组织等多边体制中

的活跃度甚至不如印度、巴西等很多发展中国家,因而在 G20 中的作用仍然具有局限性。《经济学人》杂志认为,中国政治文化的独特性限制了中国参与全球性议题讨论的能力。³2013 年 11 月 2 日,中国国务委员杨洁篪在出席 21 世纪理事会北京会议时表示:“中国是二十国集团的积极参与者、支持者、贡献者。”对中国在 G20 中的地位和作用这样进行分类界定和排序是较为客观的。但是,中国在 G20 中所发挥的建设性作用并未得到充分认识。G20 中的中国烙印至少有如下几方面。

1. G20 总体框架

中国国家领导人参与历次峰会期间发表了一系列关系世界经济体系发展的重要演讲,这是中国开始主动参与建构世界的重要尝试。但是,中国更直接的影响在于自 G20 诞生以来制定的基础框架和讨论的核心议题。有效的多边主义必须以关键成员之间的有效合作为前提(Wright 2009),G20 关键成员之间的协调仍是推动其发展的主要力量,而中美关系是其中的重中之重。正是在 2009 年 4 月 G20 伦敦峰会期间,中国国家主席胡锦涛同美国总统奥巴马双边会晤,共同商定,建立中美战略与经济对话机制。当年 9 月,G20 在美国匹兹堡举行第三次峰会,确立了世界经济的“强劲、可持续与平衡增长框架”(SSBG),为后来 G20 的发展确立了核心使命,峰会结束后美国财政部长盖特纳(Timothy Geithner)在记者招待会上表示,该框架正是以此前 7 月份举行的首次中美战略与经济对话成果为基础确立的。不过,在 G20 推动世界经济平衡的议题上,中国与德国等少数几个贸易盈余的国家一直面临较大的压力。特别是 2010—2011 年期间,G20 财长会议就评估持久、大规模失衡的“参考性指南”(Indicative Guidelines)进行谈判期间,中国反对将经常账户差额占国内生产总值的比重控制在 4% 以内的量化指标,因而处于少数者的地位。不过,如今中国经常项目盈余占其 GDP 比重大幅下降到 3% 以下,这一问题有所淡化。

2. 国际货币体系改革议题影响

由于 2008 年金融危机发生时,中国国内金融市场自由化程度有限,资本项目管制依然比较严格,金融部门未受到严重的直接冲击。因此,中国在参与 G20 时对西方讨论热烈的金融监管议题发声不多。但在落实 G20 关于加强金融监管的事项上亦因为起点本来就高而走在欧美前列,只是出于保护香港和澳门利益的考虑,在伦敦峰会期间对经合组织拟推出的避税天堂黑名单提出了反对意见。不过,中国新领导层的反腐行动使之成为 G20 税收合作的重要支持方。相反,在国际货币体系改革和国际金融机构改革问题上,中国一直是最主要的推力之一。参与相关议程的中国官员表示:“中国积极推动国际金融机构治理改革,使发展中国

家的代表性和发言权大幅提高,是我国引导国际议题讨论的成功实践。”(金中夏等 2014)2009 年伦敦峰会前夕,中国央行行长周小川公开发表署名文章,公开呼吁改革美元为主导的国际货币体系,提高特别提款权的地位。王岐山副总理亦积极撰文,表达中国立场,并产生了较大的国际影响。不过,美国经济学家保罗·克鲁格曼则指出,与其说这是中国想挑战美元地位,不如说是在向国际社会发出的求救信号(BBC 2009)。

3. 贸易与发展议题影响

中国是 G20 框架内支持抵制贸易保护主义的最主要成员之一,不过 2008 年美国对多哈谈判彻底失去兴趣,中国亦回天乏力。2014 年 G20 峰会前夕,中美之间就《信息技术协定》的扩容达成协议,有助于提振全球贸易体系。在 G20 洛斯卡沃斯峰会上,中国与印尼、印度一道推动 G20 加大对发展中国家基础设施的投入,为世界经济复苏创造新的增长点。(金中夏等 2014)中国还在 G20 框架下通过地区议程推动全球贸易与发展议题。2014 年中国是亚太经合组织(APEC)峰会的主办国,与今年的 G20 主办国澳大利亚就两者议程的互动问题组织了专门研讨。APEC 与 G20 议程的联动主要体现在两方面:一是 2014 年 5 月举行的 APEC 贸易部长会议提出启动亚太自贸区(FTAAP)进程,这实际上是复活 10 年前加拿大提出的目标,有利于促进美国发起的跨太平洋伙伴关系(TPP)与东盟十国与中国、日本、韩国、印度、澳大利亚、新西兰六国之间的地区全面经济伙伴关系(RCEP)的融合。可以说,这是中国在坦然接受 TPP 之后促进地区贸易自由化方面的又一重要进步。二是 APEC 促进地区互联互通的努力与 G20 关于基础设施建设促进增长的倡议不谋而合。在中国的倡议下,亚洲基础设施投资银行(AIIB)成立框架协议已经于 2014 年 10 月签署,助力亚太地区经济一体化进程。在更广泛的意义上,这也是中国新一届政府提出的“一带一路”战略的一部分。此外,中美气候协定的达成,对于全球气候谈判亦是重大利好。

4. 推动金砖合作参与 G20 议题协调

G20 推动了灵活性的次级协调机制的出现,最引人注目的莫过于金砖国家协调机制(BRICS),这代表了新兴大国引领的新南南合作势头。BRICS 合作最初由俄罗斯于 2006 年发起,后来由部长级向首脑级升格,由政治领域向经济领域扩展,⁴中国是积极的推动方。2014 年,BRICS 新开发银行和应急外汇储备库宣告成立,标志着金砖务实合作取得实质性进展。一些美国学者担心它妨碍美国在 G20 框架下开展灵活外交(Jones and Gowan 2011)。但是,金砖国家在全球经济治理的若干问题上具有共同利益和立场,若能有效协调并真正实现“发展、伙伴、包容、贡献”(杨洁勉 2011),将有利于全球性问题的解决,有利于促进对话而非

对抗。

但是,不容置疑,中国在 G20 以及全球经济治理中的作用仍具有明显的局限性。归根结底,中国作为“全球性发展中大国”的复杂身份,即既具有全球性利益,又受到国内转型发展面临的巨大挑战的约束,界定了其参与 G20 及全球经济治理时具有转型性、模糊性、复杂性的特征。这种力量上的总量优势与结构弱势并存、态度上的抱负与含糊并存的寓意是,中国参与全球经济治理更务实可行的方式是,一方面,确保自身的转型发展成功,比如 2014 年 G20 峰会中,中国提交的改革措施达 134 项,这将是 G20 整体 GDP 在未来 5 年内实现增长 2% 以上的最大贡献方。另一方面,从地区议程入手,倒逼全球性机制改革,比如金砖合作与周边合作。此外,中国可能难以直接领导全球性议程,比如“多哈回合”未能如外界期待的那样成为“中国回合”。当然,中国倡议的任何新机制要真正促进全球性机制的改革,必须真正促进互利共赢,在地区或跨地区意义上补充国际性公共产品的不足。

注释

1. 如果将欧盟成员以及瑞士、挪威等欧洲小国视为一个整体,则 G20 当初成立时的成员大体就是国内生产总值排名前 20 位的经济体,共占全球经济总量的 85% 左右。如今格局大体相同,只有阿根廷被非成员国委内瑞拉超过。参见 World Bank, “Total GDP 1999, Gross Domestic Product 2010”。
2. 中共十八大报告原文如下:“我们将积极参与多边事务,支持联合国、二十国集团、上海合作组织、金砖国家等发挥积极作用”。
3. “China Slowly Grows into Its Crucial Role,” *Economist*, April 3, 2009.
4. BRICS 领导人会议机制开始于 2009 年,而此前他们便开始了联大框架下的外长会晤和 G20 财长会议下的财长会晤。可以认为,BRICS 的升格与金融危机和 G20 升格有着密切关系。

参考文献

- 金中夏等(2014):《中国与 G20:全球经济治理的高端博弈》,中国经济出版社。
- 宋国友(2013):《全球化宽松、新兴经济体与国际金融治理》,载《国际观察》第 2 期。
- 吴建民(2006):《多边外交是构建和谐世界的平台——重新认识多边外交》,载《外交评论》第 4 期。
- 杨洁勉(2011):《金砖国家合作的宗旨、精神和机制建设》,载《当代世界》第 5 期。
- 历年 G20 峰会成果文件。
- BBC(2009):《G20 峰会:中国的机会和挑战》,4 月 3 日, <http://www.sinovision.net/portal.php?mod=view&aid=78337>。

- Callaghan, Mike(2013), “Strengthening the Core of the G20: Clearer Objectives, Better Communication, Greater Accountability,” *Lowy Institute for International Policy*, April.
- Drezner, Daniel W.(2012), “The Irony of Global Economic Governance: The System Worked,” *The Council on Foreign Relations*, October.
- “China slowly grows into its crucial role,” *Economist*, April 3, 2009.
- G20 Information Center(series), “Leaders’ Compliance Assessments,” <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/index.html>.
- Giles, Chris(2009), “G20 has little impact on global economics,” *Financial Times*, April 3.
- IMF(2011), “Review of the Fund’s Involvement in the G-20 Mutual Assessment Process,” <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/051311.pdf>, p.11.
- Jones, Bruce D., Gowan, Richard and O’Brien, Emily(2011), “The G8 and the Threat of Bloc Politics in the International System,” The Brookings Institution.
- Lamy, Pascal(2009), “The Role of the Multilateral Trading System in the Recent Economic Crisis,” speech at the University of Warwick in the United Kingdom on 15 July, available at the WTO website.
- Peel, Quentin(2009), “A wider order comes into view,” *Financial Times*, April 5.
- Pisani-Ferry, et. al.(2013), “EU-IMF Assistance to Euro-area Countries: an Early Assessment,” Bruegel Blueprint.
- Thakur, Ramesh, Weiss, Thomas G. and Ruggie, John Gerard(2010), *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, Indiana University Press.
- Wright, Thomas(2009), “Toward Effective Multilateralism: Why Bigger May Not Be Better,” *The Washington Quarterly*, July, pp.163—180, 176—177.

中国与二十国集团

巴里·卡林

引言

中国能否继续崛起与二十国集团(以下简称 G20)是否有效运作休戚相关。过去五年,全球经济显现出两个重大趋势。首先,中国的经济实力持续增强。其次,越来越多的人开始担忧,G20 作为最重要的国际经济合作平台却不能有效发挥其作用。虽然人们普遍认为 2009 年在伦敦和匹兹堡召开的 G20 峰会取得成功,会议决策广受赞许,但 G20 自 2010 年以来的表现,尤其是决策的落实一直差强人意。

本文提出了两个观点。首先,中国经济持续增长很大程度上取决于 G20 的有效运行;其次,未来 G20 能否适时应务、有效运行将主要取决于中国的领导。本文将根据邓小平的“韬光养晦”外交战略评述中国作为未来 G20 的领袖可有的作为,并在结论部分提出具体的程序和实质变革的建议,可供中国借鉴。

中国的经济前景

世界公认中国已经是“全球主要的经济体和贸易大国。其经济总量位居世界第二,是全球最大的商品出口国、第二大商品进口国、第二大外商直接投资目的地、最大的生产国,外汇储备位居世界榜首……”。许多经济分析师预测,如以购买力平价(PPP)计算,到 2017 年,中国将超越美国成为世界第一大经济体……;到 2030 年,中国的经济总量将超过美国 18.6%”(Morrison 2013)。在德勤咨询公司 2013 年全球制造业竞争力指数中,中国稳居第一;德勤预测未来 5 年中国仍将独占鳌头(2013 年美国排名第三,预计到 2018 年将下滑至第五名)。¹

中国要应对国内挑战,确保其经济增长率接近过去 30 年的水平是关键。而

高速增长将取决于全球经济的稳定和繁荣。2008年的全球经济危机对中国产生了巨大的冲击。随着国际贸易急剧萎缩,中国的进出口和外商直接投资持续下滑,国内生产总值增长放缓。中国的出口需要客户,也即需要其他国家的经济持续平衡发展。中国不希望看到一个陷入金融动荡和竞争性货币贬值的世界。中国还需要G20的贸易伙伴继续遏制保护主义。中国的经济要继续发展,G20必须成功地履行其作为“协调全球经济事务首要平台”的使命。联合国的下属机构,不论是经济社会理事会,还是联合国贸易发展会议,都无法胜任协调各国宏观经济政策、维护开放的贸易体系的工作。

据预测,到2020年,中国将成为最大的石油净进口国(其中一个原因是美国国内石油增产);到2035年,中国的石油净进口量将超过每天1300万桶。美国能源信息署(EIA)预测,到2035年,中国的二氧化碳排放将达到当前水平的近两倍。中国正在逐渐成为全球最大的温室气体排放国。埃克森美孚公司的一项研究预测,到2030年,中国的二氧化碳排放将达到美国和欧盟的总和。

要满足中国对能源和原材料日益增长的需求,并避免因排放而引发冲突,就必须建立一个稳定的、规则严明的全球市场。无人可以承受气候变化的后果,为了应对这一迫在眉睫的问题,世界各国必将想方设法,以图扭转排放增加的趋势。如果中国不积极组建多边应对机制,许多国家可能铤而走险,对中国的出口实施非常规贸易限制。例如在世界贸易组织规则框架内调整边境税,作为对高排放国的惩罚。参与规则的制定而不是被动地接受规则更符合中国的利益。

不少全球问题如果能够得到积极解决,将有利于推动中国的发展。在国际储备货币、改进金融衍生产品的监管、国际金融体制改革、发达国家的农业补贴等领域,中国都有必须维护的具体利益。20世纪90年代生效的《联合国海洋法公约》遗留了不少问题,触发了大量关于水下资源开采的国际争端。建立一套有效的机制,友好解决与中国利益相关的诸多争议,也符合中国的利益。和平解决争端可消除不确定性,刺激投资。

G20的有效运行对中国的持续增长非常重要。G20是最有希望打破僵局,令上述全球问题的解决取得进展的渠道。事实上,目前也别无其他的选择。

G20 未来能否有效运行取决于中国的领导

2008年,G20取代七国集团(G7)成为了制定全球经济规则的核心国际组织。成立初期,G20因为控制危机、协调宏观政策而广受好评。但过去四年其表现却令人气馁。当前,各界普遍担忧G20成效低下,这不无道理。G20面临着日渐式微的危险,但却没有明确可替代其有效管理全球风险,更遑论引导全球经济的委

员会组织。事实上,由于政府两党相持不下,美国更加重视 G20 的前景渺茫;而在欧洲,因为永无休止的欧元债务危机,狭隘的内倾思想占据了上风。因此,G20 未来能否适时应务,主要看中国如何引导。

实质

在实质问题上,G20 主要的成功在于其 2009 年协调各国共同推出的经济刺激配套计划,在全球经济濒临萧条之际阻止了事态的恶化。各方普遍认同 G20 在此间发挥了关键的作用;如果没有 G20 的干预,经济萧条将蔓延全球,后果不堪设想。大部分观察家认为成立金融稳定理事会值得肯定,但 G20 关于影子银行、场外衍生产品和系统重要性金融机构(大而不倒)的行动时间表太过悠闲宽松,因此受到多方批评。此外,G20 还因为多项承诺最终没有兑现(尤其是国际货币基金组织配额制度改革和低效矿物燃料补贴)而饱受诟病。诊断其原因,显然是因为群龙无首。美国因各方意见分歧而手脚被缚,且短期内不太可能改变。韩国、墨西哥、澳大利亚和土耳其等中等强国影响力不够。

G20 近年来的失败还包括在多哈回合等关键国际经济问题上,以及联合国气候变化谈判进程问题上所发布的公报空洞无物。协调宏观经济行动(New Rules for Global Finance 2013)进展缓慢,部分人认为甚至是倒退。在发展方面,罕有重要的具体承诺,只有大堆关于粮食安全、普惠金融和基础设施的空话。许多其他全球治理的缺口不会自动填补。从各智库到《金融时报》到世界经济论坛,观察家们都指出,G20 的可信度正在日益下降(Thirlwell 2012)。

程序

程序上,G20 的多个决定令人遗憾,对其工作的有效性和声誉产生了负面影响。首先是屈从于非 G20 国家的要求,同意它们参与 G20 决策。这一决定很不明智——20 个国家参与决策已经是决策委员会有效开展工作的极限。虽然不论按何种标准看,欧洲在 G20 初始成员国中的总体代表比例已经过高,但 G20 的前几任主席仍屈服于西班牙的抱怨,邀请其成为永久受邀国。2010 年的主办国加拿大和韩国还邀请了非洲发展新伙伴计划(NEPAD)、非洲联盟和东盟的主席参加了会议。新加坡受邀担任全球治理组织(3G,由 28 个非 G20 国家组成的非正式组织)的主席。近几届主办国利用特权擅自邀请邻国与会。澳大利亚计划邀请新西兰参加 2014 年布里斯班峰会,20 国会议因此变成了 25 国会议(也可说是 26 国,因为欧盟有两个席位)。尽管 G20 千方百计提高合法性,但被排除在会议之外的国家仍坚持不懈地施加压力。挪威的外交部长称“这个由 20 个最重要的工业化国家和发展中国家组成的组织……是自第二次世界大战以来国际社会的‘最大倒退’”(Store 2010)。然而,组织的规模越大,代表范围越广,其工作成效越低。

G20 第二个令人惋惜的程序决策是加拿大和韩国在担任 G20 主席期间邀请了国际组织参加峰会。现在联合国、国际劳工组织、世界银行、国际货币基金组织、经济合作与发展组织、世界贸易组织和金融稳定理事会都理所当然认为应该得到与会的邀请。

第三个不幸的决策是 G20 的主席制未能践行“三驾马车”的理念。“三驾马车”的宗旨是通过轮流主办,前任主席国、候任主席国与现任主席国并驾齐驱,确保没有常设秘书处的非正式组织也能够形成制度记忆,传承机构经验,保证工作的连续性。

中国作为 G20 领袖可有的作为

“绝不当头”

“群龙无首”的“零国集团”对中国有害无益(Bremmer and Roubini 2011)。中国经济实力日益强大,在诸多全球问题(如全球经济合作、气候变化、核扩散等)上拥有关键的影响力。然而,在外界眼中,中国一直秉持“低调”的外交政策,避开国际领袖的角色,专注应对国内的挑战。

各界公认是邓小平在 20 世纪 90 年代初提出了中国的外交战略方针——韬光养晦。

他的 24 字格言(冷静观察、稳住阵脚、沉着应付、韬光养晦、绝不当头、有所作为)有多个英文版本,但通常表述为:

Observe calmly, secure our position, cope with affairs calmly, hide our capacities & bide our time, be good at maintaining a low profile. Never claim leadership.²

这一常用的英文翻译被认为解释了中国低调收敛、在国际治理的探讨中总有所保留的表现。

有人认为,邓小平在其外交箴言中之所以强调在国际事务中保持低调,是为了防止政治上的招摇作风和对领导地位的炫耀,以免扛起社会主义或发展中国家的大旗……。而英文翻译对其中的内涵概念不清,导致了意义混淆。例如有些人将其翻译为“掩饰光芒,提倡(重视)隐匿”(hide brightness, nourish(or cherish) obscurity),带有表里不一的含义。张清敏对此持不同意见。他认为在外交往来中采取低调、谦逊的态度是一种“风格”而不是战略(Bluen 2011)³。

吴建民(Wu Jianmin 2012)也认为现在常见的对邓小平的指导意义的解释是翻译不当的结果。他认为这套指导方针应该翻译为“保持低调,等待时机,同时有所作为”(keep a low profile and bide our time, while also getting something

accomplished)。他解释道：

所谓保持低调，指应该谦虚、谨慎，而不是傲慢自满。国家就和个人一样，应该脚踏实地、实事求是、谦虚谨慎，而不是盛气凌人，四处树敌。

保持低调并不意味着无所事事。解决好中国的国内事务对中国人民和世界都有利。

保持低调、谦虚谨慎也意味着摒弃大国的姿态和行事作风，平等对待所有国家，这正是中国外交的王牌。

“赞成中国摒弃韬光养晦政策的人提出，随着中国在国际体系中的实力和经济影响力日益提高，中国应该在中外交中承担起更多的责任，坦言自己的意见。”(Tyler 2013)布雷默的表述很精辟：“外界，尤其是美国，都在呼吁中国成为国际体系中‘负责任的利益相关方’；它们大声地许愿，希望随着中国经济越来越依赖来自世界各地的国家和企业的投资，中国会越来越有全球合作伙伴的行为风范，以和平和可预测性为先。”(Bremmer 2013)

邓小平准则之后

当今的中国已与 20 世纪 90 年代初大相径庭。“自改革开放以来，中国的经济总量已经增长了 10 倍；虽然几度经历全球经济下滑，中国仍然保持了年均 8% 的国内生产总值增长率。近年来，中国已经超越德国成为全球最大出口国，取代日本成为世界第二大经济体。今天的中国不仅是世界第二大经济体，也是全球亿万富翁第二多的国家。”(Factor 2010)

皮尔曼(Jonathan Pearlman)在报道哥本哈根气候变化大会时写道：“分析家们认为，人们对 2009 年的记忆将是中国放弃其低调外交，北京在国际舞台上展示与其全球经济势力相匹配的威力的一年。”在此次大会中，中国扮演了关键的角色。皮尔曼还在文中提到，有评论认为西方普遍欢迎并鼓励中国在金融危机期间所表现出的发挥世界领导者作用的意愿。

在近期一篇文章中，王逸舟写道：“中国新一届领导人的全球意识与其前任有所不同——他们更为自信，更有雄心，也更敢于开拓。”(Wang 2013)他引用了习近平的话：“本届领导人肩负着实现中华民族伟大复兴的梦想的伟大使命。”他指出，除了发展经济、提升国家安全之外，中国梦的第三个目标是“作为新兴大国，为东亚的和平和繁荣以及全球发展作出贡献……，突出中国作为负责任的大国的角色……，致力于推动更合理、公正的世界秩序的建立，从而赢得世界更多的尊重”。

王逸舟开出的处方是沿循中国传统的战略思想“抗而不战，和而不同”，“灵活机智地平衡竞争与合作的关系”。他建议尽力在“按照国际惯例解决问题和提供有中国特色的公共物品之间保持平衡”。

G20 所有成员在全球经济中都拥有共同的自身利益和投资。泰勒(Melissa Conley Tyler)在报道 2013 年 9 月在上海召开的某次大会时指出：“中方代表的措词令人欣慰，如‘摆脱零和思维’、‘摒弃冷战思维’，‘逐步加强合作’，建设‘和谐、繁荣的世界’。”(Tyler 2013)

中国国务委员杨洁篪在 2013 年 9 月为理解中国的外交思想提供了一个权威的诠释。⁴细读该文可以发现几项令人鼓舞的内容：

- 党中央……推动外交理论和实践的创新……开展了一系列重大对外行动……丰富和发展了中国特色的外交理论体系。
- 中国新一届中央领导集体将坚持改革开放，坚持走和平发展道路，坚持奉行互利共赢的战略。
- 深入参与和引导多边外交进程。中国积极倡导和践行多边主义，高度重视联合国等国际组织的重要作用。
- 金砖国家机制为推动建立更加公正合理的国际政治经济新秩序注入强劲动力。
- 中国外交呈现出理念丰富、重点突出、立场坚定、策略灵活、风格鲜明等特点。
- 合作共赢，摒弃零和思维，在追求自身利益时兼顾对方利益，在寻求自身发展时促进共同发展，不断深化利益交融格局。
- 内外兼顾，统筹协调。

也许杨洁篪的讲稿中最鼓舞人心的是：“优化外交布局，更好发挥首脑外交引领作用，大力推动与各大国关系的发展，加大与周边和发展中国家的友好互利合作，推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。”(Yang 2013)

中国领导下的 G20 的新举措

毋庸置疑，中国的首要任务是维持国内稳定，保持发展的势头。事实上，这些也正是 G20 其他成员国的第一要务。而成为 G20 的领袖有助于开展相关工作。有评论称，中国正在寻求“通过长期的调和、谈判、建立共识来推动变革。G20 是建立必要关系最理想的平台。……G20 是一个发达国家和发展中国家均得到平等代表的多边论坛，各成员国意气相投，中国可借助这一平台建立、发展与其他大国的关系，以共同利益的名义寻求自身利益，推动国际经济体系的逐步改变和长期变革。这对中国百利而无一害”(Tyler 2013)。

中国有望在 2016 年担任 G20 轮值主席(2014 年为澳大利亚，2015 年为土耳其)。本文撰写之时，尚未在中国和日本之间作出最后的选择。⁵中国任 G20 主席

有助于帮助 G20 脱离日渐式微的困境,推动多个共赢的实质行动。然而,要获得成效,首先必须改变 G20 的工作方法。

程序创新

G20 的工作流程存在多方面的问题,包括“三驾马车”制度被边缘化、国际组织过度参与、秘书处缺位以及过度倾向于安抚外围对话、透明度和问责的要求。

中国担任主席期间应充分利用主席国享有的特权,重新设计 G20 非正式的体制框架和职能,而非被动地接受现状。改革的第一步应该是邀请美国和另一个大国共同组建“管理署”或执行委员会,落实“三驾马车”制度,形成一个能有效处理问题,做实事的核心小组。纳伊姆(Moises Naim)建议“放弃让地球上近 200 个国家众口一词的想法。我们应该放弃徒劳的追求,而支持少边主义这一新思路”(Naim 2009)。由五个国家组成核心机构可确保工作有效开展。2012 年 12 月在莫斯科召开的事务协调人会议与会者达 100 多人——唯一结果便是会议陷入瘫痪。管理署的会议应对 G20 其他事务协调人开放,但具体工作由五个正式成员国负责落实。

第二项改革措施应该是废弃国际组织参与 G20 事务协调人会议的规定——可选择邀请国际组织在会前提交想法和建议;也可设立类似于工商峰会(B20)的国际组织峰会(IO20),作为国际组织聚首探讨想法,向事务协调人会议提交其一致意见的平台。

第三项改革是停止邀请西班牙和其他国家作为受邀国参加会议。近几届 G20 峰会上与会者超过 50 人——所谓“峰会”大打折扣。首脑会议从最初 G7 峰会的亲密对话降格为乱哄哄的大会场,认真参会的人寥寥无几,其重要性反而亚于本属于配角的双边会议。

为外围对话所投入的时间和资源,不论是为了收集想法还是报告结果,都已经超出正常的比例。这是一个令人痛心的错误。人们预期之高,根本无法实现。熟语常云:“重点太多等于没有重点。”因此,第四项改革应该是大刀阔斧地削减外围对话,例如仅限于在接任轮值主席后前期召开一次大规模的“达沃斯”型大会。

尽管每次峰会的主办国都宣布要回归根本,专注讨论全球经济增长、金融稳定、国际金融机构治理改革等核心重点,但每次会议都会出现议程的蠕变。例如,2010 年,尽管尹三康警告“不要在会上增加气候变化等重量级问题,防止会议效果被削弱”,但韩国仍在议程表上添加了“发展”的议题。中国可在任主席期间推进第五项改革,落实以下建议,即任何提出讨论新议题的国家应以书面方式解释问题的关键缺口所在,G20 如何提供有意义的政治指引、推进问题的解决,以及关于 G20 参与的“日落条款”等(US-China Study Group on G20 Reform 2012)。

G20 没有常设秘书处,因此无法确保机构经验的传承和体制的连续性,这是 G20 会前筹备和会后跟进流程中一个明显的缺陷。大部分成员国坚持 G20 应该保持其由首脑国家控制的非正式组织的形式,反对成立正式的秘书处。2010 年,就在法国接任 G20 主席之前,法国总统萨科奇提议成立秘书处,以便监督会议决策的执行。⁶成立秘书处的呼吁从未间断,例如,近期中国国际经济交流中心呼吁“二十国集团设立常设秘书处,执行峰会上达成的决议,给予新兴国家更大的发言权”,以弥补 G20 的这一缺陷。⁷

要保持连续性,设立“非正式秘书处”大有可为。在外交上,“非正式文件”指非正式提供的审议文件,没有明确的来源、标题或署名。这些文件不具有约束力,仅作辅助推进谈判而用。中国可开展的第六项改革即设立 G20“非正式秘书处”,长期负责峰会的筹备工作。秘书处可轮流驻于轮值主席国。为确保首脑国保留控制权,秘书处工作人员由“三驾马车”国家的政府官员担任,薪资由其政府支付。其他国家政府可在相同条件下派驻人员。秘书处可由“三驾马车”国家的事务协调人管理。2013 年 9 月,金砖五国(巴西、中国、印度、俄罗斯和南非)宣布将“在几个月内设立虚拟秘书处,以便更好地协调成员国在全球事务上的合作”(Bricspost 2013)。

关于实质性问题的一些想法

中国积极履行 G20 主席的职责,可抢占先机,影响全球规则的制定,同时提升 G20 的工作成效。2015 年,中国将作为下任主席国和时任主席国土耳其以及 2014 年的主席国澳大利亚一起成为 G20 的“三驾马车”。中国可以此为起点,启动相关工作,为 2016 年 G20 的决策奠定基础。例如,中国可以决定重新审议关于放缓赋予金融稳定理事会基于条约的法人人格权和财政自治权的建议,强化国际金融体系。⁸其次,改进国际经济体系最薄弱的环节。此外,联合国在应对气候变化和 2015 年后发展议程问题上需要援手;2015 年,两者的谈判进程皆可能因各方意见分歧而破裂,联合国对外界支持的需求将更为凸显。或者中国也可选择全球治理中的其他问题,如贸易体系或互联网治理,为工作重点。

G20 尚未采取行动缓减与影子银行相关的潜在系统风险,包括对正规银行体系的溢出效应、货币式基金的“挤兑”风险、与证券化相关的激励倒错等。场外衍生产品的监管仍有大量工作有待完成。构想 2020 年金融稳定理事会理想的权力、资源和治理架构并绘制 G20 实现该构想的路线图可以成为中国的标志性倡议。

《联合国气候变化框架公约》覆车在即。年复一年,谈判代表们粉饰太平,声称谈判成效显著,然后再约来年继续谈判。戴维·维克多(David Victor)认为,只有建立一套“类似于詹姆斯·麦迪逊在美国宪法中所采纳的无序的联邦主义”的

分权制度,各国、各地区和各企业不拘一格,“各显其能,快慢并行”地打造气候政策的全球联邦体制,才有可能取得进展(Victor, House and Joy 2005)。2015年初,人们将发现谈判将再一次错过最后期限,关于排放目标和资金转移的协议达成无望。世界将迫切需要中国的引导。

中国可以倡导一些自下而上的行动,为解决气候问题提供有建设性的应对方案,例如成立一个全球性的研究和发展联盟,其成果完全开放,没有许可和专利的束缚。联盟的组织结构可参照国际空间站或大型强子对撞机;或者组建一个研究机构合作网络,由机构所在国提供资金支持。⁹再如推进高排放生产工艺的标准制定。

当前的政府间谈判不太可能形成继千年发展目标后新的共识。候选的2015年后发展目标不胜枚举,达成协议遥遥无期。各特殊利益集团侧重不一:消除贫困;就业;粮食安全;水资源;健康;教育;可持续性;电力、交通、金融和通信设施的普及;恢复能力;和平与安全、民主治理、法治、性别平等和人权等。中国可以编制一份周密的文件,阐述上述目标间内在的联系,同时兼容可持续发展三方面的内容。中国可以提出一个统一的框架和一套共同目标;该框架和目标应适用于所有国家,同时兼顾各国国情,尊重各国的政策和工作重点。谈判眼见将陷入僵局,如果中国能够找到一条合宜、共赢的道路,在G20支持下行联合国之所不能,带领世界走出困境,实为各方所乐见。

结论

中国的和平崛起和持续经济增长需要全球的稳定和法治。经济格局变幻莫测。随着技术创新,溢出效应和跨境效应日益彰显。局限于国境之内的监管不再奏效。游戏规则需要与时俱进。G20被指定为国际经济合作论坛,但却漫无目的地随波逐流,美国不再引领多边体系是造成这一现状的一个原因。

中国可以在“三驾马车”制度的基础上建立有效的执行委员会,合理安排国际组织参与、非G20参会和外围对话,严格管理会议议程,建立“非正式秘书处”,从而为G20的工作程序重新注入能量。

中国可以激发动能,填补全球治理的关键缺口,打破多边谈判进程的僵局。金融行业监管危机爆发,气候变化谈判有待实际的行动,各方仍在探索继千年发展目标后2015年后的新范式,这些都是绝佳的契机。

现在是G20多干实事、少说空话的时候了。中国在保持谦虚谨慎的同时,可以利用G20主席公认的特权引领G20,推行创新的解决方案,为所有国家谋福利,实现共赢。

注释

1. 该指数为根据对全球 550 位制造企业首席执行官和高级管理人员的调查编制而成。
2. 例如 <http://www.nydailynews.com/opinion/deng-xiaoping-architect-china-rise-defined-decade-article-1.475194#ixzz2nZR4ldP6>。
3. 见对北京大学教授张清敏在 Thinkin China 活动上关于中国的韬光养晦外交是否仍然适用这一话题发表的演讲。
4. 杨洁篪为中华人民共和国国务委员、中共中央外事工作领导小组办公室主任。
5. 参见 Carin(2010)有关 20 国集团轮值主席制度的论述。
6. 参见 <http://en.trend.az/regions/world/europe/1740884.html>。
7. 参见 http://www.chinadaily.com.cn/china/2013xivisitcenterasia/2013-09/07/content_16950939.htm。
8. 按照瑞士法律,目前金融稳定理事会法律身份为协会。参见 http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_120619c.pdf。
9. 如国际农业研究磋商小组,其目标包括减少农村贫困、加强粮食安全。小组共由全球 15 个专业从事农业发展知识、技术和政策的研究及传播的研究中心组成。

参考文献

- Bluen, Kelly-Jo(2011), “Report on Zhang Qingmin’s Address ‘Chinese Foreign Policy: Taoguang Yanghui or Not?’” April, <http://www.china-files.com/thinkinchina/sixth.html>.
- Bremmer, Ian(2013), “China: Superpower or Bust?” *The National Interest*, November-December, <http://nationalinterest.org/article/china-superpower-or-superbust-9269?page=1t>.
- Bremmer, Ian, and Roubini Nouriel(2011), “A G-Zero World,” *Foreign Affairs*, March-April, available at <http://www.foreignaffairs.com/articles/67339/ian-bremmer-and-nouriel-roubini/a-g-zero-world>.
- BRICS Post (2013), September, <http://g20.thebricspost.com/brics-secretariat-to-be-launched-within-months/#.Ul3-Zp2weUl>.
- Carin, Barry(2010), “The Future of the G20 Process,” November, <http://www.cigionline.org/publications/2010/11/future-g20-process>.
- Deloitte, Press Release(2013), January 22, available at http://www.deloitte.com/view/en_CN/cn/Pressroom/pr/105280463d16c310VgnVCM2000003356f70aRCRD.htm.
- ExxonMobil(2009), “The Outlook for Energy, A View to 2030,” December 29, p.4.
- Factor, Mallory(2010), “How Deng Xiaoping, Architect of China’s Rise, Defined the Decade” *New York Daily News*, December 30, <http://www.nydailynews.com/opinion/deng-xiaoping-architect-china-rise-defined-decade-article-1.475194#ixzz2nZR4ldP6>.
- Morrison, Wayne M.(2013), “China’s Economic Rise: History, Trends, Challenges, and

- Implications for the United States,” Congressional Research Service, September 5.
- Naim, Moises(2009), “Minilateralism: The Magic Number to get Real International Action,” *Foreign Policy*, June, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/06/18/minilateralism>.
- New Rules for Global Finance(2013), *Global Financial Governance and Impact Report*, p.28.
- Pearlman, Jonathan(2009), *Sydney Morning Herald*, December, <http://www.smh.com.au/world/the-time-for-waiting-is-over-china-has-taken-its-great-political-leap-forward-20091221-la21.html>.
- Store, J.G.(2010), quoted in *Der Spiegel*, June 22, <http://www.spiegel.de/international/europe/norway-takes-aim-at-g-20-one-of-the-greatest-setbacks-since-world-war-ii-a-702104.html>.
- Thirlwell, Mark(2013), “G20: Crisis committee, or more?” *The Interpreter*, September, <http://www.lowyinterpreter.org/post/2012/09/17/g20-crisis-committee-or-more.aspx>.
- Tyler, Melissa Conley(2013), “China has high hopes for G20,” *The Interpreter*, September, <http://www.lowyinterpreter.org/post/2013/09/04/china-has-high-hopes-for-g20.aspx>.
- US Energy Information Agency(2011), “International Energy Outlook,” September 19, Available at<http://www.eia.gov/forecasts/ieo>.
- US-China Study Group on G20 Reform, <http://www.stanleyfoundation.org/publications/report/USChinaGroupReport1212.pdf>.
- Victor, David G., House, Joshua C. and Joy, Sarah(2005), “A Madisonian Approach to Climate Policy,” *Science*, 16 September, Vol.309 No.5742, pp.1820—1821.
- Wang, Yizhou(2013), “Opportunities and Challenges for China’s New Leaders in Building Mutual Trust with the World,” *Global Asia* Vol.8 No.3, fall.
- Wu, Jianmin(2012), “Should China Continue to Keep a Low-profile Attitude?” *People’s Daily*, December 14.
- Yang, Jiechi(2013), “Implementing the Chinese Dream,” *The National Interest*, September 10, <http://nationalinterest.org/commentary/implementing-the-chinese-dream-9026?page=5>.

第一部分
政策领域

第一章

二十国集团的宏观经济政策协调： 巨大的成功抑或令人失望的失败？

黑里贝特·迪特尔

一、引言

1999年，二十国集团(G20)以财长会议形式成立。2008年美国金融危机爆发后，G20财长升级为首脑会议。值得赞扬的是，G20在次贷危机中的危机管理很成功，有效协调了各方行动，从而避免了保护主义，保持了货币和财政政策的一致性。然而，G20尚未能够成为危机防范的主体：不论是贸易还是金融，G20都未能取得切实的成效。

在金融方面，G20一开始雄心勃勃，计划重新制定全方位的金融行业监管体系。最初几届峰会给人的印象是G20成员将共同制定通用的规章制度。规则在超国家层面协商，然后由成员国负责国家层面的落实。然而，这一构想并未实现。越来越多的国家，尤其是美国，背离了建立全球通用金融规则的初衷。例如，华盛顿不再愿意接受“母国监管”的原则，要求外资银行设立正规子公司，且资本必须达到充足标准。因此，美国实际奉行的是“东道国监管”原则。这一原则有其可取之处，但却导致了金融监管的割裂。

大部分分析家对G20未能出台全球通行的金融规则深感失望，但我的观点与此类主流意见恰恰相反。我认为目前的监管态势带来的是机会而不是问题。金融监管的多元化以及华威委员会(Warwick Commission 2009)所指出的“不公平的竞争环境”的裨益将被强化，而非削弱国际金融体系的长期稳定性。金融监管应该且必将主要属于主权国家的权力范围。¹

与此相反，多边贸易机制未能取得进展，暴露了国际合作的欠缺。全球性的

贸易监管规则可继续为上亿人创造意义更大的福祉。当前,优惠贸易协定主导了贸易谈判,但这些协定并非解决问题的最佳方案。简言之,G20 应推动贸易全球性规则的制定,完成多哈回合谈判,同时接受各国的金融规则。

尽管世界贸易组织的主要成员皆口头上承诺要完成多哈回合谈判,但事实上,为了追求优惠贸易协定,多哈回合却被打入了冷宫。2013 年 12 月签订的《巴厘岛协议》也未能改变局势。巴厘岛会议回避了所有关键问题,所达成的协议只涉及“唾手便可解决”的事项。《金融时报》认为,巴厘岛会议可以说只不过是一场短暂的热闹狂欢,它绝不代表多边机制的复兴。

然而,各国决策者和监管者却往往放任金融行业成为辩论的主题,且各行其是。金融行业的巨大影响,导致政府对市场经济甚至民主这一理念的支持日益减弱。各国都亲身体验了因为金融行业监管不力而强加给纳税人的重大负担。金融行业如放任自流,将给社会造成高昂的成本。冰岛、瑞士、英国和美国都是先例。要降低全球金融危机的风险,把监管责任重新纳入国家政治范畴,就必须寻找国家或区域的解决方法,而不是全球性的金融监管。

本章第二部分对历史上几次危机的发展过程进行了简要的分析。危机之所以日益频繁,且日趋严重,资本流动限制的全面解除和金融的全球化是其中重要的原因。第三部分将阐述对金融进行经济监管的“结构性局限”。

二、金融危机和金融全球化的附带伤害

(一) 建立在错误假设基础上的监管

事后来看,制定全球性的金融标准并没有提高国际金融体系的稳定性。例如,《巴塞尔协议 II》(Basel II) 未能阻止近期两大危机——次贷危机和欧洲危机的爆发。事实上,设计不合理的规则反而给危机火上加油。例如,虽然《巴塞尔协议 II》要求银行根据预先确定的风险标准提取准备金,但却没有考虑到市场恐慌时流动性的需求。因此,自 2008 年 9 月雷曼兄弟破产以来,即使偿付能力充足的银行也因为市场崩溃,无法出售资产而陷入了流动性紧缺的困局 (Levinson 2010:81)。

此外,《巴塞尔协议 II》关于住房抵押贷款的规定相当宽容。2007 年之前,购房贷款业务风险较低,在各国监管部门的假设中,大中型企业贷款风险更高。《巴塞尔协议 II》和《巴塞尔协议 III》(Basel III) 旨在制定一套能够确保全球公平竞争环境的规则,但问题在于所有的市场参与者采用的是相同的,或至少类似的策略。英格兰银行的安德鲁·霍尔丹 (Andrew Haldane) 认为,同质化的策略放大了危机:

平等的竞争环境导致所有人在同一时间用同一颗球玩同一个游戏。金融行业的资产负债表通过这些渠道日益同质化，金融成为了单作，其后果就是金融体系和之前的动植物及海洋一样，抗病能力日益削弱(Haldane 2009:18)。

虽然人们普遍认识到了美国危机爆发前监管的各种问题，但对未来哪条才是合适的监管道路，相关探讨还太少。每次金融危机发生后，决策者总是信誓旦旦这次必定要彻底解决问题。这已是老生常谈的问题。人们总认为“更好的”监管可以避免重蹈覆辙，这种想法和金融危机一样在所难免。卡门·雷恩哈特(Carmen Reinhart)和肯尼斯·罗格夫(Kenneth Rogoff 2009)在其经典著作《这次不一样》中指出：金融市场总是存在重复狂妄自负的规律。但这种过度自信的心态不仅限于市场参与者，监管者同样也受到了感染。新规则出台时，人们满怀希望，相信这次一定与以往不同，但在激动情绪过后，金融行业依旧成功找到了规避监管的新对策。G20 的新监管规定也难逃此命运。

市场一再重蹈覆辙主要有两个原因。首先，金融监管的定义决定了监管必须依据历史经验而行。改革实际上亡羊补牢。新的监管规则一如既往未能预料金融的新发展，或总被金融创新先发制人。所谓金融“创新”的实际裨益往往不得而知，但新的金融工具确实给监管者带来了新的挑战，而监管者通常不能承担起相应的责任。

其次，全球性的规则可能遭到金融业游说群体的诋毁，事实也经常如此。银行家们一次次向决策者施压，成功地迫使他们同意了戈登·布朗(Gordon Brown)所称的、众人熟知的“宽松监管”。金融行业的游说工作颇有成效，决策者们竞相下调监管的底线，对错失机会，业务被其他国家夺走的担忧主导(误导)了政策走势。游说者们最常用的战术就是呼吁所谓的“公平竞争环境”。其论点是，如果其他国家(至少其他 G20 成员国)不实行同样的规则，国内任何严格监管的措施都将削弱该国金融行业的竞争力。

当然，利用这种言论的不仅是金融行业，决策者也经常把银行的利益置于社会利益之上，发表类似的言辞。简言之，华尔街主导了舆论，后果却由普罗大众来承担。无约束金融的受益者“俘虏”了决策者的“认知”，左右了他们的逻辑。

有人认为，全球化——狭义定义为通过降低贸易和金融的壁垒增加国与国之间的经济交易——缩小了各国的政策空间。国与国之间相互依赖性与日俱增，迫使决策者放松对经济的管控，减少监管限制，例如，放开资本流动是不可避免的趋势，且绝对必须放开。套用撒切尔夫人的话，除了解除对跨境资本流动的限制外，别无选择。自 20 世纪 70 年代布雷顿森林体系解体以来，越来越多的经济合作与发展组织(OECD)国家取缔了对资本流动的限制，开始奉行新古典主义的教条。

在大部分情况下,放开资本流动的决策都未经政治讨论,遑论更广泛的民主辩论了。

在欧盟,自由资本流动的支持者没有遭到任何反对。欧洲一体化得到了普遍的政治支持,货物、劳动力和资本市场的一体化混为一谈。西班牙和爱尔兰等经济体加入了经济和货币联盟,但却不具备防御不受欢迎的外来资本冲击的能力。结果,两个国家的房地产价格高企,当局面对房地产市场过热却束手无策。

以西班牙为例。在摆脱多年的威权统治约 10 年后,西班牙加入了欧盟。在其 1999 年加入欧元区前,西班牙监管部门可以很好地把控金融行业的发展。但加入欧元区(名义和实际利率因而大幅下跌)加上无约束的资本流动导致了房地产价格不可持续的暴涨。流入西班牙的资本达到前所未有的高位。2006—2008 年期间,西班牙的经常项目赤字——反映了资本流入的规模——达到 GDP 的 9%—10%(OECD 2011)。显而易见,此量级的资本流入对任何一个经济体而言都是风险,而西班牙的决策者局限于欧元区和新古典主义偏见,被迫坐视事态脱离控制而一筹莫展。当然,在房地产繁荣期,西班牙的决策也充分展现了自以为是、刚愎自用的特征。

2009 年以来的欧洲危机暴露了多边规则的缺陷。因为加入了欧元区,成员国在面对信贷膨胀时往往无计可施。在爱尔兰和西班牙,房地产泡沫已非常明显,但当局却无能为力。他们没有可用的工具:位于法兰克福的欧洲央行统一设定了欧元区的利率,而且欧盟的规定禁止采取其他稳健的限制措施。西班牙和爱尔兰都无法放缓外资的流入,房地产市场暴涨进而一发不可收拾。因为禁止对流入资本征税,同时不能采取其他类型的限制措施,西班牙和爱尔兰不得不承担市场严重失效的风险。虽然西班牙政府试图收紧对国内银行的监管,但结果也不尽如人意:在欧元区其他国家借贷从而绕过国内规则相对来说并不困难,而且甚至不会产生汇率风险。

(二) 废除资本管制的后果

然而,需要完全放开资本流动的说法其实仅反映了少数人的利益。跨国经营的金融机构一直在热切地推动减少对资本流动的限制。早在 1998 年杰格迪士·巴格瓦蒂(Jagdish Bhagwati)就指出:

显然,华尔街的金融机构推动资本自由流动是为其自身利益考虑,因为资本自由流动的唯一结果便是放大了谋利的空间(Bhagwati 1998:11)。

对大部分普通人而言,资本流动的限制问题无关紧要。除了度假及偶尔因为侄子生日需要转账汇款以外,跨境资本流动对普罗大众的生活并无影响。汇率稳定与否更为重要。汇率的波动对经济所有涉及出口或与进口竞争的板块都有影

响。罗伯特·蒙代尔(Robert Mundell)在1963年提出了货币政策中不相容的三位一体。我认为近年来的政策反映了资本自由流动的受益者的政治势力日益强大,其代价是牺牲稳定汇率受益者的利益。

大体而言,蒙代尔认为,货币政策的三个目标(稳定汇率、资本自由流动、国内货币政策独立)同时只能实现两个(详见Mundell 1963;关于汇率政策三位一体的探讨详见Obstfeld et al. 2005)。在民主社会,独立的国内货币政策(即中央银行根据国内经济发展状况提高或降低利率的能力)不可或缺。²因此,要做的政治选择很简单:资本自由流动和稳定汇率两者选其一。在布雷顿森林体系时代,资本流动受到管制,反映了当时金融行业处于弱势,以及制造业相对较高的地位。当前资本自由流动观点占据了上风,清楚地表明金融行业已重新夺回“大萧条”前的强势地位,再次压制了国内的决策者。

这里的关键问题是资本流入对国家经济的效用。20世纪70年代,资本流动普遍受到管制,自由主义经济学家们提出资本自由流动有利于贫穷一方。该观点认为,资本将从资本充裕的国家流向资本稀缺的经济体(主要为发展中经济体)。³为什么是如此呢?上述观点的依据是所谓的“有效市场假说”。该假说的根本观点是金融市场可以有效地处理所有可以获得的信息。因此,市场会意识到相较于成熟的发达市场,资本在发展中经济可以得到更有效的利用。的确,部分资本已流向发展中国家,但在21世纪的第一个十年,资本更多是从较贫穷国家向上流往美国。实证研究结果证实了不同类型的外来资本其效用也大相径庭。艾森曼、京加拉克和帕克(Aizenman, Jinjarak and Park)对两个时期(2000—2005年和2006—2010年)约100个国家的外来资本进行了分析。他们的研究的确证明了外商直接投资对经济发展的积极贡献,但没有证据显示组合投资和短期债务有同样的效果。后者甚至可能对增长有负面影响,尤其是在金融动荡期间(Aizenman et al. 2011:18)。

时至今日,显而易见,因为缺乏限制资本流动的意愿,那些没有考虑资本流动负面效应的国家遭到了严重的惩罚。毋庸置疑,这是政治上的,而不是经济学的失败。决策者必须考虑、维护广大社会,而不仅仅是金融行业的利益。

(三) 危机后的反省：前车之鉴

社会偶尔会给人以金融危机是不可避免的事件,已习以为常的印象。海曼·明斯基(Hyman Minsky)在1977年(当时危机也时有爆发,但频率、严重程度远低于今天)提出,金融危机是系统性事件,并非偶然(Minsky 1977:10)。他的核心观点是经济的繁荣改变了市场参与者的行为和预期。在繁荣期,标准会发生改变,风险也被忽略:

从兴盛转为投机性繁荣的倾向是资本主义经济根本的不稳定性(Minsky 1977:13)。

明斯基仅代表了少数人的意见,主流的新古典主义者对这一观点不屑一顾。他们仍然坚信金融市场是与众不同,是理性的,能够有效地处理信息。与此相反,明斯基认为金融稳定不可能实现:

金融不稳定假说中有一个理论对为何资本主义经济的内生金融结构容易发生金融危机,以及在资本主义经济繁荣期,金融市场的正常运行为何会引发金融危机作出了解释(Minsky 1977:13)。

20世纪70年代以来发生的事件证明了明斯基的金融不稳定假说。他的呼吁在当代同样具有重要意义。他主张建立一个“良好的金融社会”,扼制企业和银行家参与投机的倾向(Ibid.:16)。不过,他并没有提供实现这一目标的策略。

三、金融监管的后果

(一) 全球性监管的局限

20多年来,在关于金融监管的辩论中,主流观点认为全球性规则——且仅有全球性规则——才能令金融体系更安全、更稳定。对此我并不认同:我更倾向于因地制宜的国家及/或区域层面的解决方案,形成百纳型的监管格局。虽然这种方法并不能自动预防金融危机的发生,但可缓减动荡的冲击,因为,正如生物学告诉我们的,多样性有助于复杂体系的稳定,而单一化则会导致甚至加剧冲击。

当然,如果监管部门和学术观察家们能够发现未来风险(事实并非如此),那么多元化监管就不那么站得住脚了。然而,多次金融危机证明,虽然人们普遍假设监管当局能够从过去的错误中汲取经验教训,但结果却依然是狂妄自大和动荡。全球性的规则可能最终导致全球性的危机。没有证据显示,我们预测未来风险的能力已经成熟到靠实施全球性的金融标准便可控制风险。

英格兰银行金融稳定执行总监安德鲁·霍尔丹对金融体系的诠释是“复杂的自适应体系”(Haldane 2009:3)。他提出了影响金融网络稳定性的四个机制:连通性、反馈、不确定性和创新(Ibid.:8)。这四个机制都有可能导导致迄今稳定运行的体系失衡。

金融市场参与者间的联系——在跨境资本流动的推动下——千丝万缕,可以缓减冲击,但仅限于一定范围。一旦超过“难以预测”的临界点,这种连通性便会转化为传播源:

但是如果超过了一定范围,这一体系便可能倒转,现出其反面刀刃。随着损失的转移,连通性放大了,而不是削弱了冲击。这一体系非但没有提供

互保，反而互相火上浇油。[……]即使微不足道的消息也足以引爆整个体系 (Ibid.:9)。

无数的实例已经证明了连通的两面性。一开始良性的、没有任何问题的跨境资金流突然从相对低价的资金来源变成了无法控制的负债。例如，在 1997 年危机爆发前，外来资金多年来似乎造福了不少亚洲国家，但局势逆转，却成了祸患。

霍尔丹借助流行病学对反馈进行了定义。危机或疾病传播的速度很大程度上取决于市场参与者的认知。他们的观点“构建”了危机。因此，市场参与者对危机的反应决定了传播的速度 (Ibid.:12)。

霍尔丹在分析中提出的第三个要素是不确定性。网络式体系形成了追索权连锁。在繁荣期，对手方风险往往被忽略，为不确定性埋下了伏笔。连锁终点是麦道夫还是巴菲特呢？(Ibid.:14)

现代金融在隐藏对手方风险上当然也不遗余力，这也进一步增加了不确定性。其中，场外衍生产品(本质上为在监管部门或其他市场参与者不知情的情况下交易双方私下达成的合约)的普遍使用是一个关键因素。例如，在雷曼兄弟崩盘后第二天，当全球最大的保险公司美国国际集团(AIG)的信用违约互换(CDS)的总敞口公之于世时，各方(包括美国政府)都大为震惊。霍尔丹认为，“对手方风险不仅不知，事实上是几乎不可知”(Ibid.:14)。

此外，“创新”也是导致金融体系不稳定或脆弱的原因之一。事实上，必须严格区分金融创新与实体经济的创新。金融领域的创新通常意味着复杂度提高，透明度降低。其实，不论何种金融创新，其效用都还有待证明。以导致美国 2007—2008 金融危机的部分“创新”为例。其中一个尤为晦涩难解、危险的工具是“双层担保债务抵押债券”(CDO²)。CDO² 的投资者要理解这个产品，得先阅读十亿页以上的相关资料 (Ibid.:16)。

鉴于上文所述，我建议以不可知论对待银行监管问题。我们永远无法知道未来发展的风险在哪里；即便推行了严格的规则，金融行业也总能找到创新的方式规避监管。

(二) 政策建议

当前各方普遍强调全球性经济治理的重要性，我的建议与此完全相反。具体原因和建议如下。近几十年的金融危机传递了三个重要信息。首先，大部分金融创新不过是现代的炼金术，伪装可以通过金融工程点石为金。有时的确可以，但仅仅是短期的获利，而且更重要的是，仅有有限的少数人可从中受益。金融创新未能从实质上改善投资环境，因此并不能创造更高的福祉。此外，正如次贷危机所暴露的，金融行业部分人在危机前积累了丰厚的利益，最终却是由纳税人买单。

其次,20世纪90年代晚期以来,跨境资本流动的增加并未能提高金融体系的可持续性,反而打开了金融震荡扩散的新通道。

第三,审慎监管的尝试总会遭到金融行业强大游说势力的反对,其中不乏学界的经济学家们的支持,因为他们个人也是其政策建议的受益者。加强金融监管的建议总是遭到各种讨伐,历史证明了今天的世界也并无不同。

我们建议进一步细分金融市场,这有哪些裨益呢?例如,必须向国内受众解释的金融创新得到的支持往往较弱。我建议把金融监管重新纳入国家政体范畴。因为各国必须承担金融行业监管失效的后果,因此应该由国家直接负责监管的流程。

此外,市场的割裂有助于扼制金融危机的蔓延。除了因为受影响经济体的需求减少而受到冲击以外,一个国家的危机不会对其他国家产生灾难性的影响。危机依然会发生,但更多是孤立的事件。

简言之,我要特别强调的是2009年华威委员会的建议。他们建议应从母国监管转为东道国监管,这一建议已得到部分评论人士(例如Levinson 2010:87)的支持。只要各经济体商业周期仍存在结构性的差异,国家监管就一定比全球统一监管更能保证稳定性。

我建议提高监管的多样性,其中包括两个层面。首先,与2009年华威国际金融改革委员会建议一样,我建议放弃母国监管的原则,推行东道国监管,即监管者可要求国内和国际银行达到本国最低资本要求,防范在该国的风险(Warwick Commission 2009:8)。向国家监管转移将提高大型国际金融机构开展活动的难度,有利于国内金融体系的发展。在这方面,我赞同约翰·梅纳德·凯恩斯的观点:“最重要的是,金融应该主要是各国的事务”(Keynes 1933:758)。毋庸置疑,这一策略也将对欧盟产生影响。至少,欧盟成员国可以根据本国情况施行不同的银行监管规则。

四、结论

我建议放弃通过制定全球性规则来提高金融的安全性,可能有人会把这一建议解读为反全球化的一种手段——但并非如此。准确地说,根据前文所述,我认为有充分的理由明确区分贸易的全球性规则和金融的全球性规则。我坚定支持贸易的进一步自由化。如杰格迪士·巴格瓦蒂在1998年指出的,在亚洲金融危机后,小部件的贸易和货币的交易已经泾渭分明(Bhagwati 1998)。

资本自由流动对经济的正面效应迄今仍未得到证实;与此相反,贸易经济学家们已反复证明了放宽贸易管制所带来的裨益。虽然贸易可能对部分人群不利,

但总体而言利大于弊。可能这一说法有些以偏概全，但可以说最贫穷的国家往往是那些依然奉行保护主义，阻碍自由贸易在本国推行的国家。此外，发达的工业化国家也是受益者。如果贸易大幅缩减，消费者就无法享受到丰富的商品和服务。所有这些都是相对自由的贸易带来的实实在在的好处。

全球性的贸易规则仍然是最佳选择，这也已得到了各方的认可。自由贸易体制并非完美无缺，但总体而言，上亿人因为这一体制而摆脱了绝对贫困。没有相对开放的贸易体制，中国和其他新兴经济体的崛起速度不会如此之快。此外，G20 应该承认这些事实，不应继续允许少数国家（世界贸易组织 159 个成员中不到 5 个）阻碍多哈回合谈判的完成。

G20 在最近一次金融危机中扮演了重要的角色，成功地控制了危机的深化，避免了全球经济陷入萧条、保护主义和政治关系紧张的困境。这些的确都是重要的成就。然而，G20 可以做的不仅于此。

G20 尤其应该终止对全球贸易体制的破坏。所有的大国，包括中国，都有义务维护世贸组织作为全球贸易监管核心的地位。新兴市场，同样包括中国，一直是世界贸易组织具有建设性作用的成员。毋庸置疑，争端一直并将继续存在，但争端可以在世界贸易组织内解决。所有大国应利用即将在圣彼得堡召开的 G20 峰会，推动世界贸易组织的复兴。我知道在跨大西洋贸易与投资伙伴协定（TTIP）和跨太平洋战略经济伙伴关系协定（TPP）上已经投入不少政治资本，但是，如果世界贸易组织不能重新提上议程，那么将出现多套体制并驱争先的局面，这一结果绝对不容乐观。美国，一定程度上还有欧洲国家塑造了二战后新的治理架构，在这一架构下发展起来的国家将另谋出路。世界可能会重新陷入 20 世纪 30 年代的局面：厚此薄彼，排挤对手，国际关系毫无合作可言。

中国无疑是这一发展进程的重要参与者，但在推动全球经济治理上暂时还未提出重大建议。不论是贸易还是金融，中国一直采取了防御性的姿态，没有提出自己的目标和计划。中国受制于美国及其盟国创建的经济秩序，但对建立与之抗衡的新体制并未表示出迫切的兴趣。贸易上，中国一如既往支持多边秩序，而且与欧盟和美国相反，并未与其他大经济体商谈超大区域型的贸易协定。金融上，许多中国的观察家批判了美元的主导地位，但北京方面并未，至少尚未试图成为美国货币的竞争对手。

然而，鉴于全球经济治理的现状，只是作为一个旁观者可能是不够的。当然，中国过去的一些决策对其决定议程的能力有一些负面影响。具体来说，未能在 2009 年哥本哈根气候变化峰会上达成气候协议对于全球治理以及美国这样的国家在国际事务中的形象都是一大挫折。对于中国来说，也有一个要全面考虑自身

国际形象的问题。许多领导人和观察家,包括德国总理默克尔,认为北京连对推动经合发组织国家间达成协议都犹豫不决,令人对中国在 21 世纪全球治理架构的立场产生了疑问。在当今的国际关系中,很多对中国的看法和评价正是中国的领导人在 20 世纪末所推动的。有些观察家认为中国在国际关系中寻求的是狭隘的政治目标。当然,许多国家,包括美国的策略也并无不同,但 2009 年前的中国似乎更为和善。

然而,即使中国有此意愿,也不可能减弱全球治理当前所面临的逆风。但是,G20 的策略可以,且应该逆转。与 G20 当前策略相反,我提倡贸易规则的全球化,但是金融的监管规则应国家化或区域化。要实现这一目标,可对资本流动进行征税,从而为国家组织提供必要的“政体空间”制定因地制宜的解决方案。金融行业,在经常与华尔街亲密无间的学术界经济学家们的支持下,必将提出对跨境资本征税是邪恶的。这其实不足为奇:远在次贷危机和欧洲各色危机爆发前巴格瓦蒂就已指出:

尽管证据已经暴露了资本自由流动内在的风险,但华尔街—财政部复合体为谋私利,依然假设资本自由流动的世界才是完美的世界[……]。现在,应该由赞成放开资本的人,而不是反对者承担举证责任了(Bhagwati 1998:12)。

至少,全球性规则不应阻挠在国家层面另外推出监管措施。当然,这一建议有多个重大缺陷。我们不应对这一策略的局限抱有幻想。加强国家或区域层面的监管也将受到游说者的激烈反对。参与者会转移到监管更为宽松的市场。素来如此。然而,监管健全的金融行业所带来的裨益远大于为此付出的代价。

注释

1. 2009 年,华威大学(英国)成立了专业委员会,研究国际金融改革的各项方案,并于同年发布了研究报告(Warwick Commission 2009)。
2. 金本位体系下的政治环境与现在不同。当时工会要么不存在,要么势力微弱,决策者可以更自由地根据外部经济环境决定利率政策。加利福尼亚大学(伯克利分校)的经济历史学家巴里·艾肯格林(Barry Eichengreen)认为,相较于一战后英国霸权主义的衰弱,工会势力的壮大是解释金本位体系崩溃的更好的理由(Eichengreen 2008)。
3. 关于自由化的效果的讨论,参见 Eatwell(1997)。

参考文献

- Aizenman, Joshua; Jinjarak, Yothin; Park, Donghyun(2011), “Capital Flows and Economic Growth in the Era of Financial Integration and Crisis, 1990—2010,” National Bureau of Economic Research, Working Paper 17502, October 2011.

- Bhagwati, Jagdish(1998), "The Capital Myth. The Difference between Trade in Widgets and Dollars," *Foreign Affairs*, Volume 77, No.3(May/June), pp.7—12.
- Eatwell, John(1997), "International Financial Liberalization: The Impact on World Development," UNDP, Discussion Paper Series 12/1997.
- Eichengreen, Barry(2008), *Globalizing Capital. A History of the International Financial System*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Haldane, Andrew(2009), "Rethinking the Financial Network," Speech by Andrew Haldane to the Financial Student association, Amsterdam, April, online at: <http://www.finextra.com/Finextra-downloads/featuredocs/speech386.pdf>.
- Keynes, John Maynard(1933), National Self-Sufficiency, *The Yale Review*, Vol.22, No.4 (June), pp.755—769.
- Levinson, Marc (2010), "Faulty Basel. Why More Diplomacy Won't Keep the Financial System Safe," *Foreign Affairs*, Vol.89, No.3, pp.76—88.
- Minsky, Hyman P. (1977), "The Financial Instability Hypothesis: an Interpretation of Keynes and Alternative to 'Standard' Theory," *Nebraska Journal of Economics and Business*, Vol.16, No 1, pp.5—16.
- Mundell, Robert (1963), "Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates," *Canadian Journal of Economics and Political Science*, No.29, pp.475—485.
- Obstfeld, Maurice; Shambaugh, Jay C.; Taylor, Alan M. (2005), "The Trilemma in History: Tradeoffs among Exchange Rates, Monetary Policies, and Capital Mobility," *The Review of Economics and Statistics*, Vol.87, No.3(August), pp.428—438.
- OECD(2011), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections*, No.89. Paris.
- Reinhart, Carmen; Rogoff, Kenneth(2009), *This Time is Different. Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton: Princeton University Press.
- Warwick Commission (2009), "International Financial Reform: In Praise of the Unlevel Playing Field," The Report of the Second Warwick Commission. Coventry 2009.

