

TPP 的中国策

全球化新时代
中国自贸区突围之路

黄茂兴 等◎著

TPP来袭，中国面临何种世界变局？
如何应对，方能适应未来商业竞争？

CHINA'S STRATEGIES AGAINST TPP
Breakout Way of China Free Trade Zones in the New Era of Globalization



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

TPP 的中国策

全球化新时代
中国自贸区突围之路

黄茂兴 等◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

TPP 的中国策：全球化新时代中国自贸区突围之路 / 黄茂兴等著. —北京：北京大学出版社，2016.5

ISBN 978-7-301-27000-4

I . T… II . ①黄… III . ①自由贸易区—研究—中国 IV . ① F752

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 049793 号

中组部首批青年拔尖人才支持计划 (组厅字 (2013) 33号文件) 2016年的阶段性研究成果

中宣部2014年入选全国文化名家暨“四个一批”人才工程 (中宣办发 (2015) 49号) 资助的阶段性研究成果

福建省特色重点学科和福建省重点建设学科福建师范大学理论经济学2016年重大研究成果

福建省首批哲学社会科学领军人才支持计划2016年的阶段性研究成果

福建省社会科学研究基地——福建师范大学竞争力研究中心2014年重大项目 (项目编号：2014JDZ010、2014JDZ011和2014JDZ012) 的研究成果

福建省软科学2015年重点研究项目 (项目编号：2015R0100和2015R0101) 的研究成果

福建省高等学校科技创新团队培育计划 (项目编号：闽教科 [2012] 03号) 的阶段性研究成果

福建师范大学创新团队建设计划 (项目编号：IRTW1202) 2016年的阶段性研究成果

书 名	TPP 的中国策：全球化新时代中国自贸区突围之路 TPP de Zhongguoce: Quanqiuhua XinShidai Zhongguo Zimaoqu Tuwei zhi Lu
著作责任者	黄茂兴等 著
策划编辑	旷书文 (微信号：260312604)
责任编辑	旷书文 王业龙
标准书号	ISBN 978-7-301-27000-4
出版发行	北京大学出版社
地 址	北京市海淀区成府路 205 号 100871
网 址	http://www.pup.cn 新浪微博：@ 北京大学出版社
电子信箱	zpup@pup.cn
电 话	邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 021-62071997
印 刷 者	北京中科印刷有限公司
经 销 者	新华书店
	730 毫米 × 1020 毫米 16 开本 23.75 印张 495 千字
	2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷
定 价	49.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010-62756370

自贸区已经成为我国构建开放型经济新体制的战略安排,加快实施自由贸易区战略是我国新一轮对外开放的重要内容。党的十七大报告明确提出要“实施自由贸易区战略,加强双边多边经贸合作”。党的十八大报告再次强调要“加快实施自由贸易区战略”。党的十八届三中全会提出“以周边为基础加快实施自贸区战略,形成面向全球的高标准自贸区网络”的战略布局。党的十八届五中全会提出“积极参与全球经济治理,促进国际经济秩序朝着平等公正、合作共赢的方向发展,加快实施自由贸易区战略。”2016年3月5日,李克强总理在《政府工作报告》中指出要“全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,逐步构建高标准自由贸易区网络,基本形成开放型经济新体制新格局”。这些表述充分表明,在我国经济和社会的发展中,我们党越来越重视自贸区的建设。

当下,中国自贸区的建设正朝着“对外形成更多高水平的全球自贸区网络,对内加快对标国际投资贸易规则”的方向发展,旨在通过倒逼国内改革,提升我国在参与全球经济治理、制定国际经贸投资规则的话语权。其中,在对外自贸区建设方面,我国已经同22个国家或地区签署了14个自贸协定,分别是澳大利亚、韩国、东盟、新加坡、巴基斯坦、新西兰、智利、秘鲁、哥斯达尼加、冰岛和瑞士签订的自贸协定,内地与香港、澳门更紧密经贸关系安排(CEPA)以及大陆与台湾《海峡两岸经济合作框架协议》(ECFA);在对内自贸区建设方面,自2013年9月启动中国(上海)自由贸易试验区建设以来,到2015年4月21日天津、福建、广东自贸试验区正式挂牌成立,标志着我国自贸试验区的建设进入了2.0时代,肩负着新的探索革命,开创高水平开放新局面,促进全面深化改革,更好地服务国内发展。

