

# 国际经济秩序改革：中国想要什么？

黄益平 党伟华 王 姣

## 一 引言

现有的国际经济体系最初建立于 20 世纪 40 年代中期，包含了三个关键特征：首先，美国是设计和执行国际经济规则的强力领导者；其次，无论是在布雷顿森林体系（The Bretton Woods System, BWS）瓦解之前还是之后，美元都是国际货币体系的基石；最后，三个国际组织，即国际货币基金组织（IMF）、世界银行（WB）和世界贸易组织（WTO）各司其职，负责具体维持这一秩序的运行。

在过去半个多世纪里，现有的体系帮助世界经济得到了稳步增长，但近年来，改革现有国际经济秩序的声音却越来越大，特别是近期出现的两个重要事件，愈发强化了这种改革需求：一方面，新兴市场国家的经济力量不断得到提高，使这些国家在国际经济政策制定上不断提高其地位，使其角色从舞台边缘走向中心的需求。另一方面，美国次贷危机的发生，使得人们对美国和美元在未来国际体系中的角色发生疑问。

同时，现行体系主要是由美国为主的发达国家设计的，其宗旨是推动自由贸易、自由投资、自由市场并强调市场纪律。但至少次贷危机显示了美国经济的一些问题，从而使经济学家对货币政策的有效性提出了一些疑问。尽管对于下一步将要发生的事情各方各抒己见，但仍存在一个基本共识，即现行的体系需要作出一些改变，来适应新的全球经济和市场状况。

与 60 余年前建立时相比，今天的世界经济格局已经有了显著的变化。

第二次世界大战之后，大量发展中国家的经济面临崩溃，并承受着深重和广泛的贫穷，它们需要从国际组织或者发达国家处接受财政援助和政策建议来减缓贫困。从而这些国家对国际经济规则的设计和执​​行贡献甚少。

然而，新兴市场经济体今天已经是世界经济舞台上的重要角色：在世界上最大的 20 个经济体中，超过一半都是新兴市场国家。一个具体的例子是，所谓“金砖五国”，即巴西、俄罗斯、印度、中国和南非，合计占到全世界 42% 的人口和 18% 的 GDP。事实上，很多新兴经济体也已经开始通过二十国集团（G20）峰会等组织对世界经济事务施加影响。因此，发达经济体和新兴市场经济体合作起来改变某些国际经济规则，正当其时。

如果基于市场交易测算，当下中国已是世界第二大经济体，并有可能在基于购买力平价测算的 GDP 上于 2013 年超越美国（Feenstra 等，2011），因此中国看起来有机会在国际经济秩序的转型中扮演重要角色。中国的国际经济影响，特别是在劳动力密集型产品、原材料、大宗商品和外汇等国际市场已经得到了显著提高。

本章将集中讨论在参与这一国际改革时中国的行为特征和性质。一个批判性的问题是：中国想要什么？我们尝试着理解中国在一些关键领域，包括全球治理转型、国际组织重组和国际货币体系改革等领域的处境，并在此理解基础上回答这一问题。但必须说明的是，这只是我们基于官方立场的解读，而不是官方立场本身。

我们的主要看法可以被归结成如下几点：第一，中国需要的是对国际经济秩序的改革，而不是革命。中国面对的基本情况是，大型经济体各自对世界经济产生了显著影响，从而形成一个多极世界，但多极世界中的各极认可一些一致的经济原则，如自由的贸易和投资，并对于与其他主要经济合作并建设一个“和谐世界”（Hu，2007）保持兴趣。这时，我们想要做的仅仅是改变一些迫切需求变革的规则来改进整个经济体系，而不是放弃这个体系。

第二，中国倾向于选择 G20 作为处理国际经济议题并将自身利益长期化的载体，而这一载体也是效率与代表性的最好平衡。一方面，中美关系在中国的​​国际经济关系中或许是一块基石，但中国还没有准备好与美国正式地、机制性地作为两国集团（G2）坐到一起讨论全球经济事务。另一方面，尽管中国努力推动金砖国家组织的合作和协调，但这只是一种协调几个主要

新兴市场国家间政策立场的平台，而不是与 G20 分庭抗礼的国际组织。

第三，中国对于推动任何使新兴国家权益提高的国际经济组织改革，包括 IMF 和世界银行的改革都不遗余力：在对中国经济改革作出了重要贡献之后，这些组织也需要作出改变来反映国际经济的最新形势。例如对于 IMF，发展中国家应该获得更多的投票权并放弃欧洲人担任 IMF 总裁的传统、取消美国的一票否决权并将政策更多地倾向于新兴市场经济体。

第四，中国支持国际货币体系的改革，但力图使美元不突然崩溃，国际储备体系的转型看起来会是一个长期过程。中国、美国和其他主要经济体需要协同合作来保证美元地位的平稳变化，而这对提供一个稳定的全球经济环境来说是至关重要的。中国同样对于人民币国际化有兴趣，这或许可以使人民币最终变成多元储备系统的一部分。

