《国际政治研究》(双月刊)2018 年 第 4 期

全球金融治理体系的演进：美国霸权与中国方案

张发林

内容提要 根据组织结构和体制两个大的维度，全球金融治理体系的演进及中国在其中的地位，可从四个方面进行梳理和评估：组织结构核心、主要行为主体及其间关系、体制核心目标、体制具体内容。不同维度的梳理和评估呈现出两大趋势——美国霸权分散和中国地位提升。然而，这并不必然意味着中美之间存在霸权或权力的转移，中国有意愿但尚未有足够的能力成为全球金融治理的“引领者”，“中国方案”由内及外走向世界还须解决一系列难题。这些难题本质上是关于如何保持中国政治经济实力的持续增长，具体涉及中国如何获得在全球金融治理体系中的组织核心地位，增加在全球金融治理机构中的制度性金融权力，提高中长期议程制定能力，提升“中国方案”的合法性、凝聚力、协调力和传播力等方面。如何解决这些难题应是未来提升中国全球金融治理能力的政策和研究重点。

关键词 国际政治经济学 全球金融治理体系 组织结构 体制 美国霸权 中国方案

---

* 张发林：南开大学周恩来政府管理学院副教授。(邮编：300350)

** 感谢北京大学国际关系学院王正毅教授、美利坚大学阿米塔夫·阿查亚(Amitav Acharya)教授和麦克马斯特大学托尼·波特(Tony Porter)教授对本文提出的宝贵意见和建议，感谢《国际政治研究》匿名评审专家的宝贵意见，文责自负。

在后 2008 年金融危机时期，随着经济萧条、金融危机、环境恶化等问题的负面影响加剧，全球治理概念愈发被学术界关注。近年来，国家主要领导人在不同场合多次提及“全球治理”，例如，习近平主席在 2015 年中共中央政治局第二十七次集体学习中明确提出了“共商、共建、共享”的全球治理理念，党的十八届五中全会中也指出要“提高我国在全球经济治理中的制度性话语权”。于是，“全球治理”从学术概念逐渐转变成了国家战略，推动了相关研究的进一步发展。在全球治理的金融领域，随着金融全球化深入发展，金融监管已从一个国家内部的问题转变成一个国际性问题，全球或区域性金融危机的频繁爆发显示出单个国家在解决这一国际性问题上的乏力，并因此凸显了建立和完善全球金融治理体系的需求性和必要性。中国是当前世界上规模最大且经济实力日趋攀升的发展中国家，美国是世界金融的长期霸主，这两个国家在全球金融治理体系中的地位和作用无疑是关于全球金融治理研究的重要内容。本文致力于梳理全球金融治理体系的演进，评估中美在全球金融治理体系中地位和作用的变化，分析中国提升其全球金融治理权力的路径。

然而，全球金融治理与全球经济治理的概念通常被混为一谈，定义尚不清晰。通过对全球金融治理起源的回顾，对全球治理相关定义和理论的讨论，本文认为，全球金融治理体系是金融全球化发展到特定阶段后，在国际社会无政府状态下治理国际金融相关问题的组织结构（architecture）和体制（regime）的总称。该定义强调全球金融治理体系的历史性、政治性、全球性和金融性，并因此将全球金融治理与包含金融、发展、投资、税收治理等广义的全球经济治理区分开来。围绕着组织结构和体制这两个关于全球金融治理的核心内涵，本文将从结构核心、主要行为主体及其关系、体制核心目标和体制具体内容等四个维度回顾全球金融治理体系的演进，评估中国融入该体系的程度，并分析中国提升其在该体系中地位的路径。梳理和评估结果呈现出两大趋势即美国霸权分散和中国地位提升，然而，这两大趋势的并存并不必然意味着中美之间存在霸权或权力的转移，中国尚未有足够能力成为全球金融治理的“引领者”，全球金融治理领域里的“中国方案”在由内及外走向世界的过程中还须解决一系列难题，包括如何进入全球金融治理体系的组织核心，增加“中国方案”的聚集能力和协调能力？如何实质性改善与全球金融治理机构的关系，提升制度性金融权力？如何加入全球金融治理体制核心目标的制定之中，提升中长期议程制定的能力？如何在接受全球金融治理体制具体内容的同时为国际社会贡献中国经验？本文将围绕上述议题进行探究。

一、全球金融治理的起源和定义

2008年全球金融危机暴露了国际金融监管在金融全球化背景下的低效和不足,全球金融治理因此成为学术界和政策界的核心议题。全球金融治理的经验和研究起源却更早,至少可以追溯到19世纪。当时,国家间贸易的发展促进了资本的跨国流动,一些私人信贷机构兴起,并最终发展成为大金融集团(haute finance)。[①] 这一时期所谓的全球金融治理主要表现为大金融集团对资本跨国流动的自我管理、大金融集团与中央银行的合作,以及中央银行间的合作,[②]私人部门和公共部门的合作及中央银行间的合作至今依然是全球金融治理的主要方式之一。第一次世界大战的爆发隔断了大金融集团主导的全球资本流动,同时,战争融资促使中央银行的职能强化,国家对经济和金融事务的管理加强。两次世界大战期间,主要国家第一次以官方的形式试图建立一个全球性的金融治理体系。在这些尝试中建立起来的国际机制包括国际联盟(League of Nations)经济委员会、同盟国赔偿委员会、负责处理德国赔偿事宜的国际清算银行(BIS)和为促进英国、法国、美国及后来的德国中央银行间合作的中央银行网络等。[③] 这些努力最终因第二次世界大战的爆发而失败,因此,本文对全球金融治理的分析从第二次世界大战后的布雷顿森林体系开始。

相比全球金融治理的实践,全球金融治理的研究起源较晚。1995年墨西哥金融危机后,七国集团(G7)[④]哈利法克斯峰会认识到新自由主义模式的社会成本,并提出对国际金融结构(international financial architecture)进行改革,这是全球金融治理体系讨论和研究的最早起源。[⑤] "国际(或全球)金融结构"的概念在1997年亚洲金融危机爆发后受到高度关注,因为以七国集团和国际货币基金组织(IMF)为核心的金融治理体系无论是在危机预警还是危机处理方面的表现都不尽如人意。因此,许多国家、国际组织、私人机构及个人提出

---

① Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Boston, MA: Beacon Press, 1944/1957.

② Randall Germain, "Historical Origins and Development of Global Financial Governance," in Manuela Moschella and Catherine Weaver, eds., *Handbook of Global Economic Governance*, Routledge, 2013, pp. 97-114.

③ Randall Germain, "Historical Origins and Development of Global Financial Governance."

④ 俄罗斯于1998年加入"七国集团"并将"七国集团"升级为"八国集团"。作为对俄罗斯在克里米亚行动的反对,美国于2014年宣布暂定俄罗斯"八国集团"会员国资格,因此,本文统一使用"七国集团"。

⑤ Konstantinos J. Hazakisz, "The Role of G8 Economic Summits in Global Monetary Architecture," *Central European Journal of International and Security Studies*, Vol.3, No.1, 2009, pp. 167-186.

不同的改革方案，这些改革方案的核心是结构改革（*architectural reform*），[①]但是，不同文献对“国际（或全球）金融结构”的定义不同。哥伦比亚大学商学院教授查尔斯·卡洛米利斯（Charles Calomiris）将其定义为“一系列决定承担金融风险程度和风险收益分配的机构、协定和激励措施”。[②] 加利福尼亚大学伯克利分校教授巴里·艾肯格林（Barry Eichengreen）认为，国际金融结构是预测、预防和化解金融风险的机构、结构和政策。[③] 亚洲发展银行则将国际金融结构简单地定义为“管理国际金融的基本规则和机构”。[④] 彼得森国际经济研究所高级研究员莫里斯·戈尔茨坦（Morris Goldstein）将国际金融结构定义为“与预防和解决银行业、货币和债务危机相关的机构、政策和实践，尤其是（但不仅仅是）新兴经济体里的危机”。[⑤] 一些更简单的定义将国际金融结构视为一系列的标准和机构的总和，[⑥]或一个由国际金融机构所组成的结构。[⑦] 虽然这些定义的角度和措辞不同，但都共享一个核心要素——机构（institutions）或全球金融治理机构。上述定义中的“协定”“激励措施”“结构”“规则”“政策”“实践”和“标准”都是以全球金融治理机构为主体的，因此，金融治理结构强调的是结构（architecture），即由参与主体尤其是全球金融治理机构及其之间的关系所组成的治理国际金融问题的体系。

“全球金融治理”一词是在“全球治理”作为一个相对独立的研究领域出现后才逐步进入人们的视野。“全球治理”概念和研究始于 20 世纪 90 年代，代表性研究和事件包括 1992 年乔治·华盛顿大学教授詹姆斯·罗西瑙（James N. Rosenau）等主编的《没有政府的治理》（*Governance without Government*）、1992 年全球治理委员会的成立及其 1995 年发行的《全球治理》杂志和《天涯若比

---

① 关于各种改革建议，参见 Barry Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture: A practical post-Asia agenda*, Institute of International Economics, 1999。

② Charles W. Calomiris, *Blueprints for a New Global Financial Architecture*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 7 Oct., 1998.

③ Barry Eichengreen, *Toward a New International Financial Architecture: A practical post-Asia agenda*.

④ Asian Development Bank, *Strengthening the International Financial Architecture*, EDRC Briefing Notes Number 12, 1999.