中国在内外自贸区建设的同时,外部环境也面临着新的发展形势。

2015年10月5日,美国同11个亚太国家就“跨太平洋战略经济伙伴协定”(TPP)协议达成一致,内容涵盖投资、贸易、电子商务、政府采购、知识产权、劳工、环境等30个章节,涉及乳制品业、纺织品及成衣、知识产权保护、投资国争端解决、限制资本管制、汇率操纵及国有企业公平竞争等7个关键领域。除了取消关税、全面贸易准入、实现货物贸易与服务自由化等大多数自贸协定的内容外,还包括政府采购中的国民待遇和无差别待遇、保证国有企业与私有企业的公平竞争、保护知识产权、战略合作、劳工保护、绿色增长等内容和大量的法律条款。旨在通过新的贸易规则重建新的贸易体系,大幅度降低成员国间商品与服务的关税及其他门槛,确立新的全球贸易主导力量,催生全球最大的自由贸易区。这将在一定程度上给亚太地区现有的贸易合作框架带来较大的冲击,甚至在一定程度上打乱亚太区域现有的贸易合作机制,尤其是对中国的经贸关系将产生重大的影响。在此背景下,我国必须密切关注和深入研究 TPP 的发展动向,维护我国的国际贸易环境和经济利益。

TPP 表面上作为一种国际贸易和投资形式,实则是美国基于当今全球治理多元化的背景下,为重塑全球贸易投资主导地位而下的关键一步棋。随着中国的快速崛起,美国认为其全球治理主导地位受到威胁,因此寄希望于一个全新的组织重新夺回其在全球贸易投资方面的主导权。长期来看,这些全新的高标准的投资贸易规则的确将给中国产业带来挑战,但也会倒逼中国以改革适应高标准的新国际规则。因此,它既有积极的方面,也有消极的方面。从积极方面看,它有助于推动全球贸易自由化发展。如果抛开政治因素,单纯从经济发展的层面来看,TPP 所倡导的全球贸易新规则的主要目的是推动全球贸易自由化发展,开放更多的市场,这是符合国际贸易发展规律的,也顺应了经济全球化发展的趋势。因此,从长期来看,这一趋势符合所有国家的利益,只要中国等国家做好充分的应对准备,并且在面对着短期冲击时大胆改革创新,加快国内经济改革进程,团结和凝聚其他发展中大国,一样可以在长期中获得贸易自由化的利益。从消极的方面看,它潜藏着贸易保护主义的危险。TPP 会对亚太地区现有的贸易合作框架带来较大的冲击,甚至会在一定程度上打乱了亚太区域现有的贸易合作机制,比如 TPP 与现有的亚太地区的自由贸易协定在体系准入、成员范围和合作机制等方面存在着多重交叉和矛盾的局面。TPP 将中国等新兴国家排除在新的贸易规制制定之外,更容易倾向于贸易保护主义,实质就是削弱中国等新兴国家的影响力和话语权,使得这些在国际贸易中占据重要地位的国家难以在新规则中提出自己的诉求,不利于全球贸易的发展。

中国已成为全球第一贸易大国,也是全球 120 多个国家和地区的最大贸

易伙伴,每年进口近2万亿美元的商品,为全球贸易伙伴创造了大量就业岗位、投资机会。基于这样的贸易基础和发展实力,我们必须积极主导和推动全球贸易规则,制定有利于中国贸易发展的规则体系。在贸易规则方面,我们要做“参与者、引领者”,而不仅仅是“旁观者、跟随者”。因此,必须加快自贸区的建设,以开放促改革,实现对TPP的战略突围,提升中国经济的国际竞争力。首先,我国要继续密切关注和深入研究TPP的发展动向。以美国为首的TPP谈判达成的协议旨在为21世纪的贸易和投资制定规则,并向中国等国家施压,要求其依据TPP的标准来改变商业行为。我国应密切关注和掌握TPP的最新进展并准备评估可能产生的影响效应,组织国家有关部委、高校和科研机构的专家学者加快研究其贸易规则,及时根据TPP发展动向制定应对方案和策略,为我国拥有良好的国际贸易环境创造必要的条件。其次,我国要以积极和开放的心态重视参与TPP谈判。近来,我国政府已越来越对TPP持开放态度,我们应当以积极心态与狼共舞,适当时候可参与TPP谈判。在谈判进程中,我国可以联合其他东亚国家将亚太区域贸易协议整合成统一协议,减少区域内FTA的复杂度和重叠,争取符合我国贸易发展利益的条件,同时,借助外部力量倒逼国内改革进程,使谈判为我所用。最后,我国要抓紧因势利导地推动我国与本地区相关国家加快亚太自由贸易区谈判进程。我国应借助TPP达成协议这一契机,积极推动东亚区域一体化进程,同时也加快推动中国与东盟国家之间的区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)的谈判进程,打造中国—东盟自由贸易区升级版,加快中日韩FTA和中加FTA谈判,稳步推进中欧自由贸易区和亚太自由贸易区建设,适时启动与其他经贸伙伴的自由贸易协定谈判,努力突显中国在区域合作方面的主导地位和引领作用,为构建更稳定、互利、合作的国际经济关系奠定坚实的基础,使TPP与RCEP、FTAAP相形见绌,发挥出我国在区域整合中与自身实力相称的作用。