第五，作为一个负责任的大国，中国同样需要继续对自身经济推进改革以保证维持一个开放、公平和有效率的国际经济秩序。在诸如经济再平衡、多哈回合谈判和气候变化问题等一些全球议题上，中国可以承担起领导责任，而国内政策的制定则需要考虑到其他国家的反应。对自身而言，通过引入市场化的利率和汇率、降低国家对经济活动的干预等措施也可以使中国在市场经济的道路上走得更远。

## 二 改变中的国际经济秩序：革命还是改革？

在国际事务中“韬光养晦”是中国领导人邓小平当年提出的策略，然而近期出现了一些对这个策略的不同解释。一些人将这看成一个已成为历史的政策，其作用是配合 1978 年由阶级斗争转向经济建设的国内政策，而在国际事务政策上由对抗转向合作。但也有人将其解释为是为经济发展争取时间。

国家主席胡锦涛在 2007 年 10 月提出了“……愿同世界各国一道推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界”（Hu, 2007）。这明确地表达了合作是中国的长期政策方针。2010 年 12 月，国务委员戴秉国发表了文章，进一步明确叙述了中国在国际事务中的长期政策（Dai, 2010）。文中他特别驳斥了中国的强大将导致中国称霸的说法。换句话说，中国希望在现有框架中发展。这一原则同时适用于对外政策领域以及经济合作领域。

但是麻烦在于，根据许多国际专家的观察，中国并未清楚表达官方的立场：中国的期望或者中国在国际经济体系改革中想要获得什么。中国人民银行（PBOC）行长周小川在 2009 年早些时候，提出了一个可能的主要期望，即变革 IMF 的特别提款权（SRD）。即使是这一提议，也被认为是学术探索而不是具体的政策建议。

中国对于未来国际经济体系的愿景的缺乏，增加了改革过程的不确定性。一些因素也许能够解释中国缺乏蓝图性的愿景的原因：中国的政策制定者在自己的经济改革中采用“摸着石头过河”的策略。鉴于早年中央计划经济的严重失败，这些政策制定者大概对于“蓝图”不再抱有信心。毕竟，经济体系不是机器或者生物体，改革者需要根据新的经济环境经常地调整政策策略。中国政府在 1970 年代开始经济改革时并未制定蓝图，并在接下来的改革中获得了成功，所以也许选择没有蓝图是最理想的政策策略。

更重要的原因是，中国作为全球经济中的新兴力量，国际经济体系改革问题对于中国的学者和官员来说都是新的主题。最近中国出现了一些关于国际经济体系未来方向的讨论，其中一些认为维持现状符合中国的最佳利益；同时另一小部分相信中国改变世界秩序的时机到来了。鉴于中国内部的不同意见，中国领导人需要时间审时度势并表达官方立场。

随着中国在全球经济力量（Global Economic Power）中迅速成长，对于民族主义情绪增长的担心也出现了。民族主义情绪的出现与中国在次贷危机中的稳定的宏观经济表现是一致的。一些学者开始认为中国应该对美国说“不”。这一建议本身可能并未成为一个重要的问题，但其言下之意是，中国在过去的半个世纪里受到了美国霸权的威胁，现在是偿还的时候了。这样的想法是值得担忧的，因为它主张对抗的国际经济关系。

Dai（2010）的文章及时明确地驳斥了中国可能挑战现存世界格局的说法。实际上，大多数中国的政策制定者承认中国是现存国际经济体系的一个主要受益者。离开了开放和有利的外部环境，中国在过去三十年里不可能取得如此快速的经济增长。来自 IMF 和世界银行的政策建议也帮助中国避免了一些重要的政策错误，尽管这些建议并不总是被完全采纳。现存体系的一些关键特征的延续，包括自由贸易和资本自由流通，是中国和整个世界的最佳利益所在。

中国和国际经济中现存的其他力量之间存在紧张关系并不意外。第一种

紧张关系与现存力量和新兴力量之间的潜在矛盾有关。由于中国在未来十或二十年有可能超越美国成为世界上最大的经济体，双方对于彼此意图的怀疑普遍存在。尤其是从历史上看，当世界领导地位由一个国家向另一个国家过渡时，往往会通过战争解决。虽然这种怀疑尚未导致中美之间的实际矛盾，但也不可避免地造成了国际经济体系合作中的困难。

第二种紧张关系与意识形态的性质有关。遗憾的是大部分西方世界仍然把中国作为典型的共产主义国家来看待。这种观念在全球金融危机后加深了，因为在应对危机的过程中，国家以及国有企业（SOEs）获得了更多的经济活动的权利。因此许多国内外专家对于中国经济改革未来的发展方向感到困惑，尤其是中国究竟会进一步深化市场取向的改革，还是会反向回到国有控制的经济。这些变化同样会削弱中国与世界的其他国家之间的相互信任。