⑤ Morris Goldstein, *Strengthening the International Financial Architecture: Where Do We Stand?*, Paper presented at KIEP/NEAEF Conference on “Regional Financial Arrangements in East Asia: Issues and Prospects” Honolulu, 10-11 August, 2000.

⑥ Stijn Claessens, et al., “The Political Economy of Basle II: The Costs for Poor Countries,” *The World Economy*, No.31, 2008, pp. 31-344.

⑦ Carlos M. Pelaez and Carlos A. Pelaez, *International Financial Architecture: G7, IMF, BIS, Debtors and Creditors*, Palgrave, 2005.

邻》(*Our Global Neighborhood*)报告。该报告第一次系统地阐释了全球治理的概念。全球治理研究的发展为全球金融治理研究提供了理论基础,而冷战结束后的金融全球化和金融创新为全球金融治理研究提供了经验基础并创造了现实需求。20 世纪末,尤其是 1997 年亚洲金融危机后,"全球金融治理"研究作为全球治理的一个子领域发展起来,"全球金融治理"作为一个学术术语或经验事实见诸各种著作。例如,2000 年,加拿大女王大学教授安德鲁·贝克(Andrew Baker)在其发表于《全球治理》杂志上的一篇文章使用了"全球金融治理"一词,但并未对其内涵和外延展开讨论。[①] 同年,在联合国贸易与发展会议举办的第十届"保罗·普雷维什"讲座上,多伦多大学教授杰拉德·赫莱纳(Gerald K. Helleiner)提交的会议报告中使用了"全球金融治理"一词,并将其视为全球治理中的一个经验事实,但同样未对其定义。[②] 2001 年,卡尔顿大学教授兰德尔·杰曼(Randall Germain)明确地将"全球金融治理"视为一个包含内涵和外延的正式概念。[③] 此后,将"全球金融治理"视为一个相对独立领域的研究大量出现,一批优秀的学者加入此研究之中,如杜伦大学教授保罗·朗利(Paul Langley)、[④]首尔大学教授孙仁柱(Injoo Sohn)、[⑤]麦克马斯特大学教授托尼·波特(Tony Porter)、[⑥]滑铁卢大学教授埃里克·赫莱纳(Eric Helleiner)[⑦]等等。

全球金融治理研究是在全球治理研究的框架体系下和理论基础上发展起来的,因此在讨论全球金融治理的定义前,对全球治理定义的分析十分必要。全球治理的内涵可从宏观、中观和微观层面进行归类。宏观层面的全球治理强调的是各种现象的理论解释,常表现为一种理念或一个研究领域。例如,德

---

① Andrew Baker, "The G7 as a Global 'Ginger Group': Plurilateralism and Four-Dimensional Diplomacy," *Global Governance*, Vol.6, No.2, 2000, pp. 165-189.

② Gerald K. Helleiner, *Markets, Politics, and Globalization: Can the Global Economy Be Civilized?*, Presented at the 10th Raúl Prebisch Lecture hosted by United Nations Conference on Trade and Development, 2000, http://unctad.org/en/Docs/prebisch10th.en.pdf, 2017-08-06.

③ Randall Germain, "Global Financial Governance and the Problem of Inclusion," *Global Governance*, No.7, 2001, pp. 411-426.

④ Paul Langley, "(Re)politicizing Global Financial Governance: What's 'New' about the 'New International Financial Architecture'?" *Global Networks*, Vol.4, No.1, 2004, pp. 69-87.

⑤ Injoo Sohn, "Asian Financial Cooperation: The Problem of Legitimacy in Global Financial Governance," *Global Governance*, No.11, 2005, pp. 487-504.

⑥ Tony Porter, *Beyond the International Monetary Fund: The Broader Institutional Arrangements in Global Financial Governance*, CIGI Working Paper No.19, 2007.

⑦ Eric Helleiner, "Special Forum: Crisis and the Future of Global Financial Governance," *Global Governance*, Vol.15, No.1, 2009, pp. 1-28.

国不来梅大学教授克劳斯·丁沃斯(Klaus Dingwerth)和荷兰阿姆斯特丹自由大学教授菲利普·帕特伯格(Philipp Pattberg)将全球治理视为理解世界政治的一种视角。[①] 当前国内学术界对中国加入全球治理的战略分析大多停留在宏观层面,往往缺乏足够且系统的经验和事实基础,有"只见森林,不见树木"之嫌。微观层面的全球治理聚焦于对特定行为体解决特定问题的经验分析,因此往往涉及具体领域里的具体问题,这些领域包括贸易[②]、环境[③]、能源[④]、劳工[⑤]等等。微观视角下全球治理的研究往往是偏经验性和技术性的,又有"只见树木,不见森林"之虞,如顾高翔和王铮关于碳税政策和碳税收入模式对多国多部门的经济发展和碳排放变化影响的经验分析。[⑥] 中观层面的全球治理侧重于全球治理的组织结构(architecture)和规则体系。上述国际金融结构的概念正是从组织结构的中观视角出发的。在全球环境治理研究中,学者们正是从这一维度出发探讨了各种不同行为体所组成的全球环境治理碎片化体系以及各种规则所构成的体制复合体(regime complex)。[⑦] 这种中观的视角提供了在特定领域里分析全球治理极具操作性的方向,它一方面考虑到作为一种理念或宏观领域的全球治理,又兼顾全球治理的具体内容。因此,本文关于"全球金融治理"和"全球金融治理体系"术语的使用主要依据其宏观或中微观含义而定,宏观含义的治理则为"全球金融治理",中微观含义的治理则为"全球金融治理体系"。

本文聚焦于中观视角下的全球金融治理,即全球金融治理体系,认为该体

---

① Klaus Dingwerth and Philipp Pattberg, "Global Governance as a Perspective on World Politics," *Global Governance*, Vol.12, No.2, pp. 185-203.

② Luca De Benedictis and Lucia Tajoli, "The World Trade Network," *The World Economy*, Vol.34, No.8, 2011, pp. 1417-1454.

③ Peter Newell, "The Political Economy of Global Environmental Governance," *Review of International Studies* 2008, Vol.34, No.3, pp. 507-529.

④ Aleh CherpJessica, et al., "Governing Global Energy: Systems, Transitions, Complexity," *Global Policy*, Vol.2, No.1, 2011, pp. 75-88.

⑤ Layna Mosley and David A. Singer, "Migration, Labor, and the International Political Economy," *Annual Review of Political Science*, 2015, pp. 283-301.

⑥ 顾高翔、王铮:《全球性碳税政策作用下多国多部门经济增长与碳排放的全球治理》,《中国软科学》2015 年 12 期,第 1—11 页。

⑦ Robert O. Keohane and David G. Victor, "The Regime Complex for Climate Change," *Perspectives on Politics*, Vol.9, No.1, 2011, pp. 7-23; Frank Biermann, et al., "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis," *Global Environmental Politics*, Vol.9, No.4, 2009, pp. 14-40.

系的内涵是组织结构和体制。[①] 组织结构是指参与全球金融治理体系的行为主体及其之间的关系,具体而言,不同的组织结构可以从三个方面区分——结构核心、主要参与主体和主体间关系。结构核心是指在特定结构中将其他分散和独立的行为体聚集起来并协调彼此间政策和行动的行为体,结构核心本身不一定具备制定国际规则或标准的功能,但必须具备聚集和协调功能。聚集功能是指通过正式或非正式的机制将不同行为体纳入到同一个平台上讨论国际性金融问题,协调功能是指调和不同行为体之间的观念和利益冲突,填补国际监管真空及加强行为体间的合作。当某个国家或其控制的国际组织成为结构核心时,该国在此全球金融治理体系中将拥有霸权。

除结构核心外,不同时期全球金融治理体系中的主要参与主体不同,这些主体可以归类为(政府间或非政府间)国际组织、(主要或边缘)国家和地区,以及非国家行为体(如个人、公民社会组织、企业等),其中,前两类是最主要的行为主体。行为主体间的关系是组织结构的核心内容,这些关系包括正式关系、半正式关系、非正式关系。正式关系指行为体间通过国际条约、会员机制、组织构架及/或决策机制等建立的高度制度化的关系,非正式关系指行为体间未被制度化的、基于共识的合作和交流,半正式关系介于正式和非正式关系之间,指虽未被制度化但却产生了事实上的行为约束力的关系。[②] 这种半正式关系往往以国家间小集团的形式出现,被一些学者描述为"俱乐部"式机制。[③]

体制是指"一整套明示或默示的原则(principles)、规范(norms)、规则(rules)和决策程序(decision-making procedures)","原则是对事实、因果关系和公正的信念,规范是由权利与义务所决定的行为标准,规则是对行为的特别规定或禁令,决策程序则是做出和执行共同选择时所通行的实践"。[④] 其中,原则和规范是某一体制区别其他体制的定性要素,反映了特定体制的核心目标,

---

① 国内学术界对"international regime"存在不同的翻译,包括"国际制度""国际规则""国际机制""国际规制"等。借鉴相关研究,本文认为"国际体制"更精确地概括了"international regime"的内在含义,并与"国际制度"(international institution)更好地区分开来。详见任东来:《对国际体制和国际制度的理解和翻译》,《国际问题研究》2000 年第 6 期,第 96—101 页;张发林:《全球金融治理体系的政治经济学分析》,《国际政治研究》2016 年第 4 期,第 64—86 页。

② 张发林:《全球金融治理体系的政治经济学分析》。

③ Eleni Tsingou, "The Club Rules in Global Financial Governance," *The Political Quarterly*, Vol.85, No.4, 2014, pp. 417-419.

