

崛起国改革国际制度的 路径选择*

朱杰进

【内容提要】 随着中国发展进程的加速,推动国际制度改革已经成为中国特色大国外交的重要组成部分。按照是否创立新国际制度以及是否对既有国际制度进行重新解释和应用,可以将崛起国改革国际制度的路径分为替代、叠加、转换和偏离四种类型。针对美国主导的各类国际制度,为什么中国会采取不同的改革路径?借鉴历史制度主义的“渐进制度变迁”理论,本文指出霸权国的制度否决能力与既有国际制度的弹性空间是影响崛起国选择制度改革路径的两大条件要素,并以此解释了2008年以来中国在主权信用评级、国际货币体系、区域贸易协定和多边开发银行四个议题领域所采用的国际制度改革路径之间的差异。在主权信用评级领域,美国的否决能力较强,主权信用评级制度的弹性较小,这促使中国采取了叠加型的改革路径;在国际货币体系领域,美国的否决能力较强,但国际货币基金组织特别提款权的制度弹性较大,这促使中国选择了偏离型的改革路径;在区域贸易协定领域,美国的否决能力较弱,但跨太平洋伙伴关系协定本身的制度弹性较小,这促使中国选择了替代型的改革路径;在多边开发银行领域,美国的否决能力较弱,同时世界银行制度本身的弹性较大,这促使中国采取了转换型的改革路径。

【关键词】 国际制度改革;霸权国否决能力;国际制度弹性;渐进制度变迁;改革路径

【作者简介】 朱杰进,复旦大学国际关系与公共事务学院副教授,复旦大学一带一路及全球治理研究院研究员(上海 邮编:200433)。

【中图分类号】 【文献标识码】 A 【文章编号】 1006-9550
(2020)06-0000-00

* 本文系国家社科基金重点项目“推动全球经济治理体制变革研究”(项目批准号:20AZD103)的阶段性研究成果,并得到上海市浦江人才计划(项目编号:2019PJC020)的支持。感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的修改意见,文中疏漏由笔者负责。

一 引言

作为一个快速发展的大国,中国特色大国外交的一个重要组成部分是推动国际制度改革,这包括改革的目标和路径两方面。在目标上,中国要提高自身在国际制度中的影响力和话语权,使全球治理中的制度性权力与日益增长的物质性权力相匹配。其正如 2017 年的《金砖国家领导人厦门宣言》中所指出的,“我们决心构建一个更加高效、反映当前世界经济版图的全球经济治理架构,增加新兴市场和发展中国家的发言权和代表性”。^① 在路径上,中国采取何种类型的国际制度改革路径,既是国际关系研究中的一项重要理论命题,也是中国特色大国外交面临的一个现实难题。从国际关系理论的角度看,大国权力转移与国际制度变迁之间的关系是当前国际关系理论研究的前沿话题。国际力量对比的变化会促进国际制度的变迁,但实力对比变化不会自动导致国际制度变迁,既有研究对于大国权力转移究竟如何引发国际制度变迁的路径解释仍然不够清晰,多数研究关注的是在权力转移过程中霸权国的国际制度护持策略,而对于崛起国国际制度改革路径的研究则相对不足。^②

从经验现实的角度看,面对同样是由美国主导的各类国际制度,中国却采取了不同类型的改革路径。在主权信用评级领域,针对美国三大评级公司在美国次贷危机以及随后欧洲主权债务危机中饱受批评的局面,中国减少了对国际评级机构的使用和依赖,支持本土评级机构的发展,采取“双评级模式”。这属于对既有国际信用评级制度的叠加型改革路径。在国际货币体系领域,中国积极推动人民币加入由美元等构成的国际货币基金组织特别提款权(SDR)货币篮子,并对篮子货币“可自由使用”的制度规则提出了不同以往的新解释,这属于对既有国际储备货币制度的偏离型改革路径。在区域贸易协定领域,针对美国主导推进的跨太平洋伙伴关系协定(TPP),中国则大力支持区域全面经济伙伴关系协定(RCEP),这属于与既有国际制度展开直接竞争的替代型改革路径。在双边开发银行领域,中国倡议筹建了亚洲基础设施投资银行(下文简称亚投行)。一方面,亚投行在核心制度规则上与世界银行保持了一致;另一方面,亚投行在核心制度规则的应用上又与世界银行存在差异:世界银行侧重于减贫,亚投行侧重于基础设施投资。因而,中国在该领域的改革路径属于利用旧制度规则去实

^① 《金砖国家领导人第九次会晤厦门宣言》, https://www.brics2017.org/hywj/ldrhwwj/201709/t20170904_1905.html, 访问时间:2019年12月20日。

^② 管传靖、陈琪:《领导权的适应性逻辑与国际经济制度改革》,载《世界经济与政治》,2017年第3期,第35—61页。

现新目标的转换型改革路径。

在快速发展的过程中,面对同样是由美国主导的国际制度,为什么中国会采取不同类型的改革路径?这是本文尝试解释的问题。在研究中国参与国际制度改革的既有学术文献中,主要有五种代表性的分析视角:(1)现状国—修正国视角,其争论的核心问题是中国在全球治理体系中究竟是一个维持现状的国家还是修正主义国家;^①(2)国际制度竞争视角,其认为美国与中国之间的权力转移必然会导致国际制度竞争;^②(3)呼吁—退出—威胁退出视角,其认为中国可以通过呼吁、退出以及威胁退出三种不同的路径来推动国际制度改革;^③(4)接受—敲竹杠—投资视角,其认为影响中国改革国际制度路径选择的两大因素分别是中国是否具有外部选择以及中国在现有国际制度内的合作是否被美国认为是不可或缺;^④(5)增量改革视角,其认为中国对待现有国际制度采取了增量改革的战略。^⑤

总体上看,这五种分析视角为崛起国参与国际制度改革的路径选择提供了一定解释,不过也存在一些不足之处。现状国—修正国视角将中国的战略选择归因于中国的国家类型,忽视了中国与美国之间互动因素的影响。国际制度竞争视角较好地阐述了中美之间的互动,但将研究重点放在了互动的结果上,缺少对互动过程中中国路径选择的分析。呼吁—退出—威胁退出、接受—敲竹杠—投资和增量改革三种视角提出了一些影响中国路径选择的情景性因素,但对于中国要改革的国际制度的特征则很少涉及。事实上,国际制度的特征本身也很重要,既有国际制度是否有足够大的弹性空间、是否能够容纳中国的国际制度偏好,也是影响中国改革路径选择的重要因素。

历史制度主义的渐进制度变迁理论较好地融合了制度变迁过程中的战略情境因素和制度特征因素,对于解释崛起国改革国际制度的路径选择具有较强的说服力。因此,本文借鉴了该理论,并利用霸权国否决能力和国际制度弹性两个关键变量来解释

① John Ikenberry and Darren Lim, "China's Emerging Institutional Statecraft: The Asian Infrastructure Investment Bank and the Prospects for Counter-Hegemony," <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/04/chinas-emerging-institutional-statecraft.pdf>, 访问时间:2020年5月24日。

② 李巍、罗仪馥:《从规则到秩序:国际制度竞争的逻辑》,载《世界经济与政治》,2019年第4期,第28—57页。

③ Phillip Lipsey, "Explaining Institutional Change: Policy Areas, Outside Options and Bretton Woods Institutions," *American Journal of Political Science*, Vol. 59, No. 2, 2015, pp. 341-356;刘宏松:《威胁退出与国际制度改革》,载《世界政治研究》,2019年第1期,第74—79页。

④ Scott Kastner, Margaret Pearson and Chad Rector, "Invest, Hold up or Accept? China in Multilateral Governance," *Security Studies*, Vol. 25, No. 1, 2016, pp. 142-145.

⑤ 陈志敏、苏长和主编:《增量改革——全球治理体系的改进和升级》, <http://www.sirpa.fudan.edu.cn/?p=4780>, 访问时间:2020年5月16日。

崛起国改革路径的选择,以补充相关研究。

下文结构如下:第二部分提出一个分析崛起国改革国际制度的路径选择的理论框架;第三到第六部分是比较案例分析,通过四个案例来分别解释崛起国在什么样的条件下会选择何种类型的国际制度改革路径,以验证本文提出的理论假设第七部分总结全文。

二 霸权国否决能力、国际制度弹性与崛起国的改革路径

在政治学的三大新制度主义理论中,对制度改革或者说制度变迁的研究在历史制度主义理论中占据了更加突出的位置,这与该理论秉持“制度是一种权力资源分配手段”的制度观有关。^① 理性选择制度主义强调制度能够促进合作进而带来共同利益,这是一种功能主义视角,社会学制度主义突出制度中各不相同文化因素,而历史制度主义则格外关注制度的权力资源分配效应。保罗·皮尔逊(Paul Pierson)认为,“制度不是中性的合作机制,而是反映、复制并放大特定政治权力的分配模式。制度安排会让一些组织或权力集团获益,同时漠视和边缘化另一些群体”。^② 张宇燕也指出,“制度是非中性的,同一制度对不同的人意味着不同的事情,在同一制度下不同的人或人群所获得的往往是各异的东西,那些从现有制度安排中获益更大的个人或集团,无疑会竭力去维护和争取之”。^③

历史制度主义认为,制度变迁的压力一直内生于制度之中:那些主导制度并从中获益更大的行为体倾向于维护现有制度,而那些从现有制度中获益相对较少或者说获益程度不能与自身实力相匹配的行为体则倾向于改革制度,成为改革行为体。在制度变迁的过程中,拥有不同权力资源与偏好的主导行为体与改革行为体通常会追求不同形式的制度,最后的制度结果往往是各行为体之间政治博弈的产物。

在制度变迁的具体路径上,历史制度主义内部形成了两种不同观点:一种是以斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)、约翰·伊肯伯里(John Ikenberry)和乔瓦尼·卡波西亚(Giovanni Capoccia)为代表的“断裂均衡模型(punctuated equilibrium model)”;^④另一种是以凯瑟琳·西伦(Kathleen Thelen)、詹姆斯·马奥尼(James Maho-

^① Peter Hall and Rosemary Taylor, “Political Science and the Three New Institutionalism,” *Political Studies*, Vol. 44, Issue 5, 1996, pp. 936-957.

^② Paul Pierson, “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change,” *World Politics*, Vol. 45, No. 4, 1993, pp. 595-628.