第三种紧张关系与理想经济体系有关，这在先进的市场经济体和新兴市场经济体之间是比较典型的。大多数先进的市场经济体信奉有限的国家干预经济活动的自由市场体系，尽管欧洲对这一信念的坚持在程度上比美国弱一些。在过去的十年中，大部分新兴市场经济体都采用了市场取向的改革并取得了显著的经济增长。但大多数新兴市场经济体依然对完全开放市场保持警惕，包括完全开放资本账户，特别是对于短期资本流动的开放。

这些潜在的紧张关系需要通过在双边、地区以及国际的层面上采取不同的措施来谨慎处理。其中许多紧张关系能够通过增进相互了解，深化合作关系来缓解。在一个全球化的世界经济中，中国的崛起并不以美国或世界其他的主要经济体为代价：以过去三十年作为证据可以看到这并不是一个零和博弈。中国愿与美国一起为现有体系提供推力，并且由中国或其他新兴市场经济体提出的任何改革现有体系的积极建议也同样有可能是美国的利益所在。

此外，当中国继续改革而变得更加全球化，同时世界更加多极化时，中国和其他主要经济力量之间的分歧可能会随着时间的推移削弱。最近，IMF允许资本控制措施的临时使用的决定，就是分歧削弱的一个例子。

中国要求改变国际经济体系，一方面因为这个体系已经不再能够反映世界经济的真实状况，另一方面也因为这个体系不再是最可信或最有效率的安排，例如，美元地位的削弱。最终的原因，是现有的体系在某些领域是不公平的，例如，美国和欧洲国家在一些国际经济组织中占有主导地位。新兴经

济体作为一个整体迫切需要改革来增强其在国际经济决策中的发言权。在全球金融市场上出现的一系列复杂的金融产品安排等国际经济制度，也应当能够更好地反映新的经济和市场情况。同时，世界也需要一个能够支持全球经济持续稳定增长的新的国际储备系统。

中国要求改革的最终目的是使新的经济体系更具代表性，更公平，更有效率以及更可持续。中国并未打算完全重建现有体系，对于发展一个并行于现行的竞争性的体系并无兴趣。发展中国家，包括中国，在世界经济体系多极化的过程中，对于重要的国际经济决策应当具有更大的影响力。

### 三 国际经济治理：两国集团（G2），七国集团（G7），还是二十国集团（G20）？

构建于战后时期的主要的国际框架是以联合国组织为中心的，该组织代表了超过 200 个成员国家，也是最民主的国际组织。布雷顿森林体系有两个主要的经济机构来管理国际经济事务：一是 IMF，负责宏观经济的监控和金融的稳定；二是世界银行，致力于发展中国家的脱贫和经济发展。与这两个机构并行的还有世界贸易组织，协助维持国际商品和服务贸易中的法律和秩序。

所有这些机构都在战后时期促进世界经济发展中发挥了重要的作用，但同时它们也有一些严重的不足之处。由于这些机构主要依靠共识来运作，所以往往难以快速作出决定。例如，联合国安理会的五个常任理事国——美国、英国、法国、苏联和中国，都具有否决权并且在一些重要决定上往往彼此意见不一致。这一情况在冷战时期尤其明显。

七国集团（G7）是美国及其主要盟友针对这种不利状况而成立的。美国、英国、德国、法国、日本、意大利和加拿大形成了一个在联合国/布雷顿森林体系以外的新的集团，来决定重要的全球经济和政治议题。这些国家具有共同的利益所在，它们都是工业化经济体和民主国家，它们都是使美国在全球事务中具领导地位的强有力的政治支持力量。

显然，七国集团有合法性的问题，因为它并不是由多国约定而形成的（在柏林墙倒塌后苏联的加入使七国集团扩展为八国集团）。这也是为什么这个集团常常被称作“富国”俱乐部。但相当长的时间里，这样的代表性

并未对七国集团造成任何实际的问题，毕竟，具有世界一半以上 GDP 的七国集团能够单方面作出重要决定。这些决定反过来又会对世界经济发展方向产生重大影响，而这些决定未必与其他国家的利益相一致。其他经济体无论是否采纳七国集团的决定，它们的重要性都被边缘化了。

著名的“广场协议”就是单边协议的一个很好的例子。1985 年 9 月 22 日，法国、西德、日本、美国 and 英国政府在纽约广场饭店签署了一项协议，以解决全球经济失衡问题。这项协议要求主要的顺差国，日本和西德，升值其货币并扩大财政支出；主要的逆差国，美国和英国，贬值其货币并缩减财政支出。这项协议奏效了，至少暂时地减少了不平衡。