④ Stephen Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, p. 186.

规则和决策程序是基于原则和规范之上特定体制的具体内容。[①] 原则和规范的改变会导致库恩式的范式转移，而规则和决策程序的变化只是体制内部的微调。相对而言，组织结构是偏物质性的、具体的、客观的，而体制是偏观念性的、抽象的、主观的，组织结构是体制必要的物质性基础，而体制是组织结构的观念性产物，二者相互依存。[②]

全球金融治理体系的定义须要考查其历史性、政治性、全球性和金融性。历史性指全球治理是在特定的历史背景下产生的，这一历史背景指冷战结束后一个真正意义上的国际体系的形成，以及随之而来的全球化加剧、各国联系和依赖加深、全球性问题出现。政治性指全球治理不是一个单纯的社会现象，而是特定政治背景下的产物，这一政治背景指国际社会是由拥有主权权威的国家所组成，维护主权独立和完整是国家的首要目标，但同时对全球性问题的解决需要国家间合作，甚至让渡部分主权。全球性是指问题领域的空间范围超出了国家边界。金融性强调全球金融治理体系是关于金融问题的治理，其在本质上不能等同于经济增长、贸易、税收等广义经济领域的治理。这几大属性并不是彼此排斥，而是共同存在，相互交织。

综上分析，本文对全球金融治理体系的定义力图既提出一个具有分析性的内涵，又考虑到其历史性、政治性、全球性和金融性。本文认为，全球金融治理体系是金融全球化发展到特定阶段后，在国际社会无政府状态下治理国际金融相关问题的组织结构和体制的总称。根据此定义和上述分析，全球金融治理体系的演进以及中国参与全球金融治理体系的历史与现状可从四个具体方面进行考查——组织核心、主要参与主体（及其间关系）、体制核心目标和体制具体内容。

二、全球金融治理体系的演进：美国霸权分散

当前学术界的一种主流趋势是将全球金融治理体系演进历程划分为美国霸权时期（1944—1971）、“七国集团”时期（1972—2008）和“二十国集团”时期（2009 至今）三个阶段，这种阶段划分着眼于全球金融治理体系的组织核心。

---

① Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, p. 186.

② 关于组织结构和体制及其间关系的讨论，参见张发林：《全球金融治理体系的政治经济学分析》，《国际政治研究》2016 年第 4 期，第 64—86 页。

在布雷顿森林体系下,美国凭借超强实力成为全球金融治理体系的核心。在此阶段,金融全球化程度低,银行在金融业中占据统治性地位,世界经济体系被分割为社会主义计划经济和资本主义市场经济两大阵营,各国或国家集团的金融监管体制差异明显。因此,严格来说,这一时期的全球金融治理还处于萌芽状态,尚不成体系。20 世纪 70 年代初,由于内在缺陷和越南战争带来的经济困境,布雷顿森林体系崩溃,国际金融陷入动荡之中。1973 年中东战争再次爆发所引发的石油危机恶化了这一金融动荡,西方世界陷入经济衰退。在此背景下,主要西方国家组成了"七国集团"并召开首脑会议共同商讨摆脱经济困境的办法,这开启了全球金融治理体系的"七国集团"时代。

七国集团时期建立的所谓"新金融治理结构"[①]是以由美国领导的七国集团和国际货币基金组织为核心的。兰德尔·杰曼认为,这一新治理结构有四大支柱——七国集团、以国际货币基金组织为中心的一系列全球金融治理机构、二十国集团(G20),以及金融稳定论坛,[②]其中,七国集团和国际货币基金组织处于核心地位。国际货币基金组织原本是维护布雷顿森林体系的机构,在后布雷顿森林时代,国际货币基金组织不仅延续了其维护国际货币体系稳定的使命,并将其职能拓展到维护整个金融体系的稳定。在七国集团时代,国际货币基金组织的重要地位来源于其资源和能力——国际货币基金组织是唯一有资源救助陷入金融危机国家的国际组织,也是唯一有能力对国家执行国际准则进行评估的国际组织。[③] 七国集团时代全球金融治理体系存在的问题和不足在 2008 年全球金融危机中暴露无遗,尤其是该体系的代表性不足,即代表世界经济和金融新生力量的新兴国家被排除在体系核心圈之外。这一问题在 1997 年亚洲金融危机时已经显现出来,二十国集团部长级会议的诞生就是为了解决这一问题。显然,仅仅部长间的非正式对话还不足以解决问题,于是,2009 年二十国集团部长级会议升级为二十国集团峰会,二十国集团也正式取代七国集团成为全球金融治理体系的核心。与此同时,金融稳定论坛升级成为金融稳定理事会(FSB),并将新兴国家纳入其会员体系之中。自此,一个以二十国集团和金融稳定理事会为结构核心的全球金融治理网状体系形成了。

这种从组织核心的角度划分全球金融治理体系的方法将金融治理和经济

---

① Barry Eichengreen, *Toward A New International Financial Architecture: a Practical Post-Asia Agenda*.

② Randall Germain, "Global Financial Governance and the Problem of Inclusion," p. 415.

③ Ibid.

治理，乃至广义的全球治理混为一谈，模糊全球治理不同领域的边界，尤其是经济和金融领域，因为这些综合性组织的活动往往涉及全球治理的诸多方面，例如，上述三大阶段的划分同样适用于全球经济治理。虽然经济和金融密不可分，甚至全球经济治理和全球金融治理的终极目标都一样，即实现发展，但它们的直接目标却不同。全球经济治理主要关注经济增长的相关问题，而全球金融治理的直接目标是维护全球金融体系的稳定。因此，对全球金融治理体系的讨论必须回归其金融属性，回到具体的金融实务中去，正如贸易、环境、能源等领域的治理必须要建立在贸易格局、环境现状、能源状况的经验基础之上。全球治理的研究需要囊括所有领域的宏观讨论，但更需要深入具体领域，切合实际的分析。故此，本文从另外三个维度对全球金融治理体系的演进进行梳理，即治理机构、体制核心目标和体制具体内容。

除组织核心外，全球金融治理体系中最重要的行为体便是金融各领域里的国际组织，即全球金融治理机构。全球金融治理几个关键领域里核心机构的建立和发展可被视为全球金融治理体系演进的另一个重要指标。这些关键领域包括国际货币体系、银行业、证券业、保险业、金融基础设施等，这些领域里核心全球金融治理机构的成立推动了全球金融治理朝着更加全面和深入的方向发展，包括货币体制里的国际货币基金组织、银行业里的巴塞尔银行业监管委员会、央行的银行国际清算银行、证券业里的国际证监会组织、保险业里的国际保险监督官协会，以及综合性监管机构金融稳定理事会。下图以这些机构的成立时间为节点梳理了主要全球金融治理机构的成立和发展，并呈现出了全球金融治理体系演进的另一个趋势——行为主体多元化。

体制核心目标是全球金融治理体系演进的另一个重要评价指标。按照此指标，全球金融治理体系的演进可被划分为四个阶段：国际货币体制监管期（1944 年—20 世纪 70 年代初）、国际银行业监管期（20 世纪 70 年代初—20 世纪 80 年代末）、金融全球化和自由化时期（20 世纪 80 年代末—1997 年）、全面监管期（1998 年至今）。在布雷顿森林体系下，全球金融治理体制的核心是以美元为中心的国际货币体制，其主要目标是维护国际货币体系的稳定和促进战后世界经济的恢复与发展，其具体内容是以《国际货币基金协定》为基础的国际货币规则体系，以及限制资本流动的措施和政策。布雷顿森林体系瓦解后，国际资本流动的限制减少，银行业国际监管开始加强。20 世纪 60—70 年代，欧洲美元市场的发展和银行业的国际化浪潮加速了资本的国际流动，资本跨国流动的限制已不再是全球金融治理的主要内容，银行业国际监管开始成

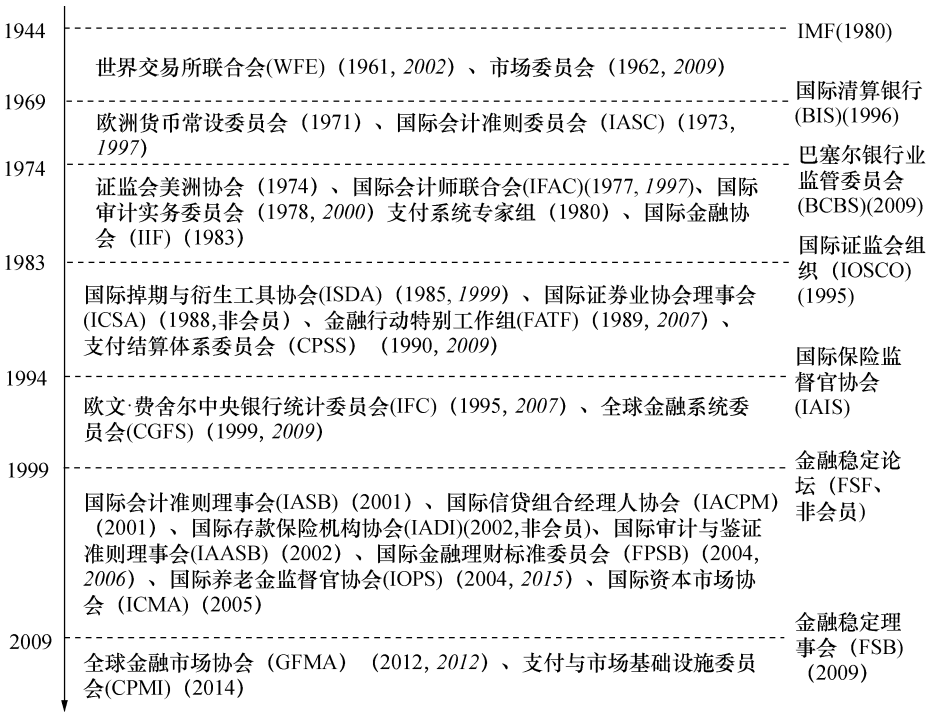

图　主要全球金融治理机构成立和中国加入时间

图表来源:笔者根据相关机构官网和新闻信息整理(括号中的非斜体时间为机构成立时间,斜体时间为中国加入时间)