^③ 张宇燕:《利益集团与制度非中性》,载《改革》,1994年第2期,第98页。

^④ Giovanni Capoccia and Daniel Kelemen, “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism,” *World Politics*, Vol. 59, No. 3, 2007, pp. 341-344.

ney)和沃尔夫冈·斯特雷克(Wolfgang Streeck)为代表的“渐进制度变迁模型(gradual institutional change model)”。断裂均衡理论的两个核心概念是关键节点(critical juncture)和路径依赖(path dependence)。^①关键节点侧重于分析导致制度变迁的外部冲击和结构性因素,强调随着战争、革命、经济危机或者重大经济政策出台等标志性事件的发生,现有制度所处的外部结构会出现松动,从而削弱其合法性,进而产生制度变迁的压力和机遇。路径依赖则是指一旦关键节点的制度突变结束,正反馈效应会使新制度保持在固定的轨道上运行,此时的制度变迁表现为制度的自我复制和强化。

马奥尼和西伦指出,断裂均衡理论在解释制度变迁时既过于强调偶然性,又过于强调决定性,忽视了制度变迁的内生性和渐进性。这一理论存在两大问题:(1)过于强调外部冲击,忽视了制度内部各行为体之间的冲突及其导致的内生性制度变迁的可能性;(2)过于强调制度的突变,忽视了制度渐进变迁的可能性。^②

针对断裂均衡理论的不足,马奥尼和西伦提出了渐进制度变迁模型。在自变量上,其认为制度内部主导行为体与改革行为体之间权力平衡的变化以及制度运行过程中改革行为体对制度规则“策略性地”重新解释和执行是导致渐进制度变迁的两个基本变量。在因变量上,替代型、叠加型、转换型和偏离型四种制度变迁模式构成了改革行为体的可选路径。在理论框架上,两个基本自变量与四种制度变迁路径的因变量之间形成了一个包含因果机制的解释模型,解释了在何种条件下改革行为体会选择何种类型的制度改革路径。

(一)自变量:制度变迁的两大动力

从权力平衡变化的角度看,由于制度安排往往是各行为体之间政治博弈和妥协的产物,因而政治行为体之间力量对比的变化会导致制度变迁的发生。“路径依赖理论认为制度会通过正反馈效应实现自动维持和自我强化,但实际上,任何制度安排都是建立在力量对比的基础之上,需要不断地动员政治资源来支持该制度的运行。如果主导行为体与改革行为体之间的政治力量对比发生变化,支持该制度运行的资源分配就会发生变化,从而导致制度变迁的发生。”^③需要注意的是,制度内主导行为体与改革行为体之间力量对比的变化必须是情景性和动态性的,而非双方的静态力量对比,因而用主导行为体的制度否决能力(institutional veto capabilities)这一概念来描述这种

① 田野:《国际政策扩散与国内制度转换》,载《世界经济与政治》,2014年第7期,第125页。

② James Mahoney, “Shift Happens: The Historical Institutionalism of Kathleen Thelen,” *Political Science and Politics*, Vol. 50, No. 4, 2017, p. 1117.

③ James Mahoney and Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, p. 9.

力量对比的变化要更加准确。

乔治·策贝利斯(George Tsebelis)指出,所谓制度否决能力是指对改变制度现状而言,其同意是必不可少行为体的能力。^①通常,主导行为体的制度否决能力越强,制度改革越难以发生。在制度变迁中,当改革行为体发起改革倡议时,如果主导行为体能够采取制度内或者是制度外方式来阻止改革倡议落实,那就说明主导行为体的制度否决能力较强。反之,则主导行为体的制度否决能力较弱。

如何测量主导行为体的制度否决能力?策贝利斯认为,尽管制度否决能力在经验上可以观察到,但在理论上不容易有明确统一的标准。一般而言,制度否决点越多,制度否决点的自我指向性(即制度维持现状的法律门槛)越高,则制度否决能力就会越强。^②例如,对于改革行为体而言,如果建立新制度的门槛很高,或者即使改革行为体能够发起成立一个新制度,但新制度的有效运作却离不开主导行为体和既有制度的支持,那么在这种情况下,主导行为体的制度否决能力就较强。与之相反,如果建立新制度的门槛较低,改革行为体能够发起成立一个新制度,而且在没有主导行为体和既有制度支持的情况下,新制度仍然能够有效运作,那么主导行为体的制度否决能力就较弱。

另一方面,从制度实施的角度看,改革行为体在制度实施的过程中往往会策略性地重新解释和执行既有制度规则,这就导致制度实施的过程构成了渐进制度变迁的另一个来源。如前文所述,制度对权力资源具有分配效应,主导行为体和改革行为体会围绕制度的实施展开又一场讨价还价的政治博弈,改革行为体不会如理性选择制度主义所宣称的那样为了实现共同利益而自愿地去实施制度,也不会如社会学制度主义所说的那样因为制度是一个认知模板就会“想当然地”去实施制度。实际上,制度的实施需要一定的权威性和强制性。正是在这个意义上,西伦等人认为,“制度本质上是一种基于权威、强制和执行相结合的社会机制,分为制度规则和制度规则的实施两部分。只有同时关注制度规则和及其实施,并发现两者之间的“缝隙”,才能够完整地理解制度变迁过程。^③因此,在分析制度变迁时,不仅要看制度规则是否发生变化,还要看制度规则的实施是否发生变化。

如何描述改革行为体在制度实施过程中对制度规则的“策略性”地解释和执行?

^① George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press, 2002, pp. 19-20.

^② George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, pp. 19-20.

^③ Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen, eds., *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 9-16.

历史制度主义提出了制度弹性(institutional flexibility)的概念,即制度规则多大程度上具备可被重新解释和执行的模糊性和开放性,或者说是制度规则实施过程中自由裁量权的大小。^①那么又如何衡量制度弹性的高低或者说自由裁量权的大小?这就需要既有制度规则进行细致的文本分析。一般而言,如果在分析制度规则的文本后发现,既有制度规则基本上是为主导行为体量身定做的,只适用于主导行为体的特殊情况,那就说明既有制度规则的弹性较低。反之,如果既有制度规则能够广泛适用于各种不同情况,而不仅仅适用于主导行为体,那就说明既有制度规则的弹性较高。

关于制度弹性是否会一直存在,理性选择制度主义承认制度弹性会引发制度内各行为体之间的政治博弈,但认为随着制度逐渐完善,制度弹性会不断降低乃至消失。^②历史制度主义则认为制度弹性是一个永久性变量,不是“有或无”的问题,只存在“高和低”的差别。拥有不同制度偏好的行为体会充分利用制度弹性来展开竞争。在制度实施过程中,对既有制度不满的改革行为体会利用制度弹性来重新解释和执行制度规则,推动制度变迁。

(二) 因变量:制度变迁的四种类型

在不同制度下,主导行为体的否决能力以及制度实施中的制度弹性多种多样,这对改革行为体采用的制度变迁路径又有何种影响?这就涉及到渐进制度变迁理论的因变量——制度变迁的路径。马奥尼和西伦从类型学的角度指出,按照是否创立新制度规则以及是否重新解释和执行旧制度规则,可以将改革行为体的制度变迁路径划分为替代、叠加、转换和偏离四种类型。

替代型制度变迁是指改革行为体通过引入新制度规则来替代旧制度规则。比如中国的经济改革是用市场经济制度来替代计划经济制度。叠加型制度变迁是指改革行为体引入新制度规则,但并不替代旧制度规则,而是让两者并存。比如中国为维护国家统一所采用的“一国两制”。转换型制度变迁是指改革行为体并不引入新制度规则,而是对旧制度规则加以全新的解释和应用,利用旧制度规则来实现新制度目标。比如一些改造伊斯兰教的主张强调要对古兰经进行现代化解读;^③偏离型制度变迁是指改革行为体并不引入新制度规则,而是通过对旧制度规则增加新的解释元素,以达

① James Mahoney and Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, p. 10.

② Jack Knight, *Institutions and Social Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 176.

③ 朱威烈:《试论中国与中东伊斯兰国家的战略性关系》,载《世界经济与政治》,2010年第9期,第4—18页。

到逐步偏离的目的。^① 比如 20 世纪 80 年代的中国农村改革最初采取的大包干就是对既有的农村公有制经济的一种偏离。^② 值得注意的是,在转换型和偏离型制度变迁中,改革行为体都对既有制度规则提出了新的解释,两者的区别在于:转换型制度变迁是从一开始就用新解释替代旧解释,从而“转换”了既有的制度规则;偏离型制度变迁虽然提出了新的解释元素,但新元素与旧元素在一定的时间和空间范围内同时存在,前者只是在一定程度上“偏离”了既有制度规则。当然,如果偏离型制度变迁一直发展下去,新的解释元素不断积累,就有可能变成转换型制度变迁。这四种制度变迁路径都是对现实世界丰富多样的制度改革实践的抽象化和概念化,类似于马克斯·韦伯(Max Weber)所说的“理想类型(ideal type)”。在现实中,各种制度变迁路径往往会相互交叉、相互转化。

(三) 理论分析框架

综合来看,马奥尼和西伦以主导行为体的制度否决能力和既有制度的弹性作为自变量,以改革行为体选择的制度变迁路径作为因变量,构建出一个“2×2”的理论模型(如表 1 所示)。

表 1 改革行为体的路径选择

	既有制度的弹性低	既有制度的弹性高
主导行为体的制度否决能力强	叠加型路径	偏离型路径
主导行为体的制度否决能力弱	替代型路径	转换型路径

资料来源:James Mahoney and Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, p. 19.