总之,中国自贸区的建设将有助于重塑开放型世界经济,形成对现有国际贸易体系的有益补充,激发国际贸易和投资的活力,为中国乃至全球经济增长提供强大动力,将有助于开启经济全球化3.0时代,为世界打造新的增长源和动力源。中国自贸区在引领全球经济新秩序中要以更加开放的态度参与新型国际区域一体化组织、要将推动自贸区建设作为构建新型大国关系的压舱石。

在北京大学出版社的大力支持下,我们研究团队组织编撰《TPP的中国策:全球化新时代中国自贸区突围之路》一书,全书分为三大篇章,上篇主要集中在探讨全球金融、贸易、投资秩序所面临的新变革新趋势,指出当前中国自贸区建设的国家使命在于引领全球经济新秩序。中篇集中探讨TPP与中

国自贸区贸易自由化、投资便利化、金融开放、绿色贸易壁垒等带来的影响和冲击,旨在从加快对外开放的视角深入探讨 TPP 对当前中国经济社会发展的影响,以及如何通过自贸区建设、加快对外开放实现 TPP 的战略突围。下篇集中探讨 TPP 与我国政府职能转变、国有企业改革、法治创新建设、环保制度创新、知识产权保护机制创新等话题,旨在从深化改革的视角探讨 TPP 对中国国内发展环境的影响,以及如何通过体制机制创新、深化改革来推动突围 TPP 的影响。通过这项研究,我们力图从全球金融、投资和贸易秩序的新调整新变革的趋势出发,深入探讨 TPP 可能对我国产生的影响和挑战,并就我国如何应对 TPP 的威胁提出了相应的战略思考和政策建议。希望能尽我们的绵薄之力为深化认识和加快推进中国自贸试验区建设提供智慧支持和决策参考。我们由衷地希望这一探索能对有关部门和读者进行科学决策、深化认识有所借鉴,如然,足以慰藉我们所付出的汗水、劳动与时间!

黄茂兴教授(福建师范大学福建自贸区综合研究院院长)

2016.2.10 于福建师范大学仓山校区文科楼

上 篇

TPP 前传： 全球经济新秩序与中国自贸区的国家使命

第 一 章

规则之争(一):全球金融秩序新变革 / 2

- 一、从布雷顿森林体系到亚投行:金融秩序演变简史 / 2
- 二、博弈没有终点:谁在挑战全球金融秩序 / 10
- 三、全球金融治理变革:特征与趋势 / 15
- 四、应对新变革:中国的担当 / 22

第 二 章

规则之争(二):全球贸易秩序新变革 / 31

- 一、从关贸总协定到 TPP:贸易秩序演变简史 / 31
- 二、TPP 惹的祸? 谁在挑战全球贸易秩序 / 38
- 三、规则谈不尽:全球贸易秩序的新特征与新趋势 / 40
- 四、应对新变革:中国该怎么做 / 51

第 三 章

规则之争(三):全球投资秩序新变革 / 62

- 一、从 BIT 到多哈回合:投资秩序演变简史 / 62
- 二、理想路径步履维艰:谁在挑战全球投资秩序 / 68
- 三、无法调和的格局:全球投资秩序的新特征 / 73
- 四、应对新变革:中国该怎么做 / 79

第 四 章

引领全球经济新秩序:中国自贸区的国家使命 / 85

- 一、功能定位:中国自贸区在引领全球经济新秩序中的战略定位 / 85
- 二、任务安排:中国自贸区在引领全球经济新秩序中的战略举措 / 94
- 三、战略支撑:中国自贸区在引领全球经济新秩序中的战略抉择 / 97