为一个重要议题,与银行业监管和资本国际流动相关的重要国际规则在这一时期开始形成,包括巴赛尔银行业监管委员会制定的《巴塞尔协议》、国际会计准则委员会发布的一系列国际会计准则等。因此,全球金融治理体制的核心目标转变成维护基于浮动汇率的国际金融体系的稳定以及解决以银行业为核心的国际金融问题。

20 世纪 70 年代初,随着国际资本流动和跨国公司的发展以及新自由主义的兴起,金融自由化开始成为国际金融发展的一个趋势。新自由主义奉行通过货币政策维护宏观经济稳定的自我调节政策,这一经济思想在金融监管领域表现为对资本市场自我调节能力的信赖以及实践中的金融去监管,例如,1986 年,撒切尔主导的英国“大爆炸”金融改革和美国废除《格拉斯-斯蒂格尔

法案》。[①] 20 世纪 80 年代末到 90 年代，金融自由化达到顶峰，推进金融自由化成为这一时期主要全球金融治理机构的首要目标，尤其是国际货币基金组织和世界银行。这两个机构通过其贷款和援助的条件性迫使贷款国和受援国进行以经济开放和金融自由化为主要内容的改革，即“华盛顿共识”。因此，以资本账户开放和去监管为核心内容的金融自由化成为全球金融治理体制的核心目标。1997 年亚洲金融危机和 2008 年危机的爆发促使全球金融治理体制核心目标再次转变，从金融自由化逐渐发展为维护国际金融体系的稳定，预测、预防和解决金融危机。一个重要原因是金融自由化很大程度上导致了金融危机，“华盛顿共识”及其主要的实践者陷入了合法性和信任危机，金融危机的负面影响逐渐全球化。自此，全球金融治理进入了一个全面监管期。

从体制具体内容而言，全球金融治理体系的演进经历了以国家为对象的货币体制监管、以单个金融机构为对象的微观审慎性监管和以金融体系为对象的宏观审慎性监管三个时期。在布雷顿森林体系下，国际货币体制监管的对象是成员国家或经济体，国际金融体系的稳定被认为直接由国家间汇率制度的协调所决定。随着国际金融的蓬勃发展，银行、保险、证券等金融机构逐渐国际化，金融监管逐渐转向单个金融机构，具体的监管规则涉及银行、保险、证券、金融基础设施等诸多方面。2008 年金融危机的一个重要教训是，针对单个金融机构的微观审慎性监管无法确保系统性安全，或无法预防和解决系统性风险。因此，在危机发生后，除了继续强化微观审慎性监管，即针对单个金融机构的风险监测和监管外，全球金融治理开始更多地关注将金融体系作为一个整体的宏观审慎性监管，即针对金融体系系统性风险的监测和监管，并已逐步建立了一个宏观审慎性政策框架。[②]

上述全球金融治理体系的演进呈现出美国霸权分散的趋势，这一趋势同样可从前文梳理全球金融治理体系演进的四个维度进行分析。

第一，美国从全球金融治理体系的绝对组织核心国家逐渐转变成组织核心机构的重要参与国家，在全球金融治理体系中聚集能力和协调能力下降。在布雷顿森林体系下，美国是直接的体系构建者和维护者，自然也是直接的体系组织核心和霸权拥有者。在七国集团时代，全球金融治理体系的组织核心

---

① Emilios Avgouleas, *Governance of Global Financial Markets*, Cambridge University Press, 2012, pp. 64-69.

② FSB-IMF-BIS, “Macroprudential Policy Tools and Frameworks: Update to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors,” February 14, 2011.

变为七国集团和国际货币基金组织,美国霸权的表达开始面临七国集团和国际货币基金组织其他成员国以及这些机构自身利益的阻挠。在国际货币体系方面,虽然美元作为国际货币的地位并未被实质性地削弱,[①]且依然拥有"嚣张的特权"(exorbitant privilege),[②]但无论作为贸易货币和国际投融资货币,还是国际贮备货币,美元的绝对实力都在下降。进入二十国集团时期,美国在全球金融治理体系中的霸权进一步分散。这一时期全球金融治理体系的结构核心变成了二十国集团和金融稳定理事会,它们不再如七国集团和国际货币基金组织一样受美国控制,或控制程度大大减弱,而是加入了一些新兴力量,尤其是以中国为代表的新兴经济体。一些学者甚至认为,后危机时期全球金融治理体系的核心是 G2——中国和美国。[③]

第二,全球金融治理主体的多元化和去国家化是美国霸权分散趋势的原因和表现。如上图所示,在布雷顿森林体系下,专业性和技术性的全球金融治理机构极少。发展至今,全球金融治理主体多元化,银行、保险、证券、会计准则等各个金融子领域的治理机构涌现,这些机构既有政府间国际组织(如国际清算银行,巴塞尔银行监管委员会等),也有很多非政府间国际组织(如国际会计准则理事会、全球金融市场协会等),更纳入了跨国企业、金融机构、公民社会组织等非政府行为体。[④] 非政府间国际组织的权力和合法性主要来源于其在特定领域里的技术专长或市场力量,因此,作为主权国家的美国在其中的影响力相对较弱。即使在主要政府间全球金融治理机构里,权力结构也发生了变化,美国的发言权在一定程度上被相对削弱。例如,新兴经济体在国际货币基金组织和世界银行中的投票权份额增加;国际清算银行体系内的一系列国际组织扩充会员,将新兴经济体纳入其中。

第三,美国逐渐失去了在全球金融治理体制核心目标制定中的核心地位。在国际货币体制监管期(1944 年—1970 年代初),全球金融治理体系的体制核心是以美元为中心的国际货币体制,具体目标是维护国际货币体系的稳定和

---

① Jonathan Kirshner, "Same as It Ever Was? Continuity and Change in the International Monetary System," *Review of International Political Economy*, No.21, 2014, pp. 1007-1016; Carla Norrlof, "Dollar Hegemony: A Power Analysis," *Review of International Political Economy*, No.21, 2014, pp. 1042-1070.

② Barry Eichengreen, "Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System," Oxford University Press, 2012.

③ Geoffrey Garrett, "G2 in G20: China, the United States and the World after the Global Financial Crisis," *Global Policy*, Vol.1, No.1, 2009, pp. 29-39.

④ 张发林:《全球金融治理体系的政治经济学分析》,《国际政治研究》2016 年第 4 期。

促进战后世界经济的恢复与发展,美国是这一体制核心目标的制定者和维护者。在国际银行业监管期(20 世纪 70 年代初—20 世纪 80 年代末),欧洲金融市场和经济的快速发展增加了其在全球金融治理中的发言权,因此,在这一时期的国际银行业监管中,欧洲的声音逐渐增加。例如,一些关于银行业监管的主要国际机构总部设立在欧洲,如国际清算银行、巴塞尔银行业监管委员会等。在 20 世纪 80 年代末到 1997 年亚洲危机之前,欧美主要经济体共同推动了金融全球化和自由化浪潮,并使之成为这一时期全球金融治理体系的首要目标。国际货币基金组织和世界银行等全球金融治理机构通过其贷款和援助的条件性迫使贷款国和受援国进行以经济开放和金融自由化为主要内容的改革,这些措施和政策被概括为"华盛顿共识"。从此共识的名称可知,美国在这一核心目标的制定和执行中起到了主导作用。1997 年亚洲金融爆发后,金融自由化逐渐受到质疑,美国主导建立的维护货币体系稳定和金融自由化的体制核心目标在二十国集团时代彻底被金融体系安全和稳定的体制核心目标所取代,而维护国际金融体系的安全和稳定更加需要国家间的合作和让步,而非霸权安排。此新目标强调金融再监管或"去自由化",这一趋势开始和美国奉行的新自由主义经济和金融模式背道而驰,美国在全球金融治理体系体制核心目标制定中的地位和作用进一步被削弱。

第四,从全球金融治理的具体内容和方式而言,美国从被模仿者成为需要改革者,且其危机后时期的金融监管改革进展缓慢。在 2008 年以前的多次金融危机中,美国一直是援助提供者和改革督促者,而 2008 年金融危机源发于美国金融体系内部,美国的经济模式和金融监管反而成了改革的对象。在后危机时期,美国对其金融监管进行了以《多德-弗兰克法案》为核心的一系列改革,具体改革内容涉及组织结构、证券化、资本充足性等九大领域。[①] 该法案只是提出金融改革的指导性方向,并要求相关的金融监管机构(尤其是美联储和证券交易委员会)开展深入的研究,制定具体的规则。例如,美联储为执行《多德-弗兰克法案》发起并已完成的政策提案超过 100 个。[②] 此外,在《多德-弗兰克法案》中,有 90 多项条款都要求证券交易委员会制定具体的规则,还有几十

① Morrison & Foerster, *The Dodd-Frank Act: a Cheat Sheet*, 2010, http://www.mofo.com/files/Uploads/Images/SummaryDoddFrankAct.pdf, 2016-08-10; Morrison & Foerster, *Dodd-Frank Act Securitization Reform*, Morrison & Foerster News Bulletin, 2010, http://www.mofo.com/files/Uploads/Images/100721SECABS.pdf, 2016-08-10.

