



中国社会科学院青年学者文库·政法社会系列

**Legal Issues Regarding  
the Reform of  
the International Monetary and  
Financial System**

**国际货币金融体制改革的  
法律问题**

廖凡一著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国社会科学院

# 国际货币金融体制 改革的法律问题

**Legal Issues Regarding the Reform of  
the International Monetary and Financial System**

廖 凡 / 著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目 (CIP) 数据

国际货币金融体制改革的法律问题/廖凡著. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 7  
(中国社会科学院青年学者文库)  
ISBN 978-7-5097-3479-7

I. ①国… II. ①廖… III. ①国际货币制度-金融法-研究 IV. ①D996. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 116849 号

## · 中国社会科学院青年学者文库· 政法社会系列 国际货币金融体制改革的法律问题

著 者 / 廖 凡

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 刘骁军

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 王 颖 关晶焱

责任校对 / 贾迎亮

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 7 月第 1 版

印 次 / 2012 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-3479-7

定 价 / 59.00 元

印 张 / 19.75

字 数 / 270 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

# 前 言

历史总是喜欢重复自己，今天总能看到昨天的影子。当 2007 年以来的全球金融危机虽未尘埃落定但暂时告一段落时，回顾这段经历，我们不难发出这样的感慨。同样是从美国发端，同样是在欧洲蔓延，同样是危机前的长期繁荣，同样是危机后的满目萧然。眼前这场席卷全球的金融危机，与 1929 ~ 1939 年的世界经济大萧条何其相似。<sup>①</sup> 如果说有什么区别，那就是在经济全球化的今天，各国之间的相互联系、相互依赖更加密切，一荣俱荣、一损俱损的现象更加明显，任何国家在危机中都更加难以独善其身。进而言之，国际合作成为应对危机的必由之路。

大萧条时代世界各国应对危机基本上是各行其是，缺乏沟通与合作。在家底厚实的美国，大萧条催生了“罗斯福新政”，通过强有力的国家干预带领本国经济逐渐走出低谷。危机还催生了 1933 年《银行法》、1933 年《证券法》和 1934 年《证券交易法》，竖起了著名的“格拉斯—斯蒂格尔墙”，设立了强有力的证券交易委员会，开启了金

---

<sup>①</sup> 例如，在“繁荣”方面，20 世纪 20 年代，受益于空前的工业增长和高涨的消费需求，美国经济突飞猛进，股票市场空前繁荣，进入所谓“咆哮的 20 年代”，并带动欧洲经济迅速发展；同样的，进入 21 世纪以来，由于美国政府长期实施宽松货币政策，片面鼓励金融创新，听任形形色色的金融衍生产品自由发展，美国住房市场和资本市场急剧膨胀，带动全球经济出现空前繁荣。而在“萧条”方面，国际货币基金组织在 2008 年 10 月发布的《世界经济展望》中承认，2008 年全球金融危机是大萧条以来对全球经济最为沉重的打击。

融监管的新时代。相比之下，欧洲国家的复苏之路更加步履蹒跚。为了增加出口竞争力，转移国内危机，主要大国竞相贬值本国货币，进行恶性汇率竞争，大打货币战、汇率战。这种“以邻为壑”的货币政策使得国际货币和支付体系陷入混乱，经济危机持续蔓延，成为德国纳粹政权上台和第二次世界大战爆发的重要诱因。

与之形成鲜明对比的是，本轮全球金融危机的处理和应对从一开始就纳入了国际合作的框架。借助国际货币基金组织（International Monetary Fund, IMF）这个平台，各国得以对其紧急时期的货币和金融政策进行必要协调，对陷入流动性危机的成员国实施集体援助，在一定程度上避免了各自为政的乱战局面，提高了危机应对的规范性和有效性。更令人瞩目的是，蛰伏多年的二十国集团（Group of Twenty, G20）异军突起，<sup>①</sup>取代作为富国俱乐部的七国集团和十国集团，成为应对全球金融危机和改革国际经济金融体制的主导者。这是美欧传统发达国家面对以“金砖国家”<sup>②</sup>为代表的新兴经济体强势崛起的现实而做出的让步，也为改革既有国际金融体制和建立更加公正合理的新体制提供了契机。自2008年以来定期举行的G20峰会以及财政部长和央行行长会议，已经成为处理国际重大经济金融问题、协调各国货币金融政策的主要舞台。正是根据G20峰会通过的财政刺激计划，各国政府联手“救市”，才使得全球经济及时止跌回稳，没有陷入大萧条