目录

CONTENTS

中 篇

对标 TPP： 中国自贸区引领新一轮对外开放

第五章

对标 TPP:中国自贸区引领新一轮对外开放 / 104

- 一、全覆盖式开放:TPP 内涵透视 / 104
- 二、对标 TPP 规则:中国自贸区的战略任务 / 108
- 三、中国自贸区哪些领域可以先行先试 / 113
- 四、中国自贸区对接 TPP 战略上怎么走 / 115

第六章

TPP 来临(一):中国自贸区贸易自由化怎么做 / 118

- 一、关于贸易自由化,TPP 说了什么 / 118
- 二、中国自贸区贸易自由化机遇与挑战并存 / 123
- 三、怎么做(一):如何设计贸易自由化制度 / 129
- 四、怎么做(二):贸易自由化如何得到保障 / 139

第七章

TPP 来临(二):中国自贸区投资便利化怎么做 / 148

- 一、关于投资便利化,TPP 说了什么 / 148
- 二、中国自贸区投资便利化制度创新的机遇与挑战 / 154
- 三、怎么做(一):如何设计投资便利化制度 / 162
- 四、怎么做(二):如何保障投资便利化制度创新 / 170

第八章

TPP 来临(三):中国自贸区金融开放怎么做 / 174

- 一、关于金融开放,TPP 有哪些规则安排? / 174
- 二、TPP 背景下中国金融体系的机遇与挑战 / 178
- 三、怎么做(一):中国自贸区如何推进金融制度创新 / 187
- 四、怎么做(二):中国如何保障自贸区的金融开放 / 201

第九章 **TPP 来临(四):中国自贸区如何应对绿色贸易壁垒 / 209**

- 一、关于绿色贸易壁垒,TPP 说了什么 / 209
- 二、TPP 的绿色贸易壁垒对中国的影响:以福建自贸区为例 / 216
- 三、中国如何应对 TPP 绿色贸易壁垒存在的法律问题 / 219
- 四、中国应对 TPP 贸易壁垒的法律对策 / 224

下 篇 **应对 TPP:
中国自贸区助推我国深化改革进程**

第十章 **应对 TPP(一):中国自贸区助推改革深化 / 232**

- 一、助推中国深化改革:TPP 倒逼效应 / 232
- 二、中国自贸区在哪些领域助推深化改革 / 236
- 三、中国自贸区改革难在哪里:TPP 视角 / 242
- 四、应对 TPP:中国自贸区边适应边创新 / 247

第十一章 **应对 TPP(二):中国政府如何转变职能 / 255**

- 一、TPP 来临,中国政府职能转变的新要求 / 255
- 二、理解 TPP:市场有自己的办事方式 / 260
- 三、超越 TPP:政府只需管好自己的事 / 267

第十二章 **燃眉之急:TPP 如何倒逼中国国企改革 / 275**

- 一、TPP 的国企规则及其对中国影响 / 275
- 二、TPP 倒逼之下,中国国企改革有何困境,为何成困 / 280
- 三、应对 TPP,中国国企改革的路径选择 / 288

第十三章 **法治创新:应对 TPP 的根本之道 / 295**

- 一、TPP 的法律意义与中国应对 / 295
- 二、TPP 对中国法律规范的影响 / 296
- 三、中国要如何推进法治创新 / 299

目录

CONTENTS

第十四章 环保难题:中国自贸区环保制度如何创新 / 303

- 一、关于环保,TPP 说了什么 / 303
- 二、环保条款上,中国自贸区的“危”与“机” / 306
- 三、中国自贸区如何推进环保制度创新 / 311

第十五章 棘手难题:中国自贸区知识产权保护机制创新 / 315

- 一、关于知识产权保护,TPP 说了什么 / 315
- 二、TPP 知识产权保护对中国的影响与应对:以福建自贸区为例 / 317
- 三、中国自贸区的制度创新:以福建为例 / 319