但“广场协议”是否是一个好的协议是另一个问题。现在看来，这个协议专注于短期的货币和财政政策，而并未从根源上解决不平衡的问题。不平衡问题在接下来的几十年里又一次出现在所有这些主要的经济体中，并对于今天全球所面临的不平衡问题有所贡献。

在过去的几十年中，随着新兴市场经济体，特别是中国的快速成长，不论是七国集团或八国集团都不再是国际政策制定的合适机制。如七国集团今天再制定另一个广场协议，在解决全球不平衡问题上其作用将更加有限。

以购买力平价（PPP）为基础，世界银行估计 2009 年中国的人均 GDP 为 6828 美元（国际美元），而不是官方统计的 3744 美元。但是，根据 PWT（The Penn World Tables）项目，由于高估了价格水平，世界银行的购买力平价收入数据仍低估了大约 20% 的中国收入。调整了这一低估后，中国将在 2013 年取代美国成为世界上最大的经济体（Feenstra 等，2011）。

中国经济的崛起，从根本上改变了世界经济结构。发达国家在全球经济中占统治地位的情况已经成为过去。这也是最近有学者提出美国和中国组成一个两国集团（G2）来处理世界事务的背景（Bergsten 等，2008；Zoellick 和 Lin，2009）。两国集团是应对世界经济变化的一个创新想法，美国和中国分别代表工业经济体和新兴经济体来共同领导，听起来当然也更加适合新的世界经济现实。

但可能由于以下几个原因，中国领导层对于这一提议的反应相当负面。第一，虽然中国已经成为世界第二大经济体，但主要由于其庞大的人口数量，中国仍然是一个中低收入的国家。在国际货币基金组织所涵盖的 180 个国家中，中国的人均 GDP 排名第 95，因此中国仍然远离世界经济的前沿。

中国绝非世界经济的领导者。换句话说，经济的基本面并不支持中国与美国在世界经济中共同坐头把交椅。

第二，在世界上，中国并未获得成为两国集团中的一方的必要支持。在过去的几十年，中国一直视自己为发展中国家中的一员，然而，在过去的十几年，中国和其他发展中国家的利益发生了显著分歧。中国在与其它新兴经济体分享共同利益的同时，例如金砖五国（BRICS）和东盟 10 + 3（ASEAN + 3）的合作，中国在发展中国家中并不希望明确自己的领导地位，与此相比，美国在发达经济体中有明确的领导地位。在事实上与美国同坐头把交椅在一定程度上可能削弱中国与其他新兴市场经济体的同盟关系。

第三，中国自己集中面临着许多全球性的问题，如气候变化和全球性失衡。两国集团机制可能使中国成为全球紧张局势的焦点。对中国来说建立多边框架将更加有利，既利于实现沟通的目的，也利于这些问题的最终解决。

第四，中国并未准备好成为世界经济秩序的主要缔造者，中国还在学习现有的规则。一些政策制定者抱怨中国没有充足的人才储备，能够去参与国际经济谈判。而政治上的约束使得中国参与国际秩序制定时更加困难。例如，中国的谈判者在国际论坛上与其他合作者达成协议时往往不具有足够的自主权。简言之，中国并未具有制度上的能力来成为一个与美国一道规则缔造者。

以上所述当然不是说中美之间的双边关系不重要，相反的，世界上最大的工业经济体与最大的发展中国家的对话与合作，对于解决国际重要的经济议题是至关重要的。中美伙伴关系可能是最重要的双边关系，不仅对于中国来说是这样，对于世界来说也是这样。这样定期进行战略经济对话（S&ED）的伙伴关系在解决双边议题时是一个好的榜样。

综上所述，中国政府偏好二十国集团机制来作为国际经济治理的办法。二十国集团原本是 1999 年在东亚金融危机后，作为一个部长级论坛在德国成立的。2008 年底，全球金融危机达到顶点，美国总统布什在华盛顿召开了二十国集团会议，来讨论对抗危机和衰退的行动计划方案，由此开启了一年两次峰会的做法，目前这一峰会已经成为有力的经济决策机构。二十国集团峰会在控制金融风险、支持经济复苏和改革金融监管体系方面取得了重要进步。

和七国集团一样，二十国集团也同样有合法性问题，因为这 20 个国家并不是由其他国家选出的。但是如澳大利亚前总理陆克文所说，二十国集团



是效率和代表性之间的最好的折中办法。二十国集团成员中包括 11 个发展中国家。同时，二十国集团的成员国家的经济和人口占世界总数的 80% 以上，因此二十国集团能够作出对世界经济趋势具有显著影响的决定。

除了发展中的二十国集团，金砖四国也成了国际事务中的一个重要集团。2009 年 4 月 16 日，巴西、俄罗斯、印度和中国的领导人在俄罗斯举行了首届金砖四国峰会，来探讨一些经济议题。两年后，南非总统受邀参加了在中国三亚举行的金砖五国（BRICS）峰会。与会领导人达成了广泛共识，包括支持全球货币储备体系的改革，推进贸易和投资自由化，并促进彼此之间的经济合作。目前尚不清楚金砖组织是否最终会演变成为类似七国集团或者二十国集团的具有紧密结构的国际组织，但它有可能成为二十国集团内部的重要力量，来帮助发展中国家成员协调政策立场。