第二章

二十国集团在解决世界经济深层矛盾中的作用

刘宗义

2008年国际金融危机的爆发,使世界经济中的深层矛盾集中暴露出来。当前世界经济主要面临两个方面的矛盾:一是在国际层面世界经济格局变化与全球经济治理结构不匹配所导致的矛盾;二是各经济体或经济区以往的发展模式遭遇瓶颈所产生的矛盾。在经济全球化的背景下,要解决目前世界经济所面临的矛盾和困难,各大经济体必须通力合作。G20 是进行国际合作的最佳平台。本章将分析世界经济所面临的这些矛盾,并尝试建议通过在 G20 平台上的合作来解决这些问题。

一、世界经济格局的变化和全球经济治理失灵

进入 21 世纪以来,世界经济格局发生了显著变化。在 20 世纪末,日本学者大前研一曾提出当时世界由三大经济板块(Three Economic Plates)构成,即:以美国为核心的经济板块,包含加拿大、中南美洲;以欧盟为核心的经济板块,包含欧盟国家、独立国家联合体和非洲;以日本为核心的经济板块,包含中国、韩国、东南亚、西亚和澳大利亚、新西兰以及中国台湾(Ohmae 1985)。但进入 21 世纪后,尤其是 2008 年全球金融危机之后,全球经济格局发生了重大变化,形成了发达国家、泛亚洲国家以及能源国家三大板块,这三大板块国家的经济周期一致,全球经济的关联度进一步加强,已经完全打破了传统的地域概念(朱尼 2012)。

世界经济格局最明显的变化是泛亚洲经济板块的崛起,中国和印度经济的发展已经彻底改变了日本独享亚洲经济领先地位的优势,虽然近两年中国和印度的发展速度有所下降,但这种局面已经形成。现在在泛亚洲板块中形成了垂直的供应链,并且打破了原先按照传统的地理位置划分的格局,除了亚洲地区国家,巴

西、智利、坦桑尼亚、加蓬等拉美和非洲国家也属于亚洲经济金融圈。泛亚洲经济板块的供应链还在持续扩展中,将吸引更多国家加入,创造更多经济发展机会。由于泛亚洲经济板块的崛起,现在发展中国家的 GDP 已经上升到约占全球总量的 50%,这将改变全球的需求结构,对全球经济产生巨大影响。金砖国家(BRICS)的出现是全球经济格局变化、泛亚洲板块崛起的一个明显迹象。在金砖国家内部,既有中国、印度这样的生产型国家,也有俄罗斯、巴西、南非这样自然资源储备异常丰富的国家,相互之间经济互补性很强,如果能够进一步加强合作,对彼此经济发展大有裨益。预计到 2015 年金砖四国(BRIC,不包括南非)的经济总量将超过美国,GDP 增量将占世界增量的 1/3(林跃勤,周文 2011:63)。

与此同时,那些在二战后处于主导地位的大国仍在全球经济中占有重要位置。2013 年,欧盟经济总量仍占全球 GDP 的 23%,仍然是世界最大的单一经济区,经济规模几乎是中国的两倍。当年,美国 GDP 为 16.24 万亿美元,是中国 9 万亿美元的近两倍,仍将保持世界最大单一经济体的地位。最近,世界银行发布报告说按照(PPP)计算,中国经济总量将在今年超过美国,引起美国学者一片批评之声。按照实际汇率,中美之间还有相当大的差距。包括日本而不包括中国的七国集团(G7),其成员国经济总量仍占全球 GDP 的 46%。即使到 2018 年按照国际货币基金组织的估计中国占据全球 GDP 的 15%的时候,欧盟和 G7 仍将分别占 20%和 43%。¹显然,想要否认 G7 与欧盟成员国,甚至日本的世界经济大国资格,还为时尚早。

但 2001 年以来,“反恐战争”和金融危机证明了美国与欧洲金融与军事实力的局限,美欧国家已经没有能力领导世界各国开展全球治理。如果要开展有效的全球治理,美欧国家必须得到以中国、印度等金砖国家为代表的新兴经济体的积极配合。当前全球经济格局正处于转换之中,欧美经济发达国家和以中国、印度等金砖国家为代表的新兴经济体的力量对比正在发生改变,但这一过程将会延续较长时间,因为当前全球经济秩序仍由欧美发达国家主导,并且欧美国家仍试图继续保持其在全球规则制定方面的话语权优势。就像这次国际金融危机发生后所演示的那样,美国和欧盟确实希望利用新兴经济体庞大的外汇储备来遏止危机,利用它们的力量来加强全球治理,让这些国家分担国际责任,但同时又不希望让它们分享权力。新兴经济体也希望世界早日摆脱危机,一直在尽最大努力帮助欧美国家稳定国际债务市场,保持了发达国家相当大数量的债务。但它们不想将来平白无故遭受债务损失,虽然这可能不可避免,因此希望发达国家能够平等对待它们,与它们共同制定一个稳定债务形势的长期计划,希望能够为将来的损失得到一些补偿。它们要求逐渐改变在全球治理中处于被动地位的局面,要求对包

括国际货币体系在内的国际金融体系进行改革,在世界银行和国际货币基金组织等全球经济治理机制中拥有更大发言权,但欧美国家并不情愿放弃其既得利益。2013年3月和2014年3月,美国国会接连否决了国际货币基金组织改革方案,使新兴国家投票权增加的进程一再受阻。世界经济格局变化与全球经济治理结构不匹配的状况是当前全球经济治理效率低下的根本原因。

二、世界各大经济体都面临推进内部改革和处理外部经济关系的难题

2008年国际金融危机的爆发对世界经济产生了巨大冲击,直到今天世界经济仍未彻底摆脱金融危机的影响,这不仅是由于全球经济治理效率低下造成的,同时也说明过去成就世界各国经济的发展模式已经走到尽头,需要探索新的模式。在金融危机发生后的五年中,尤其是在危机刚刚发生之后,世界各大经济体联合或独自采取了很多措施应对危机,有的效果比较显著,有的措施作用缓慢,因此当前世界经济呈现出“三速复苏”的局面:虽然新兴经济体增速有所下降,但亚洲和撒哈拉以南非洲等新兴及发展中经济体仍位于相对“高速”增长版图,美国组成“中速”增长版图,而欧元区和日本则是全球经济增长的“短板”(亚太财经与发展中心2013)。国际货币基金组织总裁拉加德前段时间指出,欧元区和日本距经济复苏“还有距离”。前者的首要任务应是继续通过资产重组、结构调整或在必要时关闭一些银行以改善银行系统;而后者最紧急的任务是制定降低公共债务的清晰中期计划以及进行综合的结构改革(中国证券报2014)。

即使新兴经济体和美国的经济发展势头不错,但各自仍有许多障碍需要克服。对于美国来讲,由于过去几年得当的财政和货币政策,更由于页岩油气大规模开采带来的刺激效应,美国当前经济复苏势头良好,当然也有许多专家认为美国经济复苏更像是海市蜃楼。美国仍面临就业岗位不足、工薪阶层收入增长停滞等挑战。美国需要通过税收改革等途径提升制造业竞争力,需要加大在科研、基础设施、能源、教育培训等领域的投入,以创造更多的就业机会并提高美国民众的职业技能,还需要提高最低时薪来帮助工薪阶层改善生活水平,以加快经济增长和就业创造(United States Government Printing Office 2013)。这涉及一系列严峻的体制改革。但迄今为止,美国国会基本总是在阻碍问题的解决,既不恢复长期失业福利并保证穷人的食品补助,也不批准新的基础设施支出。只要美国政府继续瘫痪下去,这一挑战似乎就无法逾越(FT社评2014)。

而对于中国、印度等新兴经济体来说,虽然经济发展速度相对于发达国家而言已经很快,但经过二三十年经济快速发展之后,不约而同都遇到了增长的瓶颈,如果不进行进一步改革,以前的改革和发展成果就有可能付诸东流。中国需要实

现突破性改革,在经济和金融方面应逐渐实现利率市场化,加快货币自由兑换步伐,努力扩大国内消费并降低经济对出口的依赖;要改革户籍制度,加强社会保障体系建设,以鼓励民众消费,从而减少银行储蓄;同时必须加强反腐,并在环境治理方面作出重大努力,尤其是解决食品安全、空气和水污染方面的问题。中国高层一致认为,改革是促进中国经济增长更可持续的唯一道路。为进行经济结构调整,现在中国政府甚至刻意降低了经济增长速度。

印度也是如此,包括印度前总理辛格在内的许多人都认为,印度经济只有深化改革,加大力度改变基础设施落后、行政审批繁琐的状况才能继续实现高速增长。2012年9月中旬,辛格政府强硬宣布改革,推出减少燃料补贴、进一步开放零售业、航空业和广播电视业的一揽子改革法令,增加外资在上述行业公司中的持股比例,另外还决定出售大型国有公司股份,以应对经济增速下滑。后来又提出提高外资对保险业和养老金市场的投资比例,并修改涉及竞争的相关法律。印度政府的这些举措旨在吸引外资、巩固卢比的地位并扭转印度经济增长放缓的趋势。但由于印度复杂的政党制度和政治体制,改革未能顺利进行。由于改革不力,经济下滑,物价高涨,腐败横行,国大党在2014年大选中一败涂地,人民党领袖莫迪成为印度新总理。莫迪上台之后将经济发展确定为新政府的核心任务,决心对印度经济结构进行改革,努力提高制造业水平和加大基础设施建设力度。莫迪此举赢得广大中产阶级和工商业阶层拥护,并且由于人民党及其同盟在议会中占据多数,改革措施获得通过的可能性较大。但在印度现行联邦政治体制和政党制度下,具体成效如何,还有待观察。

对于经济复苏乏力的日本和欧洲来说,改革更是必需之举。日本安倍政府上台后开始对其经济政策进行改革,推行所谓“安倍经济学”(Abeconomics)。“大胆的货币政策”、“灵活的财政政策”和以产业振兴、刺激民间投资、放宽行政管制、扩大贸易自由化为主要内容的经济增长战略是其三大支柱。现在,安倍实施的宽松货币政策和积极财政政策虽然拉动了股市、降低了汇率并推动了物价上涨,但其效应已明显减弱或正在消失,安倍今后利用量宽政策刺激股市重新回升和日元贬值的空间已十分有限,而日本财政目前处于无钱可用境地,新的刺激政策难以期待。物价上涨的同时工资没有跟进,这势必导致日本家庭实际购买力降低,令私人消费陷入长期萎缩。提高消费税及长期的增税预期,对内需的负面影响也可想而知。在国际层面,安倍的右倾政策使日本与其重要贸易伙伴中国及韩国的关系日趋紧张,加之核电站重启困难、伊拉克局势恶化致原油价格上升,进一步增加了日本的进口负担,令贸易逆差局面无解。一位美国前官员认为,安倍的三支箭给人留下的印象是,讲的要比做的多。由于缺乏具体措施,上述新目标究竟能有多

少落到实处,令市场十分怀疑(张季风 2014)。也有学者相容安倍“乱箭齐发”(皮林 2014)。

欧元区的体制改革可能是所有大型经济体中最困难的。过去几年中,欧元区各国政府都在努力采取措施应对那些一直抑制本国经济增长的顽固因素。这些措施包括:支持专门的年轻人就业培训计划、放宽劳动法规的约束和对主要产业进行私有化等。欧元区和欧洲央行还需要为欧洲的中小企业提供合理的定价信用借贷机制。这些中小企业的发展对于遭受经济危机打击最严重的南欧国家是十分重要的(罗兹 2013)。欧元区的真正问题在于它是一个统一的货币联盟,但却没有一个统一的财政政策,因此一个欧元区范围的财政及货币联盟框架将有利于维持欧元的稳定和保持未来欧元区经济的增长。这不仅是经济体制改革,而且涉及欧盟的政治改革,需要得到全体欧盟成员国的同意。2012年《欧洲经济货币联盟稳定、协调与治理公约》(又被称作《财政公约》)正式生效,欧洲财政联盟迈出了重要一步。欧元区也在稳步实施对欧洲银行业的整合。2014年4月16日,欧洲议会投票通过欧洲银行业联盟的最后一根支柱——单一清算机制(SRM)法案。然而,由于欧盟当前坏账、资产负债等问题尚未彻底解决,银行大而不倒的问题很可能进一步凸显,欧洲银行业联盟未来若要实现真正的“从字面走向现实”,在金融监管方面仍旧存在诸多挑战。但近两年来,建立财政联盟的计划仍未完成。在3月的布鲁塞尔欧盟峰会上,默克尔订立约束性合约以协调财政改革计划的努力被搁置。现在,欧洲的经济复苏依然脆弱且不平衡,增长缓慢、高失业率、公共和私人投资不足、宏观经济失衡等挑战仍然存在,欧洲经济需要进行结构改革,需要更大胆的措施来促进增长,增加投资,创造更多就业和提升竞争力(经济参考报 2014)。现在,由于通胀率已大幅偏离其2%的通胀目标,今年6月,欧洲央行正式实行宽松货币政策。

由此可见,当前世界各大经济体都面临相似的任务。首先,无论是欧美发达国家,还是新兴经济体,都面临着如何推动内部改革和经济体制调整的问题。甚至可以说,当今世界各国之间的竞争,最终成败可能将取决于谁能直面问题,厉行改革。改革需要巨大的政治决心。各大经济体对于本身所存在的一些主要症结基本上是清楚的,关键是如何在整个社会形成共识,并在此基础上推动改革。在此问题上,中国进一步改革面临一些既得利益集团的阻挠,而一些欧美国家进行改革更加困难,它们的政党制度成为推进改革的障碍。如现在美国的两党政治格局中,主要问题有二:一是过去反对党与执政党的政治游戏是有底线的,双方不会在涉及底线的问题上撕破脸皮。但现在美国政治出现极端化趋向,反对党为反对而反对,两党制衡机制成为制度瘫痪的原因;二是国内政治成为“消费文化”的政

治:选民不断要求实现眼前的利益,根本没有耐心等待结构性改革。这样的现象在一些民主制度尚不发达的新兴经济体也很显著。而对于欧元区来讲,情况则更加复杂,不仅在成员国内部推行改革受到政党政治的困扰,而且在欧盟层面,改革措施的推行需要全部成员国意见统一,从而形成一种成本巨大的双层博弈。其实,德国既是当前欧洲债务危机的推手,也是解决问题的出路。但德国选民不同意德国政府出钱拯救欧洲经济,因此德国领导人坚持要重债国实行财政紧缩,从而使得这些国家陷入经济衰退,而这些国家经济衰退又会严重影响德国的出口。但为了将来选举获胜,德国领导人只能如此作为。²

其次,在推进内部改革的同时,各大经济体都面临如何看待全球化、如何处理与其他经济体关系的问题。金融危机无疑是经济全球化带来的负面后果之一,但全球化已经使得世界各大经济体成为相互依赖、休戚与共的利益共同体,全球化进程已经不可逆转。当前,每一个大型经济体的内部经济政策或经济改革都可能会产生外溢效应,对其他国家的经济发展产生或积极或消极的影响。在各国都争取尽早摆脱国际金融危机影响的背景下,很多国家之间的经济政策会出现相互抵触的情况。美欧日等国实行的“货币宽松”对发展中国家的汇率政策形成相当大的压力,巴西财长将其称为“汇率战争”(Wheatley and Garnham 2010)。但美国退出货币宽松照样会对新兴经济体造成巨大冲击,去年美国宣布要退出货币宽松,结果使得印度等国家金融市场动荡,货币大幅度贬值。另外,在全球经济增长放缓的情况下,贸易是驱动经济增长的主要引擎之一,但一些国家为减少贸易逆差、降低失业率开始采取以邻为壑的贸易保护主义手段。还有一些国家为了继续保持在全球经济——尤其是在全球经济规则制订中的优势,并限制其他新兴经济体发展,开始建立一些排他性的跨区域投资和贸易安排。这些行为都不利于世界各大经济体内部经济改革,也不利于全球经济的恢复和可持续发展。在全球经济一体化的大背景下,加强经济合作和协调是世界各大经济体实现共存共荣的唯一出路。在这些方面,G20可以并且应该发挥进一步的作用。

三、G20 应该进一步发挥作用

在 2008 年的国际金融危机中,G20 从一个部长级会议机制升格为首脑峰会。作为一个危机应对机制,G20 在危机开始后的两年中发挥了重要协调作用,取得了一些重大并且具体的成果,如在对金融监管部门建章立制,以及改革国际货币基金组织并为其融资等方面,但这些成功是有限的。从匹兹堡峰会以来,随着全球经济的缓慢复苏和欧元区的不断动荡,G20 成员国之间政治、经济利益分歧增大,各方很难达成一致。多伦多峰会、首尔峰会、戛纳峰会和洛斯卡沃斯峰会只在

一些问题上达成了原则性共识,只是不断重复危机期间各国在国际金融体系改革问题上形成的一致意见,在行动上鲜有突破,而圣彼得堡峰会几乎被叙利亚等政治议题绑架。G20 正处于一个从危机应对机制向全球经济治理机制的艰难转型之中。然而,G20 作为发达经济体与新兴经济体对话和合作的平台仍是其他国际机制所不能替代的。

(一) G20 应成为大国协调合作、相互学习的平台

G20 作为讨论世界经济的首要论坛,其前期几届峰会成功的关键是大国之间的合作和相互妥协,同舟共济,而不是损人利己、以邻为壑。从当前世界经济形势和世界各大经济体都专注于内部改革的情况来看,G20 不仅应该成为大国之间协调和合作的平台,而且应该成为大国之间相互交流改革经验、相互学习和相互借鉴的平台。在全球化背景下,各国经济体制、甚至政治体制的缺陷是此次金融和经济危机长期不能得到有效遏止的重要原因。但同样在危机中,有的国家就能很快摆脱了危机,较少受到危机的困扰,这说明它们的经济或政治体制确有可取之处。各国只有放弃意识形态上的隔阂,相互借鉴、取长补短才能在今后避免此类危机的发生。新兴经济体应该进一步提高市场透明度,发展并开放服务业;而发达国家应认识到市场这只“看不见的手”的局限性和政党政治的弊端。作为一个非正式的国际平台,G20 在各大国领导人相互交流治国理政经验方面具有独特优势。

(二) 推进国际金融体系改革将提高全球经济治理水平

国际金融体系改革是 G20 的优先议题之一。国际金融体系改革的进展将在一定程度上纠正世界经济格局变化与全球经济治理主导权仍由欧美国家控制的不协调局面。新兴经济体已经在国际金融危机中作出了相应的贡献,不断买进欧美国家大量政府债券,对国际货币基金组织进行增资以救助西方陷入危机的国家,并且新兴经济体在危机之中的经济增长有效避免了世界经济陷入整体衰退。欧美国家应该兑现自己在危机中的承诺,将国际货币基金组织和世界银行中多占的份额转给新兴经济体。只有如此,西方国家才能期望新兴经济体在将来全球经济治理中发挥更大的作用,作出更大的贡献。

同时,国际金融体系改革也是弥补 G20 有效性的有力手段。当前对于 G20 来说,能否真正启动国际金融体系改革是其恢复活力的关键。G20 作为讨论世界经济问题的首要平台,虽然仍有一些国家对其合法性抱有怀疑,但以 G20 国家占世界人口和世界经济的比重来看,无可替代。并且历届 G20 峰会基本都邀请一些国家或地区国际组织作为地区代表与会,在一定程度上弥补了其合法性不足的问题。对 G20 的存在和发展真正构成威胁的是其有效性问题。G20 作为一个非正

式国家组织,既没有秘书处,也没有自己的执行机构,G20形成的决议只能通过成员国自觉执行,或者通过国际货币基金组织、世界银行等国际组织贯彻执行。从这个方面讲,改革国际货币基金组织和世界银行的份额和投票权将提高G20的执行能力,增强其有效性。现在,很多欧美国家的学者对西方大国在新兴经济体应该获得与其经济分量相符的国际地位方面认识的太晚深感惋惜,认为在G20中新兴经济体应受到平等对待。³但遗憾的是,国际货币基金组织的其他重要股东都已经批准了这项改革计划,只有美国仍在坚持反对,使得国际货币基金组织改革陷入困局。美国的行为引起许多国家、许多人士的不满,国际货币基金组织总裁拉加德甚至威胁将来可能把国际货币基金组织总部从华盛顿迁至北京,因为中国在世界经济中的影响力变得越来越强(ECNS 2014)。

(三) 促进国际贸易将推动世界经济可持续发展

反对贸易保护主义是G20一直在发挥比较有效作用的几个领域之一。但G20反对贸易保护主义的努力并没有消除世界上的贸易保护主义,特别是对于欧盟这样一直没有恢复经济增长的地区来说,贸易保护主义经常成为它们的政策选项。当然,许多欧盟成员国已经认识到贸易保护主义的弊端,对欧盟针对中国等新兴经济体的贸易保护主义措施表示反对。而像冰岛、瑞士等一些非欧元区的欧洲国家与中国签订了自由贸易区协定。从理论上讲,对于实现贸易保护主义的国家或地区可以进行投资以规避保护主义壁垒。中国等新兴经济体也确实拥有大量外汇储备需要寻找投资市场和获取更高的技术,而吸引外来投资是欧美国家摆脱债务危机、创造就业的有效途径,但中国等新兴经济体作为债权国,它们在欧美的海外资产和产业的安全性没有切实的保障。

除贸易保护主义外,对世界经济可持续发展产生不利影响的可能还有一些排他性的跨区域投资和贸易安排,如“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”(TPP)和“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)之类,有可能形成新一轮没有新兴市场国家参加的,甚至针对新兴市场国家的全球规则谈判,以抗衡新兴市场国家崛起,抢占后危机时代国际规则的制定权(陈凤英 2013)。针对这种情况,有些西方学者也忧心忡忡,世界银行前行长、彼得森国际经济研究所资深客座研究员罗伯特·佐利克呼吁世界贸易组织继续推动贸易自由化和多哈回合谈判。他认为,与国际货币基金组织、世界银行等国际组织一样,世界贸易组织也应继续推动多边主义现代化进程,以体现全球经济格局的变化和发展中国家日益增加的影响力。如果多哈回合谈判停滞不前,世界贸易组织存在被双边和区域贸易协定边缘化的风险。过去几年的经济复苏更多是由于财政和货币政策的推动,而贸易将是推动未来世界经济可持续复苏的关键(中评网 2013a)。

2013 年底,世界贸易组织第九届部长级会议在印度尼西亚巴厘岛达成旨在简化贸易的一揽子协议,标志着历时 12 年的多哈谈判终于取得突破性的成果。但巴厘岛一揽子协议不是一个结束,而只是一个开始,因为贸易便利化只是贸易自由化的一个基本程序。贸易自由化的核心是市场的开放。市场的开放才是贸易自由化的谈判中矛盾和摩擦的焦点。G20 作为世界主要经济体的对话平台,作为一个协调各国利益的机制,在多哈回合谈判方面应积极发挥推动作用。甚至,既然美国建立 TPP 和 TTIP 的最终目的是达成一个全球性的高标准自由贸易协定,则 G20 应鼓励美国等国家将 TPP 和 TTIP 等地区性或跨地区投资和贸易安排拿到 G20 这一讨论世界经济问题的主要平台中进行讨论,这将会激励多哈回合谈判取得进展。

四、影响 G20 发挥作用的主要因素

虽然 G20 在解决世界经济面临的根本矛盾方面可以发挥重大作用,但大国之间的合作,尤其是西方国家对新兴经济体的态度将决定 G20 在多大程度上发挥作用。

(一) 中美合作是 G20 发挥作用的有力保障

对于 G20 在过去几年成就不太显著的原因,有人认为是由于中美两国关系紧张所致。虽然中美两国的矛盾并不是 G20 失去动力的主要原因,但中美两国间的和平共处与合作是世界经济发展与安全稳定的必要保障,中美之间的合作和默契确实是 G20 能够达成协议必不可少的条件。在后金融危机时代中,全球性问题的解决需求与公共产品供给之间的差距更进一步加大,没有任何一个国家能够单独应对今天全球经济和政治形势的挑战。对于美国来说,改革国际金融机构是美国行政部门在全球经济治理问题上的政策优先,包括国会在内的美国政府也应该认识到改革国际金融机构是其继续保持在国际金融领域主导地位的必要条件。如果美国不积极主动推动国际金融体系改革,那么新兴经济体就不得不成立金砖国家发展银行之类的金融机构,美国就更难以在国际金融体系中发挥主导作用。但美国认为按照经济规模衡量,其国际货币基金组织和世界银行中的代表性相对偏低,而欧洲国家的代表性偏高,所以美国力图促使将欧洲国家的代表性降到合理水平。中美双方都认识到,加强在 G20 中的合作,对于中美两国来说,既可以起到巩固 G20 地位的作用,又可以为两国发展新兴大国关系提供机会。中美双方学者都认同,为维护 G20 的可信度,G20 必须实现已经作出的承诺,包括完成 2010 年达成一致的国际金融体系改革(China Institutes of Contemporary International Relations 2013)。事实上,现在已经有美国学者更进一步呼吁在国际货币基金组织

给予中国与美国同样的否决权(中评网 2013b)。习近平主席和奥巴马总统在南加州“阳光之乡”的会面表明,中美都已意识到,如果不走合作的道路,两国都会面临太多问题。通过安排这场会面,两国都承认,中美交往的基本游戏规则发生了变化(钱斯 2013)。当前,中美两国都需要正视这一现实。中国理应在国际社会主动承担更多的义务,但同时也需要着力消除中美双方在“中国责任”上的认知差距,让世界了解中国在承担国际义务的能力方面的有限性;美国方面则需要学会不再以一种高人一等的目光看待中国,正视中国力量客观发展的现实,尤其需要在其主导的国际体系中为中国释放更大的制度空间。即在现存体系内,美国要向中国“分享权力”(sharing power),中国要为美国“分担责任”(sharing responsibility)(金灿荣,段皓文 2014)。

(二) 西方国家平等对待新兴经济体是 G20 成功的关键

另一个很多学者担心将导致 G20 运作不灵的问题是 G20 中可能会形成“小集团”(caucus)。在 G20 中,既有 G7 成员国,也有“金砖国家”成员,许多学者担心这些国家将会形成两个对立的“小集团”,从而影响 G20 正常作用的发挥。实际上,金砖国家在政治经济体制、文化背景和意识形态方面差别很大,它们之所以团结起来,主要目的有二:一是促进包括国际金融体系改革在内的全球治理改革;二是加强南南合作,包括新兴经济体与广大发展中国家的合作。如果 G20 能够解决国际金融体系改革的问题,金砖国家在国际货币基金组织和世界银行中的投票权得到增加,它们没有理由结成“小集团”阻碍 G20 发挥正常作用。相反,它们会积极履行自己的国际责任。反倒是 G7 有可能成为 G20 中的“小集团”。G7 作为一个国际组织已经丧失了过去的影响力,单凭 G7 几乎已经不能解决任何全球性政治和经济问题。但这些国家拥有共同的价值观,在维护其在现行国际秩序中的既得利益方面具有共同利益,这是日本、美国等国家刻意强调的一个方面。在乌克兰危机之后,G7 好像恢复了作为一个西方政治组织的活力,要对俄罗斯进行经济制裁,并且扬言阻止俄罗斯参加 G20 峰会,这是一种非常恶劣的行为。事实上,G20 大多数的议题都是由 G7 国家提出的。因此,将来 G20 中会不会形成 G7 和金砖国家两个对立“小集团”的关键是西方发达国家能否放弃其居高临下的姿态,平等对待新兴经济体。2014 年澳大利亚布里斯班 G20 峰会将提出世界经济全面增长策略,促进对基础设施的投资和自由贸易是其中的重要内容(AM 2014)。西方国家是否将公平对待中国等新兴经济体对发达国家基础设施的投资,以及美国等西方国家是否会与新兴经济体平等谈判 TPP 和 TTIP 等问题将是一个重要的标志。

注释

1. 数据为作者计算得出,原始数据来自 ECONOMY WATCH,参见 <http://www.economy-watch.com/economic-statistics/year/2013/>; <http://www.economywatch.com/economic-statistics/year/2018/>。(Economy Watch, 访问时间:2014年6月30日)
2. 作者与国务院发展研究中心世界发展研究所副所长丁一凡教授的谈话。
3. 作者与美国战略与国际问题研究中心(CSIS)Simon Chair in Political Economy 主任 Matthew P. Goodman 的谈话。

参考文献

- 陈凤英(2013):《美欧欲借 TTIP 构建“经济北约”》,载《人民日报》6月20日。
- 金灿荣、段皓文(2014):《当前中美关系的问题与出路》,载《国际观察》2014年第1期。
- 林跃勤、周文(2011):《新兴经济体蓝皮书·金砖国家经济社会发展报告(2011)》,北京:社会科学文献出版社。
- 罗兹,威廉(2013):《贸易保护主义:地缘政治的“火药桶”》,载《中国经济周刊》6月17日, http://paper.people.com.cn/zgjzk/html/2013-06/17/content_1257759.htm。
- 皮林,戴维(2014):《安倍“乱箭齐发”》, <http://www.ftchinese.com/story/001056841?ccode=2g139004>。(访问日期:2014年6月30日)
- 钱斯,贾尔斯(2013):《习奥会将产生多重的历史分量?》,英国《金融时报》中文网, <http://www.ftchinese.com/story/001050953?page=1>。(访问日期:2013年6月18日)
- 亚太财经与发展中心(2013):《IMF:全球经济三速复苏》, http://afdc.mof.gov.cn/pdlb/yjcg/201304/t20130425_843171.html。
- 张季风(2014):《日本经济患上“疲劳症”》,载《人民日报》6月26日22版。
- 中国证券报(2014):《全球经济呈现“三速复苏”》, http://www.fjshen.com/money/2014-03/10/content_13656379.htm。(访问日期:2014年3月10日)
- 中评网(2013a):《美智库专家建议给中国 IMF 否决权》, <http://www.zhgp.com/doc/1025/7/7/8/102577826.html?coluid=0&docid=102577826>。(访问日期:2013年6月12日)
- 中评网(2013b):《专家呼吁从七大贸易协定入手推动多哈回合谈判》, <http://www.zhgp.com/doc/1025/8/2/3/102582311.html?coluid=10&kindid=253&docid=102582311&mdate=0615113845>。
- 朱民(2012):《全球经济格局形成三大板块,发展中国家经济总量将占半壁江山》, <http://www.csstoday.net/Item/14836.aspx>。(访问日期:2012年5月29日)
- FT社评(2014):《美国复苏经不起折腾》, <http://www.ftchinese.com/story/001056965#adchannelID=1300>。(访问日期:2014年6月27日)
- AM, Mike Callaghan(2014), “The G20 needs a growth strategy,” 13 February 2014, <http://www.lowyinstitute.org/publications/g20-needs-growth-strategy>.
- China Institutes of Contemporary International Relations, the Center for American Progress,

- and the Stanley Foundation (2013), "US-China Study Group on G-20 Reform: Final Report," February 13, 2013.
- ECONOMY WATCH(2013), "Econ Stats: The Economic Statistics and Indicators Database," <http://www.economywatch.com/economic-statistics/>.
- ECNC(2014), "Lagarde says not surprised to see Beijing-Based IMF," <http://www.ecns.cn/cns-wire/2014/06-12/118791.shtml>.
- Ohmae, Kenichi, Triad Power(1985), "The Coming Shape of Global Competition," *Foreign Affairs*, Fall, pp.175—178.
- United States Government Printing Office(2013), *2013 Economic Report of the President*, Washington.
- Wheatley, Jonathan and Garnham, Peter(2013), "Brazil in 'Currency War' Alert," <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/33ff9624-ca48-11df-a860-00144feab49a.html#axzz2Wp6RTugr>.

第三章

国际金融机构改革

B.L.潘迪特

一、引言

在过去三十年来,世界银行、国际货币基金组织(IMF)和跨国公司大力推动投资和金融的全球化,并说服世界各国政府消除投资贸易壁垒。电信和计算机技术的进步使得闲置的投资资金在任何时候从全球各地寻求更高回报成为可能。全球市场的扩张步伐十分迅速,这种扩张催生了世界各地市场的繁荣。但是,经济全球化进程快于国际金融和货币体系的发展步伐。此外,国际金融危机暴露了国际金融治理及其基本架构中的软肋。

本章将探讨国际金融机构改革中所涉及的问题。国际货币基金组织的首要任务就是维护国际金融体系稳定,国际货币基金组织运作改革的具体细节正在斟酌。我们尤其应该讨论始于2008年的全球金融危机,以及二十国集团(G20)作为潜在的、指导国际金融架构改革的组织的作用。国际货币基金组织是致力于维护全球金融稳定的国际金融监管部门,然而事实一次又一次地证明了该机构在金融危机面前的无能为力。1997—1998年爆发了亚洲金融危机,2008年又出现了全球金融危机,人们对最近的这两大危机开展了深入的研究,证明了国际货币基金组织无法成功应对这些危机的事实。

本章分析了三个相互关联的问题。第一,在国际金融机构的运作中,目前存在哪些问题?第二,如何对这些机构进行改革,才能使其更好地应对金融危机?第三,G20峰会在激励成员国政府进行财政改革方面能够发挥怎样的作用?作为一个正在崛起的全球经济大国和二十国集团的重要成员,中国对于布雷顿森林体系改革是怎样设想的,如何进行改革才能让它们促进和维持全球金

融稳定？在详述这些问题之前，让我们了解一下政府如同社会机构那样干预市场的基本理念。

二、金融危机、市场和政府

世界上没有两次完全一样的金融危机。然而，它们也有共通之处。在所有金融危机中，流动性过剩总是打头阵，紧接着在某些行业中出现疯狂的投机活动、经济出现泡沫和市场暴跌。

市场服务于商品的贸易与交换。正如沈联涛(Sheng 2010)所指出的，成功的市场有三项重要特征：保护产权；低交易成本；高透明度。市场是相互联系的网络，随着越来越多的网络的发展，市场变得更加复杂。一个细分市场上发生的冲击很快地传递到其他市场，造成蔓延。从本质上来说，金融市场是股票、债券和衍生产品的交叉式网络交易，这种蔓延非常迅速。

新自由主义经济理论认为，市场是具有自我组织功能的社会机构。但是正如沈联涛(Ibid.)强调的那样，政府是市场上的主要合作伙伴，因为它负责监管和保护财产权利。正是出于这个原因，治理的好是通过市场取得经济上成功的重要保障。只有良好的治理才能成功引导经济闯过经济危机的惊涛骇浪。但这并不意味着人们已经就政府在市场经济中的作用达成了共识。

在1989年柏林墙倒塌后，尤其是20世纪90年代初以后，位于华盛顿的三大机构——世界银行、国际货币基金组织和美国财政部就世界经济治理达成共识，这也就是所谓的“华盛顿共识”。华盛顿共识包括十条政策措施建议。具体如下：

1. 保持稳健的财政纪律；
2. 取消补贴，把政府开支的重点转向基础设施和文教卫生；
3. 开展税制改革，促进公平，奖励企业；
4. 利率市场化；
5. 贸易自由化，降低关税、开放市场；
6. 开放国际资本流动，特别是外商直接投资；
7. 对国有企业实施私有化，放松政府的管制；
8. 实施汇率市场化；
9. 放开金融市场，仅实施审慎的监管；
10. 保护私人产权。

然而，诺贝尔经济学奖得主、世界银行前首席经济学家——约瑟夫·斯蒂格利茨(Stiglitz 2003)指出，包括那些东亚国家在内的世界上最成功的国家并没有遵循这一战略，政府在推进教育、资本形成和技术进步上发挥着积极作用。

中国财政部副部长楼继伟表示,华盛顿共识混淆了理想结果和过程。华盛顿共识阐述的放手做法描述的是一个理想的情况,但并未阐明如何让一个经济体不再需要国家干预措施的过程。另外,“一刀切”的做法也是不符合逻辑的。从1994年的墨西哥危机,到1997—1998年的亚洲金融危机,再到2008—2013年的全球金融危机,都是华盛顿共识失败的有力证据。《全球金融发展报告(2013年)》显示,在全球金融危机发生后,世界银行似乎更加明确地强调国家在金融中的作用。世界银行指出,国家在金融领域发挥着至关重要的作用,它需要对该领域实施强有力的审慎监管、确保良性竞争、加强金融基础设施的建设。世界银行还设想,国家可以帮助发展当地货币资本市场和长期融资,并在医疗金融和养老金计划中扮演重要的角色。

三、国际货币基金组织改革——2008年后的全球金融危机

学术界对2008年全球金融危机开展了大量的研究工作。格林斯潘(Greespan 2010)、莱因哈特和罗格夫(Reinhart and Rogoff 2009)、斯蒂格利茨(Stiglitz 2010)、克鲁格曼(Krugman 2009)、拉詹(Rajan 2010)、沈联涛(Sheng 2010)、印度储备银行(Reserve Bank of India 2010)、雷迪(Reddy 2010)和潘迪特(Pandit 即将付梓)的报告就是其中的一些代表。一些研究深入分析了国际货币基金组织在全球金融危机中的作用,同时还注意到该组织在运作当中的缺陷。首先,我们应着眼于危机前国际货币基金组织运作中出现的一些结构性问题。随后,我们将讨论国际货币基金组织在危机后进行的一些改革。最后,我们将探讨G20在指出困扰国际货币基金组织的突出问题,以及其在提供改革方案方面所发挥的作用。

(一) 国际货币基金组织: 一些结构性特征

在评估国际货币基金组织在解决国际问题上发挥的作用时,我们必须考虑到该组织的一些结构性特征。首先,国际货币基金组织不是中央银行旗下的银行。第二,中央银行和其他国内金融监管机构通常不愿与国际货币基金组织分享监督私营部门资金流动的权力。第三,国际货币基金组织设立的初衷是为了执行固定汇率制度。因此,国际货币基金组织原来的工作重心在于监控汇率是否与一个经济体的外部地位和国内基本面同步。第四,在20世纪80年代中期之前,资本流动仅限于政府账户层面,同时在全球层面,外汇资源是稀缺的。由于民间资本无法在国家间流动,因此这种资金流动是不存在的。因此,国际货币基金组织先前的运作属于瓦尔拉斯思维定式,侧重于价格或汇率及其失调,同时假设数量或资本流动在没有任何重大中断的情况下,会自动调整到均衡水平。第五,金融已经

实现了全球化,但治理仍然停留在国家层面上。如果治理实现全球化,这种不对称问题将可以得到完美的解决。另外,国际货币基金组织运作需要进行综合改革。实现治理全球化不能依靠必须保障社会福利的个别政府,而是要依靠完全以利益为导向的跨国企业。

除了结构上的问题,国际货币基金组织的运作也面临严重的局限性。与巨大的外国私人资本流相比,国际货币基金组织可用的外汇储备是有限的。

(二) 份额和投票权

国际货币基金组织的资金来源于成员国认缴的款项。当一个国家加入国际货币基金组织后,该组织将分配给它一定的初始份额,这个额度与在规模和特点上相似的现有成员国的额度一样。国际货币基金组织使用份额公式来评估成员国的相对地位。目前的份额公式是国内生产总值(权重 50%)、开放性(权重 30%)、经济可变性(权重 15%)和国际储备(权重 5%)的加权平均值。国内生产总值指标由 60%的市场汇率和 40%的购买力平价汇率组成。在该公式中,压缩系数减少了份额计算中的离差。份额在国际货币基金组织的账户单位 SDR(特别提款权)中确定。

成员国的份额决定三项重要事情。

第一件事是成员的认缴额,也就是成员国向国际货币基金组织认缴的最高金额。认缴额必须在加入时全额支付。25%的认缴额需以特别提款权或其他被广泛接受的货币进行支付。剩余认缴额应以成员国本国货币进行支付。第二件事是成员国在国际货币基金组织决策过程中享有的投票权。国际货币基金组织成员的投票权由基本投票权加上认购的每 10 万特别提款权折算的额外一个投票权组成。2008 年国际货币基金组织将基本票数固定为总票数的 5.502%,这相当于 2008 年之前的水平的三倍。由成员国的份额决定的第三个重要的事情是融资额度。成员国在该组织融资的上限是基于该成员国的份额。根据备用协定和扩展协定,成员国每年最多可以从该组织获得相当于其份额 200%的贷款,累计不超过 600%。特殊情况下,融资额度可以更高。

当前,国际货币基金组织成员国以份额为基础的投票权出现了严重的问题。美国拥有 17%的投票权或份额,这赋予其在该组织决策过程中行使否决权的权力。因此,如果没有得到美国国会的批准,国际货币基金组织就不能实施改革。尽管新兴市场经济体和一些发展中国家经济高速增长,但是他们的份额并没有得到修改。如果份额得到修改,金砖四国的投票权和份额将会增加,这就相应减少欧洲的投票权和份额。事实上,欧洲国家所占比例过高。鉴于近年来欧元区出现的问题,欧洲国家一直是国际货币基金组织援助的主要受益者,这主要归因于未

修改的份额和投票权。巴西和西班牙也有类似的投票权,尽管西班牙的经济规模还不及巴西的三分之二。

一般而言,成员国的份额每五年修订一次。第十四次份额总检查已于2010年12月完成,并提出了五条建议:一是将份额翻倍,将2385亿特别提款权提高到4770亿特别提款权;二是将超过6%以上的份额从过度代表的成员国转移给代表不足的成员国;三是将超过6%以上的份额转移给有活力的新兴市场经济体;四是重新调整份额,提出中国应拥有第三大份额,巴西、中国、印度和俄罗斯应是十大股东之一;五是为最贫穷的成员国保留份额和投票权。

2014年3月25日,国际货币基金组织总裁克里斯蒂娜·拉加德(Christine Lagarde)就国际货币基金组织的治理改革与份额发表了一份声明。她表示,她对美国国会没有采取必要的立法措施允许国际货币基金组织立即实施这些重要改革表示失望。她还表示,这些改革既能增强该组织响应成员国的需求的能力,还有助于其治理面对动态的成员国关系时更具代表性。

为了使第十四次份额总检查中增加的份额生效,除了需要采纳提议的执行委员会改革修订案,还需要获得占总份额70%以上(2010年11月5日)的成员国的同意。截至2014年6月19日,占总份额79.43%的160个成员国已经同意了增加份额。

然而,为了使针对执行委员会提出的改革修正案生效,要求该组织188个成员国当中的五分之三,也就是占总投票权85%的成员国的同意。截至2014年4月23日,占总投票权76.97%的145个成员国已经接受了这个修订案。然而,奥巴马政府不能在国会获得通过国际货币基金组织的份额修改案所需的多数票,因为共和党在众议院占多数席位。这就是美国国会议员的强硬态度导致国际货币基金组织无法实施其份额修改决定的来龙去脉。鉴于美国2014年11月举行的国会选举,美国政府在未来短时间内将更难就国际货币基金组织的份额修改和治理改革获得国会的批准。

(三) 国际货币基金组织的监控职能

国际货币基金组织的一项核心活动是监控,也就是监控全球区域和国家经济,从而评估正在实施的政策是否符合相关国家的利益,以及它们是否符合国际社会的广泛利益。国际货币基金组织在《世界经济展望》《全球金融稳定报告》和《区域经济展望》等报告中发表了此类分析。国际货币基金组织第四条中针对成员国的双边监督一般一年执行一次,不仅评估汇率、货币、财政和金融政策,还评估风险和脆弱性。

2007年6月,监控政策转而着眼于监控一个国家的政策是否能够促进外部稳

定,涵盖汇率、货币、财政和金融政策和风险评估。金融部门评估计划(FSAP)于1999年5月启动,是国际货币基金组织和世界银行联合开展的项目,该计划试图找出一个国家金融体系的优势和缺陷,以确定一个国家的关键危险源的管理方式。2008年全球金融危机将宏观金融部门问题纳入该组织的监控计划范围内。

国际货币基金组织的监控结果屡次出错,导致其颇受诟病。例如,2007年7月11日《美国监控第四报告》指出,“核心的商业银行和投资银行都拥有健全的财务状况,系统性风险较低”。2007年8月,美国房地产市场发生次贷危机,显然证明国际货币基金组织的监控报告并不可靠,巨大的国际宏观经济失衡导致2008年全球金融危机,但它在此之前未发出任何警告。因此,它的监控是失败的,既未能很好地评估潜在风险,也未能警告可见系统性风险。

四、国际货币基金组织的后危机时代政策措施

全球金融危机之后,国际货币基金组织采取了一些重要的政策举措:

(1) 国际货币基金组织更新了贷款发放的限制条件,使之更有针对性地考虑借款国的不同政策和基本面。尽管结构性改革对于国际货币基金组织计划仍然是不可或缺的,但不服从结构性改革的国家将不再需要获得正式的弃权声明书。

(2) 灵活信贷额度(FCL)已经扩展到基本面良好且能够很好地执行政策的国家。2010年8月以后,贷款的期限和可用的信贷额均有所提高。独立的防范信用额度(PCL)是针对经济政策稳健但不能满足灵活信贷额度的较高要求的成员国设立的。目前,与独立的防范信用额度相比,灵活信贷额度适用于更多的成员国。

(3) 备用协定得到修改,它是一种在危机期间广泛使用的提高国际货币基金组织的信贷额度的协定。

(4) 非减让性贷款额度增加了一倍。

(5) 贷款成本计算及其到期结构得到了简化。

(6) 结构性限制条件针对低收入成员国进行了改革。国际货币基金组织主要向低收入国家提供两种财政援助。低息贷款通过减贫增长贷款计划(PRGF)和外部冲击贷款计划(ESF)发放。相同计划和多边债务减免计划下的重债穷国将进一步得到债务减免。这些资金来自成员国的认缴额,而非他们的份额。2009年7月,国际货币基金组织批准了对优惠贷款计划进行意义深远的改革,其中减贫增长贷款—外部冲击贷款信托基金将被减贫增长贷款计划取代。在特殊情况下,该组织向低收入国家提供无息贷款以帮助其应对危机。当减贫增长贷款计划的所有往来账放款人和双边补贴出资人同意开展这些改革,并且国际货币基金组织的资金实际上有所增加的时候,这些改革将开始生效。

(7) 国际货币基金组织已经计划大幅增加其资金来源。根据双边借款协定,日本、欧盟、挪威、加拿大、瑞士、美国、韩国、澳大利亚、俄罗斯、中国、印度、新加坡和智利都已同意向国际货币基金组织提供资金。

(8) 2010年9月,金融稳定评估计划(FSAP)正式启动。对于金融部门在系统中处于重要地位的国家,该计划已经被列为国际货币基金组织的强制监控内容。金融稳定评估计划共确定了25个成员国为评估对象,规定每五年开展一次评估。金融稳定评估计划有三个要素:评估短期内主要风险对宏观金融稳定的潜在影响;根据国际标准评估一个国家的金融稳定政策和金融监管水平;以及评估当局管理和解决金融危机的能力。

五、G20在促进国际金融稳定中的作用

G20是20个主要经济体的财政部长和中央银行行长进行对话的一种机制,包括G8(美国、日本、德国、法国、英国、意大利、加拿大和俄罗斯)和十大新兴经济体(中国、印度、巴西、印度尼西亚、墨西哥、韩国、土耳其、沙特阿拉伯、南非和阿根廷)。欧盟和澳大利亚也包括在内。在发生亚洲金融危机后,加拿大总理保罗·马丁提议设立G20,1999年9月G20对话机制正式启动。第一次G20峰会于1999年12月召开,目标是促进国际金融稳定。全球金融危机重创全球经济,2008年9月美国雷曼兄弟公司分崩离析,2008年11月首届G20首脑峰会在华盛顿召开。2009年9月,G20首脑峰会宣布取代G8首脑峰会。¹这个新的全球治理平台将致力于解决国际经济问题。第八届G20峰会2013年9月在俄罗斯举行,第九届峰会于2014年11月在澳大利亚举行。

G20促进健全性法规管制及强化透明度工作组建议,国际货币基金组织和世界银行共同实施的计划——金融部门评估计划,以及国际货币基金组织第四条磋商规定应该被用来监控系统性风险和金融稳定性。宏观审慎工具必须与全球协调机制一起部署,以便发现其他国家的溢出效应。有关当局可以通过评级机构,响应在做法上和程序上的变动,或者妥善处理利益冲突,与评级机构的监管部门共享信息。G20成员应承诺实施金融部门评估计划,并公布其结论。

G20加强国际合作和促进金融市场诚信工作小组建议,侧重于监控的国际货币基金组织和侧重于标准制定的联邦技术规范局应加强合作,进行早期预警演习(EWE)。2009年的国际货币基金组织春季会议,开展了试验性早期预警演习。

G20峰会定期举行。每次G20峰会的议程总是以三大核心重点议题为基础的,也就是全球经济增长;推动金融稳定;以及国际金融机构的治理改革。G20峰会已经在如下方面取得显著的成就:

- 高级别协调应对金融危机:反对贸易保护主义;协调财政刺激措施;减少新兴经济体的财政赤字;国际货币基金组织被指定负责评估政策对其他国家的影响。
- G20 已经开始努力将国际货币基金组织和世界银行的投票权转移给发展中国家,以反映他们在全世界国民生产总值中的份额。
- G20 正在努力加强国际金融监管。金融稳定论坛(FSF)1999 年根据 G7 的建议设立。在 2008 年 11 月的 G20 峰会上,会议决定扩大金融稳定论坛的成员数量。这就是金融稳定理事会(FSB)成立的缘由。金融稳定论坛有三大宗旨。第一,加强其作为国家主管部门、标准制定机构和国际金融机构的机制的有效性;第二,解决容易打击金融稳定的缺陷;第三,制定和实施强有力的监管监督等方面的政策。
- G20 峰会已经成为定期举办的年度峰会,会上描绘了未来针对国际经济问题的行动蓝图,评估此前峰会作出的各项决定的实施进度。
- 根据 G20 的倡议,各国正在将金融衍生产品、对冲基金和离岸金融中心的影子银行业务列入金融监督范围内。

(一) 对 G20 的评价

谈到对 G20 的评价,有学者(Y.Tiberghien and X.Hongcai 2013)表示,尽管 G20 的成立宗旨是为了促进各国协调一致地应对全球金融危机,现在该集团已经逐渐演变成国际社会协调经济决策的对话机制。国际经济环境并不利于 G20 的形成。正如前述两位作者的评价,在 2010 年以后,全球经济的强劲复苏削弱了各国的紧迫感,不足以促进各国团结起来或提高其安全感。欧债危机的乌云笼罩着全球经济,造成了更多的不确定性。贸易保护对国际经济构成了威胁。不平衡的复苏和全球失衡正在威胁 G20 倡议下的全球合作。

G20 在采取措施推动国际经济合作上面临诸多挑战。第一个挑战是如何协调国家利益和全球利益。富有的发达国家和新兴经济大国之间始终有利益冲突。第二个挑战是,G20 缺乏权威和制裁力量。此外,自从 2008 年全球金融危机爆发以来,世界秩序一直是多极的,国际金融架构出现了多个新兴经济体,但是美元仍将占主导地位。截至 2011 年,85%的国际贸易使用美元作为交易货币,61%的国际储备为美元储备。

(二) 金融改革和 G20 的作用:中国的看法

长期以来,中国被排斥在国际金融体系之外。1979 年,中国加入了国际货币基金组织和世界银行。最初,世界银行在中国是相当成功的。然而在 1997—1998 年的亚洲金融危机中,国际货币基金组织则被证明无法帮助东亚国家走出危机。

中国认为,尽管东亚经济体遵循了华盛顿共识,亚洲金融危机还是发生了。2011年底,中国现代国际关系研究院、美国进步中心和斯坦利基金会成立了一个研究小组,目的是评估 G20 在中美双边关系中的作用,并就如何增强 G20 的作用建言献策。

该研究小组将 G20 视为解决全球主要挑战的重要论坛。2008 年全球金融危机爆发后,G20 倡议中国、美国和其他大国应联手控制危机带来的不良影响。在早期取得一些成功后,G20 似乎后继乏力。也许是期望过高导致了冷嘲热讽。不过,G20 也有自身的优势,G20 峰会以相对非正式的方式寻找重大国际经济问题的解决方案。中国参加了所有的 G20 峰会。2008 年 11 月,中国国家主席胡锦涛出席了在华盛顿举办的第一届 G20 峰会。胡锦涛在演讲中概述了中国的策略,提出了三点主张:首先,对国际金融体系进行全面改革;其次,促使各国利益之间的利益平衡;最后,对国际货币和金融体系实施卓有成效的改革。中国副总理王岐山和央行行长周小川简要地介绍了中国的政策,并强调 G20 应侧重于发展中经济体的利益。中国的财政部副部长李勇认为,G20 应该注意发展融资,推进国际减贫活动。此外,李勇认为,国际贸易和经济合作应进一步深化,G20 能够在实现这一重要目标上发挥决定性作用。

六、世界银行改革

世界开发复兴银行(IBRD),通常称为世界银行,成立于 1944 年,通过开发基础设施和帮助企业发展,从而重建遭战争蹂躏的经济体。成立 70 年来,世界银行广泛地努力实现两个长期目标:第一,结束极端贫困,第二,促进共同繁荣。该银行为发展中国家的教育、医疗和基础设施等部门提供低息贷款、无息信贷和赠款。

此处既不会评价世界银行的巨额开发融资,也不会概括不同思想流派建议的各种世界银行改革方案。世界银行表示,多项与包容、创新、效率、效益和问责制有关的改革正在进行中。

在 2008 年全球经济危机发生后,世界银行估计有一亿人被迫返贫。其次,金融危机使捐助国修改了他们的援助政策。发生这些变化后,世界银行有必要研究运作中的问题,并给出潜在的改革建议。戴维·沙曼(Shaman 2010)指出,截至 2010 年,有超过 15 亿人生活在赤贫中。2002 年制定的“千年发展目标”将无法在 2015 年实现。按原计划,捐助国的援助要提高到捐助国国民总收入的 0.7%,这个目标同样没有实现,美国的份额只有 0.17%。

为什么世界银行不说服捐助国去试图消除贫困?首先,专家们称,世界银行的贷款还没有完全发挥作用。由于贷款组合表现不佳,这减弱了世界银行呼吁富

国提供更多援助的号召力度。其次,借款国发现世界银行的贷款条件非常严格,一些借款国退避三舍。因此,与那些迫切需要发展资金的国家相比,新兴市场经济体从世界银行获得融资的项目更多一些。第三,捐助国、借款国和利益相关者等将世界银行视为具有保密文化、缺乏透明度和问责制的庞大组织。

2009年,墨西哥总统尔纳斯特·查迪约(Ernesto Zedillo)担任了世界银行内部治理改革委员会主席,该委员会提出了许多重要的建议。查迪约委员会建议,世界银行董事会的规模和组成应有所变更,董事会里运营事务专家应该有所增加。此外,公众访问董事会会议和文件的权限应有所增加。一个重要的建议是,新兴市场经济体和发展中国家必须获得更大的话语权和投票权。该委员会表示,项目评估不应在银行内部而应由外部机构执行。此外,该委员会表示,世界银行项目下的土地收购导致的拆迁安置问题值得关注。在一些项目中,拆迁安置涉及的人数众多。在南半球,拆迁是必要的,但是强制拆迁和征用土地的情况已经踩到了危险的红线。查迪约委员会指出,根据报道,许多项目造成人们不得不移居别处,但是它们的发展功绩是值得怀疑的。

戴维·菲利普斯(Phillips 2011)就世界银行组织结构改革提出了一个有趣的建议。菲利普斯说,21世纪的世界银行应提供公共产品。反过来看,人们能够界定交付那些产品所需的组织类型。显然,世界银行的组织结构需要重大简化。

七、结束语

在过去30年里,市场全球化进程比国际货币基金组织和世界银行等国际货币和金融机构的发展速度还要快。亚洲金融危机和全球金融危机已经暴露国际货币基金组织运作中的缺陷,这证明该组织不能通过监控发现危机迹象,更谈不上控制危机。G20及其首脑峰会的审议在帮助国际货币基金组织确定国际金融架构中的问题,以及提出政策措施建议方面起到了有益的作用。G20建立了金融稳定委员会,通过它来维持全球金融稳定。另一项重要举措是金融稳定评估计划。G20还敦促美国采取立法措施提高发展中国家在国际货币基金组织的份额和投票权。然而在早期取得一些成功后,G20似乎失去了它的魔力。不过,很显然,G20比G8拥有更广泛的基础。

世界银行是唯一同时致力于消除贫困和发展基础设施的全球性机构。然而它的运作中也有些问题,包括庞大的组织架构、缺乏透明度、世界银行项目导致的强行拆迁问题,以及“暗箱操作”项目评估。查迪约委员会的建议应当得到执行,G20峰会应采纳中国的建议,让G20负责监督用于扶贫的开发融资。

注释

1. 2008年11月,印度财政部长齐丹巴拉姆(P.Chidambaram)与印度总理曼莫汉·辛格(Manmohan Singh)一同出席了在华盛顿特区举办的第一届二十国峰会,在那之后,齐丹巴拉姆在新德里发表如下声明:“七国集团已经认识到,光靠他们不能解决所有问题。G20已经成为应对世界金融和经济问题的最重要论坛。”

参考文献

- Greenspan, Alan(2010), “The Crisis,” Brookings Papers on Economic Activity, Vol.1.
- Krugman, P.(2009), “How Did Economists Get It So Wrong?”*New York Times*, 6 September.
- Pandit, B.L.(forthcoming), *Global Economic Crisis and the Indian Economy*, New Delhi: Oxford University Press.
- Phillips, David(2011), *Reforming the World Bank: 20 years of Trial and Error*, Cambridge University Press.
- Rajan, Raghuram(2010), *Fault Lines*. Collins Business.
- Reddy, Y.V.(2010), *Global Crisis, Recession and Uneven Recovery*, Orient Black Swan.
- Reinhart, C. M. and Rogoff, K. S. (2009), *This Time Is Different. Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press.
- Reserve Bank of India(2010), *Global Financial Crisis and the Indian Economy*, Report on Currency and Finance 2008—2009.
- Shaman, David(2010), “The Global Economic Crisis and the Need for World Bank Reform. UN,” *Global Research*, 21 January.
- Sheng, Andrew(2010), *From Asian to Global Financial Crisis*. Cambridge University Press.
- Stiglitz, Joseph(2003), *Globalisation and Its Discontents*, India: Penguin Books.
- Stiglitz, Joseph(2010), *UN Commission Report*, Black Swan.
- Tiberghien, Y. and Hongcai, X. (2013), “The G20’s Role in Reform of International Monetary System—Present Record, Potential Scenarios,” *Global Summitry Journal*, Vol.2(June).
- World Bank(2013), *Global Financial Development Report: Rethinking Role of State in Finance*.

第四章

国际金融市场的监管^{*}

斯蒂芬妮·格里菲思-琼斯

一、引言

本章主要从稳定金融市场的能力角度探讨监管变革问题；毋庸置疑，金融行业应刺激、保护储蓄，有效引导储蓄进行生产性投资，为企业提供中长期信贷，满足家庭资金需求，从而服务于实体经济。同时，金融行业“不应伤害”其他经济部门，避免引发金融危机，破坏发展。本章将重点围绕后者展开论述。

虽然本章侧重国际约定的及发达国家推行的监管改革，但发达国家和发展中国家的金融体系息息相关，前者的危机对后者也会产生严重影响。例如，新兴经济体在2007年和2008年的全球金融危机（准确而言，北大西洋危机）中也遭受了冲击。本章将主要阐述金融稳定理事会（Financial Stability Board）在最近一次对二十国集团（G20）讲话中所列的其中三个重点监管改革问题：“巴塞尔资本协议框架、全球系统重要性金融机构（简称SIFI）的政策措施，以及影子银行”（FSB 2013a:7）。

《巴塞尔协议Ⅲ》约定并进一步建议通过国际协调的政策降低源自商业银行的金融崩溃风险。本章第一部分对这些政策以及旨在解决“大而不倒”问题（系统重要性金融机构）的政策进行了评估，即这些政策是否能够以及在多大程度上可以妥善解决系统性风险积累的主要来源。第二部分则针对危机后对“影子银行”类金融市场更为严格的监管，以“回购”市场为例，对监管的实际进展，以及打击

^{*} 感谢德国艾伯特基金会上海办公室和罗仁昌（Alexander Rosenplaenter）约稿，并感谢马希尔斯·谢尔曼（Matthias Thiemann）提出的宝贵意见，爱德华·格里菲思-琼斯（Edward Griffith-Jones）一流的研究协助。

“监管套利”的政策措施的效果进行了评估。所谓监管套利,指把金融活动转移到监管较为宽松的管辖区,或转变为监管较少的新型活动。发现监管套利是金融监管的一项重要职责。

本章试图回答以下问题,尤其以金融稳定为重:如何推行必要的改革确保金融服务实体经济的需求,使其成为良仆而非恶主?如何从可持续、普惠式发展和金融稳定角度落实改革措施?

二、背景

没有有效的金融体系,包括银行,市场经济就无法运行。

健康运行的金融市场(包括国内和国际市场)可发挥重要作用,推动普惠、可持续发展目标的实现。要扮演好这一重要积极角色,金融行业应鼓励、调动储蓄,提供低成本中介服务,引导储蓄流入有效投资,并帮助个人和企业控制风险。正因为上述对经济的深远影响,金融行业也应效仿医生这一职业,遵守“希波克拉底誓言”的一条关键原则——绝不危害其他经济部门。金融危机往往会导致财政、增长、就业和投资付出高昂的代价,因此,应该尽可能减少源自金融行业的危机,控制危机规模。

可以说,二战后很长一段时间,不论是发展中国家还是发达国家,金融行业都比较有效地发挥了上述职能。国内金融市场相对规模较小,监管较为严格,其中一个原因是在大萧条后各国出台了多项监管措施,包括《格拉斯—斯蒂格尔法》(Glass-Steagall Act),严格区分投资银行业务和商业银行业务,并对流动性提出了要求。此外,当时各国,尤其是发展中国家的资本项目相对较为封闭。

然而,决策者们开始担忧“金融上受到抑制”的体系不能以足够低的成本为重要的经济部门提供足够长时间的、充分的资金支持。“金融市场是有效的”这一理论推动了金融自由化(即放松或彻底放开监管),包括国内和对外的自由化。拉丁美洲于20世纪70年代末率先迈上了自由化的进程,但随之而来的是频繁的、代价沉重的危机。例如80年代拉美爆发了严重的债务危机,导致在这“失去的十年”,拉美的社会 and 经济发展萎靡不振。迪亚兹-亚力翰卓(Diaz-Alejandro 1985)当时就敏锐地总结:“告别了金融抑制,却迎来了金融危机。”发展中国家和新兴国家的危机越来越频繁,越来越多的国家卷入其中,例如东亚危机就牵涉多个成功的发展中国家。在新兴经济体中,似乎只有对自由化持更为谨慎态度的印度和中国没有爆发金融危机。有人认为,这些危机只是短暂问题,随着这些国家的金融市场日益成熟、深化(与发达国家,尤其是美国和英国,日益相似),问题自然迎刃而解。然而,这一观点最近遭到严重质疑:拥有全球流动性最强、最深的金融市场

的美国于 2007 年爆发了严重的金融危机,发达国家均遭受重挫,引发了全球金融危机,人们因此重新开始强调对国内和国际市场的监管以及审慎的自由化。

事实上,早在 20 世纪 60 年代和 70 年代,随着银行跨境业务日益活跃,各国监管者就已开始担忧他国金融体系对本国体系稳定性的影响,并因此于 1974 年成立了巴塞尔银行监管委员会(BCBS),作为国际协商银行监管的统一平台。

然而,非银行金融体系规模日益庞大,一方面为日益全球化的市场提供长期信贷和股权融资,与银行相辅相成,但另一方面也是银行金融中介服务的竞争对手(影子银行)。虽然各国的非银行金融监管部门间已有协调和合作[如国际证监会组织(IOSCO)、国际保险监督官协会(IAIS)等],但在 20 世纪 90 年代末的多次金融危机和金融体系近乎全面崩溃后,人们意识到国际金融体系仍缺乏总体监管。为解决这一问题,各国合作成立了金融稳定论坛(FSF)(2009 年后扩大为金融稳定理事会,2008 年其成员扩大为 G20 所有成员),其成员包括各国财政部、中央银行、主要监管部门以及主要的国际标准制定机构(如巴塞尔银行监管委员会)。

上述便是在最近一次全球金融危机爆发前夕全球金融体系的监管体制架构。巴塞尔委员会和金融稳定论坛是发达国家的发言人。此外,由于决策者普遍深信金融市场是有效市场,并对监管持怀疑态度,国际监管政策比较被动,其工作重点更多是促进发展中经济体和转型经济体金融市场向全球开放,而不是防范国际不稳定性的风险。但在 2008 年秋天,这一世界观突然成为了明日黄花:全球金融市场和机构运作失灵,G20(90 年代晚期危机后与金融稳定理事会一起成立的财长会议论坛)转变成为各国首脑探讨全球金融改革监管问题的平台。

国家、区域和全球层面纷纷出台各项举措稳定国际金融市场,降低未来(银行)危机爆发的概率,控制危机的规模,将其限制在公共预算可容忍的范围内。其中最重要的举措包括《巴塞尔协议》的修订(《巴塞尔协议 III》),美国 2010 年出台的《多德-弗兰克华尔街改革和消费者保护法》,以及欧盟的同类监管措施,尤其是《欧洲市场基础设施监管规则》(EMIR)下对衍生产品市场的监管。此外,美国和英国还尝试(未完全落实)把商业银行业务与投资银行及对冲基金风险更大的金融市场活动隔离开来。在 G20 指引下,金融稳定理事会针对影子银行开始着手制定更为严格的全球监管制度。

上述举措旨在解决危机前金融体系的主要缺陷:银行大而不倒,杠杆过高,资本金不足,激励机制鼓励其承担过高的风险(Admati and Hellwig 2013),金融体系整体的“顺周期性”,即经济繁荣期更容易获得信贷,而衰退期则更难获得信贷(Griffith-Jones and Ocampo 2010; BCBS 2011:5);其他问题还包括过度依赖短期

融资,金融体系日益复杂、不透明,例如影子银行规模日益壮大,在危机中拖累了实体银行体系(Gorton 2010, Gabor 2013)。

巴塞尔协议改革试图通过协调各国银行监管,制定全球统一的银行最低资本和流动性要求(本章仅探讨资本要求),解决上述问题。《巴塞尔协议Ⅲ》中大部分规定现已进入关键的落实阶段(BCBS 2013a: 12ff.),但金融行业仍希望在落实细则的编制过程中弱化这些规定,重新获得在谈判阶段丧失的监管优势。

三、降低源自银行体系的系统性风险

如何更有效地阻止银行过度承担风险,尤其是过度举债用于放贷(杠杆)已成为各方关注的重点。

(一) 杠杆过高和顺周期性

研究结果证明,银行的杠杆越高,过度承担风险的概率就越大(Perotti and Martynova 2012)。因此,在繁荣期降低过高的杠杆是提高金融体系稳定性的关键(所谓的“好的去杠杆”),只有这样才能避免危机时期“坏的去杠杆”:危机时期通过收缩信贷去杠杆,往往会放大亏损—银行资本金减少—信贷供应萎缩—反馈循环(Thiemann and Griffith-Jones 2014)。当前预防杠杆过高的主要监管手段是要求各银行的股本必须达到或超过银行总资产余额的一定比例。《巴塞尔协议Ⅲ》提高了核心资本要求,一定程度上迫使银行降低了杠杆。新的资本要求将于2019年全面生效,普通股股本(最纯粹的核心资本)最低应达到“风险加权”资产的4.5%;加上资本留存缓冲(见下文),则为7%。资本缓冲总额最低比率为10.5%(《巴塞尔协议Ⅱ》规定为8%)。除上述比例调整外,资本的定义标准也更为严格,提高了危机时期核心资本的可靠性。

不可否认,新的核心资本要求相较《巴塞尔协议Ⅱ》的规定有了进步,但这仅仅是提高核心资本长期斗争的第一步。我们不能因为讨论多高才是最优的股本要求这一问题而忽略了当前股本要求太低,应在《巴塞尔协议Ⅲ》的基础上进一步提高这一事实(Admati and Hellwig 2013;关于股本要求最激进的建议参见 Miles et al 2011)。提高核心资本要求不仅与风险加权资产的资本要求相关,还需要规定新的、简单的“杠杆比率”。

由于当前市场上风险加权资产的计量差异较大(BCBS 2013a:2),巴塞尔银行监管委员会在《巴塞尔协议Ⅲ》中提出了一个简单的杠杆比率。该比率不是风险加权资产计量的结果,而是简单设定为银行股本对其资产(贷款和持有的证券)面值的最低比率。这是正确的一步。这一措施使得银行更难同时操纵这两个杠杆指标,但简单的杠杆比率的重要意义在于这是一个真正具有约束力的限定条件。

巴塞尔委员会目前建议的3%的简单杠杆比率(一级核心资本对未加权资产)(BCBS 2013b)可能太低了。值得注意的是,美联储规定美国的杠杆比率为4%,而且正在考虑其委员丹尼尔·塔路罗(Daniel Tarullo)的建议,把全球系统重要性银行的杠杆比率提至6%。由此可见,全球最重要的银行监管者也认为目前的比率太过宽容。其中一个重要的政策问题是发展中国家应该在多大程度也在其国内银行监管中采用杠杆比率的办法,以及合理的杠杆比率应该是多少,从而平衡金融稳定与持续发展的需求。

此外,《巴塞尔协议Ⅲ》还包括了逆周期的元素,例如要求维持“资本留存缓冲”和“逆周期资本缓冲”等。当银行的贷款组合增长较快,导致其资本充足率接近监管最低要求时,可利用资本留存进行缓冲。之后,银行的利润必须首先用于恢复缓冲水平,而不能分配给股东或作为员工奖金。银行应在最低资本要求之上另持有2.5%的资本留存缓冲。

除了全球性的资本留存缓冲规定外,各国监管部门将根据国内信贷周期的分析规定本国的逆周期资本缓冲(BCBS 2011:57ff)。其目的在于通过在繁荣期要求银行增持股本来放缓信贷的增长,并在衰退期通过降低资本缓冲要求鼓励借贷。

此外,巴塞尔委员会还鼓励制定新的会计准则,允许前瞻性贷款损失拨备(BCBS 2011:5)。国际会计准则理事会(IASB)目前正在编制相关标准。其中关键在于美国会计准则和国际会计准则的一致性程度。危机爆发前,会计准则的差异就一直更好地协调审慎监管的主要障碍(Thiemann 2014)。

上述措施的主要作用是逆周期而行。允许各国监管部门根据国情调整资本要求是件好事。但相应地,各国对保持本国竞争力的担忧(如巴塞尔银行监管委员会成立初期)以及对经济增长爆发的抑制(Thiemann and Griffith-Jones 2014: op cit.)也是必须面对的问题。因此,理想状态下,这些国内的逆周期措施应为事前规则,如信贷扩张太快可适当收紧,但绝不能打折扣,只有这样才能避免监管者被金融利益或繁荣期的过度狂热所绑架。

(二)“大而不倒”

人们普遍认为,在这次全球危机中,主要的政府和中央银行除了出手救助大银行外别无选择;但下一次一定会不同。在这一问题上,金融稳定理事会已与巴塞尔银行监管委员会合作寻求扼制银行过度扩张的方法。其中一个策略是增加扩张的代价,消除银行家们确信一定能得到救助的理由。