中英文名词对照表 / 353

《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)内容摘要 / 357

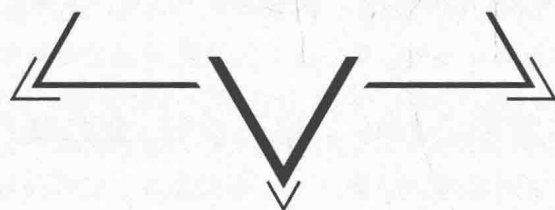
后 记 / 369



上篇

TPP 前传

全球经济新秩序与中国自贸区的国家使命



第一章

规则之争(一):全球金融秩序新变革

在经济全球化进程中,发展中国家的崛起和新兴经济体的壮大不断推动着全球金融新格局的构建。一方面,以国际货币基金组织(IMF)为代表的传统国际性治理机构通过内部治理改革努力维持其在全球金融体系中的作用;另一方面,新的多边协调机制不断产生,为搭建新的全球治理平台提供了可能性。特别是,在这一变革过程中,中国作为最大的发展中国家、最大的新兴经济体、世界经济增长的最大贡献者,在全球金融秩序变革中展现出越来越强的领导力,并获得了广泛的认可。

一、从布雷顿森林体系到亚投行:金融秩序演变简史

(一) 布雷顿森林体系的形成与解体

1. 美英博弈与布雷顿森林体系的形成

第二次世界大战后,美英两国主导了战后资本主义国际金融体系的重建。当时,英法等主要欧洲国家受战争的影响,经济遭到巨大破坏,而美国本土并未成为战场,不仅在政治和军事上取得压倒性优势,而且在经济上一枝独秀,成为世界最大的债权国,其拥有的黄金占当时世界各国黄金储备的75%以上,这为美元的霸权地位创造了必要的条件。尽管两者的经济实力差距很大,但英镑仍是主要的国际储备货币之一,当时世界上有40%的国际贸易以英镑结算。因此,在战争后期,美英两国政府出于本国利益的考虑,构思和设计战后国际货币体系,分别提出了“怀特计划”和“凯恩斯计划”。两者同是以设立国际金融机构、稳定汇率、扩大国际贸易、促进世界经济发展为目的,但提出的运作方式不同。

美国提出的“怀特计划”主张取消外汇管制和各国对国际资金转移的限

制,设立一个国际稳定基金组织发行一种国际货币,使各国货币与之保持固定比价,即基金货币与美元和黄金挂钩。其主要利益诉求在于稳定汇率、自由贸易和资本输出。而英国提出的“凯恩斯计划”则从当时英国黄金储备缺乏的现实情况出发,主张建立一个世界性中央银行,将各国的债权、债务通过它的存款账户进行清算,通过平衡国际收支赤字,保住特惠制和英镑区,避免金本位的货币紧缩趋势。两个方案的分歧反映出美英两国的实力差异和利益矛盾。在此背景下,1944年7月,44个国家或政府代表在美国新罕布什尔州的布雷顿森林召开会议。会议最终通过了以“怀特计划”为基础制定的《国际货币基金协定》和《国际复兴开发银行协定》,确立了以美元为中心的国际货币体系,即布雷顿森林体系。1945年12月27日,参加布雷顿森林会议的22国代表在《布雷顿森林协定》上签字,正式成立国际货币基金组织(IMF)和世界银行(WB)。两机构自1947年11月15日起成为联合国的常设专门机构。这标志着以布雷顿森林体系为代名词的战后国际金融秩序正式建立。

2. 布雷顿森林体系的核心内容及影响

布雷顿森林体系尽管是美英两国妥协结果,但基本上反映了美国的利益,其本质是以美元和黄金为基础的金汇兑本位制。该体系核心内容包含以下几点:第一,美元与黄金挂钩。各国确认1944年1月美国规定的35美元兑换一盎司黄金的官价。各国政府或中央银行可按官价用美元向美国兑换黄金。第二,其他国家货币与美元挂钩。其他国家政府规定各自货币的含金量,通过含金量的比例确定同美元的汇率。第三,实行可调整的固定汇率。《国际货币基金协定》规定,各国货币对美元的汇率,只能在法定汇率上下各1%的幅度内波动。1971年12月,这种即期汇率变动的幅度扩大为上下各2.25%的范围,决定“平价”的标准由黄金改为特别提款权。布雷顿森林体系的这种汇率制度被称为“可调整的钉住汇率制度”。第四,确定各国货币兑换与国际支付结算原则。《国际货币基金协定》规定,成员国不得限制国际收支经常项目的支付或清算,不得采取歧视性的货币措施,对其他成员国在经常项目下结存的本国货币应保证兑换,并在自由兑换的基础上实行多边支付。第五,确定国际储备资产。美元处于等同黄金的地位,成为各国外汇储备中最主要的国际储备货币。第六,国际收支的调节。国际货币基金组织会员国份额的25%以黄金或可兑换成黄金的货币缴纳,其余则以本国货币缴纳。会员国发生国际收支逆差时,可用本国货币向基金组织按规定程序购买(即借贷)一定数额的外汇,并在规定时间内以购回本国货币的方式偿还借款。会员国认缴的份额越大,得到的贷款也越多。