#### 四 国际货币基金组织（IMF）改革：投票权， 高层管理人员和否决权

虽然二十国集团峰会已经成为国际经济的有力决策机制，但其仍然不是正规的国际组织。要成为永久和稳定的经济机构，二十国集团至少需要在两个领域进一步发展。一个是二十国集团峰会的日常运营管理，另一个是二十国集团决定的执行和后续管理。为了达到这些目标，二十国集团应当成立一个常设秘书处，它可以利用现有的国际机构，比如 IMF，来实施重要的政策决议，如金融监管、货币政策和宏观经济监测。

但这些国际组织目前的形式并不适合执行这种任务。以 IMF 为例，该组织与许多国家，尤其是受到金融危机冲击的国家的关系并不融洽。在东亚金融危机中，IMF 向受到危机影响的国家提供援助，主要是印度尼西亚、韩国和泰国，但这些援助附带了严格的政策条件，要求被援助国紧缩财政政策，提高利率，关闭薄弱的金融机构。这些措施可能会进一步加重这些经济体的衰退。

因此，这些政策也影响了一些亚洲决策制定者对于 IMF 的宝贵信心和信任。从此以后，一些亚洲领导者对于在 IMF 中扮演国际角色不再感兴趣。当讨论亚洲区域货币和金融合作的议题时，一些官员明确表示他们将支持任何与 IMF 无关的提议。另一个例子发生在全球金融危机中，2008 年底，当

韩国需要外部流动性支持时，向美联储寻求了帮助而不是 IMF。这些情况极大地削弱了 IMF 作为全球最终借款人的角色。

这些关于 IMF 的不愉快的经验可以部分被该组织顽固的传统经济观念所反映：即使是在金融危机时期，为了防止道德风险的出现，坚持市场纪律也是至关重要的，对有问题的金融机构不加关闭，会鼓励未来对风险的过度承担。但这些行动加剧了危机期间金融系统和宏观经济的不稳定性。好在 IMF 的政策取向已经开始了转变。美国次贷危机期间，财政部对大型金融机构注入了资本，以防止系统性风险的快速扩散。

与此同时，这些国际组织存在一些更深层次的问题：它们被美国或其他发达国家所占据，从而其政策建议时常以发达经济体的经验为样本，而部分政策显然不符合发展中国家的情况，并造成了严重后果。例如，IMF 一般不鼓励限制任何跨境资本流动，然而大部分发展中国家的金融监管和机构的水平，还没有健壮到可以承受剧烈的短期资本进出。这其实是为什么很多发展中国家在过去二三十年中频繁遭遇金融危机的原因之一。

发展中国家通常对于大部分国际经济组织中的决策影响甚微。以 SDR 为例，每个国家在 IMF 的 SDR 份额是由 GDP（50%）、开放度（30%）、经济自由程度（15%）和国际储备（5%）的加权平均数决定的，这种算法显然偏向于发达国家。美国获得了 17% 的总投票权，从而使其在 IMF 有最终拍板的权利。

近年来，随着新兴市场经济体的成长，SDR 份额的分布显得越发不公平，西方国家的经济实力被过度代表。在全球金融危机之前，金砖国家合计占全球 40% 的人口和 15% 的 GDP，但投票权只占 12%。更重要的是，在 IMF 的 180 个会员中，至少三分之二是发展中国家，但在 IMF 的政策制定中毫无发言权。

不过，好消息是发达国家已经同意了逐渐进行 IMF 改革。最近一次改革将 6% 的投票权从欧洲国家转移到了新兴市场国家，在此之后，中国在美国、日本之后成为第三大投票权持有国，而巴西、中国、印度和俄罗斯均位列 IMF 前十大成员之中。

不过，对于很多发展中国家 IMF 的改革远未结束。在最近一次 SDR 份额分配中，新兴市场经济的代表份额仍然远被低估。而在 IMF 的 24 个执行董事中，欧洲仍然占据了其中 4 个：英国、意大利、德国和法国。很多亚洲

国家认为欧洲国家至少应该放弃其中的两个，而金砖国家和其他发展中国家的投票权也应该被大幅增加，以实现它们对于该组织决策过程的影响。

其次，现行的惯例仍是只有美国人能被提名为世界银行行长，而欧洲人占据 IMF 总裁的位置，这种不公平且具有歧视性的惯例是毫无道理的。作为国际组织，无论是世界银行还是 IMF 都不应该允许只有某些特定国籍的人才能被提拔到最高职位上。选择过程应该更加专注于候选人本身，而不是他们的国籍。