存款保险和最后贷款人的协议间接为银行债务提供了补贴,而且银行规模越大,补贴越多,从而鼓励银行不断扩大资产负债表,直至“大而不倒”(too big to

fall)(CGFS 2010)。“大而不倒”进而降低了融资成本,“对市场纪律、竞争、系统性风险和公共财政造成了不良影响”(FSB 2013b:23)。为了削弱“大而不倒”的地位在全球的吸引力,金融稳定理事会与巴塞尔银行监管委员决定,考虑到因为全球系统重要性金融机构(G-SIFI)倒闭而导致纳税人不得不承担的外部成本,这些大机构应在法定资本比率以外达到更高的要求。因而,全球系统重要性银行必须增加普通股一级资本,达到附加损失吸收能力要求,即其法定资本比率将根据其系统重要性增加1%—2.5%。为阻止其继续扩张,监管部门可把对系统重要性最高的银行的资本金要求再额外提高1%。2012年11月,共有28家银行被金融稳定理事会认定为全球系统重要性金融机构,其中四家银行因其规模巨大而被要求增持2.5%的资本金。

此外,金融稳定理事会还制定了银行破产处置机制,作为各国处置机制的模板。全球重要银行和其他金融机构应与东道国和母国监管部门合作编制处置与恢复计划,也称为“生前遗嘱”。

截至目前,发展中国家的系统重要性外资附属机构的问题尚未有解决方案,尤其是有些附属机构既非全球系统重要性金融机构也非本国系统重要性金融机构,但可能对其经营所在的发展中国家具有系统重要性。金融稳定理事会也应针对此类附属机构做好监管规划,降低因发达国家的危机而导致发展中国家金融市场崩溃的概率。新兴国家和发展中国家的金融稳定至关重要,必须保障这些国家贫困人群的利益。

然而,过去五年的经验现实令人警醒:尽管监管部门宣布了未来对大型机构征收额外费用的多项措施,并承诺任何银行都不可能再“大而不倒”,但美国和欧洲银行业整合和扩张的势头却有增无减。在这样的趋势下,建立有效的危机处置机制更是关键。

金融稳定理事会指出,各国应出台相应措施进一步限制“大而不倒”的现象(FSB 2013b:22)。但我们不能理所当然地认为现有的举措足以解决问题,或未来必定会有更多举措出台。2013年9月,金融稳定理事会在一份报告中指出:“我们敦促G20的领导者重申解决大而不倒问题的决心,金融稳定理事会和其他国际机构也应在G20成员国的支持下进一步采取行动,彻底解决大而不倒的问题。”(FSB 2013b:7)

因此,全面缩小大型银行集团的规模,减少其冒险行为的工作也许已经准备就绪。美国《多德—弗兰克法》(Dodd-Frank Act)中的沃尔克规则规定应划清银行的自营交易和做市交易的界限,英国的维克斯委员会也建议部分零售导向的商业银行或大银行集团的部分业务应与投资银行业务相隔离。此类针对国内市场

的举措意义重大。欧盟尚未就上述问题作出最后决定,但欧盟的高层专家小组已表示赞同不同业务隔离的想法(Liikanen 2012:86)。

四、降低源自影子银行的风险

2007—2008年的金融危机首先是一次银行业危机,但决策者们发现,在中央银行出手购买有潜在问题的证券,以及在全球最大的保险公司美国国际集团(AIG)国有化的过程中,其救助对象还包括了非银行金融机构,如货币型公募基金等,而且政府还不得不确保各种衍生证券产品不会触发或有支付条款或违约。现如今已不可能把金融市场的证券买卖与银行体系分得一清二楚,尤其是证券市场短期类的产品。虽然上述划清传统商业银行与金融市场活动之间界限的建议很有吸引力,但现状并非如此,或者说这些建议尚不足以解决问题。因而,这些市场被G20和金融稳定理事会视为系统性风险的来源,并因此被称为“影子银行”。

(一) 溢出风险

金融稳定理事会指出,影子银行可成为实体经济获得信贷的又一重要来源,因此不应被抑制;但同时必须确保这些主体合理进行风险拨备,充分反映其自身的风险及其整体给金融体系带来的风险(关于欧洲如何共同监管影子银行,详见EC 2012)。

通过“银行主导的影子银行体系”(Pozsar et al. 2010)降低影子银行对银行的直接溢出影响可以说是危机后最成功的影子银行监管措施。这次危机其中一个教训是银行控股集团的非银行金融业务可能威胁到银行业务的流动性,甚至可能拖累银行陷入资不抵债的困境。因此,必须同时加强对集团各子公司和集团整体的资金支持。巴塞尔银行监管委员会已着手解决各国对银行集团要求不统一的问题,要求各银行集团在其资产负债表中合并银行和金融市场业务,并在此基础上规定合理的资本比率(Thiemann 即将发表)。银行和影子银行间的直接联系引发了2007年的危机(Acharya and Schnabl 2010);理所当然地,危机后这条金融震荡扩散的通道基本已被封闭。

然而,这并不意味着影子银行的问题都已得到解决。其中一个至关重要的、尚未得到解决的问题是“回购”市场——所有从事类银行业务的非银行机构获得资金的主要来源。此外,可以预见,为回避新的监管规定,金融市场的主体将寻求不受限制的新投资通道,从而催生新形式的影子银行。要解决这一问题,金融稳定理事会应着重对其活动的监管,而非仅看形式(FSB 2013c)。

在这一问题上,金融稳定理事会已对此次危机的结构性经验教训进行总结。面对监管,套利行为必定迅速扩大监管边界,这点在危机前就已昭然若揭。近期

的研究显示,早在2008年前就已有有人指出影子银行给银行体系带来的部分问题(如 Jackson et al. 1999),但在危机爆发之前的八年,仅有少数国家出于维护国家竞争力的考虑(即国内金融机构反对对外国竞争对手不适用的监管规定)就这些问题采取了行动(Thiemann 即将发表)。经验证明,在打造公平的竞争环境的同时(如巴塞尔银行监管委员会的监管一致性评估项目),还应对发生在巴塞尔监管框架边缘的事态发展进行分析,并采取相应行动。金融稳定理事会已就如何评估、缓减影子银行实体和活动所带来的系统性风险提出了一个宏观政策框架。金融稳定理事会认为:

本框架着眼经济职能(或活动)而非法律形式,旨在帮助监管部门捕捉发生在银行监管边缘或以外的创新和改变……,预期框架将提供一个结构化的流程,评估扩大监管边界的必要性(FSB 2013c:6f)。

问题是,执行此类政策行动的将是各国的监管部门,维护本国竞争力的利益问题并未得到解决。要解决这些问题,应该由国际机构负责行动,或收缩母国对跨国银行的监管权限,允许东道国监管部门对在其国内经营的所有银行,不仅限于国内银行,进行监管(Pistor 2011, Thiemann 2014)。

限制母国监管对东道国金融市场的影响有助于各国自寻发展之路,而无需担忧本国银行在国内市场的竞争力。此外,向东道国监管倾斜与宏观审慎措施更为一致,因为后者的许多措施,如在信贷扩张期限制信贷增长等,都需由各国监管部门落实,且适用于在该国经营的所有银行。

在新兴国家和发展中国家推行东道国监管,由该国监管部门监督外资银行的分支机构更有助于这些国家防范风险。

(二)“回购”市场

“回购”市场是规模最大的“影子银行”市场之一。出售与回购协议市场(回购市场)本质上是为防范借款人违约要求提供抵押的贷款市场。贷款期限从一夜到一年不等,抵押物通常为政府债券和票据。回购交易是大型的定制化交易(但有标准合约),其中多数不是集中清算,因此关于回购市场的信息并不完整。银行是回购融资(包括银行间和银行与非银行间)的重要用户,但并非唯一用户。回购市场的客户包括资金管理机构、保险公司、对冲基金和非金融企业。在回购交易中,为降低违约损失风险,贷款人通常要求抵押物的价值高于贷款价值。抵押物与贷款的价差被称为“扣减”,贷款人根据对资产的市场价值(及资产价值下跌的风险)以及借款人风险水平的判断决定扣减率(Thiemann and Griffith-Jones 2014)。

回购市场一个尚未得到充分解决的问题是回购似乎会导致危机雪上加霜。回购交易中,对手方要求有扣减才愿意接受抵押物,提供贷款。这种扣减通常顺

周期而变：“在周期上行期，随着金融机构狂热情绪日益高涨”，对手方要求的扣减“往往会减少”(Gai et al. 2011:455)，而在危机时期则往往会大幅增加，导致依赖回购市场融资的机构陷入流动性短缺的困境。为解决扣减顺周期性的问题，金融稳定理事会目前正在准备在2014年春季正式建议对证券融资交易设定最低扣减率(FSB 2013c:2)，削弱上升期回购交易的顺周期性。和杠杆率问题一样，美联储委员塔路罗对金融稳定理事会建议的扣减率提出了批评，认为应大幅提高要求(Tarullo 2013)。但金融行业认为设定最低扣减率将减少繁荣期资金的供给，强烈反对这一举措。

然而，这一建议措施并未解决危机时期负反馈循环的问题。危机“贱卖”的幽灵仍困扰着监管部门(Perotti 2012)。在回购交易中，当借款人破产发生违约时，贷款人往往选择立即出售而非持有抵押物。这说明交易对手方密切关注抵押证券的市场价格波动。因此，危机爆发时，随着资产价格下跌，对手方会提高新供贷款的扣减率，提供给借款人的资金相应减少，导致借款人压力上升，流动性短缺恶化，甚至可能因而破产。一旦借款人宣布破产，其对手方立即在市场上大量抛售抵押资产，进一步压低价格。回购合约中免除抵押物被纳入破产程序的“安全港”条款深化了这一自我强化的恶性循环。在借款人破产时，普通贷款人的追索权会被冻结直至破产程序结束，但拥有抵押物的贷款人却可以“插队”(Ibid.)，立即取得抵押物的所有权并出售抵押物。

五、金融稳定理事会对此归纳

自金融危机以来，已有多位学术人士指出，事实上回购交易的“安全港”地位增加了系统性风险，因为该条款(1)增加了回购交易的“类货币性”，导致低成本、潜在不稳定的短期融资激增；(2)促使违约时抵押物贱卖；以及(3)减弱了贷款人监督回购交易对手方信用质量的动力。(FSB 2013a)

虽然金融稳定理事会承认上述意见和相关建议解决方案很有道理，但同时指出这些方案很难落实。正因此，金融稳定理事会决定转而寻求修订标准的“安全港”条款。“很难落实”更多指的是反对势力的强大，而非技术上的问题。这一失败是在减少回购市场对金融体系威胁的进程中一大后退。

不过，其他减少回购市场风险的措施将继续推进。金融稳定理事会宣布：

“……建议从合约或法规着手，防止出现大规模提前终止金融合约。……G20的监管部门可鼓励国际互换和衍生产品协会(ISDA)及其他行业组织重新审核合约条款，预防出现大规模提前终止金融合约”(FSB 2013b, 15f)。

虽然这一建议的细节目前仍不明朗，但直接指出了安全港条款的危害，应该

得到各方支持。因为该建议很可能会遭到多方阻挠。此外,监管部门需要加深对回购市场的认识,尤其是双边回购市场(市场总值达3万亿—5万亿美元)。双边市场因为没有托管人,数据缺失风险更高。金融稳定理事会关于数据的建议措施是帮助监管部门了解回购市场的关键,而熟知市场是回购市场监管取得成效的基石。

参考文献

- Acharya, V. and P.Schnabl(2010), “Do Global Banks Spread Global Imbalances? Asset-Backed Commercial Paper during the Financial Crisis of 2007—2009,” *IMF Economic Review*, 58(1), pp.37—73.
- Admati, A. and M.Hellwig(2013), *The Bankers’ New Clothes. What’s Wrong with Banking and What to Do About It*, Princeton; Princeton University Press.
- Basel Committee on Banking Supervision(BCBS)(2011), “Basel III: A Global Regulatory Framework for More Resilient Banks and Banking Systems.”
- Basel Committee on Banking Supervision(BCBS)(2013a), “Report to G20 Leaders on Monitoring Implementation of Basel III Regulatory Reforms,” August 2013.
- Basel Committee on Banking Supervision(BCBS)(2013b), “Revised Basel III Leverage Ratio Framework and Disclosure Requirements.”
- Committee on the global financial system(CGFS)(2010), “Long-Term Issues in International Banking,” CGFS Papers No.41.
- Dell’Ariccia, G., D. Igan, L. Laeven and H. Tong (2013), “Policies for Macrofinancial Stability: How to Deal With Credit Booms,” IMF Discussion Note 12/06.
- Diaz-Alejandro, C. (1985), “Good-Bye Financial Repression, Hello Financial Crash,” *Journal of Development Economics*, 19(1—2), pp.1—24.
- European Commission(EC)(2012), “Green Paper Shadow Banking,” available at http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/shadow/green-paper_en.pdf.
- Financial Stability Board(2013a), “Update of Group of Global Systemically Important Financial Institutions,” available at http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_121031ac.pdf.
- Financial Stability Board(2013b), “Progress and Next Steps Towards Ending ‘Too-Big-To-Fail’(TBTF),” Report of the Financial Stability Board to the G-20, 2 September.
- Financial Stability Board(2013c), “Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking—An Overview of Policy Recommendations,” 29 August.
- Financial Stability Board(2013d), “Strengthening Oversight and Regulation of Shadow Banking: Policy Framework for Addressing Shadow Banking Risks in Securities Lending and Repos,” available at http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_130829b.pdf.

- Financial Stability Board(FSB)(2012), “A Narrative Progress Report on Financial Reform—Report of the Financial Stability Board to G20 Leaders,” 30 August.
- Gabor, Daniela(2013), “Shadow Interconnectedness: The Political Economy of (European) Shadow Banking,” September 16, available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2326645> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2326645>.
- Gai, P., A. Haldane and S. Kapadia(2011), “Complexity, Concentration and Contagion,” *Journal of Monetary Economics* 58, pp.453—470.
- Gorton, G.(2010), *Slapped by the Invisible Hand: The Panic of 2007*, New York: Oxford University Press.
- Griffith-Jones, S. and J.A.Ocampo(2010), “Building on the Counter-Cyclical Consensus: A Policy Agenda,” paper prepared for the G-24, available at <http://www.g24.org/TGM/jaosgj0810.pdf>.
- Jackson, P. et al.(1999), “Capital Requirements and Bank Behaviour: The Impact of the Basel Accord,” Basel Committee on Banking Supervision Working Papers, No.1. April.
- Liikanen, E. et al(2012), “High-level Expert Group on Reforming the Structure of the EU Banking Sector,” available at http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf.
- Miles, David, G. Marcheggiano and J. Yang (2011), “Optimal Bank Capital,” CEPR Discussion Paper 8333, April.
- Perotti, E. and N.Martynova(2012), “Convertible Bank Debt and Endogenous Risk Taking,” Tinbergen Institute Discussion Paper.
- Perotti, E.(2012), “The Roots of Shadow Banking,” available at <http://www.voxeu.org/article/roots-shadow-banking>.
- Pistor, K.(2011), “Governing Interdependent Financial Systems: Lessons from the Vienna Initiative,” Columbia Law and Economics Working Paper, No.396.
- Pozsar, Z., T. Adrian, A. Ashcraft and H. Boesky (2010), “Shadow Banking,” Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, Staff Report, No.458, July.
- Tarullo, Daniel(2013), “Shadow Banking and Systemic Risk Regulation,” Speech at the Americans for Financial Reform and Economic Policy Institute Conference, Washington, D. C., 22 Nov., available at <https://www.creditwritedowns.com/2013/11/tarullo-shadow-banking-systemic-risk-regulation.html>.
- Thiemann, M. and S. Griffith-Jones. Forthcoming (2014), “Limiting financial crises: Demands upon the new financial architecture,” paper prepared for Bread for the World.
- Thiemann, M.Forthcoming(2014), “In the Shadow of Basel—How Competitive Politics Bred the Crisis,” *Review of International Political Economy*.

第五章

二十国集团国际货币政策协调的角色困境

周 宇

2008年以来,国际货币体系改革成为国际社会普遍关注的热点问题之一。这是因为人们普遍认为国际货币体系存在的内在矛盾是助长全球性金融危机发生的主要诱因之一。但是非常遗憾的是尽管这一问题受到高度的关注,但是相关改革并没有取得明显的进程。从未来的发展趋势来看,G20对国际货币体系的影响非常有限,市场选择仍是决定国际货币体系发展方向的主导性因素。

一、金融危机后国际货币体系矛盾的显现

以美元为主导的现行国际货币体系存在三大矛盾(见表 5.1),即逆差输出与币值稳定之间的矛盾,发行国利益与全球利益之间的矛盾,经济实力与货币实力不平衡的矛盾。2008年下半年,起因于美国次贷危机的全球金融危机在一定程度上使这些矛盾表面化,从而引发了一场有关国际货币体系改革的大讨论。

(一) 逆差输出与币值稳定之间的矛盾

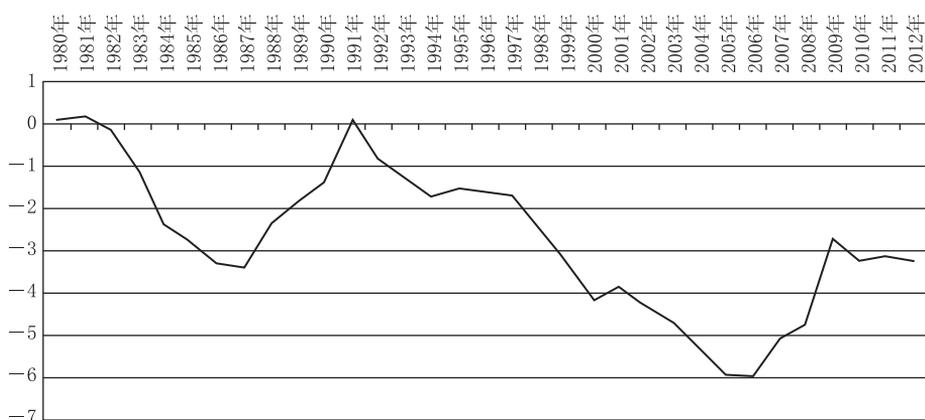
早在 20 世纪 60 年代,美国经济学家罗伯特·特里芬就在其《黄金与美元危机——自由兑换的未来》一书中指出以美元为主导的国际货币体系存在严重的缺陷,即美国以贸易收支逆差输出美元,国际货币流动性的增加以美国贸易收支逆差的扩大为前提条件,而美国贸易收支逆差的扩大势必导致美元信任危机,从而使美元无法有效行使国际货币的职能。以上悖论被后人称为“特里芬难题”(Triffin Dilemma)。

“特里芬难题”仅仅揭示了美元本位国际货币体系的缺陷,而 2008 年美国次贷危机的发生表明这一国际货币体系不仅存在引发美元信任危机的可能性,而且还会通过助长全球经济的失衡,导致金融危机的发生。美国之所以发生次贷危

机,重要原因之一是美元本位的国际货币体系通过美国贸易收支逆差的扩大,助长了美国无节制的低成本融资,其结果低成本融资导致了房地产泡沫的出现,而泡沫的破灭最终导致了全球性金融危机的发生。

表 5.1 现行国际货币体系三大矛盾

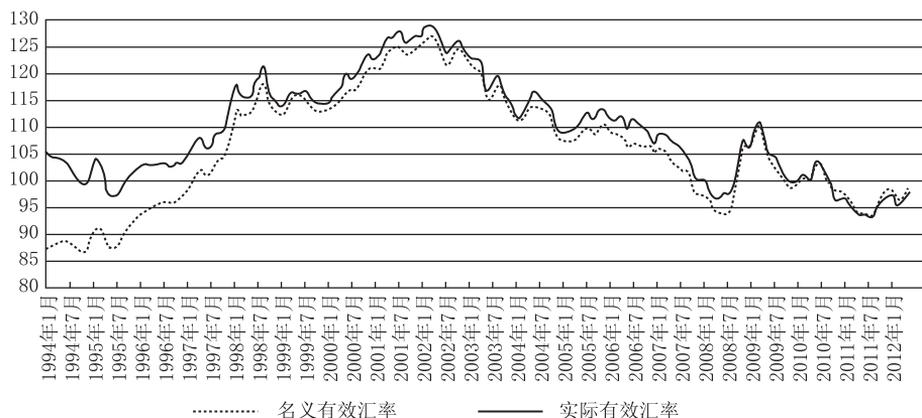
三大矛盾	内 容	对应的改革要求
国际货币贸易逆差输出与保持币值稳定之间的矛盾	国际货币发行国通常需要通过贸易逆差输出本币,而逆差的扩大会形成本币贬值压力,从而使国际货币丧失信用,无法有效履行国际货币的职能。另外,过度增长的贸易收支逆差还有可能诱发金融危机,从而损害全球经济的稳定。	第一,以超主权国际货币或黄金取代美元作为国际货币的职能。第二,通过量化指标限制美国的贸易收支逆差。
国际货币发行国主权利益与全球利益之间的矛盾	当国际货币发行国家的利益与全球经济利益发生冲突时,国际货币发行国采取的利己主义货币政策会损害全球经济的稳定发展。	第一,以多元化货币体系牵制美国的货币政策。第二,以超主权国际货币或黄金取代美元的地位。第三,设立量化指标制约国际货币发行国的利己主义政策。
经济实力与货币实力不平衡的矛盾	美元的货币实力远远超越其经济实力,美国成为现行国际货币体系的主要受益者。新兴市场国家的崛起要求改变这一状况。	第一,促进反映经济实力的多元化国际货币体系。第二,提高人民币在国际货币体系中的地位 and 作用。



资料来源:IMF 数据库。

图 5.1 美国经常收支对 GDP 之比 (%)

图 5.1 反映了美国经常收支逆差对 GDP 之比的变动情况。从图 5.1 中我们可以看到,进入 20 世纪 90 年代后,美国经常收支赤字规模一直延续了上升趋势,进入 21 世纪后,美国经常收支逆差对 GDP 之比超过 4%,到次贷危机发生前的 2006 年,该比率已经接近 6%。通常,该指标达到 4% 被视为经济面临危险的警戒线,美国的这一指标高达 6% 预示着美国遭受金融危机风险冲击的可能性明显上升,此后,美国次贷危机的发生正好验证这一可能性。



资料来源:国际结算银行数据库。

图 5.2 美元汇率的变动情况(2010 年的平均值为 100)

图 5.2 反映了美元名义有效汇率和实际有效汇率的变动情况。名义有效汇率是指根据不同国家贸易权重计算的综合名义汇率指数,该汇率可以全面反映一国汇率的变化,而实际有效汇率是对名义有效汇率进行物价调整后的汇率指数,该汇率能够全面、准确地反映一国竞争力的变动情况。对照图 5.1 和图 5.2,我们不难发现,进入 21 世纪后,随着美国经常收支逆差规模的扩大,美元开始了长期的贬值趋势。美国经常收支逆差与美元贬值之间的联系在一定程度上反映了特里芬悖论。

尽管经常收支逆差与美元走势之间的关系应验了特里芬的两难命题,然而,与特里芬设想的情况有所不同的是:美国贸易收支逆差的扩大并非起因于全球经济对美元流动性的需求,而是起因于美国经济的结构性失衡,即美国的投资超过了其储蓄,美国的需求超过了其供给能力,两者之间的差额只能通过贸易收支逆差进行平衡。本币不是国际货币的国家无法用本币进行对外支付,因此其贸易收支逆差规模受外汇支付能力的限制。然而,与这类国家不同,作为国际货币发行

国,美国可以直接用美元进行对外支付,这一有利条件助长了美国的贸易收支逆差,而美国的贸易逆差又引发了美元的长期贬值趋势。

另外,通过贸易收支逆差输出到境外的美元又以投资的形式回流美国金融市场,从而引起美国经济的过剩流动性供给,资金供给的过度增加引起利率的下降,低成本融资又助长了房地产泡沫的形成,而泡沫的破灭最终导致了次贷危机的发生。最后,次贷危机又进一步加大了美元贬值压力,美元贬值风险构成了对全球国际货币体系稳定的威胁。

正是鉴于以上事实,在美国次贷危机发生后,改革美元本位的国际货币体系成为了国际社会关注的热点问题之一。

(二) 发行国利益与全球利益之间的矛盾

在美国次贷危机发生后,国际货币体系改革问题之所以受到重视不仅仅在于该体系助长了美国的次贷危机,而且还在于,在危机发生后,美国采取了有可能引发美元大幅度贬值的量化宽松政策。美国政府采取的这一政策使其他国家持有的美元外汇储备资产面临缩水的风险,因此遭到国际社会的强烈反对。

由美国量化宽松政策引发的美国与其他国家之间的矛盾,在一定程度上反映货币发行国利益与全球利益之间的冲突。美元既是美国的货币,也是世界的货币,作为美国的货币,美元有必要服务于美国的利益,作为世界的货币,美元应该服务于全球利益,当美国利益与全球利益发生冲突时,美国会让美元优先服从于本国利益,在这种情况下,美国的美元政策将会损害全球利益,从而使美元无法有效履行世界货币的职能。

采取量化宽松政策的国家并不局限于美国,在发展中国家,中央银行购买国债是极为普遍的现象,即使在发达国家,日本央行、欧洲央行以及其他国家的央行都在不同程度上并以不同的形式采取过量化宽松政策,这些国家采取量化宽松政策都属于主权范围的事务,其他国家无权进行干涉和指责。但是,美元不同于这些国家和地区的货币,美元是全球主导性国际货币,因此,美元具有公共产品的性质。鉴于美元的这一性质,当美国的利益与全球利益发生冲突时,美国的货币政策必然会损害其他国家的利益,从而引起其他国家的反对,这正是其他国家可以采取量化宽松政策,而美国不能随意采取量化宽松政策的主要原因。这一状况,揭示了两个道理:其一,国际货币发行国的利己主义政策会损害世界经济的稳定,这是主权国家货币充当国际货币的重要缺陷之一;其二,国际货币发行国不能随意采取有利于本国的货币政策,这是国际货币发行国需要承担的成本之一。

表 5.2 美联储的量化宽松政策和扭曲操作

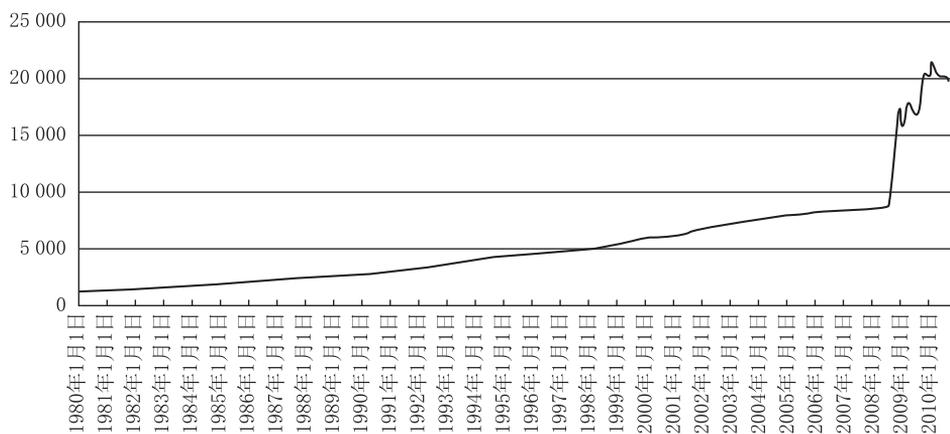
	推出的时间和内容
第一轮量化宽松政策	2009年3月,美联储宣布将在6个月里购买总额为3000亿美元的长期国债,正式宣告实施量化宽松货币政策(QE1)。美联储购买合计1.7万亿美元的中长期国债、抵押贷款支持证券等资产。
第二轮量化宽松政策	2010年10月,美联储再次宣布到2011年6月底以前购买6000亿美元的中长期国债(QE2)。每个月购买750亿美元的长期国债,在8个月中完成这一措施。
实施扭曲操作	2011年9月美联储宣布将推出价值4000亿美元的扭曲操作。即抛售短期债券并买进长期债券来压低长期利率。计划于2012年6月底结束。
延长扭曲操作	2012年6月,美联储宣布将“扭曲操作”期限延长6个月,美联储将再次买进2670亿美元期限从6年到30年不等的中长期国债,并卖出期限为3年甚至更短的等量国债。

从美国国内经济的视角来看,美联储采取量化宽松政策的目的是为了刺激本国经济和增加就业机会。2008年下半年,在次贷危机发生后,为了刺激国内经济,美联储采取了零利率政策,但是这一政策无法有效阻止美国经济的衰退。鉴于这一情况,如表 5.2 所示,2009年3月,美联储声明将在6个月里购买总额为3000亿美元的长期国债,这一政策的出台意味着美国正式推出量化宽松货币政策(QE1)。美联储的干预并不局限于购买长期国债,这一时期,美联储购买了合计1.7万亿美元的中长期国债、抵押贷款支持证券等资产。2010年10月,鉴于美国经济恢复乏力,失业率居高不下,美联储启动第二轮量化宽松政策(QE2),宣布到2011年6月底以前购买6000亿美元的中长期国债,每个月购买750亿美元的长期国债,在8个月中完成这一措施。以上两轮“量化宽松政策”共投放2.3万多亿美元货币。

美元外汇储备占全球外汇储备的60%,美元资产几乎构成所有国家外汇储备的主要部分。鉴于这一现状,美国量化宽松政策有可能损害所有国家的经济利益。

另外,美国量化宽松政策对全球经济的另一负面影响是引起美元贬值和导致其他国家货币对美元的升值,从而导致其他国家贸易收支的恶化。为了防止出现以上情况,其他国家纷纷通过外汇市场干预,阻止本币升值。进入2009年后,随着美国量化宽松政策的出台,本币升值与反升值的博弈成为货币战争的导火索。由于货币战起因于美国的量化宽松政策,因此,这一政策的合理性引起国际社会的广泛质疑。

鉴于国际社会的强烈反对,2011年下半年,美联储停止量化宽松政策,改用扭曲操作干预,即通过抛售短期债券和买进长期债券来压低长期利率,其目的是通过降低长期利率刺激国内投资和消费。2011年9月美联储宣布推出价值4 000亿美元的扭曲操作。该计划于2012年6月底结束。2012年6月,美联储再次宣布将“扭曲操作”期限延长6个月,美联储将再度买进2 670亿美元期限从6年到30年不等的中长期国债,并卖出期限为3年甚至更短的等量国债。通过以上两次扭曲操作,美联储将买入6 670亿美元的长期国债。



资料来源:美联储数据库。

图 5.3 美国基础货币的变动(亿美元)



资料来源:纽约棉花交易所(NYCE)数据。

图 5.4 美元指数的变动

美联储量化宽松政策的直接后果是引起基础货币的大幅度增加。图 5.3 反映了这一变化,从该图中我们可以看到,2009 年以后,美国的基础货币出现了大幅度的增加。这一变化助长了通货膨胀和美元贬值的预期。

图 5.4 是美元指数数据。美元指数类似于名义有效汇率,是反映多边汇率关系的综合汇率指数,因此该指数被广泛用于衡量美元汇率的变动情况。通过该数据的变化,我们可以在一定程度上观察到美国量化宽松政策对美元汇率变化的影响。美国第一轮量化宽松政策开始于 2009 年初,从图 5.4 中我们可以看到进入 2009 年美元指数开始下跌。第二轮美国量化宽松政策开始于 2010 年底,这一时期美元汇率也出现了贬值趋势,但是美元开始贬值的时期出现在 2010 年年中,要早于第二轮量化宽松政策的推出,引起这一差异的重要原因之一是美国有可能推出第二轮量化宽松政策的预期在一定程度上已经提前形成美元贬值压力。

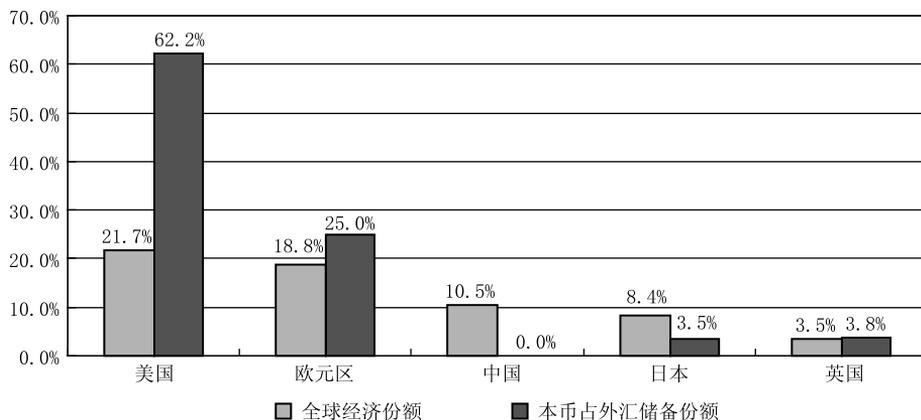
(三) 经济实力与货币地位不平衡的矛盾

在国际货币体系中,通常一国的货币地位应该对应于其经济实力,经济实力较强国家的货币应该具有较高的国际地位。但是在现实世界中,美元在国际货币体系中的地位远远高于美国在世界经济中的实力,而其他主要经济体和国家的货币地位要远远低于其经济实力。这种不平衡不仅不利于国际货币体系的稳定,而且也不符合公平分享利益与风险的原则,经济实力与货币地位的不对称是现有国际货币体系存在的重要问题之一。这是国际社会要求改革现行国际货币体系的重要原因之一。

一旦一国货币充当主要国际货币,该国可以在经济方面享受许多其他国家无法享受的利益。这些利益包括:第一,可以获得铸币税收入。作为国际货币,有一部分现金长期滞留于境外,货币发行国可以无偿占有对应于这部分资金的商品;第二,可以获得本币短期负债和长期投资的利差收入。即为了满足流动性的需要,其他国家通常以短期投资的形式购买货币发行国的资产,而货币发行国可以利用这部分资金进行对外长期投资,长期投资的收益高于短期投资,因此货币发行国可以获得两者之间的利差收入;第三,可以降低本国对外贸易和投资的汇率变动风险,另外,用本币进行对外结算还可以降低汇兑成本;第四,可以增加本国金融机构和金融市场的本币国际业务,因此有助于本国金融机构和金融市场的发展。

鉴于本币国际化的以上好处,那些本币国际地位相对低于本国经济实力的国家和地区通常会提出改革国际货币体系的诉求。2008 年下半年,随着全球金融危机的发生,欧元区国家和中国率先提出了改革国际货币体系的建议,俄罗斯等新兴市场国家也支持这一建议。这是因为欧元区国家和中国等新兴市场国家都面

临本币国际地位与经济实力不匹配的问题,都希望通过国际货币体系改革提高本币在国际货币体系中的地位。



资料来源:根据 IMF 数据库数据计算。

图 5.5 主要经济大国和经济体占世界经济份额

从图 5.5 中我们可以看到美国的经济规模只占全球经济的 21.7%,而美元占外汇储备的份额却高达 62.2%,后者是前者的三倍。欧元区是全球第二大经济体,其经济规模与美国旗鼓相当,但是欧元占全球储备货币的份额却远远低于美元。中国是全球第二大经济大国,其经济占全球经济份额已经超过 10%,但是人民币占全球外汇储备的份额几乎等于零。鉴于以上状况,在美国次贷危机发生后,为了提高欧元在国际货币体系中地位,欧元区国家政府首脑积极倡导改革以美元为中心的国际货币体系,中国政府开始出台政策积极推进人民币国际化进程。

二、国际货币体系改革的期待与现实

如上所示,2008 年下半年,起因于美国次贷危机的全球金融危机给世界经济带来了巨大冲击,以这次金融危机的发生为背景,国际货币体系改革再度成为国际社会广泛关注的议题,这是因为人们普遍认为现行国际货币体系的缺陷是助长这次危机的重要因素之一。以美元为主导的国际货币体系为美国进行无节制的低成本融资提供了有利条件,这一状况助长了次贷危机的发生。另外,在次贷危机发生后,为了刺激国内经济,美联储推出量化宽松政策,这一政策助长了美元的贬值预期和提高了世界各国储备资产缩水的风险。鉴于以上问题,在美国次贷危机发生后,国际货币体系改革受到空前的关注。在此,我们就国际货币体系改革

的具体内容和现实情况展开具体的讨论。

(一) 国际货币体系改革的争论

国内外有关国际货币体系改革的建议包括：第一，创立超主权储备货币；第二，恢复与黄金挂钩的国际货币体系；第三，推进多元化货币体系；第四，维持和改建美元本位的国际货币体系。在以上议题中，争论的焦点主要集中于第一个问题，即是否有可能建立超主权储备货币体系？

在2008年的全球性金融危机发生后，周小川(2009)、施蒂格利茨(2009)、榑原英资(2009)和联合国(UN, 2009)提出创立超主权国际储备货币的建议。这一建议在学术界引起了广泛的争论。

表 5.3 不同储备货币模式的比较

储备货币模式	优 点	缺 点
一元主权货币	<p>第一，与多元体系相比，可以降低交易成本和发挥规模优势。</p> <p>第二，与一元超主权模式相比，具有现实可操作性。</p>	<p>第一，存在利益冲突问题，主权国家的货币政策有可能损害世界经济的稳定。</p> <p>第二，在储备货币与非储备货币之间存在非对称性问题。</p>
一元超主权货币	<p>第一，与一元主权货币相比，可以避免利益冲突问题和非对称性问题。</p> <p>第二，与多元货币相比，可以降低交易成本和发挥规模优势。</p>	<p>第一，缺乏可操作性。缺乏担保和难于在私人部门推广。</p> <p>第二，缺乏愿意积极推进超主权储备货币的利益集团。</p>
多元主权货币	<p>第一，与一元主权货币相比，可以缓解利益冲突问题和非对称性问题。</p> <p>第二，与一元超主权货币相比，相对容易实施。</p>	<p>第一，与一元货币体系相比，存在交易成本过高和无法充分发挥规模经济优势的问题。</p> <p>第二，增加了汇率波动风险。</p> <p>第三，与一元主权货币相比，可以降低利益冲突和非对称性问题，但无法根除这些问题。</p>
黄金主导模式	<p>第一，有助于平抑通货膨胀。</p> <p>第二，有利于纠正非对称性。</p> <p>第三，有助于防止美国无节制的政策。</p> <p>第四，避免竞争性货币贬值。</p>	<p>第一，有可能引发流动性不足。</p> <p>第二，限制货币政策的有效性。</p> <p>第三，引起贸易萎缩。</p> <p>第四，可能引起物价的大起大落。</p>

在国际学术界，一些著名学者和国际金融领域的专家踊跃参加了这一问题的讨论。罗德里克(Rodrik 2009)和威廉森(Williamson 2009)对周小川提出的建议持肯定态度。其中，罗德里克(Rodrik 2009)认为增加特别提款权(SDR)的

缺点是助长通货膨胀风险,但是在金融危机期间,这一作用反而有助于降低通货紧缩风险。但是,艾亚尔(Aiyar 2009)对特别提款权的作用持怀疑态度,并认为中国很难受惠于周小川的改革提案。萨克拉曼尼(Subramanian 2009)也认为中国是现存美元主导体系的主要受益者,放弃这一体制并不是中国的本意。库珀(Cooper 2009)和巴里·艾肯格林(Eichengreen 2009)认为提高特别提款权作用的必要条件是在私人部门推广其使用。但是,这一做法在实际操作中会遇到难以克服的困难。

就国内学者对这一问题的看法而言,李扬(2008)和管涛(2009)等认为从历史的经验来看,特别提款权很难有发展空间。余永定(2009)和黄益平(2009)认为这一改革思路值得肯定,但是要变成现实需要较长的时间。黄梅波等(2009)提出:为了克服推广特别提款权的困难,可以把特别提款权替代账户作为突破口。而曹红辉等(2009)认为,鉴于推广特别提款权的困难,应该把国际货币多元化作为改革的主要目标。国内多数学者认为有关超主权国际储备货币的讨论是理论问题而不是政策问题,这一问题的提出是博弈策略而不是发展战略。

除超主权储备货币的提案外,作为国际货币体系改革的建议,还有一些人提出重新加强黄金在国际货币体系中的作用。前世界银行行长佐利克是这一观点的代表性人物。2010年11月8日,佐利克在英国《金融时报》上发表文章,提出了构建协作性货币体系的改革提案,这篇文章发表后立刻引起国际社会的广泛关注(佐利克 2010)。一些人认为佐利克是建议恢复金本位制,但是佐利克本人随后否定了这一说法,他仅仅建议将黄金作为对通胀、通缩及未来货币价值市场预期进行判断的国际参考基准。

作为国际货币体系改革的提案,许多学者支持加强黄金的作用,但是,在让黄金扮演怎样的角色问题上,学术界存在较大的争议。英国华威大学荣誉退休教授罗伯特·斯基德尔斯基指出如果把黄金作为储备货币,外汇储备的积累会引起通缩效应,因此有助于防止中国这样的国家大量积累外汇储备(罗伯特 2010)。马来西亚前首相马哈蒂尔也倡导建立以黄金为基础的国际货币体系。他指出:“该体系应考虑设立一种以黄金为基础的交易货币,其他货币应根据这一货币确定汇率。金价将在很小区间波动。企业面临的不确定性变小。各国政府应当根据金价或经济表现来固定汇率”。但是马哈蒂尔并没有明确指出以黄金为基础的货币是美元还是超主权货币。在这一问题上,也有学者建议恢复美元和黄金挂钩的布雷顿森林体制,在这一体制下,美国经常收支逆差的扩大会引起美国黄金的流出,为了避免出现这一结局,美国政府会采取控制经常收支逆差规模的政策,因此这一制度有助于限制美国经常收支逆差的扩大。

与以上两种观点相比,多数人主张应该走多元化国际货币的改革道路。在多元化货币的选择问题上,主流观点认为短期来看,欧元是可以向美元挑战的唯一货币,如弗兰克尔等人(Chinn and Frankel 2008)认为欧元作为储备货币将在2020年超过美元。从长期来看,许多学者看好人民币的前景,即认为美元、欧洲和人民币会成为未来多元化货币体系的核心。也有一部分人认为在未来相当长的一段时期内,美元本位仍然是最佳的国际货币体系,无论超主权货币、黄金和多元化货币都无法取代美元在国际货币体系中的地位。

综合以上观点,国际货币体系的发展前景有四种可能性:第一,建立超主权国际货币体系;第二,建立与黄金挂钩的国际货币体系;第三,建立多元化国际货币体系;第四,维持美元本位的国际货币体系。表5.3归纳了这些选择方案的长处和短处,从这些比较中,我们不难看出,没有一种国际货币体系属于十全十美的选择。即使是多数人看好的多元化货币体系也存在明显的缺陷。其主要问题是会增加交易成本和加大汇率变动风险,因此即使将来国际货币体系步入真正的多元化货币体系,这一体系也不会成为终极国际货币体系。如果追求效率和公平代表了国际货币体系的发展方向,那么国际货币体系的终极目标是建立超主权世界货币。

如果以上判断正确,那么上述第一种、第三种和第四种选择方案更有可能属于不同时期的阶段性选择方案。即第一阶段仍然维持美元本位的货币体系,第二阶段向多元化货币体系过渡,最后阶段创立超主权世界货币。

(二) 国际货币体系改革的现实

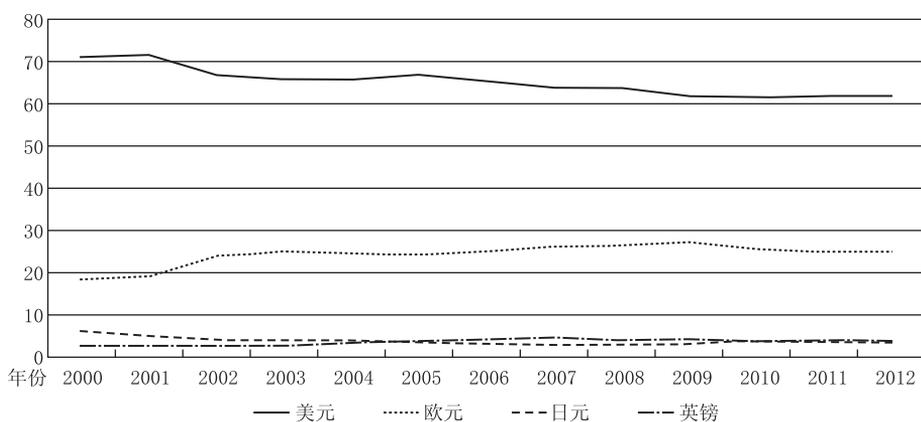
尽管学术界就国际货币体系改革问题展开了广泛的讨论,然而,如果着眼于现实,我们不难发现,现阶段,国际货币体系改革几乎没有取得任何实质性的进展。有关这一问题的讨论只停留在一些设想和建议上。历次的G20峰会并未就国际货币体系改革提出任何具体的改革方案,甚至没有明确提出改革国际货币体系的意愿。国际货币基金组织也没有就这一问题展开认真的研究。随着世界经济走出衰退,有关国际货币体系改革的议论开始逐步退出人们的视野。

出现以上结果,受到多种因素的影响。这些因素包括:

第一,尽管现行国际货币体系存在一定的缺陷,但是至今为止还没有找到一种能够替代这一体系的、更优的改革方案。尽管在学术界,一些学者提出了用超主权储备货币代替美元或将国际货币体系与黄金挂钩的建议,但是由于这些建议缺乏可操作性,并未受到G20的重视,因此无法转化为现实的改革成果。另外,尽管多元化国际货币体系被视为较为现实的选择,但是,在严格的意义上来讲,建立多元化国际货币体系并不属于改革的范畴,这是因为国际货币体系是否能够朝

着多元化的方向发展最终取决于市场的选择,并非属于可以通过改革而实现的目标。

第二,在全球层面,缺乏积极推进国际货币体系改革的政治力量。美国是现有国际货币体系的最大受益者,因此,美国政府对国际货币体系改革采取了消极态度。从历次 G20 峰会的情况来看,美国政府从未提出改革现有国际货币体系的建议。有关国际货币体系改革的呼声主要来自欧洲和一部分新兴市场国家。但是欧洲与新兴市场国家政府层面的建议也只停留于推进多元化国际货币体系的发展。



资料来源:国际结算银行数据库。

图 5.6 国际储备货币的构成

第三,随着欧洲债务危机从希腊向其他欧元区国家的扩散,美元兑欧元汇率出现升值趋势,这一变化在一定程度上弱化了人们要求国际货币体系改革的呼声。2008 年下半年以后,以美国次贷危机的发生为背景,美联储实施了量化宽松政策,这一政策的出台助长了美元贬值压力,从而提高了国际货币多元化的预期。然而,此后,受欧洲债务危机的影响,美元不仅没有贬值,反而出现了升值趋势,这一变化弱化了国际货币体系改革的期待。从图 5.4 中我们可以看到 2011 年年中以后,美元指数在 74 点左右触底反弹,这一趋势一直延续到 2012 年年中为止,到 2012 年 7 月,美元指数上升到 84 点左右,与 2011 年年中相比,上升幅度超过 10%。与美元汇率的这一变化相对应,美元作为国际储备货币的地位重新得到巩固。从图 5.6 中,我们可以看到进入 21 世纪后,美元占国际储备货币的比重一直延续了下降趋势,然而,2011 年以后,这一趋势出现了逆转的兆头。2010 年美元占国际储备货币的比重下降到 61.8%,创历史最低水平,2011 年和 2012 年又回升

到 62.2%。与以上变化形成鲜明对照的是:2009 年欧元占国际储备货币上升到 27.4%,创历史最高水平,此后,受欧洲债务危机的拖累,出现下降趋势,2012 年第一季度下降到 24.9%。

受以上三个因素的影响,有关国际货币体系改革的议论正在逐步退出人们的视野。这一情形非常类似于亚洲金融危机发生后的状态。亚洲金融危机也引发了有关国际货币体系改革的议论,但是那场金融危机并没有带来任何实质性的改革成果。

三、国际货币体系发展前景的展望

如上所述,随着全球性金融危机的远去,国际社会要求进行国际货币体系改革的呼声明显有所下降。从未来的展望来看,G20 对国际货币体系的影响非常有限,市场选择仍是决定国际货币体系发展方向的主导性因素。

在市场选择的推动下,国际货币体系有可能出现多元化的发展趋势,然而,这一变化会以多快的速度发生将取决于全球经济的多元化趋势。从国际货币发展的历史来看,有众多因素会影响到国际货币形成,然而,在这些因素中,经济实力发挥着主导性的作用。近年来,国际社会的主流观点认为货币多元化代表了未来国际货币体系的发展方向,这种观点主要立足于经济实力的多元化趋势,即认为经济实力的多元化趋势必然会引起国际货币的多元化趋势,从这一判断来看,国际货币多元化的发展速度在一定程度上取决于经济实力多元化的发展速度,经济多元化发展得越快,国际货币的多元化趋势也就发展得越快。

参考文献

- 曹红辉、周莉萍(2009):《国际货币体系改革方向及相关机制》,载《国际金融研究》第 9 期。
- 管涛(2009):《国际金融危机与储备货币多元化》,载《国际经济评论》5—6 月。
- 何帆(2009):《人民币国际化的现实选择》,载《国际经济评论》7—8 月。
- 黄海洲(2009):《人民币国际化:新的改革开放推进器》,载《国际经济评论》7—8 月。
- 黄梅波、熊爱宗(2009):《特别提款权与国际货币体系改革》,载《国际金融研究》第 7 期。
- 黄益平(2009):《国际货币体系变迁与人民币国际化》,载《国际经济评论》5—6 月。
- 李向阳(2009):《国际金融危机与国际贸易、国际金融秩序的发展方向》,载《经济研究》第 11 期。
- 李扬(2008):《国际货币体系的改革及中国的机遇》,载《新金融》7 月。
- [英]罗伯特·斯基德尔斯基(2010):《世界货币体系改革的黄金机遇》,载《金融时报》11 月 12 日。
- [日]榊原英资(2008):《21 世纪式危机的冲击与世界变革》,载《外交论坛》2 月。

- 涂菲(2011):《国际关键货币的条件》,中国社科院博士学位论文。
- 夏斌、陈道富(2006):《国际货币体系失衡下的中国汇率政策》,载《经济研究》第2期。
- 严佳佳(2012):《人民币周边化问题研究》,载《福建金融》第1期。
- 姚大庆(2012):《对欧元区共同边界效应的检验——兼论欧元区是否满足最优货币区的条件》,载《世界经济研究》第5期。
- 余永定(2009):《国际货币体系改革和中国外汇储备资产保值》,载《国际经济评论》第5—6期。
- 元惠平(2011):《国际货币地位的影响因素分析》,载《数量经济技术经济研究》第2期。
- [德]约瑟夫·施蒂格利茨(2009):《中国为未来创造价值》,载《法兰克福评论报》3月23日。
- 周小川(2009):《关于改革国际货币体系的思考》,人民银行网站。
- 周宇(2009):《试论国际金融体系改革》,载《世界经济研究》5月。
- [英]佐利克(2010):《G20 必须放眼布雷顿森林以外》,载《金融时报》11月1日。
- Aiyar, Swaminathan S. Anklesaria (2009), “An International Monetary Fund Currency to Rival the Dollar?”, Washington: Cato Institute.
- Bergsten, C. F. (1997), “The Dollar and the Euro,” *Foreign Affairs* 76, July/August, pp.83—95.
- Bergsten, Fred(2009), “The Dollar and the Deficits: How Washington Can Prevent the Next Crisis,” *Foreign Affairs*, November/December.
- Chinn, Menzie D. Jeffrey A. Frankel(2008), “The Euro May Over the Next 15 Years Surpass the Dollar as Leading International Currency,” NBER Working Paper, No.13909.
- Cooper, Richard N(2009), “The Future of the Dollar,” Peterson Institute for International Economics, Number PB09-21.
- Eichengreen, Barry and M.Flandreau(2010), “The Federal Reserve, the Bank of England and the Rise of the Dollar as An International Currency, 1914—1939,” BIS Working Papers, No.328.
- Eichengreen, Barry and Marc Flandreau(2008), “The Rise and Fall of the Dollar, or When Did the Dollar Replace Sterling as the Leading International Currency,” NBER Working Paper No.14154.
- Eichengreen, Barry(2009), “The Dollar Dilemma,” *Foreign Affairs*, September/October 2009.
- Forbes, K.(2012), “International Monetary Reform,” panel discussion at the AEA Annual Meetings, Chicago, 7 January 2012.
- Ghosh, A., J.Ostry and C.Tsangarides(2011), “Exchange rate regimes and the stability of the international monetary system,” IMF Occasional Paper, No.270.
- Greenwald and Stiglitz(2008), A Modest Proposal for International Monetary Reform.
- Krugman, Paul(1980), “Vehicle Currencies and the Structure of International Exchange,” *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol.12, pp.513—526.

- Chitu, Livia, Barry Eichengreen, and Arnaud J.Mehl(2012), “When Did the Dollar Overtake Sterling as the Leading International Currency?” NBER Working Paper No.18097.
- McKinnon, Ronald(2007), “The Transfer Problem in Reducing the U.S. Current Account Deficit,” *Journal of Policy Modeling*, 29(5), pp.669—675.
- Ogawa, Eiji. and Yuri Nagataki Sasaki(1998), “Inertia in the Key Currency,” *Japan and the World Economy*, Vol.10, pp.421—439.
- Rodrik, Dani(2002), “Feasible Globalizations,” NBER Working Paper No.9129, September.
- Rodrik, Dani(2009), “Why Don’t We Hear a lot More about SDRs?” Debate: Macroeconomics, a Global Crisis Debate, VoxEU.org, 4 February.
- Subramanian, Arvind(2009), “Is China Having It Both Ways?” *Wall Street Journal*, 25 March.
- U N(2009), Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System.
- Williamson, John (2009), “Why SDRs Could Rival the Dollar,” Peterson Institute for International Economics, PB09-20, Sep.

第六章

国际货币体系改革：人民币问题¹

冈瑟·施纳贝尔

一、引言

世界货币体系是不对称的(McKinnon 2004)。极少数的货币构成了这一体系的中心,许多国家都使用这些货币进行国际贸易和金融交易。目前,美元是国际货币体系中主导货币,其根本原因是战后美国通过布雷顿森林体系确立了经济和政治霸权(McKinnon 2010)。受世界经济网络外部效应和规模经济效益的影响,资本市场和商品市场都不发达的新兴市场和发展中国家已习惯使用美元,因此,美元在国际货币体系中的主导地位也延续至今。依托美国庞大的商品和金融市场,在欧洲之外,美元是国际上最主要的支付手段、计价单位和价值储藏方式。

然而,金融危机的乌云迟迟没有消散,更凸显了以美元为中心的国际货币体系的不稳定性。因为这场危机,各国普遍要求建立新国际货币体系,降低对美联储的货币政策依赖(周小川 2009;联合国贸易和发展会议 2010)。二十国集团(G20)承诺将循序渐进推动改革,提高全球宏观经济的稳定,加大国际宏观经济协调和国际金融监管力度(Tiberghien and Hongcai 2013),包括提高发展中国家在国际货币体系中的权重。在此背景下,G20 已开始推动扩大人民币的跨境使用及汇率体制渐进式改革,并增加人民币在国际货币基金组织特别提款权中的份额(G20 2011)。

然而,本章认为,只要各大工业化国家坚持低利率政策和量化宽松政策,任何试图推动人民币成为国际货币并将其与美元脱钩的努力都将遭遇阻力。外部施加的金融压制,构成了人民币成为国际货币道路上难以逾越的障碍。退而求其次的解决方案是保持人民币与美元紧密挂钩,并通过行政手段控制通胀,防范金融

市场过度繁荣。

二、美国等工业化国家的不对称货币政策

美国联邦储备银行(FED)是非正式美元本位制的核心。作为美元这一主要储备货币和计价货币的发行者,美联储自20世纪90年代初,就一直趋向于寻求一种不对称的利率计划。在被称为“大稳健”(Great Moderation)的时期(Bernanke 2004),消费物价通胀一直保持低位,利率趋近于零。人们认为,促进国内金融市场繁荣并非中央银行的职责所在,因为央行无法辨别特定金融细分市场的泡沫和/或确定价格走势(Blinder and Reis 2005)。伯南克和盖特纳(Bernanke and Gertler 2001:253)认为,央行应该仅在资产价格影响其对通货膨胀预测的情况下,才对之作出反应。因此,各央行往往在金融市场蓬勃发展的时期维持低利率政策,降低了流动性成本,由而催生了过度繁荣的市场(Hoffmann and Schnabl 2011)。

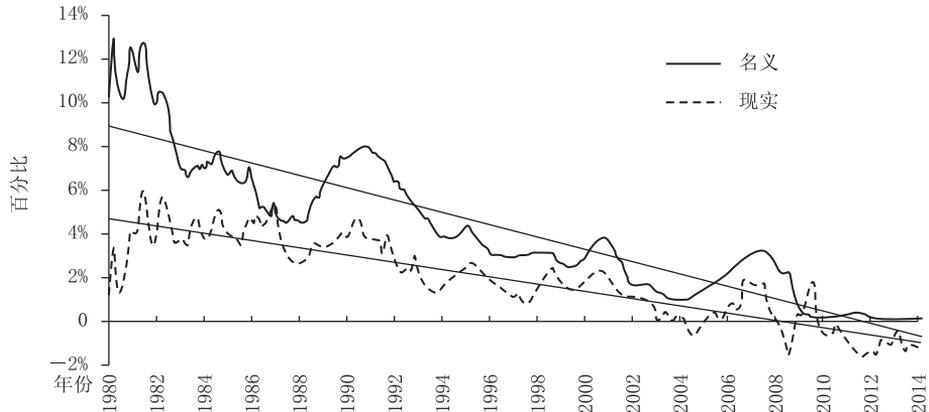
另一方面,由于20世纪30年代初大萧条时期实施紧缩性货币政策的前车之鉴,在面临经济危机和衰退时,美联储一般都会降低利率。1987年初,面对金融市场的危机,美联储主席格林斯潘率先果断降息(Woodward 2000)。进入21世纪,在所谓的“杰克逊·霍尔”共识中,美国央行官员一致认为,央行不具备充分的信息以辨别经济泡沫的苗头,但应该在爆发金融危机的时候出手干预(Blinder and Reis 2005),由此诞生了所谓的“格林斯潘对策”,即金融市场发生危机时,央行可通过降息提供准紧急救助(Stiglitz 2010)。

因此,在发生经济危机时,美联储通常会迅速降低利率,并在经济复苏阶段保持低利率政策。这种模式经由汇率影响了其他工业化国家,如日本和欧元区国家。日本的表现最为明显:由于美国降低利率,引发了日元升值压力,此时,投资者买入美元(卖出日元),迫使日本央行不得不随之降息。²与此相反,日本货币主管部门没有在日元贬值的时候对外汇市场进行干预,而是倾向于在危机过后、经济复苏时,逐渐调高利率。

这种不对称利率政策(Hoffmann and Schnabl 2011)导致短期和长期利率收敛,接近于零,如图6.1所示。20世纪80年代初,美国、日本、德国/欧元区的短期名义利率平均值从约12%开始逐渐下降,在美国次贷危机爆发后,已逼近于零。扣除物价因素,从20世纪80年代初到2014年,实际利率从6%下跌到了负值。

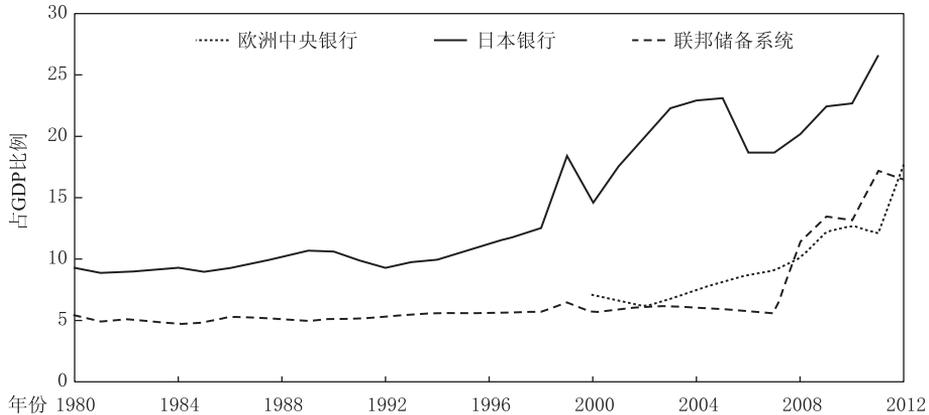
在利率降至零后,几个大国央行出台了非常规货币政策措施,其资产负债表迅速膨胀。这些措施主要包括购买政府债券(以进一步压低收益率曲线的长期利率)和境况不佳的金融机构的不良资产。图6.2显示,先是日本央行资产负债表的

急剧增长,随后美联储的资产负债表迅速膨胀;与此同时,自 2008 年欧洲金融危机和债务危机以来,欧洲央行的资产负债表也扩张迅猛。



资料来源:通过 Datastream 获取的国际货币基金组织(IMF)的数据。G3 是指:美国、日本、德国(1998 年以前)/欧元区(1998 年以后)。

图 6.1 G3 国家短期利率(算术平均值)

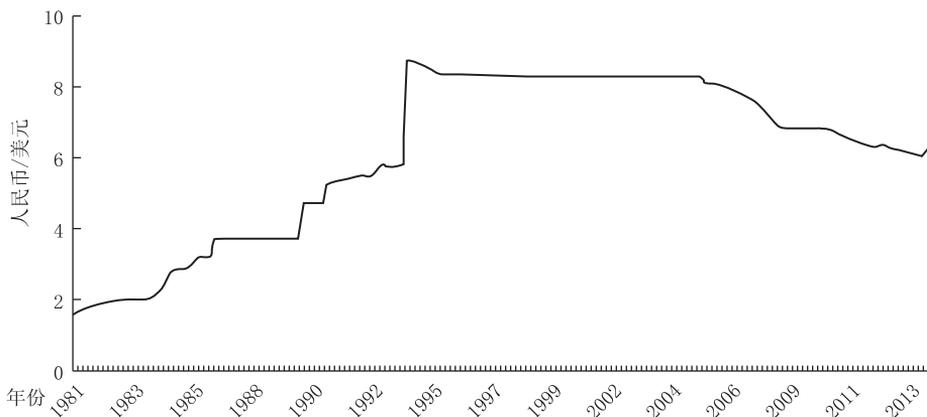


资料来源:国际货币基金组织、互联网金融服务、《世界经济展望》报告、欧洲央行和欧盟统计局。

图 6.2 欧美日央行货币基数占国内生产总值百分比

全球各大工业化国家利率的结构性下降导致大量资本流入利率较高的新兴市场经济体(Hoffmann and Schnabl 2014)。中国吸引的外来资本流量尤为庞大,原因有三。第一,中国的市场经济改革和充足的廉价劳动力吸引了大量外商直接投资,这也促进了全球劳动力市场和贸易市场的分离。第二,美国和其他工业大

国的低利率政策拉大了工业化大国和中国的利率差距,可以说是热钱流入中国的主要原因。利差扩大刺激了套息交易,即投资者在低利率的发达资本市场融资,然后到高利率的新兴市场投资,拮取差额利润。第三,套息交易的利润不仅取决于利率差,还跟汇率变动有关。如果预期投资期间目标货币升值,则可实现额外的套利利润。从2005年7月至2013年(不包括2008年7月到2010年6月),中国货币主管部门就确定了人民币对美元的升值路径(见图6.3),可预测性很高。投资者据此普遍押注人民币单向升值(McKinnon and Schnabl 2009)。³



资料来源:国际货币基金组织、圣路易斯联邦储备银行(FRED)经济数据库。

图 6.3 人民币对美元汇率

三、 中国对资本流入高涨的应对措施

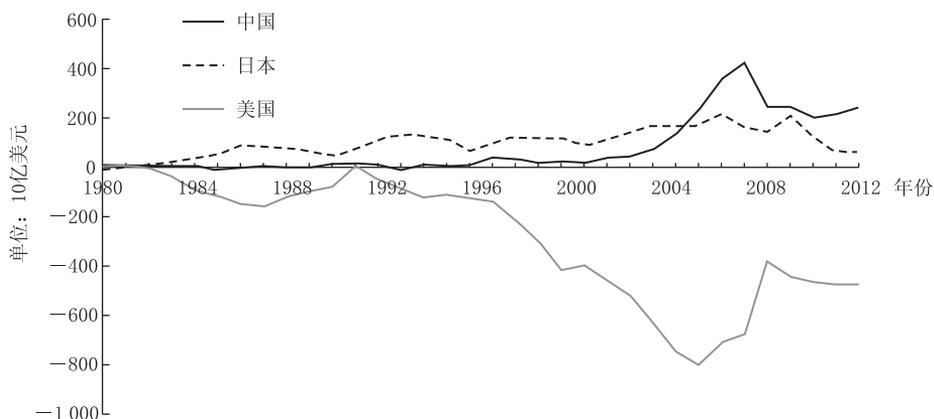
面对资本流入高涨,中国一直采取人民币紧盯美元的政策。外汇储备随之累积,形成导致通胀压力和信贷增长失控的内在根源。中国人民银行被迫进行广泛的外汇冲销操作,由此滋生了影子银行。

(一) 稳定汇率与外汇储备的累积

中国人民银行通过稳定汇率来应对大规模资本流入,主要基于两点原因。首先,从商品市场的角度来看,中国经济高速增长仍然主要是出口驱动的。随着中国逐步成为东亚成熟生产体系的中枢(Thorbecke and Smith 2010),确保人民币对美元汇率保持稳定,是稳定向美国这一最大的单一出口市场出口产品的基础(Schnabl 2012)。除日本外,所有东亚国家都紧盯美元,确保了区域内汇率的高度稳定;此外,从密集型的东亚区内贸易来看,中国的经济增长依然十分依赖稳定的美元汇率(Schnabl and Spantig 2014)。

从金融市场的角度来看,经常项目大量盈余(见图6.4)加上资本市场不发达,

也是促使人民币紧盯美元汇率的一个重要原因(McKinnon and Schnabl 2004)。进入 21 世纪,中国经常项目保持盈余,持有大量外币净资产,尤其是美元资产。资本市场发达的债权国可以通过间接投资和外商直接投资的方式推动资本外流,以促进(匹配)其经常项目(储蓄)顺差。随着资本外流,对外国的债权与日俱增,且皆以债权国货币计价,债权国的银行、养老基金和保险公司等金融机构可以因此规避所有的外汇风险。



资料来源:国际货币基金组织、互联网金融服务。

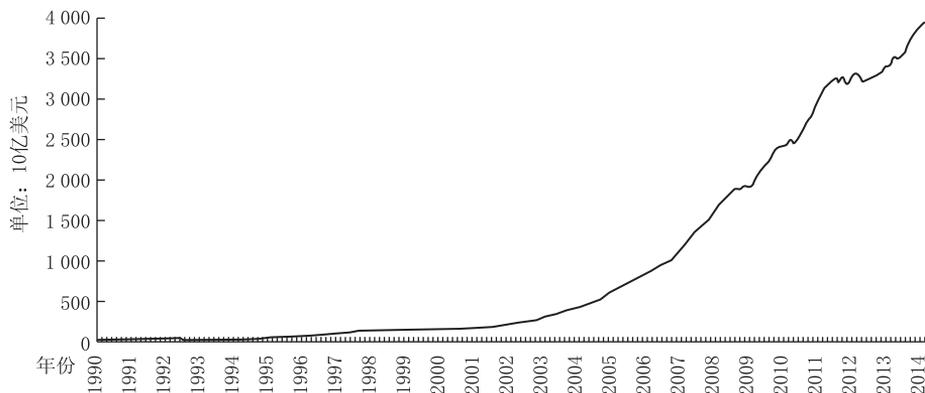
图 6.4 中国、美国和日本的经常项目差额

然而,中国作为一个不成熟的债权国,无法以自身货币进行放贷。由于美元是主要的国际货币,加上中国的金融市场尚不成熟,其发展受到利率控制和资本管制的阻碍,所以中国金融机构无法在国际资本市场用人民币放贷。持有大量外汇资产会让中国金融机构容易因汇率升值遭受损失:若人民币对美元汇率大幅升值,中国不断增持的美元资产净值以人民币计算就会缩水。

