

第一章 全球化市场和 国家政治

世界经济正在发生深刻的变化。对于这场变化的特征和意义，无论在学院里还是在市场上，都还没有一致的看法。但是，人们已经真实地感受到变化，并且用“全球化”来表达这种感受。

华尔街、伦敦金融城和其他的国际金融中心是我们感受变化最多的地方。如果非要举例来说明变化的意义，我们自然会联想到更加一体化的金融市场，通过这一市场，国际资本流动出现了前所未有的景象。金融市场魔术般地为一些国家带来自由和无疆界性的感受，而给大多数国家带来的则是没完没了的麻烦。

一位资金交易员在亚洲搞垮了远在英国的一家老牌贵族商人银行。一间在卢森堡注册的银行经营破产严重打击了远在他国的一家公司，公司的管理人员只略知他们与这间银行有关联。世界上最富裕的国家领导人在高峰会议上一直强调遵守全球市场发展规律。各国的新任财长们上任之初总要去纽约进行显然是义务性的访问。

政府则对自己国家无家可归的人说，背着债的政府不能够帮助他们。

现在，许多人害怕“全球化”金融，并非毫无道理。因为，这种担忧产生于政治合法化的两难，而两难是随着跨国家政治疆界真正的市场一体化步伐不断加深的。对两难的分析是本书的核心内容。

市场和政治的冲突逻辑

不管用什么样的标准衡量，国际性资金流动的规模和速度都是惊人的，所以很多观察家把我们这个时代描述成世界经济历史的一个时代。实际上，1914 年以前，很高水平的资本流动性已经形成了全球秩序，但是，20 世纪多数年代的战争和萧条实际上毁掉了这一秩序。现阶段不断加强的金融市场一体化趋势正是局部恢复 20 世纪初期秩序的一种尝试。

相比较 20 世纪中期灾难性的几十年，或与刚刚结束的冷战时期相比，不断扩大的国际性资本流动的新天地有其明显的吸引力。但是，一些新兴的全球资本市场，特别是一些自称民主社会的国家，正显露出一种不安的感觉。这是一种理由十分充分的忧虑：市场的演化意味着，在根本意义上，我们正逐渐丧失对影响我们自身的物质前景和我们后代前途的基本决策力量的控制。

1944 年布雷顿森林协议的主要谈判代表最直接地

面对这种困难。如果将经济稳定和政治独立摆在同等重要的位置，这些谈判代表们在保持对资本控制的能力问题上绝不会犹豫。

半个世纪后，国家仍然能够在自己的领土范围内影响资本流动，但是，以一定的政治代价真正控制资本流动的可能性已经大大地下降了。一些国家内依然存在的资本控制，已特别被看作是一种过渡性质，或者更普遍地被看作严重的经济和政治虚弱的标志。国际金融一体化是日常的工作内容，特别在发达工业国家。虽然，国内的资本流动性仍然大于国与国之间，但全球资本市场已经出现。在过去几十年里，发达工业国竭力推进全球化，因此，非常有意思的是他们也要面对比他们的谈判代表在 1944 年曾设想到的两难更大的现实情形。

以加拿大为例，人们逐渐意识到不断加深的北美一体化金融市场的影 响。但即使通过在储蓄和投资方面的决策推动这一进程，他们同时也在不断地就决策是否一定要与美国完全一体化检讨自己。经济学家提醒他们，加拿大也可以有其他的选择；但是加拿大必须自愿承担代价，政治介入后就不再是简单的问题了。

在非常紧迫的情况下，由于以往区别明显的国家经济间的联系加强，欧洲国家也面临类似的问题。到 90 年代末，货币联盟政治成为二次世界大战后未来社会建设伟大试验讨论的基本内容。在广泛和多层次欧洲货币联盟的反对声中，德国前总理科尔警告称货币联盟的失