最后，美国不愿意放弃其在 IMF 事实上的一票否决权。这会导致两个后果：一方面，IMF 作为一个国际组织仍然处于美国的掌控下；另一方面，美国在所有成员中具有最强的政策能力。然而，上次次贷危机揭示了美国金融系统和其经济政策的重要问题，同时很多发展中国家对美国后来不负责任的经济政策，包括量化宽松（QE）政策和其溢出效果作出了批评。即使美国仍然是 IMF 最重要的成员，将最后决定权交给它也很难让人继续放心。

伴随 IMF 的治理结构改革，发展中国家和发达国家成员应该开始协作制定规则和政策。例如，IMF 应该开始对所有包括美国在内的主要经济体作无一例外的宏观经济发展和金融风险监测，也同样应该考虑将 SDR 篮子扩大至包含一些可能的新兴市场国家货币的议题。此外，还应该检查限制条款，以求在支持经济稳定和防范道德风险上取得平衡。

IMF 在国际经济秩序的演化中有扮演重要角色的可能性，其潜在职能包括宏观经济监督、金融监管、全球流动性管理和全球中央银行的某些功能。然而所有这些职能，都取决于 IMF 能否实现本身的成功转型，特别是在代表性、治理结构和政策路径上。而这一转型的重要部分，即是认识到新兴市场经济相对于发达经济日益上升的重要性。

## 五 国际储备体系：美元、SDR 还是人民币？

自从第二次世界大战以后，美元就一直扮演着国际经济体系基石的角色。1944 年建立的布雷顿森林体系包括两个盯住：美元盯住黄金，其他货币盯住美元。1971 年，由于美元增长超过黄金使尼克松总统宣布美元与黄金脱钩导致了布雷顿森林体系的崩溃。在此之后，尽管大多数货币逐渐采用了浮动汇率制，但美元仍然是最重要的国际储备货币。

国际社会对美元的信心开始出现动摇始于 20 世纪 90 年代晚期美国经济不断扩大的双逆差的出现。21 世纪初，美国经常账户赤字持续扩大导致其负债加速积累。很多专家认为，这是美联储宽松货币政策维持低利率并鼓励投资和消费的结果（Eichengreen, 2009）。一些人也将这一问题归结为所谓特里芬两难：对国际储备货币即美元的大幅需求，只能通过美国运行增加的经常账户逆差的方式得以实现，而这反过来伤害了投资者对美元的信心（Yu, 2009）。

这也正是为什么很多专家不断呼吁多元化国际储备货币，使来自全世界特别是亚洲国家的政府和央行发行的货币加入进来的原因。来自 IMF 的数据显示，次贷危机前的 10 年间美元占全球外汇储备中的比重降低了接近 10 个百分点。一些专家担心，竞争性的出售美元的结果会是一次美元危机，但美元危机并未发生。事实上，在次贷危机的危急时刻，美元甚至出现升值，因为投资者仍然视美国经济为不确定时刻的避风港。现在的问题是，看起来美元并不会很快完全退出。周小川关于将 IMF 的 SDR 转变为一个超主权的储备货币的提议是对这一问题的一个回应（Zhou, 2009）。周提出了一些具体步骤，包括扩大 SDR 的构成篮子，建立 SDR 和其他主要国际货币的官方汇率，在一些国际交易上推广 SDR 的使用并发行以 SDR 计价的资产等。随后，以 Joseph Stiglitz 教授为主席的联合国关于金融和货币改革的专家委员会也提出了一个类似的创造超主权储备货币的计划（UN Commission, 2009）。

全球储备货币天然具有其国际职能和国内政策需要两个目标的冲突，而创造一种超主权货币是调和这一冲突的一个聪明的想法。这个想法最早可以回溯到凯恩斯那里（Zhou, 2009），而 SDR 也成为 G20 会议上国际货币体系改革方面的重要议题。SDR 的角色至少可以扩展到储备投资和流动性管理等方面，但作为第一步，包含有美元、欧元、英镑和日元的货币篮子需要被扩充到包含更多新兴市场经济体的货币。然而，由于上次调整在 2010 年完成，下次货币篮子的调整只能在 2015 年进行。

中国人民银行副行长、国家外汇管理局局长易纲最近提出了一个扩大 SDR 影响的方案，即创造一个影子 SDR（Yi, 2011）。IMF 对一种货币是否被包含在 SDR 篮子里面有两个标准：全球贸易中该种货币的占比和全球金融交易中该种货币的份额。以此衡量，中国提议 IMF 在 2011 年创立的影

子 SDR 包含了额外的金砖国家货币，这样就可以计算出影子 SDR 指数或其汇率并不断对权重加以调整。到 2015 年，IMF 就可以正式将这些新兴市场经济的货币包含到 SDR 篮子中去。