① G20是20世纪90年代墨西哥金融危机和亚洲金融危机的产物，成立于1999年，旨在汇集具有系统重要性的发达和发展中经济体，共同讨论全球经济中的重要问题。G20的成员包括阿根廷、澳大利亚、巴西、加拿大、中国、法国、德国、印度、印度尼西亚、意大利、日本、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非、韩国、土耳其、英国、美国和欧盟。自成立后G20一直颇为沉寂，直至全球金融危机爆发才走上前台。

② “金砖四国”（BRICs）一词由高盛首席经济学家吉姆·奥尼尔（Jim O'Neil）于2001年首创，是巴西、俄罗斯、印度和中国这四个最具活力的新兴市场经济体的合称。全球金融危机爆发后，金砖国家之间的合作显著增强。2009年，金砖国家首次峰会在俄罗斯举行，讨论建立超主权储备货币等一系列经济、金融和能源问题。2010年12月，中国作为金砖国家合作机制轮值主席国正式邀请作为非洲最大经济体的南非加入合作机制。2011年4月，金砖国家第三次峰会在中国三亚举行，南非应邀参加，正式成为金砖国家集团的一员，“金砖四国”也由此成为“金砖五国”（BRICS）。

式的旷日持久的衰退之中。尽管流动性过剩和救市措施何时退出的问题随之而来，但当属不可避免的“硬币的另一面”。

这些国际合作框架的存在和发展，为危机中和危机后的国际金融体制改革提供了可能的协商场所、讨论基础和实施渠道。惟其如此，较之大萧条时代，合作代替了对抗，多边取代了单边，以邻为壑变成了共度时艰。<sup>①</sup>也惟其如此，尽管贸易保护主义甚嚣尘上，国际汇率大战山雨欲来，但改革、稳定和发展仍然构成危机后国际经济金融关系的基本主题。不过，虽然改革中不可避免地会有妥协，但改革绝非妥协的同义词。在某种意义上，国际金融体制改革恰恰是各国之间竞争和角力的另一种方式。改革意味着格局的重新洗牌，规则的重新制定，以及利益的重新分配，无论是发达国家还是发展中国家，传统金融强国还是新兴市场国家，都不会轻易错过机会或者随意放弃权利，都是尽力在利益博弈和规则重塑中争得对自己最为有利的结果。在此情况下，危机后的改革进程可谓机遇与挑战并存，困难和希望同在。

改革首先指向的是以IMF为核心的国际货币体制。在布雷顿森林体系解体后，牙买加体系作为“没有体系的体系”，难以对成员国进行充分约束。失去了固定汇率守护职能的IMF，工作重心转向了政策监督和危机管理。在危机管理方面，IMF长期以来对发展中国家不遗余力地推行“华盛顿共识”<sup>②</sup>的做法早已饱受诟病，而危机救助资源

---

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

② “华盛顿共识”是美国国际经济研究所的经济学家约翰·威廉姆森（John Williamson）在1989年的同名文章中提出的概念，是对基金组织、世界银行和美国财政部在处理20世纪80年代拉美金融和经济危机过程中所共同推广的、被认为是危机国家恢复和发展经济所必需的一整套政策的概括，因为上述三家机构均位于美国华盛顿而得名。华盛顿共识的理论基础是以哈耶克和弗里德曼为代表的新自由主义经济学；中心思想是尽量减少政府在经济中扮演的角色，让市场发挥主导作用；主要内容包括缩小政府规模、削减财政支出、放松监管、迅速实施自由化和私有化等。尽管华盛顿共识在应对拉美经济危机中起到过一定积极作用，但有其适用的特定条件和局限，绝非放之四海而皆准的普遍真理。但基金组织在很大程度上恰恰是将其作为普遍经验加以推广，包括应用于亚洲金融危机和俄罗斯经济转型，其效果并不令人满意。