败将唤醒熟睡的恶魔。与此同时，在日本国内，关于政治改革争论同样从断言不断加强的金融挑战——“震荡”——需要长期的国内各种安排的高度适应力开始。在整个 90 年代，即便在充满变革倾向的美国社会，美国人也在自问他们是否失去了对影响其生活的基本经济力量的控制，对国际性金融压力长期的免疫意识似乎在消失。

发达工业国家外的国家则更加无能为力。90 年代中期，当国内政策与国际债权人的期望大相径庭时，便出现了以墨西哥为典型代表的国家，这类国家的普通百姓生活完全遭到破坏。

表面上看，外部金融制约对国内的影响直接反映在一国债务和赤字上。但是，一些更深层次的问题也不应忽视。因为，不断增强的一体化私人资本市场不是偶然的現象。国家的政策培养壮大了这一市场，但许多国家现在却无法应对它所产生的政治影响。

在监管力量逐渐分散的情形下，政治影响与增强市场效率同防止市场失败的挑战联系在一起，另外与对有效市场进行保护的社会需求关联。这两种影响出现在全球金融一体化发展过程中。

这些深层次的问题不是死火山，金融学复杂技术是无法平息的。这些问题不是过去国家经济发展或政府自身控制时期遗留下来的，而是矛盾不断加深的明显体现。

政治经济学家在开始阐述国际性相互依存的基础时，就已经认识到这一矛盾。政治学家在开始争论“民主的资本主义”内容和意义时便也注意到这一矛盾。其实，这是一个很简单的概念，它就是：市场是无界的，但政治依然有界。

新兴的全球经济的主要缔造者——发达工业国家政府和人民——渴望一举两得。他们既希望从金融开放中得益，同时又想对产生此体系有真正的影响力。显然，他们的欲望与实际有冲突，也难以完全实现。但是，在一些国家，政府和人民可以离目标很近很近。

国际性组织和一体化加深

世界政治秩序经历了一个从完全自主的国家经济的管理极端向完全一体化经济的共同管理的发展过程。在前一种秩序下，核心组织是典型的主权国家，非竞争、分离及无合作性。在后一种秩序下则是超国家的管理机构，或许可以用一个联邦政府来比喻。而在这两种秩序的中间是一个比较虚弱的组织化秩序，在这一种秩序下，国家相互依赖，具有主权，在避免共同危害或确保未来共同利益的愿望下，自愿进行政策的协调。促进他们相互间加强合作是制定一整套规则和行为规范，一个能够就共同的政策调整进行持续谈判的中立机构性论坛，以及一个能够对这些规则进行修改、监督和支持谈

判工作的专门秘书班子。

世界经济秩序发展变化是一个从独立的国家市场到完全全球化市场的过程。在这种形态的发展过程之间，存在的是一个一体化不断加强的国家市场。当今的资本市场应当是这种市场的代表。我们可以发现，近些年来，市场一体化程度正不断地加深。

国家政治的和国际金融发展变化之间的矛盾可以从上述的两极思路下体会到。当今世界经济秩序和政治秩序的核心部分基本上仍处在各自发展过程的中间带，但似乎正在向相反的方向发展。金融一体化在加强，而除西欧国家外，政治一体化却难以体现这样的发展趋势。

一种解决伴随全球资本市场出现的各种政治矛盾的方法存在于政治范畴的一个极端上，这一极端是全球性治理机制的有效工具。另一种解决矛盾的方法是回到分散性市场的经济范畴中。两者都没有吸引力。前者只是想象，而后者则会招来全球萧条。

当然，在这两个极端间，只要不是解决一直很严重的与经济和金融一体化相关的政治矛盾，用来应对的方法还是很多的。例如，一次世界大战前的几十年里，一些国家便选择“金本位”。当时，这些国家根据普通老百姓政治要求较低的实际选择了市场逻辑。回想起来，金本位制度以及缺乏我们今天所说的福利国家或权利国家所提供的国际化支持，都是全球资本市场繁荣的两个非常必要条件；事实上，资本市场的繁荣正是在这样的