布雷顿森林体系使美元在战后国际货币体系中处于中心地位,美元作为黄金的“等价物”,成为国际清算的支付手段和主要储备货币。国际货币金融关系有了新的统一标准和基础,各国货币只有通过美元才能同黄金发生关系,这为国际贸易的扩大和世界经济增长创造了有利的外部条件。国际货币基金组织和世界银行作为布雷顿森林体系的监督协调机构,根据各国经济实力计算出各国应缴的份额或股份,再以各国的份额或股份为据确定各国的投票权,在政策与业务上密切配合共同调控国际货币体系的运行,以“一国一票”为代表的主权平等原则彻底让位于“美元”决定投票权原则。对于一些小国而言,基本投票权可能就是其投票权的大部分甚至全部,因此基本投票权比重下降直接影响其代表性和发言权。美国在这种以实力为导向的决策机制下实质上掌握了这两大国际货币金融组织的控制权。布雷顿森林体系的形成,暂时结束了战前国际货币金融领域的混乱局面,维持了战后世界货币体系的正常运转。在战后相当一段时间内,布雷顿森林体系确实带来了国际贸易的空前发展,并加强了全球经济的相互依存关系。

3. 布雷顿森林体系的解体

布雷顿森林体系是以美国经济在全球经济中的霸主地位为基础的,因此,要维持这一基础必须具备两个基本前提:一是保持美元的稳定及美国国际收支的平衡;二是美国要拥有足够的黄金储备。然而,这两个前提自身是存在矛盾的。一方面,由于美元与黄金挂钩,而其他国家的货币又与美元挂钩,各国为了发展国际贸易,就必须以美元作为结算手段与储备货币。也就是说,只有依靠美国的长期贸易逆差,才能使美元流散到世界各地,满足其他国家对美元的需求。另一方面,美元作为国际核心货币的前提是必须保持美国币值稳定与坚挺,这又要求美国必须是一个长期贸易顺差国^①。美元发行在“信心”和“偿付力”之间的不可兼得成为了一个“特里芬难题”。这一内在缺陷反映了布雷顿森林体系具有的先天脆弱性。与此同时,在其确立之初,黄金就成为布雷顿森林体系中最薄弱的环节。战后初期,美国拥有绝对的经济优势和巨额的黄金储备。在战后特殊情况下,通过布雷顿森林协议让美国政府承担起兑换黄金的角色,是有其历史必然性的。但20世纪50—60年代,美国发动朝鲜战争,卷入越南战争,海外军费巨增,国际收支连年逆差,黄金储备不断外流。到1971年,美国的黄金储备(102.1亿美元)仅是它对外流动负债(678亿美元)的15.05%。此时的美国已完全丧失了承

^① 罗伯特·特里芬著,黄金与美元危机——自由兑换的未来[M].商务印书馆,1997:1.

担美元对外兑换黄金的能力。这样,布雷顿森林体系的两个支撑——美元与黄金挂钩和钉住汇率制度就不复存在了。为摆脱越南战争时期美国社会失业、通货膨胀、国际收支赤字的困境,减缓美元暴跌、大量黄金外流的危机,1971年8月,在美国无法继续履行其按固定平价以黄金兑换其他国家中央银行手中美元的义务时,尼克松政府关闭了黄金兑换窗口。1973年3月,欧洲共同市场国家宣布对美元联合浮动,英国和意大利等国货币对美元单独浮动,以黄金—美元本位为基石的布雷顿森林体系就此解体。