② Federal Reserve, *Implementing the Dodd-Frank Act: The Federal Reserve Board's Role*, 2015, http://www.federalreserve.gov/newsevents/reform_milestones.htm, 2016-08-10.

条条款直接赋予证券交易委员会自行裁断权。证券交易委员会目前已经就其中的61项规则制定条款确定了最终的规则,这些规则涉及私募基金管理、信用评级公司管理、"沃尔克法则"(Volcker Rule)等等。[①] 尽管如此,《多德-弗兰克法案》的实施依然不到位,而且在不同领域存在较大差异。截至2017年7月,在该法案的390条待制定的规则中有将近30%尚未完成。一些条款的执行取得了显著成效,如关于资产支持证券发行、银行业监管、信用评级、私募基金,但有些条款的执行却十分缓慢,如关于消费者保护、金融衍生品、抵押贷款改革以及系统性风险。[②] 此外,该法案还给美国金融体系带来了监管"复杂性风险",[③]大约1000多页的法案内容都需要进行详细的解释,包括美联储和证券交易委员会在内的各种监管机构在执行不同的条款时都有各自的决断权,且基于该法案的改革议程并没有对各种不同改革内容间的相互关系以及相对重要性给予足够的关注。[④]

虽然后危机时期美国的金融监管改革如火如荼,但金融监管依然是碎片化的,这导致了监管真空、多重监管及对新风险的反应迟钝等问题。[⑤] 美国金融体系依然存在诸多脆弱性,如企业债务高企、交易流动性的波动、资产价格的攀升、风险溢出的增加、非银行金融部门过度发展等,后危机时期的美国金融体系并未比金融危机前更加安全和稳定,[⑥]这在很大程度上制约了美国在全球金融治理体系中的话语权。但是,霸权分散不等于霸权丧失,美国在当前全球金融治理体系依然拥有其他国家无法匹敌的权力,只是这种霸权正处于下降的趋势。随之而来的问题是:在全球金融治理体系里,被分散的霸权散落谁家?作为新兴经济体的代表,中国究竟在多大程度上融入或引领全球金融治理?

---

① Security and Exchange Commission (SEC), *Implementing the Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, 2015, http://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank.shtml, 2016-08-10.

② Annette L. Nazareth et al., *Dodd-Frank's Seventh Anniversary*, July 19, 2017, https://www.finregreform.com/single-post/2017/07/19/dodd-franks-seventh-anniversary/, 2018-09-03.

③ Federal Financial Analytics, "A New Framework for Systemic Financial Regulation: Simple, Transparent, Enforceable and Accountable Rules to Reform Financial Markets," Federal Financial Analytics Report, November 2011.

④ Barth James R., et al., *The Dodd-Frank Act: Key Features, Implementation Progress, and Financial System Impact*, Milken Institute Current Views, February 2015.

⑤ IMF, "United States: Financial System Stability Assessment," IMF Country Report, No.15/170, 2015, p. 7.

⑥ Ibid.

三、中国参与全球金融治理体系的评估

对中国参与全球金融治理体系的评估同样可从上述衡量全球金融治理体系演进和美国霸权分散的四个维度进行——组织核心、全球金融治理机构、体制核心目标和体制具体内容。

(一) 中国与全球金融治理体系组织核心

在布雷顿森林体系时期,中国与全球金融治理体系是隔绝的。20 世纪 50 年代,中国曾申请加入国际货币基金组织、世界银行等国际组织,但受到以美国为首的资本主义国家阻挠。在这一时期,中国未成功加入任何全球金融治理机构,也未公开认可、接受或执行任何全球金融治理规则,尤其是以美元为核心的国际货币规则。孤立的外交政策、封闭的经济、尚未现代化的“大一统”金融体系和金融监管体制,以及以意识形态对抗为主要内容的冷战格局将中国和全球金融治理体系隔离开来。在这种状况下,中国对全球金融治理体系的参与度便无从谈起,中国对待资本主义全球金融治理体系的态度是排斥的,充满了意识形态的抵制和对抗。

中国与全球金融治理组织核心的接触始于 20 世纪 70 年代,代表性事件是 1980 年中国先后恢复国际货币基金组织的合法席位和在世界银行、国际开发协会和国际金融公司的代表权。但实质上,中国一直游离于全球金融治理体系的核心圈之外,直到 2008 年全球金融危机的爆发。加入二十国集团领导峰会和金融稳定理事会后,中国开始与全球金融体系的组织核心建立制度化且有实质性联系,但这并不意味着中国已成为全球金融治理体系的组织核心。如前所述,组织核心必须具有聚集和协调功能。中国虽然加入二十国集团和金融稳定理事会,并成功组织召开了二十国集团杭州峰会,但中国自身的聚集功能和协调功能还在逐步提升过程中。近年来,中国尝试提供观念性和制度性的公共产品,如“人类命运共同体”的理念、亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行等,但这些有待发展成具有号召力和凝聚力的国际性理念和平台。在既有的组织核心内,尤其是金融稳定理事会中,中国还只是个学习者和规则接受者。后文对中国接受全球金融治理具体规则的讨论将详述此点。在金融稳定理事会的组织构架中,除财政部副部长史耀斌、央行行长周小川和银

监会主席郭树清作为中国代表成为金融稳定理事会的常规成员外,该组织所有关键岗位都没有中国人担任,包括金融稳定理事会全体委员会和指导委员会主席、秘书处秘书长、四大常务委员会(脆弱性评估、监督与监管合作、标准执行、预算与资源常务委员会)主席,以及六大地区协商小组主席。[①] 故此,至少从全球金融治理的角度而言,中国还未成为所谓的 G2,[②]即与美国并驾齐驱的组织核心。

(二) 中国与全球金融治理机构

截至目前,中国已加入了大约 30 个专业性的全球金融治理机构。上图用时间轴的形式显示了中国加入这些机构的时间及其成立时间。这些机构涵盖金融各个领域,既有政府间的,也有非政府间的,既有以国家和国家的特定职能部门为会员的,也有以个人或私人部门为会员的。具体而言,参与这些机构的中国会员包括政府部门(如中国人民银行、财政部、银监会、保监会、证监会)、政府部门官员(如"一行三会"的官员)、行业协会(如中国期货业协会、中国注册会计师协会)、行业专家(如出任国际会计准则理事会理事的会计师张为国)、金融机构(如银行、投资公司、保险公司)、专业性服务机构(如会计事务所)、金融交易场所(如证券交易所和期货交易所)等。总体而言,在后危机时期,中国已与全球金融治理机构建立了广泛联系并且这一联系还再不断加强,中国在大多数全球金融治理机构中的地位和作用得到一定程度的提升(参见表 1)。

具体而言,后危机时期中国与全球金融治理机构关系的变化主要体现在三个方面。第一,中国成为一些全球金融治理机构的正式会员。在 2008 年金融危机前,中国就已加入很多全球金融治理机构,但一些机构的会员机制仍然将中国排除在外。2008 年危机后,许多全球金融治理机构吸纳中国成为其会员,包括金融稳定理事会、巴塞尔银行监管委员会、支付与市场基础设施委员会、全球金融系统委员会、市场委员会、国际信贷组合经理人协会、全球金融市场协会、国际养老金监督官协会等(参见表 1)。这些机构中的中国会员代表是政府相关监管机构或金融机构。例如,在金融稳定委员会中的中国代表是中国财政部、中国人民银行和银监会;在巴塞尔银行监管委员会、全球金融系统

① 唯一的例外是亚洲地区协商小组主席之一是香港金管局总裁陈德霖。

② Geoffrey Garrett, "G2 in G20: China, the United States and the World after the Global Financial Crisis."

委员会和市场委员会中，中国人民银行代表中国政府成为其会员；国际养老金监督官协会中的中国会员是保监会，国际信贷组合经理人协会中的中国会员是中国华融资产管理股份有限公司，全球金融市场协会中的中国会员是中国银行和中国国际金融有限公司。至此，中国成了几乎全部全球金融治理机构的会员。

第二，在很多全球金融治理机构中，危机前中国就是其会员，但危机后时期中国在这些机构中的地位从组织结构上得到制度化的提升。中国在传统布雷顿森林机构中的地位得到提升，主要表现为配额和投票权的变化，如在国际货币基金组织和世界银行中配额和投票权的增加。在其他一些全球金融治理机构中，中国的影响力通过其代表在这些机构中的任职而得到提升。例如，2008 年中国保监会主席吴定富在国际保险监督官协会第 15 届年会上当选为执行委员。同一年，中国证监会主席尚福林当选为国际证监会执委会唯一副主席（参见表 1）。

第三，在一些全球金融治理机构中，从正式的治理机构和组织结构上而言，中国的地位和作用并没有明显变化，但是中国与这些机构的非制度化的合作关系明显改善。例如，在金融危机爆发前，中国银行、中国工商银行等八家中国金融机构已经成为国际掉期和衍生工具协会的会员。在金融危机爆发后，中国在该协会的组织结构上的地位并未明显变化，但是第 24 届国际掉期和衍生工具协会年会于 2014 年在中国北京召开，且 2015 年 12 月中国期货业协会和该协会在深圳签订合作谅解备忘录，并决定通过信息交流、管理层定期会晤、人员交流和培训等方式开展合作（参见表 1）。