环境下产生的。以现在的标准衡量，当时跨境资本流动的速度也许很有限，但是全球性融资的规模已经不是一个抽象的东西。资本流动已经体现在摩根和华堡、沃伦伯格和斯福斯、卡塞尔斯和哈宁曼斯、洛克菲勒的跨国关系中。对于他们来说，1914 年标志着一个时代的终结。

到 20 世纪末，发达工业国家在经济和政治范畴中共同选择了另外一点，他们的选择显然受到不断加大的经济福利的社会需要影响。一方面，这些国家允许自己的国家市场更加一体化。另一方面，他们建立了一些国际性的和地区性的政治性机构。这些机构的基本权力，无论是单个的，还是集体的，都比较弱。这种状况与这些机构真正的重要性不相符。

国际经济和金融机构有多种目的。资本市场一体化体现其中的两个目的。如果我们把市场当作一幢建筑物，国际性机构是这一建筑物两个最基本的要素：一是管道，另一是基石。

大多数相关的政治研究集中于资本市场下的“管道”方面，而在“管道”破裂时，对它的研究更多。银行破产、债务危机、灾难性的困难从一个金融市场向另一个市场传递——所有这些都引起了决策者和政策分析家的关注。同样，组织机构也通过紧急的贷款便利以及监管备忘的谈判作出反应。当然，中央银行和银行及证券市场的监管者反映更强烈。尽管这其中的大部分角色

是政府创造的，但他们中的大多数现在已经希望更大程度独立于政府管理人员、立法机构和法庭。

不同的是，在国际金融大厦中，我们不太了解它的无形的政治基础。大厦的主设计师仍然是政府，政府大多通过财长和首席执行官，以及立法机构说话。政府的主要设计工具是货币和财政政策。通过这些宏观政策，更准确地是通过相互独立的宏观政策相互作用，政府稳定或动摇其建立和培养起来的市场。

国际机构组织产生于这样的背景，他们的任务是促进稳定。这就是所有的教科书所说的，国际组织制定的宏观经济政策协调和国际货币合作的任务。尽管这一点我们要在以下章节中作进一步探讨，但这正是各国财长、他们的副手和工作人员在经常或定期与 IMF 及多个其他机构性论坛（包括 G-7 和 OECD）磋商的内容。

怀疑主义者总是认为市场能自我运行，达到自然的均衡，最终实现设计师的目的。因此，国际机构组织是一个多余的东西。至多，它们能够为市场提供信息的准备；但最不好是妨碍了市场的效率。当今国际资本市场的两个基础因素，管道和基石实际上在怀疑主义者心中都已经私有化。摩根、华堡及同伴的相继复兴，同样还有一些私人的企业如花旗、德意志银行和野村证券公司等。国际金融机构，如国际货币基金组织替他们说话。本书对这种看法不敢苟同。

国际货币基金组织是许多组织和论坛的代表机构。

它是一个比较弱的经济政策协调和不断增强的金融危机管理机制，具有广泛的代表性，有非常清晰的法律指导文件、大批专业人员和大量的资金。这一组织是一个政府间组织，其基本政策和功能体现成员国，特别是主要成员国的意愿。

根据基金组织于 1944 年首先体现在汇率安排的谈判中达成多边协议的原则条款和 30 年后对协议所作的修改，基金组织对国际货币体系提供“坚定的监管”。我们在以后会对此进行全面的分析。首先，我们有必要强调基金组织的角色和支持基金组织包括向成员国提供国际收支平衡和紧急资金援助，以及向成员国提供必要的技术咨询等活动的国际法基础。由于基金组织的这些作用，一段时间后，基金组织涉及了有关成员国的宏观经济政策相互作用的所有问题。这些政策再一次成为资本市场一体化的基础。