如此而来的结果是,中国政府必须通过公共部门,即外汇储备积累来为经常项目盈余提供资金。截至 2014 年春季,中国人民银行的外汇储备总量已达到 3.85 万亿美元(见图 6.5)。除了大量持有流动性美元资产,中国政府还开展了对外直接投资,大部分投资目的地是向中国工业提供初级产品的和原材料的生产国。中国的国际资产日益增加,其中大多数以美元为计价货币,这是中国政府竭力放缓人民币对美元汇率升值步伐的一个重要原因。

如果中国不再采取措施稳定人民币对美元汇率,综合考虑美国金融市场流动性高及中国的大量资产以外币计价这两个因素,人民币势必持续升值。在人民币近乎无风险单向升值的预期下,势必引发投机行为,导致更多的投机资本流入中

国。在极端情况下,人民币对美元汇率呈螺旋式无限上升趋势,由于投资相对于储蓄存在无法融资的正向缺口,汇率将无法确定(McKinnon and Schnabl 2014)。



资料来源:国际货币基金组织—国际金融统计数据库。

图 6.5 中国政府的外汇储备

因此,为了控制升值预期,中国人民银行在每个交易日上午都会设定人民币对美元汇率中间价,该汇率与上一个交易日收盘价相近。在整个交易日内,该汇率保持在买入价与卖出价之间约 1% 的狭小区间内波动(2014 年初开始增至 2% 左右),以促进商业银行的国际支付交易。因此,人民币汇率一直紧盯美元,并自 2005 年起,开始采取有管理的浮动汇率制度(见图 6.3)。⁴

(二) 冲销政策、外部金融压制及影子银行

如不实行冲销政策,中国人民银行累积的巨额外汇储备将成为滋生通货膨胀压力和信贷增长失控的温床。这是亚洲危机前夕几个东南亚国家的前车之鉴(Corsetti, Pesenti and Roubini 1999)。根据开放市场中的利率平价理论,随着美元的货币市场利率接近 0,而人民币的利率又紧盯美元利率,那么人民币的货币市场利率也将为 0。对于中国这样一个每年实际产值都在以 7%—10% 的速度飞速增长的经济体来说,这一利率实在太低。正因如此,中国人民银行才不得不豪吞,或者说“冲销”中国金融体系内大笔潜在的流动资产,以此防止通货膨胀和不可持续的信贷热潮。

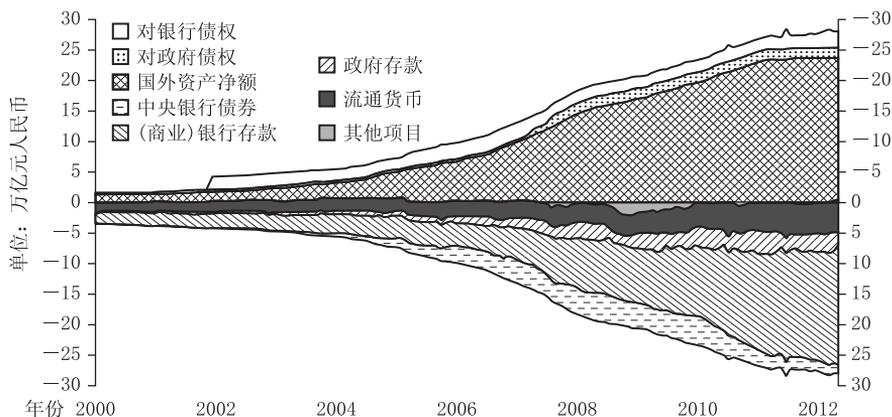
“冲销”主要有两种方式(Löffler and Schnabl 2013)。第一种方式是市场主导型,即中央银行向商业银行及其他金融实体出售本币债券(或称央行债券),以减少本国金融行业内的流动资产。这些债券是以市场利率获益的,因而可以视作市场机制仍在发挥作用的表现。但不利的方面是(通常相当不利),这种方式代价较高,会迫使利率不断攀升,在其他条件不变的情况下,可能反而会吸引更多热钱流

入本国。

第二种方式是非市场主导型“冲销”。中央银行提高商业银行的存款准备金率,商业银行冻结在央行的资金增加,贷款也随之减少。由于存款准备金利率很低,甚至零利率,所以冲销的成本较低。但该方法的弊端在于,商业银行作为金融中介的功能受到了限制,因为冲销的成本转嫁给了它们。为了保证利润率,它们只得提高信贷利率,或是降低存款利率,或是双管齐下。

若商业银行以降低存款利率的形式将冲销成本转嫁给储户,就会催生出一一种能提供更实惠的存款条件、监管不如银行严格的“影子银行”。鉴于冲销的目的是紧缩信贷供应,非市场主导型冲销通常与资本管制一同实行。面向国内的资本管制以减少投机资本流入为目标,这种资本流入正是由国内信用紧缩吸引而来;如果非市场主导型冲销的成本以降低存款利率的形式转嫁给储户,那么面向国外的资本管制也是必要的。

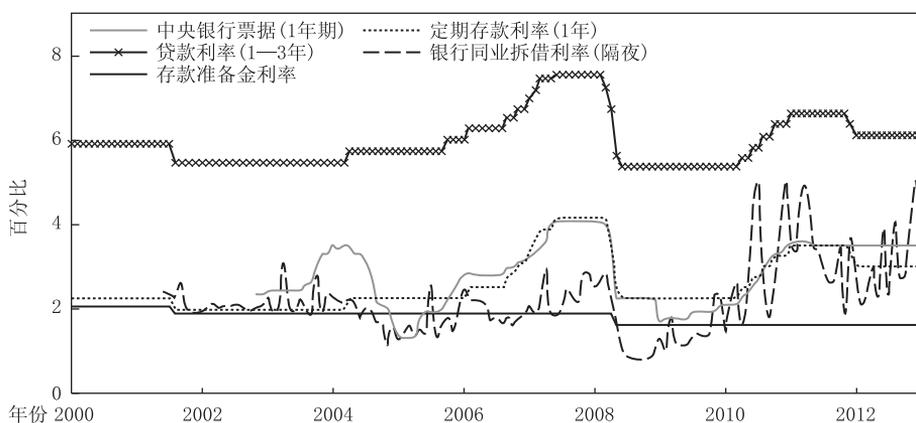
实际上,中国人民银行已采用上述两种冲销方式干预汇率,而且有一种频繁运用非市场主导型方式的趋势。图 6.6 中国人民银行资产负债表中的“资产区”(正数部分)显示,央行的外汇储备已大幅增加;“负债区”(负数部分)显示了冲销的工具。从 2003 年开始,中国人民银行发行央行债券,从国内资本市场吸收流动资产。从图 6.6 中(商业)银行在央行存款急剧上升的曲线可以看出,自 2006 年起,央行逐步上调了存款准备金率,扩大了存款准备金缴存基数。然而,央行债券的利率则更接近于银行同业拆借利率(可以说主要由市场决定),其存款准备金的获利率约为 2%,大大低于通货膨胀率(见图 6.7)。



资料来源:国际货币基金组织。

图 6.6 中国人民银行资产负债表

其结果就是“金融压制”。“金融压制”的概念是由麦金农(McKinnon 1973)和肖(Shaw 1973)联合提出的。在 20 世纪 60 年代和 70 年代,高额的存款准备金、利率上限、严格的银行管控、不断上涨的消费物价、对国际资本流动的限制等,共同导致了拉美及东亚多国出现真实利率负值。上述金融压制是国家政府内部强加的,目的是解决财政赤字。而新兴市场及发展中国家的“金融压制”的最新形式,则是由外部强加的(McKinnon and Schnabl 2014)。在不对称的世界货币体系内,核心国家将短期利率几乎降至为零,又通过量化宽松政策压低长期利率,因而处在该体系边缘的国家只得被迫采取资本及利率管制的措施。



资料来源:中国人民银行。

图 6.7 中国的利率结构分散不一

如图 6.7 所示,商业银行在中央银行存放存款准备金,只能获得不到 2% 的收益;与此同时,还被迫压低贷款利率——对于一个正在快速发展的国家来说,约 6.5% 的银行贷款利率当然是很低的。国内银行信贷严重供不应求,国有银行因而更愿意把信贷额度分配给国有企业和出口企业(McKinnon and Schnabl 2012;白重恩 2013)。

由于中小企业的风险及向其提供贷款的成本(即每元的信贷成本)较高,中国的银行不愿以受国家管控的低利率向其贷款,因此中小企业和地方政府⁵只能向贷款利率远远高于国有银行的影子银行借贷。在实际操作当中,国有银行可能给非正式下属机构(表外机构)提供资金。大客户也许会将存款投入信托基金,因为信托基金的存款利率更高,相应地其贷款利率也更高——但风险也更高。因为国有银行无法覆盖所有信贷市场,影子银行应运而生。

四、人民币国际化瓶颈

为了摆脱外部金融压制，中国必须推动人民币国际化，成为汇率可自由浮动的、成熟的债权国。只有这样，中国的银行和保险公司才能向外国政府和企业提供贷款，而无需承担外汇风险。类似地，中国政府可在上海等国内城市向外国人士发售人民币国际债券。中国的私营金融机构可为经常项目盈余提供资金，而无需中国人民银行调节外来国际资本。国内和国际层面的双重自由化将促进中国的资本市场走向繁荣，这是人民币挑战美元国际地位的先决条件。

中国政府已经采取一些开放国内资本市场的措施，通过支持香港、伦敦、法兰克福等金融中心的人民币离岸交易，提高人民币可兑换程度。中外人士可在经授权的外资银行开立人民币储蓄账户，银行可进而利用这些资金开展离岸人民币贷款业务或各种支付业务。事实上，从2010年至今，香港的人民币存款额和人民币债券（即“点心债券”）的发行量增长迅速（见图6.8.1）。中国与全球各主要央行达成了货币互换协议，鼓励以低汇率风险的人民币开展结算交易（见图6.8.2）。然而

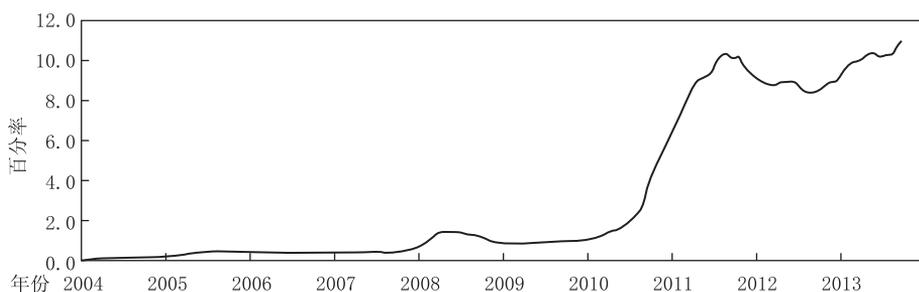


图 6.8.1 人民币存款占香港存款总额比例

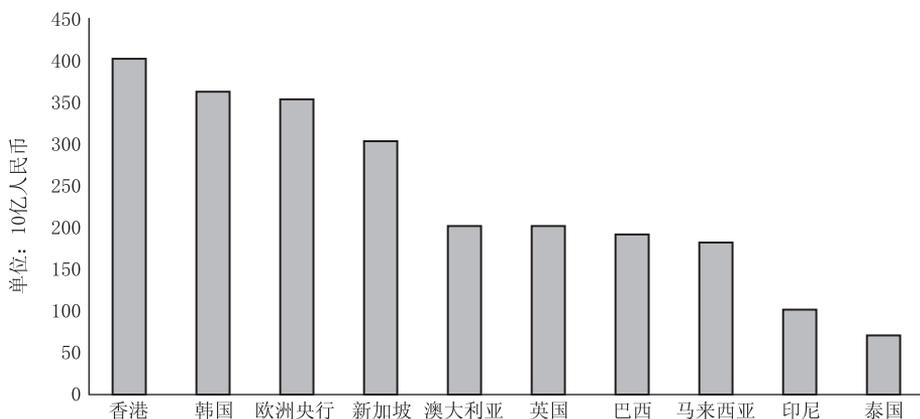


图 6.8.2 人民币货币互换额度最高的十个国家或地区的中央银行(截至 2013 年底)

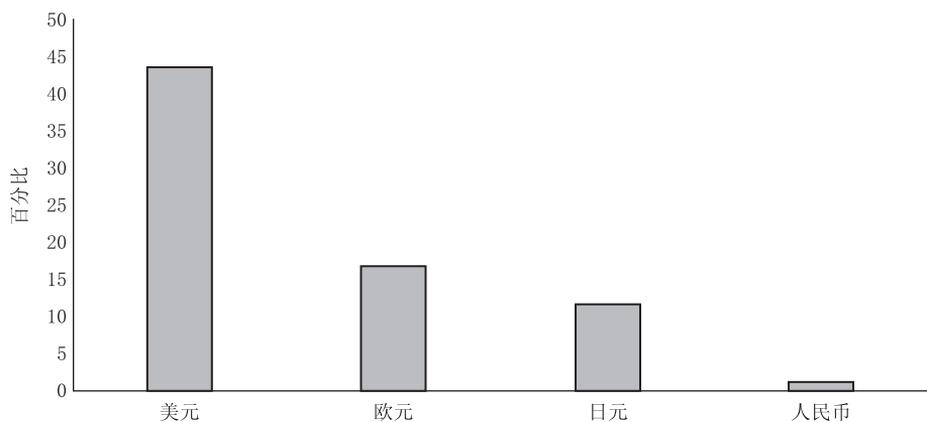


图 6.8.3 各币种国际外汇交易量比率(截至 2013 年 12 月)

资料来源:中国人民银行、国际清算银行。

与各大央行的美元储备额度相比,该互换额度仍不算多,尤其是人民币交易占全球外汇成交量的比例仍然极低(见图 6.8.3)。

为了提升人民币的国际地位,中国政府将在上海设立自由贸易区,促进国际资金流动,为外国投资者进入人民币资本市场提供便利,并为中国投资者创造了开展境外投资的平台。不过中国政府必须控制资本在上海自贸区与中国其他地区之间的流动,否则只要人民币升值预期持续存在,美元将持续兑换成人民币,热钱加速流入中国,把银行利率推向零。对于飞速发展的中国来说,零利率实在太低。

简言之,人民币成为汇率自由浮动的国际货币的先决条件就是资本市场自由化,而美国的零利率及量化宽松政策已成为中国资本市场实现国内与国际自由化难以逾越的阻碍。美联储现已表示将谨慎缩减量化宽松政策,而世界上的其他几大中央银行(欧洲央行、英格兰银行、日本银行)预期将长期维持一个宽松的流动性环境。美国第一轮货币紧缩的消息刚公布,就已在全球主要新兴市场上引发了金融动荡,因此美国货币政策的未来走向仍无定数。世界各大工业化国家宽松的流动性环境和人民币的升值压力共同构成了一种外部约束力,限制了中国开放国内资本市场和摆脱国际资本控制的能力。中国尚无法摆脱不成熟债权国的地位,难以全面实现人民币国际化。退而求其次的解决方案是人民币继续与美元挂钩,尽量减少投机资本的流入,促进国际间和区域内的贸易流通。

五、人民币国际化的前景

国际货币体系走到了一个十字路口。美国等世界各大工业化国家的扩张性

货币政策是热钱大量涌入中国(以及其他新兴市场)的一个原因,而由于人民币处在国际货币体系的边缘,这些涌入的热钱成为危及中国宏观经济、金融和政治稳定的风险因素。G20 试图通过改革,把以美元为主导的国际货币体系打造为一个更为平衡、稳定的体系,但至今尚未成功。从中长期看来,扩大特别提款权的使用范围,或者推行美元、欧元、人民币及特别提款权构成的四元货币体系都不太可能实现(Tiberghien and Hongcai 2013)。

对中国来说,人民币一旦对美元升值,就意味着出口、就业和经济增长受到阻碍,也意味着中国持有的巨额美元资产以人民币计算将会贬值,包括流动和非流动资产。

面对资本管制,境外投资者见招拆招,只要听到有关人民币升值的任何风吹草动,都会向中国注入大量热钱,使人民币升值“失控”。中国人民银行将再次被迫持有前所未有的巨额外汇储备,并将银行利率降至零点。这将导致严重的通货膨胀,可能引发政治压力。而通货膨胀将导致中国巨大的房产泡沫进一步发酵,直至最终破裂,随后中国经济将重蹈日本覆辙,陷入长期衰退。

既然美国的货币政策不利于中国(及其邻国)的稳定,那么可以考虑以人民币为核心货币推动东亚独立货币一体化,从而帮助东亚实现货币独立。作为东亚最大的经济体,中国构建了东亚地区成熟的劳动分工体系的中枢,既然人民币资产市场正在走向自由化,那么人民币就有资格成为东亚独立货币一体化进程的“货币锚”。东亚将能够在经济腾飞的进程中因地制宜调整货币政策。此外,东亚货币与美元脱钩,很可能形成一种对美国扩张性货币政策的约束机制,源自美国的通胀压力将更多地限制在其本国。

然而,如前文所述,美国的扩张性货币政策(已传递至其他几大工业化国家)构成了中国国内和国际资本市场自由化进程中难以逾越的障碍。而全球主要工业化国家的非常宽松的流动性状况也迫使中国控制流入资本和利率,并导致了信贷资源分配扭曲的问题。可以说,影子银行之所以发展如此迅速,正是外部金融压制所导致的直接结果。

放开资本管制和利率控制虽然必要,但中国实施该举措就等于压低银行利率近于零。但是对这样一个飞速增长的经济体而言,零利率远远过低,因此中国别无他法,只能继续实施管控措施。实现国际化是人民币挑战美元国际地位的先决条件,但长期的金融压制是人民币国际化进程中的最大阻碍。因此,退而求其次的解决方案是人民币继续盯住美元(尽可能减少投机资本流入中国),并以行政手段控制国内通胀水平和资产(房产)价格泡沫。美元很可能继续保持其国际货币霸主地位。

注释

1. 本章根据与 Ronald McKinnon 共同研究的结果撰写而成,2014 年出版,由麦金农(McKinnon)和施纳贝尔(Schnabl)共同署名,并在此感谢 Kristina Spantig 和 Hannes Böhm 协助开展了卓越的研究工作。
2. 20 世纪 90 年代末,日本首先触及了零利率界限,这并不代表日本是第一个降息为零的国家。Goyal 和 McKinnon(2003)认为,美联储的货币政策决策自由度最高,其货币政策立场通过汇率影响了日本的货币政策。自 20 世纪 80 年代初以来,日本的利率较之美国持续走低,因为日本的结构性价项目顺差和不断增持的外汇国际净资产导致日元升值预期持续升温。正因为如此,美国利率的结构性价下降将促使日本利率接近零。
3. 目前,例如中国的低风险人民币资产的平均收益率是 4%,而大型工业化国家的存款利率接近于零。将组合投资从美国转向中国,能确保 4%的额外利润。如果中国人民银行继续以每年约 3%的可预见趋势使人民币升值,美元投资者如能规避中国国内资本管制,就可以获取 7%的收益。
4. 自 2014 年 1—6 月,人民币对美元汇率开始贬值。这被视作中国人民银行应对投机者的举措;不过,也可能是由中国(影子)金融行业的不稳定引起的。
5. 中国法律规定,地方政府不得自行发行债券。

参考文献

- 白重恩(2013):《从收入分配看中国经济结构调整》,清华大学。
- 周小川(2009):载《改革国际货币体系》3月23日。参见 <http://www.bis.org/review/r090402c.pdf>。
- Bernanke, B. and Gertler M.(2001), “Should Central Banks Respond to Movements in Asset Prices?” *American Economic Review*, Vol.91, No.2, pp.253—257.
- Bernanke, B. (2004), “The Great Moderation,” Speech at the meeting of the Eastern Economic Association, Washington, DC, Federal Reserve Board.
- Blinder, A. and Reis, R.(2005), “Understanding the Greenspan Standard,” CEPS Working Paper No.114.
- Corsetti, G., Pesenti, P. and Roubini, N.(2000), “Paper Tigers? A Model of the Asian Crisis,” *European Economic Review*, Vol.53, No.7, pp.1211—1236.
- G20(2011), “Cannes Action Plan for Growth and Jobs Annex,” available at: https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/041111_Cannes_Action_Annex.pdf.
- Goyal, R. and McKinnon, R.(2003), “Japan’s Negative Risk Premium in Interest Rates: The Liquidity Trap and the Fall in Bank Lending,” *The World Economy*, Vol.26, No.3, pp.339—363.
- Hoffmann, A. and Schnabl, G.(2011), “A Vicious Cycle of Manias, Bursting Bubbles and Asymmetric Policy Responses-An Overinvestment View,” *The World Economy*, Vol.34,

- No.3, pp.382—403.
- Hoffmann, A. and Schnabl, G.(2014), “Monetary Policies of Large Industrialised Countries, Emerging Market Credit Cycles and Feedback Effects,” CESifo Working Paper Series, No.4723.
- Löffler, A., Schnabl, G. and Schobert, F.(2013), “Limits of Monetary Policy Autonomy and Exchange Rate Flexibility in East Asia,” Working Papers on Global Financial Markets, No.48.
- McKinnon, R. and Schnabl, G.(2014), “China’s Exchange Rate and Financial Repression: The Conflicted Emergence of the Renminbi as an International Currency,” *China and the World Economy*, Vol.22, No.3, pp.1—35.
- McKinnon, R. and Schnabl, G.(2004), “The Return to Soft Dollar Pegging in East Asia? Mitigating conflicted virtue,” *International Finance*, Vol.7, No.2, pp.169—201.
- McKinnon, R. and Schnabl, G.(2009), “The Case for Stabilizing China’s Exchange Rate: Setting the Stage for Fiscal Expansion,” *China and the World Economy*, Vol.17, No.1, pp.1—32.
- McKinnon, R. and Schnabl, G.(2012), “China and its Dollar Exchange Rate. A Worldwide Stabilizing Influence?” *The World Economy*, Vol.35, No.6, pp.667—693.
- McKinnon, R. (1973), “Money and Capital in Economic Development,” Brookings Institution.
- McKinnon, R.(2004), “The East Asian Dollar Standard,” *China Economic Review*, Vol.15, No.3, pp.325—330.
- McKinnon, R. (2010), “Rehabilitating the Unloved Dollar Standard,” *Asian-Pacific Economic Literature*, Vol.24, No.2, pp.1—18.
- Responses—An Overinvestment View,” *The World Economy*, Vol.34, No.3, pp.382—403.
- Schnabl, G. and Spantig, K.(2014), “(De)Stabilizing Exchange Rate Strategies in East Asian Monetary and Economic Integration,” Working Papers on Global Financial Markets, No.53.
- Schnabl, G.(2012), “The Role of the Chinese Dollar Peg for Macroeconomic Stability in China and the World Economy,” in: Cheung, Yin-Wong / De Haan Jakob(eds), *The Evolving Role of China in the Global Economy*, pp.53—81, MIT Press.
- Shaw, E. (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford University Press, London.
- Stiglitz, J.(2010), *Freefall. America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*, New York: Norton.
- Thorbecke, W. and Smith, G.(2010), “How Would an Appreciation of the Renminbi and Other East Asian Currencies Affect China’s Exports?” *Review of International*

Economics, Vol.18, No.1, pp.95—108.

Tibergien, Y. and Hongcai, H.(2013), “The G20’s Role in the Reform of the International Monetary System: Present Record, Potential, and Scenarios,” *Global Summitry Journal*. Available at: <http://dx.doi.org/10.7871/2291-4110.1006>.

UNCTAD(2010), *Global Monetary Chaos: Systemic Failures Need Bold Multilateral Responses*, UNCTAD Press.

Woodward, B.(2000), *Maestro: Greenspan’s Fed and the American Boom*, New York.

第七章

二十国集团的制度缺陷与人民币国际化

查晓刚

一、前言

自 2008 年严重的全球金融危机爆发以来,世界各国已几乎尝试过所有方法来复兴世界经济以及在可能的情况下避免未来可能的危机。为解决全球经济治理问题,二十国集团(G20)作为高端的国际经济论坛而建立,此论坛聚集了全球 20 个最大经济体的领导人,讨论世界经济问题并对国际经济体系提出政治性指导。G20 的建立,使得国际货币基金组织、世界银行以及金融稳定论坛不得不经受迄今为止影响最为深远的改革。在区域和跨区域层面,已有多种预防危机及促进经济增长的举措,包括美国咄咄逼人地推进的跨太平洋伙伴关系协定,区域全面经济伙伴关系和东亚地区的清迈倡议多边化。在国家层面,几乎所有的主要经济体已采取多种政策措施以重新平衡和维持经济势头。

但是,在众多刺激性和危机预防措施中有一种途径脱颖而出,就是中国推行的人民币国际化战略。纵观全球,只有中国在全球金融危机的阴影中,利用本国货币作为工具不仅在一定程度上抵消了危机的不利影响,更是巩固了在未来能取得更大经济成功的基础。那么,为什么中国决定推动人民币的国际化? G20 造成的影响又是怎样?

二、作为刺激国际货币体系改革的因素——二十国集团的制度性缺陷

在学者和决策者中普遍地认为现有国际货币体系有众多缺陷,特别是在紧随而来的 2008—2009 年的全球金融危机后,G20 对于推动全球货币体系改革无所作为,主要是由于 G20 自身存在的缺陷造成的。

迄今为止,在 G20 通过的 8 个声明中,有 4 个提及建立更稳定更具弹性的国际货币体系的必要性,分别为:2009 年的伦敦峰会、2010 年的多伦多峰会、2010 年的首尔峰会和 2011 年的戛纳峰会所通过的声明。但是只有戛纳峰会声明更加地精要,提出了明确的措施和建议。戛纳峰会首脑宣言描绘了国际货币体系改革的部分细节。第一,宣言旨在寻求一种得益于金融一体化及更大的应对游浮资本流动的弹性所培育的增长和发展。第二,通过为国际货币体系提供更多的金融资源以强化应对危机的能力,例如国际货币基金组织。第三,希望强化国际货币基金组织的监管能力¹。这一切建议都值得欢迎,但是结果有好有坏。资本流动仍然十分不稳定,而且许多新兴国家受到主要货币发行国家不断变化的金融政策的影响。虽然承诺给国际货币基金组织更多的金融资源,但是改革一次又一次地推迟。尽管强调国际货币基金组织监管的重要性,但事实上在涉及主要西方国家,特别是美国的宏观经济政策时毫无作用。

应当承认的是,作为 G20 的主席国,法国一直认真对待国际货币体系的改革。为了在戛纳峰会上取得一些进展,法国于 2011 年 3 月 31 日在中国南京举办了一场高调的研讨会,包括 G20 所有的财长和央行行长,众多知名学者和智库成员,以及法国总统萨科齐都出席了会议。然而令人失望的是,虽然此次研讨会就国际货币基金组织监管、全球金融安全网和资本流动波动性的重要性达成了广泛的一致意见,但最终只能采取很少的具体措施改革国际货币体系。这令人失望的结果预示着,法国在借助戛纳峰会作为契机推动国际货币体系改革的努力过程中会遭受挫折。

G20 作为一种国际机制,它的非正式性是导致它无法有效地推动国际货币改革的一个根本原因。作为一种非正式的制度,它很容易能够使 G20 成员在处理紧急和短期议题上协调一致,例如政府的经济刺激政策和应对危机的措施,但在长期的、战略性的和规则变化问题上很难达成一致,更别说制定强制性措施。结果就是,G20 在国际货币体系改革中失效(李晓,冯永琦 2012)。

三、为什么中国要推动人民币国际化

国际货币的地位虽然能带给货币发行国好处,但同时也带来各种限制。鉴于此,甚至包括中国在内,各国政府以及专家关于人民币国际化,意见也是大相径庭。一些人大力倡导,而其他人认为这是愚蠢的。然而,中国政府似乎决心推进人民币国际化。

许多迹象表明,在很大程度上,政府作出决策是出于无奈而非是在一开始就有一项雄心勃勃的战略。更重要的是,正如前面讨论过的,中国对包括 G20 在内

的多边体系能够在促进国际货币体系改革中取得实质性进展这一点是没有信心的。在这次严重的金融危机之前,现有国际货币体系的弊端已经被讨论过并得到公认,但是多边体系没有采取主动措施。危机发生后,G20 建立,但这甚至更降低了中国对多边体系推动改革的能力的信心。在此情况下,中国必须找到自己的单边方式来处理由现有国际货币体系的缺陷造成的挑战。

第一,人民币国际化是为了抵消现有国际经济秩序的负面影响。现有国际货币体系的弊端对中国经济的发展提出重大的挑战。自加入世界贸易组织后,中国已在金融危机爆发之前成为全球第二大贸易国,出口和进口大量的商品和服务,其中大部分是以美元定价和结算的,部分是用欧元,更少的部分用日元或英镑。主要国际货币的大幅波动严重影响了中国的对外贸易和投资,对中国的进口商和出口商的征税有明显的不确定性,从而增加了货币对冲的成本。此外,中国所需的近一半石油是进口的。石油价格几乎全部以美元定价,中国承受着美元贬值和石油价格上涨的战略风险。

第二,给中国带来不便的是美元外汇储备堆积和由此导致的无意的后果。危机之前,中国的经济增长主要依靠出口和投资。为了防止人民币过于强势并对中国的出口竞争力造成不利影响,中国从出口企业购买外汇收入,同时限制海外投资。结果是,央行积累了庞大的外汇储备,其中大部分用于投资美国国债和其他美元资产。中国政府担心由于美元贬值可能造成的损失,国内舆论也担心这会危及普通人来之不易的储蓄。

事实上,通过累积美元资产,一方面,中国政府发展了中美之间更深层次的经济相互依存关系,这将在多个领域的合作中拓宽共同利益,从而稳定双边关系。另一方面,也存在相互破坏金融的风险:如果美国对中国过于强硬,中国可能停止购买美国国债,推高收益率;而如果中国的行动对美国不利,后者可以通过货币贬值减少中国国有海外资产的价值。不过,中美之间更深层次的经济相互依存,对于经济增长仍处于初级阶段的中国来说,更有战略利益,这一点是毋庸置疑的。然而,美元储备似乎过量,从而把中国资产置于危险之中,需要重新考量这种做法的必要性。

过高的贸易顺差、事实上的固定汇率和巨额外汇储备的整合导致了另外一个严重的问题。中国的央行被迫印制更多的货币来购买外汇,而出口商又需要将外汇出售给央行,这就导致巨大的通货膨胀压力和资产泡沫。中国的经济资源被错误地定价,经济结构被扭曲。伴随着通货膨胀和资产泡沫,在中国的社会中出现了许多不满的声音,政府担心如果这种趋势持续下去,会严重破坏社会秩序。这就是中国自 2005 年 7 月以来放松对人民币汇率控制的主要原因,虽然美国的压

力无疑也起到了推动作用。

在外交舞台上,中国希望通过人民币国际化,减少保持固定汇率以保持出口竞争力的必要性,而汇率之争是自 21 世纪初以来中美之间最大的经济冲突点。中国希望减少冲突,更多地依靠本国货币来进行国际贸易,实现人民币和美元之间的汇率均衡。

当然,成为一个国际货币的发行者所拥有的巨大的经济潜力和战略利益也极大地鼓舞着中国领导人不断推动人民币的国际化。

目前,人民币国际化最吸引人的一方面体现在,国际化的人民币能够在减少中国海外投资和从外国进口货物的成本上起到潜在的促进作用。这对于转变中国经济增长模式是十分重要的,并将在未来数年推动其由依靠出口和外商直接投资为主转变为依靠扩大国内消费和对外直接和间接投资为主。在过去的 30 年中,随着开放和自由化,中国已极大地提高了经济资源的利用效率。虽然仍然有相当大的挤压空间,但如果继续向外国投资者开放,边际收益会更少。考虑到这一点,随着近几十年大量资本的积累,中国意识到不仅要利用自身的经济资源,更要利用世界其他国家资源的重要性。中国因此努力开始实施新的开放战略,即“走出去”战略,鼓励中国企业进行海外投资。同时,中国还鼓励必要的商品和资源的进口,使中国人进一步改善他们的生活水平。但是,以美元作为定价和结算单位,仍然会使中国的投资和进口的能力及稳定性受制于美国的政策,交易成本随之提高。如果这些投资和进口以人民币来定价和结算,中国甚至可以为它提供近乎无限的流动性供给能力,从而也减少了中国企业的交易成本。就这一点而言,可能实现的地区是非洲。中国可以用人民币支付进口商品和资源,非洲国家可以通过人民币收入来支付进口中国商品和服务。这确实有巨大的潜力。

人民币国际化也将有助于促进中国金融体系的改革。相对于加入世界贸易组织后过度自由化的实体经济(制造业),中国的金融体系仍然是国家掌控,并且不是特别有效,从而诱发了如此多的经济扭曲。国际化会使中国承受外部压力和竞争,加速包括国内证券市场自由化、利率形成机制等方面的金融改革。

考虑到地缘政治和地缘经济,人民币的国际化,特别是在东亚地区,将会加强中国与邻国的经济联系,并增强中国在经济和金融合作(区域内贸易、亚洲地区资本市场、危机预防和管理)方面的影响,这对于中国发展稳定的周边关系是必要的。

美元的国际地位已使美国保持贸易顺差超过 30 年,目前在世界经济中仍然有竞争力。因此,从全球角度看,人民币国际化将会在一定程度上抵消美国享有的主要国际货币国家的战略优势,并为中国在世界经济中扮演更大角色铺路。

中国希望看到一个更全面、更均衡的国际货币体系,至少包括美元、欧元和人民币,或许还有其他主要的货币,例如日元和卢比。这将给世界经济的投资和贸易形式更多选择;主要国际货币的发行者之间的竞争会在普遍范围内对整个世界金融秩序产生更好的效果。

四、人民币国际化的基础

国际货币发行国必须拥有坚实的经济和政治实力。世界上只有少数几个国家能够胜任这个角色。然而,经过 30 年的经济高速增长和政治稳定,中国目前已基本拥有这样的实力。

中国目前是世界领先的投资者和交易者,涉及中国的国际交易的数量是巨大的。因此,中国在国际贸易中的优先选择应该对贸易手段和方法有重要影响。有些人认为,美元在美国成为世界最大经济体 60 年之后才成为国际货币。然而,正如阿文德·萨勃拉曼尼亚教授(Subramanian 2011)指出的,中国虽然目前仅是世界第二大经济体,但它比 19 世纪后期的美国拥有更大的国际贸易份额和投资。

不过最重要的因素,应该是中国的国内市场和进口能力。中国的经济总量已十分巨大;虽然国内消费占 GDP 的比重与其他国家相比仍很低,但其国内市场正逐渐成为美国(未将欧盟作为单个实体)之后的世界第二大市场。更重要的是,得益于中国蓬勃发展的中产阶级,其国内市场预测在 10 年之内将成为世界第一。中国不断增长的国内市场将为海外产品和服务提供巨大的出口空间,从而形成人民币流出的基础,就像美国数十年来用美元做的一样。

中国金融体系取得了长足的进步,特别是在基础设施方面。目前已拥有相对完善的监管机构、商业银行系统、证券交易经纪和诸多上市公司。更重要的是,中国的金融体系积累了相当的国际经验和人才,这是进一步的财政改革与应对人民币国际化负面溢出效应的重要基础。

此外,中国的政治和社会总体上是非常稳定的。在中国,集体领导有助于保持这种稳定性并避免严重的政策错误。政治稳定,既定的宏观经济政策框架,保持国内、跨国界,甚至国际安全的能力,都是使中国成为国际货币发行国的强大保证。

五、人民币国际化的主要渠道和进展

(一) 人民币自中国流出

为保证国际货币的发行,发行国需有能力保证货币的跨国流动和通过多种机制回收货币,以保证其流动性。虽然中国政府对人民币国际化可能带来的不利影

响十分谨慎,但已建立一系列的渠道来推动人民币的跨国使用。

首先,为了推进人民币作为贸易结算货币,中国正在积极寻求达成用自己的货币进行贸易结算的双边贸易合作伙伴协定(2010年3月与白俄罗斯、2011年6月与俄罗斯、2011年12月与日本、2012年与金砖四国、2012年3月与上合组织、2012年6月与阿根廷签订协议)。

货币互换协议为人民币国际化开辟了一条道路。目前中国已与20多个国家签订货币互换协议(中国人民银行2014)。近日,中国表示希望与印度建立互换协议,印度与巴西和俄罗斯也已达成协议(凤凰网2012)。这些互换协议有不同的功能:阿根廷主要是在贸易支付时使用人民币;白俄罗斯使用人民币作为储备;韩国使用人民币,以资助其在中国的企业;香港用它来满足离岸业务的人民币需求。在一般情况下,人民币互换协议在处理短期流动性问题,维护金融稳定上有帮助,而中国利用该协议来推进人民币的广泛使用(中国人民银行海口中心支行2011)。

2009年4月,中国政府在五个主要城市(上海、广州、珠海、深圳、东莞),启动人民币跨境结算试验方案,这是人民币国际化的关键一步。2011年8月,该方案在中国扩大。该项目已取得显著进展:2009年6月之前,人民币贸易结算量接近零,但在2010年人民币贸易结算的份额占到中国的国际贸易总额的2%,到2011年上升到10%。

2014年5月,有报道说,伊朗愿意接受人民币作为结算货币将石油销售给中国(Sender 2012)。虽然这还没有被伊朗或中国当局证实,但是从伊朗的角度来看,由于美国的制裁,这种说法是讲得通的;中国也有很强的动因,因为用人民币购买石油将大大降低汇率风险。此外,还有网络传言俄罗斯将使用人民币作为其石油贸易的交易货币。这种炒作表明了中国在这个敏感领域取代美元的潜力。

其次,人民币也可以在对外直接投资或证券投资中发挥非常重要的作用。近年来,中国对外直接投资迅速增加。在2012年上半年,中国非金融类对外直接投资为442亿美元,较2011年上半年同期增长53%。鉴于如此巨大的总量,使用人民币直接投资,特别是在对发展中国家的投资中有重大的潜力。

第三,中国正在成为最重要的发展援助提供者之一。在2009—2010年,中国向发展中国家提供了比世界银行还多的援助(Hogg 2011)。中国可以给发展中国家提供人民币贷款、援助和进口信贷,这将帮助后者获得需求的资金,也促进了人民币的使用;更重要的是,它可以在发展中世界促进形成一种使用新的国际货币的习惯。

最后,国际金融机构需要更多的财政资源。这为中国提供了一个促进人民币在著名的多边机制中使用的机会。2009年9月,中国同意用人民币购买50亿美

元的国际货币基金组织债券。这可能成为中国的一个特别而有效的渠道,不仅能为国际机构提供更多的资源,同时还能扩大人民币在全球的影响力。

人民币资产将被越来越多的国家接受并作为外汇储备。在过去,只有少数几个国家积累有限的人民币储备,主要来自贸易交易。然而,2012年,日本决定购买中国国债作为其储备资产的一个组成部分。沙特也表示用人民币资产作为储备(黄培昭 2012)。此外,韩国、印度尼西亚、马来西亚和柬埔寨也同样这样做了。虽然目前人民币资产在外汇储备池中的比重仍相对较低,但使用人民币作为储备货币的国家数量的快速增长已显示出其实力。

中国国务院总理李克强在 2014 年 6 月访问英国时,对外宣称英镑将可以直接兑换人民币。这意味着中国在减少依赖美元的中介作用方面取得了进展。在此之前,中国已经与俄罗斯、加拿大、日本、澳大利亚、新西兰、马来西亚和其他一些国家达成类似的协议。与英国、日本、俄罗斯和澳大利亚的货币直接兑换是非常重要的。英国因其作为国际金融中心的特殊地位而非常重要;日本是世界第三大经济体,中国的主要贸易伙伴;俄罗斯和澳大利亚是中国的两大资源贸易伙伴。中国与这些国家之间的货币直接兑换将大幅度降低通过美元中介的汇率风险,有利于促进双方的贸易和投资关系。这些国家在货币关系上的做法将很快被许多国家效仿。如果这种趋势继续下去,人民币的地位将上升,而美元的地位相对而言会有所下降。

(二) 人民币回流中国

获得人民币资金流入的最重要的方法是其他国家进口中国的商品和服务,并以人民币支付。这反映了外部世界对人民币的信任。

第二个重要的渠道是离岸人民币债券。在香港发行的离岸人民币债券,即所谓的点心债券在 2009 年是 23 亿美元,2010 年是 54 亿美元,2011 是 140 亿美元;2012 年 4 月伦敦的汇丰银行发行首批人民币债券 20 亿元。此外,台湾等其他金融中心也已开始发行离岸人民币债券。

第三个渠道是自 2005 年以来由国际金融公司,亚洲开发银行在中国大陆发行的在岸人民币债券(即所谓的熊猫债券),主要用于支持中国境内的企业。

中国政府已经启动一项计划,以促进中国境外人民币存款的循环利用,同时保持对资本账户的控制。这一创新就是所谓的人民币合格境外机构投资者,简称(RQFII)计划,该计划允许合格的外国金融机构在中国金融市场投资一定的配额。

此外,中国政府允许外国央行和国库购买中国的国债作为外汇储备(包括日本、韩国等),这也只限于一定配额,并且是根据双方的协议。

（三）人民币国际化的主要金融中心

对于人民币业务,在岸中心将设在上海。中国决定设立上海作为国际金融中心,但法律环境、金融衍生工具和管理经验都还没有完全到位。在未来十年,我们将看到深刻的变革,例如金融部门发展和改革的“十二五”规划。

离岸金融中心可能将包括香港、伦敦、新加坡、台湾和迪拜。这些城市或地区都在争夺离岸人民币业务中心的地位。香港有许多独特的优势,包括地理位置、更熟悉内地的法律和社会环境、中央政府的大力支持,而伦敦在离岸金融和专业知识方面,享有较高的国际声誉。

六、人民币国际化的区域性和全球性的影响

从地区来看,人民币可以在不久的将来发挥一个事实上的统一货币的作用。鉴于中国的经济规模,人民币总量有可能在未来十年左右扩大到两倍于日元总量。再加上亚洲内部不断增加的贸易和投资,中国快速发展的国内市场能够进一步整合区域经济资源,发展亚洲内部资本市场。

由此,东亚可能成为继欧元区之后全球第二大货币和金融合作区域,这将进一步促进本地区的宏观经济政策合作与协调,同时如清迈倡议多边化等机制将获得更多的制度化与政治支持。经济和金融进一步一体化的东亚地区,自然会在国际事务中就经济事务,环境和安全问题发出更多的以共识为导向的区域声音。

这将使得国际货币体系更加多元化和趋于平衡,也迫使世界主要经济体更负责任地决策,以维持其国际货币的地位。

大宗商品价格将不再那么容易受到美元汇率的影响。迄今为止,大多数大宗商品价格已与美元挂钩。一旦美元汇率有所波动,大宗商品价格亦随之而变,这给世界经济的发展带来许多麻烦和不确定性。

全球宏观经济环境可能会变得更加稳定。目前,美元是主导的国际货币,但美国货币当局(美国联邦储备委员会)只负责国内问题,而忽视了对世界其他国家可能带来的溢出效应。已经有建议指出美国联邦储备委员会有意操纵其所谓的独立地位,将美国经济结构调整的代价转移到世界其他地方。如果有更多的国际货币,尤其是包括来自两个几乎相当于美国的经济体的货币(欧元和人民币),单个国际货币发行国国内宏观经济和货币政策对国际经济环境的影响将减弱。

美国权力根基可能被削弱。美元的国际货币地位为美国提供了巨大的国际权力支撑。美国可以以非常低的成本支持其海外行动(军事、援助、投资)。随着越来越多的替代选择出现,美国的权力优势将会被大大压缩。

随着美国的货币力量减弱,人民币的地位不断上升,欧元恢复到正常的地位,

世界权力结构也将相应调整。由于金融业目前在经济中扮演一个非常重要的角色,国际货币的重新调整将会对国际金融影响力的分布产生重大影响。权力结构的调整可能性会更大。

欧盟、美国和中国之间的关系将变得更加不明朗。当前的危机清楚地表明,美国并未对支持欧元的稳定和地位表现出浓厚的兴趣,这揭示了跨大西洋关系的脆弱性。同时,中国在帮助欧元区中发挥积极影响,其核心国家——包括德国和法国——都对此非常清楚。如果人民币变得更加国际化,三边关系可能会更加微妙,并伴随着多种政治和经济互动。

七、人民币国际化的前景

在经济层面,只要中国能够保持国内的稳定和正常的经济增长,基于经济规模和高层次的国际相互依存,人民币迟早会成为主要的国际货币之一。

然而,现代金融体系的进一步发展和改革,才是人民币真正成为国际储备货币的先决条件。从这个意义上讲,中国确实有很长的路要走。但是它发展迅速。利率形成机制正在发生变化;私人资本被允许进入银行业;在上海证券交易所正在认真讨论一种国际板;对国外参与中国债券市场者更加灵活的管理制度正在形成。

此外,外部因素也很重要。美国如何应对可能丢失的美元主导地位,仍有很大的不确定性。未来,国际货币体系的变革是否能顺利并和平地进行,还是个未知数。

注释

1. G20 官方文件,参见 <https://www.g20.org/>。

参考文献

- 凤凰网(2012):《中国商务部长陈德铭:乐意与印度签订货币互换协议》,8月28日, <http://finance.ifeng.com/forex/jsxx/20120828/6950194.shtml>。(访问日期:2014年8月15日)
- 高海红,余永定(2009):《人民币国际化的含义与条件》,载《国际经济评论》第1期。
- 黄培昭(2012):《沙特将把人民币作为外汇储备》,载《人民日报》5月24日。
- 李婧(2011):《从跨境贸易人民币结算看人民币国际化战略》,载《国际经济评论》第2期。
- 李晓,冯永琦(2012):《国际货币体系改革的集体行动与二十国集团的作用》,载《世界经济与政治》第2期,第119—145页。
- 徐奇渊(2012):《国际学者论人民币国际化》,载《国际经济评论》第1期,第160—161页。
- 余永定(2011):《再论人民币国际化》,载《国际经济评论》第5期,第7—13页。

- 张茉楠(2012):《以石油人民币带动人民币国际化》,载《经济参考报》5月2日。
- 张莫(2012):《印尼央行投资人民币债券起步》,载《经济参考报》7月24日。
- 中国人民银行(2014),“业务动态”,<http://www.pbc.gov.cn/publish/huobizhengceersi/3135/index.html>。(访问日期:2014年8月15日)
- 中国人民银行海口中心支行(2011):《人民币本币互换协议》,3月31日,http://haikou.pbc.gov.cn/publish/haikou/3310/2011/20110331165617987924125/20110331165617987924125_.html。(访问日期:2014年8月15日)
- 周宇(2013):《论人民币国家化的四大失衡》,载《世界经济研究》第8期,第16—22页。
- Hogg, Chris(2011), “China’s banks lend more than World Bank,” *BBC News*, 18 January 2011, see: <http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-pacific-12212936>.
- Sender, Henny(2012), “Iran accepts Renminbi for oil as China negotiates US sanctions,” *Financial Times*, 8 May 2012, see: <http://www.ftchinese.com/story/001044449/en>.
- Subramanian, Arvind(2011), *Eclipse: Living in the Shadow of China’s Economic Dominance*, Washington D.C.: Institute of International Economics.

第八章

中国作为二十国集团的成员国及 对东亚地区领导地位的探求

朴成勳

引言

2009年,中国成为全球最大的出口国,并于2013年超越美国成为全球最大的货物贸易国。中国非凡的经济崛起树立了其全球大国的地位。诸多国际组织与论坛,如世贸组织、亚太经合组织、亚欧会议等,也日益重视中国的意见。近期,中国作为G20成员国积极参与了全球经济问题的讨论,如全球及地区金融安全网、国际发展等。如布雷斯林(Breslin 2006)指出,中国已成为区域超级大国,同时似乎也已做好准备,在全球扮演更为重要的、负责人的角色。

尽管如此,但中国尚未准备好担任全球问题的发起人和领导者。此外,中国作为东亚领导者的角色也还未完全呈现。与日本在历史教科书、领土归属权等问题上的争端似乎是最重要的障碍。应该说,在东亚国家区域主义深化的过程中,中国尚未能有效地发挥领导作用。然而,随着跨太平洋战略经济伙伴关系协定(以下称为跨太平洋伙伴协定)成为亚太地区具有深刻影响力的区域计划之一,美国也成为了中国在本区域的竞争对手。美国试图加强其在东亚的经济和地缘政治影响力,中国的应对则是加速区域全面经济伙伴关系协定的谈判。亚洲区域架构的未来将很大程度上取决于两大全球大国的领导地位之争。

本章以此为背景,试图阐述中国在东亚区域架构发展过程中可以获得领导地位的几种方式。在第一部分引言之后,第二部分描述了世界经济和东亚区域主义倾向的现状;第三部分主要分析了中国关于区域主义的战略思想;第四部分则专门对东亚和亚太地区两大相互竞争的区域机制:跨太平洋伙伴协定和区域全面经

济伙伴关系协定进行了全面的分析;第五部分探讨了中国对跨太平洋伙伴协定和区域全面经济伙伴关系协定的战略方针;结论部分,提出了中国可以在东亚地区架构中稳固其领导地位的三个途径。

一、与日俱增的区域和全球领导地位

自 20 世纪 70 年代末以来,中国的经济持续高速发展,社会和政治领域也取得令人瞩目的成就,对世界经济和政治产生诸多重大影响。不论如何,世界已开始逐渐接受中国作为一个固定的变量,其影响力在过去几十年不断增强。虽然存在不少争议,如中国对美国贸易顺差不断扩大导致全球经济失衡等,但中国无疑已成为重要国际组织和论坛的成员。例如,中国于 2001 年加入了世界贸易组织(WTO),并很快成为全球贸易界最具影响力的成员之一,反映了中国作为最大贸易国举足轻重的地位。在 2008 年全球经济危机最为严峻之时,中国受邀加入 G20(G20 是探讨全球经济问题和治理的首要经济论坛)。如亚历山德罗夫(Alexandroff 2010)指出,中国实际上成为“全球治理的领导者之一”。此外,很多分析家认为中国与美国共同构成“两国集团”(G2)。虽然 G2 并非正式组织,但 G2 这一提法体现了中国在全球的经济和政治中的分量已可与美国相提并论。

对于中国在世界舞台上的行为表现,各方看法不一。不少西方学者和政策决策者认为,中国已展示其重新领导亚洲的雄心(Breslin 2006),作为全球大国,其地位与美国相当,因此其成为 G2 一员实至名归。部分人还认为 G20 集团将为 G2 所主导(Garrett 2010)。如保尔森(Paulson 2010)指出,许多美国观察家乐见 G20 成为美国和中国强强联手共同治理全球问题的平台。这些看法在一定程度上反映了部分西方国家的担忧;这些国家曾在全球经济中具有重大影响,但随着中国力量不断强大,正濒临被边缘化。

而中国的学者和政策决策者似乎仍对成为全球两极权力结构中的一极犹豫不决。很多人认为,中国尚未完全具备领导全球新秩序的条件。池万洙(Ji 2010)分析认为,在中国主要的学者中,大部分人对中国扮演的任何积极角色皆持怀疑态度;中国更愿意接受由美国领导其发达国家同盟协力积极塑造全球秩序。布雷斯林(Breslin 2006)指出,中国似乎已经成为“区域超级大国”,但尚未准备好承担与美国相当的全球大国的角色。

鉴于以上情况,分析中国在当今最值得关注的区域问题之一——东亚区域架构上的战略更为合适。随着美国加速推动跨太平洋伙伴协定谈判,这一问题的重要性也日益凸显。此外,由于日本于 2013 年 3 月也加入了跨太平洋伙伴协定谈判,跨太平洋伙伴协定对中国经济利益的威胁与日俱增。东亚多个重要国家,如

韩国和印度尼西亚,也公开表示对跨太平洋伙伴协定的兴趣。作为应对,中国与东盟合作提出了区域全面经济伙伴关系协定。在这一过程中,美国和中国在东亚区域架构问题上的竞争越来越突出。因此,两国在这一问题上的关系将在很大程度上决定东亚未来的格局。

二、东亚的区域主义：趋势和特征

(一) 东亚区域主义近期趋势

在 20 世纪 90 年代中期之前,虽然世界经济中的区域主义倾向不断深化,但东亚国家一直未受其影响。然而现在东亚国家也成为了区域主义的积极支持者。尤其是自 90 年代末以来,东亚各国越来越重视区域内和区域间的自由贸易协定(FTA)。许多分析家认为,1997 年的亚洲金融危机是触发东亚国家调整其政策导向的诱因之一。

东亚深入参与日益深化的区域主义是当今全球区域主义最值得关注的特点之一。东亚各国皆需要加强内部的区域团结,在此驱动下,(关于相关因素的具体分析,参见 Park 2013)各国开始接纳区域主义,视其为除自二战以来被各方青睐的多边主义之外的另一政策选择。事实上,东亚已从原来躲避区域主义彻底转变为积极实践区域主义,尤其是在 21 世纪头 10 年的中期。自此,越来越多的自由贸易协定被提上东亚国家间的讨论议程,并对此开展了可行性研究,甚至进入了谈判阶段。川相昌弘(Kawai 2013)近期指出,部分协定已经生效。此外,东亚国家还参与了多个与区域外国家的自由贸易协定谈判。表 8.1 显示了截至 2013 年 7 月东亚国家区域贸易协定(RTA)相关活动的强度。

表 8.1 东亚国家区域贸易协定相关活动:通知世贸组织的区域贸易协定数量

国家/地区	货物贸易 (区域贸易协定)	货物贸易 (加入)	服务贸易 (经济一体化协定)	服务贸易 (加入)	实际区域 贸易协定 (Physical RTA)
文莱达鲁萨兰	8	0	5	0	8
柬埔寨	6	0	3	0	6
中国	10	1	9	0	10
印度尼西亚	8	0	4	0	8
日本	13	0	12	0	13
韩国	12	1	8	0	12
老挝	8	1	3	0	8
马来西亚	13	0	8	0	13
缅甸	7	0	3	0	7

续表

国家/地区	货物贸易 (区域贸易协定)	货物贸易 (加入)	服务贸易 (经济一体化协定)	服务贸易 (加入)	实际区域 贸易协定 (Physical RTA)
菲律宾	9	0	4	0	9
新加坡	19	0	15	0	19
泰国	11	0	6	0	11
越南	8	0	4	0	8
总计	132	3	84	0	132

资料来源:世贸组织区域贸易协定数据库, <http://rtais.wto.org/UI/publicPreDefRepByCountry.aspx>.

例如,自2003年通过自由贸易协定路线图以来,韩国已成为区域主义最活跃的参与国之一,目前已与40多个国家签订实行了12份自由贸易协定。日本和中国也在积极打造本国的自由贸易协定网络,分别成功签订了13份和10份自由贸易协定。此外,除现有的东盟自由贸易区以外,近年来,东盟不少成员国,如新加坡、马来西亚和泰国也与非东盟国家签订了自由贸易协定。随着区域主义在各东亚国家盛行,东亚已成为全球经济中区域主义最活跃的地区之一。20世纪90年代末,东亚的自由贸易协定寥寥可数,但到2013年,东亚国家签订的协定总数已超过130份(Kawai 2013)。

(二) 东亚区域一体化的主要特征

尽管——一定程度上也是因为——东亚区域主义历史较短,相较于其他主要地区,东亚的格局有其独特之处。东亚区域主义最显著的特点(和挑战)包括:自由贸易协定网络重叠(成员重复)以及领导国缺位(领导真空)。

1. 成员重复

由于涉及东亚国家的双边自由贸易协定激增,自由贸易协定网络日趋复杂。具体表现为,一个国家同时与东亚区域内和区域外多个国家签署了自由贸易协定。例如,韩国与东盟和新加坡签署了自由贸易协定,目前又在与中国、印度尼西亚、越南谈判贸易协定事宜。此外,2003—2004年韩国与日本进行了为期一年的自由贸易协定谈判,预计环境改善后这一谈判将立即重启。¹

东亚经济区域主义的一大特征是,除了三个被称为东盟+1的双边自由贸易协定——东盟分别与中国、日本和韩国的自由贸易协定——以外,多个东盟国家也与东北亚各国签署了自由贸易协定。例如,日本在这方面最为活跃,与东盟十国中的七个国家签署了自由贸易协定,包括新加坡、马来西亚、印度尼西亚、泰国、

菲律宾、越南和文莱。²中国除了与东盟的自由贸易协定外,还与新加坡、巴勒斯坦签署了自由贸易协定³,此外,中央政府还在2003年与香港和澳门分别签署了《关于建立更紧密经贸关系的安排》的自由贸易协定。由于东亚各国和地区积极开展自由贸易协定活动,亚洲的自由贸易协定网络日益密集。

在此背景下,值得关注的一个重要问题是东亚日益重叠的自由贸易协定网络是否有利于推进东亚展望小组(EAVG)在其最终报告中所建议的泛区域经济一体化。对此有两种不同的意见。⁴其中一方观点认为,日益增加的双边自由贸易协定和东亚区内协定成员重复是泛区域经济一体化的障碍。其主要论据是,由于实施有效原产地规则非常复杂,成本将相应上升。而另一方则认为协定越多,越有助于减少贸易自由化的知识和政策相关壁垒,从而有利于推进区域一体化。和关于区域主义和多边主义间关系的辩论一样,这种辩论目前尚未有定论,并将持续一段时间。鉴于大区域计划——如跨太平洋伙伴协定和区域全面经济伙伴关系协定——越来越多,我更倾向于认为上述自由贸易协定是推进泛区域经济一体化的“基石”,而非“绊脚石”。

2. 领导真空

东亚区域主义之所以出现领导真空,主要是由于中国和日本之间激烈的领导地位之争。事实上,多个因素导致了东亚这两个区域大国的领导地位之争,如日本帝国主义的历史、中国复兴成为区域和全球大国、日本自20世纪90年代初以来迷失的十年导致日本在区域内的经济和政治领导地位日益衰弱等。法国和德国的双边关系,即所谓的“法德双驾马车”(the so-called “Franco-German Tandem”)在很大程度上推动、加快了欧洲一体化的进程。但在东亚,领导真空似乎已成为区域一体化的关键障碍。帕克(Park 2011)指出,东亚要成功推进区域一体化,还缺失一个非常重要的前提条件。⁵

截至目前,东亚国家试图通过委任东盟为东亚区域主义的(临时)推动者,减缓领导真空所造成的负面影响。可以说,东盟承担了驾驶者的角色,引领东亚各国驶向泛区域一体化。东盟成立于20世纪60年代后期,自90年代初以来一直积极推进东南亚地区的经济一体化,因此,东亚主要国家授予东盟临时领导者的角色是现实的。张蕴岭(Zhang 2010)指出,中国政府的默认也是这一安排成为可能的重要原因。

然而,仔细观察可以发现东盟作为东亚经济一体化的领导协调者这一安排存在多方面局限。首先,东盟最初是为了推进政治合作而成立的,直至20世纪90年代初才开始经济一体化工作,因此相关经历较短。此外,东盟在东亚的经济分量较低,主要经济体都在区域北部,因此东盟可发挥的作用较最初的预期更为有

限。与东北亚“大哥们”的“一厢情愿”相反,东盟在区域和全球的国际贸易谈判中更关注为自身谋取利益,而不是提供优惠。因此,各方需要重新思考东亚的区域主义方针,革弊兴利。东亚国家双边自由贸易协定的激增以及大部分东盟国家积极参与其中的现象清楚地显示,东盟并不具备领导东亚经济一体化的能力。事实上,预期和现实大相径庭。

因此,领导真空是东亚区域主义迫在眉睫的问题。其中,韩国和东盟值得关注。虽然韩国的区域主义发展起步较晚,但它已成功转型为区域自由贸易协定的枢纽(见表 8.1),通知世贸组织的自由贸易协定有 12 份。事实上,韩国是唯一一个成功与美国和欧盟签署自由贸易协定的东亚国家。除了积极推进区域主义以外,过去 10 年中,韩国的国际地位也有所提升,加之其他因素,韩国的区域领导地位也水涨船高。如帕克(Park 2012a)指出,韩国主办了一系列重要国际峰会,如 2000 年亚欧首脑峰会、2005 年亚太经合组织峰会、2010 年 G20 峰会、2011 年核安全峰会等,这些也大大提高了韩国区域领导的地位,提升了其国际形象。从东亚区域主义角度而言,2011 年三国合作秘书处落户首尔也增强了韩国在东亚经济一体化中的影响力。三国合作秘书处秘书长明确表示,一旦东北亚区域主义成形,将把三国合作秘书处发展为类似于欧洲委员会的机构。越来越多的人支持韩国作为“国际政治经济企业家”在东亚经济一体化进程中扮演领导的角色。⁶ 东盟一直以“东盟中心”的名义担任着临时领导者,而韩国正成为一个有力的竞争对手。

领导真空,东盟任临时领导者,韩国雄心勃勃,有意争夺领导者的角色,这些因素导致在东亚区域主义中出现了两个争夺领导地位的赛场:中国与日本之争及东盟与韩国之争。因此,东亚区域一体化的未来将主要取决于这两场竞赛的结果。中国作为全球大国和 G20 等重要国际论坛的成员,将在塑造东亚未来区域架构的过程中发挥巨大的影响。

三、新兴东亚区域架构中的中国

如前所述,自 20 世纪 90 年代末开始,东亚的区域主义格局逐渐形成。越来越多的双边自由贸易协定得到商定和实施,而另一些多边协定则已生效。此外,若干个由不同成员国组成的全东亚自由贸易协定计划已被提出,待正式谈判或进一步细化。美国主导的跨太平洋伙伴关系协定与中国力推的区域全面经济伙伴关系协定之间存在明显的竞争关系,这有力地证明了整个东亚的区域架构正变得日渐复杂。总之,与 15 年前相比,东亚的地缘政治格局发生了巨大变化,因而,东亚区域一体化环境也今非昔比。

上述经济一体化的各种尝试在很大程度上受到了不断变化的区域性生产制

造网络的影响,尤其是日韩的跨国公司:它们已经在东亚建成了一张庞大而富有活力的生产制造网,能高效地利用该区域的现有自然资源、人力资源和其他各种资源。随着这一生产制造网不断得到完善,东亚许多国家还通过体制安排为其提供支持。东亚展望小组于2001年发布的总结报告(EAVG 2001)中提出的“东亚经济共同体”愿景就是此现状的最突出例子。

与经济一体化的各种尝试形成强烈反差的是,东亚各国在政治和安保领域的合作仍旧十分罕见。20世纪80年代就已成立的东盟地区论坛(ARF)到现在也没能提供有效的机制,防止各国发生纠纷和/或让其实现和平共处。孙熙(Sohn 2010)指出,东亚地区所缺少的是一个多边安全框架。在东北亚,六方会谈同样也未能在该地区的多边安全局势中发挥战略性主导作用。事实上,东亚的安全格局仍然取决于一些东亚国家同美国的双边关系。这些国家以美国为核心,将其视为最重要的安全伙伴。而与此相对峙的是处于另一边的中俄轴心。

相应地,东亚的地缘政治格局还较为脆弱(Christensen 2004)。除了上面提到的背景因素之外,中日之间存在主导权之争,韩国的国际地位起伏不定,加上东盟的作用微乎其微,这些都阻碍了东亚的区域合作和一体化进程。一些观察员由此总结认为,东亚的未来并不乐观(Friedberg 2000),还有的认为东亚共同体的构想是一个神话(Ha 2008)。尽管这些评价相当悲观,但只要仔细研究近期的东亚区域一体化进程,以及相关各国的国家战略,就不难发现,目前依然存在一些建设性途径,这些途径有助于东亚区域在将来的某个时候实现一体化。值得一提的是,中国正越发积极地参与区域及全球性生产网络,以及有关东亚区域架构的讨论,这是非同寻常的新现象,因此尤为值得关注。

四、中国的区域主义战略

一些中外学者、决策者和记者认为,由美国来参与和领导有关跨太平洋伙伴关系协定的谈判将使得中国面临一系列新的政策挑战。近来,日本政府也决定参与其中,这进一步刺激了中国制定出一项新决策以加速启动区域全面经济伙伴关系协定谈判。事实上,中国推动的区域全面经济伙伴关系协定作为东亚和亚太地区的一个区域经济架构,与美国支持的跨太平洋伙伴关系协定之间的竞争似乎愈演愈烈。

(一) 中国区域主义战略的大方向

和许多东亚国家一样,中国的区域主义兴起得相对较晚,但此后一直日趋活跃。一些学者(Yang 2010, Wang 2011)认为,中国的区域主义战略之所以从被动转向主动,很大程度上是受1997年亚洲金融危机的影响,这与本章之前所分析的一样。就东亚的区域架构这一问题而言,中国在言行上的态度都更加积极主动,

这一点经常被人放到“中国崛起”的背景下分析。人们在这个背景下最关切的问题是,中国实行这种日益活跃的区域主义战略是会(迫)使其邻国也必须遵循中国的路线,还是会寻求其他内部和/或外部伙伴,如日本、美国甚至欧盟?