在这个理论模型中,马奥尼和西伦先是从改革行为体与主导行为体的力量对比出发,指出在主导行为体的制度否决能力较强或较弱时,改革行为体分别有两种不同的路径选择,而具体选择哪种路径,则主要取决于主导行为体主导的既有制度的弹性高

^① 需要指出的是,马奥尼和西伦对偏离型制度变迁的界定是指虽然制度规则本身没有变,但由于制度规则运行的外部环境发生变化,使得实施制度规则的客观效果出现偏离。其英文原文是“the changed impact of existing rules due to shifts in the environment”。本文认为,这种界定不是从改革行为体的战略出发,忽视了改革行为体的能动性。因此,本文重新界定了偏离型制度变迁。关于马奥尼和西伦的界定,参见 James Mahoney and Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, p. 16。

^② 罗纳德·科斯、王宁著,徐尧、李哲民译:《变革中国:市场经济的中国之路》,北京:中信出版社 2013 年版,第 76—79 页。

低。^①当主导行为体的制度否决能力较强时,改革行为体只能在叠加型和偏离型改革路径中选择,而不可能采取替代型或者转换型路径,这是由改革行为体与主导行为体的力量对比结构所决定的。在这样的结构下,改革行为体究竟是选择叠加型还是偏离型路径,就取决于改革行为体所要改革的既有制度规则的弹性。当既有制度弹性较高时,改革行为体能够对既有制度规则增加新的解释元素,改革行为体就会采取偏离型而非叠加型路径,原因是偏离型路径的成本要远远小于叠加型路径。但当既有制度弹性较低时,改革行为体无法对既有制度规则增加新的解释元素,那么就只能创建叠加于既有制度的新制度。

当主导行为体的制度否决能力较弱时,改革行为体则会具备采取替代型或者转换型路径的可能,这也是由改革行为体与主导行为体的力量对比结构所决定的。在这样的结构下,改革行为体究竟是采取替代型还是转换型路径,也取决于既有制度规则的弹性。当既有制度弹性较高时,改革行为体能够对制度规则提出全新的解释,那么就会采取转换型而非替代型路径,原因是维持现有制度的成本要远比创建新制度低。但当既有制度弹性较低时,改革行为体无法对既有制度规则提出新的解释,只能采取用新制度取代旧制度的替代型路径。^②

接下来,本文将渐进制度变迁的理论框架运用于分析崛起国改革国际制度的路径选择。其中,国际制度中的主导行为体主要是指霸权国美国,改革行为体主要是指崛起国中国。关于中国会采取何种路径来改革美国主导的国际制度,本文提出了四个理论假设(如图1所示):(1)当霸权国否决能力强、国际制度弹性低时,崛起国会采取叠加型改革路径;(2)当霸权国否决能力强、国际制度弹性高时,崛起国会采取偏离型改革路径;(3)当霸权国否决能力弱、国际制度弹性低时,崛起国会采取替代型改革路径;(4)当霸权国否决能力弱、国际制度弹性高时,崛起国会采取转换型改革路径。

在实证分析部分,本文将以主权信用评级、国际货币体系、区域贸易协定和多边开发银行四个议题领域的国际制度改革作为案例,来分别检验这四个理论假设。需要说明的是,在主权信用评级和国际货币体系这两个领域中,美国的制度否决能力较强,但是其主导的既有国际制度的弹性则一低一高。在区域贸易协定和多边开发银行这两个领域中,美国的制度否决能力较弱,但是其主导的既有国际制度的弹性也是一低一

^① James Mahoney and Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power*, pp. 18-22.

^② 马得勇:《历史制度主义的渐进性制度变迁理论》,载《经济社会体制比较》,2018年第5期,第165—166页。

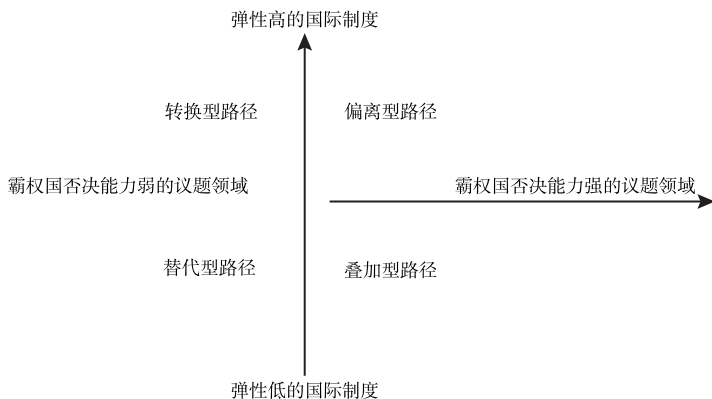


图 1 崛起国改革国际制度的路径选择

资料来源:笔者自制。

高。因此,通过这四个案例的比较分析(如表 2 所示),可以较好地看出崛起国改革国际制度的路径选择是如何受到霸权国的制度否决能力和既有国际制度的弹性这两个变量的影响。

表 2 案例选择

	国际制度弹性低	国际制度弹性高
霸权国否决能力强	叠加型路径(主权信用评级)	偏离型路径(国际货币体系)
霸权国否决能力弱	替代型路径(区域贸易协定)	转换型路径(多边开发银行)

资料来源:笔者自制。

三 主权信用评级改革与中国的叠加型路径

(一) 中国改革路径的选择

2008 年 9 月,随着美国次贷危机的爆发,现行国际主权信用评级制度的弊端充分暴露,美国三大评级机构标准普尔、穆迪和惠誉饱受国际批评。批评者指出,美国三大评级机构垄断国际评级市场,透明度低,缺乏竞争性和独立性,在金融危机中发挥了顺周期作用,加剧了宏观经济的周期性波动。2009 年 10 月,“欧猪五国”希腊、爱尔兰、意大利、西班牙和葡萄牙主权债务危机相继爆发,再次将美国三大评级机构的主权信用评级制度推向风口浪尖,成为全球治理改革的焦点问题。在这种背景下,中国积极

参与了国际信用评级制度的改革。

2008年11月,在首届二十国集团(G20)峰会上,时任中国国家主席胡锦涛提出了改革国际评级机构的原则:“国际金融体系改革要坚持全面性、均衡性、渐进性、实效性的原则,改革完善国际监管体系,建立评级机构行为准则。”^①2010年6月,胡锦涛在G20多伦多峰会上系统地提出了主权信用评级制度的改革方案:“要加强对国际信用评级机构的监管,减少对国际信用评级机构的依赖,完善信用评级机构行为准则和问责制度,特别是要制定客观、公正、合理、统一的主权信用评级方法和标准,使有关评级结果准确反映一国经济状况和信用级别。”^②其中,“减少对国际信用评级机构的依赖”成为该改革方案的核心。

时任中国人民银行行长周小川进一步阐释了该改革方案:“一方面,大型金融机构要清理过度使用外部评级的监管规定和规章制度;另一方面,在我国国内债券市场上要减少对国际信用评级机构的使用,大力支持本土评级机构的发展,促使它们未来成长为国际型的评级机构,一个具体措施是实行双评级的模式。”^③时任中国财政部副部长朱光耀也指出,“在当前国际信用评级体系改革障碍重重的情势下,我国对评级体系的改革首先要从国内入手,通过双评级模式支持本土评级机构掌控国内评级话语权,大力发展自主信用评级体系,减少对国际评级机构的过度使用和依赖。”^④

2012年10月24日,中国本土信用评级机构大公国际资信评级有限公司(下文简称大公国际)联合美国的伊根·琼斯评级公司和俄罗斯的俄罗斯信用评级公司宣布成立“世界信用评级集团(Universal Credit Rating Group),其目标是推动建立双评级国际评级制度,实现新旧评级体系并存和均衡发展。”^⑤2013年6月25日,世界信用评级集团成立大会暨改革国际评级体系论坛在香港举行,随后聘请法国前总理多米尼克·德维尔潘(Dominique de Villepin)担任世界信用评级集团国际顾问理事会主席。2014年6月23日,时任中国国务院副总理张高丽在会见德维尔潘时指出,中国支持建立客观、公正、合理、平衡的新型国际信用评级体系,愿与各国共同努力,推动现有信

① 胡锦涛:《通力合作 共度时艰:在金融市场和世界经济峰会上的讲话》,载《人民日报》,2008年11月16日。

② 胡锦涛:《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》,https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/ershiguojituan_682134/zyjh_682144/t711973.shtml,访问时间:2019年10月8日。

③ 周小川:《关于信用评级的若干问题及展望》,载《西部金融》,2012年第2期,第4—7页。

④ 朱光耀:《国际信用评级体系亟待重塑》,载《中国党政干部论坛》,2010年第6期,第36—37页。

⑤ 关于世界信用评级集团的目标,参见http://www.xinhuanet.com/expo/zt/pjlt/guanyu_2.html,访问时间:2020年5月20日。

用评级体系的改进与完善,建立符合地区特点的信用评级体系与标准。^①

从制度变迁的类型看,中国减少对国际信用评级机构的使用和依赖,支持本土评级机构的发展,推动“双评级模式”的发展,这属于对既有国际信用评级制度的叠加型改革。为什么中国会采用叠加型而非其他制度改革路径?根据前文的理论框架,可以从霸权国的否决能力和既有国际制度的弹性两个方面来分析。

(二)美国的制度否决能力

在主权信用评级领域,美国享有结构性的权力优势和强大的制度否决能力,这体现在美国债券市场的规模和吸引力、美国三大评级机构自身的公信力以及美国对 G20 等探讨国际评级制度改革的平台的掌控三个方面。

第一,美国债券市场在国际债券市场中占据绝对优势,使得美国证券交易委员会(SEC)成为国际主权信用评级行业事实上的“守门人”。创立主权信用评级机构的目的是为了对国际债券市场上主权债券的发行方提供信用评级服务,因而,作为主权债券发行者和投资者汇聚地的国际债券市场构成了主权信用评级制度运作的权力基础。在某种意义上,“谁掌控了国际债券市场,谁就掌控了主权信用评级行业”。^② 根据国际清算银行(BIS)的统计,2010年6月,全球债券市场未清偿余额为89.28万亿美元,其中美国债券市场占24.2%,远远超过排在后面的英国(13.7%)和德国(7.4%),优势地位明显。^③ 正是由于美国债券市场的规模优势和巨大吸引力,任何主权信用评级机构要想发挥国际影响力,都无法回避美国债券市场,都希望能够获得 SEC 授予的“国家认可的统计评级机构(NRSRO)”资质,这实际上赋予了 SEC 在国际信用评级体系改革中强大的制度否决能力。2010年4月,大公国际曾向 SEC 申请 NRSRO 资质,但遭到拒绝。理由是大公国际的总部在北京,SEC 无法确定大公国际是否遵守美国的《证券交易法》。这反映出 SEC 垄断了主权信用评级行业,拥有强大的制度否决能力。^④

第二,作为主权信用评级领域的“百年老店”,美国三大评级机构自身的公信力也奠定了其“权威性”,使得任何新建立的评级机构在短期内都难以撼动其垄断地位。

^① 《国务院副总理张高丽会见法国前总理德维尔潘等》, http://www.china.com.cn/news/2014-06/24/content_32752545.htm, 访问时间:2020年5月20日。

^② Dimitrios Soudis, “Credit Rating Agencies and the IPE: Not as Influential as Thought?” *Review of International Political Economy*, Vol. 22, No. 4, 2015, pp. 813-837.