因此，基金组织主要职能的发展是我们了解国际资本市场的一个特殊的窗口。它可以从多方面说明各国为共同解决全球市场的逻辑和国家政治的逻辑之间增强的矛盾所进行的努力。确实，如果无界的市场和有界的政治是兴起的全球秩序的混合盘子，那么基金组织正建立在两者之间的结合线上。

本书介绍了国际货币基金组织的一些相同组织和竞争者，但核心内容是基金组织主要文件的历史形成过程。从表面上看，基金组织主要文件存在的不足，特别

是涉及在主要国家的经济政策中推动系统稳定化调整方面。因此，如果稳定和真正的全球市场需要坚强的政治基础，如果国家真正致力于建立这样的市场，基金组织的主要内容就必须强有力。即便这种力量不掌握在基金组织中，特别是当一国本身无法确保系统稳定时，也应当有一个保证系统稳定的外在机制。反之，如果在不断增加的私有化的资金世界不需要这样的基础，基金组织这种松散的机制也就失去存在的意义。在全球性金融的新时期，国际货币机制存在的主要弱点和持久性需要作出解释。

国际联盟为将一体化的资本市场恢复成世界经济核心所做的努力，特别是对国际联盟中产生的经济和金融组织（Economic and Financial Organization）作出的文件，人们现在多遗忘了。但是，无论当时，还是现在看来，这些努力具有一个国际性组织基础形成的意义。在本书中，我将追溯基金组织的主要文件之根到国际联盟这一源头。

全球金融一体化的标准经济分析强调国家在资本流动性、汇率稳定性和货币自主方面存在的平衡。同一现象的国际法分析则强调古代国家面临的是法规世界和随心所欲间的选择。两种方法都给出了必要的分析起点，我将在以后的章节中作介绍。但是，国际货币基金组织和国际联盟最终都需要更多从政治化方面进行理解。

两种类型的政治争议经常性地引起非专业人士对国

际货币基金组织的关注。只要一出现在新闻标题上，基金组织就常常被描述为发达工业国家影响发展中国家或社会主义的经济转型国家方便的工具。也就是说，基金组织常常通过一些主导性的行为规范使强硬的国家就范。简而言之，基金组织成为主要工业国家开拓和发展新市场的武器。

另一个引起人们关注基金组织及其主要作用的争议更为微妙。当富裕的会员国设计其自身的经济政策时，政策对世界经济产生影响，基金组织则在它的分析和建议中采取了鸵鸟态度，常对这些政策视而不见。

在这两方面，都有很多证据能够支持这些对国际货币基金组织和主要工业国家的批评。本书将讨论这些证据。

不同于国际联盟中的成员国，基金组织的成员国对于其自身经济政策产生的外部影响要承担责任。当然，这些责任是很有限的。但这与国家在传统上患得患失、千方百计保护自主性相比，有了很大的进步。国家在这方面的进步一定程度上体现在不断增强的金融一体化环境下，国家对政治学方面最根本的难题作出了回应。简而言之，它体现了在全球化思潮中，在各国内部寻求政治合法性的困难加大。基金组织和其他类似组织已是解决意识形态难以克服的根本矛盾的政治工具，这显然超出了基金组织和其他相似组织的初衷。

了解国际经济学和国家政治之间的基本矛盾冲突，

不一定必须是经济学家或政治学家。因为，简单的事实是：即便欢迎国际性准则指导自己物质生活的人，也特别不愿意将自己归属于超国家的政治权威。我们生活在市场本质上是政治的创造物时代，但是政体不能产生一个天衣无缝的全球市场。正如近期的欧洲历史所表明，即使发挥作用的地区性政治体的建立，要在此基础上提供强有力的地区性市场也是非常困难、不清晰的。在国际经济一体化不断加强的情况下，人们会注意到国家政治自主的要求被不断地增强。