过去十年间,已有许多中外学者就中国在亚洲区域一体化进程中的基本战略方向进行了分析。早期较有影响力的观点是由沈大伟(Shambaugh 2004)提出的,他认为中国奉行的区域主义与东亚区域架构是基于以下四项指导原则:(1)积极参与区域合作对话;(2)建立战略伙伴关系同时加强双边关系;(3)扩大区域经济合作;(4)就本地区国家的安全问题减少互相猜疑和顾虑。换句话说,中国一贯奉行的是务实的外交政策,现在也将该政策延续到了东亚区域一体化的问题上,其中这四项战略考虑是中国在一体化问题上的核心原则。这种区域主义战略的制定可被视为中国外交姿态转型的成果,即从20世纪90年代前的一贯被动转变为21世纪的更加积极主动。韩国学者李泰焕(Lee 2008)认为在此背景下,中国近期的战略方针朝区域主义转变,体现出如下政治意图:(1)缓和其邻国对中国威胁的恐惧;(2)表明中国正崛起成为一个更负责任的区域大国和全球大国;(3)通过积极参与解决区域架构问题来树立中国渴望实现共同繁荣的亲仁善邻形象。许多中国学者和决策者(Yang 2010, Zhang 2010)都引用了类似的战略考虑作为中国区域主义战略的主要原则。

特别是有学者(Yang 2010)认为,中国的区域主义战略基本是由以下两个因素引导的。首先,中国和许多东亚邻国一样,在1997年亚洲金融危机之后,感到有必要进行区域合作,甚至形成共同体以应对未来潜在的金融危机。第二,中国政府打算利用东亚区域架构的形成和随之而来的贸易和投资自由化工具,来推动必要的国内改革,实现可持续发展。因此,我们完全可以说,中国的区域主义战略似乎是在利用而非企图颠覆现有的国际秩序,是为塑造新的东亚地区秩序而努力进行的一种区域内和全球范围内的尝试。这种更为开放和积极的战略决策在中国看来,似乎是受到了21世纪初以来中美双边关系改善的影响,这种改善促使中国在一定程度上接受了美国的既得战略利益,并且在制定国家战略时将美国在亚洲既有的存在与影响力考虑在内(Lee 2008)。韩国一些学者(Ha 2008)的关注点超越了双边关系,认为区域主义战略是中国为追求有利环境从而实现可持续经济增长的终极目标所采取的一种最为务实的做法。

尽管中国所持的是一种开放的区域主义战略,但中国偶尔也会主动积极地尝试建立某种国际新秩序。考虑到其在世界上不断增长的经济实力和政治影响力,这可以解读为中国立志要成为一个负责任的、能在国际舞台上扮演领导角色的区域大国和全球大国。从中国领导人的角度来看,这份决心可能会变成国内政策的

一部分,从而树立起中国公众心目中的国家声望。

至于东亚区域未来的架构,中国似乎勾勒出了一个一体化的东亚体系——不像欧盟那般强有力的共同统一系统,而是从目前的多层结构逐渐演变成为一个区域性的结构(Zhang 2010)。基于对东亚未来的基本设想,中国接受了东盟的中心地位及其可能发挥的积极角色,并认为东盟在东亚区域一体化的进程中也应发挥领导作用。⁷中国的基本战略考虑是,东亚区域主义最终肯定要建成一个一体化的系统。然而,正如一些学者(Zhang 2010, Yang 2010, Song and Wen 2012)指出的,在这个过程中,中国非常希望能够将现存的各种体系都纳入进来,以逐步实现区域一体化。

在不断讨论加入东亚区域主义过程中,中国原先属意加强东盟 10+3(指东盟十国与中、日、韩三国的合作机制)的框架,也就是设想建立一个东亚自由贸易区,⁸而不是像日本提出的那样扩大成员国范围。⁹直到美国加入跨太平洋伙伴关系协定谈判,中国才开始竭力推动区域全面经济伙伴关系协定。区域全面经济伙伴关系协定在东盟成员国的 10+3 框架之外,还包含澳大利亚、新西兰和印度三个非东亚国家。¹⁰

至于东亚区域一体化的覆盖领域,中国当前似乎只关注经济一体化,而视其余的方面为时过早,如外交及安全领域、文化与社会等(Zhang 2010)。尽管中国由于近年的经济腾飞而在区域及全球舞台上拥有了更大的自信心和影响力,但制定这一相对谨慎的政策或许还是受到了国内体制的影响。

(二) 跨太平洋伙伴关系协定和区域全面经济伙伴关系协定的现状

跨太平洋伙伴关系协定最初是一个由亚太经合组织成员中的四个小型开放经济体所发起的高标准的自由贸易协定。跨太平洋伙伴关系协定作为四国自由贸易协定,在 2005 年由文莱、智利、新西兰和新加坡(太平洋四国,简称 P4)发起成立时并没有引起足够的重视,主要是由于其规模小,对周边非成员国的经济影响也相对微弱。然而美国于 2009 年加入跨太平洋伙伴关系协定成为其正式成员后,一切都发生了改变。首先,美国的参与像一块吸铁石,吸引了一批亚太经合组织其他成员随后加入谈判。四国自由贸易协定现已扩大为十二国自由贸易协定,还有进一步扩大的趋势。¹¹其次,有分析人士认为跨太平洋伙伴关系协定谈判者所追求的标准很高,背后隐藏的是美国想从经济和政治上遏制中国的意图(Park 2014)。包括金建民和宋国友(Jin 2012, Song and Wen 2012)在内的一些中国学者认为,跨太平洋伙伴关系协定有能力破坏整个东亚区域一体化项目。

2009—2013 年,跨太平洋伙伴关系协定的谈判紧锣密鼓地进行着,12 个参与国共开启了 19 轮谈判。尽管雄心勃勃,但他们还是没能在 2013 年底前结束正式

谈判。谈判国正面临困难,由于在一些政策领域利益存在分歧,因此该谈判很可能将在 2014 年结束。¹²如前所述,一些亚太经合组织的其他成员经济体也愿意加入跨太平洋伙伴关系协定谈判,相应地为区域全面经济伙伴关系协定框架带来了更大的潜在竞争。

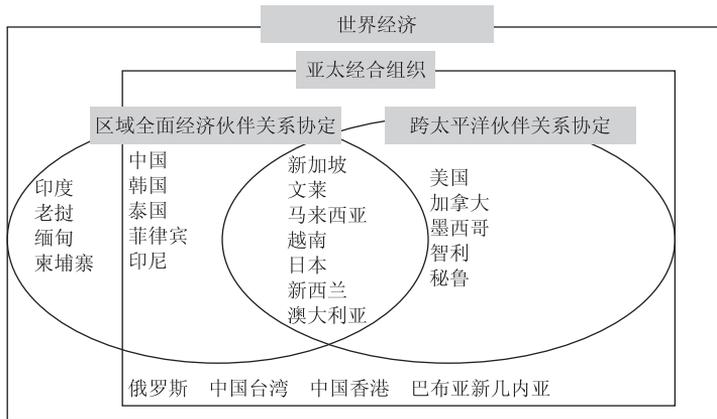


图 8.1 跨太平洋伙伴关系协定与区域全面经济伙伴关系协定的成员构成

相较于跨太平洋伙伴关系协定来说,区域全面经济伙伴关系协定计划的一个显著特点是,它涵盖了亚太地区所有已经与东盟签署过自由贸易区协定的那些国家,东盟因此被赋予了推动者的角色。鉴于中国日益强大的经济和政治影响力,许多观察家预计区域全面经济伙伴关系协定计划未来将会由中国主导,而东盟将在东盟核心地位的概念基础上发挥领导作用。事实上,中国想用区域全面经济伙伴关系协定来制衡美国主导的跨太平洋伙伴关系协定,后者挑起了中美在东亚和亚太的区域架构中的领导力之争。

目前有 7 个国家正在同时参加跨太平洋伙伴关系协定和区域全面经济伙伴关系协定的谈判,其中包括 4 个东盟成员国(新加坡、文莱、马来西亚、越南)。东北亚地区中,日本只加入了跨太平洋伙伴关系协定,而中国和韩国¹³则只参加了区域全面经济伙伴关系协定谈判。仔细梳理跨太平洋伙伴关系协定的成员结构还可发现另一个有趣的特点:东盟的中心地位受到了威胁,因为东盟国家现被打散成了三组:(1)四个跨太平洋伙伴关系协定—区域全面经济伙伴关系协定参与国;(2)三个区域全面经济伙伴关系协定参与国;(3)三个什么也不参与的国家。在此背景下,东盟成员国分裂成三个集团,最终可能导致东盟的中心地位不保,而始作俑者显然是跨太平洋伙伴关系协定计划。这种担忧可能使东盟各成员国意识到在与跨太平洋伙伴关系协定谈判的同时也该同区域全面经济伙伴关系协定

进行谈判,从而使东盟能继续有效运用其核心地位,并在中美两个全球大国之间取得地缘政治上的平衡。

这项东盟的战略考虑正好也与中国战略利益相重合。不过在2013年初区域全面经济伙伴关系协定谈判开始的时候,东盟曾因美国和日本参与跨太平洋伙伴关系协定谈判而受到过其加速和扩展的强烈影响。在这两个协定开始充当东亚和亚太地区的两个相互竞争的区域架构理念之前,东亚就存在着两个相互竞争的区域主义计划。一方面,东盟10+3将设立东亚自由贸易区作为一个长期目标,这也是中国鼎力支持的。另一方面,日本所支持的东亚全面经济伙伴关系(CEPEA)认为,除了那13个国家之外,东盟10+3的成员国还应当包括澳大利亚、新西兰和印度。后来美国和日本分别在2009年和2013年加入跨太平洋伙伴关系协定,为其注入了新的动力。随后为了能与跨太平洋伙伴关系协定开展竞争,中国和东盟开始偏向东亚全面经济伙伴关系,也就是区域全面经济伙伴关系协定。胡一帆(Hu 2013)认为,中国国内的学者和决策者要求中国制定自己的自由贸易区战略的呼声渐高,故中国对区域全面经济伙伴关系协定计划的支持可以被看作是对这一呼声的响应。

(三) 中国在跨太平洋伙伴关系协定和区域全面经济伙伴关系协定之间的战略抉择

如前面所提到的,区域全面经济伙伴关系协定计划自2013年初起得到中国的大力推动。胡一帆(Hu 2013)指出,中国发现该伙伴关系是其发挥领导力,塑造东亚区域架构的有利机会。特别是和跨太平洋伙伴关系协定相比,中国将区域全面经济伙伴关系协定设定为谈判步调慢得多、覆盖面小得多、自由化程度也低得多,并想以此获得东亚发展中国家的支持。为了实现自己的自贸区战略,中国在推动区域全面经济伙伴关系协定谈判之余,还一直在尝试利用其货币资源通过不同渠道吸引东盟成员国(Song, Yuan 2012:113)。近年来几乎所有的东亚国家包括日本和韩国,都将中国视为最重要的出口目的国。这一事实也有利于中国通过区域全面经济伙伴关系协定,与美国主导的跨太平洋伙伴关系协定一争高下。

尽管从未正式地强烈反对过跨太平洋伙伴关系协定,但中国近期预计还是无法加入跨太平洋伙伴关系协定谈判,主要是由于其达不到跨太平洋伙伴关系协定谈判国所设定的严格要求。¹⁴这类谈判议题和领域涉及知识产权保护,包括国有企业(SOEs)在内的竞争制度、服务自由化以及包括投资者—国家争端(ISD)解决在内的投资制度自由化,这些都被称为是中国潜在的痛处。尽管有中国学者和决策者声称中国需要在后一阶段加入跨太平洋伙伴关系协定谈判,但根据绝大多数分析师的观察,这仅仅是一套政治说辞而不是他们的真正意图。相反,胡一帆

(Hu 2013)指出,中国预计将更为卖力地推动区域全面经济伙伴关系协定,以构建一套用来制衡跨太平洋伙伴关系协定集团的机制。

在此背景下,中国针对建立亚太自由贸易区这一亚太经合组织的长远目标所制定的战略方针也应该得到一些重视。21世纪初的几次亚太经合组织会议所通过的战略决策使次区域主义计划日益增多,亚太经合组织看起来正迈向通往亚太自由贸易区(FTAAP)的道路。起初,亚太经合组织意在通过合并和对接(APEC 2006),利用次区域自由贸易区作为一个中间步骤,以实现更高层级的亚太经合组织自贸区协定。然而亚太经合组织已采取更为务实的做法,直接利用跨太平洋伙伴关系协定和区域全面经济伙伴关系协定的谈判成果来试图促成亚太自由贸易区¹⁵(APEC 2010)的建立。早期的做法集中在限制和阻止次区域自贸区的扩大,而近期的做法是:更为主动地运用次区域自由贸易区、进而利用跨太平洋伙伴关系协定和区域全面经济伙伴关系协定作为最终实现亚太自由贸易区的途径。作为成员之一,中国完全支持亚太经合组织在区域主义方针上的这一转变。虽然没有决策者或学者在文献中列明,但中国采用这种战略定位可能有两种解释。第一种解释是,中国这样做是希望在后续阶段还有机会加入跨太平洋伙伴关系协定谈判。第二种可能是中国在通过亚太经合组织的上述决议时,并未料到跨太平洋伙伴关系协定能拥有它现今所具备的如此大的影响力。

其结果是,中国似乎已经积极走上区域全面经济伙伴关系协定的道路,挑战美国在东亚区域架构中日渐增长的势力。随着跨太平洋伙伴关系协定谈判进程的加快,它已吸引40%的东盟成员国加入,而东盟作为推动东亚区域主义的领导机构,中心地位则受到了削弱。区域全面经济伙伴关系协定和跨太平洋伙伴关系协定之间的竞争,很可能会打击到东亚地区为实现自身区域化作出的努力。为了实现其所宣称的促进东亚区域架构建设的政策目标,中国必须寻求富有建设性的渠道来更有效地发挥领导作用。

五、结论:中国如何发挥领导作用?

塑造东亚区域架构面临重重难题。在该架构中,成员国的重叠和领导权的真空已经是两大挑战。而跨太平洋伙伴关系协定计划和区域全面经济伙伴关系协定计划间的竞争导致中美之间在领导权问题上的角力,这无疑是火上浇油。另外,跨太平洋伙伴关系协定谈判的启动和加速令东盟的核心地位岌岌可危,如果中国此刻能发挥领导作用,让东亚成功实现一体化,那确是再好不过了。

任何一个国家都必须明白,成为区域和全球领导者是有代价的。例如,自关贸总协定体系成立之初,美国为了确保其国际贸易和投资领域的全球领导地位,

所维持的贸易和投资体制与所有其他多边贸易体系中的参与国相比,开放程度都大得多。美国市场由此向世界各地的商品敞开了大门,尤其是来自发展中国家的商品。虽然美国现在已更倾向于区域主义,但其多边贸易体系下的自由贸易主张,一贯都是关贸总协定和世界贸易组织体系的有力保障。中国若想在东亚区域一体化中扮演更强有力的领导角色,需要参考美国的经验。

中国可以通过以下方式获得所需的领导地位。首先,最有效的方式就是在不久的将来参与跨太平洋伙伴关系协定谈判。虽然这在当下来说难度极大,但如果中国坚定承诺在不久的将来一定会加入,就可以向参与跨太平洋伙伴关系协定谈判的东亚各国传达出一个非常积极的信号。它也可以动员该地区那些第二集团国家(只加入了区域全面经济伙伴关系协定的谈判国),作出有利于跨太平洋伙伴关系协定的决定。特别是对已经宣布愿意加入跨太平洋伙伴关系协定谈判的东亚国家(如韩国和泰国)而言,这种友好信号将促使他们更快加入,进而削弱跨太平洋伙伴关系协定对区域全面经济伙伴关系协定的相对优势。其次,中国可以尝试用利益诱导其他参与者加入区域全面经济伙伴关系协定谈判。由于中国目前是大多数东亚国家最重要的出口目的地,包括日韩在内,所有人都希望从不断增长的中国市场中获益更多。只要坚持开放市场,中国就能将东亚诸国的注意力更多地从跨太平洋伙伴关系协定转向区域全面经济伙伴关系协定,从而加速区域全面经济伙伴关系协定谈判进程。通过实行此类大手笔的贸易政策,中国可以提早结束区域全面经济伙伴关系协定谈判,以此真正威胁到跨太平洋伙伴关系协定的谈判进程,继而震慑美国遏制中国的意图。第三,帕克(Park 2011)指出,促进东亚区域架构形成最可取的办法是,及早建成中日韩自贸区,再延伸到东南亚,最终完成区域一体化的进程。如果中国能够成功动员韩国和日本,同意就开放市场和建立信任的具体方案达成一致,那么从最终的长期区域和平建设角度来看,这将是发挥领导作用的一条绝佳途径。虽然还有一些政治障碍有待克服,但第三条道路将是东亚各国和平共处,特别是以区域一体化方式实现和平共处的一个重要里程碑。

注释

1. 参见:http://www.fta.go.kr/new2/ftakorea/ftakorea2010_d.asp(2013年8月10日查询)。
2. 参见:<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/fta/index.html>(2013年8月10日查询)。
3. 参见:<http://fta.mofcom.gov.cn/english/index.shtml>(2013年8月10日查询)。
4. 这一辩论与90年代中广受关注的辩论,尤其是关于区域主义和多边主义关系的辩论,非常相似。当时双方分别提出了“基石”和“绊脚石”的观点。(详见 Park 2006)

5. (Mattli 1999)提出了区域一体化成功的三个前提条件:(i)就潜在经济效益达成共识;(ii)普遍认同经济困难时期区域一体化的必要性;(iii)出现善意领导者国家。本章作者(Park 2011)认为,东亚已经满足了前两个条件,但在第三个条件上仍有巨大障碍。
6. Choi(2010)提出,韩国的领导应该是软实力领导,结合韩国在知识和企业家精神上的领导优势。
7. 王玉柱(Wang, Yuzhu 2011)还指出,主要是中日的领导权之争造成了东亚区域架构内东盟火车头的“临时”性。
8. 东亚自由贸易区(EAFTA)是东亚展望小组在其最终报告中提出的更为全面的东亚共同体的一部分(参见东亚展望小组 2001 年的报告)。然而最近,设立东亚自由贸易区的倡议让位给了其他一些计划,如跨太平洋伙伴关系协定和区域全面经济伙伴关系协定等,因为后者可以覆盖更广区域和更多成员。
9. 正如下文将分析的,因为最近兴起的跨太平洋伙伴关系协定和区域全面经济伙伴关系协定已成为两个相互竞争的亚太地区制度性区域架构,故中国对成员国的立场也已经发生改变。
10. 有趣的是,我们注意到日本和中国都已经偏离了各自的一贯立场。区域全面经济伙伴关系协定的成员和东亚自由贸易区的成员完全一致,而东亚自由贸易区是日本在 2013 年初加入跨太平洋伙伴关系协定谈判前一直大力推动的。相反,中国则不得不接受东盟的倡议,开始与曾经和东盟就加入自由贸易区成功谈判过的各国重新进行区域全面经济伙伴关系协定谈判来平衡美日所做出的战略举措。
11. 胡一帆(Hu 2013)列出了以下国家和地区对跨太平洋伙伴关系协定表现出兴趣:老挝、印尼、韩国、泰国、台湾、哥伦比亚、菲律宾、哥斯达黎加。
12. 分析人士指出,谈判国之间的主要利益分歧在于知识产权、国有企业等敏感问题。预计要么整个谈判进程陷入失败,要么相对于其期望值而言,各国只能达成某种低水平的自由化。(Lee and Bang 2012)
13. 应当注意到,在此背景下韩国于 2013 年表达了参加跨太平洋伙伴关系协定谈判的兴趣,并随即开展了双边磋商,即加入跨太平洋伙伴关系协定的第一步。
14. 对中国加入跨太平洋伙伴关系协定潜在得失的详细探讨参见(Hu 2013)。
15. 2010 年亚太经济合作组织首脑会议通过了包含以下内容的宣言:通过开展建立持续性的区域举措如东盟 10+3,东盟+6,泛太平洋战略经济伙伴关系协定等来促使亚太自由贸易区成为一项全面自由贸易协定。参见(亚太经合组织 2010)。虽然宣言中没有明确提到区域全面经济伙伴关系协定,但东盟+6 的成员和区域全面经济伙伴关系协定的成员完全匹配,因而本章的解读是可以接受的。

参考文献

- Alexandroff, Alan (2010), “The Gx Global Governance: China Faces G20 Leadership,” *Global Review*, Vol.6, No.3, pp.12—32.

- APEC(2006), "The 4th SOM Policy Dialogue on FTAs/RTAs: Chair's Summary," 2006/SOM/FTA-RTA/009, May 28.
- APEC(2010), "2010 Leaders' Declaration: Yokohama Declaration—The Yokohama Vision—Bogor and Beyond," Singapore.
- Breslin, Shaun (2006), "China's Rise to Leadership in Asia: Strategies, Obstacles and Achievements," paper presented at the conference on *Regional Power in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East*, German Institute of Global and Area Studies, Hamburg, December.
- Choi, Taewook(2010), "The Role of Korea in East Asian Integration," in: Chun, Hongtaeck and Myungho Park(eds.), *Integration Strategy for East Asia I: Building a Growth-Stability-Solidarity Community*, pp.267—309, Korea Development Institute.(in Korean)
- Christiansen, Thomas(1999), "China, the US—Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia," *International Security*, Vol.23, No.4, pp.49—80.
- East Asian Vision Group(2001), "Towards an East Asian Community: Region of Peace, Prosperity and Progress".
forthcoming.
- Friedberg, Aaron(2000), "Will Europe's Past Be Asia's Future?" *Survival*, Vol.42, No.3, pp.147—160.
- Garrett, Geoffrey(2010), "G2 in G20: China, the United States and the World after the Global Financial Crisis," *Global Policy*, Vol.1, Issue 1, pp.29—39.
- Ha, Young-Sun (Ed.) (2008), *East Asian Community: Myth and Reality*, East Asia Institute.(in Korean)
- Hu, Yifan(2013), "China's Strategy to Surf the New Wave of Preferential Trade Agreements," Haitong International, Mimeo.
- Ji, Mansoo (2010), "The Position and Strategy of China towards the Upcoming G20 Meeting," *World Economy Today*, Vol.10, No.3, Korea Institute for International Economic Policy, March 16.(in Korean)
- Jin, Jianmin (2011), "China's Concerns Regarding TPP No More than Empty Worries," Fujitsu Research Institute, January 11.
- Kawai, Masahiro (2013), "Regional Economic Integration in East Asia: Progress and Challenges," A Presentation at Korea University, December 9.
- Lee, Change-Jac and Ho-Kyung Bang(2012), "The Start of Negotiations on CJK FTA and RCEP and Korea's Policy Responses," *World Economy Update*, Vol.12, No.24, Nov.20. (in Korean)
- Lee, Tae-Hwan(2008), "East Asian Community and China," in: Ha, Young-sun(ed.), *East Asian Community: Myth and Reality*, East Asia Institute.(in Korean)

- Mattli, Walter(1999), *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Park, Sung-Hoon(1999), "Perspective of Long-term Economic Relations between Asia and Europe and the Strategy of Korea," *Korea Journal of EU Studies*, Vol.4, No.1, pp.42—71.(in Korean)
- Park, Sung-Hoon, 2011, "Korea's Perspective of East Asian Regional Integration," in: Chun, Hongtaeck and Myungho Park(eds.), *Integration Strategy for East Asia II: Focusing on Korea, China and Japan*, KDI Research Report 2011—07, pp.308—352. (in Korean)
- Park, Sung-Hoon(2012a), "Quest for a stronger regional leadership and an upgraded global profile: Korea's opportunity in the crisis," *Asia Europe Journal*, Vol.9, No.2—4, March, pp.225—236.
- Park, Sung-Hoon(2012b), "Scenarios of the World Economy and the Strategy of Korea," in: Chun, Hongtaeck and Myungho Park(Eds.), *Integration Strategy for East Asia III: Deepening and Enlargement of the Cooperation and New Challenges*, KDI Research Report 2012—11, pp.165—205.(in Korean)
- Park, Sung-Hoon(2014), "Towards a Multi-track and Multi-stage Approach to East Asian Integration," in: Chun, Hongtaeck, Myungho Park, Sung-Hoon Park and Yeongseep Rhee, *East Asian Economic Integration*, Research Monograph, Korea Development Insititute, Chapter 7, forthcoming.
- Paulson, Hank(2010), *On the Brink: Inside the Race to Stop the Collapse of the Global Financial System*, London: Headline.
- Shambaugh, David, "China Engages Asia; Reshaping the Regional Order," *International Security*, Vol.29, No.3, pp.66—99.
- Sohn, Yul(2010), "Strategies of Major Countries towards East Asian Integration," in: Chun, Hongtaeck and Myungho Park(Eds.), *Integration Strategy for East Asia I: Building a Growth-Stability-Solidarity Community*, Korea Development Institute, pp.185—217.(in Korean)
- Song, Guoyou and Wen Jin Yuan(2012), "China's Free Trade Agreement Strategies," *The Washington Quarterly*, Fall 2012, pp.119.
- Wang, Jiang Yu(2011), "China and East Asian Regionalism," *European Law Journal*, Vol.17, No.5, September, pp.611—629.
- Wang, Yuzhu (2011), "China, Economic Regionalism, and East Asian Integration," *Japanese Journal of Political Science*, Vol.12, Issue 2, August, pp.195—212.
- Yang, Jiang (2010), "Changing Patterns of Chinese Policy-making on Regionalism," *Copenhagen Journal of Asian Studies*, Vol.28, No.1, pp.109—130.
- Zhang, Yunling(2010), "China and Asian Regionalism," *World Scientific*.

第九章

新一轮跨区域主义及其对二十国集团的启示¹

贺 平

随着多哈回合多边贸易谈判长期逡巡不前、金融监管等新型全球治理议题不断涌现,新一轮区域主义正在形成,其特点在于区域合作日益超越传统的地理约束,表现出尤为明显的“跨区域”(transregional)或“区域间”(interregional)特征。据世界贸易组织(WTO)于2011年发布的《世界贸易报告》,在所有已经生效的特惠贸易安排(PTA)中,有近一半不是严格意义上的“区域”协定,而几乎所有已经签字但尚未生效或尚处于谈判阶段的PTA都具有“区域间”特征(World Trade Organization 2011)。这种跨区域合作的势头也引起了美洲开发银行、亚洲开发银行等区域组织的高度重视(ADB 2013)。在这些跨区域合作实践中,跨太平洋战略经济伙伴关系协定(TPP)、跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定(以下简称TTIP)、区域全面经济合作伙伴关系(以下简称RCEP)等案例由于其巨大的体量和极具战略意义的内容,尤为引人注目。本章将初步探讨其共性特征,并从“意愿联盟”(coalition of the willing)的理论视角分析其对多哈回合谈判和二十国集团(以下简称G20)的影响和启示。

一、新一轮跨区域主义的肇因与目标

新一轮的跨区域合作已成为世界主要大国对外经贸战略的重要组成部分,以TPP、TTIP、RCEP和日本—欧洲经济伙伴协定/自由贸易协定(EPA/FTA)为代表的数个“超级自由贸易协定”(mega-FTA)正在逐步成型(见表9.1)。奥巴马政府在2013年总统贸易政策议程中强调,将继续与“志同道合的贸易伙伴”并肩合作,寻求“雄心勃勃的、广泛的、高标准的贸易和投资承诺”(The Office of the United States Trade Representative 2013)。美国正在加紧与中东和北非(以下简

称 MENA)、海湾合作委员会(以下简称 GCC)、东非共同体(以下简称 EAC)、东盟等区域组织和国家集团实现贸易和投资伙伴关系(以下简称 TIP)、贸易和投资框架协定(以下简称 TIFA)等跨区域合作倡议。欧盟除了与美国的 TTIP 谈判之外,还于 2013 年 3 月正式启动了与日本的 EPA/FTA 谈判。欧盟在其文件中多次强调,到 2015 年全世界 90% 以上的增长将来自欧盟以外的地区。特别是在金融危机和主权债务危机之后,欧盟进一步意识到发展贸易是创造就业和促进经济增长,而又不必加剧财政负担的少数捷径之一。根据欧盟的测算,如果全部完成目前与加拿大、美国、日本、东盟、地中海南岸国家(摩洛哥、突尼斯、埃及、约旦)、印度、南方共同市场、海湾合作组织、非加太国家的 FTA 谈判,有望使欧盟国内生产总值(GDP)提升 2.2%(约为 2 750 亿欧元),并增加 220 万个新的工作机会(相当于欧盟劳动力的近 1%)(The European Commission 2013d)。

表 9.1 新一轮跨区域主义中“超级自由贸易协定”的经济规模与人口规模(中村志保 2013)

	经济规模		人口规模	
	美元(万亿)	占全球比例(%)	人口(亿)	占全球比例(%)
TPP	27.6	38.5	7.9	11.4
RCEP	21.2	29.6	34.0	49.0
日欧 EPA/FTA	22.5	31.4	6.3	9.1
TTIP	32.3	45.0	8.2	11.8

从国际政治经济学的视角出发,新一轮跨区域主义的勃发具有以下两个方面的重要原因。

第一,新一轮跨区域主义的出现是全球价值链和生产网络进一步拓展和深化的产物。对于电子产品、汽车、机械等代表性产业而言,从产品设计和原料到零部件和半成品再到最终产品的完整生产链,不但随着经济全球化的发展已经突破了国家的界限,而且日益超越次区域和区域的地理束缚。由于外包和中间产品贸易的增加,在最终产品和服务的传统贸易之外,日益出现了格罗斯曼(Gene M. Grossman)等学者所谓的“不同任务间的交易”(trade in tasks)(Grossman and Rossi-Hansberg 2008)。因此,本国企业的生产效率与产品价格与别国企业息息相关,一国降低关税和非关税壁垒不但有益于这一产品和服务的出口企业,也使处在这一生产网络,特别是价值链后端的本国企业受益。关税和非关税壁垒有可能不再是对本国企业的一种“保护”,而成为一种“伤害”。也正是在这个意义上,关税与贸易总协定(以下简称 GATT)和世界贸易组织(以下简称 WTO)建立初期的“让步交换”的谈判模式已不能完全适应新的国际经贸格局。理查德·鲍德温

(Richard Baldwin)提出,“贸易—投资—服务—知识产权的综合体”(trade-investment-service-IP nexus)已经成为 21 世纪国际商务的核心,尽管 WTO 议题中也涉及知识产权、投资和服务贸易,但多哈回合谈的基本还是“20 世纪的议题”,而不是上述“21 世纪的议题”。鲍德温甚至认为,这种“21 世纪的区域主义”正在颠覆 WTO 作为世界规则制定者和执行者的地位(Baldwin 2013)。为此,瑞典国家贸易署等机构和一些学者呼吁,应超越传统的“攻防对立”的谈判思维,从全球价值链的角度开展 TTIP 的谈判,为双方企业创造更为开放和互利的环境,实现货物贸易和服务贸易的协同(Kommerskollegium 2013)。

根据对 2008 年状况的一项研究,欧洲、南美和北美已经签署的区域贸易协定网络与其全球生产网络之间的重叠程度远远落后于亚洲和大洋洲,即美欧的 FTA 伙伴与其主要贸易伙伴之间存在着较大程度的偏离(OECD 2013)。这也成为美欧加紧 TTIP 以及欧盟—日本 EPA/FTA 等谈判的重要原因。这一趋势不但表现在上述发达经济体之间的跨区域合作中,也同样表现在 TPP、RCEP 等不同经济发展阶段的国家群体之间。正如日本—泰国 EPA 等一系列案例所反映的,基于产业分工的产业内垂直贸易,是推动发达国家与发展中国家建立 PTA 的一个重要诱因,这些 PTA 也成为发展中国家吸引发达国家跨国公司的机制性因素(Manger 2012)。

此外,自 1959 年以来,意在保护投资者权益的双边投资协定(BITs)也出现了突飞猛进的增长。为了加强全球价值链的“韧性”,减少生产、物流、营销等成本,防范可能的风险,相关国家除了关税之外必须在投资承认、知识产权保护、劳工权益、环境保护以及其他一系列规制领域开展深度融合,提供整套而非单一的政策工具。这恰恰就是 TPP、TTIP 等新一轮跨区域主义实践的主要目标。

第二,发达经济体力图通过新一轮跨区域主义,把握新一代国际经贸规则的制定权、解释权和执行权。这既是对国际经贸格局变迁的防御性应对,又是着眼未来的战略性布局。

首先,传统的高收入国家与中等收入国家间建立的特惠贸易协定,形成了以前者为轴、后者为辐的某种轴辐结构,以及以美欧日为核心的某种等级结构(Manger et al. 2012),北方国家—南方国家之间的跨区域贸易谈判和贸易协定体现出一种非对称性(Bilal et al. 2011)。但随着以金砖国家为代表的新兴经济体的快速崛起及其群体性合作,这一等级结构出现了一定的松动。美欧力图重新主导全球经贸规则制定的种种实践,既是重新建立乃至进一步巩固这一结构的尝试,事实上也是 WTO 内原有四方集团(Quad)在国际经贸新格局下的一种再生。当时四方集团的成员美国、欧盟、加拿大和日本现在都是 TPP、TTIP、欧盟—日本

EPA/FTA 的谈判成员。从这个意义上而言,新一轮跨区域主义也可以被视为发达经济体对新兴国家不断崛起及其所带来的挑战的一种制度性回应。因此,席卷全球的经济危机并没有使美欧之间的经济摩擦愈演愈烈,反而使双方力争携手扛起一面“西方的旗帜”(western flag),无论是跨大西洋经济委员会(TEC)的议程,还是双方在 G20 中的行为都证明了这一点(Lagadec 2012)。丹尼尔·汉密尔顿(Daniel Hamilton)等学者甚至强调,在美欧实力相对下降的情况下,道义形象(normative posture)就日益成为其比较优势。为此,“积极防御和维护自由国际经济秩序”就成为美欧合作的关键领域,通过制定贸易和规制机制,欧美应努力使新兴发展中国家成为全球经济体系的所谓“真正负责任的利益攸关方”(Hamilton 2012)。

丹尼尔·德雷兹内(Daniel W. Drezner)曾基于主要大国间的分歧高低、主要大国与其他国际行为体之间的分歧高低两个选项,将全球规制协调分为四种。作为两种极端,“和谐的标准”(harmonized standards)和“虚假的标准”(sham standards)分别出现在两者分歧均较低或较高的情况下。当主要大国之间缺乏全面共识,但又能协调一致同其他国家达成标准时就出现了所谓的“竞争的标准”(rival standards),反之则出现“俱乐部标准”(club standards),此时大国协调(great power concert)就显得尤为重要(Drezner 2007)。不难发现,无论是 TPP、TTIP 等新一轮跨区域主义还是传统的八国集团(以下简称 G8)(更严格意义上的七国集团(以下简称 G7)都具有明显的“俱乐部标准”的特征。

类似地,迈尔斯·卡勒(Miles Kahler)和戴维·莱克(David A. Lake)提出,除了超国家(supranationalism)机制之外,尚有两种机制可以作为前者的替代或补充。一种是等级制(hierarchies),由某一个主导型国家制定权威决策,如美元化;另一种是网络制(networks),主要基于部分国家长期的、稳定的交往,但同时又缺乏超国家的、第三方的合法性权威对可能出现的争端进行仲裁,如《巴塞尔协议》(Basel Accords)(Kahler and Lake 2011)。如果说等级制尚带有浓重的“霸权稳定论”的色彩,网络制则是对 TPP 和 TTIP 等区域和跨区域合作的生动写照,前者试图提供一种全球性公共产品,而后者提供的则是特定成员范围内的俱乐部产品。

其次,新一轮跨区域主义并不局限于关税壁垒,而是将更多的注意力放至国内规制上,强调力争上游而非逐底竞争(The European Commission 2013b)。根据联合国贸易和发展会议的统计,作为技术性壁垒的代表,技术性贸易壁垒(TBT)影响到近 30%的国际贸易,动植物卫生检疫措施(SPS)则影响到 60%以上的农产品贸易。数量控制、价格控制、知识产权、原产地规则、政府采购限制、补贴

等其他非技术性壁垒同样成为阻碍贸易的重要因素(Nicita and Gourdon 2013)。传统上北方国家之间的协定通常比南南协定表现出更深的一体化。美欧新近签署的诸多 PTA 涉及环境保护、劳工标准、竞争政策、投资等一系列“超越世界贸易组织”(WTO-plus)的国内规制议题,也充分反映出美国和欧洲作为两个规制制定的“轴心”(hub),力图将自身的规制取向推广至其贸易伙伴(Horn et al. 2010),这在 TPP、TTIP 等案例中有着更为充分的体现。

肯尼斯·阿博特(Kenneth W. Abbott)和邓肯·斯奈德(Duncan Snidal)等学者曾提出规制过程(ANIME)的五个阶段:议程设置、标准谈判、自主执行、监控和强制执行(Abbott and Snidal 2005)。在规制标准设定(RSS)中,尽管政府、企业与非政府组织之间存在着三角互动,且后两者的作用日益提升,但政府在国际规制设定中的核心作用仍无可替换,特别是在议程设置、标准谈判和强制执行等阶段(Abbott and Snidal 2011)。大国仍是书写全球规制的主要角色(Drezner 2007)。

传统上,国内规制往往是“硬规则”(hard rules),由各国政府执行,而国际规制则多为“软法”(soft law),表现为自愿标准和最佳实践等(Mattli and Woods 2011)。例如,由于美国和欧盟在裁定和处理反垄断上的机制差异(美国主要通过州和联邦法庭的司法机制,而欧盟则更为重视行政机制),竞争政策被认为是部分重大国际议题中“机制匮乏”(non-regime)的代表性案例。尽管包括美欧在内的国际社会自国联以来,并不缺乏建立相应机制的努力,但始终未能真正地建立起条约化机制(Dimitrov et al. 2007)。但 TPP、TTIP 的提出和进展使美欧等主要经济体在相互监督、规制改革、政策调整的基础上出现了前所未有的规制融合的姿态,创造少数国家通用的高标准正在逐渐成为现实。欧盟甚至将美欧规制模式的融合视为一种全球公共产品,认为其系统外溢能够促进多边贸易谈判的后续进展(The European Commission 2013a)。

二、新一轮跨区域主义对多边贸易自由化的影响

新一轮跨区域主义的影响首当其冲地反映在其与多边主义的关系上。这一问题事实上是传统的多边主义和区域主义争论的延续及其新的发展。

新一轮跨区域主义实践可能产生的巨大收益有可能使相关经济体更加无心推动多边进程。区域和跨区域协定事实上在 WTO 多边协定之外提供了一种最佳替代方案(BTANA),也提高了 WTO 多边谈判陷入僵局的可能性(Odell 2009)。根据 Ecorys 公司于 2009 年进行的测算,如果将美欧之间的非关税壁垒取消 50%,将每年分别为欧洲和美国带来 1 220 亿欧元和 410 亿欧元的经济收益(Ecorys 2009)。根据欧洲国际政治经济研究中心(ECIPE)于 2010 年所作的研

究,考虑到生产力提高和贸易便利化等动态因素,实现零关税将为欧盟和美国分别带来 580 亿—860 亿美元和 590 亿—820 亿美元的收益(Erixon and Bauer 2010)。而根据欧洲经济政策研究中心于 2013 年开展的独立研究,TTIP 有望每年为欧盟和美国分别带来 1 190 亿欧元(约合欧盟 GDP 的 0.5%)和 950 亿欧元(约合美国 GDP 的 0.4%)的经济收益,并为世界其他地区带来 1 000 亿欧元的收益(Centre for Economic Policy Research 2013)。根据法国国际信息和展望研究中心(CEPII)的一项研究,TTIP 能使欧盟和美国的 GDP 各自增长 0.3%,分别带来每年 980 亿美元和 640 亿美元的收入增长(Fontagné et al. 2013)。根据欧盟委员会的初步估算,光是美贸易的增长就将为欧盟创造 700 万个就业机会(the European Commission 2013b)。根据美国商会的估算,取消美欧之间的所有关税将在 5 年内为双方带来 1 800 亿美元的 GDP 增长,而如果在此基础上再取消一般性非关税壁垒,则美欧的 GDP 将得到额外的 3% 的增长(American Chamber of Commerce in France 2013)。而据贝塔斯曼基金会更早发布的但饱受争议的一项报告,TTIP 将使欧盟和美国的真实人均收入分别实现 4.95% 和 13.4% 的惊人增长,即便是全球平均的人均收入增长也有望达到 3.27%(Felbermayr et al. 2013)。到 2025 年,TPP(包括现有 12 个谈判国及韩国)有可能为全球带来年均 2 950 亿美元的收益,其中为美国带来的收益为年均 775 亿美元,而 RCEP 的收益将达到 5 000 亿美元,整个亚太自由贸易协定(FTAAP)的收益更有可能达到 1.3 万亿—2.4 万亿美元(Petri and Plummer 2012; Petri et al. 2012)。与之相对应,根据加里·克莱德·赫夫鲍尔(Gary Clyde Hufbauer)等学者的测算,多哈回合谈判所带来的收益仅为 630 亿—2 830 亿美元(Petri and Plummer 2012),远远低于上述跨区域合作。²

或许更为重要的是,受到金融危机的冲击、国内经济不景气的拖累和其他议题的牵制,各主要经济体领导人事实上缺乏对于实质性推动多边贸易进程的魄力和决断,也缺乏国内主要政治力量的强力支持。乌拉圭回合启动和结束时的那种时代精神(zeitgeist)似乎已不复存在(Grasstek and World Trade Organization 2013)。大国领导力的消退使多哈回合谈判只能长期停留于纸面或口头。更有极端者如前美国贸易代表施瓦布(Susan C. Schwab)已明确表示,多哈谈判已注定失败,各方应放弃“拯救”,发展中国家和发达国家的两分法以及美欧眼中的单边减让、对发展中国家的特殊和差别待遇、一揽子协议等诸多谈判结构也已过时,最佳的出路在于完成一些规模更小、更为集中的双边或诸边谈判和协议,并使部分志同道合者得以加入(Schwab 2011)。

从历史来看,GATT/WTO 的多边贸易进程主要是由公司利益特别是美欧发

达国家的公司利益推动的,无论是欧盟一体化及其扩大对美国企业的促动还是乌拉圭回合后服务贸易、知识产权等新的议题的加入,无不体现了私人部门的力量。但是现在这一推动力正在渐渐消退,主要原因在于美欧企业得以通过区域或双边的贸易自由化取得相应收益,而无需求助于多边谈判,这是多哈回合谈判举步维艰的重要原因之一(Mattoo and Subramanian 2011)。

三、G20 是否又一个跨区域合作的有效载体?

金融危机之后,全球贸易出现大幅下降,这与部分国家保护主义的抬头、贸易信贷链的断裂、全球供应链的发展等因素不无关系(Eichengreen 2011),这些因素也成为促使 G20 建立和发展的重要原因。但就“意愿联盟”的本质属性而言,G20 并不是新一轮跨区域主义的理想载体,也无实质性地推动集团内部和全球范围的贸易自由化进程。当然,G20 仍有助于各国特别是其最高领导人保持沟通、交换意见乃至促进共识。³

随着全球化的深入发展,各国因社会制度、意识形态、民主化程度、经济发展阶段、宗教文化差异所形成的界限乃至对立正在日益消解。G20 的出现既是这一趋势的反映和结果,又成为推动这一趋势进一步向前发展的重要机制。但这并不能掩盖各国在若干重大议题上的立场差异和利益冲突。借用斯图尔特·帕特里克(Stewart Patrick)关于全球领导集团中志同道合程度(like-mindedness)、有效性(effectiveness)和代表性(representation)三个要素的分析(Patrick 2011),由于新兴经济体的参与,G20 与 G8 相比,在代表性上显著增强,但与此同时在志同道合程度和有效性上则面临巨大的潜在危机(Alexandroff and Kirton 2010)。这在 G20 建立初期各国应对全球性金融危机带来的应激性合作时尚不明显,各国在金融、财政特别是银行业等领域确实也取得了一定的合作成效,但随着金融危机冲击的渐渐消退、G8 成员国相对实力的恢复,以及 G20 本身议题范围的逐渐扩大,这一先天性的结构矛盾变得日益突出。

单就贸易自由化而言,G20 并未从“危机应对委员会”(crisis committee)成功转型为“全球治理的全面领导委员会”(global steering committee)的角色。G20 在其领导人峰会以及财政和中央银行行长会议上多次提出建立规则导向的贸易和投资机制、抵制保护主义压力、推进贸易自由化、顺利完成多哈回合谈判等倡议,官方开发援助(以下简称 ODA)承诺之外的“促贸援助”也成为 G20 在贸易领域的政策内容之一。尽管如此,G20 在市场开放上的成绩单并不尽如人意。G20 成员在贸易保护主义措施方面相当自制,但在使用反倾销、反补贴、保障措施等临时贸易壁垒(TTB)方面却并无收敛,而那些真正的贸易保护措施又恰恰集中在

G20 中若干主要发展中国家相互之间的贸易上(Bown and Kee 2011)。根据全球贸易预警(Global Trade Alert)的报告,金融危机之后日益高涨的贸易保护主义主要来自 G20 成员国,其占全球贸易保护主义措施的比例从 2009 年的 58%逐年上升至 2012 年的 70%,截至 2013 年 8 月 19 日,2013 年度的这一比例仍高达 60%。从 2008 年 11 月至 2013 年 8 月底,G20 成员共实施了 1 527 项以邻为壑的保护主义措施,而且其中的 89%仍未撤销。在全世界尚在实施的贸易保护主义措施中,G20 国家占据了其中的三分之二。而相比美国、日本、德国、加拿大这四个最发达的工业化国家,金砖五国在 2008 之后的五年中实施的贸易保护主义措施又翻番。从 2009 年到 2013 年,在对 G20 国家造成的商业利益损害中有 60%—70%恰恰是 G20 成员自己施加的(Evenett 2013)。

一方面,与 G7 或 G8 所反映的三边主义不同,G20 的一个关键特征就在于其更为显著的跨区域的地理和权力结构。但是 G7/G8 不仅仅是所谓的“富人集团”,也是志同道合的一个小型俱乐部。与之相对应,主要新兴经济体和南方国家加入 G20 并不是因为他们与 G8 成员有多少共同语言,而在于其不容忽视的经济体量(Cooper 2010)。G20 既是试图纠正国际收支失衡的载体,更是平衡 G7 等工业化国家与新兴国家之间权力天平的载体(Bayne 2011)。巴西、印度、中国等发展中大国作为 G20 成员,在国际经贸议题核心决策圈中存在感的日益增强,确实使决策集团更为多元,也客观上增加了谈判低效和陷入僵局的可能(Narlikar 2010)。正如在多哈回合谈判中所体现出的一样,发达经济体与新兴经济体争论的核心甚至并不在于技术性细节,而在于对公平、民主、正义、发展等基本价值观的认知差异,而这一矛盾在短期内是难以调和的。

另一方面,G20 本身也并不能够代表所有国家,这一集团之外的其他 150 余个国家甚至面临着成为“被边缘化的大多数”的风险。正如新加坡领导的“全球治理集团”(Global Governance Group)所展示的,其他国家有可能通过组建新的集团来应对乃至抗衡 G20(Payne 2010)。换言之,G20 既没有大到足够击碎对其不过是“大国协调”的质疑,又没有小到像 G8 一样为其领导人提供足够的“非正式性”(informality)和寻求共识的“舒适度”(Cooper and Thakur 2013)。不少人甚至相信,所谓美欧代表的“自由主义秩序”与金砖国家代表的“新兴力量”之间的冲突和对立,既是各国实力消长后的必然结果,也因其立场和观点的相左还将继续维持乃至恶化。因此,G20 从本质上而言并不能解决 WTO 决策在效率和民主之间的矛盾,甚至会加剧这一两难困境。G20 并不能替代 WTO,只能通过坚持 WTO 的规则和规范给予其一定的外部支持(Narlikar 2010)。

结语

2013年12月7日,世界贸易组织在成立近20年后达成第一个多边贸易协定——“巴厘一揽子协定”,在历经重重挫折后取得了多哈回合谈判来之不易的阶段性成果。可以说,新一轮跨区域主义的飞速发展为此突破施加了某种动力和压力,而两者的互动也为相关国家提供了更多的政策选项。一方面,超国家的但又次于全球层面的经济安排可以被视为有关国家政策协调的试验场,在多边和(跨)区域的双轨制下,为最终形成完善的全球性政策机制奠定基础(Pomfet 2007; Crump 2006; Crump 2007)。正如欧盟一体化和北美自由贸易区的建立带动了多边贸易进程一样,以TPP、TTIP、RCEP为代表的新一代区域和跨区域深度一体化也应该朝着这一方向努力。同时,WTO也可以借鉴亚太经济合作组织(APEC)的方式,设立多边层次的自愿最佳实践纲领,建立相应的咨询中心,加强区域贸易协定委员会(CRTA)的透明机制(Committee on Regional Trade Agreements 2010; Lindberg and Alvstam 2012),从而更为有效地应对新一轮跨区域合作的挑战。

另一方面,WTO作为多边贸易自由化的最佳选择,也应该尝试探讨过去十年来不断涌现的所谓“非多哈议题”,并且在多边协定相对困难的情况下努力通过诸边协定等方式实现更多的阶段性突破,保持多边贸易自由化的势头(IMF 2011)。无论是多哈回合谈判还是WTO本身都不仅仅是减少保护、交换承诺的市场,同样也是制定规则、监控执行进程的机制,加入新的议题对于多边谈判保持“向前看”的意识非常重要(Hoekman 2013)。事实上,除了多边一揽子协定之外,WTO本身不乏建立在互惠原则基础上的诸边协定和建立在关键多数(critical mass)原则基础上的部门协定,如政府采购协定、民用航空器协定和信息技术协定。截至2012年,158个WTO成员方中仅有34个(约占21.5%)全部加入了上述三个协定,而且其中还包括欧盟及其27个成员国(Grasstek and World Trade Organization 2013)。从这个意思上而言,部分国家在特定议题上率先达成较高标准,对于WTO以及多边主义而言并不是洪水猛兽,反而有可能是突破现有僵局的一个契机。

注释

1. 2013年国家社科基金青年项目《RCEP与TPP背景下的中国亚太跨区域开放合作战略研究》(13CGJ029)和复旦大学自主科研项目。
2. 当然霍夫鲍尔的测算只是诸多研究之一,例如,国际货币基金组织的研究表明,考虑到贸

易自由化对于提高企业生产力和扩大出口的巨大作用,多哈回合有可能使全球 GDP 提升 0.2%—1.4%,约合 1 500 亿—9 000 亿美元,参见 IMF, “The WTO Doha Trade Round—Unlocking the Negotiations and Beyond,” November 16, 2011。其他的测算可参见 Antoine Bouët and David Laborde, “Eight Years of Doha Trade Talks: Where Do We Stand?” IFPRI Issue Brief 61, November 2009; Yvan Decreux and Lionel Fontagné, “Economic Impact of Potential Outcome of the DDA,” CEPII, Working Paper, No 2011—2023, 2011。

3. 约翰·基顿对于迄今为止关于 G20 的各大观点流派有着相当详尽的梳理,尽管他本人从三角和平论的角度出发似乎对于 G20 的评价颇高,甚至认为 G20 已经成为全球治理的系统轴心(systemic hub)。参见 John J. Kirton, *G20 Governance for a Globalized World*, Farnham: Ashgate, 2013。

参考文献

- Abbott, Kenneth W., and Snidal, Duncan(2005), “The International Standards Process: Setting and Applying Global Business Norms,” in: Peter Nobel ed., *International Standards and The Law*, Berner: Staempfli Publishers.
- Abbott, Kenneth W., and Snidal, Duncan(2011), “The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State,” in: Walter Mattli and Ngaire Woods eds., *The Politics of Global Regulation*, Princeton: Princeton University Press.
- ADB(2013), *ADB, IDB Presidents Discuss Interregional Partnership and Shared Challenges*.
- Alexandroff, Alan S., and Kirton, John(2010), “The ‘Great Recession’ and the Emergence of the G20 Leaders Summit,” in: Alan S. Alexandroff and Andrew F. Cooper eds., *Rising States, Rising Institutions: the Challenge of Global Governance*, Waterloo, Ont.: Centre for International Governance Innovation and Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- American Chamber of Commerce in France(2013), *Backgrounder: the Transatlantic Trade and Investment Partnership*.
- Baldwin, Richard(2013), “Global Supply Chains: Why They Emerged, Why They Matter, and Where They Are Going,” in: Deborah K. Elms and Patrick Low eds., *Global Value Chains in A Changing World*, Geneva: World Trade Organization.
- Bayne, Nicholas(2011), “The Decline of the G8 Summit and Lessons for the G 20,” in: Nicholas Bayne and Stephen Woolcock eds., *The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations*, Farnham and Burlington, Vt.: Ashgate.
- Bilal, Sanoussi, de Lombaerde, Philippe, and Tussie, Diana, eds. (2011), *Asymmetric Trade Negotiations*, Farnham and Burlington, Vt.: Ashgate.

- Bouët, Antoine, and Laborde, David(2009), “Eight Years of Doha Trade Talks: Where Do We Stand?” *IFPRI Issue Brief*, No.61.
- Bown, Chad P. and Kee, Hiau Looi(2011), “Developing Countries, New Trade Barriers, and the Global Economic Crisis,” in: Mona Haddad and Ben Shepherd eds., *Managing Openness: Trade and Outward-oriented Growth after the Crisis*, Washington, D.C.: World Bank.
- Centre for Economic Policy Research(2013), *Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment*, Final Project Report, Prepared under implementing Framework Contract TRADE10/A2/A16, London.
- Committee on Regional Trade Agreements(2010), *Cross Cutting Issues on RTAs*, WT/REG/W/54.
- Cooper, Andrew F.(2010), “The G20 as an Improvised Crisis Committee and/or a Contested ‘Steering Committee’ for the World,” *International Affairs*, Vol.86, No.3.
- Cooper, Andrew F., and Thakur, Ramesh(2013), *The Group of Twenty(G20)*, London: Routledge.
- Crump, Larry(2006), “Global Trade Policy Development in A Two-track System,” *Journal of International Economic Law*, Vol.9, No.2.
- Crump, Larry(2007), “Bilateral Negotiations in A Multilateral World: Implications for the WTO and Global Trade Policy Development,” in: Larry Crump and S.Javed Maswood eds., *Developing Countries and Global Trade Negotiations*, London and New York: Routledge.
- Decreux, Yvan, and Fontagné, Lionel(2011), *Economic Impact of Potential Outcome of the DDA*, CEPII, Working Paper, No.2011—2023.
- Dimitrov, Radoslav S., Sprinz, Detlef F., Digiusto, Gerald M., and Kelle, Alexander (2007), “International Nonregimes: A Research Agenda,” *International Studies Review*, Vol.9, No.2.
- Drezner, Daniel W.(2007), *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Ecorys(2009), *Non-Tariff Measures in EU-US Trade and Investment: An Economic Analysis*, Report prepared for the European Commission, Reference OJ 2007/S180—219493.
- Eichengreen, Barry(2011), “Managing Openness: Lessons from the Crisis for Emerging Markets,” in: Mona Haddad and Ben Shepherd eds., *Managing Openness: Trade and Outward-oriented Growth after the Crisis*, Washington, D.C.: World Bank.
- Erixon, Fredrik, and Bauer, Matthias(2010), “A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods,” *ECIPE Occasional Paper*, No.4.

- Evenett, Simon J.(2013), *What Restraint? Five Years of G20 Pledges on Trade*, The 14th GTA Report, Centre for Economic Policy Research(CEPR).
- Felbermayr, Gabriel, Heid, Benedikt, and Lehwald, Sybille(2013), *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who Benefits from a Free Trade Deal?* Bertelsmann Foundation/Global Economic Dynamics.
- Fontagné, Lionel, Gourdon, Julien, and Jean, Sébastien (2013), “Transatlantic Trade: Whither Partnership, Which Economic Consequences?” *CEPII Policy Brief*, No.1.
- Grasstek, Craig van, and World Trade Organization(2013), *The History and Future of the World Trade Organization*, Geneva; World Trade Organization.
- Grossman, Gene M. and Rossi-Hansberg, Esteban (2008), “Trading Tasks: A Simple Theory of Offshoring,” *The American Economic Review*, Vol.98, No.5.
- Hamilton, Daniel S.(2012), “The Lisbon Treaty and Relations between the European Union and the United States,” in: Federiga Bindi and Irina Angelescu eds., *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe’s Role in the World*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Hoekman, Bernard (2013), “The Doha Development Agenda 10 Years on,” in: Rorden Wilkinson and James Scott eds., *Trade, Poverty, Development: Getting Beyond the WTO’s Doha Deadlock*, New York: Routledge.
- Horn, Henrik, Mavroidis, Petros C., and Sapir, André(2010), “Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements,” *The World Economy*, Vol.33, No.11.
- IMF(2011), *The WTO Doha Trade Round—Unlocking the Negotiations and Beyond*.
- Kahler, Miles, and Lake, David A.(2011), “Economic Integration and Global Governance: Why So Little Supranationalism?” in: Walter Mattli and Ngaire Woods eds., *The Politics of Global Regulation*, Princeton: Princeton University Press.
- Kirton, John J.(2013), *G20 Governance for a Globalized World*, Farnham: Ashgate.
- Kommerskollegium (2013), “Global Value Chains and the Transatlantic Trade and Investment Partnership,” *Nation Board of Trade*, Stockholm: Kommerskollegium, No.4.
- Lagadec, Erwan(2012), *Transatlantic Relations in the 21st Century: Europe, America and the Rise of the Rest*, London and New York: Routledge.
- Lindberg, Lena, and Alvstam, laes G.(2012), “The Ambiguous Role of the WTO in Times of Stalled Multilateral Negotiations and Proliferating FTAs in East Asia,” *International Negotiation*, Vol.17, Issue 1.
- Manger, Mark S.(2012), “Vertical Trade Specialization and the Formation of North-South PTAs,” *World Politics*, Vol.64, Issue 4.

- Manger, Mark S., Pickup, Mark A., and Snijders, Tom A. B. (2012), "A Hierarchy of Preferences: A Longitudinal Network Analysis Approach to PTA Formation," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.56, No.5.
- Mattli, Walter, and Woods, Ngaire (2011), "In Whose Benefit? Explaining Regulatory Change in Global Politics," in: Walter Mattli and Ngaire Woods eds., *The Politics of Global Regulation*, Princeton: Princeton University Press.
- Mattoo, Aaditya, and Subramanian, Arvind (2011), "Multilateralism beyond Doha," in: Will Martin and Aaditya Mattoo eds., *Unfinished Business? The WTO's Doha Agenda*, Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Narlikar, Amrita (2010), "New Powers in the Club: the Challenges of Global Trade Governance," *International Affairs*, Vol.86, No.3.
- Nicita, Alessandro, and Gourdon, Julien (2013), "A Preliminary Analysis on Newly Collected Data on Non-Tariff Measures," *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series*, No.53, UNCTAD.
- Odell, John S. (2009), "Breaking Deadlocks in International Institutional Negotiations: The WTO, Seattle, and Doha," *International Studies Quarterly*, Vol.53, No.2.
- OECD (2013), "Implications of Global Value Chains for Trade Policy," *Trade Policy Implications of Global Value Chains: Contribution to the Report on Global Value Chains*, Working Party of the Trade Committee, OECD, TAD/TC/WP (2012) 31/FINAL.
- Patrick, Stewart (2011), "The G20: Shifting Coalitions of Consensus Rather than Blocs," in: Colin I. Bradford and Wonhyuk Lim eds., *Global Leadership in Transition: Making the G20 More Effective and Responsive*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Payne, Anthony (2010), "How Many Gs Are There in 'Global Governance' After the Crisis? The Perspectives of the 'Marginal Majority' of the World's States," *International Affairs*, Vol.86, No.3.
- Petri, Peter A., and Plummer, Michael G. (2012), "The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: Policy Implications," *Policy Brief*, Number PB 12—16, Peterson Institute for International Economics.
- Petri, Peter A., Plummer, Michael G. and Zhai, Fan (2012), *The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment*, Institute for International Economics.
- Pomfret, Richard (2007), "Is Regionalism an Increasing Feature of the World Economy?" *The World Economy*, Vol.30, No.6.
- Schwab, Susan C. (2011), "After Doha: Why the Negotiations are Doomed and What We

Should Do about It,” *Foreign Affairs*.

The European Commission(2013a), *Trade, Growth and Jobs, Commission Contribution to the European Council*.

The European Commission(2013b), *Transatlantic Trade and Investment Partnership: the Regulatory Part*.

The European Commission(2013c), *Transatlantic Trade and Investment Partnership: The Economic Analysis Explained*.

The European Commission(2013d), *The EU's Bilateral Trade and Investment Agreements—Where Are We?*

The Office of the United States Trade Representative(2013), *The President's 2013 Trade Policy Agenda*.

World Trade Organization(2011), *World Trade Report 2011 The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to Coherence*, Geneva: World Trade Organization.

中村志保「経済連携をめぐる日本貿易会の取り組み-TTPを中心に」、『日本貿易会月報』、2013年9月号。

第十章

二十国集团在联合国 2015 年后 全球发展议程中的角色

张海冰

联合国千年发展计划即将于 2015 年到期,2015 年后全球发展议程(以下简称 Post-2015)的塑造在以围绕千年发展目标(以下简称 MDGs)的减贫和发展为核心,还是以目标更为宏大的可持续发展目标(以下简称 SDGs)为核心的问题上存在争议。总的来看,发达国家更关注通过规范设置来主导全球发展目标的设定,试图通过对发展手段和发展条件的限制在联合国 Post-2015 中嵌入更多政治、价值观和社会条件,偏离了 MDGs 减贫和发展的主线。发展中国家则普遍比较倾向于以 MDGs 为基础构建联合国 Post-2015,反对以 SDGs 淡化甚至彻底取代 MDGs。实际上,关于联合国 Post-2015 的不同意见反映了处于不同发展阶段国家的利益诉求不同,导致了在谋划全球共同发展蓝图时出现了愿景冲突和战略重点错位。联合国主导下的 Post-2015 能否将各种发展主张和意见融合成一个国际社会的共同目标,以及能否带领世界各国共同致力于发展行动,仍然面临不少难题和挑战。与联合国相比,G20 相对较小的成员规模更有利于协调立场,对推进联合国 Post-2015 可起到有效协调和补充协助作用。更为理想的是,二十国集团(以下简称 G20)如果能够在关键的发展领域做出实质性贡献,这对国际发展合作的有效落实和协调行动无疑具有重大意义。

一、G20 关注联合国 2015 年后全球发展议程的必要性

G20 需要关注联合国 Post-2015 主要出于两方面考虑:一是增强 G20 发展议程的国际关联度,扭转其在 G20 众多议程中的边缘化地位;二是着眼于 G20 机制转型,发展议程的丰富维度有利于 G20 从应急性机制向全球经济治理的常设性机

制转型。

(一) 力求扭转 G20 发展议程面临的边缘化趋势

发展议程对于 G20 而言并非新议题,但是长期以来并不是核心议题。全球金融危机爆发前的 G20 部长级会议就已经开始关注发展议程,2010 年 6 月 G20 多伦多峰会宣言中也谈及要关注发展议题,并成立了发展工作组(DWG),提出“缩小发展差距和减贫是实现强劲、可持续和平衡增长,以及保障更加强劲和有弹性的全球经济的有机组成部分”¹。将发展议程作为核心议程的是 2010 年 11 月的 G20 首尔峰会,发展议程与汇率、全球金融安全网和国际金融组织改革共同组成了四大核心议题。但是,发展议程始终未能成为 G20 领导人峰会的焦点。

发展议程之所以成为 G20 首尔峰会的核心议题之一,实际上与韩国自身的战略考虑有关。韩国作为经合组织发展援助委员会(DAC)的新晋成员,²希望能够借助 G20 这个国际多边平台,提升韩国的国际影响力。韩国从一个受援国成功跻身援助大国俱乐部,倡导国际发展合作和分享发展经验对于增强韩国软实力具有重要意义,G20 首尔峰会恰好给了韩国一个难得的展示机会。《首尔发展共识》(Seoul Development Consensus for Shared Growth)阐述了将发展议程列为 G20 核心议程的战略考虑。其中提及,作为协调全球经济事务的首要平台,G20 有责任扮演和补充援助贡献者、联合国系统、多边开发银行和其他机构的角色,帮助发展中国家尤其是最不发达国家实现 MDGs。为了增强 G20 在发展领域的行动力,首尔峰会还设立了关于发展议程的跨年度行动计划(Multi-Year Action Plan, MYAP),并确立了九大支柱:基础设施建设、人力资源发展、贸易、私人投资和创造就业、粮食安全、有弹性的增长、金融包容性、国内资源动员和知识分享。为了实现上述九个方面的目标,行动计划还提出应重点因循的六大原则。³在 2011 年 G20 法国戛纳峰会的主要议题中,发展议题虽然在列,却被排在最后一位。鉴于欧债危机的恶化,戛纳峰会把恢复欧元区信心放在首位,其次是国际货币体系、社会议题、金融规制和发展议程。就发展议题而言,G20 戛纳峰会延续了首尔峰会确立的九大支柱,并提出重点关注食品安全、基础设施和发展融资。2012 年的 G20 墨西哥沃斯卡沃斯峰会则重点强调了对基础设施、包容性绿色增长和粮食安全的关注。⁴2013 年的 G20 俄罗斯圣彼得堡峰会则关注了首尔行动计划九大支柱中的五个:粮食安全、金融包容性和汇款、人力资源发展、基础设施、国内资源动员。⁵

遗憾的是在 G20 峰会上,发展议题似乎逐渐成为一种装饰性议题,有边缘化趋势。G20 作为领导人峰会,很难在议题设定上左右领导人尤其是大国领导人的意志和关注焦点。首尔峰会预期发展议题将成为其最大的亮点,但是期间恰逢美

联储宣布推出第二轮“量化宽松”货币政策，“货币战争”意外成为峰会关注热点，从发达国家德国到新兴市场国家中国、俄罗斯、巴西，直至非洲大陆的南非，都对此强烈关切。无独有偶，2011年的G20法国戛纳峰会上，愈演愈烈的欧债危机成为峰会焦点问题，发展议题被搁置了。2013年的俄罗斯圣彼得堡峰会上，叙利亚危机而非发展议题成为此次G20峰会的焦点。对于刚刚成立的G20峰会而言，其应急性机制的特征非常明显，发展作为长期议题显然缺乏像量化宽松政策这种经济热点的紧迫性。G20峰会作为协调全球经济事务的首要平台，还很难协调和平衡好短期应急性问题与长期全球经济治理议题。而且，这种状况恐怕还会一直延续下去，因为尽管大家都意识到发展问题的重要性，但是却无法将其作为最重要和最紧急的议题来应对。

总的来看，关键问题可能在于G20毕竟是发展领域里的后来者，既无强大的国际影响力，也没有相应的落实机制。如何走出发展议程边缘化的困境，考虑与联合国Post-2015这样的国际发展议程接轨可能是比较明智的选择。

（二）关注联合国 Post-2015 有利于 G20 机制转型

随着金融危机的消退，G20如何从一个危机应对型机制向长效管理机制转型，议题选择是关键，而发展议题是一个较为合适的长期议题。之所以强调G20应在联合国Post-2015中发挥作用，主要还是着眼其有利于G20机制转型的考虑。

一方面，关注联合国Post-2015，有利于增强G20机制的长期有效性。金融危机爆发以来，G20成员国联手合作，采取了共同的刺激经济增长行动，对于遏止金融危机深化和扩散发挥了关键性的作用。但是，要实现G20机制的长期有效性却非易事。G20作为协调全球经济事务的首要平台，其有效性取决于核心成员尤其是主要经济体的重视与合作。重视程度则很大程度上取决于G20在全球重要经济议题上的影响力和有效作为，以及是否能够获得全球数量最为庞大的发展中国家群体的支持。美国在金融危机压力逐渐减退的趋势下，对G20的重视度也随之减弱，G20有被边缘化的可能。因此，为了确保G20在全球经济治理体系中的核心地位，维护发展中国家在全球经济治理领域内的话语权，尽可能争取发展中国家群体的支持，G20有必要关注发展议题。联合国Post-2015关涉多个国际机构和组织，包括联合国、经合组织(OECD)、世界银行和多边开发银行等，G20介入有助于提升其国际能见度和影响力，也是与其他相关国际组织互动的一个渠道，无疑会提高G20的有效性。

另一方面，关注联合国Post-2015，有利于G20从应急性机制向全球经济治理常设性机制转型。就G20机制转型而言，关注发展议题的必要性体现在三个方

面:首先是增强 G20 机制转型的合法性基础。关注联合国 Post-2015,可以帮助 G20 拓展与广大发展中国家、全球主要援助大国和新兴援助者之间的广泛联系,增强 G20 机制的合法性,在一定程度上化解 G20 作为一个有限成员集体而面临的合法性质疑。发展和减贫是关系到发展中国家群体的一个长期重要议题,但是全球在发展问题上的成效却受各种因素掣肘,最为突出的一个问题是碎片化。发展问题的碎片化集中体现在发展行动和发展融资方面。如果 G20 能够成为一个全球发展行动的协调中心,这对于促进全球发展议程无疑是利好,对 G20 自身的机制转型也是有利的,因为毕竟合法性是 G20 成为一个常设性全球经济治理机制的基本前提。其次,发展是 G20 转型阶段和未来发展的一个合适议题。发展议题是关系世界经济可持续发展的核心议题之一,并且与其他全球经济治理议题如贸易、投资、税收等具有内在联系,不可分割。G20 匹兹堡峰会确立了 G20 作为协调全球经济事务的首要平台地位,发展议题理应列入全球经济事务的内容中,没有发展中国家的发展,强劲、可持续和平衡增长就无从实现。关注发展这一长期性议题,可以增强 G20 在全球经济治理领域的首要平台地位。最后,G20 关注发展议题具有一定的基础。从 G20 现有发展议程所关注的领域看,基础设施建设、粮食安全、人力资源发展和绿色增长是其最为关注的四大领域,而且,G20 将经济增长作为实现上述四个主要发展目标的基础。这四个方面与 MDGs 和 SDGs 所关注的发展领域是重合的。因此,G20 关注并参与联合国 Post-2015 是互利选择,对 G20 自身有利,对联合国主导下的全球发展目标的达成也有利。

二、G20 参与联合国 2015 年后发展议程的争议性

尽管发展议程已经嵌入 G20 峰会的主要议题“菜单”中,但是关于 G20 机制是否适合关注并参与发展议程,以及即使参与是否能够在联合国 Post-2015 中有所作为的问题仍然存在争论。对于 G20 参与发展议程持怀疑论的看法主要基于两方面的理由。一是机制不适宜论,二是功能重复论。

(一) 质疑 G20 关注和参与发展议程的观点

从机制设置看,G20 是轮值主席国制,不适宜关注发展议程这一长期性并且需要持续投入的议题,会影响到 G20 的效率和有效性。总的来看,G20 是一个决策机制而非执行机制,缺乏执行力就不可能在发展领域有实质性作为。另外,从机制属性看,G20 是一个政治性组织,具有强大的政治影响力,应该是说服其他机构多做发展和援助贡献,而不是亲力亲为。如果 G20 关注的议题过于宽泛和分散,反而不利于 G20 在全球经济治理中发挥重要作用,降低其效率。加拿大全球治理创新研究中心(CIGI)的资深研究员巴里·卡林(Barry Carin)甚