有限这一缺陷也在全球金融危机中暴露无遗。在政策监督方面，IMF 也存在厚此薄彼的现象，对发达经济体疏于关注。最近 IMF 下属的独立评估办公室尖锐地批评说，在危机爆发前，IMF 对于即将发生之危机的相关风险和脆弱性几乎没有提出明确的警告。在对美国和英国进行的双边监督中，IMF 基本认同它们的政策和财政做法有助于推动快速创新和增长。由于认为金融市场基本稳健以及大型金融机构可以抵御任何潜在问题，因此减轻了处置风险或者担心可能出现严重不良后果的紧迫感。同样，监督工作也没有对发达经济体危机的蔓延风险或溢出效应给予足够重视。简言之，认为主要发达经济体不可能发生大型金融危机的思维定式严重干扰和延迟了 IMF 的风险判断和预警工作。<sup>①</sup>

上述缺憾的背后固然有技术因素，但更深刻、更实质的原因还在于 IMF 治理结构中的力量对比失衡。无论是份额和投票权的计算与分配，还是执行董事会和高级管理层的构成和选任，都映射出欧美发达国家代表性过度、发展中国家特别是新兴经济体代表性不足的痼疾，影响了 IMF 的正当性、可信性和有效性。在发展中国家的积极争取和全球金融危机的推波助澜之下，IMF 正在进行自成立以来规模最大的治理改革。这场危机推动型的变革能否收到长效，让 IMF 产生某种程度的“质变”，还有待时间来检验。

美元实质上的单一国际储备货币地位——或者更直接地说，美元

---

① 参见独立评估办公室《基金组织在金融和经济危机爆发前的表现》（2011 年 1 月 10 日），[http://www.ieso-imf.org/ieso/files/completedevaluations/01102011Crisis\\_Report\\_Chinese.pdf](http://www.ieso-imf.org/ieso/files/completedevaluations/01102011Crisis_Report_Chinese.pdf)，2012 年 2 月 10 日访问。除非另有说明，本书网络资料的最后访问时间均为 2012 年 2 月 10 日。可资旁证的是，美国国会金融救助计划（问题资产救助计划）监督专门小组在其监管改革特别报告中指出：“从根本上说，造成本次危机的监管失败不仅是监管结构的失败，更是监管理念的失败。” Congressional Oversight Panel, *Special Report on Regulatory Reform. Modernizing the American Financial Regulatory System; Recommendations for Improving Oversight, Protecting Consumers, and Ensuring Stability*, January 2009, <http://cybercemetery.unt.edu/archive/cop/20110402010517/http://cop.senate.gov/documents/cop-012909-report-regulatoryreform.pdf>, p. 19。

霸权——是改革的另一个焦点。国际货币体制对于作为主权货币的美元的过度依赖，使得美国国内政策在国际范围内产生显著的溢出和传导效应。而在现行体制之下，美国在制定国内政策时并无义务、事实上也基本不考虑对其他国家的影响。用美国前财政部长约翰·康纳利（John Connally）那句霸气十足的话来说，美元是“我们的货币，你们的问题”。危机之前，美国长期宽松的货币政策助长了住房市场泡沫的形成，并通过结构化金融产品使得风险广为扩散，导致次贷危机一经爆发就在全世界迅速蔓延。危机之后，美国联邦储备委员会（Federal Reserve Board，以下简称“美联储”）全力开动印钞机，实行所谓“量化宽松”政策，更是造成全球流动性泛滥，中国等新兴经济体饱尝输入型通货膨胀之苦。单一国际储备货币不利于国际金融体系的稳定，应当以多元化储备货币取而代之，已经成为危机后的共识。问题在于，如何实现这一目标。在超主权储备货币问世遥遥无期以及欧元（区）因主权债务危机遭受重创的情况下，人民币被寄予厚望，与此相关的人民币汇率问题和东亚货币合作问题也引起了广泛关注。