核心问题还是个老问题。诚如哈罗德·拉斯维尔名言：“谁得到什么，什么时候，怎样得到。”现阶段，国家虽然从来没有对权威进行垄断，但它无疑是主要使用者。时至今日，经过长期的社会实践的历史沉淀，国家权威的一个特殊的间接工具——法律达到登峰造极的地步。“法律”一词非常重要，因为，它归纳了一个直接与本书实证探讨相关的重要的思想。

政治合法化和全球市场

现阶段推动市场经济和现代国家同时发展的历史、社会学研究非常活跃。在这个问题上存在着一个初步的共识。除了将某些激进的意识形态组织误贴上“保守”标签外，普遍都认为，发达工业资本主义在国家和市场间存在非常密切的关系。

实际上，国家的权威和人民对市场行为基本规范的遵从已经密不可分。工业革命增强了这种联系，大萧条及随后的战争导致的政治和社会大规模转变又双倍地加强这种联系。就像国家的权威制约市场一样，市场表现对政府权威也产生明显的影响。自从马克斯·韦伯阐述了政治合法性的系统理论框架后，政治学学生们便一直用它从原始力量中分析这种国家权威。根本上，这一理论强调了一种心理上的联系。

合法性产生于行使力量的权利与遵守一种义务的看法之间的匹配程度。这就是古罗马人所说的法律实质。当今的学者们普遍地在政治分析的三个层面上加以运用。在最一般的层面上，我们将这一概念运用到超越国界的整个世界秩序或治理的系统上。在最具体的层面上，我们谈论某一特定政府的合法性，一旦选民对政府丧失信心，就应当或必须更替。在世界秩序和单个国家政府间的一个中间层面上，我们运用这一概念对现代国家这一政治组织特点的一般形态的优缺点加以评估。虽然，本书在叙述中对三个不同层面上政治合法性问题进行了分析，但主要还是集中在最后一个层面分析上。正如本书实证性的章节指出的那样，在现代社会中，超越国家的市场概念直接威胁国家自身的合法性。我们需要在这种意义上理解国际组织如国际货币基金组织。

事实上，关于国家合法性问题，对任何国家，在任何时期一直就没有惟一的答案。虽然教科书“神圣权

力”曾一度足以引导国家工作人员和“吓唬”（Cow）百姓，但是，主要建立和保持政府权力的合法性从来就是非常困难的。主要的原因是因为在新政府取代旧政府前，产生于一部分人意志的政治权力已经被人了解。虽然，进一步讲述这一观点很有意思，但与我们的主题太远。

需要强调的是，各国在工业年代来临之际采取了不同方法来取得百姓的支持，或者至少清楚自己的意图。例如，美国在独立宣言将自由原则与宪法、代表政府的组织、完全民族主义的国内宗教结合在一起。为了与“生命、自由和追求幸福”对照，加拿大联合政府之父将和平、秩序、良好的政府和英国议会制的混合组织机构形成的二元的民族主义结合在一起。其他国家则在更明确、鲜明的国家原则基础上强调国家具有的合法性。

毫无疑问，所有观点都含有经济的意义。最起码，政府是国家所依赖的基本财产权的定義者。最大的可能是国家取代了这些市场。但大多数情况下，国家在这两者之间运行。私人市场过去是解决问题的“一脚踢”办法，而且即便国家用模仿市场的办法，在大多数情形下，国家也不得不借助政治推动的力量。因此，庇斯玛内克才被当作福利国家之父。到 20 世纪中期，国家权威和国民经济表现已经非常紧密地联系在一起，特别是在发达工业民主国家里。

在世界经济大萧条和世界大战后，随着现代福利国

家的产生，国家力量和社会化的建设表现为一种新的方式而融合在一起。要求维持国家政治权威的“利益团体”已经不能在工业革命中产生的被评论家描述为“公平竞争”环境中或帝国主义经济体系下生存。一个新的共识走出二次世界大战泥淖在一些国家间形成，这就是自由的国际市场与国家经济监管相结合的思想。这种历史性的妥协长期以来一直粗糙、模糊且疑问很多。但是，所有人都知道其存在，包括我们将在下一章中要作分析的在资本市场上的人。