^③ 中国人民银行上海总部国际金融市场分析小组:《2010年国际金融市场报告》, <https://www.chinabond.com.cn/resource/1472/1488/1505/18472/22680/10656214/1301278781643647980832.pdf>, 访问时间:2019年12月16日。

^④ 刘永刚:《中国对评级巨头说“不”》,载《中国经济周刊》,2010年第28期,第12—13页。

以标准普尔为例,标准普尔创立于1860年,在过去的160多年中,其通过对企业债券、主权债券、股票、共同基金等投资品种的“独立”“严格”分析,逐步奠定了在行业中的领先地位。目前,标准普尔的评级分析师超过1500人,为全球128个国家的公司和主权信用提供评级服务,其创建的标准普尔1200指数和标准普尔500指数已经成为反映全球股市表现和美国投资组合指数的基准,在全球金融市场中极具影响力。^①根据SEC的报告,2009年对世界各国政府债券、地方债券和主权债券的评级业务中,标准普尔占据了总市场份额的45%,穆迪占38.63%,惠誉占15.8%,三家合计超过99%,处于绝对垄断地位。^②

第三,在讨论主权信用评级制度改革的G20、金融稳定理事会(FSB)和国际证监会(IOSCO)等制度平台中,美国的制度性权力优势明显。如前所述,以中国为首的新兴经济体多次在G20、FSB和IOSCO会议上呼吁改革国际信用评级制度。^③但在这三个讨论主权信用评级制度改革的平台上,美国都拥有突出的议程设置和议事决策能力。以G20为例,G20机制中最为集中地讨论主权信用评级制度改革的主要是华盛顿峰会、伦敦峰会、匹兹堡峰会和多伦多峰会,而这几次峰会的主办国要么是美国,要么是美国的盟国,例如英国和加拿大。发达国家在这个议题上更多强调的是要进一步强化信用评级机构的注册登记和信息披露,故意淡化新兴经济体最为关心的改革主权信用评级方法和标准等根本问题,使得国际信用评级制度的改革只能在相当有限的范围内进行。^④

简言之,美国SEC控制着国际债券市场准入的市场性权力,美国三大评级机构拥有公信力优势,美国政府也掌握着G20等探讨国际评级制度改革的平台,这些因素共同构成了美国在主权信用评级领域的强大制度否决能力。因此,在这种环境下,中国很难采取替代型或者转换型的国际制度改革路径,只能在叠加型和偏离型的路径中加以选择。中国究竟如何选择?这就涉及另一个变量——国际制度弹性。

(三) 主权信用评级的制度弹性

在制度弹性方面,美国三大评级机构的制度弹性较低,它们采用的评级方法基本上是以美国的政治经济制度为适用对象,对其他国家不同的政治经济制度缺乏包容

① “S&P Global Ratings: Company Information,” https://www.spratings.com/en_US/what-we-do, 访问时间:2019年10月8日。

② 陈虹:《国际信用评级改革任重道远》,载《中国金融家》,2011年第10期,第138页。

③ “BRIC Finance Communique,” <http://www.brics.utoronto.ca/docs/090314-finance.html>, 访问时间:2019年12月16日。

④ Eric Helleiner and Hongying Wang, “Limits to the BRICS’ Challenge: Credit Rating Reform and Institutional Innovation in Global Finance,” *Review of International Political Economy*, Vol. 25, No. 5, 2018, pp. 1-23.

性。因此,政治经济制度模式与美国越接近的国家,主权信用评级就越高;政治经济制度模式与美国差异越大的国家,主权信用评级就越低。

以标准普尔为例,2008年5月标准普尔公司发布的《主权信用评级基础框架》确定了政治得分、经济得分、财政得分、外部融资得分和货币得分等五大评级要素(如表3所示)。其中,政治得分基本上是按照美国三权分立的制度模式来赋值,强调权力制衡、司法独立和媒体自由等。经济得分以人均国民生产总值(GDP)而非GDP总量作为指标,明显有利于美国等发达国家。外部融资得分主要考察一国是否发行国际储备货币以及活跃交易货币,这实际上是在强调国际储备货币发行国可以采取超发货币的形式来增强其主权债务的偿还能力,把能不能借到新债作为测量偿还旧债能力的标准,这类似于美国银行评估国内个人信用的方法。货币得分主要考察一国中央银行的独立性、货币政策的市场化程度、中央政府是否发行大量固定利率本币债券等。其中,以中央银行独立性、货币政策市场化程度作为测量指标,这也明显偏向于美国等发达国家。

表3 2008年标准普尔主权信用评级要素及测量指标

评级要素	主要测量指标
政治得分	是否存在政治制衡机制,执行合同以及遵守法律规定的程度,信息和数据统计的可靠性以及发布的自由度,是否拥有独立的司法体系和自由开放的新闻媒体
经济得分	人均GDP,经济增长前景,经济多元化和波动程度
外部融资得分	是否发行国际储备货币/活跃交易货币,一国外部流动性,一国对外负债,主权政府的净外部头寸
财政得分	政府债务占GDP的比例,政府债务负担
货币得分	中央银行独立性和目标,货币政策的市场化程度,中央政府是否发行大量固定利率本币债券以及以本币计价的国内信贷,债券市场的市值

资料来源:S&P Global Ratings,“Sovereign Credit Ratings: A Primer,”https://www.standardandpoors.com/en_US/web/guest/ratings/ratings-criteria/-/articles/criteria/governments/filter/sovereigns,访问时间:2020年5月28日。

美国评级机构的主权信用评级方法明显偏向美国的政治经济制度,以民主化、私有化和市场化作为评级要素和测量指标的核心,带有浓厚的新自由主义和“华盛顿共识”的色彩,反映的是美国在信用评级上的理念和制度偏好。因而,这样的国际信用评级制度弹性较低,主要适用于美国作为霸权国的特殊情况,难以适用于与美国政治

经济制度存在较大差异的中国。正如朱光耀所言,“当前国际信用评级体系从西方国家的利益和意识形态出发设计评级标准,并在评级立场上把西方作为标杆,严重损害信用评级的客观性和科学性,使其成为维护发达国家尤其是美国的国家利益的工具”。^①

(四) 小结

在霸权国否决能力方面,美国在主权信用评级领域有着强大的制度否决能力,使得中国难以采取替代型或者转换型的改革路径。在制度弹性方面,国际评级机构的主权信用评级方法有着鲜明的“美国烙印”,^②缺乏包容各国不同政治经济制度和发展阶段的开放性,难以对其进行弹性解释,这排除了中国采取偏离型国际制度改革路径的可能性。这样,中国就只能选择叠加型改革路径,即减少对国际评级机构的使用,支持本土评级机构的发展,采取双评级模式。前文关于“当霸权国否决能力强、既有国际制度弹性低时,崛起国更可能选择叠加型改革路径”的理论假设与经验事实一致。

四 国际货币体系改革与中国的偏离型路径

(一) 中国改革路径的选择

2008年国际金融危机爆发并迅速蔓延,暴露了现行国际货币体系的内在缺陷和系统性风险。危机后,国际货币体系改革成为国际社会讨论的焦点问题。2009年3月23日,在G20伦敦峰会前夕,周小川发表了题为《关于改革国际货币体系的思考》的文章,提出了国际货币体系改革的“中国方案”:推动国际储备货币朝着币值稳定、供应有序、总量可调的方向完善,应重建具有稳定的定值基准并为各国所接受的新储备货币,而在短期内,国际社会特别是国际货币基金组织(IMF)至少应当承认并正视现行体制所造成的风险,充分考虑发挥特别提款权(SDR)一篮子货币的作用,进一步完善SDR的定值和发行方式。SDR定值的篮子货币范围应扩大到世界主要经济大国。^③其中,作为主要经济大国中国的人民币加入SDR就自然成为改革目标。

为将这个改革方案转化成现实,中国随后利用G20和IMF的平台开展了一系列

① 朱光耀:《国际信用评级体系亟待重塑》,载《中国党政干部论坛》,2010年第6期,第34页

② 有学者认为,从理论上讲,主权信用评级很难避免“本国偏向(home bias)”。参见 Andreas Fuchs and Kai Gehring, “The Home Bias in Sovereign Ratings,” <http://www.kai-gehring.net/files/FUCHS%20GEHRING%20Paper%20JEEA.pdf>, 访问时间:2019年11月10日。

③ 周小川:《关于改革国际货币体系的思考》, <http://www.pbc.gov.cn/hanglingdao/128697/128719/128772/2847833/index.html>, 访问时间:2019年11月1日。

经济外交活动。2011年,法国担任G20的轮值主席国,将国际货币体系改革作为主要议题之一。中国积极与法国合作,于2011年3月在南京联合举办了国际货币体系改革高级别研讨会,提出了“影子SDR”的概念,并建议对新兴经济体的货币加入SDR进行模拟测算,为扩大SDR货币篮子做了铺垫。最终,在2011年11月的G20戛纳峰会上,中国推动G20各国领导人达成共识,一致同意应不断调整SDR货币篮子的组成,以反映各国货币在全球贸易和金融体系中的地位。^①

2015年3月,IMF总裁克里斯蒂娜·拉加德(Christine Lagarde)访华,中国正式向IMF表达了人民币申请加入SDR的决心和立场。随后,IMF成立了SDR货币篮子审查工作组,与中国人民银行(下文简称人民银行)之间建立了高规格、小范围的月度技术会谈机制。截至2015年10月,双方经过九轮磋商和谈判,最终为人民币加入SDR扫清了障碍。其中,2015年9月,中国国家主席习近平访问美国,中美两国元首就国际货币体系改革达成共识,美国承诺支持人民币加入SDR货币篮子,^②这解决了最大的政治难题。2015年11月30日,IMF执行董事会讨论并全票通过了SDR审查报告,认定人民币已经满足了“可自由使用货币标准”,决定将人民币纳入SDR。SDR货币篮子相应扩大至美元、欧元、人民币、日元、英镑五种货币。

值得注意的是,中国在推动人民币加入SDR的谈判过程中,对SDR“可自由使用货币标准”提出了一系列不同以往的新解释元素,包括可自由使用货币不等于可自由兑换货币,可自由使用货币的衡量指标体系需要增加贸易结算的新指标,可自由使用货币的衡量数据需要增加增量数据等。因此,中国在国际货币体系改革中本质上采用的是一种对既有国际储备货币制度的偏离型改革路径。为什么中国会选择偏离型而非其他类型的制度改革路径?根据前文的理论框架,可以从霸权国否决能力和国际制度弹性两个方面来分析。

(二) 美国的制度否决能力

在霸权国否决能力方面,美国对国际货币体系改革高度敏感并拥有强大的制度否决能力,这体现为美元在国际交易支付和主要外汇市场交易中占据着突出的垄断地位。人民币与美元差距巨大,这使得中国难以在国际货币体系改革中采取替代型或者转换型的制度改革路径。

在国际交易支付中,一般用“在官方外币资产中的占比”“在国际银行负债中的占

^① 《二十国集团领导人戛纳峰会公报》, http://www.g20chn.org/hywj/lnG20gb/201511/t20151106_1238.html, 访问时间:2019年11月1日。

^② 《习近平主席对美国进行国事访问中方成果清单》, http://www.xinhuanet.com/world/2015-09/26/c_1116685035.htm, 访问时间:2019年11月10日。