但即使创造一种超主权货币的提议最终成功了，看起来也不会是一朝一夕能完成的。这要求建立一个全球中央银行并使各个国家放弃自己的货币主权，在可预见的将来这如果不是不可能的，也是极端困难的。

因此，最有可能发生的事情是一个多元储备体系的出现。一方面，美元不能再像过去半个世纪一样垄断全球金融市场；另一方面，也不存在一个已经成熟了的、马上可获得的替代品。从而美元可能仍会作为世界上最重要的储备货币之一继续存在，但其影响力可能会逐步下降。同时，类似欧元等其他货币，会扮演更重要的角色（Huang, 2010）。

某种程度上，上面提到的看法已经在发生了。过去 10 年间，国际外汇市场上的欧元资产比重稳步增长，而美元资产份额下降。但一个重要的问题是，多元储备货币中是否可以有空间容纳新兴市场国家的货币。考虑到这些经济的迅速崛起，难道不应该让它们，特别是金砖国家的货币占有一席之地吗？

人民币的国际角色是一个无论在国内还是海外都被热烈讨论的问题。例如，2011 年 4 月在南京召开的 G20 国际货币体系会议上，大多数来自 G20 国家的官员同意人民币应该进入 SDR 篮子。争执不下的是，这种进入是否应该以资本项目可兑换和汇率自由化为前提。

人民币国际化的日程在全球金融危机期后不断地被提起，这至少可以看做是一种对美元地位不断下降的事实的反应。自 2008 年中期后，中国人民银行明显减小了人民币汇率的浮动区间，但加大了对人民币国际化的推动力度。人民币汇率形成机制的系统性改革始于 1994 年的官方汇率与调剂汇率并轨，并在接下来至亚洲金融危机的时间里，人民币缓慢升值。在跨过了亚洲金融危机和全球金融危机的扰乱后，2010 年 6 月 19 日人民币恢复了有管理的浮动。但总体而言，汇率水平仍然缺乏弹性，并且以巨额经常账户顺差和快速积累的外汇储备来看，仍可能被低估。

1996 年 12 月，中国人民银行向 IMF 宣布实现了经常项目可兑换，而资本项目可兑换却由于各种突发危机被反复推迟。尽管如此，推进资本项目自由化的脚步并未停下，包括了批准合格境外投资者（QFII）和合格境内投

资者 (QDII)、与邻国贸易中使用人民币作为结算货币及香港人民币离岸市场的建立。事实上,一些国家的中央银行,包括泰国和俄罗斯,已经开始持有人民币作为其储备资产。

但人民币国际化仍然任重道远。中国人民银行至今还在对外汇市场进行高强度干预,跨境资本流动,特别是外向直接投资、债务融资和股权投资受到严格控制。最重要的是,要认识到人民币是否能成为国际储备货币,取决于国际市场的需求,而非中国当局的推动。

中国清楚地看到了国际货币体系改革的必要性,并大力扶持人民币国际化。但最符合中国和其他国家利益的,是国际货币体系的平稳改革。具体而言,中国、美国和其他主要经济需要协同保证一个稳定的美元。毕竟美元仍然是中国对外经济活动中最重要的货币,并在中国超过 3 万亿美元的外汇储备中占了约 60%。

## 六 中国的需求、角色和责任

我们通过回答与中国在国际经济秩序改革中处境相关的三个问题来总结这一章:中国需要什么?中国能提供什么?中国自身的责任又是什么?

中国需要什么?

中国需要能够反映新的世界经济现实,特别是新兴市场经济越来越重要这一现实的国际经济秩序改革。同时,中国同样想要保留现有经济秩序中支持过去几十年来全球经济发展的种种因素,特别是对自由贸易、资本流动和全球化的推动。中国是现有国际秩序的主要受益人之一并热衷于改进它,而对建立一个全新的秩序取代现有安排并不感兴趣,但新的国际经济秩序需要赋予新兴市场经济更大的影响力和决策权。

G20 可能是对效率和代表性作出最佳平衡的程序,并得到了中国的支持。G7 或者 G8 作为所谓“富国俱乐部”的安排已经成为过去,而中美双边关系是有价值的,但中国并不打算在国际经济事务中作出 G2 框架的制度性安排。

国际组织需要承担更多的全球性责任,例如宏观经济监察、金融监管和全球流动性管理。但是在此之前也需要对它们本身作出改革来更好地体现代表性、效率和公平,即这些组织的治理结构上需要反映新兴市场国家的重要

性，且国际经济规则的制定需要考虑更多发展中国家的实际情况。

全球储备系统是另一个急需改革的领域。中国官方最近提出了一个影子 SDR，由包括了追加的金砖国家货币在内的一揽子货币构成，而下一次 SDR 篮子的官方调整时间是 2015 年。然而，在可预见的未来更有可能出现的情况是一个多元储备货币体系，而中国对于使人民币与欧元和其他货币一起在其中占有一席之地很有兴趣。当然，更紧迫的任务是，保证一个稳定的美元以符合中国、美国和世界其他国家的利益。