(二) 多极格局下的后布雷顿森林体系

1. 牙买加体系的建立

在布雷顿森林体系解体之后,全球主要资本主义国家均实施自由浮动汇率制度,而新兴市场国家和发展中国家则选择实施有管理的浮动汇率制度和钉住汇率制度,汇率的变动由外汇市场的供求情况自行决定,这加剧了国际金融市场的动荡。国际社会开始探索建立一种新的国际货币金融秩序,提出了许多改革主张,例如,恢复金本位、恢复美元本位制、实行综合货币本位制、设立最适货币区等,但均未能取得实质性进展。1973年,第一次石油危机爆发,西方经济陷入混乱。在缺少统一的国际货币体系的背景下,发达国家开始探索利用其他方式处理国际经济政策互动问题。1975年11月,在法国倡议下,由法、美、德、日、英、意、加组成的“七国集团”(G7)在巴黎召开了西方主要工业国家首脑会议,旨在应对复杂多变的国际经济形势,从整体上协调各国政策,缓解内部矛盾,以维护成员国在世界经济和政治中的地位。布雷顿森林体系瓦解后,以美国为首的西方国家仍然牢牢掌握着国际金融霸权,G7就是发达国家协调全球经济问题的核心机制。1976年,国际货币基金组织理事会通过《牙买加协定》,正式开始了“牙买加体系”时代。协定的主要内容包括:实行浮动汇率制度改革,正式确认了浮动汇率制的合法化,承认固定汇率制与浮动汇率制并存的局面,成员国可自由选择汇率制度;推行黄金非货币化,做出了逐步使黄金退出国际货币的决定;增强特别提款权的作用,主要是提高特别提款权的国际储备地位,扩大其在IMF一般业务中的使用范围,并适时修订特别提款权的有关条款;增加成员国基金份额,从原来的292亿特别提款权增加至390亿特别提款权,增幅达33.6%;扩大信贷额度,以增加对发展中国家的融资。

“牙买加体系”在克服各种危机、推动经济稳定发展方面起到了积极的作用。首先,实现国际储备体系的多元化,缓解了国际清偿能力不足的矛

盾,相对降低了单一货币对国际储备体系的负面影响,也为各国储备资产种类的选择和结构的调整提供了条件。其次,以浮动汇率为主的混合汇率体制可以灵活适应不断变化的国际经济状况,使一国的宏观经济政策更具独立性和有效性。第三,多种渠道并行,使国际收支的调节更为有效与及时。然而,“牙买加体系”本身是一个“无制度体系”,存在很明显的局限性:第一,由于国际储备货币多元化,缺乏统一的货币标准,国际货币格局错综复杂;第二,汇率的波动频繁,给国际贸易、国际借贷、国际信用和各国经济带来不利影响;第三,缺乏有效的国际收支调节机制,尤其是发展中国家在国际收支不平衡时所承担的义务与其国内经济的发展难以协调。

特别是,美元作为储备货币仍被赋予了世界通货的特权,其发行不受任何限制。并且,在缺乏替代货币的前提下,原有附加在美国身上的对于货币发行和汇率调整的约束得以解除,美国几乎可以无限制地向世界倾销其货币。由于美元的超量发行,外围国家则更多地承担了通货膨胀和金融危机的成本,引发了全球性的经济泡沫以及金融市场创新过度,进而导致了金融危机的爆发。作为布雷顿森林体系的遗产——国际货币基金组织和世界银行,仍主导着国际金融话语权。在国际金融领域主要是以国际货币基金组织为中心,以金融稳定论坛(FSF)和巴塞尔银行监管委员会为监管等形成的全球金融治理机制;在发展领域主要是以世界银行为中心,以亚洲开发银行(ADB)等地区性发展银行为载体的全球发展治理机制。这些全球治理框架下的机制设立基本上遵循了“华盛顿共识”,整个国际货币金融体系仍然是建立在少数发达国家利益基础上的制度安排,全球治理结构中利益分配不均衡,缺乏平等的参与权和决策权。尽管在发展中国家的积极参与下,美洲开发银行(1959年),非洲开发银行(1964年)和亚洲开发银行(1966年)相继建立,但美国等发达国家在这些区域性开发银行中仍然拥有相当的影响力。以亚洲开发银行为例,一直由日本主导,日美两国是最大股东,其中日本的投票权约为中国的两倍,行长也一直由日本人担任。然而,国际货币基金组织等机构在应对金融危机中并没有起到应有的核心作用,不能对系统性风险进行及时预警和有效应对。因此,在亚洲金融危机以后,出现了一股抛开国际货币基金组织进行自保的趋势,各个国家争相增加自身的外汇储备,并尝试另行成立区域性的金融机构^①。

2. 欧元区一体化进程

第二次世界大战以后,伴随着国际统一的货币体系的发展,区域化货币

^① 迈尔斯·卡勒. 二战后全球经济治理与金融秩序[N]. 中国经济报道, 2015-10-11.