比”和“在国际债务证券中的占比”等指标来衡量一国货币满足各国国际收支需要的程度。从在官方外币资产占比来看,2014年,美元为63.7%,人民币为1.1%;从在国际银行负债中的占比来看,2014年第四季度,美元为52.1%,人民币为1.9%;^①从在国际债务证券中的占比来看,2015年第一季度,美元为43.1%,人民币为0.6%。^②

在主要外汇市场交易中,一般用“全球外汇市场交易量的货币构成”来衡量一国货币在主要外汇市场交易中的活跃程度。根据国际清算银行每三年一次的中央银行调查,2013年,美元在全球外汇市场交易量的货币构成中占比为43.5%,人民币占比为1.1%。虽然相比2010年,人民币占比已经从0.4%上升至1.1%,取得了较大进步,但仍然与美元有着相当大的差距。^③

简言之,美元在国际储备货币体系中占据着比较明显的垄断地位。人民币的使用虽然在国际交易支付和外汇市场交易中呈现上升趋势,但由于人民币国际化刚刚起步,要想打破国际市场对美元的路径依赖和使用惯性,必然要经历一个漫长的历史过程。短期内人民币不具备对美元的国际储备货币地位进行替代或者转换的物质实力。因此,中国的改革路径也就只能在叠加型或者偏离型中加以选择。究竟如何选择?这就与相关制度的制度弹性有关。

(三) SDR 的制度弹性

在制度弹性方面,以SDR货币篮子为代表的国际储备货币制度虽然强调可自由使用货币的标准,但是可自由使用货币的标准在定义和解释的过程中具有较大的开放性和包容性,这就为中国采取偏离型改革路径创造了条件。

从2015年2月到2015年11月,IMF与人民银行就人民币加入SDR货币篮子展开了九轮谈判,谈判的核心是人民币是否满足可自由使用货币的标准。在与中国的谈判中,SDR作为国际储备货币制度的弹性充分显现,在可自由使用货币的衡量标准、衡量指标和衡量数据三个方面均展现出了开放性和包容性。

第一,在衡量标准上,中国强调可自由使用不等于可自由兑换,且可自由兑换本身也存在较大的模糊性。2015年2月,IMF指出,资本项目可自由兑换虽然不是人民币

^① 中国人民银行:《人民币国际化报告(2015年)》, http://www.financialnews.com.cn/yw/jryw/201506/t20150612_78138.html, 访问时间:2019年12月10日。

^② “Review of the Method of Valuation of the SDR-Initial Consideration,” pp.23-26, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Review-of-the-Method-of-Valuation-of-the-SDR-Initial-Considerations-PP4975>, 访问时间:2020年5月20日。

^③ “Review of the Method of Valuation of the SDR-Initial Consideration,” pp.23-26, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Review-of-the-Method-of-Valuation-of-the-SDR-Initial-Considerations-PP4975>, 访问时间:2020年5月20日。

加入 SDR 的必要条件,但可自由使用货币客观上对资本项目可自由兑换有一定要求。针对这种观点,人民银行提出,虽然人民币可自由使用与人民币资本项目可自由兑换存在一定关联,但中国提出的资本项目可自由兑换并非传统意义上的完全可自由兑换,而是在充分吸取国际金融危机教训基础上的有管理的可自由兑换。^①另外,周小川还指出,从可自由兑换的概念本身来看,IMF 并没有给出可自由兑换的严格定义,也没有规定一套一旦接受后就可以宣布本国货币为可自由兑换的条款。IMF 对资本项目可自由兑换所划分的 7 大类 40 项,也只是从技术角度做出的对照清单,每个项目的重要程度有大有小,对照清单并未对它们的重要性加以区分,只能看成是一套模糊的标准。就中国而言,中国已经有 35 项满足标准,因此,中国距离资本项目的可自由兑换并不遥远。^②

第二,在衡量指标上,中国推动 SDR 增加了贸易结算的新指标,有利于更全面地评估各领域人民币国际化的状况。与其他主要储备货币相比,人民币国际化具有独特性:人民币国际化从实体经济领域开始,中国经常项目的开放程度要大于资本项目的开放程度,这一特征意味着人民币在贸易和服务领域的使用较多。之前衡量货币可自由使用的指标重点关注货币在金融交易上的使用情况,忽视了货币在贸易结算上的作用,并不能准确反映人民币国际化的程度。

对此,人民银行在谈判中反复交涉,提出要增加新的指标,以反映各国货币国际化的多元路径的客观现实。最终,IMF 同意增加货币“在跨境支付中的占比”和“在贸易融资中的占比”两项新指标,以更好地反映人民币国际化的实际情况。曾参与谈判的人民银行国际司司长朱隽指出,“IMF 充分考虑了中国的特殊情况,因为人民币国际化走的比较快,更多的体现在贸易和投资领域,而 IMF 原有的指标不足以反映人民币可自由使用的程度,所以增加了跨境支付和贸易融资的指标,这反映了国际同行对我们的高度配合和大力支持”。^③

第三,在衡量数据上,中国推动 IMF 和 BIS 对人民币进行了特别数据调查,并增加了对增量数据的考察,这有利于更准确地反映人民币国际化的动态变化。人民币国际化是近年才开始迅猛发展的,而传统的 SDR 审查标准主要考察的是存量数据,更多体现了一国货币使用的惯性,因此会低估货币动态调整的程度。因此,人民银行提出:一方面,包括官方外汇储备币种构成调查在内的一些数据库没有包含人民币数据;另一

① 中国人民银行国际司编著:《人民币加入 SDR 之路》,北京:中国金融出版社 2017 年版,第 88 页。

② 周小川:《推进资本项目可兑换的概念与内容》,载《中国外汇》,2018 年第 1 期,第 9—10 页。

③ 《易纲等人解密人民币加入 SDR 之路》,http://forex.hexun.com/2017-12-21/192044062.html,访问时间:2019 年 10 月 2 日。

方面,上一轮 BIS 关于外汇交易的三年期调查是 2013 年,下一轮调查为 2016 年,期间不能及时反映人民币国际化的最新情况。此外,对于新增加的跨境支付和贸易融资指标,也需要补充相关数据。^①

在此背景下,IMF 和 BIS 分别同意对人民币开展官方外汇储备币种构成特别调查和国际银行业负债特别调查,主要国家的央行均参加了此次调查,有效弥补了衡量人民币可自由使用程度的数据缺口。与此同时,IMF 在对国际债务证券指标的评估过程中,除了考察存量数据,还增加了对增量数据的评估。相比存量数据,增量数据能够更准确地反映人民币的变化情况和趋势。时任人民银行副行长易纲指出,IMF、BIS 与人民银行一起,有效弥补了人民币国际化的数据缺口,从而为衡量人民币可自由使用程度提供了有力的数据支撑。^②

总体上,SDR 制度具有较高弹性,尊重各国货币国际化的多元路径,这为中国提出关于可自由使用货币的新解释元素奠定了基础。

(四) 小结

在霸权国否决能力方面,美国在国际储备货币体系中仍占据着垄断地位,人民币无论是在国际交易支付还是全球外汇市场交易中,与美元差距巨大,这导致中国在国际货币体系改革中不具备采取替代型或者转换型路径的实力。在国际制度弹性方面,以 SDR 为代表的国际储备货币制度具备较高弹性,能够广泛适用于各国货币国际化的不同情况,而非仅仅适用于美元的特殊情况。在这样的条件下,中国选择推动人民币加入 SDR 货币篮子,并对篮子货币可自由使用的制度规则提出了新的解释元素,也就是采取了偏离型国际制度改革路径。这与前文关于“当霸权国否决能力强、既有国际制度弹性高时,崛起国更可能选择偏离型改革路径”的理论假设一致。

五 区域贸易协定改革与中国的替代型路径

(一) 中国改革路径的选择

跨太平洋伙伴关系协定最初是一个由新加坡、文莱、智利和新西兰四国发起的区域贸易协定,于 2006 年 5 月 28 日生效。由于四国经济体量较小,政治影响力有限,TPP 在很长一段时间内并没有引起太多关注。美国的加入才使得 TPP 成为亚太区域最受关注的贸易协定。2009 年 11 月 14 日,美国总统贝拉克·奥巴马(Barack

① 中国人民银行国际司编著:《人民币加入 SDR 之路》,第 87—90 页。

② 中国人民银行国际司编著:《人民币加入 SDR 之路》,第 1 页。

直未能落实。2006年,日本提出了“东亚全面经济伙伴关系(CEPEA)”。两者之间的差别在于:(1)EAFTA成员范围为“10+3”,而CEPEA成员范围为“10+6”,日本的意图是要稀释中国的影响力;(2)EAFTA的主要议题是货物贸易自由化,而CEPEA除了货物贸易自由化外,还包括投资和知识产权保护,因而被称为“全面”的经济伙伴关系。很长一段时期,中日两个制度方案的竞争使得东盟难以在区域贸易合作中发挥作用。

在TPP带来的压力日益增大的背景下,中国开始调整政策,接受了“10+6”的成员范围和“货物贸易+投资+知识产权”的议题设置,于2011年8月在“10+6”经济部长会议上与日本共同提出了设立货物贸易、服务贸易和投资自由化工作小组的提案,为东盟提出RCEP奠定了基础。2011年11月,基于中日共同提案,东盟向东亚峰会提议设立上述三个工作小组,并提出了建立RCEP的主张。2012年8月30日,“10+6”经济部长会议召开,通过了《RCEP谈判的指导原则与目标》。^①2012年11月20日,“10+6”领导人共同发布了《关于启动〈区域全面经济伙伴关系〉谈判的联合声明》,开始了RCEP建设进程。^②

中国对东盟的支持不仅体现在RCEP的提出上,还体现在对RCEP谈判的大力推动上。2013年,RCEP谈判正式启动,中国国务院总理李克强表示,“中国愿意与东盟一道推动RCEP谈判,深化本地区的经济融合”。^③2015年,李克强再次强调,中国愿与参加东盟与中日韩领导人会议的各方共同努力,力争2016年结束RCEP谈判。^④2018年,李克强提出,“RCEP谈判现在已进入关键时期,我们要再接再厉,保持积极势头,踢好临门一脚,力争2019年达成协定”。^⑤

值得注意的是,从制度规则上看,中国支持和推动的RCEP与美国主导的TPP有着根本差异:RCEP属于WTO框架下的第一代贸易规则,而TPP属于WTO框架外的

① “Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership,” https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/11/pdfs/20121120_03_03.pdf, 访问时间:2020年5月20日。