在国内、地区和国际层面对于金融市场、金融机构和金融产品缺乏充分监管，是全球金融危机暴露出来的又一大问题。无论是结构化金融工具的横行无忌，场外金融衍生产品的“逍遥法外”，还是信用评级机构的恣意妄为，影子银行体系的瞒天过海，监管缺位都可谓乱象之源。对于“大到不能倒”（Too Big to Fail）的金融机构的姑息迁就造成道德风险攀升，对于系统重要性金融机构的认识不足导致宏观审慎风险积累，雷曼兄弟和欧洲多家银行的破产清晰地反映出金融监管中存在的诸多误区和死角。不仅如此，在地区和国际层面对于提供跨境服务的金融机构特别是所谓全球系统重要性金融机构缺乏统一的监管标准、清晰的权限划分、充分的信息交换以及有效的监管协调，为跨境金融机构进行监管套利提供了足够的空间和动力。在危机推动下，各个层面的监管改革陆续登场。国内层面，美国通过《多德—弗兰克华尔街改革与消费者保护法》，对金融监管体制进行自大萧条以

来最大规模的改革；英国计划撤销一度引领全球监管风尚的单一监管机构金融服务局，重新确立中央银行在金融监管中的主导地位。地区层面，欧盟建立起以“一会三局”为支柱的欧洲金融监管体系，向泛欧金融监管迈出实质性步伐。国际层面，在 G20 的倡导和金融稳定委员会的牵头之下，多个国际金融标准制定机构共同致力于统一国际金融标准、原则和方法的制定和实施，已经甄别出若干需要重点关注的监管领域，在此基础上进行有针对性的合作和协商。这些监管改革构成危机后国际金融体制改革的重要组成部分。

在这场危机推动型的改革中，中国是不可或缺的一员。目前中国国民生产总值居世界第二位，进出口总额居世界第二位，外汇储备居世界第一位，已经是名副其实的经济大国。然而，要从大国真正成为强国，仍然路漫漫其修远，很多工作有待完成。其中，健全金融体制、壮大金融实力、提升国际金融地位和影响力，是必不可少的方面。总体而言，中国在国际金融组织和国际金融事务中的发言权和影响力与自身的经济实力和需求尚不相称，亟待提升。在此次金融危机之中，中国由于金融体系发展阶段较低，资本项目控制程度较严，在一定程度上隔离了国际金融市场风险，受危机冲击较小，相对实力有所上升，为积极参与国际金融体制改革和重建创造了客观条件。事实上，中国的地位和重要性已经开始得到承认：在危机之后的改革中，中国成为世界银行第三大股东国；在 IMF 正在进行的份额和投票权改革顺利完成后，中国还将成为 IMF 的第三大成员国。自身实力之外，发展中国家和新兴经济体代表这一身份，以及金砖国家合作机制的存在，为中国提供了额外的议价能力。考虑到各方面因素，中国在改革中理应扮演更加重要的角色。

本书以全球金融和经济危机后国际货币金融体制的改革作为研究对象，探讨其间涉及的若干法律问题。笔者特意选择国际货币体制和国际金融监管这两个与危机关系最为密切，各种讨论、争议和举措也最为密集的领域，就相关改革及其涉及的法律问题进行专题分析，以

期获得更加细致深入、更具理论和实践价值的研究成果。全书分为上下两篇：上篇为国际货币体制改革的法律问题，分为四章，分别讨论国际货币基金组织改革、国际储备体系改革、东亚货币合作和人民币汇率问题；下篇为国际金融监管改革的法律问题，也分为四章，分别讨论国际金融监管的新发展、英国金融监管改革、美国金融监管改革和欧盟金融监管改革问题。