至认为发展议程对于 G20 来说无疑像泰国人心目中的白大象,只可远观。出于装饰门面的需要,可以将发展议程列入 G20 议程,但是绝不能将其作为 G20 的主要议程。在他看来,能够列入 G20 议程的至少应该具备以下几个条件:令所有成员国苦恼而且对他们都有重要影响的议题;这些议题在别的国际机制里无法得到解决;有助于强化其他国际机制,并且对增强 G20 公信力带来积极影响的议程(Carin 2013a)。

功能重复论的理由则在于,发展领域已经有足够多的国际机构和组织,全球层面如联合国、世界银行、经济合作与发展组织,地区层面有众多的地区性开发银行,如亚洲开发银行、非洲开发银行等,以及双边的发展援助组织等,G20 没必要做重复劳动。与现有的发展机构和组织相比,G20 并不具有特别的优势,因此没法期待其在发展领域能作出特殊的贡献。澳大利亚国立大学发展政策中心副主任罗宾·戴维斯(Robin Davies)就直言不讳地批评 G20 现有的发展议程没有实质内容,是松散的和没有牙齿的(Davies 2013)。

(二) 支持 G20 重视发展议程的观点

支持 G20 应重视参与发展议程的观点主要出于增强 G20 的合法性和考虑 G20 机制长远发展的利益。G20 峰会成立以来,一直被诟病的是其合法性问题。将发展议题列入 G20 峰会议程将有助于增强 G20 的合法性。尽管 G20 成员国的国民生产总值约占全世界的 85%,人口则将近世界总人口的 2/3,但是被排除在外的国家对此大为不满。毕竟,G20 在非成员国家看来是一个新的集团,掌控全球经济治理话语权,但大部分国际社会成员却被排除在外。为了解决这个问题,G20 成立 5 年以来作出了各种努力,通过智库峰会(Think 20)、市民社会峰会(Civil Society 20)和工商峰会(Business 20)来征询意见,试图增强 G20 的广泛代表性和合法性。发展议题的加入,也是在这样的背景下逐步成为 G20 核心议题的,因为这一议题涉及发展中国家这一庞大的群体利益。关注这一议题,可以为 G20 机制发展争取到更多的国际支持。正如澳大利亚罗伊国际政策研究所 G20 研究中心主任迈克·卡拉汉(Mike Callaghan)所言:“发展议题应该是 G20 的优先议题。从最基本的层面来看,G20 成员国不能只关注自身的经济前景,也必须关注其政策对非 G20 成员国的影响,尤其是那些低收入国家。而且,发展中国家的发展也是实现强劲、可持续全球增长的一个重要聚焦点。”(Callaghan 2013)

从 G20 机制的长远发展来看,正如前文所述,关注发展议程有利于 G20 由应急机制向全球经济治理常设机制转型。毫无疑问,G20 之所以从部长会议升格为领导人峰会,首先要归功于全球金融危机。2007 年,美国爆发次贷危机,迅速演变成成为全球性金融危机,2008 年 11 月,G20 峰会首次在美国华盛顿举行。随后,

2009年4月和9月G20领导人第二次和第三次峰会分别在英国伦敦和美国匹兹堡举行。一年之内,G20领导人三次聚首,呼吁合作、寻求共识,在稳定国际金融市场、携手应对经济衰退、谋划世界经济长远发展方面发挥了积极的和不可替代的作用。但是,随着危机应对压力的消退,G20如何顺利转型成掌舵全球经济治理的常规性机制的问题也逐渐显现。自G20峰会机制成立以来,其合法性的一个重要基础在于其有效性,尤其是应对危机上的有效性。但是,就长远而言,如何促进G20在全球经济治理领域内持续发挥有效性,的确颇费思量。选择发展议程作为长期议题,或许可以成为G20机制长期化发展的一个基石。

(三) G20 关注发展议程的可行性

关于G20是否应关注和参与发展议程的争论,实际上也反映了G20峰会成立5年来在机制发展和功能定位两大问题上的争议。软机制特性和应急性特征将会是G20在机制发展和功能定位方面面临的两个长期性问题,其根源还是在于危机推动型的全球经济治理特征。作为危机推动型的经济治理机制,G20在危机压力消退后面临的最大问题是如何保持机制的活力和可持续发展,并顺利转型为一个常态化的经济治理机制。这不仅涉及G20机制的转型和建设,更重要的是治理议题的慎重选择。对G20而言,似乎全球性经济议题都应属于其治理范畴,但是有所为和有所不为是G20保持治理有效性的前提,否则“圣诞树式”的过多议题反而会抑制G20的运作活力。发展议题,从未像现在这样呈现议题泛化和问题多元的特点。全球经济发展的联动性和共生性,需要有一个国际治理机制来进行协调和治理,而这一机制非G20莫属。因为G20包括了全球19个系统重要性国家以及欧盟,并将传统援助大国和新兴援助大国聚拢在一起。G20成员占据了全球GDP总量的90%,官方发展援助的94%,以及全球人口的70%。⁶这些特征使得G20具备了在全球发展领域发挥独特作用的先天条件。对于国际发展合作而言,目前的焦点议题是联合国Post-2015,G20应该有所作为,但是关键是要弄清楚G20在国际发展合作领域内的定位和关注点。

从首尔峰会来看,G20对于自身在发展领域的定位和关注点还是相当客观和准确的。从定位看,G20强调了补充性作用,即补充现有的国际多边援助体系的不足,而非替代和主导。国际发展援助长期以来的一个现实问题是碎片化,援助主体、援助行动和援助资金等各个方面都呈现碎片化的趋势。联合国主导下的MDGs作为全球共同发展目标,其实现在很大程度上是依赖于双边援助资金和行动,甚至是受援国自身的努力。全球协调一致的行动往往多停留在倡议和文件中。G20作为协调全球经济事务的首要平台,有能力在促进国际发展共识方面作出积极贡献,尤其是协助联合国相关机构在推动实现MDGs和就联合国Post-

2015 中的发展共识形成方面有所作为。因为 G20 有着援助方和受援方的双重视角,有助于有效的援助对话和达成共识。

从 G20 在发展领域的关注点看,首尔共识强调了“发展伙伴关系”和“成果导向”。这一关注重点具有较强的针对性,契合了当前国际发展合作领域强调“平等伙伴关系”和“援助有效性”的发展潮流。进入 21 世纪以来,国际社会对于援助所带来的负面问题,如“援助依赖”“腐败”等意见较大,对于援助有效性和援助效率的关注度也随之上升。越来越多的意见认为,作为受援国的发展中国家应该对发展负有责任,传统的援助大国在借鉴新兴援助国的经验基础上也开始倡导“平等伙伴关系”。因此,把推动更为平等的发展伙伴关系和以成果为导向的国际发展合作列为 G20 在发展领域的重要关切,符合国际发展合作的现实需要。

三、G20 在联合国 2015 年后全球发展议程中如何发挥作用

G20 在联合国 Post-2015 中将发挥什么样的作用? 对于这一问题,2013 年俄罗斯圣彼得堡峰会作出了明确回答。俄方在总结此次峰会成果时明确提及:“联合国目前是塑造 Post-2015 的主导者,G20 承诺将协助联合国致力于 Post-2015。”⁷《圣彼得堡发展展望》(The St. Petersburg Development Outlook)中写道:“G20 力图发挥补充性国际力量,推动国际共同商定的发展目标得以达成。我们保证将来的 G20 发展议程将具有足够的灵活性以回应 Post-2015。”⁸

对于 G20 能否发挥好协助角色,也有不少不看好的观点,关键还是担忧 G20 到底有多大的执行力。巴里·卡林认为“G20 在联合国 Post-2015 中只能是个配角(a secondary player)。尽管 G20 的文件和领导人声明具有广泛的国际传播效应,但是在全球发展议程的话语权主导方面竞争相当激烈,世界银行主推自己的‘减贫 2030’,联合国占据了 Post-2015 如何作为千年发展目标议程继承者的讨论。就 G20 而言,可以在研究方面发挥影响,选择某个问题在领导人宣言中加以阐述。可是 G20 迫于其执行能力的有限,很难吸引国际发展组织将有限的发展资源转移到 G20 的目标框架下”(Carin 2013a)。然而,G20 如果能够积极发挥协调影响力,并且尝试在关键发展领域有实质性贡献,还是可以在联合国 Post-2015 中发挥重要影响力。为此,G20 可考虑如下几点。

第一,协调立场,推动在联合国 Post-2015 方面达成共识。关于联合国 Post-2015 的设定,参与的国际组织和机构众多,可以说各种意见多元而庞杂。联合国秘书长成立了专门制定 Post-2015 的联合国系统工作组⁹以及高级别知名人士小组,还任命了一名 Post-2015 发展规划的特别顾问。与此同时,联合国可持续发展会议,即“里约+20”会议成果文件启动了一套可持续发展目标的工作。一个由 30

名成员组成的开放式工作组也致力于为第 68 届联合国大会(2013—2014 年)提交可持续发展目标的提案。里约+20 峰会成果文件指出,可持续发展目标的制定应与 2015 年后的发展一致。此外,发展政策委员会是经济和社会理事会的附属机构,就新兴的跨部门发展议题提供独立意见。发展政策委员会的成员也致力于讨论与联合国 Post-2015 相关的概念议题。¹⁰除了联合国系统的机构外,一些地区性政府组织如欧盟和更多的非政府组织,也对联合国 Post-2015 目标的设定提出了各自的设想和建议。如何有效地协调和整合这些意见,最大限度地平衡好不同利益诉求,并有效发挥全球力量是一个紧迫而棘手的问题。

G20 在联合国 Post-2015 领域内可以协助联合国做一些工作。巴里·卡林提出 G20 应该尝试参与精简联合国 Post-2015,毕竟,在 G20 范围内比联合国范围内更容易达成共识。他建议将联合国 Post-2015 的远景目标和原则合并,形成数目有限但是具有实质和时间限制的承诺(Carin 2013b)。的确,G20 成员包含了传统援助大国如美欧国家,也包含了以金砖国家为代表的新兴市场国家,还有一些中等力量国家如韩国、加拿大等,不仅可以涵盖利益多元的国际发展体系的主要意见,具有比较强的代表性,而且因成员数量相对有限而更有助于达成共识。G20 可以成为一个在传统援助大国和新兴援助国家之间加强沟通与合作的机制性平台,现有的多边国际发展合作机制如 OECD 在成员代表性方面的不足正好是 G20 所具备的优势。

第二,成立全球发展理事会,整合全球发展治理的碎片化机制。G20 如果要在发展领域,尤其是 Post-2015 中发挥更大作用,就不能仅限于给联合国提交建议报告。G20 或许可以创设一个机制来整合全球发展治理的缺口,该机制有点类似金融稳定理事会,在现有发展工作组的基础上成立全球发展理事会。现有的全球性、区域性、双边国际发展和援助组织,以及非政府发展组织数量繁多,彼此协调起来很困难,或许 G20 可以发挥其作为全球经济事务协调的首要平台的作用,在协调国际发展合作方面有所贡献。G20 还可以充分利用其领导人峰会的平台作用,通过国家承诺的方式和相互评估程序来完善和解决其执行力弱的问题,为联合国 Post-2015 作出更大的实质性贡献。

G20 成立全球发展理事会具有一定的执行力和影响力保障。参与 G20 峰会的领导人是国家象征,代表国家行为,领导人承诺虽然并不具备国际法意义上的强制约束力,但是代表国家形象和国家行为,具有无形的而且是较强的软约束力。G20 如果能够设立全球发展理事会,将有助于协助联合国领导下的联合国 Post-2015 达成共识和设定目标,并且有助于与全球主要多边国际发展合作组织,如 OECD、世界银行、地区性多边开放银行等加强协调与合作。

第三,注重关键发展领域,为联合国 Post-2015 作出切实贡献。G20 对于联合国 Post-2015 的贡献将不仅限于目标和原则的设定,更为重要的是对全球发展目标的实现作出实质性贡献和起到表率作用。长期以来,困扰发展中国家经济发展的一个瓶颈因素是基础设施建设落后,尤其是跨国和跨地区的基础设施建设。受投资周期长、投资规模大的因素限制,以及由于一些政治形势不稳的国家和地区存在较大的投资风险,私人部门在基础设施投资领域的作为相对有限。因此如何增加政府部门在基础设施领域的投入备受关注。近年来,关于基础设施建设的研究和投入都在持续上升,世界银行和一些地区性开发银行,如亚洲开发银行和非洲开发银行,甚至是处于筹建中的金砖国家开发银行,都比较关注基础设施领域的发展融资支持。G20 成员囊括了全球主要发展援助国和新兴援助国,完全有能力在基础设施建设领域作出实质性贡献,以协助联合国系统内发展援助机构、世界银行,以及金砖国家开发银行等国际多边发展机构在此领域的作为。如作为 2014 年 G20 布里斯班峰会主席国的澳大利亚也非常重视和关注基础设施建设,总理托尼·阿博特(Tony Abbott)在 2014 年 1 月达沃斯世界经济论坛的讲话中,高度肯定了过去十几年全球在减贫和发展领域所取得的成就,并且再次强调澳大利亚将强劲增长作为 2014 年 G20 峰会的主题,认为经济增长才是解决所有全球性问题的关键。托尼·阿博特还调侃自己是一个“基础设施部长”(infrastructure prime minister),希望 G20 澳大利亚布里斯班峰会能够将决策者、融资人和建筑商组织在一起,来确定一个长期可行的基础设施融资方案。¹¹ 2014 年 2 月召开的 G20 财长和央行行长会议公报第七条明确承诺,将为提高投资尤其是对基础设施和中小企业的投资创设便利的投资环境,并强调这一点对于世界经济中长期增长具有决定性作用,鼓励私人投资和市场参与基础设施建设领域。¹²

G20 还可以将其成员国在基础设施领域的设想和实施方案纳入 G20 框架,予以支持和推广,并将其作为 G20 在全球发展领域和联合国 Post-2015 中切实贡献的一部分。2014 年 7 月,金砖五国宣布成立金砖国家开发银行,2014 年 10 月,亚洲基础设施投资银行在北京成立,G20 应对此予以支持和鼓励。因为这种大规模的跨地区基础设施建设对于经济增长的拉动效应不可低估,对于 G20 刚刚确定的在未来 5 年,将全球 GDP 总量由目前的预测水平提高 2% 的目标实现,具有实质性的支持作用。

正如中国外交部副部长李保东所言,基础设施建设是 APEC 和 G20 在创造全球经济增长动力方面的共同着力点:“基础设施建设属于生产型投入,对内可拉动内需、增加就业、提高生产力,对外则有利于贸易投资便利化,使商品和人员流动更快捷和高效。APEC 在这方面走在了前面,下一步要更上一层楼,制定亚太互

互联互通蓝图,从软件、硬件和人文交往三方面加强全方位基础设施与互联互通建设。G20 积极探讨此问题,下一步要从营造有利于基础设施建设投资的大环境、推动多边开发银行加大投入等方面做出更多努力。”¹³总的来看,G20 以基础设施建设为主要关注领域具有切实可行性,不仅有 G20 现任主席国澳大利亚的支持,也有中国这样重要成员国的实际行动支持。

第四,广泛联络地区性合作机制,寻求更多的地区力量支持。G20 发挥协助性和补充性作用,并不意味着 G20 的次要作用。作为协调全球经济事务的首要平台,G20 除了要在具体的经济治理议题上拿出治理方案,还应在全球经济治理机制的网络建设方面有所作为。地区性经济治理机制是全球经济治理机制网络的一个重要维度,长期以来并没有一个全球经济治理机构来协调各地区性机制的联系与合作,G20 可以借助联合国 Post-2015 这一具有广泛联系的议题,加强与地区性经济治理机制的沟通与合作,为联合国所倡导的人类社会共同发展目标的共识达成乃至后续落实,发挥不可替代的沟通与协调作用。

例如,2014 年下半年,APEC 和 G20 会议将先后召开。澳大利亚和中国分别作为 G20 和 APEC 的主席国,在如何加强两个机制间的联系和议题的相互支持方面,已经开始接触和协商。2014 年 4 月 15 日,中澳双方委托各自智库在上海召开 G20-APEC 的地区协调会议,澳方 G20 协调人希瑟·史密斯(Heather Smith)和中国外交部副部长李保东对于加强 G20 和 APEC 两个机制间的互相协调与合作,都提出积极看法。会后的联合新闻稿显示,“APEC 和 G20 在结构性改革、互联互通、投资和基础设施建设以及贸易等方面可以采取的共同行动”,“APEC 和 G20 应加强合作,扩大对区域和世界经济的正面效应,并采取共同行动推动 APEC 和 G20 成员贸易和经济领域的改革”。¹⁴若能以此为契机,建立 G20 和 APEC 的联系机制,将为更大范围的 G20 和地区性机制的联系提供范本。中澳今年分别为 APEC 和 G20 的主席国,又都为亚太地区的重要成员,有能力促成 G20 和 APEC 的联系机制,并且此举有三利:一是有利于 G20 和 APEC 的议题对接,共同致力于促进全球经济增长;二是有利于稳固 G20 机制作为协调全球经济事务的首要平台地位,为 G20 与其他地区合作机制建立联系开创新模式;三是有利于扩大 APEC 的影响力,借助 G20 的平台,APEC 的议题和进程可获得更多的国际关注。

第五,二十国集团商界峰会(B20)是推动企业参与全球发展合作不可或缺的渠道。B20 是 G20 峰会框架内的商业峰会,由来自 G20 成员国的企业家代表组成。B20 是 G20 成果落实的一个重要渠道,没有企业层面的参与和支持,G20 推动经济增长和增加就业,以及改善营商环境的努力就失去了切实的落实机制。正

如澳大利亚总理阿博特所言：“如果我们国家层面的经济政策不能给企业带来利润，这样的政策就不起作用。”他强调所有国家都面临促进可持续经济增长的挑战，企业部门在引领增长和增加就业方面发挥着非常重要的作用。¹⁵这并不意味着 G20 的议程要围绕企业利好而设定，我们必须意识到企业对于微观经济运行层面的敏锐观察和建议，这对于促进经济可持续发展、增加就业等经济目标具有关键作用。

例如，基础设施和投资一项，全球的资金需求到 2030 年估计将高达 57 万亿美元，按照目前的资金来源趋势测算大约有 20 万亿美元的资金缺口。¹⁶如何促进企业和私人部门的参与，是弥补资金缺口的重要一环。在全球发展议题上，仅仅依赖政府力量存在明显不足，经济发展的微观基础在于企业的发展。对于发展中国家而言如何建立和扶持更多的中小企业发展，是解决就业和实现可持续发展的基础。B20 是一个集合跨国大型企业和中小企业的平台，可以为创设更有利的营商环境提供客观和有效的政策建议，是 G20 达成和落实领导人共识的重要依赖平台。G20 可以借助 B20 的平台力量，为参与联合国 Post-2015 提供切实的落实机制，并起到在联合国主导下的全球发展议程和企业之间建立联系的桥梁作用。

结语

展望 21 世纪，正如联合国负责经济与社会事务的吴红波副秘书长所言，联合国主导下的 Post-2015 应该使人类的发展变成真正意义上的可持续发展。MDGs 是基石，是 SDGs 的基础，MDGs 将确保我们在有生之年能建成一个没有贫困的世界，能为子孙后代建设一个可持续发展的世界（吴红波 2013）。作为协调全球经济事务的首要平台，G20 有责任也有能力为建设共同可持续发展的世界经济作出应有的贡献。

注释

1. *Toronto Declaration*, June 26—27, 2010, <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-consensus.html>. (访问日期:2014 年 2 月 7 日)
2. 韩国于 1996 年正式加入经合组织(OECD)，2010 年正式成为隶属于 OECD 的发展援助委员会(DAC)成员。韩国成为首个由受援国转变为经合组织发展援助委员会成员的国家。
3. *Multi-Year Action Plan on Development*, Seoul, November 12, 2010, <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-development.html>. (访问日期:2014 年 3 月 11 日)六大原则内容如下:第一,聚焦经济增长。G20 强劲、可持续和平衡增长框架需要缩小发展差距,携手最不发达国家提高他们实现千年发展目标的能力。第二,全球发展伙伴关系。发展中

国家作为平等伙伴,应尊重其发展自主权,并充分认识到发展还是要依赖其国内的发展政策。第三,全球和区域的系统性问题。发展作为系统性问题需要集体的、协同性行动,包括通过南南合作和多边合作创造发展的协同效应。第四,私人部门的参与。尤其是私人部门在发展经验、技术和创造就业方面的特殊作用。第五,补充性。G20 应该发挥不同的但是具有补充性的作用,避免重复。应关注那些具有比较优势,并且能够有助于增强 G20 作为协调全球经济事务首要平台功能的发展议题。第六,成果导向。

4. *2012 Progress Report of the Development Working Group*, June 19, 2012, <http://www.g20.utoronto.ca/2012/2012-0619-dwg.html>. (访问日期:2014 年 6 月 8 日)
5. *St. Petersburg Development Outlook*, September 5, 2013, <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2013stpetersburg.html>. (访问日期:2014 年 6 月 8 日)
6. *St. Petersburg Accountability Report on G20 Development Commitments*, August 28, 2013, <http://www.g20.utoronto.ca/summits/2013stpetersburg.html>. (访问日期:2014 年 6 月 8 日)
7. *Outcomes of the Russian G20 Presidency*, November 29, 2013, <http://en.g20russia.ru/news/20131129/784497471.html>. (访问日期:2014 年 1 月 26 日)
8. *The St. Petersburg Development Outlook*, <http://en.g20russia.ru/news/20131129/784497471.html>. (访问日期:2014 年 1 月 26 日)
9. 联合国系统工作组是由联合国秘书长为支持系统范围内准备 2015 年后联合国发展议程,而于 2012 年 1 月份建立的。工作组汇集了 60 余个联合国实体和机构及国际组织,并由联合国经济社会部与联合国发展署共同主持。工作组为关于 2015 年后发展议程的讨论提供分析建议、专业知识和宣传推广。
10. 《2015 年后的发展》,参见联合国网站, <http://www.un.org/zh/development/desa/development-beyond-2015.html>. (访问日期:2014 年 1 月 26 日)
11. *This Year's G20: Getting the Fundamentals Right*, Address by the Honourable Tony Abbott, MP, Prime Minister of Australia, Davos, January 23, 2014, <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-abbott-davos.html>. (访问日期:2014 年 1 月 26 日)
12. *G20 Ministerials Communiqué*, Meeting of the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, Sydney, Australia, February 23, 2014, <http://www.g20.utoronto.ca/2014/2014-0223-finance.html>. (访问日期:2014 年 4 月 21 日)
13. 《外交部副部长李保东在二十国集团和亚太经合组织事务研讨会开幕式上的致辞》,2014 年 4 月 16 日, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjbxw_602253/t1147701.shtml. (访问日期:2014 年 5 月 1 日)
14. 《中国和澳大利亚关于二十国集团和亚太经合组织事务的联合新闻稿》,2014 年 4 月 16 日, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjbxw_602253/t1147698.shtml. (访问日期:2014 年 5 月 1 日)
15. *This Year's G20: Getting the Fundamentals Right*.

16. 上述信息和数据均引自 B20 的工作网站: <http://www.b20australia.info/>。(访问日期: 2014 年 5 月 4 日)

参考文献

- 吴红波(2013):《2015 年后的国际发展合作——联合国视角》,载《国际展望》第 3 期,第 7 页。
- Carin, Barry(2013a), “Development in the G20: White Elephant or Cornerstone?” July 17, <http://www.cigionline.org/publications/2013/7/development-g20-white-elephant-or-cornerstone>.(访问日期:2014 年 1 月 5 日)
- Carin, Barry (2013b), “The G20 and development,” *Think 20 Papers 2014: Policy Recommendations for the Brisbane G20 Summit*, Lowy Institute For International Policy, Longueville Media, p.170.
- Callaghan, Mike(2013), “*Overview: What should the G20’s development priorities be?*” July 31, http://lowyinstitute.org/publications/development-and-g20#_ftn1.(访问日期:2014 年 1 月 5 日)
- Davies, Robin(2013), “*What Plot? —Rationalising the G20’s Development Agenda,*” July 31, http://lowyinstitute.org/publications/development-and-g20#_ftn2.(访问日期: 2014 年 1 月 8 日)

第二部分

主要行为者及其角色

第十一章

中国、美国和二十国集团：建立合作型多边治理模式

亚当·赫尔施

诺贝尔经济学奖获得者埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom 1990)曾提到,共同体即为“面临一系列同样常见问题的”团体,而二十国集团(以下简称 G20)就是一个这样的团体。

G20 面临的共同问题尤其体现在,不仅要促进经济发展,稳定经济运行,还要使全球经济可持续发展,创造长期福利。G20 成员国的经济总量约占世界经济的 86%,成员国的领导者是全球经济的实际掌管者。

如 G20 所示,主要双边关系与多边关系之间的相互作用与日俱增。加强中美关系以及中美两国与 G20 其他成员国的关系十分必要,但这不足以使 G20 成为一个成功治理全球经济的多边组织。作为世界最大的两大经济体,以及国际经济发展不均衡的主要原因,中美两国共担特别责任,召集其他成员国,加强 G20 的建设,促进全球经济合作。

作为世界经济公共事务的主要管理者,中美两国领导人共担这份特殊的责任,确保全球公共商品贸易和金融体系有效运转。此体系有助于解决国际经济失衡的矛盾,促进旨在再平衡的合作行动,加快经济再平衡的进程。中美两国须在 G20 的框架内通力协作,加强管理全球经济公共事务的能力,并在此过程中发挥重要作用。

为此,中美两国领导人都必须鼓足勇气,放眼长远,不囿于日常纠纷,以 35 年来和平发展、不断深入的中美关系为基础,筹谋切实有效的措施,从而避免崛起大国与现有大国之间必然会发生冲突的历史假说。可以肯定,深化全球合作及政策协作,必然能产生共享的收益。但如何在国家内部及国际经济中分配收益,也存在一定程度上的冲突。

G20 的核心任务即为协调冲突,制定解决方案,达成合作。中美两国领导人肯定会作出明智之举,投入精力确保这个机制的成功。G20 的领导人应努力打造能调解纷争、使世界经济稳定增长的多边机制。G20 能胜任此项任务吗?

本章以奥斯特罗姆(Ostrom 1990)提出的成功合作治理公共资源的七项原则为视角来考量 G20。尽管 G20 在运用这七项原则方面取得了显著进展,但只达成了七项原则中的四项。缺失的三项原则包括:建立可靠的监察体系、制裁体系和有效的争端解决体系。在考量 G20 之后,本章探究了中美关系中的一些冲突,并总结深化中美关系的解决之道和实施方案。

然而,要在全球经济治理中执行合作标准,这些缺失的制度特征是不可或缺的。研究表明,如果没有这些制度,多边经济关系中的“公地悲剧”难以避免。这将把所有国家拉回到不平衡的经济发展和脆弱的金融体系当中,而这正是世界经济在危机爆发前所呈现的。

一、治理全球公共经济事务

2009 年金融危机爆发,作为全球经济治理的机制,G20 应运而生,并随即聚焦于扑灭金融危机之火,通过宏观经济政策来协调经济刺激方案。一些雄心勃勃的人誓要解决全球经济协调中的长期问题。这场“大火”最终得以扑灭,然而核心问题仍然存在:G20 能够维持成员国之间的长期合作吗?

尽管 G20 各成员国在这场博弈中都占据了一定份额,但在一个不合作的世界中,要通过合作获得潜在的经济利益可能难以实现。国家领导人独立制定带有某种战略目的的政策,并认为其他领导人也同样以利己的角度作出战略决策。对于人们为多边治理付出的努力,一些怀疑论者通常将合作的前景视为“囚徒困境”——这是社会交往的一种建模工具。在“囚徒困境”的博弈中,两人若合作,结果是最优的,但在社会交往结构的利益驱动下,两人都可能选择不与对方合作。有时,人们可能达成合作以避免最坏的结果,但在这种情况下经过多次的互动,人们会默认选择不合作的方式。

虽然国际经济关系看上去似乎就像是“囚徒困境”,但事实上人们更加倾向于将其视为社会互动,也称之为保证型博弈。让-雅克·卢梭(Jean-Jacques Rousseau)在猎鹿博弈的寓言中曾对此有一段著名的论述(Skyrms 2004):在一个团体中,猎人们可以选择合作捕鹿,或是各自捕兔,但后果是另外一方将空手而归。在猎鹿博弈中,通过互相合作可获得对每个人都更好的结果,尽管个人单干也有可能取得领先,但其他人的境况将会因此而变糟。在此种情况下,面向共同体的机制通过维持合作准则产生更高的社会效益,从而更加有效。

换言之,G20 如何保证成员国合作捕鹿呢? 经济学——尤其要感谢奥斯特罗姆(Ostrom 1990)——不仅对中国和美国的贸易和经常项目失衡有诸多见解,而且还探讨了需要建立哪种制度来维持公共资源的合作治理,而公共资源涉及从公共福利至功能完备、按规则运行的全球经济的各个层面。通过非正式的互动或是如 G20 这样的正式机制,成员国可以“尝试与其他国家订立合约,或是找到最有可能合作的国家,或是对弄虚作假者的惩罚规则达成共识,或是人工调整激励比率”。通过这些做法,成员国能创造出让所有成员获益的集体行动的制度。

奥斯特罗姆为共同体机制就如何持续合作治理提出了七个“设计原则”。并非所有原则都是成功治理的必要条件,各项原则的重要程度也不尽相同。¹然而,在那些成功的合作治理共同体机制中,通常可以观察到这些设计原则:(1)明确划分组织边界;(2)因地制宜,制定管理公用资源使用规则;(3)确保受到规则影响的成员能参与规则修订;(4)确保共同体成员制定规则的权利受到外界尊重;(5)建立由共同体成员实施的成员行为监督机制;(6)对违反规则者实行分级制裁;(7)建立可实施的、低成本的争端解决机制。

G20 在以下关键原则中取得了成功:明确成员国的构成,尽管需要采取更多措施明确成员国身份并进一步扩大成员国范围(奥斯特罗姆第一原则);基于共识的决策过程(奥斯特罗姆第三原则);建立自主治理机制(奥斯特罗姆第四原则)。尤其在共同体建设上,G20 意识到融入那些与发达经济体在经济上息息相关的、人口众多且发展迅猛的地区的必要性,从而将原来的七国集团(以下简称 G7)扩展为 G20。发达国家还同意再平衡各国在国际金融机构中的资金份额和投票权,早在 2001 年多哈回合贸易谈判开始前,发展中国家即已就此屡屡敦促。

表 11.1 显示了国际货币基金组织投票权的变化。美国的投票权下降 0.5%,而欧盟 27 国出让 3.1%的投票权,日本的投票权基本保持不变²。总体而言,发展中国家的投票权总共增加 5.5%,其中中国和韩国的投票权各增加超过一倍,印度的投票权增长率超过 1/3。日本、中国、韩国与印度总计控制国际货币基金组织投票权的 16.5%,与美国持平。该数据绝非表明以上四国组成某种治理联盟,而是表明改革后治理权向亚洲转移的程度。发展中国家在多边发展银行内也增加了类似的资金和投票权。

很多原因表明,国际机构投票权的调整很有意义。发展中国家人口更为庞大,持续在全球经济增长中发挥更大作用。扩大其代表数量,能促进机构民主化进程,增强机构公信力。如同奥斯特罗姆所说,这项举措有利于“确保受到规则影响者能参与规则修订”。机构的合法性得到保证,从而提高了成员国社会资本的投资意愿。

表 11.1 国际货币基金组织(IMF)投票份额分配表

	目前份额	改革前份额	变化率(%)
美 国	16.5%	17.0%	-0.5
欧 盟	29.4	32.5	-3.1
中 国	6.1	2.9	3.2
日 本	6.1	6.1	0
韩 国	1.7	0.8	0.9
印 度	2.6	1.9	0.7
发展中国家	37.2	31.7	5.5

资料来源:IMF 2011。

扩大多边治理机制的代表比例,还需要各成员国平等合作,承担同等责任,促进集体的公共利益。在反映“关键国家”崛起的切实可行的国际治理机制中,不“(需要)美国向后退,而是其他国家向前进”(Hachigian and Shorr 2012)。然而,主动参与代价昂贵,要求 20 国领导人投入政治资本以建立合作共识,并在多边治理机制中贯彻执行。国际货币基金组织资本重组问题在共和党领导的美国众议院屡屡受挫,这增加了对合作的质疑,并损害了美国在广泛包容的组织机构中的信誉,而其他国家领导人愿意为此直面国内的政治风险(Truman 2014)。

为了维护共同体的标准规则,成员国自愿监督、制裁别国,即使为此需要付出代价,这是宏观经济政策多边治理机制得以有效运转的重要原则。事实上,不同于世界贸易组织等从外界发号施令的共同体机制,只有以共同体为基础的机制才能够在由主权国家构成的共同体内实施成员间的协议。

当国家拥有权力和决定权,选择独立但又相互依赖的政治道路时,只有经济学家所称的“内源性执法”机制才能成功维持共同体的规则。要想取得成功,共同体必须建立并实施自我监管机制。没有有效的内源性执法机制,共同体将缺乏争端解决机制(奥斯特罗姆第六和第七原则)。

如同卢梭的猎鹿案例,如果缺乏执法机制,国家将着迷于捕兔子,并制定单独获益的政策,即便这意味着其余国家将无法捕到雄鹿。缺乏可信的执法机制将使领导人难以解决既开展经济治理合作又顾及当地条件时的政治成本(奥斯特罗姆第二原则)。

共同体依赖多边执法,即利用社会手段制裁违反公共规范的以及推卸促进全球经济体系健康发展的共同责任的成员国。多边执法要求 G20 成员国充分了解本国经济政策对别国经济的影响,有责任通过协调与合作促进经济发展。

这一原则往往会损害某些国内利益团体，附加潜在政治成本，让领导人面临政治选择。

在国际金融机制中，发达国家与发展中国家之间更加平等的伙伴关系，是建立国际合作的基础。但 G20 领导人能否成功建立监督和执行机制，让成员国遵守共同体规则（奥斯特罗姆第五、第六原则），是其转变为合作规范的真正措施。建立领导者之间的社会资本，使其承诺坚持对多边经济治理进行同级监督，仍然需要时间才能实现；尤其在当下，没有如 2009 年的全球危机推动，更是如此。只有通过长期坚持外交活动，建立领导人之间及成员国代表与 G20 之间的信任和社会资本，该类社会资本方可建立。

G20 具备奥斯特罗姆七项原则中的四项，缺乏保证有效解决成员国争端的三项重要原则，即可靠的监督机制、制裁机制和争端解决促进机制。合作意愿取决于对彼此利益以及协议条款公平性的理解。理论与实践证明，维持符合这些标准的多边合作经济治理体系，在国际经济历史上难得一见。

二、再平衡之路的症结

G20 内部存在一个如何分担再平衡调整所带来成本的基本矛盾。是逆差国家应采取紧缩政策来限制生活标准以偿还境外销售的金融资产，还是让那些以他国经济为代价的出口导向的顺差国家应更重视以国内需求带动发展？

当然，每个人的回答大多依据他们在世界上处于何种位置以及对于这些国际经济制度的历史持何种看法。除了不同的历史视角，各国领导人还要应对国内和跨国利益集团间纷繁复杂的关系网。对于这些集团来说，任何政策调整都会使国际和国内的经济成本和利益分配产生根本性改变。解决分配矛盾是摆在 G20 领导人面前的政治难题。

援引财新网总编辑王烁的观点，“增进相互理解可解决因误解导致的问题，而不是与误解无关的问题”（Hachigian 2014）。因再平衡导致经济成本和利益的分配矛盾仍将是国际经济关系的主要内容。但目标仍然一致：有效消除国家间的贸易与经常账户的盈余与亏损。

要依靠 G20 的领导人来建立制度，制定、监督与维持国际社会的行为标准——无论是在国际商业和金融领域，还是在更广泛的民族国家关系领域都是如此。但知易行难，这既需要国际合作，又需要国内变革这一涉及主权选择的敏感区。但是，如果将有效的争议解决机制引入强有力的多边制度，那么美国、中国和其他 G20 国家就能够化解阻碍合作与再平衡的冲突，也能减少矛盾，给予领导人更大的政治空间来处理导致国际不平衡的国内结构性原因。

三、美中两国在多边世界中的前进步伐

在为多边经济治理制定可靠制度时,G20 领导人的目标为何,而我们应如何衡量里程碑?

行为研究表明,简单的改变可获得更多合作性的成果。政治科学家希望领导人和民族国家的表现与个人层面的互动表现一致。例如,亚历山大·温特(Alexander Wendt 1994)假设,通过与“其他”国家的不断互动,国家得以形成自身的集体认同和利益。

从美国的角度来看,经济学家巴里·诺顿(Barry Naughton 2013)发现,中国似乎“始终不满于国际制度,尽可能多地从该制度获益,但不提出任何建设性建议以改变该制度”。但中国和其他发展中国家的政治领导人对于国际形势可能有不同的诠释,这也是可以理解的。

为建立国际经济管理制度所作出的努力,例如 G20,是国际贸易和金融发展史上的最新发展。这些努力的成果只在固定汇率的战后布雷顿森林体系和贸易顺逆差国家间的平衡调整中得以正式化。但自 1973 年权力转向金融债权方以后,国际金融体系开始逐步发展并自由化,调整的重担移回紧缩政策(Hersh 2013)。对于这些制度的质疑实际上使很多国家退出现行体系。

信任的建立还处于初始阶段,但成功的互动已反复出现,人们开始采取“投桃报李”的往复型策略,以合作回报合作(Axlerod 2006)。因此,G20 的领导人迈出的第一步是先从易处着手,带起合作的势头,再借着这股势头努力实现深层变革;这样就能够达成 G20 的目标,即通过调解成员国间的经济矛盾与推行共同体规则来保持合作关系。这些步骤将照亮前路。

(一) 重新将共同体成员纳入相互评估程序

G20 领导人委托国际货币基金组织进行名为相互评估程序(以下简称 MAP)的一系列经济分析,辅助各国同行评审过程。MAP 建立了用以评价国际不平衡的范围与原因的经济准则,并模拟是否实行经济再平衡所产生的不同效果。国际货币基金组织反过来提供关于 G20 成员的一系列珍贵而详细经济研究。实际上,在很多情况下,国际货币基金组织的经济学家对国际一体化和金融贸易自由化的原则和政策提供了新的再思考。但 MAP 并未解决 G20 的体制缺陷。仅靠技术分析无法改变不合作的常态。部分共同评估必须被纳入领导人讨论国际经济结构的分析与可能改革的后续流程。G20 成员应在 MAP 框架下进行全面合作,包括提供分析所需的必要预测和有关国家经济政策的信息,以此作为迈出扩大 G20 领导人对话的一步。

（二）未偿承诺的管理

为保持可靠性,G20 仍需处理先前承诺。美国应努力保证 G20 能够履行这些承诺,包括 2010 年国际金融机构(IFI)改革的实施。这一改革将国际货币基金组织和世界银行的所有权和表决权部分转移给包括中国在内的发展中国家。但遗憾的是,美国国会中的保守人士阻止美国给国际货币基金组织的资本重组投赞成票,并推迟其他多边金融机构的份额改革(Lachman 2014)。

（三）定义共同体

为增强共同体的有效性,G20 成员应重新审视并清楚订立成员资格标准。无论是从囊括世界实际的最大经济体,还是在多边进程中代表权的公平地缘分布,现行的成员资格都并非最理想。因为现行准则规定,每年 G20 主办国有权邀请与会国代表,对于给予非盟、东盟和其他国际机构代表“永久”受邀嘉宾身份这一非正式惯例,美国应表示支持。

（四）中国迫切的声音和责任

机构是否有效取决于机构能否保持公开和公平参与的信誉度,以及是否能够适当分配责任。在 G20 中,如果中国能在一开始就得到主办国的机会,以上两个考量层面都会得到加强。目前,2013 年 G20 轮值主席国为俄罗斯,2014 年为澳大利亚,2015 年为土耳其。2016 年中国将担任 G20 主席国,而美国应对此安排持鼓励态度。

（五）完成金融监管改革

建立之初,G20 就要求成员国在国内落实国际协作下的金融改革。这些措施对于稳定易波动的、充斥投机的全球资本市场十分必要。事实上 2010 年的《多德弗兰克法》(Dodd-Frank Act)——美国近十多年来最重要的金融监管改革——涉及的几千条规则还有待美国监管机构编写,更谈不上加以实施。美国应率先垂范,完成本国金融规范改革。同时,中国也在进行主要的金融监管改革。超大区域的跨太平洋伙伴关系协定和跨大西洋贸易和投资伙伴关系谈判将会影响 G20 的金融监管调整。为确保成员国坚持有效稳健的金融监管政策,G20 和其他多边金融机构将需要起到核心作用。

（六）缺失的机制

更进一步,G20 领导人应研究设立其他国际机构的益处,以便协助经济稳定,可持续增长及再平衡。这些制度应纳入主权破产机制,提供有序重组债务的规则,保护公共投资的公平增长,以及如约翰·梅纳德·凯恩斯(John Maynard Keynes)建议的国际清算联盟(Skidelsky 2001)。这样可以提供一个中央清算机制,就像一个股票或商品交易所,自动调整失衡国家各自的国际贸易和财政盈余

及赤字。此类机制可允许有序调整积累的储备盈余,以便保持适当的汇率。

(七) 重温治理问题

美中两国都有特定意愿,调动 G20 成员在世界贸易组织框架下再次讨论治理问题及其他国际经济制度。特别是美国,应鼓励其他成员国重新审视世界贸易组织争端解决机制,来调整贸易体系规则。一个透明、平衡、高效的争端解决机制将惠及所有成员国,缓解国际经济关系中的摩擦。

四、变革的前景

国际经济治理中由于不合作所导致的问题不会自行消失——只有各国领导人搁置日常纷争,跨越国内政治障碍,深化协作才是唯一能够缓解经济紧张态势,发挥潜在经济潜力的道路。然而,历史的经验表明这是条艰难的道路:上一次全球机制建设的成果是激发了战后经济架构即布雷顿森林体系(Bretton Woods system)的形成,而其代价是两次世界大战和一次世界经济大衰退。

当下,美国领导人需要认识到,单极世界无论如何已不复存在。中国领导人已经表达了寻求新型大国关系的意愿(Center for American Progress 2014)。尽管对这种新型关系的具体内容尚未达成共识,但为了避免崛起大国与现有大国之间必将产生冲突的历史假说,显而易见双方——以及国际社会的所有成员——必须致力于将这种关系纳入诸如 G20 这样强有力的多边机制之中。

国际合作的共同基础始于国内政治,即制定以人为本的经济发展政策。全球经济一体化导致诸多国家内部不平等现象日增,这种不平等不仅危害民族国家的内部政治体系,而且维护了财阀统治,正是财阀统治造成了当前多边经济关系中不合作的态势。

注释

1. 第八项设计原则适用于内部层级治理,与国与国之间的关系无关。
2. 从技术层面来看,日本的份额增多并高于中国的份额,但是增长和超过中国的部分只略高于舍入误差。

参考文献

- Axlerod, Robert(2006), *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Center for American Progress(2014), *A New Model of Major Power Relations: Pivotal Power Pairs as Bulwarks of the International System*, Center for American Progress: Washington, DC. <http://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2014/02/ChinaReport-CAP.pdf>.

- Hachigian, Nina and David Shorr(2012), "The Responsibility Doctrine," *Foreign Service Journal*.
- Hersh, Adam(2013), *Instituting Economic Cooperation in a Noncooperative World: Can the G-20 rebalance the global economy?* Washington, DC: Center for American Progress. <http://www.americanprogress.org/issues/economy/report/2013/07/02/68691/instituting-economic-cooperation-in-a-noncooperative-world/>.
- International Monetary Fund(2011), "Quota and Voting Shares Before and After Implementation of Reforms Agreed in 2008 and 2010(In percentage shares of total IMF quota)," available at http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2011/pdfs/quota_tbl.pdf.
- Lachman, Desmond(2014), "Inconvenient truths about IMF reform and Ukraine," *The Hill*. March 25. <http://thehill.com/blogs/congress-blog/foreign-policy/201571-inconvenient-truths-about-imf-reform-and-ukraine>.
- Naughton, Barry(2013), "The Economic Relationship," in: Nina Hachigian(ed.) *Debating China: The U.S.-China Relationship in Ten Conversations*. Oxford University Press.
- Ostrom, Elinor(1990), *Governing the Commons*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Skidelsky, Robert(2001), *John Maynard Keynes, Vol.3: Fighting for Freedom, 1937—1946*. Viking Press.
- Skyrms, Brian(2004), *The Stag Hunt and the Evolution of Social Structure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Truman, Edward(2014), "IMF Reform Is Waiting on the United States," *PIIE Policy Brief*, No.14—9, <http://piie.com/publications/pb/pb14-9.pdf>.
- Wendt, Alexander(1994), "Collective Identity Formation and the International State," *The American Political Science Review*, Vol.88, No.2, pp.384—396.

第十二章

中美新型大国经贸关系及其对二十国集团的影响

宋国友

中美经贸关系是中美新型大国关系构建的重要组成部分,也是中美新型大国关系的主要呈现领域之一。作为世界上最大的发展中国家和最大的发达国家,中美两国在资源禀赋、市场、资金、技术等方面各具优势,互补性很强。本章主要介绍中美新型大国经贸关系与原有经贸关系的重要区别、主要表现与未来发展方向,并探讨中美新型大国经贸关系与二十国集团(G20)之间的互动。

一、中美经贸关系：新与旧

与原有的中美经贸关系相比,新型大国经贸关系的“新”将会在如下几方面有突出表现。

(一) 双边贸易关系

传统的中美贸易关系当中,中国需要美国远远超过美国需要中国。美国是中国最大的单一出口市场和最大的贸易伙伴,而中国对于美国的重要性不那么突出。这表现为中国在美国的出口比重所占份额不大。但在新型中美经贸关系的框架下,中美贸易关系将发生较大的变化。

首先,作为一种长期趋势,中美双边贸易对于美国也越来越重要。根据美方统计数据,2013年,对华贸易占美国对外贸易的14.6%。¹此一比重为中美开展双边贸易以来历史最高,与美国最大贸易伙伴加拿大占美国对外贸易比重相比,只有1.8%的差距。按照以往中美贸易的增长速度,中国超过加拿大成为美国最大贸易伙伴在未来几年之内将会实现。

其次,美国对华出口幅度将会大大超过中国对美出口增长幅度,对华出口将成为美国对外出口的增长点。例如,2013年中国对美出口增长速度为3.5%,而美

国对华出口增长速度为 10.4%。美国对华出口增幅要比中国对美出口增幅高出将近 7 个百分点。中国市场正成为美国产品对外出口的最具潜力的地区之一。

最后,美国对华贸易逆差增长幅度减小,中美双边贸易失衡进一步改善。以往美国对华巨额贸易逆差是中美经贸关系的重要特征,也一度成为中美经贸关系乃至中美关系的重要阻碍。中美新型大国经贸关系意味着美国对华贸易逆差增幅将显著下降。主要原因包括:(1)人民币汇率的长期升值;(2)美国正在推进再工业化,产业结构也在转型,这扩大了美国对华出口;(3)中国对外出口多元化,将会相对减少从美国进口;(4)中国正在进行经济发展方式转型,这会促进中国增加从美国的进口。基于以上原因,长期来看,中美双边贸易将越来越朝向平衡的方向发展。

(二) 中美投资关系

1. 中美双边投资关系

第一,从投资金额来看,中国对美直接投资远远大于美国对华投资,呈现出鲜明的反向投资的情况。自中美建交以来,美国在中美双向直接投资关系中一直扮演着单向投资者的角色。在 20 世纪 80 年代、90 年代以及 21 世纪初,中国吸收了大量来自美国企业的直接投资。但是,金融危机的爆发严重伤害了美国企业对华投资能力。与此相反,中国企业对美国的投资开始大幅增加。作为一个突出表现,2011 年以来的中国对美直接投资流量均超过同期美国对华直接投资。更为重要的是,这不是暂时现象。从中国所持有的巨额外汇储备以及中国企业国际化的加速度来看,中国对美投资将会在很长时间内超过美国对华投资。中美之间的投资反向将成为中美经贸关系的重要特征。

第二,从对美投资企业性质看,虽然目前中国国有企业是对美直接投资的主体,但未来私营企业将会是对美直接投资的主流,私营企业对美直接投资无论是金额还是数量都会超过国有企业。

第三,以国家安全敏感程度划分,对美直接投资行业将会从低敏感性行业到高敏感性行业。以往中国对美投资主要分布于食品、房地产和新能源等领域,随着中美经贸关系的深化以及未来双边投资协定的达成,中国企业对美在诸如通讯、电力设施、高端机械制造等涉及所谓国家安全的行业的直接投资将会增加。

2. 中美债务关系

中国购买美国国债是中美经贸关系的重要组成部分。中国是美国最大的国外债权持有国,占美国全部国债的 8% 以上。² 总体而言,中国购买美国国债是互利共赢之举,深化了中美经贸合作,既有利于中国巨额外汇储备寻找相对可靠安全的投资产品,也有利于美国国内金融体系的稳定,缓解美国联邦政府的预算赤字。

在购买美国国债方面的中美新型大国经贸关系表现在以下方面。第一,在未来一段时间,中国会维持现有的 12 500 亿美元左右的水平,短时间内不会大幅减持,但也不会像以往那样连续多年不断增持。巨额且稳定的国债持有将会成为中美新型经贸关系的重要基石。第二,中国持有的美国国债尽管较为稳定,但与以往相比波动性将会增大,会更为频繁地出现月度国债变化额超过百亿美元的情况。第三,从对美国国债的具体操作来看,中国会更为密集地购买或者抛售美国短期国债,以增加持有美国国债的灵活性,但同时也会保持持有长期美国国债的稳定性,以获得稳定的投资收益,不至于对美国金融市场带来短期波动影响。

二、中美新型经贸关系的主要特征

(一) 中美新型大国经贸关系开展有着坚实的政治动力

中美两国首脑于 2013 年 6 月在美国加州安纳伯格庄园进行了重要会晤。在此次庄园会晤中,两国首脑确认中美已经形成结构高度互补、利益深度交融的经济关系,应抓住两国经济调结构、促增长的契机,进一步发挥互补优势,挖掘新的合作增长点。³

此次庄园会晤,两国元首不仅就彼此关心的问题进行了坦率的沟通,而且在一系列重要经贸问题上达成了共识:(1)同意充分发挥战略与经济对话、商贸联委会、省州长论坛等机制作用,加强政策协调,推进务实合作;(2)推进中美两国在 multilateral 和地区经济框架下的协调合作,坚持贸易和投资自由化,反对保护主义,完善全球经济治理,推动地区和全球经济强劲、可持续、平衡增长;(3)同意以对话合作的方式妥善处理经贸摩擦;(4)同意积极推进中美双边投资协议谈判,为相互投资提供公平、透明、稳定的政策框架。毫无疑问,这些共识将构成中美新型大国经贸关系在未来一段时间的议题范围。

事实上,可将中美元首安纳伯格庄园会晤看成中美新型大国经贸关系开始的历史起点。它为中美经贸关系打上新型特征注入了强大的政治动力,将成为未来的中美经贸关系发展的基本主轴。

(二) 中国进一步改革开放为中美新型大国经贸关系发展提供了新历史机遇

2013 年初就任的中国新一届政府及领导人确定了进一步改革开放的重大政治决定。2013 年底举行的中共十八届三中全会上明确了市场的决定性地位,推出了 300 余项改革建议。这些改革建议总体目标是对内改革、对外开放。根据中国国务院副总理汪洋在《华尔街日报》上发表的署名文章显示,未来 5 年,中国将进口约 10 万亿美元的商品,有 4 亿人次赴海外旅游,对外投资有望达 5 000 亿美元

(Wang Yang 2013)。中国不断加大的改革开放力度将为美国创造更多的商机,为中美新型大国经贸关系的发展提供新的历史机遇。

(三) 中美投资协定将是中美新型经贸关系最重要的双边制度突破

中美投资协定谈判于 2008 年第四次中美战略经济对话时正式启动。在 2013 年第五轮中美战略与经济对话之前,中美已经举行 9 轮中美投资协定谈判,已完成核心议题和双方各自关注问题的初步讨论和技术性磋商。中美投资协定谈判旨在加强投资者权益保护、积极促进双向投资发展,对于巩固、发展中美新型大国经贸关系发展具有重大意义。

(四) 中美地方经贸合作为中美新型大国经贸关系奠定社会基础

地方层次的合作已经成为中美两国合作的新领域。无论是中方还是美方,都更为重视地方行为体在中美经贸关系中的作用。中美开展省州和城市间交流合作是推进中美关系发展的积极力量,也是构建新型大国关系的重要内容。对华出口也已经成为美国各州对外出口的重要组成部分。中国已经成为美国若干个州的最大出口市场,而且数目还在不断上升。2013 年的数据显示,有超过 10 个州的对华出口占其总出口额的 10% 以上。

(五) 全球多边贸易谈判成为中美新型大国经贸关系的新共同战略利益

中美之间正在全球多边贸易谈判中进行新的互动。例如,中国和美国同时是世界贸易组织多哈回合谈判以及全球服务贸易谈判(TISA)的重要成员,在这两大多边贸易谈判中发挥了至关重要的作用。这两大谈判如果获得成功,将会把更多的产品和领域纳入全球贸易体系,极大地促进全球多边贸易自由化的进程,提升中美在全球经济体系中的积极作用。中美两国在这一方面有着共同的战略利益,未来将会进行更为密切的合作。

(六) 中美能源合作将推动中美新型大国经贸关系迈上新台阶

能源领域特别是清洁能源领域的合作是中美政府共同的优先关注点,也将不会辜负众望地成为中美经贸合作的最大亮点之一。中国和美国分别为全球第一和第二大能源消费国,同时也是世界最为重要的能源生产国之一。中美两国在能源领域的深度合作不仅会成为中美新型大国经贸关系的重要支撑,有利于维护稳定的中美双边关系,而且对于确保全球能源安全、解决共同挑战方面拥有共同利益和责任。

两国未来在能源领域的合作包括:在投资领域,中美两国企业可以更为便利地进入对方市场;在行业合作领域,中美两国在智能电网、碳捕捉及页岩气等领域开展良好合作;在国际能源市场方面,中美双方可以共同努力更好地稳定国际能源市场,确保能源供应多样化;在机制建设方面,中美可以建立更多的双边、多边和全球性能源合作机制;在能源贸易领域,美方未来可以向中国实施液化天然气出口。

三、中美新型大国关系发展的可能矛盾

中美新型大国经贸关系不会仅仅有合作。与合作同时存在的,还有中美在经贸关系上的若干矛盾。即使有了新型大国经贸关系的特征,矛盾也会依然存在。这些矛盾可能以新面貌出现,也可能是老问题的延续。如果这些矛盾处理不当,将会制约中美新型大国经贸关系的顺利开展。

(一) 贸易保护主义在长时间内会继续存在

中国认为美国不断高举“反补贴”和“反倾销”的贸易保护主义大棒,对中国输美产品进行了不尽合理的调查以及后续的关税征收。此外,美国还滥用世界贸易组织规则,对中国产品提出诉讼。美国同样认为中国政府针对美国产品的调查让美国产品受到了歧视性待遇,影响了美国产品对华出口,要求中方慎重考虑。因为它不仅仅关乎就业创造或者本国产品的市场准入,而且也是对本国国内经济民族主义情绪的一种回应,因此贸易保护主义很难被彻底消除,它会时常出现,影响中美新型大国经贸关系的建立和发展。

(二) 投资保护主义情绪不断上升

中美的双边投资关系协定已经进入实质性的文本谈判阶段,并终将达成协定。即便如此,中美未来仍然会在具体投资政策上产生矛盾,会不时批判对方的投资保护主义行为。从中方看待美方的角度,主要体现为美国外国投资审查委员会(CFIUS)决策过程和决策标准不够透明,过于从国家安全角度来进行外国投资审查(钟声 2013)。美方对中国的投资环境也会多有指责,认为中国政府对待美资企业不如以前“友好”,在华投资环境总体恶化,中国政府对于来自包括美国的外来投资设置了各种无形壁垒(The American Chamber of Commerce in Shanghai 2014)。

(三) 双方在某些重大经济政策决策方面的分歧

中美新型大国经贸关系的重要特征是中美两国经济高度依赖,对等性增强。如此,一国某些重大经济政策的决策势必影响到另一方。如果这种影响以负面居多,那么中美两国之间就可能出现矛盾。中美两国未来需要彼此之间进行密切政策协调,以最大限度地抑制经济政策制定的负面外溢性。

在未来一段时间内,中方对美的重大经济政策决策不满会集中于美方以量化宽松政策退出为核心的货币政策、以美元币值变化为关键的汇率政策、以政府债务削减为要旨的财政政策以及以再工业化为特征的产业政策(宋国友 2011)。归根结底,中方希望美方不要滥用目前的经济霸权,希望美方能够在这些影响到中国经济利益的议题上进行协商。

美方对于中方重大经济政策的不满未来会围绕着人民币改革的汇率政策、国

有企业在经济中的地位、政府采购政策、贸易规则遵守以及知识产权保护等内容。

（四）两国在双边和区域自由贸易谈判领域的竞争

中美在全球多边自由贸易谈判领域中正在进行合作,并可能成为中美新型大国经贸关系开展的亮点。但是在双边和区域自由贸易谈判领域,中美之间会存在着激烈的竞争。这种竞争尤其表现在跨太平洋自由贸易区(以下简称 TPP)和区域全面经济伙伴关系(以下简称 RCEP)方面。TPP 由美国主导,包括 12 个亚太国家。相比传统的自由贸易协定,TPP 在政府采购、知识产权、服务贸易等领域提出了更高的要求。RCEP 包括中国在内共 16 个成员国,预定于 2015 年结束谈判。正式谈判于 2013 年启动。由于 RCEP 以太平洋西部国家和地区成员组成,不包含美国在内,所以美国认为其有被 RCEP 排斥的风险。由于 TPP 和 RCEP 这个巨型自由贸易协定以美国和中国为事实上的主导国,而且现阶段排除了对方的参与,这反映了中美两国在自贸协定方面进行竞争。在自贸协定谈判竞争中,美方希望通过 TPP 的尽快达成来寻求其在全球新一轮自贸协定谈判中的有利位置,迫使中国接受美国所倡议的全球贸易新规则。中国一方面对 TPP 谈判持开放的态度,另一方面也在加紧推动 RCEP 尽快取得实质性进展,以便取得相对优势(宋国友 2013)。

四、中美新型大国经贸关系的未来发展

中美新型大国经贸关系的总体特征是摩擦和合作彼此交织,合作总体超过摩擦。具体而言,中美未来新型大国经贸关系将会呈现出日益鲜明的“五化”特征。这五个特征将会在未来一定时期内成为中美新型大国经贸关系的发展特点。

第一,相互依赖的均等化。以往由于中国更加需要美国的市场和资金,中国在中美经贸关系中的作用和影响力要小于美国,美国因此可以更为强势和主动地影响中美经贸关系。但是随着中国经济实力的进一步提升,特别是在未来某一时刻中国国内生产总值超过美国成为全球第一,这种不对称的相互依赖格局会发生重大改变。中美之间的经济相互依赖总体而言会趋于均等化,中国会比当前更为有力地塑造中美经贸关系,进而可以更为有效地维护自身经济利益。

第二,政策制定的国内化。未来两国新型经贸关系会越来越从属于两国国内经济政策的制定,而不会主导国内宏观经济政策的制定。而在若干年前,一些重大宏观经济政策的制定,特别是中国经济政策的制定可能会首先考虑对对方的影响。换言之,以往的经济政策制定沿循着“中美至国内”的路径,而未来将会是“国内至中美”的新路径。两国均会以国内经济形势发展为主要考量制定本国的宏观经济政策。对中国而言,这种政策制定路径的变化会更为明显。

第三,经贸主体的地方化。当前的中美经贸关系更多的是由中央政府及各部委管理,但是未来中国的省区市和美国的各州会在中美经贸关系中发挥更大的主体作用。导致这种情况出现的原因不仅在于地方政府是中美经贸关系的重要受益者,它们因此有动力去维持稳定的中美经贸关系,而且如今中美地方政府层面的机制化经贸合作平台已经成熟,它们也有条件去共同管理中中美经贸关系。

第四,政治关系的经济化。以往影响中美经贸关系的一个重要制约因素是经济关系的政治化,但随着两国经贸关系的持续推进,会出现一种逆转的潮流,即中美政治关系的经济化。中美两国政府会尝试把政治关系和经贸关系挂钩,把一些政治、安全和战略议题通过经贸关系的形式表现出来,通过有意的高级政治低级化努力,用相对而言稳定可控的经贸关系来帮助解决脆弱敏感的政治安全问题。例如,当前中美之间的网络问题本质上是安全问题,但中美之间均有意将其部分定义为经济问题。

第五,经贸关系的全球化。无论中国国内生产总值是否以及何时超过美国,中美两国未来都是全球最大的两个经济体,这点毋庸置疑。这种新型经贸关系会日益超越两国的双边关系范畴,具有越来越重要的全球意义。在这种大背景下,中美新型经贸关系的开展势必会考虑其对全球经济的外溢性影响,并会在全球经济体系中发挥主导性作用。

五、中美新型大国经贸关系对 G20 的影响

中美之间正在构建新型大国经贸关系,这是世界两个最大经济体双边经贸关系发展的最新动向。考虑它们在全球经济体系的权重以及对规则制定的塑造,中美之间新型大国经贸关系将会对新的全球经济治理多边机制——G20——也产生重要影响。

总体上,中美新型大国经贸关系与 G20 是高度互补的。中美已经承诺,要“在 G20 框架下加强协调与合作,寻求更多领域中的共同利益,推动 G20 作为国际经济合作主要论坛”⁴。因此,健康发展的中美新型大国经贸关系是对 G20 的有益补充和支撑,会强化而不是削弱 G20 的国际地位。

(一) 中美新型大国经贸关系与 G20 的契合

第一,理念相通。中美新型大国关系的核心理念是不冲突、不对抗,相互尊重,合作共赢(杨洁篪 2013)。这一核心理念表现在经贸领域为两国不采取冲突和对抗的方式来解决经贸争端,相互尊重彼此之间的重大经贸利益,通过合作来寻求共赢。这一理念和 G20 事实上是相通的。G20 的理念是要通过全球主要经济体之间的合作来寻求成员在重要国际经济问题上开展富有建设性和开放性的对

话,并通过对话,为有关实质问题的讨论和协商奠定广泛基础。G20 同时强调各成员之间的相互尊重,在此基础上,通过各国协调来实现共赢。

第二,定位相近。中美新型大国经贸关系是中美双边经贸关系的最佳定位,表明作为全球最大的发展中经济体和最大的发达经济体愿意建立一种新型的经贸关系,并由此推动中美两国经济的健康良性发展。而 G20 被定位为当今世界最为重要的多边国际经济协调机制,以寻求合作并促进经济的稳定和持续增长。⁵ 由于 G20 成员主要由发达国家和新兴经济体组成,因此 G20 也为处于不同发展阶段的主要经济体提供了协商对话合作的平台。

第三,利益相融。在本质上,中美新型大国经贸关系与 G20 的利益是相互融合的。中美作为全球最大的两个经济体,离不开其他重要经济体的经济发展。其他经济体同样需要中美两国能够提供强劲的发展机遇和动力。如果中美能够借助新型经贸关系的定位促进中美经贸关系的发展,帮助解决两国之间的经贸争端,这将会有助于推动 G20 成员更好地达成共识和协议,进而实现包括其他 G20 成员在内的全球经济发展的目标。

第四,政策相配。中美新型大国经贸关系和 G20 除了理念、定位和利益均存在高度一致,两者之间的政策也可以相互配合。大致上,中美新型大国经贸关系重点展开的政策领域为货币政策、金融政策、贸易政策以及产业政策等。因为这些政策场域对于两国经济异常重要且高度敏感,但是在全球化时代,这些政策已经超越中美两国之间,外溢至全球层面。中美无法脱离全球经济背景单独协商制定重大经济倡议。中美需要借助 G20 这个平台,增加相关政策的国际支持度。同样地,G20 的重要政策主张,也需要得到中美这两大经济体的背书,争取与这两大经济体的国际经济政策以及国内经济政策相配合以便达到最佳政策效果。

中美新型大国经贸关系和 G20 存在着高度的契合,这是最大的两个经济体之间的双边经贸安排与全球多边合作平台的对接。中美新型大国经贸关系的构建与 G20 的持续发展和发挥作用有着相互需求。两者的良性互动和模式互借将有利于全球经济的稳定繁荣。在这个意义上,中美新型大国经贸关系的提出有利于 G20 更好地发挥协调全球经济作用。

(二) 世界经济需要更为新型的中美经贸关系

世界经济在未来一段时间将处于缓慢复苏阶段。中美作为全球最大经济体,有着特殊的使命,要努力成为全球经济增长的稳定增长源。这需要两国着力改变已有的经济增长模式,调动潜在生产能力,抑制那些制约经济增长的因素,实现本国经济较长时间段的稳定增长。仅凭中国或者美国一国,是无法推动世界经济强劲增长的。就中美双边经贸关系而言,当务之急需要在以下几个重点领域进行合

作,建立更为新型的经贸关系。

第一,更为包容性的中美贸易关系。这主要表现在三个层面。在中美双边层面,中美应致力于通过对话与磋商解决中美之间的经贸摩擦,慎用贸易救济措施,为双方创造良好贸易氛围。中美利用现有各磋商机制,及时妥善解决双边贸易中出现的相关问题。美国要切实放宽对华高技术产品与技术出口限制,促进和便利高技术产品与技术对华出口,释放双方高技术贸易的巨大潜力。在地区层面,中美要防止各自主导的区域性自由贸易谈判成为排他性的贸易集团,要尊重对方的核心贸易利益,适时将 RCEP 和 TPP 两大贸易协定整合升级,成为涵盖亚太地区的自由贸易协定。在全球层面,中美要共同反对各种形式的贸易保护主义,在已有的多哈回合巴厘岛协议基础上进一步加强协调,积极推动世界贸易组织多哈回合谈判取得更多成功。

第二,更为公平的中美投资关系。全球经济稳定增长需要可靠、自由流动和大规模的投资。美国已经是全球最大直接投资国,中国未来将成长为全球最为重要的对外投资国之一。未来中美可以在扩大全球自由投资方面作出更大贡献。对中美国内投资环境而言,中美两国政府要取消对外来投资的不平等待遇,为外国资本在本国投资创造良好条件,不应采取显性或者隐形壁垒限制外来投资。在双边层面,要促进中美间投资发展,签署高水平、平衡的中美投资协议,协议包括市场准入和投资保护等内容。要扩大双向投资,尤其是中国对美直接投资。在全球层面,要为全球资本创造公平、开放的投资环境,争取在主要经济体间达成全球多边的投资协定,进而把全球投资水平提升至更高水平。

第三,更为协同的全球经济治理关系。全球经济的稳定发展需要对全球经济的有效治理。在 G20 的推动之下,全球经济治理体系已经进行某种程度的改革。作为当前全球经济治理体系的共同秩序维护国,中美需要建立更为协同的合作关系,一方面继续维护现有治理体系中的合理之处,同时也要对全球经济治理体系进行更为深入的改革。特别是在对国际货币金融体系的改革方面,美国政府要充分尊重中国等新兴经济体的正当利益诉求,真诚支持国际金融货币体系改革,尽快协调国内国会,落实国际货币基金组织 2010 年份额和治理改革。⁶此外,中美共同支持维护了 G20 治理全球经济的首要作用。中美未来要继续支持 G20 作为旨在保障世界经济强劲、可持续和平衡增长的主要国际经济合作论坛所扮演的角色。

结论

中美之间正在积极构建面向未来的新型大国经贸关系。这对于实现中美两国经济互利发展、合作共赢具有关键性的作用。中美要将新型大国经贸关系作为

战略指引,落实现有的合作承诺,拓展可能的利益增长点,规避可能的重大风险,管控双边经贸冲突,加强对话和交流,把中美经贸关系推向新的历史阶段。

中美新型大国经贸关系对于全球经济的稳定、持续和平衡发展,同样具有重大的积极作用。毫无疑问,中美推动两国经济关系在增长中实现再平衡,以及要致力于加强全球多边自由贸易体系和公平投资体系的努力,将会有利于全球经济的复苏和强劲增长。尤其需要说明的是,中美新型大国经贸关系不是要取代现有的重要国际经济治理机制,比如 G20。中国无意把中美新型大国经贸关系打造成为两国集团(G2),更不会以此来削弱 G20 在治理全球经济方面的首要作用。中美新型大国经贸关系是对 G20 的有益补充,将会通过在中美之间建立更为新型的经贸关系来带动 G20 成员之间更为紧密的多边协调。

注释

1. “Top Trading Partners-December 2013,” <http://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1312yr.html>. (访问日期:2014年5月15日)
2. <http://www.treasury.gov/ticdata/Publish/mfh.txt>. (访问日期:2014年4月15日)
3. 《杨洁篪谈习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤成果》, http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/09/c_116102752.htm. (访问日期:2014年3月26日)
4. 《第五轮中美战略与经济对话框架下经济对话联合成果情况说明》, http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1058578.shtml. (访问日期:2014年4月5日)
5. https://www.g20.org/about_G20. (访问日期:2014年4月2日)
6. “Communique Meeting of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Washington DC 10-11 April,” https://www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/Communique%20Meeting%20of%20G20%20Finance%20Ministers%20and%20Central%20Bank%20Governors%20Washington%20DC%2010-11%20April%202014_0.pdf. (访问日期:2014年4月13日)

参考文献

- 宋国友(2011):《奥巴马政府的经济战略调整及其对中国的影响》,载《复旦学报》第3期。
- 宋国友(2013):《全球自贸协定竞争与中国的战略选择》,载《现代国际关系》第5期。
- 杨洁篪(2013):《新形势下中国外交理论和实践创新》,载《求是》第16期。
- [美]钟声(2013):《少拿“国家安全”当幌子》,载《人民日报》5月3日。
- The American Chamber of Commerce in Shanghai(2014), *China Business Report 2013—2014*, February, pp.17—20.
- Wang Yang(2013), “An Opportunity to Strengthen U.S.-China Ties,” *Wall Street Journal*, July 8.