表 1　2008 年金融危机后中国与主要全球金融治理机构关系的变化

类别	全球金融治理机构	2008 年金融危机前的中国	2008 年金融危机后的中国（截至 2018 年 4 月）
核心机构	G20	G20 部长级会议会员。	G20 领导峰会重要成员，2016 年 G20 轮值主席国，主办杭州峰会。
	FSF/FSB	非会员。	财政部、人民银行、银监会以及香港金融管理局成为会员机构。
传统机构	IMF	配额 3.72%，投票权 3.65%。	配额和投票权分别增至 6.41%和 6.09%，仅次于美国和日本。人民币加入 SDRs。
	世界银行	投票权 2.77%。	投票权增加至 5.71%，仅次于美国和日本，居第三位。

（续表）

类别	全球金融治理机构	2008年金融危机前的中国	2008年金融危机后的中国（截至2018年4月）
银行业	国际清算银行	1996年，央行成为会员；2006年，周小川出任其董事。	2010年，央行加入经济顾问委员会；2014年，第18届国际银行监督官大会在中国天津召开，银监会第一次成为大会的承办方；2016年，12月我国正式加入国际银行业统计。
	巴塞尔银行监管委员会	非会员，非正式合作。	2009年成为会员。
	支付与市场基础设施委员会	非会员。	2009年中国人民银行成为会员。
	全球金融系统委员会	非会员。	2009年中国人民银行成为会员。
	市场委员会	非会员。	2009年中国人民银行成为会员。
	欧文·费舍尔中央银行统计委员会	2007年，央行成为会员。	无显著变化。
	国际存款保险机构协会	非会员。	无显著变化。
保险业	国际保险监督官协会	2000年，保监会成为正式会员；2006年，在北京召开第13届年会。	2008年，保监会主席吴定富在第15届年会上当选执行委员；2011年，在韩国召开的18届年会上，中国被选举为审计委员会主席国；2018年，陈文辉当选执委会副主席。
证券业	国际证监会组织	1995年，证监会成为其正式会员。	2008年，尚福林再次当选执委会唯一副主席；2009年，证监会加入技术委员会；2012年，第37届年会在北京举行，证监会当选新理事会成员。
	世界交易所联合会	上交易所和深交易所是其会员。	2012年，第52届年会上，中国金融期货交易所、大连商品交易所、上海期货交易所以及郑州商品交易所成为新会员；2017年，上交所理事长吴清当选主席。
	证券业协会国际理事会	非会员。	无显著变化。
	国际资本市场协会	渣打银行香港有限公司、上海证券交易所等位于中国的中外资金融机构成为其会员。	2015年，中国银行北京分行、伦敦分行和香港分行成为会员。

（续表）

类别	全球金融治理机构	2008 年金融危机前的中国	2008 年金融危机后的中国（截至 2018 年 4 月）
会计准则	国际会计准则理事会	1997 年，成为会员。2007 年，张为国开始担任理事。	2012 年，李勇当选基金会受托人，财政部会计司司长杨敏和厦门国家会计学院副院长黄世忠当选咨询委员会委员、证监会前首席会计师张为国连任理事；2015 年，高一斌当选国际财务报告准则咨询委员会委员。
	国际会计师联合会	1997 年，中国注册会计师协会成为其会员，并一直担任理事；2004 年，该协会秘书长陈毓圭当选理事。	2015 年，财政部张娟当选国际公共部门会计准则理事会理事；2015 年，中注会协副秘书长杨志国当选 IFAC 理事；中注协原国际部主任叶欣担任 IFAC 中小事务所委员会委员（连任），财政部娄洪担任国际公共部门会计准则理事会理事（连任）。
	国际审计与鉴证准则理事会	2000—2002 年，陈箭深任国际审计实务委员会委员。	2015 年，中注协专业标准与技术指导部副主任张革当选为理事。
金融市场	国际金融协会	很多中国金融机构已成为会员。	2010 年，在北京设立亚洲代表处。中国会员已经增加到 27 个；中国工商银行董事长姜建清和中国农业银行董事长蒋超良是该协会的董事会成员。
	国际信贷组合经理人协会	中国华融资产管理股份有限公司是其会员。	2011 年，在中国举行了第一次论坛。
	全球金融市场协会	中国银行、中金公司是其会员。	无显著变化。
	国际金融理财标准委员会	国际金融理财标准委员会（中国）2006 年成为正式会员。	2014 年，上海金融学院国际金融理财师上海项目中心的主任黄棘担任董事会成员。
	金融行动特别工作组	2005 年，中国成为观察员；2006 年，对中国进行了全面现场评估；2007 年，中国成为正式成员。	无显著变化。
其他	国际掉期与衍生工具协会	2008 年以前，中国银行等 8 个金融机构是其会员。	2009 年，第 24 届年会在北京召开；中国期货业协会和 ISDA 于 2015 年 12 月 4 日在深圳正式签订合作谅解备忘录。
	国际养老金监督官协会	非会员。	2015 年，保险监督管理委员会正式加入该协会。

资料来源：笔者根据相关机构官网和新闻信息整理。

但是，这些变化更多是形式上和数量上的，而非结构性和权力性的。换言之，中国加入全球金融治理机构的数量和融入其中的程度增加，但这种增加并不

必然意味着中国在其中的发言权和影响力的增加。除第二种变化给中国带来在这些机构中制度性权力的有限提升外,其他两种变化要么是中国的声音从无到有(如成为新会员),要么是非正式的合作与交流(如在中国召开年会)。即使在一些中国的影响力被明显提升的机构里,中国也依然只是一个被纳入者,尚不是机构的制度制定者和维护者,更不是全球金融治理的议程和具体规则的制定者。这一点同样呼应了上文中中国还没有进入全球金融治理结构核心的结论。

(三)体制核心目标的制定与中国

在全球金融治理体制核心目标的演进过程中,中国的作用一直微乎其微。在布雷顿森林体系试图维护资本主义世界国际货币体系稳定时,中国还被排除在资本主义体系下的全球金融治理体系之外,因此,中国对此体制核心目标的制定并无任何贡献。20 世纪 70—80 年代,资本国际流动和银行业国际化促进了国际银行业监管的快速发展,其代表性的成果是国际清算银行体系的建立和发展及《巴塞尔协议》的颁布,但此时中国处于改革开放的初期,正在试探性地和资本主义国际体系接触。全球金融治理进入金融全球化和自由化时期后,中国的改革开放初见成效,但中国的国家主导型发展模式却和这一全球金融治理的体制核心目标格格不入。进入新千年后,尤其是 2008 年金融危机后,中国才完全接受全球金融治理的体制核心目标,即通过国家间的合作维护国际金融体系的稳定。直到此时,中国才真正融入全球金融治理体系之中。

中国是当前全球金融治理体制核心目标的拥护者,但不是该目标的主要制定者和执行者。20 世纪 90 年代一系列金融危机使金融自由化的目标陷入了危机,全球金融治理改革被提上议程,主要的改革推动者是七国集团。但由于 90 年代一系列的危机都未殃及主要的资本主义国家,所以改革的动力并不强。2008 年爆发于资本主义世界核心区的金融危机加速了全球金融治理的改革,以国家合作为基础的全面监管彻底取代了全球自由化的目标,七国集团发起成立的二十国集团取代了七国集团,成为全球金融治理体系的新组织核心。在这一转变过程中,以中国为代表的新兴经济体进入全球金融治理体系核心圈是七国集团所发起改革的一部分。此后,中国在历次二十国集团峰会上的积极态度和贡献,尤其是组织杭州峰会,表明了中国对新体系和新体制核心目标在很大程度上的赞同,但仅仅是作为参与者而非目标制定者和体系维护者的赞同。

(四)中国遵守体制具体内容的现状

另一个尤为重要的问题是中国在何种程度上认可、接受或实施了全球金

融治理的具体规则。评估这一程度需要首先解决两个具体问题:评估指标和评估对象。2010 年,国际货币基金组织和世界银行联合推出的“金融部门评估规划”项目对中国金融部门进行评估,尤其是对中国在遵守银行业、证券业、保险业监管和支付、结算体系等领域的国际标准与规则方面的评估。其一系列的评估报告通常使用了五个程度指标:完全遵守(Compliant 或 Observed)或完全执行(fully implemented)、广泛遵守或实施(Largely Compliant/Observed 或 Broadly Implemented)、部分遵守或实施(Partly Compliant/Observed 或 Partly Implemented)、未遵守或实施(Not Compliant/Observed 或 Not Implemented)、不适用(Not Applicable)。例如,在评估中国遵守《保险业监管核心原则》的报告里,在 28 条保险核心原则中,中国的相关监管规则和实践完全遵守了(Observed)其中的 11 条,广泛遵守了(Largely Observed)8 条,部分遵守了(Partly Observed)9 条。[①]

对中国融入全球金融治理体制的宏观评价可借鉴此微观评价指标。具体而言,中国对全球金融治理不同规则的融入程度可分为:完全遵守或执行、广泛遵守或执行、部分遵守或执行、未遵守或执行。中国接受和实施国际规则有两种途径。一种是以国际规则为参照物建立自己的规则体系。例如,在银行业监管方面,银监会参考巴塞尔协议 III 的内容发布了《商业银行资本管理办法(试行)》,该办法的具体内容涵盖了巴塞尔协议 III 的核心内容,并且在很多方面比巴塞尔协议 III 更加严格,因此被称为“中国版巴塞尔协议 III”。另一途径是中国直接加入某国际标准或规则体系,而不再建立或无法独自建立自己的标准或体系。例如,虽然中国近年来以人民币国际化为核心内容的货币体制改革试图改变当前的国际货币体制,但是,以中国一己之力在短期内既无法建立一个新的规则体系,也不大可能彻底改变当前的体系。再如,中国于 2002 年加入了国际货币基金组织的数据公布通用系统,并按此系统改进统计数据编制和发布制度,2015 年还进一步采纳了国际货币基金组织的“数据公布特殊标准”。考虑到司法独立性,即主权国家应按照自己的法律体系应对法律冲突,前一种途径更加普遍和常见。因此,在很大程度上而言,考查中国融入全球金融治理体制的程度便是评估中国相关金融监管规则或体制与国际相关规则或体制的趋同度或差异性。

---

① IMF, People's Republic of China: Detailed Assessment Report: IAIS Insurance Core Principles, IMF Country Report No.12/79, Washington, D. C.: IMF, 2012.