限于笔者水平，不足之处在所难免，恳请阅者批评指正。

**献给我的女儿廖晏如**

# 出版说明

一、本丛书选收中国社会科学院青年学者的优秀学术理论著作，旨在扶植青年，繁荣学术。

二、选题范围为中国社会科学院的各个学科门类，著作范围不限，惟以学术水平和社会效益为标准。

三、国家重点课题、中华社会科学基金课题、青年社会科学基金课题、中国社会科学院重点研究课题及青年科研基金课题的成果是本丛书选收的重点。

四、入选著作的作者年龄均不超过 39 岁。

五、本丛书由“中国社会科学院出版基金”资助出版。

六、本丛书由中国社会科学院科研局组织编选。

· 中国社会科学院青年学者文库 ·

## 总 序

中国社会科学院拥有一支朝气蓬勃的青年研究队伍，他们多数是毕业于本院研究生院和全国许多著名大学的博士生、硕士生，有的曾出国求学。他们接受过严格的专业训练，基础知识扎实，目光敏锐，视野开阔。目前，在经济学、哲学、宗教学、社会学、法学、国际问题、文学、语言学、史学等主要学科领域，正有越来越多的青年研究人员承担起重要的研究工作。他们中间有的已经崭露头角，有的已经成为博士生导师、学术带头人，在学科建设和发展中起着重要的作用。

在社会转型时期，社会主义市场经济既为社会科学提供了机遇，同时，研究事业也面临着诸多困难和新问题。其中一个亟待解决的困难就是学术著作出版难的问题。社会科学研究主要是通过论著的形式作用于社会，出版问题得不到解决，研究成果就难以产生其应有的社会效应，研究人员的劳动价值也就得不到社会的承认。目前，学术著作出版难已经成了一个困扰研究人员的普遍的社会现象。名家的著作尚且难出版，青年人的就更难了，对青年科研人员来说，学术成果能否被社会所接受比物质生活待遇好坏似乎更为重要。因此，如何解决好这个问题，是关系到科研队伍的稳定和研究事业后继有人、兴旺发达的根本问题。值得庆幸的是，在这样的情况下，社会科学院仍然有相当一部分青年学者兢兢业业，埋头苦干，致力于学科建设和研究事业，在比较艰苦的科研环境和条件下不断做出成绩，这是令人钦佩和

感人至深的。从他们身上，不仅能看到可贵的爱国情操和献身事业的精神，还能看到社会科学研究事业乃至社会主义中国的希望。有这样的精神风貌，相信他们必将能够成为跨世纪的栋梁之才。

出版《中国社会科学院青年学者文库》既是基于学术研究事业的考虑，也是为了实实在在地帮助青年学者，解决他们学术成果出版难的问题。通过丛书的编辑出版，一方面让青年学者的辛勤所得能够得到社会的承认，另一方面让他们的成果接受社会和实践的检验和学界的评判，以利于提高他们的水平，促使他们尽快成才。繁荣学术，扶植青年，我想这是编辑《文库》的两个最重要的宗旨吧。