中国可以提供什么？

作为最大的和最活跃的新兴市场经济体，中国同样可以对国际经济秩序的平稳改革作出贡献，这与中国与其他国家一起构建和谐世界的目标是一致的。与中国过去在气候变化、全球再平衡等胶着议题的谈判上所作出的表现一样，合作而不是对抗仍然是被偏好的。

在很多国际领域，中美合作关系是必要的，但确实不是充分条件。两国之间已经常规举行的战略经济对话是互相交换双边和多边议题上各自看法的重要平台。中国同样与其他金砖国家一起形成新兴经济体的立场，并在 G20 和 IMF 等场合联手施加影响。

中国可以在外汇市场上通过平滑自己的巨额外汇储备等方法帮助维持一个稳定的美元，但这需要美国对自己的财政政策和货币政策作出相应的配合。中国还可以在再平衡过程中积极降低自己的经常账户顺差，而在全球范围内消除贸易保护主义并推动多哈回合谈判等可能也符合中国自身的利益。

中国自身的责任何在？

首先，作为世界第二大经济体，中国需要抛弃过去的小国心态。作为大国，在经济决定上的一个重要不同是需要考虑其他国家的可能反应，汇率政策就是一个很好的例子。小国货币的价格被扭曲不会在世界上产生什么影响，而像中国这样的大国则会引起全球贸易和生产结构的显著变化。

其次，民族主义情绪对于中国的进一步对外开放是很有害的。在一些对外关系的讨论特别是中美关系中，阴谋论盛行。如果我们不能在国际经济政策决定中有效地管理这种冷战思维，中国很难在经济秩序改革中成为其他国家的可信伙伴。

再次，中国应进一步推进自身经济的自由化并向真正的市场经济迈进，

包括汇率政策目标、资本账户管制和其他要素市场扭曲等领域的改革。同时，也需要推进经济中私人部门的发展并降低国有部门的影响，特别是在国际经济领域的影响。这对于支撑一个开放的、有效的国际经济体系是至关重要的。

最后，或许现在也是时候由中国开始学习与美国和其他 G20 的伙伴一起向全世界提供公共服务了。中国和其他新兴市场经济在向世界要求更多的权利时，同样需要在维持全球经济环境的稳定、执行国际经济规则和帮助受到意外冲击的国家等方面分担更多的责任。

## 参考文献

- Bergsten, C. Fred, Charles Freeman, Nicholas Lardy and Derek J. Mitchell (2008). *China's Rise: Challenges and Opportunities*, Peterson Institute of International Economics, Washington D. C.
- Dai, Bingguo (2010), "Adhere to the Path of Peaceful Development", [http://www.china.org.cn/opinion/2010-12/13/content\\_21529346.htm](http://www.china.org.cn/opinion/2010-12/13/content_21529346.htm).
- Eichengreen, Barry (2009), "The Dollar Dilemma: The World's Top Currency Faces Competition", *Foreign Affairs*, 2009.
- Fenstra, Robert, Hong Ma, Peter Neary, and N. S. PrasadaRao (2011), "How Big is China? And Other Puzzles in the Measurement of Real GDP", Yanfu Lecture, April 22, 2011, National School of Development, Peking University, Beijing.
- Garnaut, Ross and Yiping Huang (2001), "China's Integration into the World Economy", in Ross Garnaut and Yiping Huang (eds.), *Growth Without Miracles: Readings on the Chinese Economy in the Era of Reform*, Oxford University Press, 2001, pp. 436-458.
- Huang, Yiping (2010), "Renminbi Policy and the Global Reserve System", in Jeffrey D. Sachs, Masahiro Kawai, Jong Wha Lee and Wing Thyee Woo (eds.), *The Future Global Reserve System—An Asian Perspective*, Asian Development Bank, Manila, Philippines.
- Hu, Jintao (2007), "Work Report of the 16<sup>th</sup> Central Committee of the CCP", Delivered at the 17<sup>th</sup> CCP Congress in October 2007, Beijing.
- UN Commission (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", United Nations Conference on the World Financial and Economic Crisis and Its Impact on Development, June 24 - 26, 2009, New York. (<http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport210509.pdf>).
- Yi, Gang (2011), "Reform of the International Monetary System", Lecture at the



Peking University, May 3, 2011, Beijing.

Yu, Yongding (2009), “The Road Map of Reform of the International Monetary and Financial System”, Reference prepared for the U. N. Commission of Experts on Reforms of the International Monetary and Financial Systems, New York, US.

Zhou, Xiaochuan(2009), “Thinking on the Reform of International Currency System”, Website of People’s Bank of China, Beijing.

Zoellick, Robert B. and Justin Yifu Lin (2009), “Recovery Rides on the ‘G-2’”, *Washington Post*, March 6, 2009.