② 贺平、沈陈:《RCEP与中国的亚太FTA战略》,载《国际问题研究》,2013年第3期,第46页。

③ 《李克强在第16次中国—东盟领导人会议上的讲话》, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2013nzt_675233/lkqzlexdyldrhy_675243/zxxx_675245/t1086491.shtml, 访问时间:2020年1月10日。

④ 《李克强在第18次东盟与中日韩领导人会议上的讲话》, <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1317208.shtml>, 访问时间:2020年1月10日。

⑤ 《李克强出席第二期区域全面经济伙伴关系协定领导人会议》, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2018nzt/lkqcxshhzldrxlhy_695103/zxxx_695105/t1613139.shtml, 访问时间:2020年1月10日。

第二代贸易规则。^① RCEP 包括货物贸易、服务贸易、投资、经济技术合作、知识产权、竞争和争端解决等议题。它们多数属于削减“边界措施”和“市场准入障碍”的第一代贸易政策规则。TPP 不仅包括货物贸易、服务贸易、投资等市场准入型条款,还包含“扩展性”的知识产权、政府采购、国有企业、劳工和环境、监管一致化等议题,其深度和广度远远超过 WTO 规则,多数内容属于削减“边界内措施”的第二代贸易规则。^②

从制度变迁的类型看,针对美国主导的 TPP,中国大力支持和推动在制度规则上有着根本差异的 RCEP,这属于对既有国际制度的替代型改革路径。为什么中国会采用替代型路径?根据本文的理论框架,可以从霸权国的否决能力和国际制度弹性两方面来分析。

(二)美国的制度否决能力

在霸权国否决能力方面,美国在区域贸易协定领域的制度否决能力较弱。针对美国力推的 TPP,中国具备推动替代型的 RCEP 的实力,而美国也难以否决中国的替代型方案。

第一,国际金融危机爆发后,大多数亚太国家对美国出口市场的贸易依存度下降,对中国出口市场的贸易依存度上升,这构成了中国在贸易领域的市场性权力(如表 4 所示)。亚太国家经济发展的一个突出特点是对外部出口市场的依赖度较高。随着中国经济的快速增长及其对外开放程度的加深,中国为周边亚太国家提供了可观的出口市场和经济增长前景。^③ 在美国深陷次贷危机的背景下,中国仍然保持了高速增长和贸易增长,导致多数亚太经济体对中国的贸易依存度大大超过美国,难以拒绝中国力推的 RCEP。

第二,大多数亚太国家已经与中国签署了自由贸易协定,因此签署 RCEP 协议不会给这些国家带来太大冲击,这构成了中国在贸易领域的制度性权力。2010 年诞生的中国—东盟自贸区是中国建成的第一个自由贸易区。2004 年 11 月,中国—新西兰自由贸易协定谈判启动,这是中国首次与发达国家进行自由贸易协定谈判,双方于 2008 年达成协议。2006 年 8 月,中国—新加坡自由贸易区谈判启动,双方在中国—东盟自贸区的基础上进一步深化了贸易自由化,双方于 2008 年 9 月达成协议。2005 年

^① Henrik Horn, Petros Mavroidis and Andre Sapir, “Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements,” *The World Economy*, Vol. 33, No. 11, 2010, pp. 1565–1588.

^② 盛斌、果婷:《亚太经济一体化进程中的东盟与中国》,载《学术前沿》,2015 年第 3 期,第 70—72 页。

^③ Donghyun Park and Kwanho Shin, “Can Trade with the People’s Republic of China Be an Engine of Growth for Developing Asia?” <https://www.adb.org/publications/can-trade-peoples-republic-china-be-engine-growth-developing-asia>, 访问时间:2020 年 5 月 28 日。

5月,中国和澳大利亚启动自贸区谈判,这是中国首次与经济总量较大的发达经济体商谈自由贸易协定,也是贸易投资自由化整体水平最高的自由贸易协定之一,双方于2014年11月达成协议。2012年5月,中韩自贸区谈判启动,这是当时中国覆盖领域最广、涉及国别贸易额最大的自贸区,双方于2015年6月达成协议。

表4 亚太经济体对中国和美国的贸易占其总贸易额的比重(2011年)

亚太经济体	对中国的贸易	对美国的贸易
文莱	7.43%	1.27%
马来西亚	13.02%	7.24%
新加坡	10.42%	7.98%
泰国	12.68%	7.72%
越南	17.78%	10.68%
日本	20.62%	12.16%
韩国	20.41%	9.37%
印度	9.71%	7.27%
澳大利亚	23.25%	7.31%
新西兰	14.17%	9.32%

资料来源:IMF,“Direction of Trade Statistics Yearbook 2012,”https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF042/12876-9781616354046/12876-9781616354046/Other_formats/Source_PDF/12876-9781475574531.pdf,访问时间:2020年5月28日。

第三,亚太国家之间发展阶段和发展水平差距较大,多数国家尤其是较为落后的发展中国家国偏好 RCEP 倡导的包容、灵活的区域经济一体化模式。如前文所述,RCEP 属于 WTO 框架下的第一代贸易政策规则,集中于贸易和投资的自由化便利化等市场准入问题,同时强调辅以成员国之间的广泛经济技术合作,同意为成员国中的最不发达国家提供较多的保留条款和过渡期安排,其目的是实现亚太地区的包容性经济增长,与 TPP 强调的高标准和趋同性安排形成鲜明对比,因而对亚太地区较为落后的发展中国家有更大的吸引力。^①

简言之,美国在亚太区域对中国推动新的自由贸易协定的制度否决能力较弱,这

^① 虽然印度在 RCEP 谈判中的立场反复变化,并在 2019 年以“有重要问题尚未得到解决”为由“暂时”退出谈判,但比较来看,印度在 TPP 和 RCEP 之间明显偏向于 RCEP,这与 RCEP 中较少的承诺以及较多的豁免与例外不无关系。2013 年,美国曾邀请印度加入 TPP,但印度反应冷淡。2014 年,在新一轮政策协调之后,印度宣布重返 RCEP,并承办了 RCEP 第六轮谈判。参见贺平:《印度对 RCEP 的政策取向:症结与出路》,载《国际问题研究》,2016 年第 4 期,第 77—81 页。

既源于亚太国家对中国市场的依赖程度上升,也与中国已经与亚太国家签订了一系列自由贸易协定相关,同时还与大多数亚太国家自身对更为灵活的区域贸易协定的需求有关。在这种条件下,中国具备了采取替代型或者转换型改革路径的实力。那么,为什么中国最终选择了替代型路径?这与美国主导的 TPP 的制度弹性有关。

(三) TPP 的制度弹性

在国际制度弹性方面,TPP 的制度弹性较低,其“高标准”实际上反映了美国的区域贸易协定标准及其“重返亚太”的地缘政治诉求,缺乏对中国贸易利益的包容性,使得中国无法选择转换型路径,只能选择替代型路径。

第一,TPP 在很大程度上“复制”了美国之前缔结的区域贸易协定,反映了美式贸易协定的特征。通过对 TPP 文本与其他区域贸易协定文本的对比分析,托德·阿利(Todd Allee)和安德鲁·拉格(Andrew Lugg)发现,TPP 文本大约有 45% 的内容与美国之前缔结的其他区域贸易协定的文本内容相似。美国与巴林、阿曼、韩国签署的双边贸易协定对 TPP 文本的影响尤其突出,其中,美国—巴林贸易协定中的知识产权条款、美国—阿曼贸易协定中的投资条款几乎被“复制”到 TPP 文本中。投资是 TPP 文本中最具争议的条款之一,而相关条款中 80% 的内容可以在美国之前与韩国、秘鲁、澳大利亚、新加坡和智利等国签署的双边贸易协定文本中找到“原文”。^①

第二,TPP“高标准”的背后体现了美国的价值理念和标准。(1)在知识产权标准上,TPP 标准明显高于 WTO 水平,超出了中国等发展中国家的发展阶段。例如,TPP 中知识产权协议对互联网知识产权保护提出了安全港框架,该框架来自于美国国内的知识产权法,如果得以实施,将会进一步加强美国互联网巨头的全球垄断地位;^②(2)在劳工和环境标准上,TPP 协议中专门增设了劳工和环境条款,并与贸易挂钩。对别国强加较高的劳工和环境标准等,有助于美国以此为借口对发展中国家的出口产品实施贸易制裁。例如,TPP 劳工条款包括结社自由、集体谈判权、禁止强迫劳动、废除童工和消除就业歧视等,其依据正是美国 2007 年于国内达成的《两党贸易协议》;^③(3)在国有企业标准上,TPP 协议针对国有企业单列一章,主张取消对国有企业的政策支持,且带有明显的“美国特色”:TPP 国有企业条款的约束范围仅限于中央政府管理的国有企业,不涉及地方政府管理的国有企业。这是因为美国没有中央政府管理的国有

^① Todd Allee and Andrew Lugg, “Who Wrote the Rules for the Trans-Pacific Partnership,” *Research and Politics*, Vol. 3, No. 3, 2016, pp. 1-9.

^② 中国社科院世经政所国际贸易室:《跨太平洋伙伴关系协定文本解读》,第 212 页。

^③ 中国社科院世经政所国际贸易室:《跨太平洋伙伴关系协定文本解读》,第 219 页。

企业,而中国等发展中国家的国有企业主要集中在这一层面。^①

第三,TPP 还含有美国“重返亚太”的地缘政治意图。作为美国“重返亚太”战略的一部分,TPP 不仅是一个促进亚太区域贸易自由化的协定,而且还带有美国与中国争夺亚太经济秩序主导权的政治和外交目的。^② 奥巴马政府将重大贸易政策的制定权交给了国家安全委员会而非美国贸易代表办公室,强调要从政治和战略的高度来看待国际贸易政策。^③ 正如奥巴马在《华盛顿邮报》的撰文所言:“中国想要在这个世界上经济增长最快的地区制定规则,这将使我们的工人和企业处于不利地位。我们怎么能放任这种情况发生?规则应该由我们来制定。TPP 就是为了确保由美国而不是中国来书写亚太地区的贸易规则。”^④ 总体上,TPP 的制度弹性较小,带有鲜明的美式贸易协定特征,反映了美国的价值观和利益诉求,同时还承担着美国“重返亚太”的政治使命。在这种条件下,中国难以重新解释 TPP 的制度规则,无法将自身的制度偏好融入 TPP 的制度规则中。

(四) 小结

在亚太区域的贸易协定领域,面对美国推动的 TPP,中国具备推动替代性制度方案的实力,而 TPP 制度本身也缺乏包容性和重新解释的弹性空间,这导致中国选择了力推 RCEP 谈判的替代型改革路径。这与前文关于“当霸权国否决能力较弱、既有国际制度弹性低时,崛起国倾向于选择替代型改革路径”的理论假设一致。

六 多边开发银行改革与中国的转换型路径

(一) 中国改革路径的选择

冷战结束后,美国将“华盛顿共识”和新自由主义的理念植入世界银行,用本国的战略利益来塑造后者的优先事项和运营制度,导致世界银行逐渐偏离了发展中国家的

① 沈铭辉:《“竞争中立”视角下的 TPP 国有企业条款分析》,载《国际经济合作》,2015年第7期,第22页。

② 杰夫·代尔:《美国自贸协定撇开中国》,http://www.ftchinese.com/story/001049760?archive,访问时间:2020年1月10日。

③ Claude Barfield, “The Trans-Pacific Partnership and America’s Strategic Role in Asia,” in Peter Chow, ed., *The Trans-Pacific Partnership and the Path to Free Trade in the Asia-Pacific*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016.