第十三章

中国和欧盟：从战略伙伴关系到新型大国关系？

高宥恩

引言

按照中国和欧盟双方的说法，中国和欧盟已经建立全面战略伙伴关系。以习近平为总书记的新一届中国共产党领导集体及政府领导集体分别于 2012 年 11 月及 2013 年 3 月成立，在此之前，中欧双方就一致同意进一步发展双边关系，打造 21 世纪的关系模范。2013 年，双方宣布了《中欧合作 2020 战略规划》。该规划雄心勃勃地提出了全面的政策协调和多项联合倡议，其涵盖面远远超出了任何新投资协定的谈判范围(European Union External Action Service 2013a)。这就意味着，中欧双方都有意愿调整当下的战略伙伴关系，开创双边合作新局面。2014 年，习近平在欧洲学院发表纲领性演讲时总结道：“中欧关系已经成为世界上最具影响力的双边关系之一……(同时)我们也要看到，中欧关系发展空间还很大，潜力还远远没有发挥出来。”(习近平 2014: 1)。

中国共产党新一届领导集体对中国在国际政治中应扮演何种角色提出了新思路，新规划协议正好符合这一思路。习近平以中共总书记及中华人民共和国主席身份首次出访美国时，重申并强调了中美之间的“新型大国关系”。这一概念很快被中美媒体和官员采用。然而，欧洲国家认为这一概念主要适用于老牌超级大国和新兴超级大国，而不适用于欧盟。对于该概念是否也适用于欧盟和其他国家，中国国内的说法仍然莫衷一是。这就引出一些重要的问题：这个新概念是否可以激发有关“将中欧关系推到新高度”的讨论？这一较高水平的双边关系让中欧关系显得有些“落伍”，这是否会影响中欧关系进一步的发展？大国关系的新旧与否会影响到二十国集团(G20)的日常运作和长期成功吗？最后，这一概念是否

认同中国积极参与全球经济治理以及全球经济？

中欧战略伙伴关系及全球金融危机

中欧关系的推进比较顺利。双方于 1975 年正式建交。按照欧盟对外行动署的说法，“1985 年中欧签署《贸易与经济合作协议》，基于这一协议的合作关系已经扩大到外交事务、安全事务、气候变化和全球经济治理的国际挑战等方面”（European Union External Action Service 2014）。随着中国社会和经济实现现代化，中欧经济合作关系开始蓬勃发展。自 1993 年以来，双方的政治层面愈加明显地表现出发展战略关系的意愿。一个多层次多维度的政治、经济及社会关系网络随之出现。2003 年，中欧双方一致同意将“遥远伙伴”（Kapur 1990）的“次级关系”（Yehuda 1993），升级为全面成熟的战略伙伴关系。尽管双方政客不断称赞双方关系的重要强度和性质，学界和公共观察员却时常质疑战略伙伴关系的实质内容和性质（Holslag 2012）。欧盟成员国之间持续的分歧（Fox and Godement 2009）以及共同规范视角的变化（Mattlin 2012）凸显了该关系在制度和规范上的模糊性。中国的观察员近来已经开始视欧盟为“相对衰落的势力”，其困境可能在建立新型大国关系的诉求背景下，创造“新机会推动中欧关系”（Chen 2012；Qin 2012）。

2008 年，全球金融危机爆发，随后各国开始不断调整全球经济治理，这一努力为双方建立战略伙伴关系创造了决定性的契机。在处理此次危机的最重要的论坛——G20 峰会中，中欧双方都发挥了关键性的作用（Chin 2010；Bersick and Gottwald 2013a）。作为国际论坛，G20 峰会的初衷是促进各国中央银行及财政部长之间的合作。2008 年 11 月，峰会升格为国家和政府领导人之间的对话，并且发展出多层次的工作组和委员会，与国际货币基金组织、世界银行及金融稳定理事会等国际组织密切合作。自第一次峰会以来，解决全球金融危机已经成为 G20 的主要目标，并且常与全球经济治理体系的改革联系在一起（Chan 2013；Tiberghien and Duggan 2013）。尽管从理论上和实践上说，G20 的重要性都有待商榷（Kirton 2013；Cooper and Thakur 2013；Schirm 2013），但其指导委员会不断扩大，既包含老牌大国，也包含新兴国家，显然标志着国际治理体系实现了一次决定性的变革。

2008 年和 2009 年间，许多观察员认为，全球金融危机是西方资本主义衰落的一个标志，并呼吁采取替代经济模式。国际社会希望东亚和中国可以在这个领导缺失的时期发挥领导力（Achaya 2011）。欧盟很快发现，自己陷入了严重的经济和政治泥潭，但仍坚持其一贯做法，其中包括信守有关全球合作的承诺。因此，欧盟的战略伙伴发现它们处在一个关键时刻：“根据制度分析法，关键时刻的特征是，对政治行动的结构性的（即经济的、文化的、意识形态的、组织的）影响在一段相对短的时期内明显减少，并出现两大后果：一是大大增加强势政客进行合理行

动的范围；二是他们为产生利益所作的决定可能产生影响更为深远的结果。”(Cappocchia and Kelemen 2007:343)全球金融危机推动中国崛起成为潜在的超级大国。中欧关系得以建立的规范根基也因此受到挑战(Bersick and Gottwald 2013b)。因此,不论从理论还是实践的角度说,中欧战略伙伴关系都应该向前发展,尤其是目前正值中国的领导层试图重新定位中国与世界头号政治强国美国之间的关系。完全可以说,美国在中欧关系中的角色如同著名的“房间里的大象”——尽管占据了所有人转身的余地,人人还是装作没看见。

中国的新型大国策略

如果说全球金融危机创造了改变现状的契机,而欧洲的主权债务危机及私人债务危机也提高了采取重大联合行动的必要性,那么此前未能达成的新合作协议其实已经凸显出有必要提出新的概念,如新型大国关系。通常认为,这一概念出自中国国家主席、中国共产党总书记习近平之口。2012年2月,也就是习近平当选共产党领导人数月前,在对美国的一次访问中,他提出,应该为中美关系确立新的框架。2012年3月,中美在北京举行战略高层对话,当时的国家主席胡锦涛引用了这一概念。2013年6月,习近平在访问美国时,又进一步阐释了该概念(人民网 2013)。这一概念背后的基本理念包括通过互信和尊重双方国内发展的差异,来避免老牌超级大国和新兴大国之间的冲突。此前中国提出和平发展的外交政策,胡锦涛又强调国际政治和中国日益增加的重要性是与人人都有益的双赢处境,而非零和博弈,“新型大国关系”的概念正符合这两点思想。中国提出这一概念是为了解决中美关系中的根本问题——缺乏互信,这对中欧关系也极其重要(Lieberthal and Wang 2012)。信任问题已被定义为中欧关系紧张的关键原因。尽管中国有一些声音支持以此概念来定位中国与所有大国(其中包括欧盟,甚至还包括大国体系)的关系,但很多人表示质疑(庞中英 2013:3—4)。习近平还在十八大的报告中,将这一概念拓展到所有发达经济体(俞邃 2013)。“新型大国关系”这一概念的关键内涵开始出现在中国新的欧盟政策白皮书里,不过白皮书并没有明确地使用这个术语(国务院 2014)。欧洲则几乎无兴趣将这个概念作为战略伙伴关系的新动力来源:事实上几乎没有官方文件或来源使用这一概念来谈论中欧关系。

伙伴关系结构

中欧战略伙伴关系中的信任问题和规范性基础的问题已经成为双方峰会的常规话题。多年来,这些讨论与双边关系制度化问题形成鲜明对比。尽管经济交流与合作问题是双边关系的核心,但它们也只构成正式伙伴关系结构三大支柱之一,即经济和行业对话,另两大支柱分别是政治对话和民间对话(见表 13.1)。

表 13.1 中欧合作组织结构

中欧对话结构一要点*									
峰会 年度 欧洲理事会及欧洲委员会主席									
支柱一——政治对话			支柱二——经济和行业对话				支柱三——人文对话		
高级别战略对话 (年度) 外交事务及安全政策高级代表			经济和贸易高层对话 (年度) 欧洲理事会主管竞争事务副主席及主管 经济事务副主席;贸易专员				高层人文对话 (每两年) 教育、文化、多语言及 青年事务专员		
外交与安全政策高级代表与中国外交部长/国防部长 的定期联络		外交部长的 对话 (年度)	中国外交部长 与使团团长 的会议			联合委员会 部长级/高层官员会议(年度)			
欧盟特别代表 与特使的会议	非洲问题 政治对话	拉丁美洲 政治对话	亚洲问题 政治对话	联合海 关委 员会	宏观经 济 对 话	贸 易 政 策 和 投 资 问 题 对 话	工 业 产 品 及 易 组 织 技 术 壁 垒	品 制 贸 易 对 话 和 协 商 机 制	工 业 部 门 对 话 和 协 商 机 制
安全 和 国 防 对 话	防 止 核 扩 散 及 解 除 武 器 问 题 对 话	网 络 问 题 专 责 小 组	人 权 对 话	经 济 和 贸 易 工 作 小 组	知 识 产 权 对 话/ 工 作 小 组	经 济 融 资 问 题 对 话	竞 争 政 策 对 话	贸 易 防 御 措 施 最 佳 工 作 小 组	欧 元 区 三 驾 马 车 (欧 元 集 团 主 席, 欧 洲 央 行 及 经 济 与 货 币 事 务 专 员) 与 中 国 的 对 话 (支 柱 二)
欧洲议会 (支柱一、二、三)				市 场 经 济 地 位 研 究 工 作 小 组	中 欧 合 作 指 导 小 组	前 体 药 物 跟 踪 小 组	运 输 问 题 高 层 对 话 包 括: 中 欧 海 洋 运 输 协 定 执 行 会 议; 关 于 航 空 (非 正 式) 对 话; 市 场 流 动 性 问 题 对 话	中 欧 空 间 技 术 合 作	与 财 政 部 、 国 家 发 改 委 及 中 国 人 民 银 行 (部 长 、 主 管 人 员)
对华关系代表团				创 新 合 作 对 话	科 技 指 导 委 员 会	核 能 源 合 委 员 会	中 欧 能 源 安 全 宣 言/ 工 作 小 组	信 息 和 通 信 技 术 研 究 对 话	欧 洲 经 济 和 社 会 委 员 会 (支 柱 二、三)
				关 于 信 息 技 术 、 通 信 化 及 信 息 化 的 对 话	能 源 对 话 (包 括 能 源 问 题 高 级 别 会 议)			电 力 市 场 对 话	中 国 与 欧 洲 经 济 和 社 会 委 员 会 圆 桌 会 议
				中 欧 气 候 变 化 伙 伴 关 系 及 气 候 变 化 的 连 续 性 管 理	环 境 政 策 对 话	中 欧 水 上 问 题 对 话/ 工 作 小 组	森 林 问 题 合 作 机 制	可 持 续 旅 游 业 对 话	
				中 欧 城 市 伙 伴 关 系	农 业 问 题 对 话	海 洋 管 理 法 综 合 办 法 高 层 对 话	渔 业 对 话	区 域 政 策 对 话	
				关 于 人 口 迁 移 和 流 动 的 高 层 对 话	劳 务 、 就 业 及 社 会 事 务 问 题 对 话	工 作 卫 生 和 安 全 的 政 策 对 话 与 合 作	卫 生 问 题 对 话	就 业 及 社 会 政 策 问 题 对 话	
				关 于 食 品 安 全 的 对 话	关 于 消 费 者 健 康 和 安 全 的 协 商 合 作 机 制	动 物 健 康 合 作 解 决 备 忘 录	制 药 问 题 中 欧 工 作 小 组		
				其 他 交 流 (非 常 规 对 话)	灾 难 风 险 管 理 项 目				

资料来源:欧洲对外行动署, http://ecas.europa.eu/china/docs/eu_china_dialogues_en.pdf, 2014年6月。
本图表不完全。对话的规模、性质和数量可定期变动。

双方关系架构看起来很复杂,其基础是严重的规范和政策分歧。欧盟对华政策的主要目标是促进中国的国际化,然后将其融入国际经济。随着中国加入世界贸易组织并在 G20 及各种经济合作论坛中发挥重要作用,欧盟的目标已经不那么重要。尽管如此,持续不断的市场准入和公平待遇问题促使中欧寻求进一步的经济合作。因此,欧盟针对中国的进一步的目标仍有待完成:帮助中国完善社会体系建设;促进可持续的社会经济模式的发展。中国的主要利益则在于获得欧洲的技术、专业知识和投资,并且支持欧盟在国际政治中采取积极立场。简言之,就是促进国内改革,以及制衡美国霸权(Cottey and Gottwald 2008)。

尽管中欧的经济合作在快速推进,但双边贸易和投资在发展的同时,也要面对愈加紧张的关系。中欧贸易额从 1978 年的 40 亿欧元到 2011 年的 4 280 亿欧元,增长了 100 倍以上。2011 年,欧盟的进口商品有 17% 来自中国,中国成为欧盟最大的制成品供应国。同年,欧盟的出口商品大约有 9% 销往中国。2011 年,欧洲是对华直接投资五大来源之一(1 700 亿欧元),而中国对欧洲的投资自 2008 年金融危机以来也一直在快速增长(2011 年末达 310 亿欧元)(Council of the European Union 2012b)。

此外,关于中欧投资协定的协商,据中国驻欧盟大使称,中国与欧盟双方都在考虑启动中欧自由贸易协定谈判(Ding 2014)。2012 年,中欧商品贸易额达 4 336 亿欧元,中国处于顺差地位。欧盟则在服务贸易中处于顺差地位,但服务贸易额只达 426 亿欧元,不到商品贸易额的十分之一。尽管中国与欧盟建立了紧密的贸易关系,但贸易条件仍存在不少问题。近年来布鲁塞尔 31 桩贸易调查中,18 桩牵涉中国。最大的一桩调查涉及从中国进口的太阳能电池板、电池和硅片,总额达 210 亿欧元。大部分的这些调查案件都涉及中国的廉价产品在欧洲市场上的销售(European Union External Action Service 2013b)。2013 年有关中国太阳能电池板的基本贸易纠纷显示出欧盟成员国之间出现了分裂,并且几乎导致中欧拉开贸易战。

二十国集团里的战略伙伴?

尽管纠纷不断,但中欧的战略伙伴关系仍为双方在全球的合作奠定了重要基础。全球经济合作和治理尤其构成了“核心问题”(de Luzenberger 2013: 37)。实施亟须的全球经济治理体系改革,有助于创造充分的机会将中欧关系打造成为 21 世纪的双边关系的典范,而不是纸上谈兵(Barroso 2012)。G20 峰会的重心已经从应对危机转向全球经济治理体系的改革,因此这些改革也理应纳入 G20 峰会的议程(Kirton 2013; Cooper and Thakur 2013)。从 G20 的成员体系及操作流程

看,不难发现全球的实力格局在发生变化。G20 集聚了各老牌超级大国,也吸纳了新兴国家。如果欧盟和中国试图重新定位双方关系,不妨从应对全球金融危机的挑战和发挥各自在 G20 中的作用开始说起。

G20 要处理的一个关键问题是金融市场的监管。进入 21 世纪以来,欧盟与中国一直在这方面加强及扩大合作。2005 年,双方举行了一次行业对话并开展了多个项目。中欧对话早期由欧洲主导,欧洲意图吸引中国进入全球经济治理体系。这次对话促成了权威专家及决策者之间的深度合作关系。布鲁塞尔及北京的访谈表明,这样的关系网络发挥了非正式但却重要的作用,确保各方达成共识,理解各项政策和利益。因此,一旦认识到金融市场的动荡将对全球的稳定造成致命威胁,欧盟和中国就可以依靠专家群体及各种渠道来协调它们的政策。在不同的演讲中,双方的领导人都表示,他们愿意“加倍共同努力应对全球挑战,如国际金融危机和经济危机”(Council of the European Union 2012a)。然而,直到 2013 年,这对战略伙伴才开始把 G20 提到双边议程的重要位置上。

欧洲理事会宣言反复明确地表示,欧盟志在全球金融治理上发挥核心作用,声明指出:“欧盟将在全球层面发挥领导作用,促进全球快速回归可持续的经济增长……并将金融市场的改革提上议程。”(European Council 2009:8)然而,中国的领导人则强调他们将代表发展中国家及新兴国家发挥作用。而中国领导人的首要重心,仍是寻求稳定正面的环境以发展国内政策(俞邃 2013)。

欧洲积极推动 G20 开展第一次首脑级别峰会,而中国却始终保持观望态度,并且在“收到参与峰会的邀请时措手不及”(Kirton 2013:237)。目前无事实表明中欧达成一致立场,尽管双方立场的主旨和政治性质都接近中欧伙伴关系的关键内涵。在 2008 年的华盛顿峰会上,当时的中国国家主席胡锦涛发表纲领性演讲,清楚地表明了中国的这一立场。他呼吁开展密切合作,提出对全球规则进行一次根本的审查,但他没有推动议程上的具体议题。只有在一些核心问题上,比如国际货币基金组织的改革和发展,中国才开始发挥“核心领导力”(Bersick and Gottwald 2013a)。相比之下,中国领导人却在强调更发达经济体的特殊责任,并告诫不能操之过急。

2008 年 11 月,第一届 G20 峰会在华盛顿召开,次年 3 月,第二届峰会在伦敦召开,在这两次峰会上,欧盟(包括其成员国)和中国都对议程发挥了各自的影响力(Hodson 2011:97—101)。2009 年 9 月,在匹兹堡召开的 G20 峰会将 G20 领导人峰会制度化,这“很大程度上要归功于欧盟作出的外交努力”(Hodson 2011:101)。经过重大的内部会议之后,中国政府在华盛顿峰会前几天宣布一项大规模的经济刺激计划,以期拉动国内经济发展,中国领导人也得以在领导人峰会上介

绍这一重要政策理念：即中国的经济发展将为全球的发展作出主要贡献。在最早的这些峰会上，中国的主要经济利益离不开全球的经济复苏。从政治角度而言，中国竭力避免作出任何约束其国内政策的承诺。所以，胡锦涛呼吁建立更好的金融服务行业国际监管机制、更密切的宏观经济合作，诸如此类，但却没有推动议程上的具体内容，只有两项除外：(1)重新提出国际金融机构的重大治理及投票权改革问题；(2)呼吁促进发展，包括尤其对最贫困、最不发达国家提供特殊保护(胡锦涛 2008；Chin 2010)。

尽管中国和欧盟将重要话题纳入了在伦敦、匹茨堡、首尔、戛纳召开的 G20 峰会的议程，但双方没有达成联合政策。不过某些情况下，欧盟和中国的利益一致，因而在一些具体问题上相互支持，如支持对布雷顿森林体系的改革，以及将大宗商品价格波动及粮食安全纳入范围日益扩大的 G20 议题中。在这一点上，法国的立场与中国 2010 年的立场是一致的，即议程应当涵盖更多领域，如粮食和能源安全；此前，萨科齐总统对中国进行国事访问时，以及 2011 年在南京召开的 G20 财政部长会议上，其立场已经提出来讨论过(新华网 2010；Xie, 2011)。面对美国试图改变中国的货币政策，中国一直积极抵制；当峰会议题从宏观经济协调转向经济治理改革时，中国的抵制变得更为明显。从这一点来说，中国在最初就“拒绝服从其他国家的要求”(Cooper and Thakur 2013:76)，即中国偶尔与欧洲各国政府联络，但却未能与欧盟保持一致立场。

如何解决欧元区危机，G20 在欧元危机问题上应当扮演怎样的角色，这些问题使得欧盟和中国的战略伙伴关系成为全球经济治理大背景下的焦点。危急关头，本应发挥重要领导力的资源最终却成为脆弱的组织架构。中国领导层努力减少欧元区危机对 G20 峰会议程的影响，批判说危机将“挟持”2012 年的洛斯卡沃斯峰会。最后，中国不得不接受会议大部分内容都在讨论欧洲形势的事实。类似地，2013 年的圣彼得堡峰会完全笼罩在叙利亚危机的阴影之下，几乎没有给中国与欧盟的联合行动留出任何余地。

战略伙伴关系及欧元区主权债务危机

当欧洲无法解决它的主权债务和私人债务问题时，中欧战略伙伴关系的不协调以及规范的转变也变得相当明显。在全球金融危机以前，欧洲一些主要的领导人和媒体已经攻击过中国，称中国通过对欧洲(一般来说是全世界)进行成功投资和扩大出口，成为欧洲的一大对手，威胁欧洲社会和经济福利(Gottwald 2010)。当欧盟成员国发现它们的银行越来越难再融资，国家预算也越来越紧张时，中国却突然像“白衣骑士”般出现，伸出援手。尽管中国对欧债的投资有限，但却意义

重大，(Casarini 2013; Anderlini and Spiegel 2010) 其总体政策路线清晰：与欧洲加强合作，口头承诺保持伙伴关系，但是基本不对欧债进行额外投资。另一方面，中国直言不讳地建议欧盟先自己解决问题，再求助于新的大国伙伴的援助。作为发展中国家，中国本身面对许多重大的国内挑战，因此中国的领导集体拒绝对欧洲这样的富裕地区承担纾困责任。自 2011 年以来，中国领导人将是否支援的问题与解决伙伴关系中长久存在的利益冲突关联起来，并且提出，中国提供进一步援助的前提是欧盟作出政治让步(Wen 2011; Anderlini and Zhang 2011)。“欧洲人对中国卑躬屈膝，请求中国对他们的政府和金融机构进行纾困，得到的回应是自己的问题要自己解决，这将会是一个挥之不去的形象，也是恰到好处的比喻。”(Cooper and Thakur 2013:110)

展望：新型大国关系中的战略伙伴？

雄心勃勃的新议程《视野 2020》强调，必须修改中国和欧盟之间战略伙伴关系。令人意外的是，习近平的“新型大国关系”理念却几乎没有对此伙伴关系产生影响。但中国国内有言论暗示，这一概念适用于众多重要大国，可能就包括欧盟。相反，欧洲人则认为这些理念不过是中国对付美国的新策略。中国宣称其崛起并不必然导致中美之间的紧张升级，也不会对任何国家构成威胁，所以欧洲人认为，中国的新理念只是为了支撑他们此前的声明。欧洲表现出的兴致索然，也可解释为是对这一概念真正的重要性有明确的认识。此外，欧盟要保持其全球一大主要力量的地位，任务也是相当艰巨。受全球金融危机的波及，全球对欧盟的认可度已经大不如前。面对全球金融危机，中国也制定了大量再国有化政策。中国声称中欧政策主要由柏林决定，偶尔才由伦敦或巴黎决定，德国政府对此声称却几乎不置一词。

因此，尽管中欧双方不断增加专家层面和社会层面的交流，但“新型大国关系”的概念也标志着欧盟和中国战略伙伴关系的重要性进一步降低。中国与欧盟成员国政府的合作显然已经加速。欧盟及中欧关系是否会朝中国领导人期望的方向发展将至关重要。中国新闻刊物《环球时报》因此称习近平 2014 年 4 月对布鲁塞尔的访问为“诱惑行动”，因中国欣然接受布鲁塞尔，后者已经撇开彼此的摩擦而切实专注于双边关系的发展(Lui 2014)。习近平访问结束后几日，中国政府出版了一份新的中国—欧盟政策白皮书，在充分认识到规范分歧的基础上，提出关于政治关系发展的几个重要建议；另外也对欧盟在武器销售、技术转让等方面的政策改革提出明确的要求。从欧盟的角度来说，“新型大国关系”这一新概念凸显了中国将重点转向了新兴大国及美国。欧盟也因此感到更大的压力，难以重新

定义自己在全球政治中的角色。欧洲的规范力量在逐渐消失。重要性不断减弱的规范以及对经济利益和政治紧张更加现实的观点可能会导致中欧关系充斥着夸大的雄心,而规范化却迟迟不能达成。

双方决定将民间关系正式纳入官方的中欧战略伙伴关系结构,可能会成为近来双边关系中最果断的改革;这一方面肯定了双方的关系在发生改变;另一方面显示,在起伏不定的峰会上,跨国政治变得越来越独立。然而,尽管这些新情况释放了有关双边关系实质内涵的信号或保证,但还必须在伙伴关系框架以外及全球层面证明其重要性。

全球金融危机和 G20 峰会中几乎看不到战略伙伴之间的联合行动。中欧关系对于中国在全球治理体系中新角色的影响微乎其微,倒是中国与金砖国家等其他新兴力量的偶然联合,以及中美关系对其影响更大。显然,如果新型大国关系的理念可以帮助中国消除与老牌大国和新兴经济体的紧张关系,那么也一定会对 G20 的运作具有积极意义。同时,该关系又对 G20 将来的制度化构成了一大障碍。到目前为止,G20 的特点是建立了复杂的临时联盟结构,而不是稳定的联盟结构或以大国为轴心的结构。中国对新型大国关系的强调将进一步巩固这一特点,在 G20 合作的总体利益已经失去部分吸引力的时候尤其如此。

参考文献

- 国务院(2014),“China’s Policy Paper on the EU: Deepen the China-EU Comprehensive Strategic Partnership for Mutual Benefit and Win-win Cooperation,” 2014年4月2日, 载于: http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1143406.shtml。(访问日期: 2014年4月29日)
- 胡锦涛(2008),《通力合作,共度时艰》,在金融市场和世界经济峰会上的讲话,华盛顿,2008年11月15日, <http://politics.people.com.cn/GB/8346583.html>。(访问日期:2013年3月20日)
- 庞中英(2013),《“新型大国关系”与(全球)治理:21世纪的大国体系》,载《中国与国际关系学刊》第2期,第1—10页。
- 人民网(2013),《解读新型大国关系》,载于: <http://politics.people.com.cn/GB/8198/365034/>。(访问日期:2014年3月12日)
- 温家宝(2011),《实现更长时期、更高水平、更好质量的发展》,中华人民共和国国务院总理温家宝在2011年世界经济论坛2011年新领军者年会,2011年9月14日,大连。
- 习近平(2014),在欧洲学院的演讲,2014年4月1日,载于: http://www.china.org.cn/world/2014-04/04/content_32004856.htm。(访问日期:2014年4月29日)
- 新华网(2010),“China-France Ties ‘Opened a New Page’ as Sarkozy Pays State Visit,” at

- People's Net Online, 29 April 2010, available at: <http://english.people.com.cn/90001/90776/90883/6966855.html>. (访问日期:2013年7月23日)
- 俞邃(2013),《把握世界局势展示外交战略——党的十八大报告对外关系部分研读》,中国共产党新闻网,2013年1月25日,载于:<http://dangjian.people.com.cn/n/2013/0125/c117092-20322952.html>。(访问日期:2014年3月12日)
- Acharya, A.(2011),“Can Asia Lead? Power Ambitions and Global Governance in the 21st Century,” *International Affairs*, Vol.87, No.4, pp.851—869.
- Anderlini, J. and Spiegel, P.(2010),“China Extends Hand to Tackle the Euro-Crisis,” *Financial Times* online, 21 December, available at:<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4a1a7768-0cfa-11e0-ace7-00144feabdc0.html#axzz2cnnvM9BX>。(访问日期:2013年8月20日)
- Anderlini, J. and Zhang, L.(2011),“Wen sets preconditions to help Europe,” *Financial Times* online, 14 September 2011, available at: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/b234ad8a-de98-11e0-a228-00144feabdc0.html#axzz2x9VKDPcB>。(访问日期:2014年3月10日)
- Barroso, J.M.(2012),“Statement Following the 14th EU-China Summit,” SPEECH/12/94, 14 February.
- Bersick, S. and Gottwald, J.-C.(2013a),“Focused Leadership: China's New Role in Global Economic Governance,” *ASIEN*; No.128, pp.79—92.
- Bersick, S. and Gottwald, J.-C.(2013b),“Von wegen Zivilmacht: 10 Jahre Strategische Partnerschaft zwischen der Volksrepublik China und der EU,” *Integration*, Vol.36, No.4, pp.291—306.
- Capoccia, G. and Kelemen, R. D. (2007),“The Study of Critical Junctures. Theory, Narratives, and Counterfactuals in Historical Institutionalism,” *World Politics*, 59 (April), pp.341—369.
- Casarini, N. (ed.) (2013),“Brussels-Beijing: Changing the Game? Report 14,” European Union Institute for Security Studies, available at: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/brussels-beijing-changing-the-game/>。(访问日期:2013年3月10日)
- Chan, G.(2013),“Power Shifts and China's Challenges to Global Financial Governance,” *ASIEN*, No.128(July), pp.48—69.
- Chen, Zhimin (2012),“Europe as a Global Player: A View from China,” *Review of International Affairs*, Vol.20, No.2, pp.7—29.
- Chin, G. (2010),“The Emerging Countries and China in the G20: Reshaping Global Economic Governance,” *Studia Diplomatica*, Vol.63, No.2, pp.105—123.
- Cooper, A. F. and Thakur, R.(2013), *The Group of Twenty (G20)*. London: Taylor &

Francis.

Cotter, A. and Gottwald, J.-C. (2008), "The European Union and the People's Republic of China—Who's Changing Whom?" *Social Europe Journal*, Vol. 3, Issue 3, Spring, pp.149—154.

Council of the European Union (2012a), "Towards a Stronger EU-China Comprehensive Strategic Partnership," *Joint Press Communiqué: 15th EU-China Summit*, Brussels, 20 September, 14022/12 PRESSE 388.

Council of the European Union (2012b), "Fact sheet: EU Relations with China," EU China Summit, 20 September, Brussels, available at: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/132478.pdf. (访问日期:2014年3月20日)

Ding, Qingfen (2014), "Nation Plans Study for Free Trade Deal With Europe," *China Daily*, 8 March, available at: <http://www.bilaterals.org/?china-plans-study-for-free-trade>. (访问日期:2014年11月10日)

European Council (2009), *Brussels European Council 19/20 March*, Presidency Conclusions, Brussels, 29 April 2009.

European Union External Action Service (2013a), "EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation," available at: http://eeas.europa.eu/china/docs/eu-china_2020_strategic_agenda_en.pdf. (访问日期:2014年3月14日)

European Union External Action Service (2013b), "The EU China Comprehensive Strategic Partnership: Working for You," Factsheet, available at: http://eeas.europa.eu/china/docs/20131106_eu-china_factsheet_en.pdf, last accessed 12 March 2014.

European Union External Action Service (2014), "China. Strategic Partnership, available at: http://eeas.europa.eu/china/index_en.htm. (访问日期:2014年3月14日)

Fox, J. and Godement, F. (2009), *A Power Audit of EU-China Relations*. London: ECFR. G20 (2009b), The G20 Pittsburgh Summit Leaders' Declaration, available at: <http://www.g20.org/documents/#p4>. (访问日期:2013年3月20日)

Gottwald, J.-C. (2010), "Europe and China: Convergence, Politicization and Assertiveness," *East Asia: An International Quarterly*, Vol.27, No.1, March, pp.79—97.

Hodson, D. (2011), *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, Oxford and New York: Oxford University Press.

Holslag, J. (2012), "The elusive axis: Assessing the EU-China strategic partnership," *Journal of Common Market Studies*, Vol.41, No.2, pp.293—313.

Kapur, H. (1990), *Distant Neighbours: China and Europe*. London & New York: Pinter Publishing.

Kenneth L. and Wang Jisi (2012), "Addressing US-China Strategic Distrust," John L. Thornton China Center Monograph Series, No.4, March, Washington: Brookings Institution.

- Kirton, J. (2013), *G20 Governance for a Globalized World*, Farnham, Surrey et al.: Ashgate.
- Lui, J. (2014), "Business and Power Talks in Xi Jinping's 'Operation Seduction'," *Global Times*, 8 April, available at: <http://gbtimes.com/opinion/business-and-power-talks-xi-jinpings-operation-seduction>. (访问日期:2014年11月10日)
- Luzenberger, R. de (2013), "The View from the EU," Casarini, Nicola (ed.) (2013), *Brussels-Beijing: Changing the Game?* Report 14, European Union Institute for Security Studies, pp. 37—39, available at: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/brussels-beijing-changing-the-game>. (访问日期:2013年3月10日)
- Mattlin, M. (2012), "Dead on Arrival: Normative EU Policy towards China," *Asia Europe Journal*, No.10, pp.181—198.
- Qin, Yaqing (2012), "How the European Crisis affects China," The Euro Future Project, Paper Series, The German Marshall Fund of the United States, November 2012.
- Schirm, S. A. (2013), "Global Politics are Domestic Politics. A Societal Approach to Divergence in the G20," *Review of International Studies*, Vol.39, No.3, pp.685—706.
- Tiberghien, Y. and Duggan, N. (2013), "Existing and Emerging Powers in the G20: The Case of East Asia," *Asien*, No.128(July 2013), pp.70—78.
- Xie, T. (2011), "Viewpoint: Nicolas Sarkozy's G20 China Visit," *BBC News Online*, 30 March 2011, available at: <http://www.bbc.co.uk/news/business-12906154>. (访问日期:2013年8月16日)
- Yahuda, M. (1994), "China and Europe: The Significance of a Secondary Relationship," in: Robinson, T. and Shambaugh, D. (eds), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, Oxford: Clarendon Press, pp.266—282.

第十四章

中国与欧盟在二十国集团内的合作

江时学

二十国集团(G20)已成为推动全球治理的主要动力之一。虽然其领导人峰会自成立迄今只有短短的6年,但它取得的成就是显而易见的。¹确实,正如《二十国集团峰会五周年声明》所言,“世界经济因我们的行动而更有韧性”²。

中国和欧盟都积极参与G20事务。2012年11月中国与欧盟共同制定的《中欧合作2020战略规划》提出:“中欧将致力于建立基于规则的、更加有效、透明、公正、合理的国际治理体系,强调多边主义和联合国在国际事务中的核心作用,重视二十国集团等多边组织和平台的作用。欧盟期望中国主办随后的二十国集团峰会。……加强在多边层面,特别是二十国集团和世界贸易组织,在全球经济治理问题上的协调。”³由此可见,中欧在G20内的合作已经并将继续成为未来中欧关系的重要组成部分。

一、中国和欧盟对二十国集团的立场和态度

中国和欧盟对G20的立场和态度都是积极和肯定的,对其工作都是大力支持的。这样的立场和态度既是G20成功的原因之一,也是这一平台的魅力所在;既体现了中欧参与全球治理的愿望和热情,也构成了双方在这一多边机制中开展合作的政治条件。

(一) 中国对G20的立场和态度

中国重视和支持G20在推动全球经济治理的过程中发挥重要作用,并积极参与G20事务。自2008年以来,中国领导人出席了历届G20峰会,而且在每一届峰会上都给予高度评价。如在伦敦峰会上,中国国家主席胡锦涛说,具有广泛代表性的G20是国际社会共同应对国际经济金融危机的重要有效平台。⁴在

匹兹堡峰会上,胡锦涛主席指出,我们应该充分利用 G20 这一平台,继续加强宏观经济政策协调,保持政策导向总体一致性、时效性、前瞻性。⁵在多伦多峰会上,他说,在 G20 成员和国际社会共同努力下,世界经济正在逐步复苏,但是世界经济形势仍然十分复杂,需要 G20 发挥引领作用,着眼长远,推动 G20 从协同刺激转向协调增长、从短期应急转向长效治理、从被动应对转向主动谋划。⁶在戛纳峰会上,他表示,作为国际经济合作的主要论坛,G20 应该继续发扬同舟共济、合作共赢的精神,在这个关键时刻抓住主要矛盾,共同提振市场信心,积极化解风险挑战,努力促进世界经济增长和金融稳定。⁷在圣彼得堡峰会上,习近平主席说,G20 是发达国家和发展中国家就国际经济事务进行充分协商的重要平台,我们要把 G20 建设成稳定世界经济、构建国际金融安全网、改善全球经济治理的重要力量。⁸

对中国政治、经济和外交产生重大影响的中国十八大报告也指出:“我们将积极参与多边事务,支持联合国、二十国集团、上海合作组织、金砖国家等发挥积极作用,推动国际秩序和国际体系朝着公正合理的方向发展。”这在一定程度上说明,G20 在中国外交中的地位是不容低估的。

应该指出的是,G20 峰会的轮值主席国也很重视中国的作用。如在 2008 年 10 月 21 日晚,胡锦涛主席应约同美国总统布什通电话,就即将召开的 G20 华盛顿峰会交换意见。⁹在法国担任轮值主席国期间,法国于 2011 年 3 月 31 日在中国南京市主办了国际货币体系改革研讨会。萨科齐总统和中国国务院副总理王岐山共同出席开幕式并致辞。来自中国、法国、英国、美国、德国和俄罗斯等国的财长和央行行长、国际货币基金组织总裁斯特劳斯·卡恩和欧洲央行行长特里谢参加了会议。¹⁰8 月 25 日,萨科齐在前往太平洋法属领地新喀里多尼亚巡视行程中临时增加了一次对北京的“闪电”访问。

萨科齐在北京仅逗留了 5 小时,但他与胡锦涛主席讨论了世界经济形势及 G20 事务。萨科齐说,当前世界经济金融形势令人担忧。中国在世界经济重大问题上发挥着重要作用。法国作为 G20 轮值主席国,愿同中方共同探讨世界经济面临的重大问题,加强同各方的沟通协调,推动戛纳峰会为世界经济复苏发挥积极作用。胡锦涛主席说,当前影响世界经济复苏的不稳定、不确定性因素增多,全球经济发展面临严峻挑战,国际社会应该加强团结、增强信心、齐心协力、共同应对。中方赞同峰会所设的核心议题,积极评价法方为峰会所做的富有成效的筹备工作,将继续支持和参与峰会各项工作,同各成员国一道,为峰会取得成功作出贡献。¹¹

中国尚未主办 G20 峰会,但成功地主办了第七届 G20 财长和央行行长会议。

胡锦涛出席了这一会议的开幕式,并发表了题为《加强全球合作,促进共同发展》的重要讲话。他强调,在当前国际形势下,G20各成员应该在平等互利、求同存异、灵活务实的基础上开展对话,加强同其他国际和区域经济机构的交流合作。

在这一讲话中,胡锦涛还就推动世界经济平衡有序发展提出四点主张:(1)要尊重发展模式的多样性,支持各国根据本国国情选择适合自身条件的发展道路。(2)要加强各国宏观经济政策的对话和协调,特别是要加强在一些涉及世界经济发展全局和各国共同利益的重大问题上的协调,以共同促进世界经济平衡有序发展。(3)要完善国际经济贸易体制和规则,支持完善国际金融体系,共同稳定国际能源市场,使世界各国特别是发展中国家能从中受益。(4)要帮助发展中国家加快发展,加强南北对话,完善发展援助机制,鼓励更多发展资源向发展中国家转移。¹²

(二) 欧盟对 G20 的立场和态度

欧盟同样重视 G20 的作用。欧盟对外行动署认为,自 1999 年起,G20 在巩固国际金融架构和推动可持续发展的过程中发挥了重要作用。也为发达国家和新兴经济体在应对国际金融危机和恢复国际金融稳定的过程中加强合作提供了动力。¹³ 欧洲理事会主席范龙佩曾说过,在协调全球经济政策的过程中,G20 采取了最成体系的、影响最深远的行动。¹⁴ 欧盟委员会主席巴罗佐也认为,G20 是发达国家和新兴经济体合作在解决全球问题时分享领导权的场所(Barroso 2010a)。他说:“面对国际金融危机,G20 必须团结一致地实施雄心壮志般的行动。虽然 G20 难以在一夜之间解决危机,但它确实能够有所作为。”(Barroso 2010b)

针对人们对 G20 的疑问,巴罗佐在首尔峰会前夕对欧洲议会的议员们说:“在本月举行的 G20 峰会之前,有人担心,一旦(国际金融危机的)压力减退,G20 就很难发挥全球经济协调平台的重要作用。我能让你们相信,本月的首尔峰会后,对 G20 的负面印象是无法得到证实的。”(Ibid.)

巴罗佐甚至还认为,召开 G20 峰会的倡议是欧盟提出的。他在伦敦峰会前夕对欧洲议会说:“在全球范围应对全球危机的倡议来自欧洲。我能这样回忆:萨科齐总统和我去戴维营见奥巴马总统,主张对危机作出一个全球性的应对。2008 年 11 月在华盛顿召开的 G20 峰会就是这一共同努力的结果。由此可见,欧盟在 G20 事务中拥有特殊的责任。”(Barroso 2009c)

除德国、法国、英国和意大利以外,欧盟也在 G20 中拥有席位,因此欧盟委员会主席和欧洲理事会主席也出席 G20 的每一次峰会。这无疑在客观上提升了欧盟在 G20 中的地位。

更为重要的是,英国和法国分别在 2009 年 4 月 1 日至 2 日和 2011 年 11 月 3

日至4日主办了G20峰会。作为东道国,英国和法国为会议的召开作出了巨大的努力,也取得了不容低估的成效。两次峰会都发表了多个重要文件,为当时世界各国应对国际金融危机指出了方向,提出了较为具体的措施。事实表明,如果没有伦敦峰会和戛纳峰会在多方面达成的共识,世界经济或许难以出现目前的复苏。¹⁵

二、中国和欧盟对G20的期待和要求

中国和欧盟对G20的期待和要求有许多相似之处,但也有差异。为了探讨中欧在G20内加强合作的可能性和必要性,必须发现和归纳双方对G20的期待和要求,以最大限度地知己知彼、求同存异、有的放矢。

(一) 中国对G20的期待和要求

根据中国领导人在历届G20峰会上的讲话,可将中方对G20的期待和要求归纳为以下几点(胡锦涛2008, 2009a, 2009b, 2010a, 2010b, 2011, 2012;习近平2013):

第一,尽快恢复市场信心。为了遏制国际金融危机的扩散和蔓延,主要发达经济体应该承担应尽的责任和义务,实施有利于本国和世界经济金融稳定和发展的宏观经济政策,积极稳定自身和国际金融市场,维护投资者利益。此外,G20应该加强宏观经济政策协调,扩大经济金融信息交流,深化国际金融监管合作,为稳定各国和国际金融市场创造必要条件。

第二,进一步加强合作。这场国际金融危机是在经济全球化深入发展、国与国相互依存日益紧密的大背景下发生的,任何国家都不可能独善其身,合作应对是正确抉择。作为国际社会共同应对国际经济金融危机的重要有效平台,G20应该大力开展各项实质性合作,加快结构调整,稳定市场,促进增长,增加就业,改善民生,千方百计减轻国际金融危机对实体经济的冲击和影响。¹⁶

第三,建立新的国际金融体系。建立公平、公正、包容、有序的国际金融体系,对世界经济健康稳定增长十分重要,因此,G20应该为实现这一目标作出更大的努力。

在建立新的国际金融体系的过程中,G20应该关注以下问题:(1)如何提高国际金融机构负责人遴选程序的透明度和合理性,增加发展中国家代表性和发言权;(2)如何加强国际金融监管,使金融体系更好地服务和促进实体经济发展;(3)如何完善国际货币体系,扩大国际货币基金组织特别提款权使用并改善其货币篮子组成,建立币值稳定、供应有序、总量可调的国际储备货币体系;(4)如何尽快制定普遍接受的国际金融监管标准和规范,完善评级机构行为准则和监管制

度,建立覆盖全球特别是主要国际金融中心的早期预警机制,提高早期应对能力;
(5)如何加强和改善对主要储备货币发行经济体的宏观经济政策的监督。

第四,进一步反对保护主义。以各国资源禀赋为基础开展国际分工和自由贸易,体现了经济规律的客观要求,顺应了经济全球化深入发展的历史潮流。任何国家和地区都不应借刺激经济之名,行保护主义之实。G20 应该反对任何形式的贸易保护主义,反对以各种借口提高市场准入门槛和各种以邻为壑的投资保护主义行为,反对滥用贸易救济措施。有关国家应该放宽对发展中国家不合理的出口限制,努力扩大双边贸易规模,取消对高新技术产品出口的不合理限制,共同营造自由开放、公平公正的全球贸易环境。此外,G20 还应该推动多哈回合谈判早日取得全面、均衡的成果。

第五,推动世界经济平衡发展。全球经济失衡既表现为部分国家储蓄消费的失衡和贸易收支的失衡,也表现为世界财富分配的失衡、资源拥有和消耗的失衡以及国际货币体系的失衡。导致失衡的原因是复杂的、多方面的,既有经济全球化深入发展、国际产业分工转移以及国际资本流动的因素,也同现行国际经济体系、主要经济体宏观经济政策、各国消费文化和生活方式密切相关。从根本上看,失衡的根源是南北发展严重不平衡。因此,G20 应优先考虑各国之间的发展不平衡问题。发达国家应该认真落实“蒙特雷共识”,切实增加对发展中国家的援助规模,推动联合国千年发展目标的实现。而且,在实现世界经济平衡增长的过程中,要照顾到不同国家的国情,尊重各国发展道路和发展模式的多样性。

第六,关注发展中国家的发展。发展中国家经济发展水平低,经济结构单一,金融体系抗风险能力弱。因此,G20 在应对金融危机时,要尽量减少危机对发展中国家特别是最不发达国家造成的损害。如何既克服金融危机,又兼顾实现联合国千年发展目标,是全世界的共同责任。发达国家应该继续履行对发展中国家的援助承诺,推进国际减贫进程。对于最不发达国家,更应该减免其债务,对其出口产品减免关税,扩大技术转让,同时尽最大力量帮助其进行基础设施建设,以增强其自我发展能力。此外,国际金融机构也应该积极拓宽融资渠道,通过多种方式筹集资源,以增强对发展中国家的救助。¹⁷

第七,倡导可持续发展。推动绿色增长是缓解资源环境压力、实现世界经济可持续发展的重要手段。G20 应该积极发展节能环保等绿色产业,增加资金投入,强化机制保障,努力建设资源节约型、环境友好型社会。我们应该坚持共同但有区别的责任原则,充分考虑各国发展绿色产业面临的资源禀赋、发展阶段、能力水平差异,支持各方自主选择符合本国国情的可持续发展道路。此外,G20 应该加强有利于绿色增长的国际技术传播和合作,避免产生新的绿色贸易壁垒。

（二）欧盟对 G20 的期待和要求

根据欧盟发表的有关文件和欧盟领导人的讲话,我们可将其对 G20 的期待和要求归纳为以下几点:¹⁸

第一,尽快实现世界经济的可持续复苏。为了应对国际金融危机和创造更多的就业机会,必须尽快实现世界经济的可持续复苏。为了实现这一目标,G20 应该协调各国财政刺激政策和“财政退出”战略,最大限度地减少各种财政政策的“溢出效应”。在这一过程中,G20 要加强与国际货币基金组织(IMF)的合作。

G20 要关注世界上最不发达国家的经济复苏,通过鼓励投资等方式解决其面临的食品安全和能源安全,并为其中小企业融资提供便利。此外,G20 中的援助国还应该履行自己的承诺,立即实施“除武器以外的所有商品倡议”(Everything But Arms)¹⁹,帮助其实现“千年发展目标”。

第二,开展金融市场改革。为避免今后再次发生金融危机,G20 应与国际货币基金组织和金融稳定理事会(Financial Stability Board)合作,对金融市场进行深刻而有力的改革。G20 的所有成员国都应该执行《巴塞尔协议 II》和《巴塞尔协议 III》,并加强对银行体系的监管。²⁰

此外,G20 要关注“大而不能倒”的问题,为具有全球系统性影响的金融机构制定有效的清算机制和其他框架,强化对影子银行部门的监管,避免对信用评级机构的过度依赖,努力实现国际会计标准的趋同,规范金融机构的分红和薪酬制度,并在管理场外衍生产品市场的跨国界交易时加强合作。

第三,反对贸易保护主义。对外贸易在推动世界经济发展和创造就业的过程中发挥着极为重要的作用。如果不能尽快构建多哈回合等全球贸易框架,世界经济就会失去一种增长的动力,贸易保护主义的风险就会出现。²¹因此,G20 应该为反对贸易保护主义发出一个强有力的信号,并认真讨论如何解决这一不利于世界经济增长的问题。

第四,消除全球经济失衡。G20 应该制定和实施有利于全球经济平衡的政策,使拥有大量贸易顺差的国家采取刺激国内需求的措施,同时也使拥有大量贸易逆差的国家努力提高其竞争力。²²新兴经济体(尤其是中国)已为其国内经济的再平衡采取了一些措施。除此以外,这些国家还应该扩大汇率的灵活性。²³

第五,创造更多的就业机会。虽然 2012 年以来世界经济形势出现了好转的迹象,但世界经济复苏乏力,难以创造足够的就业机会,许多国家的失业率依然居高不下。由于失业对人民生活水平有着极大的影响,对社会稳定也构成巨大的挑战,因此,G20 应该进一步重视各国的失业问题。

第六,改革国际金融体系。必须全面落实 2010 年确定的国际货币基金组织配额和治理改革计划。这对提高该机构的合法性、信誉和效率是至关重要的。欧盟所有成员国都已批准这一改革计划。G20 应该敦促国际货币基金组织的其他成员也尽快予以批准。

此外,G20 还应该敦促国际货币基金组织加强区域融资安排(RFAs)和合作,在打击偷税漏税、洗钱和跨国界金融犯罪时加强国际合作,并探讨在全球范围征收金融交易税的可能性。

第七,推动全球气候谈判进程。全球气候变化的速度比预料的快得多,由此而来的风险业已显现。这意味着各国必须采取实际行动。G20 应该寻求一种现实的、各方都能接受的谈判立场。至 2050 年,发达国家的排放量应减少 80%。除最不发达国家以外的其他所有国家都应该为应对全球气候变化的行动提供资金,资金的分配取决于不同国家的需求,以确保发展中国家获得的资金多于其贡献的资金。

第八,关注能源领域的问题。能源领域中的问题主要包括:对化石燃料提供补贴,能源价格大起大落,在海洋石油开采和运输的过程中出现事故。G20 为解决这些问题作出了努力,欧盟支持 G20 的努力。

综上所述,通过比较双方的期待和要求,我们可以得出以下结论:(1)中欧双方对 G20 提出的期待和要求都是很高的。(2)双方都认为自己为应对国际金融危机和推动世界经济复苏作出了贡献。(3)在最初几次 G20 峰会上,双方都比较关注如何尽快实现世界经济的复苏;但随着全球经济形势的好转,双方都开始重视其他一些重大问题。(4)双方都希望 G20 能认真落实其在历届峰会上通过的行动计划和领导人声明等文件中提出的种种政策建议和措施。(5)欧盟更为关注如何增加就业。(6)中国较为重视发展中国家的发展问题,并希望发达国家为其提供更多的援助和照顾。(7)除经济领域以外,欧盟的主张还涉及反腐败等非经济问题,甚至还同美国站在一起,希望圣彼得堡峰会讨论叙利亚问题,而中国则不希望 G20 峰会讨论非经济问题。²⁴

还应该指出的是,欧盟有时还指名道姓地对一些国家提出具体要求。如在 2012 年 6 月的洛斯卡沃斯峰会之前,欧盟提出,美国和日本应该实施可信的中期财政计划,²⁵中国应该继续强化其社会安全网,并为实现汇率的市场化实施更深入的结构性改革(Council of the European Union 2012)。

三、 中欧在 G20 内加强合作的方式方法

一方面,G20 在国际舞台上的地位日益提高,在全球治理中的作用不断加强;

另一方面,作为世界第二大经济体,中国在 G20 中的重要性也在稳步上升。同样不容忽视的是,欧盟与中国保持着密切的关系,并已建立全面战略伙伴关系。因此,中欧完全可以在 G20 内加强合作,合作的内容及方式方法可包括以下几个方面:

第一,共同帮助发展中国家。中国是一个发展中国家。多年来,中国在致力于自身发展的同时,始终坚持向经济困难的其他发展中国家提供力所能及的援助,承担相应国际义务。中国的对外援助,发展巩固了与广大发展中国家的友好关系和经贸合作,推动了南南合作,为人类社会共同发展作出了积极贡献(国务院新闻办公室 2011)。欧盟同样具有帮助发展中国家的愿望。欧盟委员会主席巴罗佐曾说过:“我们的发展中国家伙伴最不应该对(当前的)危机负责,但受到该危机的打击却最沉重。……我们的增长和稳定与这些国家密切相连,它们的增长和稳定也与我们有关。对这些国家提供帮助不仅仅是正确的,而且在经济上也是有意义的。我们的基本价值观是帮助发展中国家介入全球经济,以便使它们享受更多的繁荣。这也将是全球经济复苏的基础。”(Barroso 2009c)

由此可见,中欧双方应该充分利用 G20 这一多边机制,更好地协调立场和政策,向发展中国家提供更多、更好的帮助,使其进一步加快经济发展和社会进步。尤其在医疗和教育等领域,中欧双方都积累了成功的援外经验。因此中欧合作必将使各自的援助发挥一加一大于二的功效。

第二,对 G20 轮值主席国施加更大的影响。根据 G20 的制度安排,轮值主席国在确定 G20 峰会和其他重要会议的议题时拥有很大的主动权和决定权。而议题的确定既能对全球经济确定发展方向,也会对 G20 成员国的经济政策产生或大或小的影响。例如,在以美国为主的一些国家的要求下,G20 的多次峰会曾提到全球经济失衡的问题。中国认为,世界经济最根本的不平衡是经济结构、经济治理、国际规则制定和南北发展的不平衡,而非贸易和经常账户的不平衡。²⁶

中欧双方如能团结一致,在重要会议之前协调立场、相互帮助、交流看法,必然会对 G20 轮值主席国施加更大的影响,使其确定的议题更能被各方接受或更有利于全球经济的复苏和发展。令人欣慰的是,《中欧合作 2020 战略规划》已要求中欧双方加强多边场合合作,包括在重大会议前进行协调。因此,中欧不妨建立一个 G20 事务特别工作组,就 G20 事务的动向和 G20 峰会的议题时刻保持密切的沟通和磋商。而且,中国既要与欧盟保持密切联系,也要与 G20 中的欧盟成员国(德国、法国、英国和意大利)及经常列席 G20 峰会的西班牙等国保持紧密的联系和交流。

第三,在改革国际金融体系的过程中加强合作。包括中国和欧盟在内的国际

社会都认识到改革国际金融体系的必要性和重要性。经过艰难的博弈,这一改革已起步,G20 的推动作用功不可没。

随着国际金融体系改革的不断深入,美元在国际经济舞台上的地位必将下降,欧元和人民币的地位有望上升。此外,国际货币基金组织董事会在 2010 年 12 月通过的份额和改革计划有望增强该机构的可信性、合法性和有效性。²⁷这无疑也是有利于中国和欧盟的。

然而,国际金融体系的改革也面临着不少阻力。例如,包括美国在内的多个国家尚未批准国际货币基金组织的改革方案。因此,中国领导人多次在 G20 峰会上呼吁尽快落实这一方案,以提高其应对危机和紧急救助的能力,更好地履行维护全球经济金融稳定的职责。²⁸欧盟也表达了类似的愿望。由此可见,在改革国际金融体系的过程中,中欧加强合作的可能性和必要性很大。中欧双方应该利用一切机遇,在 G20 峰会和其他场合呼吁美国等国尊重国际社会的共识,尽快批准国际货币基金组织的改革方案。

第四,合力推动 G20 的功能转型。众所周知,G20 是为应对国际金融危机而生的。毋庸置疑,在应对这一危机的过程中,G20 发挥了重要作用。但是,随着危机的好转和全球经济的复苏,G20 的重要性和效能似乎在下降,甚至 G20 成员国之间的团结也遭到质疑。如在 2010 年 11 月的首尔峰会前夕,伦敦经济学院的罗伯特·韦德等人认为,国际金融危机最严重时 G20 显现的“救生圈”精神已不复存在,因此,无论是在诊断全球经济衰退的根源时还是在为其“开处方”时,新兴经济体与发达国家的分歧越来越明显。他们甚至建议,G20 的作用应该从国际金融危机之初的“救生圈”升华为“全球经济治理委员会”或“世界经济的指导委员会”(Wade 2010)。

在圣彼得堡峰会前夕,英国《金融时报》(2013 年 9 月 2 日)发表的一篇社评也写道:“2009 年,G20 的领导人为避免(世界经济的)萧条而团结协作,展示了世界上主要经济体的气概。但在四年后的今天,这种团结精神已崩溃。政策协调几乎没有,即使有的话也是吞吞吐吐。”该文章还指出:“当前的挑战不同于四年前,但政治和经济危机已再次显现。当 G20 领导人本周聚首圣彼得堡时,世界需要他们再次燃起合作的意愿。”²⁹

事实上,早在 2010 年 6 月的 G20 多伦多峰会上,中国国家主席胡锦涛就指出,G20 应从应对国际金融危机的有效机制转向促进国际经济合作的主要平台,着眼长远,使其从协同的财政刺激转向协调的增长,从短期应急转向长效治理,从被动应对转向主动谋划。此外,还要处理好 G20 机制同其他国际组织和多边机制的关系,确保 G20 在促进国际经济合作和全球经济治理中发挥核心作用。³⁰

欧盟在 G20 中拥有多个席位,西班牙等欧盟成员国还经常性地列席 G20 峰会,因此,在推动 G20 转型的过程中,中欧合作的必要性和重要性是显而易见的。例如,中欧应该呼吁 G20 进一步优化顶层设计,进一步完善本届、上届及下届轮值主席国构成的“三驾马车”的合作机制,使 G20 峰会和其他重要会议(财长和央行行长会议、工商峰会、劳工峰会、社会峰会、青年峰会及智库峰会)的议题更为符合世界的现实和大多数国家的诉求。此外,中欧还应该考虑如何逐步实现 G20 的机制化等问题,以避免其成为“空谈俱乐部”。

第五,在担任轮值主席国时相互帮助。在 G20 目前的“非机制化”制度安排中,轮值主席国的作用较为重要。轮值主席国既能与上届及下届轮值主席国合作,也能主办 G20 峰会和其他重要会议;既能在确定 G20 峰会的议题时拥有较多的发言权,也能因主办这一峰会而提升本国的国际地位。

在亚洲地区,只有韩国担任过 G20 轮值主席国,中国、印度尼西亚和日本尚在等候中。《中欧合作 2020 战略规划》指出:“欧盟期望中国主办随后的 G20 峰会。”这意味着欧盟支持中国担任轮值主席国。

四、结束语

中国和欧盟都重视 G20 在全球治理中的重要作用,都积极参与 G20 事务。《中欧合作 2020 战略规划》要求双方致力于建立基于规则的、更加有效、透明、公正、合理的国际治理体系,重视 G20 等多边组织和平台的作用。欧盟甚至还希望中国在不远的将来能主办 G20 峰会。由此可见,中欧在 G20 内加强合作的前景是美好的。

G20 在国际舞台上的地位日益提高,中欧的国际影响力也在扩大。同样不容忽视的是,欧盟与中国保持着密切的关系,并已建立全面战略伙伴关系。因此,中欧完全可以在 G20 内加强合作,合作的内容及方式方法可包括以下 5 个方面:共同帮助发展中国家;对 G20 轮值主席国施加更大的影响;在改革国际金融体系的过程中加强合作;合力推动 G20 的功能转型;在担任轮值主席国时相互帮助。

注释

1. 《二十国集团峰会五周年声明》全面地总结了 G20 的以下成就:“在华盛顿、伦敦和匹兹堡峰会上,我们采取果断措施刺激世界经济,恢复经济增长,重塑金融机构资本结构,发起雄心勃勃的金融行业改革计划,保持市场开放并打击避税天堂。我们建立金融稳定理事会,将国际货币基金组织资源增加 2 倍,并成立强劲、可持续、平衡增长框架。我们的协调行动帮助消除了严重的市场紧张情绪,避免了全球衰退。在多伦多、首尔、戛纳和洛斯

卡沃斯峰会上,二十国集团在诸多领域展示了领导能力,包括恢复财政可持续性、金融和税收改革、反腐败、发展、能源、农业、包容性绿色增长等。我们开始同二十国集团之外的发展中国家携手合作,以缩小发展差距并消除贫困。在圣彼得堡峰会上,我们强调在确保财政可持续的前提下,恢复强劲和包容性的增长和就业,促进包括基础设施投资在内的投资融资,在金融改革方面取得进一步进展,在贸易、发展、打击逃税、改变允许国际避税、税基侵蚀和利益转移的规则方面作出坚定承诺。”(http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1075599.shtml)

2. http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1075599.shtml.
3. http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-11/24/c_125752294.htm.
4. <http://politics.people.com.cn/GB/1024/9073737.html>.
5. http://news.xinhuanet.com/politics/2009-09/26/content_12112502.htm.
6. http://news.xinhuanet.com/world/2010-06/27/c_12269632.htm.
7. http://news.xinhuanet.com/politics/2011-11/04/c_122235131.htm.
8. http://www.gov.cn/ldhd/2013-09/06/content_2482284.htm.
9. http://news.xinhuanet.com/world/2008-10/21/content_10230015.htm.
10. 中国国际经济交流中心为这一会议提供会务服务。
11. <http://politics.people.com.cn/GB/1024/15511943.html>.
12. http://www.mof.gov.cn/zhuantihuigu/czhzhy7/mtbd/200805/t20080519_22038.html.
13. http://eeas.europa.eu/g20/index_en.htm.
14. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/138659.pdf.
15. 2009年4月3日上午,胡锦涛主席在伦敦下榻饭店会见韩国总统李明博。胡锦涛说:“很高兴同总统先生再次见面。昨天,二十国集团领导人伦敦峰会已经圆满成功。韩国作为这次峰会筹备工作的三驾马车之一,为这次会议的召开做了大量工作,发挥了重要作用,中方对此表示高度赞赏。”<http://www.chinanews.com/gn/news/2009/04-03/1632244.shtml>.
16. http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-04/03/content_11122834.htm.
17. 中方支持国际货币基金组织增资,愿同各方积极探索并作出应有贡献。但注资应该坚持权利和义务平衡、分摊和自愿相结合的原则,新增资金应该确保优先用于欠发达国家。
18. Council of the European Union, “Informal Meeting of Heads of State or Government on November 7, 2008: Agreed Language,” Brussels, November 7, 2008; Annex 1, “Agreed Language with a View to the G20 Summit in London,” in: Council of the European Union, “Brussels European Council 19/20 March 2009—Presidency Conclusions,” Brussels, 29 April 2009; Council of the European Union, “Agreed Language for the Pittsburgh G20 Summit—Achieving a Sustainable Recovery,” Brussels, September 17, 2009; President Herman Van Rompuy, “Joint Letter with European Commission President José Manuel Barroso on EU Priorities for the G20 Summit,” June 23, 2010; “G20

- Summit; Joint Letter of Presidents Barroso and Van Rompuy to G20 Leaders,” Brussels, November 5, 2010; “Joint Statement by European Commission President Barroso and European Council President Van Rompuy on the 1st day of the G20 summit in Cannes,” Brussels, November 3, 2011; Council of the European Union, “Joint letter of President Van Rompuy and President Barroso to the EU Heads of State or Government on the G20 Summit in Los Cabos, Mexico,” Brussels, May 25, 2012; “G20 Summit: Improving Global Confidence and Support the Global Recovery—Joint Letter of the Presidents of the European Council and the European Commission,” Brussels, 23 July 2013.
19. 为支持世界上最不发达国家的经济发展,欧盟在 2001 年提出,这些国家的除武器以外的所有商品均可免税进入欧盟。
 20. 金融稳定理事会成立于 2009 年 4 月,其前身是 1999 年成立的金融稳定论坛(Financial Stability Forum)。 <https://www.financialstabilityboard.org/about/history.htm>.
 21. 在 G20 匹兹堡峰会之前,欧盟甚至雄心勃勃地希望多哈回合谈判能在 2010 年结束。 Council of the European Union, “Agreed Language for the Pittsburgh G20 Summit—Achieving a Sustainable Recovery,” Brussels, September 17, 2009. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/110166.pdf.
 22. 欧盟认为它并没有加剧全球失衡,因为欧盟的经常账户赤字不大,通货膨胀率较低,债务水平不高,汇率是由市场力量决定的。
 23. “Joint Statement by European Commission President Barroso and European Council President Van Rompuy on the 1st day of the G20 summit in Cannes,” Brussels, 3 November, 2011. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-754_en.htm?locale=en.
 24. 中国外交部国际经济司司长张军认为,G20 峰会是一个经济论坛,不应该讨论政治问题。 http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/17/c_125400517.htm.
 25. 欧盟甚至要求美国避免“财政悬崖”。
 26. http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-02/01/c_114588712.htm.
 27. <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10477.htm>.
 28. 美国国会在 2014 年 1 月 13 日公布的联邦政府 2014 财年综合拨款法案中没有包含批准 IMF2010 年份额和治理改革的内容。中国外交部发言人说,IMF 份额和治理改革是该机构作出的重大决定,有关国家应抓紧落实这一改革方案,增加新兴市场和发展中国家在国际金融机构中的代表性和发言权。 http://news.xinhuanet.com/world/2014-01/16/c_118986202.htm.
 29. <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/dfd47b26-13d7-11e3-9289-00144feabdc0.html#axzz2tg7Ws7tK>.
 30. http://www.gov.cn/ldhd/2010-06/27/content_1639029.htm.