至于《文库》能不能起到这个作用，有没有好的社会效果，就取决于大家的努力和合作了。若干年后再来看这件事情，也许就清楚了。

胡 绳

一九九四年一月三十日

# 目 录

## C O N T E N T S

|           |   |
|-----------|---|
| 前 言 ..... | 1 |
|-----------|---|

### 上篇 国际货币体制改革的法律问题

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 第一章 国际货币基金组织改革的法律问题 ..... | 3  |
| 第一节 概述 .....              | 3  |
| 第二节 国际货币基金组织面临的主要困境 ..... | 7  |
| 一 机构职能误入歧途 .....          | 7  |
| 二 政策监督厚此薄彼 .....          | 11 |
| 三 治理结构力量失衡 .....          | 14 |
| 四 争端解决有心无力 .....          | 23 |
| 第三节 晚近改革与未来方向 .....       | 25 |
| 一 重塑核心职能 .....            | 25 |
| 二 加强双边监督 .....            | 28 |
| 三 完善治理结构 .....            | 31 |
| 四 促进争端解决 .....            | 40 |
| 第四节 小结 .....              | 42 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 第二章 国际储备体系改革的法律问题        | 45  |
| 第一节 概述                   | 46  |
| 第二节 超主权储备货币的早期构想         | 51  |
| 第三节 特别提款权的创设与发展          | 57  |
| 一 特别提款权的创设背景             | 57  |
| 二 特别提款权的性质与用途            | 58  |
| 三 特别提款权的定值               | 63  |
| 四 特别提款权的分配               | 67  |
| 第四节 构建以特别提款权为基础的新的国际储备体系 | 69  |
| 一 背景与理念                  | 69  |
| 二 发行方式与发行规模              | 72  |
| 三 发行对象与分配标准              | 75  |
| 四 使用范围、定值方式与补充安排         | 79  |
| 第五节 小结                   | 83  |
| 第三章 清迈倡议多边化与东亚区域货币合作     | 85  |
| 第一节 背景与沿革                | 86  |
| 一 清迈倡议前东亚区域货币合作概况        | 86  |
| 二 清迈倡议及其成就与局限            | 87  |
| 三 清迈倡议多边化                | 88  |
| 第二节 性质与定位                | 91  |
| 一 清迈倡议多边化机制的性质           | 91  |
| 二 与相关区域合作形式的比较           | 92  |
| 三 与国际和地区金融组织的关系          | 95  |
| 第三节 问题与困难                | 97  |
| 一 职能缺憾                   | 97  |
| 二 美元霸权                   | 101 |
| 三 货币竞争与主权障碍              | 103 |
| 第四节 前景与任务                | 104 |
| 一 创设亚洲货币单位               | 104 |
| 二 拓展亚洲债券市场               | 107 |
| 三 推进人民币区域化               | 109 |

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| 第五节 小结 .....                         | 115        |
| <b>第四章 贸易保护主义背景下的人民币汇率法律问题 .....</b> | <b>117</b> |
| 第一节 当前国际贸易保护主义的总体背景和特征 .....         | 118        |
| 一 金融危机后贸易保护主义蔓延全球 .....              | 118        |
| 二 贸易保护主义表现形式多种多样 .....               | 120        |
| 三 中国成为贸易保护主义的最大受害国 .....             | 121        |
| 第二节 美国当前对华贸易保护主义的政策背景 .....          | 125        |
| 一 自由贸易与“公平贸易” .....                  | 125        |
| 二 公众态度及舆论环境 .....                    | 127        |
| 三 美国国会的保守立场 .....                    | 128        |
| 四 “公平贸易”论的实质是贸易保护主义 .....            | 130        |
| 第三节 美国对人民币汇率的主要指控及其剖析 .....          | 132        |
| 一 汇率操纵 .....                         | 132        |
| 二 根本性汇率失调 .....                      | 136        |
| 三 汇率补贴 .....                         | 142        |
| 第四节 小结 .....                         | 154        |

## 下篇 国际金融监管改革的法律问题

|                                |            |
|--------------------------------|------------|
| <b>第五章 国际金融监管的新发展 .....</b>    | <b>159</b> |
| 第一节 机构层面的新发展 .....             | 160        |
| 第二节 机制层面的新发展 .....             | 163        |
| 一 “以身作则”与同行审查 .....            | 163        |
| 二 金融部门评估计划与《遵守标准和守则情况报告》 ..... | 166        |
| 第三节 规则层面的新发展 .....             | 168        |
| 一 银行资本及流动性标准 .....             | 168        |
| 二 系统重要性金融机构 .....              | 169        |
| 三 场外衍生品市场 .....                | 172        |
| 四 信用评级机构 .....                 | 173        |
| 五 影子银行体系 .....                 | 174        |
| 第四节 小结 .....                   | 177        |