④ Barack Obama, “The TPP Would Let America, Not China, Lead the Way on Global Trade,” *The Washington Post*, May 2, 2016, https://www.washingtonpost.com/opinions/president-obama-the-tpp-would-let-america-not-china-lead-the-way-on-global-trade/2016/05/02/680540e4-0fd0-11e6-93ae-50921721165d_story.html, 访问时间:2020年5月28日。

多样化发展需求。^①与此同时,以中国为代表的新兴经济体在世界银行中的较低话语权与它们经济实力的增长也日益脱节。此外,世界银行的官僚主义严重、运营效率不高也广为发展中国家诟病,亟需改革。^②

为推动世界银行的改革,也为了满足亚洲发展中国家的基础设施融资需求,中国倡议筹建了亚洲基础设施投资银行。2013年10月7日,中国国家主席习近平在参加APEC领导人会议时提出了筹建亚投行的制度倡议。^③2014年10月24日,中国与亚洲21个国家共同签署了《筹建亚投行备忘录》,正式开启了筹建亚投行的多边谈判。截止2015年3月31日,共有57个国家宣布加入中国倡议的亚投行,其中有37个亚洲国家,20个域外国家,既有发达国家,也有发展中国家。2015年5月22日,亚投行创始成员国就《亚洲基础设施投资银行协定》(下文简称《亚投行协定》)和《〈亚洲基础设施投资银行协定〉的报告》(下文简称《亚投行协定报告》)达成一致。2016年1月16日,亚投行在北京正式开业。

需要强调的是,尽管亚投行是中国在世界银行之外倡议筹建的一家新的多边开发银行,但此举并不属于替代型制度改革路径。这是因为亚投行采纳了与世界银行类似的核心制度规则,只是在解释和应用上有所不同:世界银行将制度规则应用于减贫领域,而亚投行则应用于基础设施投资领域。

2015年3月5日,亚投行多边临时秘书处在北京举行“亚投行制度建设”研讨会,重点讨论了亚投行的治理结构、环境与社会保障政策、采购政策等核心制度规则。会议邀请了世界银行等现有多边开发银行的官员参加,特别邀请了娜塔莉·利希滕斯坦(Natalie Lichtenstein)、斯蒂芬·林特纳(Stephen Lintner)、马修·达尔泽尔(Matthew Dalzell)、玛拉·沃里克(Mara Warwick)等一批长期在世界银行工作的专家,就亚投行的制度建设提出政策建议。其中,利希滕斯坦协助起草了《亚投行协定》,林特纳对亚投行《环境与社会制度框架》的制订做出了重要贡献。^④

2015年9月25日,中国国家主席习近平访问美国,与美国总统奥巴马就亚投行等新机构成立的问题深入交流,双方达成共识:“新机构要像现有国际金融机构一样,

① 邹加怡:《关于布雷顿森林机构改革的几点观察》,载《世界经济与政治》,2005年第5期,第31—36页。

② 中国财政部布雷顿森林机构改革课题组:《布雷顿森林机构改革研究》,载《经济研究参考》,2006年第49期,第4—5页。

③ 《习近平在亚太经合组织工商领导人峰会上的演讲》,http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2013nzt_675233/xjzxfwydnyx_675251/zxxx_675253/t1085596.shtml,访问时间:2020年5月20日。

④ 张涵、郭曼洁:《亚投行智囊团集体亮相,今秋亚投行将面向全球公开招聘》,http://finance.ifeng.com/a/20150406/13609711_0.shtml?tp,访问时间:2019年11月20日。

在专业性、透明度以及环境和治理的高标准方面相一致。”^①这表明亚投行将在“专业性、透明度以及环境和社会治理”等核心制度规则上与世界银行保持一致。

总的来看,中国通过建立亚投行来推动世界银行的改革,采用与世界银行类似的制度规则,在与世界银行不同的业务领域运营,属于用旧制度规则来实现新制度目标的转换型制度改革路径。正如后来担任亚投行首任法律顾问的利希滕斯坦所言,“相同的制度规则可以产生非常不同的制度运营方式”。^②那么,中国为什么在多边开发银行领域的改革中选择转换型路径?根据理论框架,可以从霸权国的制度否决能力和国际制度本身的弹性两个方面来分析。

(二)美国的制度否决能力

在 多 边 开 发 银 行 领 域,美 国 的 制 度 否 决 能 力 较 弱。埃 里 克·赫 莱 纳(Eric Helleiner)和王红缨在比较了金砖国家应急储备安排和金砖国家新开发银行之后指出,应急储备安排采用了与IMF挂钩70%的做法,而新开发银行却独立于世界银行,之所以如此主要是因为是在应急储备安排所处的国际金融救助领域,美国的制度否决能力较强,而新开发银行所处的国际开发性金融领域,美国的制度否决能力较弱。对于新兴经济体而言,创建一家新的国际金融救助机构,两个方面的资源必不可少:一是要筹集用于危机救助的贷款资金,主要是以美元为主的国际硬通货,在这一问题上负责发行美元的美联储享有得天独厚的优势;二是要提供可信用度高的贷款保障机制,以确保危机当中的贷款能够在危机过后得到偿还。尽管IMF苛刻的贷款条件饱受批评,但新兴经济体确实难以保证受援国能够在没有苛刻贷款条件下偿还贷款资金。这两方面原因导致对于新兴经济体而言创建新的国际金融救助机构的门槛较高。反观国际开发性金融领域,创建一家新的多边开发银行也需要两方面的资源:一是美元外汇储备作为银行的资本金;二是对外基础设施投资的知识和经验。在这两方面,金砖国家尤其是中国积累了相当的实力,可以独立地建立新机构,美国难以否决。^③

在亚投行筹建的过程中,美国确实曾多次试图阻挠,但均未能成功。2013年10月,在中国筹建亚投行的倡议提出后,时任美国国务卿约翰·克里(John Kerry)以及奥巴马本人都先后表示反对,指责亚投行可能会降低国际开发性金融的标准,并可能

① 《习近平主席对美国进行国事访问中方成果清单》, http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2015nzt/xpjdmgjxgfw_684149/zxxx_684151/t1300767.shtml, 访问时间:2020年5月20日。

② Natalie Lichtenstein, *A Comparative Guide to the Asian Infrastructure Investment Bank*, Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 12.

③ Eric Helleiner and Hongying Wang, "Limits to the BRICS's Challenge: Credit Rating Reform and Institutional Innovation in Global Finance", pp. 573-595.

会成为中国追求地缘政治和地缘经济利益的工具。^① 2014年10月,克里在雅加达参加印度尼西亚新总统就职仪式时,对时任澳大利亚总理安东尼·阿博特(Anthony Abbott)提出,“中国推动地区开发银行的建立,应该以透明的方式进行,并进行高标准的管理”。^② 2015年4月,奥巴马在会见日本首相安倍晋三(Abe Shinzo)时指出,“亚洲国家需要更多的基础设施投资,但中国倡议建立的亚洲基础设施投资银行必须坚持高标准和透明度”。^③ 最终,美国的这些“反对”还是未能阻止其欧洲和亚太盟友加入亚投行。

在欧洲盟友方面,英国率先申请加入亚投行。英国财政大臣乔治·奥斯本(George Osborne)在声明中指出,“英国将会为保证亚投行在问责、透明度、治理等方面采纳国际最佳标准贡献出关键力量”。^④ 美国则批评了英国的行为,声称“我们担心英国持续不断地迁就中国的行为,这不是一种与新兴大国打交道的好方式”。^⑤ 英国的申请引发了多米诺骨牌效应,德国、法国、意大利随后宣布加入。德、法、意三国在声明中提到:“渴望与亚投行创始成员国一起打造该机构,使其在监管、保障、债务以及采购政策等方面具备最高标准和最佳实践。”^⑥

在亚太盟友方面,澳大利亚和韩国冲破美国的阻力申请加入亚投行。在澳大利亚国内,国库部部长约瑟夫·霍基(Joseph Hockey)、贸易与投资部部长安德鲁·罗布(Andrew Robb)等负责经济事务的内阁官员强调,参与中国倡议的亚投行对于维持澳大利亚与中国的经济关系十分重要。2013年,与中国的贸易额占澳大利亚对外贸易总额的23.3%,而与美国的贸易额仅占8.4%。在出口方面,澳大利亚对中国的出口占其出口总额的32.5%,而对美国和日本的出口之和仅占20.5%。^⑦ 在巨大的经济压

① Swaminathan Anklesaria Aiyar, “Why US Allies Are Happy to Join China’s AIIB,” <https://thediplomat.com/2015/07/why-us-allies-are-happy-to-join-chinas-aiib/>, 访问时间:2020年5月20日。

② 《美国国务卿克里曾阻挠盟国加入亚投行》,载《中国日报》,2014年10月24日。

③ Barack Obama, “China’s World Bank Rival Must ‘Do Right by Its People’,” <https://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11569588/Barack-Obama-Chinas-World-Bank-rival-must-do-right-by-its-people.html>, 访问时间:2020年5月20日。

④ George Osborne, “UK Announces Plans to Join Asian Infrastructure Investment Bank,” <https://www.gov.uk/government/news/uk-announces-plans-to-join-asian-infrastructure-investment-bank>, 访问时间:2020年5月21日。

⑤ “US Anger at Britain Joining Chinese-Led Investment Bank AIIB,” <https://www.theguardian.com/us-news/2015/mar/13/white-house-pointedly-asks-uk-to-use-its-voice-as-part-of-chinese-led-bank>, 访问时间:2020年5月21日。

⑥ “3 European Powers Say They Will Join China-Led Bank,” https://www.nytimes.com/2015/03/18/business/france-germany-and-italy-join-asian-infrastructure-investment-bank.html?_ga=2.173051427.1889684562.1590729540-2051406598.1576822090, 访问时间:2020年5月28日。