关于评估对象,当前的全球金融治理体制是一个体制复合体,包含了若干不同领域里的子体制,这些领域包括宏观经济政策和透明度、金融监管、市场基础设施和制度建设、国际货币体系,以及其他一些 2008 年金融危机所暴露出来的新问题领域,如宏观审慎监管、影子银行、信用评级监管等。在这些不同的领域内,不同的全球金融治理机构主导建立了不同的规则体系。借鉴了金融稳定理事会的"标准汇编"(compendium of standards),并在此基础上加入了国际货币体制和金融危机后出现的新问题领域,表 2 总结了 5 个领域的 16 条具体规则,这些规则可被作为评估中国融入全球金融治理体制的参照物。

参考相关文献并结合笔者的分析,在表 2 中所评估的 16 个具体领域里,中国广泛遵守或执行了其中 10 个,部分遵守或执行了其中的 6 个。由于每个国家的特殊性,以最广泛适用为基本原则的国际规则很难被主权国家不加任何修改地全盘接受。尤其对经济和政治体制有其特色的中国而言,全盘接受全球金融治理规则或体制既在决策过程中不可行,也未必在实际操作中有效。因此,没有一个全球金融治理规则或体制是中国不加调整地全盘接受的,对于大多数规则或体制而言,中国已是广泛遵守或执行,这是中国融入全球金融治理体制的一个较高程度。部分遵守或执行则意味着中国与国际规则或体制还存在一定差距,融入程度较低。同样,没有任何一个全球金融治理规则或体制是中国绝对排斥的,即使对于中国一直批评的国际货币体制。

上述评估再次印证了中国已全面融入全球金融治理体系之中,至少在全球金融治理领域里中国已成为了一个规则接受者,而不是异质者和挑战者。但是,中国却并没有参与到上述规则的发起、制定和发展之中,这些规则主要还是先进工业化国家及其主导的全球金融治理机构制定和推广的。现状是中国还在极力学习和运用这些规则,且依然缺乏专业性的人才和成功的经验。

表 2　中国融入全球金融治理体制

领域	金融治理体制	中国融入程度
宏观经济政策和信息透明	IMF:数据公布通用系统(GDDS)	广泛遵守或执行①
	IMF:《数据公布特殊标准》(SDDS)	部分遵守或执行②
	IMF:《财政透明度良好做法守则》《财政透明度手册》	部分遵守或执行
	IMF:《货币与金融政策透明度良好做法准则》	部分遵守或执行

① 朱松,高喜燕:《国外统计数据质量评估框架、方法及对我国的借鉴》,《西部金融》2014 年第 10 期,第 78—81 页。

② 罗良清,胡晓琳:《中国采纳数据公布特殊标准的相关问题研究》,《统计与决策》2016 年第 3 期,第 38—43 页。

（续表）

领域	金融治理体制	中国融入程度
金融监管	BCBS:《巴塞尔协议 III》	广泛遵守或执行①
	IAIS:《保险核心规则》	广泛遵守或执行②
	IOSCO:《证券监管目标和原则》	广泛遵守或执行③
市场基础设施和制度建设	IAASB:《国际审计准则》	广泛遵守或执行④
	G20/OECD:《公司治理准则》	部分遵守或执行⑤
	CPMI-IOSCO 和 MC:《金融市场基础设施原则》	广泛遵守或执行⑥
	BCBS-IADI:《有效存款保险制度核心原则》	广泛遵守或执行⑦
	ISDA:《ISDA 主协议》	广泛遵守或执行⑧
	FATF:《40＋9 条建议》	广泛遵守或执行⑨
	IASB:《国际财务报告准则》	广泛遵守或执行⑩
国际货币体系	主要西方国家和 IMF 主导建立的牙买加体系	部分遵守或执行⑪
新问题领域	宏观审慎监管	部分遵守或执行⑫

资料来源:笔者根据相关研究和新闻信息整理。

① IMF, People's Republic of China: Detailed Assessment Report: Basel Core Principles for Effective Banking Supervision. IMF Country Report No.12/78, Washington, D. C.: IMF, 2012.

② 陈文辉:《在国际规则制定中发出中国声音》,《人民日报》2015 年 4 月 1 日,第 7 版;IMF, People's Republic of China: Detailed Assessment Report: IAIS Insurance Core Principles, IMF Country Report No. 12/79, Washington, D. C.: IMF, 2012。

③ IMF, People's Republic of China: Detailed Assessment Report: IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation. IMF Country Report No.12/80, Washington, D. C.: IMF, 2012.

④ 刘玉廷:《世界银行充分肯定我国会计审计准则改革成就:解读世界银行〈中国会计审计评估报告〉》,《会计研究》2009 年第 12 期,第 5—13 页。

⑤ 蒋兴旺:《中国特色公司治理模式及其世界意义》,《财经问题研究》2012 年第 1 期,第 119—124 页。

⑥ 杨涛主编:《中国支付清算发展报告(2015)》,北京:社会科学文献出版社 2015 年版,第 228—229 页。

⑦ 俞维彬:《存款保险核心原则的国际比较》,《银行家》2015 年第 6 期,第 55—57 页。

⑧ 关于 NAFMII 主协议与 ISDA 主协议的详细对比,详见郭伟等:《金融衍生产品与银行业务发展法律问题报告:场外金融衍生产品交易标准文本 ISDA 和 NAFMII 法律风险研究》,载中国银行业协会编:《中国银行业法律前沿问题研究》第 1 辑,北京:中国金融出版社 2010 版。

⑨ 新华网:《我国反洗钱与反恐怖融资工作达到国际通行标准》,2012 年 2 月 19 日,http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-02/19/c_111542037.htm,2017-06-04。

⑩ 吴革等所做的定量分析研究认为,中国会计准则与国际会计准则的趋同度在各个准则项目间存在较大差异,且中国会计准则与国际财务报告准则的协调度以及中国会计准则的完整性仍有很大提升空间。详见吴革等:《中国会计准则国际趋同水平研究》,《经济与管理研究》2013 年第 11 期,第 92—100 页。

⑪ Falin Zhang, "Determinants and Fluctuations of China's Exchange Rate Policy," in J. Jay Choi, Michael R. Powers and Xiaotian T. Zhang, eds., *International Finance Review*, *Vol.17*: *The Political Economy of Chinese Finance*, Emerald, 2016, pp. 343-369.

⑫ FSB, "Peer Review of China," August 13, 2015, http://www.fsb.org/wp-content/uploads/China-peer-review-report.pdf, 2017-06-04.

四、全球金融治理的“中国方案”?

上述对全球金融治理体系演进的分析和中国融入程度的评估呈现出两大趋势——美国霸权分散和中国地位提升。综合这两大趋势,一个貌似合理的结论是中美之间正在经历霸权或权力的转移。围绕这一结论的争论不胜枚举且莫衷一是,既有人认为美国主导的资本主义世界正在经历一场无法再回归均衡的结构性危机,美国霸权将加速衰退,[①]也有人坚称“美国世纪”远未终结。[②] 从中国的角度而言,“中国威胁论”从 20 世纪 90 年代开始出现,持续至今,[③]国际体系中的中国被描述为一个挑战者、[④]现状维护者[⑤]或者“有改革思想的现状国”。[⑥] 类似对中国立场和态度的分类往往会犯一个所谓的“整体主义失败”(holism failure)的错误,即将国际体系和中国视为两个各自统一的整体。[⑦] 在全球治理领域里,这种错误表现为刻意或无意识地将全球治理视为一个统一且具有静态偏好的整体,将中国在全球治理不同领域里的外交决策视为一个高度一致的过程,故而忽略全球治理不同领域的特殊性和中国内部决策过程的复杂性。本文对全球金融治理体系的定义和演进的分析正是要强调全球金融治理之于广义全球经济治理和其他领域全球治理的特殊性,并呼吁全球治理的讨论从宏观到中观和微观的转移。

从金融领域而言,美国在全球治理中的霸权逐渐散失已成事实,中国融入其中的程度增加也证据翔实,但中国尚不具备承接美国所分散霸权的能力和条件,即美国必然是权力的转出国,而中国未必能成为权力的承接国。具体而言,在全球金融治理体系中,中国有意愿但尚无足够能力领导和协调不同行为体共同解决全球性的金融问题。这种意愿的一个表现是“中国方案”的提出。

---

① 〔美〕伊曼纽尔·沃勒斯坦:《世界体系的结构性危机:我们将何去何从?》,刘海霞译,《国外理论动态》2011 年第 9 期,第 24—28 页。

② Joseph S. Nye, *Is the American Century Over*? Polity, 2015.