参考文献

- 国务院新闻办公室(2011):《中国的对外援助》(白皮书),4月。
- 胡锦涛(2008):《通力合作 共渡时艰——在金融市场和世界经济峰会上的讲话》,11月15日,华盛顿。
- 胡锦涛(2009a):《携手合作 同舟共济——在二十国集团领导人第二次金融峰会上的讲话》,4月2日,伦敦。
- 胡锦涛(2009b):《全力促进增长 推动平衡发展——在二十国集团领导人第三次金融峰会上的讲话》,9月25日,匹兹堡。
- 胡锦涛(2010a):《同心协力 共创未来——在二十国集团领导人第四次峰会上的讲话》,6月27日,多伦多。
- 胡锦涛(2010b):《再接再厉 共促发展——在二十国集团领导人第五次峰会上的讲话》,11月12日,首尔。
- 胡锦涛(2011):《合力推动增长 合作谋求共赢——在二十国集团领导人第六次峰会上的讲话》,11月3日,戛纳。
- 胡锦涛(2012):《稳中求进 共促发展——在二十国集团领导人第七次峰会上的讲话》,6月18日,洛斯卡沃斯。
- 习近平(2013):《共同维护和发展开放型世界经济——在二十国集团领导人峰会第一阶段会议上关于世界经济形势的发言》,9月5日,圣彼得堡。
- Barroso, José Manuel Durão(2009a), “Looking Ahead to the European Council and G20,” Brussels, March 18.
- Barroso, José Manuel Durão(2009b), “Declaration on the Preparation of the G20 Summit,” Strasbourg, March 24.
- Barroso, José Manuel Durão(2009c), “Supporting Developing Countries in Coping with the Crisis,” Joint press conference with Commissioner Louis Michel, Brussels, April 8.
- Barroso, José Manuel Durão(2010a), “European Union and Multilateral Global Governance,” Inaugural Lecture of the Global Governance Program at the European University Institute, June 18.
- Barroso, José Manuel Durão(2010b), “The G20: Putting Europe at the Centre of the Global Debate,” Strasbourg, November 24.
- Council of the European Union(2012), “Joint Letter of President Van Rompuy and President Barroso to the EU Heads of State or Government on the G20 Summit in Los Cabos, Mexico,” Brussels, May 25.
- Wade, Robert and Jakob Vestergaard(2010), “Overhaul the G20 for the Sake of the G172,” *Financial Times*, October 21.

第十五章

中国、金砖国家和二十国集团

——国际体系新权力格局

罗萨娜·皮涅罗-马沙多

引言

国际体系中新力量的出现引导着 21 世纪地缘政治的走向,打破了 20 世纪相当长一段时期内十分盛行的两极甚至是单极权力格局。在新的多极世界里,被称作“金砖五国”(英文缩写 BRICS,即巴西、俄罗斯、印度、中国和南非)的新兴市场国家,无疑在与全球最富有国家之间的权力抗衡中发挥了关键作用,这种作用尤其体现在它们作为二十国集团(G20)成员所开展的行动中。然而,尽管金砖五国这个新集团集中了全球五分之一的国内生产总值(GDP)(14.7 万亿美元),拥有全球约 50%的人口¹,但是它们未来能否成为国际关系的决定性实体尚不明确。金砖国家在国际谈判中到底有多少话语权,依然是个没有定论的问题。此问题的答案取决于几个变量,其中一个变量就是金砖国家之间的凝聚力,而这与中国的参与尤为相关。

中国在全球体系中的地位摇摆不定:时而是一个“发展中”国家,时而又是一个“帝国”。一方面,中国面临着严峻的社会经济挑战,其行事有时不得不屈从于霸权国家的要求;另一方面,中国是全球第二大经济体,拥有全球最多的外汇储备及全球最大的出口份额,这使得中国在国际舞台上拥有一定的自主权和影响力。中国选择了一条中间线路,既努力捍卫自身的利益,与金砖集团其他国家交涉协商,同时又与美国保持接触。这种模棱两可和不确定性直接反映在中国与其他金砖国家的关系上——尽管中国在金砖国家中处于核心地位。中国的 GDP 是金砖集团五个国家 GDP 总和的一半以上²,因此可以说,用“briCs”作为金砖国家的英

文缩写,以大写“C”凸显中国的实力,比“BRICS”更为合适。金砖国家之间力量的不均衡催生了一种新型依赖关系,从而造成其他国家对当前“中国现象”的不满和焦虑。

在此背景下,本章分析了中国在金砖集团中的作用,并由此进一步分析金砖国家在 G20 中的作用。我们认为,尽管金砖国家的行动范围还受到诸多限制,比如这些国家内部的不均衡和不稳定等,但它们凭借其在 G20 中所获得的代表权,已经成为重塑全球权力格局的重要力量集团。所谓的全球南北关系要发生根本的改变,主要取决于金砖国家之间的凝聚力和团结,而这又取决于其他金砖国家与中国关系的好坏。

本章除引言和结语外,共分为三个部分。第一部分,对金砖国家进行了简单定义。第二部分,分析了中国在整个金砖集团体系中的作用,指出了中国与该集团之间不确定的关系。最后,探讨了金砖国家如何在 G20 中力推更为一致和坚定的议程,以及金砖国家如何成长为能够推动当今全球权力格局变化的集团。

一、金砖国家英文缩写: BRICs、BRICS, 以及 briCs

2001 年,在高盛的一份出版物中,吉姆·奥尼尔(Jim O'Neill)创造了“BRIC”这个首字母缩略词,分别代表全球几个最大的新兴经济体,即巴西、俄罗斯、印度和中国,当时这几个国家的经济增长率远高于七国集团成员国。从那时起,金砖国家集团吸引了全球的目光,成为 21 世纪早期多极化的一个象征。2009 年,金砖国家领导人在俄罗斯的叶卡捷琳堡举行首次会晤。2010 年,金砖国家领导人在巴西会晤,同意南非加入金砖国家集团,这标志着 BRIC 正式增加“S”,成为了 BRICS(金砖五国)。今天,该集团正在考虑吸纳新的新兴市场国家,比如印度尼西亚,但目前谈判尚未达成任何实质性的成果。

2012 年的数据显示,排在金砖国家首位的中国 GDP 达到了 8.2 万亿美元,处于中间位置的巴西、俄罗斯和印度 GDP 分别为 2.2 万亿美元、2.0 万亿美元和 1.8 万亿美元,而南非居于末位且远远落后于集团内其他国家,仅为 3 840 亿美元。金砖国家的 GDP 加总约占全球 GDP 的 20%。就经济增长来看,金砖国家也都经历过起伏。2008 年全球经济危机爆发后,金砖国家整体经济恢复较快。2010 年,金砖国家中除南非外,其他国家经济增长率均高于全球平均水平。不过,2012 年,金砖五国中只有巴西的经济增长率(从 2010 年的 7.4% 降至 2012 年的 0.9%)低于全球平均水平;而全球经济危机爆发后,恰恰是巴西展示出了最为强劲的复苏势头。

由于巴西经济缺乏活力,国际媒体有传言质疑金砖国家集团是否应“踢掉”巴

西³,将简称改为“RICS”⁴。但是,也有人对俄罗斯提出了同样的质疑。例如保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)就表示,金砖国家应该是 BICS,去掉俄罗斯,因为俄罗斯经济的国际贸易主要依赖石油。⁵尽管有人对印度也颇有微词,但是中国无疑一直公认是金砖国家集团的骨干。十余年后,首字母缩略词 BRICS 的创始人奥尼尔表示,只有中国有资格成为金砖国家的成员。他说:“假如让我修改这个缩略词(BRICS),我会只保留一个字母‘C’。”⁶此外,金砖国家集团作为整体的存在也受到质疑。2013年,《外交事务》杂志(*Foreign Affairs*)刊发了一篇题为《破碎的金砖国家》(*Broken BRICS*)的文章,直指金砖国家经济增长放缓(Sharma 2013)。这可谓上述质疑观点的代表之作,其他主流出版物也不乏类似观点。

然而,国际媒体的论调并非只有悲观情绪。总的来说,人们对金砖国家的崛起看法比较极端,经历了从鄙夷到欣喜乃至恐惧的态度变化。一些著作和特刊也预言:新的国际秩序即将到来;标志性作品有2012年《外交事务》杂志特别版刊发的《世界其余国家的崛起》(*The Rise of the Rest*),以及已成为经典的研究报告《与金砖国家一起梦想》(*Dreaming with BRICS*)(Wilson and Purushothaman 2003)等。这两篇文章都强调,有潜力主宰全球的超级大国正在崛起。在此背景下,关于金砖国家现在和未来的论辩明显存在相互矛盾和对立性;学者们也并未回避这种不稳定性,他们试图通过论辩了解、预测乃至最终控制金砖国家现象,因为任何一种话语都可能具备操纵结果的力量(Foucault 2012)。

除经济问题外,社会及政治问题也是金砖国家面临的巨大挑战。除巴西外,其他四个国家的贫富差距日益加剧,尽管这些国家经济发展迅速(Silvério 2012)。政治上,金砖国家对国内事务的处理——尤其是中国的政治体系和俄罗斯对乌克兰局势的介入,都引发了对金砖国家未来的辩论,媒体更是推波助澜。媒体作为国际关系中一个重要的国际行为主体,有能力创造、重构,甚或强化全球话语霸权。

在此背景下,人们不禁要问,金砖国家能否团结一致成为一个新型权力集团,并在G20乃至整个国际体系中主张自己的意图。然而,尽管金砖国家每个成员国都面临着不稳定因素,但是我们注意到,每年召开新的峰会时,金砖国家的话语权都在稳步增强,再次凸显了团结一致对于形成一股全球重要力量有多么重要;金砖国家将能够成为新的一极,抗衡由最富有和最发达国家构成的霸权。今天,很少有人会否认,金砖国家代表着权力结构的重组,标志着全球治理的领导力量正在重塑,全球治理将呈现出更为平衡的关系(Carmo and Pecequilo 2012)。尤其值得一提的是,当七国集团、国际货币基金组织和世界银行面对2008年经济危机束手无策时,金砖国家在重建全球经济中发挥了决定性的作用,为国际体系新阶段

的出现铺平了道路。

二、中国与金砖国家集团其他国家的关系

如果没有人怀疑全球正在见证一个新“帝国”的崛起,那么接下来的问题是,中国将在多大程度上独立行事,或作为金砖国家集团的一员发挥其作用?金砖国家如果要成为全球治理中的一支有效力量,其内部分歧和不稳定就必须让道于更强的凝聚力和更为正式的关系。然而,这直接取决于中国在金砖国家中的角色。尽管北京方面一再重申,重视发展与新兴经济体的合作关系,但是,众所周知,即使没有其他发展中国家的帮助,中国也有能力和力量独自展开行动(Carmo and Pecequilo 2012),这种情况就像中国同意与国际体系中包括美国在内的几个大国合作一样(Glosny 2010; Ikenberry 2008)。的确,较之于中国,其他金砖国家更需要金砖国家这个集团(Glosny 2010)。

中国政府,尤其上一届中国政府的官方方针的核心是和平与和谐的发展。围绕和平与和谐的发展,与其他金砖国家及其他发展中国家开展合作,这是重构国际地缘政治,打造一个权力关系更为平衡的世界的关键。2012年中国国家主席胡锦涛访问新德里时的表述极具家长式特色:“中国是发展中国家利益的维护者。”他还表示:

这些(发展中)国家是全球共同发展的重要组成部分,有利于世界经济更加平衡、国际关系更加合理、全球治理更加有效、世界和平更加持久。……金砖国家在合作中努力推动南南合作和南北对话,推动落实联合国千年发展目标、早日实现多哈回合谈判发展回合授权的目标、增加发展中国家在全球经济治理中的发言权,反对各种形式的保护主义。⁷

然而,现实更为复杂,而且是多层面的。中国是世界上为数不多的能够同时应付几支力量的国家之一。而且,尽管现在分析中国新一届政府的施政纲领尚为时过早,但显而易见,新一届政府希望巩固中国作为出口大国和军事大国的地位,同时也多少流露出愿意与美国改善关系的倾向(Pinheiro-Machado 2013)。

在过去很长一段时期,中美关系是對抗性的(Fairbank 1983)。不过,在考虑到两国之间发生直接冲突的可能的同时,许多研究者观察到了两国之间一丝和解的迹象,这可能标志着和平路线将得到推进(Friedberg 2005; Glosny 2010; Ikenberry 2008)。伊肯伯里(Ikenberry 2008)认为,中国的崛起未必会带来紧张局势、战争和冲突,虽然这些都是过去权力转移时呈现的特征;这种观点与许多人的预测相反。同时还需说明的是,我们不应简单、机械地将中国或是东方世界的崛起等同于美国或是西方世界的衰落。国际体系并非建立在单独一股势力的基础之

上,而是与由诸如七国集团等体系和国家构成的复杂权力架构相关联。因此,与美国及发展中国家进行沟通或结盟可能是中国的政策趋势,而且这样做可能直接影响到金砖国家在全球治理中成为新型权力集团的力量。

比如,中国愿意与国际体系中的霸权国家结盟的倾向在知识产权领域有所体现。知识产权是当今国际关系中一个重要的领域,为发达国家的保护主义政策所主导(Flynn 2013)。在过去很长一段时间内,中国一直倡导应该对发展中国家采取灵活的全球知识产权政策。三十多年来,中国一直抵制发达国家的做法,采取了以生产仿制品及廉价品为基础的发展模式,中国认为这种方式是后毛泽东时代实现经济发展的途径。而巴西则完全没有力量维护发展中国家应获得特殊对待的需求:当它被美国贸易代表列入重点观察名单后,巴西立即通过大力投资来摆脱这一境地,以避免外贸制裁。中国则一直属于美国贸易代表重点观察国家,但中国几乎没有采取任何行动来改变这种境地。只有当中国宣布采取新的发展模式,不再以生产廉价的制成品为基础,而是寻求成为一个在高科技创新和出口方面被认可的大国之后,这种境地才有所改变。相应地,对由欧美国家操控的全球执法权表示认可已成为一种趋势,这就要求中国与华盛顿方面、世界贸易组织及其关于知识产权的保护主义条约保持一致口径。中国的确也在这么做,但是是按照自己的方式在做(Pinheiro-Machado 2012)。

中国之所以能够遵循自己的意愿在国际贸易舞台上谈判磋商,与其丰富的出口产品有关。今天,中国已经成为巴西主要的贸易伙伴,取代了美国几十年来的霸主地位。中国的情况不同于巴西和俄罗斯这样的国家,后者依赖于出口大宗商品或自然资源,因而在金砖国家之间就形成了一种新型依赖关系。比如,中国大规模进军拉丁美洲和非洲市场,短期内可以刺激这些地区的经济发展,但是从长期来看,会抑制这些国家民族工业的发展,使得它们严重依赖于本国的原始资源(Gallagher 2008, 2011; Rocha 2002; Bull and Boas 2012)。然而,新兴市场国家之间双边贸易关系不仅是最大程度减小 2008 年经济危机的影响的根本,也是全球金融体系方面恢复的基础(Carmo and Pecequilo 2012)。毫无疑问,对于其他金砖国家而言,中国既是伙伴又是威胁。

综上所述,虽然中国与其他金砖国家之间的关系可能很脆弱,但本章所持的观点是,金砖国家实际上在稳步形成凝聚力,进而在国际体系中逐渐构建一个能够力推自己意图的新集团,而且中国在这一过程中的参与是推动这一进程的中坚力量。金砖国家的软肋主要为各国国内不稳定因素,甚至是与中国的关系,尽管这些问题尚未阻碍金砖国家的前进与发展,但它的确会限制其行动的范围和潜力。

三、金砖国家在 G20 中的作用：扩展还是取代全球秩序？

对于巴西、俄罗斯、印度、中国和南非而言，成为金砖国家的成员互相强化了它们作为发展中国家的身份。金砖国家的诞生反映出了 20 世纪末单边主义的特征，随着单边主义在新千年时代不断弱化，金砖国家应运而生。如果说世界体系的权力重构正在进行是不争的事实，那么还有一个问题需要解答：这种变化的程度到底有多大？一些研究者认为金砖国家近年来的合作对于改变全球治理十分重要，但是这种合作依然受到诸多限制，比如金砖国家之间的不均衡：

几乎没有证据表明中国和金砖集团其他国家正试图推翻现有的国际秩序。相反，中国不但已经接受和参与了现有的国际秩序，而且也在与其他大国合作改进现行体系的不足。尽管这种沟通尚处于早期阶段并且将十分困难，但是中国和其他金砖国家愿意在现有的国际体系下行事，而西方国家也对满足金砖国家的某些诉求持开放态度，这使得中国和其他正在崛起的国家试图推翻现有国际秩序的可能性变得更小（Glosny 2010：100；另见 Ikenberry 2008）。

正如前文所述，许多研究者一再断言，金砖国家尤其是中国并未威胁要“推翻现有秩序”；相反，它们在与现有秩序合作并且扩展现有秩序。这样，美国的霸权地位将或多或少直接或间接地得以维持。然而，尽管金砖国家集团的强大实际上受到诸多重大限制，但我们认为它们的抱负和行动范围依然是开放的，尤其是考虑到 2008 年全球经济危机爆发以来的事件。21 世纪，G20 是一个充满活力的舞台，新兴市场国家在这里找到了它们的声音，制定出了自己的行动计划，并且在国际体系中获得了代表（Baumann 2012；Ikenberry 2008；Carmo and Pecequilo 2012）。

2008 年，在全球经济危机期间召开的 G20 峰会展现了金砖国家之间的协调合作，金砖国家在 G20 中的影响力因此与日俱增。正如格洛斯尼（Glosny 2010）所指出的，起初的报告草案几乎没有提到新兴市场国家，然而，在巨大的压力下，情况发生了改变，新兴市场国家加入并扩大了金融稳定论坛。“中国和金砖集团其他国家认识到彼此交流意见有助于协调各方立场，并且在与西方大国的会议中尽可能放大谈判的筹码。”（Ibid.：113）

亦如卡莫等学者（Carmo and Pecequilo 2012）所指出，2008 年经济危机之所以导致既定秩序发生变化，国际权力重新分配，主要是由美国霸权的日渐衰落造成的。G20 被选作一个讨论和提出经济危机解决方案的舞台，人们普遍认为八国集团和布雷顿森林体系在解决经济危机面前无能为力。在这种情况下，中国在

G20 中的分量就颇值一提,因为中国凭借自身的外汇储蓄和外贸能力,在确定恢复全球经济增长的全球议程方面发挥了决定性作用。

新兴国家选择增强本国国内市场并推动外贸发展,减少本国经济、社会和政治上的漏洞。2008 年经济危机期间,俄罗斯是金砖国家中最脆弱的国家,而巴西、印度和中国则在接下来的几年里保持着骄人的经济增长率(其中中国和巴西实现了超常复苏,两国的经济增长率在 2010 年分别达到 10% 和 7.5%)。经济危机过后,较之于美欧和日本,金砖国家依然发展良好。2002—2012 年,金砖国家之间的贸易额由 267 亿美元增长到 2 761 亿美元,增长超过九倍。而在 2009—2012 年期间,就在经济和金融危机日益恶化时,金砖国家之间的贸易额几乎翻了一番,从 1 436 亿美元增长到 2 761 亿美元(Drummond 2014)。

发展中国家展示出了将经济危机的影响降至最小的能力。这也促进了金砖国家(当时尚不包括南非)之间的协调和联合;金砖国家联合起来成为国际谈判中为世界所瞩目的重要集团,增强了新兴市场国家在 G20 中的影响力,同时也推动了 G20 的发展(Carmo and Pecequilo 2012)。

2009 年金砖国家领导人首次峰会报告强调:

(1)我们强调,二十国集团领导人金融峰会在应对金融危机方面发挥了中心作用,峰会有助于促进各国在国际经济和金融领域的合作、政策协调和政治对话。(2)我们呼吁所有国家和相关国际组织积极落实 2009 年 4 月 2 日在伦敦召开的二十国集团领导人金融峰会共识。我们将在彼此之间并同其他伙伴开展密切合作,确保 2009 年 9 月在匹兹堡举行的二十国集团峰会在采取集体行动方面取得更多进展。我们期待 2009 年 6 月 24 日至 26 日在纽约举行的联合国“世界金融和经济危机及其对发展的影响高级别会议”取得成功。(3)我们承诺将推动国际金融机构改革,使其体现世界经济形势的变化。应提高新兴市场和发展中国家在国际金融机构中的发言权和代表性。国际金融机构负责人和高级领导层选举应遵循公开、透明、择优原则。我们强烈认为应建立一个稳定的、可预期的、更加多元化的国际货币体系。(4)我们确信,一个改革后的金融经济体系应包含以下原则:国际金融机构的决策和执行过程应民主、透明;坚实的法律基础;各国监管机构和国际标准制定机构活动互不抵触;加强风险管理和监管实践。(BRIC 2009; Carmo and Pecequilo 2012:319)

上文表明,2008 年的经济危机强化了金砖国家的认同感和自尊,就像金砖国家承认的那样,G20 为金砖国家提供了更大的行动空间。自 2009 年以来金砖国家之间的会晤进一步强调了上文第三条中的观点,即需要建立一个更加多元化的

国际货币体系。此外,上文也印证了鲍曼(Baumann)对金砖国家在 G20 中行动的分析,正如他指出的:“尽管金砖国家集团内部存在一些困难,但是它已经能够以相当统一的方式来应对国际辩论中所涉及的问题,尤其是那些关于发展空间以及缓解同时发生的失衡危机的问题。”(Baumann 2012:209)

尽管传言认为金砖国家目前增长疲软,特别是巴西经济增长滞缓,而且新兴市场国家整体上经济增长放缓,但 2012 年(新德里)和 2013 年(德班)的金砖国家领导人峰会仍从全球秩序的视角全力推出了一些影响巨大的计划。金砖国家已经宣布创立一个(以本国货币为基础的)货币基金和发展银行,以此来缓解内部和外部的危机,并对美元作为优选货币和储备货币的可靠性提出了怀疑。中国将向金砖国家货币基金出资 410 亿美元,巴西、印度和俄罗斯各出资 180 亿美元,南非将出资 50 亿美元,总计约 1 000 亿美元(Drummond 2014)。

金砖国家货币基金和发展银行的创立有望对国际秩序产生巨大影响,因为自 1944 年布雷顿森林协定签订以来,发达国家尤其是美国掌控着国际货币基金组织和世界银行,进而支配着国际体系。阿图罗·埃斯科巴(Arturo Escobar 2012)等学者认为,布雷顿森林体系导致了后殖民时代新的依赖关系,其标志就是金融从属关系和对过去常常被称为“第三世界”的控制。一个属于自己的发展银行表明:(1)在与发达国家决策相关的问题上可能拥有自主权;(2)G20 在国际谈判中的范围得到扩展;(3)调整国际权力平衡秩序;(4)有可能产生新的帝国和霸权集团,但其意图尚有待确定。

四、写在最后的思考

金砖各国国内面临着社会、政治和经济等诸多方面的挑战,同时也受到金砖集团内部竞争和不均衡的影响。但是,2008 年经济危机后,我们发现,金砖国家趋向于增强集团内的协调,奥尼尔(O'Neill)在 2001 年提出的模糊且非正式的概念因而更加富有凝聚力,逐渐成为正式的机制。G20 为新兴市场国家提供了一个增强其国际体系中的代表性的空间,而 G20 在不断壮大的同时,最终将削弱八国集团(G8)作为国际谈判重要舞台的地位,尽管这种影响目前仍然很轻微。

金砖国家推动了 G20 的发展,而 G20 又有利于全球金融体系的平衡和多元化。这直接意味着一个如上文所述的新的经济集团已经出现。在国际关系出现权力重新分配和多极化的时候,中国逐渐崛起成为一个新的大国。总而言之,我们可以看出,中国采取了多层次的外交政策,即寻求与美国和解(尽管也与美国激烈争夺市场份额)的同时,也在以集团(金砖国家和 G20)成员国的身份在国际体系中寻求更大的保护和合法性。

最后,学者间就中国和金砖集团是否威胁并将最终推翻现有国际秩序的观点迥异,相持不下。有人认为这是 21 世纪的权力重构,同时会扩展已有的国际秩序,也有人认为这将替代原有的权力集团。我们已经探讨过,认为这种辩论提出了一个伪命题。那种认为金砖国家将“威胁”或“推翻现有国际秩序”的观点充满了民族中心主义的逻辑,因此只有发达国家认为这种观点是成立的。从新兴国家的角度看,尽管受制于各国国情,但它们仍然不断加强协调,努力在国际谈判中争取更大的代表性。这种复杂的非线性运动在不断扩展着现有国际秩序,甚至有取而代之的趋势。但这背后有一个假设:国际秩序自身的扩展会引起一些变化,量变积累到一定程度时,就会替代当前的秩序。严重背离这一点的预测都是不切实际的臆断。只有未来才会揭示世界多极趋势的强度和程度,但中国无疑将在这个过程中发挥关键且决定性的作用。

注释

1. 依据为世界银行 2012 年数据。
2. 2012 年 GDP 数值,依据为世界银行数据。
3. 实际上,这只是显示出某个集团脆弱和转瞬即逝的特征,这种集团不能通过有效合作来采取联合行动,而且受制于短期经济指标的波动。
4. 比如,“The Bin BRICS, The Brazil Backlash,” *The Economist*, 2012 年 5 月 17 日,或者“Does Brazil deserve its ‘B’ for Bric?” CNN, 2013 年 6 月 11 日。
5. 参见“Krugman Says BRIC Really BIC”, *The Moscow Times*, 2011 年 9 月 11 日。
6. 参见 O’Neil, “China Only BRIC Country Currently Worthy of the Title”, *The Wall Street Journal*, 2013 年 8 月 23 日。
7. “BRIC is the Defender of the Developing World”,来自对时任中国国家主席胡锦涛的采访,载《印度教徒报》(2012 年 3 月 28 日)。

参考文献

- Baumann, R. (2012), *Os BRICS e o G20 Financeiro*, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Bull, B., and Boás, M. (2012), “Between Ruptures and Continuity: Modernisation, Dependency and the Evolution of Development Theory”, *Forum for Development Studies*, Vol.39, No.3, November, pp.319—336.
- Carmo, C. A., and Pecequillo, C.S.(2012). “The Dynamics of Crisis: Brazil, the BRICs and the G-20,”*OIKOS*(Rio de Janeiro), 11(2).
- Drummond, C.(2014), “BRICS preparam-se para ocupar espaço no poder mundial. Criação de ‘FMI’ e banco próprios aumentarão a influência do grupo de países”, *Carta Capital*,

28 May 2014.

- Fairbank, J.K.(1983), *The United States and China*, Harvard University Press.
- Flynn, Sean(2013), “What is Special 301?” Infojustice Online.
- Foucault, M.(2012), *The Archaeology of Knowledge*, Random House.
- Friedberg, A. L. (2005), “The Future of US-China Relations: Is Conflict Inevitable?” *International Security*, 30(2), pp.7—45.
- Gallagher, Kevin P. (2008), “Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas”, *New Political Economy* 13(1), pp.37—59.
- Gallagher, Kevin P.(2011), “Losing Control: Policy Space for Capital Controls in Trade and Investment Agreements,” *Development Policy Review*, 29(4), pp.387—413.
- Glosny, M.A.(2010), “China and the BRICs: A Real(but Limited) Partnership in a Unipolar World”, *Polity*, 42(1), pp.100—129.
- Ikenberry, G.J.(2008), “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?” *Foreign Affairs*, pp.23—37.
- O’Neill, J.(2001), *Building better global economic BRICs*, Goldman Sachs.
- Pinheiro-Machado, R.(2012), “Copied Goods and the Informal Economy in Brazil and China: Outlining a Comparison of Development Models”, *Vibrant: Virtual Brazilian Anthropology*, 9(1), pp.333—359.
- Pinheiro-Machado, R.(2013), “Xi, Obama e o sonho chinês”, *Zero Hora*, Caderno Cultura, 15 June.
- Rocha, G.M.(2002), “Neodespendencia en Brasil”, *New Left Review*(in Spanish), (16), pp.5—32.
- Sharma, R.(2012), “Broken BRICs: Why the rest stopped rising”, *Foreign Affairs*, 91, 8.
- Silvério, M.(2012), “BRICS: desigualdades sociais nos países emergentes”, *Observatório das Desigualdades(online)*, Lisbon, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES).
- “The Rise of the Rest”, *Foreign Affairs*, 10 January 2012.
- Wilson, D., and Purushothaman, R.(2003), *Dreaming with BRICs: the Path to 2050*(Vol.99), Goldman Sachs.

第十六章

金砖国家合作机制的转型

朱杰进

导论

金砖国家合作机制目前正经历着重要的转型,从一个“侧重经济治理、务虚为主”的“对话论坛”(dialogue forum)向“政治经济治理并重、务虚和务实相结合”的“全方位协调机制”(full-fledged mechanism)转型,沿着机制化建设的方向稳步前进,正在谈判建设中的金砖国家开发银行和外汇储备库等金融合作项目堪称推动金砖国家合作机制转型的重要抓手。但也正是因为这种机制转型,导致出现两种不同的“唱衰金砖”的观点。一种是“金砖褪色论”,认为金砖国家的合作走不远,这些国家差异性太大,没有“内部凝聚力”,是一块缺少“泥浆”的砖;机制化建设没有前途,金砖合作迟早会“褪色”甚至“破裂”。在金砖国家经济增长普遍放缓的背景下,这种观点更加盛行。另一种观点是“金砖威胁论”,认为金砖国家加强机制化建设的目的是为了对抗发达国家,颠覆自由主义这一传统的全球治理理念共识和价值基础,复兴过时的“重商主义”和“主权规范”(Zaki Laidi 2012),威胁到当前大多数国际合作的进程,客观上导致整个全球治理体系陷入举步维艰的境地。最典型的就是二十国集团(以下简称 G20)开始分裂成代表发达经济体的“七国集团”(G7)和代表新兴经济体的“金砖五国”(B5),全球治理体系实际上陷入“零国集团”(G0)的无序状态(伊恩·布雷默 2013)。

针对前一种观点,中国外交部长王毅指出,金砖国家德班峰会取得了积极成果,中方高度重视《德班行动计划》后续落实工作,把这些合作项目做好了,“金砖”就做实了,自然就会让金砖“褪色”等论调不攻自破。¹本章侧重分析第二种观点,在阐述金砖机制转型的基础上,从金砖国家在 G20 和全球治理体系中的作用,以

及金砖国家推动国际金融体系改革的案例实践出发,提出金砖国家合作的基本定位是“内谋发展、外促改革”,旨在对当前的全球治理体系进行“包容式改进”(inclusive change)。而“金砖威胁论”实际上反映出某些西方国家对全球治理结构改革的不相适应和本能抵制,是对金砖国家合作机制转型升级的一种误读。

具体来说,金砖合作机制正在经历着怎样的转型升级?应如何看待这场转型升级?转型升级后金砖国家合作的定位有没有发生变化?金砖国家是破坏 G20 机制和全球治理体系发展的“一股消极力量”吗?成立金砖国家开发银行和金砖外汇储备库的目的是为了对抗布雷顿森林体系吗?本章试图对这些问题进行分析。

一、 德班峰会与金砖合作机制转型

2013 年德班峰会是第一轮金砖国家峰会的收官之作。作为一个只有五年历史的新机制,金砖机制的发展确实面临很多新机遇,但也面临不少挑战,尤其是一些成员国对下一轮的金砖国家合作应该如何开展持有不同的看法,比如俄罗斯强调金砖国家应聚焦政治安全领域的合作²,而中国、印度、巴西、南非强调经济领域的合作同样重要,既包括五国在全球经济治理中的合作,也包括在五国之间开展务实的经济合作。经过艰苦的谈判,在中方的倡议之下,五国在德班峰会上最终达成了妥协和共识:“我们致力于逐步将金砖国家发展成为就全球经济和政治领域的诸多重大问题进行日常和长期协调的全方位机制。”³其中,“全球经济和政治领域的诸多重大问题”表明金砖合作的议题领域将“不局限在政治治理或经济治理的某一个领域”,而是“政治和经济治理并重”。“日常和长期协调”表明金砖合作的内容和时间点“不局限在 G20 峰会、联合国大会或金砖峰会等某一个特殊的时间点”,而是“日常和长期的”。换言之,金砖合作不仅要促进五国在重大国际和地区问题上的政策协调等务虚合作,还要在五国之间开展日常和长期的务实型合作。这实际上表明,金砖国家合作机制要从“对话论坛”向“全方位协调机制”转型,增加了政治合作与务实合作两个新的维度,换言之,金砖国家合作正在向着高水平机制化的方向迈进。从这个角度看,德班峰会对金砖机制的发展产生了历史性影响。⁴

正是在这样一个机制转型的大背景下,金砖国家积极加强机制化建设,目前已经形成一套全方位、多层次、宽领域的合作治理架构。其中,领导人峰会是最高层次、最为核心,对整个金砖合作发挥政治和战略引领的作用;其下是安全事务高级代表会议、外长会议、财长央行行长会议、贸易部长会议、农业部长会议、卫生部长会议、科技部长会议、教育部长会议、统计局会议、合作社会议、税务局长会

议、海关署长会议、竞争力会议、禁毒部门会议,发挥着务实合作的作用;再下是国有企业、反腐败、人口、科技、经贸、文化、农业、司法、城市化论坛等高官会和工作组会议,起到技术支撑的作用;以及智库理事会、工商理事会、友好城市暨地方政府论坛、智库论坛、工商论坛等其他合作机制,起到智力支持和夯实合作的社会民意基础的作用。

为了加速推动金砖国家从“对话论坛”向“全方位协调机制”的转型,扩大五国之间的“利益汇合点”,增强五国之间“务虚合作”的“物质基础”和“利益纽带”,中国国家主席习近平在德班峰会上提出推进金砖国家务实合作的“四大倡议”,即推动金砖国家建立“贸易领域的一体化大市场”、“金融领域的多层次大流通”、“基础设施领域的陆海空大联通”、“人文领域的大交流”。这些倡议反映出中国新一代领导人对未来一段时期如何推进金砖国家合作的战略规划,在峰会上引起其他国家领导人的高度重视和热烈反应。⁵

而为了进一步落实这四大合作倡议,金砖国家目前已经通过贸易部长会议达成《金砖国家贸易投资合作框架》,以推进金砖国家贸易投资大市场的建设;通过财长、央行行长会议来推进金砖国家开发银行和外汇储备库建设,以实现金砖国家金融大流通和基础设施大联通的目标;通过友好城市暨地方政府论坛、工商论坛、智库论坛来推动实现金砖国家人文大交流的目标。也正是通过这些机制创新,金砖国家合作开始进入加速前进的“快车道”。但与此同时不容忽视的是,金砖合作的快速发展也引起一些西方国家,尤其是欧美大国的广泛质疑,认为金砖国家的“加速结盟”将会导致国际体系进一步分裂,给目前已经陷入困境的 G20 和全球治理体系造成威胁和冲击(Dani Rodrik 2013)。

二、金砖国家在 G20 和全球治理体系中的合作定位

金砖合作机制转型带来的后果和影响是什么?是否会对 G20 和全球治理体系产生“副作用”?实际上,无论是从金砖国家合作的机制框架还是从金砖国家合作的主要议题来看,金砖合作的快速发展与机制转型都将对 G20 和全球治理体系起到有效的促进作用。2008 年国际金融危机催生了 G20 峰会机制和金砖峰会机制,前者是发达经济体与新兴经济体共同参与的全球经济治理核心机制与“国际经济合作首要平台”⁶,后者是新兴经济体在全球经济治理中加强政策协调的合作平台。而这两个平台之间一直是以相互促进、相互加强的方式在互动(Vadim Lukov 2013)。

从机制框架来看,在合作目标上,金砖国家合作是新形势下发展中大国在多边框架内开展“南南合作”的新平台⁷,是对发达国家与发展中国家之间“南北合

作”的有效“补充”而非“替代”，其目标是推动国际关系的民主化和提升全球治理的有效性。金砖三亚峰会指出：“致力于和平、安全、发展、合作的宏伟目标和强烈的共同意愿使我们拥有近 30 亿人口的 5 个国家从不同的大洲走到一起。金砖国家着眼于为人类社会发展以及建设一个更加平等和公正 (more equitably and fair) 的世界做出重要贡献。”“我们坚信，金砖国家和其他新兴国家在维护世界和平、安全和稳定，推动全球经济增长，加强多边主义，促进国际关系民主化方面发挥了重要作用。”⁸在合作方式上，金砖国家强调合作要循序渐进、积极务实和开放透明，遵循开放、团结和互助的基本原则，并突出“包容性”和“非对抗性”两大特征。在合作渠道上，金砖国家强调要更大程度地发挥 G20 和联合国等具有较强代表性及合法性的全球治理机制的作用，支持 G20 在“后危机时代”的全球经济治理中发挥核心引领作用，支持联合国在应对全球性挑战和威胁方面发挥中心作用。在合作内容上，金砖国家强调要积极推动成员国落实在 G20 峰会和联合国会议上所达成的各项协议和共识，尤其是协助发展中国家获得执行这些协议和政策承诺的手段和条件。

从宏观经济政策协调的合作议题来看，金砖国家积极参与为应对国际金融危机和危机后推动全球经济复苏而开展的国际宏观经济政策协调。在应对国际金融危机上，金砖国家普遍采取了宽松的货币政策和积极的财政政策，分别出台了各自的巨额经济刺激计划；在推动全球经济复苏上，美国强调危机后世界经济要平衡增长，减少巨额逆差；欧盟强调要绿色增长，可持续增长，重点应对气候变化；金砖国家提出世界经济尚未完全复苏，强劲增长仍是经济增长的基础，最终在 G20 框架内形成了促进世界经济“强劲、可持续、平衡增长”的总体框架。在框架的执行手段上，美欧强调要对成员国进行监督和约束，主张建立强制性的相互评估机制。金砖国家提出，发展中国家与发达国家处在不同的经济发展阶段，需要更大的政策自主性和独立性，强调相互评估必须以一种建设性和非约束性的方式进行，不能打压发展中国家的发展空间，最终推动 G20 形成一套由成员国主导的宏观经济政策相互评估机制和“参考性指南”（黄薇、韩剑 2012）。可见，金砖国家并没有直接反对发达国家的全球治理主张，而是在不断从发展中国家的视角出发，提出一些更加多元、更具包容性的政策主张来进一步丰富和完善宏观经济政策协调的全球治理议程（杨力、李蕊 2011）。

从国际金融监管的议题来看，金砖国家在 G20 框架下推动国际金融监管在机构与规则两个层面获得长足的发展，打破了发达国家垄断国际金融监管的不合理局面以及其推行的“金融市场自我监管”的神话。在机构层面，金砖国家在 G20 伦敦峰会上推动“金融稳定论坛”（Financial Stability Forum）升级成为“金融稳定理

事会”(Financial Stability Board, FSB),成员构成由发达国家主导的“十国集团”扩展到包括新兴国家在内的所有 G20 成员国,并参与制定了《金融稳定理事会章程》作为制度运作的法律基础,增强了对所有金融中心的监管。在规则层面,为加强对欧美大银行的监管,金砖国家促使达成了旨在提高银行核心一级资本充足率的《巴塞尔协议Ⅲ》,推动 G20 发布了《降低全球系统重要性金融机构道德风险》(G-SIFI)的报告,并首次将对冲基金、影子银行、场外衍生产品、信用评级机构纳入金融监管的范围,通过这一系列的机构和规则创新,逐步颠覆了美英等金融市场发达国家所一直推崇的“金融自由放任主义”(laissez-faire)。

从贸易议题来看,金砖国家通过 G20 机制推动达成在短期内不采取新的贸易保护主义措施的政策承诺,在长期内维护世界贸易组织(以下简称 WTO)这一全球唯一的多边贸易体制的权威性。相对于深陷危机的发达国家,金砖国家在危机中扮演了全球经济增长火车头的角色,率先从危机中复苏,但与此同时,金砖国家尤其是中国也是全球贸易保护主义的最大受害国。为防止危机中各国采取以邻为壑的贸易短视政策,金砖国家通过 G20 机制先后两次达成不采取贸易保护主义措施的政策承诺,一次是 2008 年的华盛顿峰会,承诺期限为 2008 年至 2013 年底,另一次是 2013 年的圣彼得堡峰会,承诺期限为 2014 年至 2016 年底。除了在短期内不采取新的贸易保护主义措施外,针对发达国家推出跨太平洋伙伴关系协议(简称 TPP)、跨大西洋贸易与投资伙伴协议(简称 TTIP)等排他性贸易协定在一定程度上将损害 WTO 的权威性,金砖国家坚决维护 WTO 这一全球多边贸易体制在推动贸易自由化中的核心地位,推动 2013 年底在巴厘岛召开的第九届贸易部长级会议达成 WTO 成立 18 年来首份多边贸易协定,使多哈回合谈判和 WTO 机制本身都获得了新的发展机遇。

从发展议题来看,金砖国家大力提升发展议程在 G20 全球治理体系中的地位,推动 G20 达成“首尔发展共识”和《跨年度行动计划》以及《圣彼得堡发展展望》等新的发展理念和政策规划(约翰·柯顿 2013)。金砖国家提出,全球经济的失衡最主要的表现是南北发展的不平衡,从根本上说,没有广大发展中国家的充分发展就谈不上世界的真正发展,没有最不发达国家的脱贫致富就谈不上世界的持久繁荣。发达国家与发展中国家之间应该建立更加平等、均衡的“新型全球发展伙伴关系”,应促进发达国家与发展中国家的相互理解、相互协调,避免走相互指责、公开对立的老路,从宏观和战略高度推动解决全球发展问题(叶玉 2013)。

而对于如何才能推动全球发展,金砖国家在 G20 框架内提出了与发达国家既有区别又相互包容的政策共识。发达国家主要推崇的是华盛顿共识,即开放市场、放松政府管制、强化财政纪律、减少公共开支、实施税制改革、汇率市场化、利

率市场化、贸易自由化、私有化、法治化等原则。为落实这些原则,发达国家还通过掌控的国际货币基金组织(IMF)和世界银行的贷款以及经济发展与合作组织(OECD)的发展援助,来强行推动发展中国家通过“结构调整计划”以实施这些理念。与之不同的是,金砖国家推动形成的更具包容性的G20“首尔发展共识”主要包括经济增长优先、发展伙伴关系、关注系统重要性问题、私人部门参与、互补性、结果导向等6项原则,以及基础设施建设、教育、私营部门投资和创造就业、贸易、金融包容性、弹性增长、粮食安全、国内资源动员、知识分享等9根实施支柱。可以看出,金砖国家更强调发展的伙伴关系,强调平等性,突出每个国家都有权选择适合本国国情的发展道路,同时在各 国之间积极创造良好的互帮互助氛围和发展伙伴关系,这实际上是这些国家自身发展经验的总结,对于丰富和完善全球发展治理的理念和模式具有重要的补充意义(黄超 2013)。

总的来看,作为新兴市场和发展中国家的代表,金砖国家之间的合作反映了和平、发展、合作、共赢的时代潮流,有利于促进世界经济更加平衡、全球经济治理更加完善,国际关系更加民主化(张海冰 2010)。金砖国家始终把自身和发展中国家的利益放在首位,同时不与发达国家对抗,强调“做加法不做减法”、“不触动体制内守成集团的核心利益”(苏长和 2013)。也正是在这个意义上,我们可以将金砖国家合作的定位概括成“内谋发展、外促改革”,寻求对现有全球治理体系进行“包容式改进”。那么,随着金砖机制的转型升级,金砖合作的定位是否发生了变化?正在谈判建设中的金砖开发银行和外汇储备库仍然是“内谋发展、外促改革”的“包容式改进”吗?抑或是寻求“威胁对抗布雷顿森林体系”?

三、案例分析:金砖国家与国际金融体系改革

1. 金砖国家的改革诉求

相比之前的金砖国家合作,金砖开发银行和金砖外汇储备库的建设是金砖国家推动国际金融体系改革的一项“实质性举措”,也是“做实金砖”、促进金砖合作机制转型的一个重要抓手,因此引起了国际社会的广泛关注,甚至是“质疑”,一时间,“金砖威胁论”愈演愈烈(Alexander Joe 2013)。

实际上,2008年国际金融危机暴露出全球金融体系存在严重缺陷,国际金融治理改革势在必行。为什么金砖国家“合力推动”国际金融体系改革会引起如此大的“质疑”?金砖国家究竟想要一个什么样的国际金融治理体系?胡锦涛主席在2009年出席金砖国家领导人叶卡捷琳堡峰会时强调,各国应推动建立公平、公正、包容、有序的国际金融体系,增加发展中国家在国际金融机构中的发言权和代表性,增强国际金融体系的有效性。具体来看,IMF应加大对国际金融市场特别

是短期资本流动和金融创新风险的监督和预警,在维护国际金融稳定方面发挥更大作用;世界银行应该作出更大努力,帮助发展中国家适应经济全球化和实现联合国千年发展目标。峰会达成的《叶卡捷琳堡联合声明》指出:“一个改革后的国际金融体系应包含以下原则:决策和执行过程民主透明;具有坚实的法律基础;各国监管标准与国际监管标准保持一致;加强风险管理和和监管实践。”与此同时,“我们应承诺推动国际金融机构改革,使其体现世界经济格局的变化。提高新兴经济体和发展中国家在国际金融机构中的发言权和代表性”⁹。

2010年金砖领导人巴西利亚峰会进一步指出:“由于金砖国家的贡献,G20向IMF进行了大幅增资,我们支持在‘平等分担’的原则基础上,向国际复兴开发银行、国际金融公司增加资本,以使多边开发银行向发展中国家提供更强劲、更灵活、更快捷、更以客户为导向的支持。尽管前景良好,我们依然任重道远,世界需要一个经过改革、更加稳健的国际金融体系,使全球经济能够更有效地预防和抵御未来危机的冲击。”与此同时,金砖国家也明确发出必须加快布雷顿森林体系改革步伐的警告,我们也认为,IMF和世界银行应尽快实现改革,解决其合法性不足的问题。国际社会必须推动改革产生我们预期的结果,否则有关国际机构将面临出局的风险¹⁰。

2011年金砖国家三亚峰会呼吁各方积极落实G20确定的IMF份额与治理改革方案,重申国际金融治理机构应反映世界经济格局的变化,增加新兴经济体的发言权和代表性;同时,IMF应更加关注当前新兴经济体面临的跨境资本大进大出的风险,促进全球金融市场稳定和健康发展。¹¹

2012年金砖国家德里峰会对IMF份额与治理改革进展缓慢表示关切,迫切需要在2012年IMF和世界银行年会前落实2010年份额与治理改革方案,2013年1月前全面审查份额公式,并于2014年1月前完成第15轮份额总检查。峰会强调只有所有成员真正切实落实2010年改革方案,目前增加IMF借贷能力的工作才可能取得成功。金砖国家将与国际社会一道,保障IMF在完善治理和合法性的同时能够及时动员充足资源。在当前环境下,金砖国家迫切认识到要加强新兴经济体和发展中国家的发展融资,为此呼吁世界银行更加重视资金动员和满足发展融资需要,同时减少贷款成本,创新贷款工具¹²。

但令人遗憾的是,尽管2010年在G20框架内金砖国家与发达国家就IMF改革达成了历史性协议,发达国家承诺向新兴市场国家和发展中国家转让IMF的6%份额和执董会两个席位¹³;金砖国家也多次对IMF进行了增资,例如,2012年G20墨西哥峰会期间,中国对IMF增资430亿美元,俄罗斯、印度、巴西各增资100亿美元,南非增资20亿美元。但迄今为止,IMF的改革承诺仍停留在纸面

上,发达国家一再拖延承诺的落实。正是在这种背景下,金砖国家一方面继续积极推进 G20 框架内 IMF 和世界银行的改革进程,另一方面也通过金砖国家开发银行和外汇储备库的建设来补充上述机构的一些不足。¹⁴

2. 金砖国家开发银行

2012 年 3 月 29 日,金砖国家领导人在印度德里举行的第四次峰会上表示:“我们探讨了建立一个新的开发银行的可能性,以为金砖国家和其他发展中国家基础设施和可持续发展项目筹集资金,并作为对现有多边和区域金融机构促进全球增长和发展的补充。我们指示财长们审查该倡议的可能性和可行性。”¹⁵ 2013 年 3 月 27 日,金砖国家领导人在《德班宣言》中指出:“由于长期融资和外国直接投资不足,尤其是资本市场投资不足,发展中国家面临基础设施建设的挑战。这限制了全球总需求。金砖国家合作推动更有效利用全球金融资源,可以为解决上述问题作出积极贡献。根据财长们的报告,我们满意地看到建立一个新的开发银行是可能和可行的。我们同意建立该银行,银行的初始资本应该是实质性和充足的,以便有效开展基础设施融资。”¹⁶ 可见,建立金砖国家开发银行的目的是为了动员资金以弥补发展中国家基础设施建设资金的不足,以对现有多边开发银行(如世界银行、亚洲开发银行等)起到“补充”作用。

根据非洲开发银行的报告,非洲大陆目前只有三分之一的农村人口享有公路,不到 40% 的人口可以使用电力,大约 5% 的农田可以得到灌溉,34% 的人口可以得到医疗服务,65% 的人口可以获得干净的饮用水。到 2020 年以前,非洲中低收入国家基础设施建设的资金需求每年大约是 930 亿美元(Kaberuka 2011)。亚洲开发银行也提出,亚洲基础设施建设每年的资金缺口是 8 000 亿美元(Chin 2014)。南非总统祖马强调,未来五年金砖国家基础设施建设的资金缺口是 4.5 万亿美元(Smith 2013)。

代表发展中国家利益的二十四国集团(G24)提出,发展中国家每年的基础设施资金缺口是 1.5 万亿美元,而投资的资金只有 8 000 亿美元左右,其中大部分资金是来自公共部门的投资,大约 2 500 亿美元来自私人部门的投资(Battacharya and Romani 2013)。2008 年全球金融危机爆发后,来自私人部门的基础设施投资资金更是迅速下降。

世界银行和其他多边开发银行(Multilateral Development Banks, MDB)的融资能力受到明显的限制,尤其是发达国家担心扩大银行的融资能力会导致银行的治理结构发生变化,从而会稀释自己在其中的投票权和话语权。

从这个角度看,成立金砖国家开发银行或者南南银行非常“有必要”,因为当发展中国家需要贷款时,在现行的国际金融体系中,总是会“遇到各式各样的问

题”。而金砖国家开发银行将会成为全球第一家不是由发达国家牵头成立的国际性金融机构,这种完全由新兴经济体“当家作主”的银行,无疑将与某些发达国家主导的国际金融组织“东西有别、区分对待”的潜规则形成巨大反差。

不容忽视的是,金砖国家开发银行的正式成立也面临着不小的挑战,各国有着不同的利益盘算。对印度而言,金砖国家开发银行将会成为一个新的基础设施融资渠道,这对它具有十分重要的意义。印度一直依赖世界银行的贷款来支持本国的基础设施建设,但目前印度从世界银行可获得的资金越来越少,因此对于建立金砖国家开发银行抱有很高的期望值。对巴西而言,金砖国家开发银行对于本国基础设施融资将会起到重要的补充作用。巴西国家开发银行行长卢西亚诺·库蒂尼奥(Luciano Coutinho)指出,巴西在2013年投资300亿雷亚尔于基础设施建设,虽然比上年增长了22.5%,但相对于实际需求来说,仍然有相当的缺口。¹⁷对南非而言,金砖国家开发银行将会覆盖整个非洲大陆的基础设施建设。南非自己的国家开发银行由于资金有限,已经逐步将重点放在了南非国内的基础设施建设上。根据南共同体的计划,到2017年,南部非洲基础设施融资的缺口是200亿南非兰特,而其中只有35亿兰特可以通过公私伙伴关系的方式筹得资金。因此,南非希望金砖国家开发银行对非洲尤其是南部非洲的基础设施建设提供更多的资金。而对于俄罗斯来说,金砖国家开发银行更多的是用来制衡西方主导的国际金融机构的战略工具,通过增加金砖国家内部的贸易和投资规模,有利于构建一个独立于西方的国际经济体系。对于中国来说,金砖国家开发银行可以将巨额的外汇储备投入到实体经济当中,化解国内过剩的基础设施建设产能,从而进一步夯实中国与广大发展中国家的经济联系和政治合作的基础。

3. 金砖国家外汇储备库

比2012年3月建立金砖国家开发银行的倡议稍晚,2012年6月,金砖国家领导人在墨西哥G20峰会期间举行非正式会晤,首次提出要财长和央行行长们探索设立金砖国家外汇储备库(“应急储备安排”)的可能性。2013年3月27日,金砖国家领导人德班峰会明确表示:“建立一个‘自我管理’的应急储备安排具有积极预防效果,将帮助金砖国家应对短期流动性压力,提供相互支持,并进一步加强金融稳定。这也将作为一道额外的防线,为补充现有国际外汇储备安排、加强全球金融安全网作出贡献。我们认为在符合各自国内法律和具有适当安全保证的条件下,建立一个初始规模为1000亿美元的应急储备安排是可能和共同期待的。”¹⁸G20圣彼得堡峰会期间,金砖国家领导人明确外汇储备库初始规模1000亿美元中各成员国的出资比例,其中中国410亿美元,为最大的股东,巴西、俄罗斯、印度各为180亿美元,南非为50亿美元。¹⁹

金砖国家外汇储备库属于“自我管理”性质,即由金砖各国的央行分别划出一定数量的外汇储备建立共同的储备基金,再由该储备基金签署协议委托各成员国在非危机时期分别管理各自的出资,在危机发生时集中用于短期资金救助。因此,金砖国家外汇储备库实为金砖国家将于危机时期相互帮助的出资承诺,而不必实际出资,本质上类似于“多边货币互换协议”。发生金融危机时,危机国按约定汇率用本币购买外汇储备库的可用额度,约定时期结束时再赎回本币。虽然外汇储备库初始规模并不大,但对金砖各成员国维护金融稳定来说仍具有十分重要的意义,其实质是实现了金砖各成员国之间的共同担保,有利于遏制投机者的恶意炒作行为,平抑资本市场波动,防范金融风险。外汇储备库并不一定以得到使用方为成功,其存在本身便是一个威慑和防御。

相比金砖国家开发银行的谈判,金砖国家外汇储备库的进展显得更加顺利,但目前仍有一些遗留问题。例如,金砖国家在什么情况下、可以何种条件申请使用外汇储备库的信贷额度?信贷期限和信贷成本如何?又比如,金砖国家虽然一再强调,外汇储备库是一道“增加的防线”,会补充现有的国际外汇储备安排和全球金融安全网,但实际上,外汇储备库仍有可能与国际货币基金组织产生潜在的冲突,尤其是在要不要附加严格的贷款条件等方面,因此,如何处理好与IMF的关系,也是金砖国家外汇储备库下一步建设需要解决的问题。

值得注意的是,虽然金砖国家开发银行和外汇储备库的建设并不是为了挑战布雷顿森林体系,但客观上也会对IMF和世界银行的改革起到一个良性促进的作用。IMF正对贷款工具进行改革,以使其反应更为灵敏和更能适合发展中国家的需要。IMF引入了预防性的“灵活信贷额度”(Flexible Credit Line, FCL)和“预防性和流动性额度”(Precautionary and Liquidity Line, PLL)。所谓预防性,实际是IMF为相关成员国提供的一种流动性担保,指获得审批的签约国可选择不实际提款但保留该权利。FCL对申请国进行事前资格审查(ex-ante conditionality),只有具有“非常强劲的经济基本面和政策记录”方能获得相关合同,具体参照标准包括申请国的外部收支与市场准入状况、财政政策、货币政策、金融部门标准与监管及数据充足情况等五项指标。FCL无事后条件性要求(ex-post conditionality),即成员国一旦获得资格许可,可直接提款,不以实施一定的政策改革为条件。巴西官员马塞尔·比亚托(Marcel Biato)表示,IMF贷款政策的这种变化,能够保证脆弱国家有机会抵抗影响经济稳定性的不可预知的风险(陈宗翼、阎述良2013)。世界银行也已经在外力的推动下,不断对其低效的贷款政策进行改革,发起了环境和社会保障政策评审程序。新任行长金墉号召世界银行由“知识银行”(knowledge bank)向“解决方案银行”(problem-solving bank)转型,包括精简

程序、减少项目准备时间等方面。这表明了最大多边开发银行由“程序导向”向“结果导向”、“理论导向”向“实践导向”的务实转变(叶玉、徐赟 2013)。

总体上看,金砖国家对国际金融体系的改革仍属于“包容式改进”,并不谋求推翻布雷顿森林体系,而是希望它能够加速改革,更好地反映世界经济格局的变化,更有效地履行各自的职能。金砖国家开发银行的建立将会弥补世界银行在满足发展中国家基础设施投融资需求上的不足,金砖国家外汇储备库的建立也能够为国际金融市场增加一道新的“安全防线”。当然,不可否认的是,金砖国家开发银行和外汇储备库的建立也会给世界银行和国际货币基金组织带来一定的压力,但只要发达国家和新兴国家通过 G20 的平台,能真正以一种“包容互鉴、合作共赢”的精神来共同参与全球经济治理,那么压力就会变成新的合作动力。

结论

金砖合作机制从“对话论坛”向“全方位协调机制”的转型,既给金砖国家合作开辟了更加广阔的空间,也给金砖国家机制化建设的进程提出了新的挑战。一方面,从“侧重经济治理”转向“政治经济治理并重”,要求五国不仅在经济治理上能够达成共识,还要在政治治理和世界新秩序的构建上找到更多的共同点,这对于政治制度和政治理念存在较大差异的五国来说,不啻是一个不小的挑战。具体来说,目前与金砖合作机制并存的还有两个重要的新兴大国合作机制:IBSA 机制(印度、巴西、南非)和中俄印机制,如何整合这三个机制,真正实现中、俄、印、巴、南这金砖五国能在“全球经济和政治领域诸多重大问题上”有效协调仍然任重道远。²⁰

另一方面,从“务虚合作为主”转向“务虚和务实合作相结合”,要求五国不仅能在国际事务中协调立场,还要将这种合作延伸到各自国内,这也是个不小的挑战。德班峰会提出的构建“贸易大市场、金融大流通、基础设施大联通、人文大交流”的务实合作目标,目前进展落实状况并不均衡,就反映了这一点。比如,要实现贸易投资大市场的目标,首先需要调整的就是各自形成的对欧美市场的“深度依赖”和国内的产业结构,这对于金砖五国来说只能算是长期的目标,不可能“一蹴而就”。

当然,作为 21 世纪新形势下发展中大国之间“内谋发展、外促改革”的“南南合作”新平台,金砖国家合作反映出来的是国际政治经济格局大调整、大变革的“世界大势”,其合作动力和趋势是不可阻挡的,正如《金砖德班峰会领导人宣言》所说:“支撑现行全球治理架构的有关国际机构是在当年国际版图面临非常不同的挑战和机遇的情况下缔造的。由于全球经济正在重塑,我们致力于通过加强

互补和各自经济力量,探索实现更加公平发展、更具包容性增长的新模式和方式。”²¹

注释

1. 参见中国外交部网站:http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1081860.shtml。
2. 例如,俄罗斯总理梅德韦杰夫曾指出,金砖国家之间的合作是俄罗斯一项长期的外交政策,目标是促进世界向多极化方向发展,以体现国家之间平等和法治的原则高于一切。
3. 《金砖德班峰会宣言》第2条。
4. 虽然德班峰会是金砖合作机制转型的一个分水岭,但实际上这个转型进程在德班峰会之前就已经有所表现。比如,关于务实合作,早在2011年的三亚峰会,金砖国家就提出,“我们致力于巩固金砖国家的合作,并将进一步形成其自身议程”,表明金砖国家准备不仅在G20、联合国内协调政策立场,还要开展彼此间的务实合作。2012年德里峰会上,金砖国家发布了第一份《金砖国家经济研究报告》和最新版的《金砖国家联合统计手册》。关于政治合作,2011年叙利亚战争爆发后,针对西方可能对叙利亚开展的军事干预,金砖国家副外长在莫斯科召开会议,强调叙利亚危机唯一可以接受的解决方案是在阿盟倡议规定的各方参与下,考虑所有叙利亚人民的合理诉求,立即展开包容性政治谈判,同时避免任何不符合《联合国宪章》的对叙利亚事务的外部军事干预。
5. 值得注意的是,中国共产党十八大报告把金砖国家与联合国、G20、上海合作组织并列,作为我国参与全球治理的战略平台。习近平就任国家主席后参加的首场重大多边外交活动就是在南非德班举行的金砖国家领导人峰会,这足以显示出中国新一代领导人对金砖国家合作的重视。
6. 《G20匹兹堡峰会宣言》,参见<http://www.g20.utoronto.ca/2009/2009communique0925.html>。
7. 作为发展中国家帮助发展中国家共同发展的事业(“穷帮穷”),南南合作强调要尊重合作国的主权和领土完整,不干涉别国内政,不以援助作为条件,构建平等互利的发展伙伴关系等。
8. 《金砖三亚峰会宣言》第3条、第5条。
9. 《金砖叶卡捷琳堡峰会联合声明》第3—4条。
10. 《金砖巴西利亚峰会联合声明》第9—11条。
11. 《金砖三亚峰会宣言》第15—16条。
12. 《金砖德里峰会宣言》第9条、第11条。
13. 按照该改革方案,美国在IMF的份额将从17.69%下降到17.4%,仍然拥有一票否决的权力,发达经济体总体份额将从57.9%下降到55.3%,中国的份额将从3.72%上升到6.39%,新兴经济体和发展中国家的总体份额将从42.1%上升到44.7%。改革前,IMF前十位的份额持有国是美国、日本、德国、法国、英国、中国、意大利、沙特、加拿大和俄罗斯;改革后,前十位的份额持有国是美国、日本、中国、德国、法国、英国、意大利、印

- 度、俄罗斯和巴西。
14. 中国财政部副部长史耀斌将它概括为“两条腿走路”的战略：“我们在稳步推进与现有国际金融组织合作的同时，要坚持两条腿走路，以我为主推动组建和完善新的多边机构（主要包括金砖银行、亚洲基础设施投资银行、上海合作组织银行），向着建设性参与国际经济治理迈出新步伐。”参见史耀斌：《转变观念、推动创新，开创与国际金融组织合作新局面》，财政部国际司网站，http://gjs.mof.gov.cn/pindaoliebiao/ldjh/201404/t20140402_1062837.html。
 15. 《金砖德里峰会宣言》第 13 条。
 16. 《金砖德班峰会宣言》第 9 条。
 17. <http://en.mercopress.com/2013/08/22/a-sustainable-exchange-rate-for-brazil-is-2-2-to-3-5-reais-to-the-us-dollar>.
 18. 《金砖德班峰会宣言》第 10 条。
 19. BRICS Leaders meet ahead of the G20 Summit in St.Petersburg, Sept 5, 2013, <http://www.g20.org/news/20130905/782407860.html>.
 20. 值得关注的是，当前的乌克兰危机及其产生的国际政治外溢效应，正对金砖国家的政治合作产生着越来越大的影响。2014 年 3 月 24 日，西方七国发表了一份措辞激烈的《七国集团海牙声明》，宣布要“暂停”俄罗斯八国集团成员国的资格，理由是俄罗斯已经偏离了西方国家共享的“理念和责任”。而就在同一天，金砖五国外长也发表了一份《金砖五国外长海牙声明》，强调金砖国家共享的理念是“和平、安全、发展与合作以及建设一个更加平等和公正的世界”。在这种背景下，坚持金砖国家合作“包容式改进”的基本定位就显得更加重要。3 月 27 日，金砖国家在联合国大会关于乌克兰问题的投票中，也取得了高度的一致，除俄罗斯投反对票外，中国、印度、巴西、南非都投了弃权票。参见《七国集团海牙声明》，http://www.g8.utoronto.ca/summit/2014brussels/hague_140324.html；《金砖五国外长海牙声明》<http://www.brics.utoronto.ca/docs/140324-hague.html>。
 21. 《金砖德班峰会宣言》第 2 条。

参考文献

- 陈宗翼、阎述良(2013):《重构布雷顿森林体系:为中国崛起创造空间》,载张建新主编:《国际体系变革与新型大国关系》,上海人民出版社,第 191 页。
- 黄超(2013):《全球援助治理的机制与模式》,载《阿拉伯世界研究》第 3 期,第 29—39 页。
- 黄薇、韩剑(2012):《G20 参考性指南:治理全球经济失衡的第一步》,载《金融评论》第 1 期,第 38—48 页。
- 苏长和(2013):《中国道路视野下的国际体系建设》,载《红旗文摘》第 2 期,第 13—15 页。
- 杨力、李蕊(2011):《当议后危机时代宏观经济政策的国际协调》,载《国际观察》第 1 期,第 71—76 页。
- 叶玉(2013):《中国与多边发展体系:从受援者到贡献者》,载《国际展望》第 3 期,第 45—62 页。

- 叶玉、徐赟(2013):《金砖开发银行与应急储备安排:进展、问题与前景》,工作论文,未发表。
- 伊恩·布雷默(2013):《零国集团时代:谁是新世界格局中赢家和输家》,孙建中译,新华出版社。
- 约翰·柯顿(2013):《G20 与全球发展治理》,载《国际观察》第4期,第13—19页。
- 张海冰(2010):《二十国集团机制化的趋势及影响》,载《世界经济研究》第9期,第8—12页。
- Battacharya, Amar and Romani, Mattia(2013), “Meeting the Infrastructure Challenge: The Case for the New Development Bank,” prepared for the G24 Technical Committee Meeting, Washington D.C, March 21.
- Chin, Gregory(2014), “The BRICS-Led Development Bank,” *Global Policy*, Vol.28, No.2, p.8.
- Joe, Alexander(2013), “Watch Out, World Bank: Here Comes the BRICS Bank,” *AP with Reuters*, 27 March, <http://www.cnn.com/id/100596232>. Kathleen Caulderwood, “BRICS are Making their own Development Bank, But it is not going to be so simple,” <http://www.ibtimes.com/brics-are-making-their-own-development-bank-its-not-going-be-simple-1557617>.
- Kaberuka, Donald (2011), “Boosting Infrastructure Investments in Africa,” *World Economics*, Vol.12, No.2, pp.7—24.
- Laidi, Zaki(2012), “BRICS: Sovereignty Power and Weakness,” *International Politics*, Vol.49, No.5, pp.614—632.
- Lukov, Vadim(2013), “The BRICS group as a crucial locomotive of G20 development,” <http://www.brics.utoronto.ca/newsdesk/BRICS-2013.pdf>.
- Nye, Joseph (2013), “BRICS without Mortar,” <http://www.project-syndicate.org/commentary/why-brics-will-not-work-by-joseph-nye>.
- Rodrik, Dani(2013), “what the world needs from the BRICS,” APR 10, <http://www.project-syndicate.org/commentary/why-brics-will-not-work-by-dani-rodrik>.
- Smith, David (2013), “BRICS Eye Infrastructure Funding Through New Development Bank,” *The Guardian*, March 28.

作者简介

贺平,复旦大学国际问题研究院、金砖国家研究中心,副教授,上海

江时学,中国社会科学院欧洲问题研究所副所长,教授,北京

刘宗义,上海国际问题研究院世界经济研究所助理研究员、博士,上海

宋国友,复旦大学美国研究中心副主任、教授,上海

叶玉,上海国际问题研究院世界经济研究所副研究员、博士,上海

张海冰,上海国际问题研究院世界经济研究所所长、研究员,上海

朱杰进,复旦大学国际关系与公共事务学院、金砖国家研究中心副教授,上海

查晓刚,上海国际问题研究院世界经济研究所金融贸易研究室主任、博士,
上海

周宇,上海社会科学院世界经济研究所,博士生导师、研究员,上海

巴里·卡林,国际治理创新中心高级研究员,不列颠哥伦比亚

B.L.潘迪特,印度德里大学德里经济学院经济系教授,新德里

冈瑟·施纳贝尔,德国莱比锡大学经济管理学院经济政策与国际经济专业教
授,莱比锡

高宥恩,德国波鸿大学东亚政治系主任,波鸿

黑里贝特·迪特尔,德国国际事务研究所(柏林)高级研究员,泽佩林大学客
座教授,博登湖

罗萨娜·皮涅罗-马沙多,英国牛津大学人类发展学讲师,牛津

朴成勳,韩国高丽大学国际研究生学院教授,首尔

斯蒂芬妮·格里菲思-琼斯,美国哥伦比亚大学“政策对话倡议”金融市场项
目总监,纽约

亚当·赫尔施,华盛顿特区美国进步中心高级经济师,华盛顿特区

图书在版编目(CIP)数据

中国与二十国集团:新兴市场国家与全球经济治理/
陈东晓,(德)史丽娜主编.—上海:上海人民出版社,
2015

ISBN 978-7-208-12669-5

I. ①中… II. ①陈… ②史… III. ①国际经济合作
组织-研究 IV. ①F116

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 265587 号

责任编辑 史美林

封面装帧 人马艺术设计·储平

中国与二十国集团

——新兴市场国家与全球经济治理

陈东晓 [德]史丽娜 主编

张海冰 [德]罗仁昌 副主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 14.5 插页 4 字数 255,000

2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12669-5/D·2590

定价 38.00 元