冷战结束后，对于大多数观察家来说，这一战后形成的已经刻写在现代福利国家金字塔上的妥协很快会破灭。在全球市场中资本主义的迫切需要和典型的民族——国家的民主要求显示出根本的矛盾冲突。这种冲突体现在政府在公共财政、收入不公平加大和对社会文化同化的担忧上。争论的核心表明这些发展趋势将对现代国家自身的合法性提出疑问。

二个世纪之前，亚当·斯密指出不平等分配推动自由市场经济的运行。在现阶段，国家或者采取命令形式直接地或通过市场间接地监督分配。在任一情况下，国家的行动都取决于其权威，即某种程度的合法权力。当国家通过再分配的财政政策直接或通过管理或监督金融市场时，国家是在运用权威。但是这权威产生于政治上平等的人时，便会形成尖锐的矛盾。

资本主义民主国家要在其国民中保持必要的合法

性，就要面临多方面的挑战。跳出传统的关于挑战的思维，有两组优先目标观点——经济增长和负责任的政府——这是广大人民接受国家权威时最挑剔、最必要的方面。

正如一位政治理论家总结的，合法性思想现在已经与“第一，每一组优先的目标保证大多数人对国家信任的能力；第二，持续保持各个优先目标和睦相处的能力”有关。广泛共享的经济稳定增长成果有益于目标的协调，反之，不稳定增长、财富过于集中、反应迟钝的政府只能起反面的作用。

但是，增长多少才够？在政府权力实践中产生矛盾之前，多大程度的不平等是可以容忍的？没有人可以回答，而且，不同国家给的答案也不尽相同。90年代中期，在大多数工业国家经过近20年的经济低增长、落后国家经济甚至出现了实际下降的情形下，普遍的看法是容忍的限度已到极限。同时，大量的研究机构主张，“全球化”下的经济活动综合症在国家内部和国家间增加了不平等。因为，常识表明，它是通过奖励流动，惩罚非流动实现的。

在整个战后，可以信赖的经济持续增长不能向资本主义国家提供解决产生于民主化和资本主义结合而产生的长期困难的办法，而是将这一困难限制在一定范围内。这一任务随着国家坚定地寻求增长变得更加突出。不仅仅贸易，国际投资、国际化生产和国际金融构成均

成为主要工业国的发展优势。保护国内社会稳定的任务更加复杂，而且这种复杂性在经济对外扩展不能带来可靠或相当的回报时，进一步加大。

更具体地说，民主社会的人民控制着政府继续扩大经济繁荣。如果政府没能带来繁荣，政府就可能被取代。如果这些人认识到有效的管理权力已经融入超国家的机制中，他们就会发现自己正在与理论界预言多年的合法性危机作斗争，即为了回应人们不断增长的忧虑，一个政府会竭力夺回控制权，而这时发现经济灾难将危机的本质暴露无遗，政府自己已经被抛弃了。

这显然是在用过于明亮的颜色作画。是如此吗？为什么会有许多有关可能抗衡全球性企业和全球金融业影响的“跨国”联合的左翼说法？为什么会有许多关于政府权力分散化和赋予地方社区权力的右翼说法？为什么，在一个又一个国家中，甚至在集权主义国家中也出现了摆脱“一成不变政治学”的情形。

仍然有一些国家具有足够的规模和活力影响经济一体化，且比来自一体化进程对自己的影响更大些。对于这些国家，合法性问题经常很模糊。这里想到的国家主要是美国、德国和日本。以下的章节会区别在他们之间和大多数其他国家之间的不同特征。

真实意义上的全球经济在很多方面仍然是一个自由的梦。在大多数市场上，全球主义最终的经济考验——在不同的市场上的单一价格——仍然未能实行。系统性