③ Denny Roy, “The ‘China Threat’ Issue: Major Arguments,” *Asian Survey*, Vol.36, No.8, 1996, pp. 758-771; John Mearsheimer, “China's Unpeaceful Rise,” *Current History*, April, 2006, pp. 160-162.

④ Yves-Heng Lim, “How (Dis)Satisfied Is China? A Power Transition Theory Perspective,” *Journal of Contemporary China*, Vol.24, No.92, 2015, pp. 280-297.

⑤ Alastair I. Johnston, “Is China a Status Quo Power?” *International Security*, Vol.27, No.4, 2003, pp. 5-56.

⑥ Xiao Ren, “A Reform-minded Status Quo Power? China, the G20, and Reform of the International Financial System,” *Third World Quarterly*, Vol.36, No.11, 2015, pp. 2023-2043.

⑦ Falin Zhang, “Holism Failure: China's Inconsistent Stances and Consistent Interests in Global Financial Governance,” *Journal of Contemporary China*, Vol.26, No.105, 2017, pp. 369-384.

“中国方案”的提法是习近平主席在 2014 年金砖国家领导人第六次会晤期间正式提出的，最早出现于 2013 年外交部部长王毅对习主席出席二十国集团圣彼得堡峰会的情况介绍里。“中国方案”显然不仅只是局限于全球金融治理，而是广泛地涉及全球治理的诸多方面，包括全球经济增长、网络治理、国际秩序、气候、能源治理、生态文明、减贫、世界和平等等。“中国方案”的核心内涵是中国对解决全球性问题的系统性看法和主张，它不同于“中国声音”，前者侧重于寻求有效解决全球性问题的中国之道，后者强调自我利益和立场的表达。它也不同于所谓的“中国模式”或“中国道路”，其是对中国发展成功经验的抽象总结和经验性推广。相比之下，“中国方案”的立场更加公正，其终极目标是解决全球性问题。“中国方案”的提法标志着中国在全球治理中视野和格局的提升——从谋求自我利益和表达自我立场到谋求共同利益和解决全球性问题。然而，在全球金融治理领域里，要提出一个具有现实操作性和国际合法性，而不只是一个口号的“中国方案”还至少须要解决以下四个问题。

第一，中国如何进入全球金融治理体系的组织核心，并增加“中国方案”的聚集能力和协调能力？历史上很少存在边缘国家所提出的方案能被国际社会所普遍接受，“中国方案”的合法性来源一方面是中国的政治经济实力，另一方面是该方案在解决具体问题上的效果和可行性。诚如英国和美国在解决第二次世界大战后国际经济困境时的状况，美国的国家实力最终决定了“怀特方案”在与“凯恩斯方案”的比较和竞争中胜出，随之诞生的布雷顿森林体系至少在稳定和恢复战后国际经济秩序上被证明是有效的。在当前全球金融治理体系的两大组织核心里，中国在二十国集团中的地位不断提升，甚至有学者认为已从“被动参与者”发展成为“引领者和国际规则制定者”，[①]而中国在更加专业性的金融稳定理事会中的作用较小，且受学术界和政策界的关注程度远不如二十国集团。即使在二十国集团中，中国的作用也受到限制。杭州峰会中国的贡献固然突出，如提出世界经济的结构性改革议程，推动二十国集团向长效机制转型等，但在全球金融治理领域里关于国际金融结构的改革只是延续了早已存在的议程，且这些贡献不足以说明中国已成为一个国际规则制定者，因为只有被国际社会广泛接受的“中国方案”才可能成为国际规则。

关于中国崛起的讨论暗含一个前提——中国经济继续保持高速增长，因此“中国方案”的合法性依赖于中国政治经济实力的持续增长，此外，“中国方案”还须提升其聚集能力和协调能力。“中国方案”需国际社会的广泛参与，而

① 赵进东：《中国在 G20 中的角色定位与来路》，《改革》2016 年第 6 期，第 60—68 页。

当前已提出的一些“中国方案”缺乏聚集能力和协调能力,例如,“新型国际关系”和“人类命运共同体”的构建还需经历从观念到实践的转化过程,周小川关于“超主权国际货币”的提议未得到西方国际社会的广泛响应,金砖国家新开发银行的参与国家和规模有限,亚洲基础设施投资银行的多边属性和国际凝聚力相对较强,但面临美国和日本等国际和区域强国的巨大挑战和压力,有效性有待检验。

第二,中国如何实质性改善与全球金融治理机构的关系,提升制度性金融权力?中国在二十国集团、国际货币基金组织和世界银行等组织中地位的提升通常被视为其已成为全球治理引领者的依据,这种观点过于乐观。就全球金融治理体系而言,除了上述组织外,还有近 30 个主要的专业性全球金融治理机构存在(参见上图),中国在大多数这些机构中的地位无异于其他会员,甚至是 2008 年危机后才加入的后来者。二十国集团和金融稳定理事会为全球金融治理规划蓝图,而这些机构及其会员才是真正的实践者。“中国方案”能否在全球范围内有效实施直接取决于这些机构及其会员的认可程度。“中国方案”的聚集能力和协调能力具体表现为将这些不同行为体纳入到同一平台或议程之中讨论某一特定全球性金融问题,并具备有效协调彼此之间的分歧和矛盾的能力。增强此能力的一个有效的途径是广泛地提升中国在全球金融治理机构中的制度性金融权力,而非具有霸权性质的结构性或关系性金融权力。[①] 此种权力的提升非一蹴而就,亦非朝夕之功,需要长期的政策关注和学术研究做支撑。

第三,中国如何加入全球金融治理体制核心目标的制定之中,提升中长期议程制定的能力?无论是布雷顿森林体系下的国际货币体制,七国集团时代的银行业监管和金融自由化,还是当前以维护金融体系稳定为直接目标的全面监管,中国都未曾成为这些目标的主要制定者,而只是二十国集团体系下体制核心目标的参与执行者,作为非体制核心目标制定者的中国尚不是该体系的引领者。加入组织核心和提升在全球金融治理机构中的制度性和结构性权力是中国成为全球金融治理体制核心目标制定者的前提,而经济和政治实力的持续增强是根本保障,中长期议程制定能力的提升是基本的实现路径。关于议程设置能力的研究随着二十国集团杭州峰会的筹备和召开大量增加,杭

① 关系性金融权力是指“一国通过运用金融压力直接影响他国行为的能力”,“结构性金融权力”是指“一国通过国际金融体系结构间接影响他国行为的能力”,“制度性金融权力”是指“一国通过国际金融机构的决策间接影响他国行为的能力”。详见 Susan Strange, *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*, A&C Black, 1998;〔德〕桑德拉·希普:《全球金融中的中国》,辛平、罗文静译,上海人民出版社 2016 年版,第 18 页。

州峰会的四大主题“创新、活力、联动和包容”以及相关的一系列议程都彰显了中国中短期议程设置能力的提升，这些议程包括全球结构性改革、国际金融治理结构、贸易和投资体制、基础设施投资、去产能、宏观经济政策协调、绿色金融等。这些议程是否在中长期内依然有效，或因其他峰会主席国的不同偏好而改变，目前下结论为时尚早，但中长期议程的制定能力是中国能否成为未来新体制核心目标制定者的关键。

第四，中国如何在接受全球金融治理体制具体内容的同时为国际社会贡献中国经验？如前文所述，中国已经接受了全球金融治理体系内的诸多体制，具体表现为对国际规则的遵守与实施，对相关意见和指导原则的参考，这体现了政策或规则从国际向国内的传导过程。通过改革开放以来近 40 年的探索，中国对于这种传导路径和方式已驾轻就熟，前述“中国版巴塞尔协议 III”对国际银行业监管规则的运用和借鉴就是很好的例子。但是，政策、规则或经验从国内向国际的传播却较少。在近期的杭州峰会上，中国尝试将其国内供给侧改革的经验运用到全球经济增长方式的创新之中，并提出了世界经济的结构性改革议程，但这一议程的执行和效果还不明确。在全球金融治理里，类似中国经验的国际推广更少，一方面是因为中国金融的发展较国际先进水平还有较大差距，另一方面是因为中国经验由内及外的传导路径尚不成熟。

结　　语

全球治理不仅需要宏观的理论研究和综合不同领域的统筹安排，更需要针对不同领域的中观和微观研究和实践。问题领域的独特性决定了全球治理制度的安排在不同领域间的差异性，全球金融治理的金融属性决定其必须区别于广义的全球经济治理和其他领域的全球治理。全球金融治理体系的演进呈现出了美国霸权分散和中国地位提升两大趋势，然而这两大趋势的并存并不必然意味着一个广泛争论的中美霸权或权力的转移。全球金融治理体系中还没有出现一个被广泛接受的“中国方案”，中国还只是全球金融治理中的一个参与者，而非引领者。“中国方案”能否在可预期的未来转变成世界行动本质上取决于中国政治经济实力增长的可持续性，具体表现为中国在全球金融治理体系组织核心中的地位，在全球金融治理机构中的制度性和结构性权力，中国的中长期议程制定能力，“中国方案”的聚集能力和协调能力以及中国经验由内及外传播途径的有效性，这些方面正是推动中国向全球金融治理大国迈进的政策着力点。