⑦ Bates Gill and Tom Switzer, “The New Special Relationship,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/australia/2015-02-19/new-special-relationship>, 访问时间:2020年5月20日。

力下,2015年3月29日,阿博特宣布澳大利亚将作为意向创始成员国申请加入亚投行。与澳大利亚的情况类似,中韩经济关系对韩国也十分重要。2013年,中韩双边贸易额达到2742亿美元,超过了美韩与日韩贸易额的总和。2014年7月,中韩签署了128.7亿美元的巨额贸易订单,并在首尔签署了人民币清算安排的备忘录。中国同意给予韩国800亿元人民币的合格境外机构投资者(RQFII)额度,这有助于将首尔打造成人民币的离岸中心,提升韩国在世界贸易中的地位。^①在这样的背景下,尽管美国对韩国可能加入亚投行表达了“严重关切”,韩国还是在2015年3月26日提出了加入亚投行的申请。

简言之,美国在多边开发银行领域的制度否决能力较弱,这既表现为中国具备创建一家新的多边开发银行的资源和实力,也表现为美国难以阻止其欧洲和亚太盟友加入中国倡议的亚投行。在这种国际力量对比条件下,中国可以选择替代型或者转换型的改革路径。那为什么中国最终选择了转换型路径?这与世界银行的制度规则具有较高弹性有关。

(三)世界银行的制度弹性

在国际制度弹性方面,世界银行的制度规则具有较大的开放性和灵活性,既可以适用于减贫领域,也可以适用于基础设施投资领域。具体来看,这包括两个方面:一方面,世界银行的制度规则可以被亚投行等新的多边开发银行所学习;另一方面,世界银行的制度规则可以被应用于不同的业务领域和实践,即“同一规则、不同应用”。

在规则的一致性方面,尽管亚投行在设立了非常驻董事会、精简官僚机构等方面与世界银行有所不同,但是在股权分配、环境与社会保障政策、采购政策等核心制度规则方面学习了世界银行的规则。在股权分配上,《亚投行协定报告》规定“成员股本分配的基本参数为成员经济体量在全球经济总量中的相对比重,成员在全球经济中的比重按照国内生产总值计算”,^②这与世界银行的股权分配规则一致。在环境和社会保障政策、采购政策上,《亚投行协定》第13条第4款规定:“亚投行应保证其所从事的每项业务均符合银行的业务和财务政策,包括但不限于针对环境和社会影响方面的政策”,^③并在《亚投行协定报告》中进一步做出了解释:“第13条第4款提到的银行业务

① 《开创中韩战略合作伙伴关系新篇》,http://www.xinhuanet.com/world/2014-07/04/c_1111468309.htm,访问时间:2020年5月21日。

② 《〈亚洲基础设施投资银行协定〉的报告》,http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360883440046.pdf,访问时间:2020年5月21日。

③ 《亚洲基础设施投资银行协定》,https://www.aiib.org/en/about-aiib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_chinese_bank_articles_of_agreement.pdf,访问时间:2020年5月21日。

和财务政策,应由亚投行董事会基于‘国际良好实践’进行批准,这些政策应包括环境与社会框架、披露、采购、债务可持续性”。^① 这里的所谓“国际良好实践”实际上就是世界银行的实践和标准。

在规则应用方面,世界银行的制度规则既可以应用于减贫领域,也可以应用于基础设施投资领域。尽管《国际复兴开发银行协定》明确规定世界银行的宗旨包括“鼓励欠发达国家生产设施和资源的开发”,^②但对于如何才能实现这一目标的理解则与世界银行内部占主导地位的发展理念相关,不同的发展理念对世界银行的宗旨有着不同诠释,理念变化会导致世界银行的业务领域发生调整。自20世纪50年代末世界银行成为一个真正的国际开发机构以来,其业务领域经历过一次大的调整:冷战结束前,世界银行内部占主导地位的发展理念认为,资本的形成和积累是不发达国家经济发展的关键,因此世界银行的业务主要是支持借款国需要大量资本的基础设施投资;而在冷战结束以后,减贫开始成为世界银行内部新的主流发展理念。这种理念虽然不排斥经济增长,但强调要对经济增长的收益进行再分配,使贫困人口能够从中受益。世界银行的主要业务也相应调整为教育、环境、卫生等减贫议题。^③

邹加怡和莫小龙指出,20世纪90年代以来,世界银行将减贫确定为核心业务领域,贷款形式从传统项目投资贷款转向以支持借款国的结构改革和政策调整为目的的调整贷款;贷款的领域进一步趋“软”,支持社会部门、环境、公共管理等领域的贷款增加,同时世界银行还以“不与私人部门竞争”为由,逐步减少对基础设施领域的贷款。例如,世界银行2015年的年度报告显示,在2015年国际复兴开发银行(IBRD)承诺的235.28亿美元贷款中,获得承诺资金最多的依次是金融和私营部门发展(26%)、城市发展(15%)以及社会保障和风险管理(14%)。^④

正是由于世界银行的制度规则具有较高的灵活性,亚投行在采用了与世界银行一致的制度规则后,可以将其应用到与减贫不同的业务领域。《亚投行协定》第1条规定,亚投行的宗旨是“通过在基础设施及其他生产性领域的投资,促进亚洲经济可持续发展、创造财富并改善基础设施互联互通”;第2条规定,“亚投行的职能是推动区

① 《〈亚洲基础设施投资银行协定〉的报告》, <http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201506/P020150629360883440046.pdf>, 访问时间:2020年5月21日。

② “International Bank for Reconstruction and Development Articles of Agreement,” <http://pubdocs.worldbank.org/en/722361541184234501/IBRDArticlesOfAgreement-English.pdf>, 访问时间:2020年5月21日。

③ 邹加怡:《评近年来世界银行政策的调整》,载《国际经济评论》,1997年第11期,第5—7页。

④ “The World Bank Annual Report 2015,” <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22550/WBAnnualReport2015EN.pdf?sequence=22&isAllowed=y>, 访问时间:2020年5月21日。

域内发展领域的公共和私营部门投资,尤其是基础设施和其他生产性领域的发展”。^①

从世界银行自身主要业务从基础设施投资转移到减贫的历史演变可以发现,世界银行的制度规则具有较高弹性,能够应用于不同的业务领域。在目前形势下,这套制度规则既能应用于美国偏好的减贫领域,也能应用于中国偏好的基础设施投资领域。

(四)小结

多边开发银行领域,美国的制度否决能力较弱,中国具备创建亚投行的资源和实力,美国难以阻止其他国家申请加入亚投行。与此同时,美国主导的世界银行制度规则本身弹性较高,既可以适用于减贫,也可以适用于基础设施投资,这使得中国倡议的亚投行就可以利用与世界银行类似的制度规则去完成不同的制度任务和目标。因此,中国在多边开发银行领域的制度改革中采取了转换型路径。这与前文关于“当霸权国否决能力较弱、既有国际制度弹性较高时,崛起国倾向于选择转换型路径”的理论假设一致。

七 结论

本文借鉴了历史制度主义的渐进制度变迁理论,利用霸权国否决能力和既有国际制度弹性两个自变量,构建了一个解释崛起国改革国际制度的路径选择的理论框架。具体来看,当霸权国否决能力较强,霸权国主导的国际制度弹性较低时,崛起国倾向于选择叠加型改革路径;当霸权国否决能力较强,霸权国主导的国际制度弹性较高时,崛起国倾向于选择偏离型改革路径;当霸权国否决能力较弱,霸权国主导的国际制度弹性较低时,崛起国倾向于选择替代型改革路径;当霸权国否决能力较弱,霸权国主导的国际制度弹性较高时,崛起国倾向于选择转换型改革路径。

实证分析部分,在主权信用评级改革中,美国否决能力较强,而美国主导的国际评级制度的弹性较低,促使中国选择了叠加型改革路径。在国际货币体系改革中,美国的制度否决能力较强,而美国主导的SDR储备货币制度弹性较高,使得中国选择了偏离型改革路径。在区域贸易协定中,美国的制度否决能力较弱,而美国主导的TPP制度弹性较低,促使中国选择了替代型改革路径;在多边开发银行改革中,美国的制度否决能力较弱,而美国主导的世界银行的制度弹性较高,使得中国采取了转换型改革路径。

^① 《亚洲基础设施投资银行协定》, https://www.aib.org/en/about-aib/basic-documents/_download/articles-of-agreement/basic_document_chinese_bank_articles_of_agreement.pdf, 访问时间:2020年5月21日。

本文从崛起国是否创建新国际制度以及是否重新解释和应用既有国际制度的角度出发,将中国参与全球治理改革的路径分为替代、转换、叠加和偏离四种类型,打破了以往西方学术界对中国在全球治理中的角色划分所采用的现状国—修正国的两分法^①。爱德华·卡尔(Edward Carr)较早将崛起国分为维持现状的国家和修正主义国家两种类型,认为前者是对现有国际规则满意并乐意去维持的国家,后者则是对现有国际规则不满意并伺机修改的国家。^②阿诺德·沃尔夫斯(Arnold Wolfers)则认为修正国和现状国在国际政治中追求的目标不同,前者追求的是“自我扩展”,这一过程通常伴随“频繁而剧烈的权力扩张尝试”,后者则追求“自我存续”,并无扩张权力和追求优势地位的动机。^③江忆恩(Alastair Iain Johnston)则直接问出了“中国是一个维持现状的大国吗”的问题。^④然而需要注意的是,采用这一两分法容易使中国与全球治理的关系陷入困境。按照这一逻辑,如果中国采取韬光养晦的现状国战略,那么中国就容易被批评为“搭便车”,不承担“大国责任”;如果中国采取积极有为的修正国战略,那么中国就容易被认为是要“改变现状”,挑战既有国际秩序。

本文提出的四分法表明,与中国是何种类型的国家相比,中国与美国在全球治理中的互动对中国选择何种类型的全球治理改革战略影响更大。从国际政治的一般规律来看,任何大国的崛起必然会导致国际规则的改变,关键是崛起国选择什么样的路径来改变国际规则。其路径选择通常与具体议题领域内霸权国的制度否决能力有关,也与霸权国主导的国际制度是否为崛起国提供了足够的弹性空间有关。当然,所有这些路径都只有在崛起国的物质性权力不断增强的条件下才能实现,而如何不断地提升崛起国的物质性权力,这则是另一个新的研究问题。

(截稿:2020年5月 编辑:肖河)

① 温尧:《理解中国崛起:走出修正—现状二分法的迷思》,载《外交评论》,2017年第5期,第27—52页。

② Edward Carr, *The Twenty Years Crisis, 1919-1939*, New York: Harper Collins, 1946, pp. 103-105.

③ Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962, pp. 95-97.

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