

全球金融治理的内在张力

——等级结构下的网络化治理

姚 远

【内容摘要】 在经济全球化的趋势下，全球金融治理对于维护国际金融秩序稳定具有重要意义。国际金融体系的等级结构和国际金融的网络化治理之间的潜在冲突构成了全球金融治理的内在张力。在国际金融体系的等级结构下，国家之间的权威关系、功能和利益分化以及金融权力的不对称分配是造成核心和外围国家间冲突的潜在因素。在网络化治理中，网络成员在协商过程中的对等关系和基于软法的治理模式使这一治理机制具有“去等级化”的特征。等级结构主要通过两种机制作用于国际金融的网络化治理以实现二者间的张力调和。第一种机制是治理网络之间的横向竞争。核心和外围国家间的功能和利益分化使二者倾向于参与由同类国家组成的治理网络，进而导致网络之间的规范竞争和全球金融治理体系的碎片化。第二种机制体现在治理网络间的纵向分工中。核心区国家在等级结构中拥有的结构性优势使其在全球金融治理中的议程设置、标准制定和监督三种功能网络中均占据主导地位。中国作为国际金融体系内最重要的外围国家，需要在积极参与区域性金融建制的同时保持与发达经济体的紧密合作，提高自身在不同治理阶段的影响力。

【关键词】 全球金融治理 等级结构 网络化治理 金融外交

【作者简介】 姚远，南京大学政府管理学院 2016 级硕士研究生（南京 邮编：210023）

【中图分类号】 F831 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)02-0129-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201902007

一、问题的提出

全球金融稳定的公共物品属性意味着其有效供给需要借助国际合作，全球金融治理的宗旨之一就是通过对跨国监管合作维护国际金融体系的稳定。根据联合国全球治理委员会的定义，全球治理是“人与制度、公共机构与私人管理公共事务的诸多方式的总和”。^①具体到国际金融领域，全球治理包含不同的治理主体、治理客体和治理模式。从治理主体看，全球金融治理涉及国家、国际组织和其他非国家行为体。从治理客体看，治理的内容涉及具有跨国影响的全球货币事务和金融活动。从治理模式看，治理机制可分为超国家式（supra-nationalism）治理、等级治理和网络化治理（networked governance）。^②

学界对全球治理的研究多关注治理主体的多元化和治理模式的“去等级化”，以将其与传统的政府治理进行区分。例如，詹姆斯·罗西瑙（James Rosenau）认为，治理只有被多数人接受才会生效，否则它就不该存在。^③安妮·玛丽·斯劳特（Anne-Marie Slaughter）把由各国对等的政府单元构成的跨政府网络（government networks）视为理解“世界新秩序”的重要内容。^④自布雷顿森林体系解体以来，全球金融治理的制度化水平总体呈下降趋势。第一，全球金融治理的法律化程度下降，国家对布雷顿森林机构的“授权”降低，基于非正式规则的国际金融合作迅速增加并成为全球金融治理的主要方式。第二，全球金融治理体系的碎片化程度上升，不同的国家、越来越多的议题分布在不同的制度框架中。第三，全球金融治理的“去政治化”程度上升，非国家行为体及其构成的网络在全球金融治理中的影响力上升，同时，

① The Commission of Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, New York: Oxford University Press, 1995, p. 2.

② 关于这三种治理模式，参见 Miles Kahler and David A. Lake, “Economic Integration and Global Governance: Why So Little Supranationalism?” in Walter Mattli and Ngaire Woods, eds., *The Politics of Global Regulation*, Princeton: Princeton University Press, 2009, pp. 242-275.

③ [美]詹姆斯·罗西瑙主编：《没有政府的治理》，张胜军、刘小林等译，江西人民出版社2001年版，第5页。

④ Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton: Princeton University Press, 2004.

治理议题愈趋向技术性的方向发展。在金融全球化的背景下，以布雷顿森林机构为代表的超国家式的治理赤字问题日益凸显，具有非正式性和弱等级性特征的网络化治理正迅速发展，填补全球金融治理的真空。^①

治理主体的多元化和治理机制的“去等级化”并不意味着国家在全球金融治理中变得无足轻重。一方面，国家依然是调节市场失灵的主体，市场危机往往会导致政府规制的增加。例如，2008年国际金融危机后，全球金融治理体系呈现出一定的“再政治化”趋向。^②另一方面，在国际金融领域，权力的流散是一个渐进的过程而非既成事实。当前国际金融体系中的权力分配并不平衡，少数国家的主导依然是当前体系的重要特征。此外，全球金融稳定虽属于公共物品，但各国在其实现路径及其涉及的分配问题上存在潜在的冲突。不对称的权力结构和国家间的利益冲突使全球金融治理体系远非网络化治理表现出的那般和谐。在国际金融体系中，具有“高政治”特征的权力、利益结构与具有“弱政治化”“去等级化”特征的网络化治理机制之间的潜在冲突构成了全球金融治理的内在张力。本文旨在分析这一张力的原因，并解释权力和利益结构如何作用于全球金融治理以实现张力的调和。

二、理解全球金融治理的三种逻辑

全球金融治理机制是治理主体参与治理的渠道和方式，对治理机制的不同解释事实上代表了理解全球金融治理的不同逻辑。国际关系学界的机制研究存在基于权力、利益和知识的三种具有代表性的路径。^③具体到国际金融

① 超国家式治理与网络化治理均具有集体决策的性质，二者的区别在于是否包含成员的“授权”。超国家式治理是国家把部分权威让渡给共同体或国际组织的治理机制，“授权”一般建立在对国家具有正式约束力的国际协定的基础上，具有代表性的组织为布雷顿森林机构。而网络化治理不包含成员的“授权”，治理网络对成员的约束力主要来自榜样力量、说服以及同行压力等，具有代表性的治理网络有 G7、G20 等建立在定期协商基础上的合作。

② Eric Helleiner and Stefano Pagliari, “The End of an Era in International Financial Regulation? A Postcrisis Research Agenda,” *International Organization*, Vol. 65, No. 1, 2011, pp. 169-200.

③ Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 1-22.

领域，既有研究主要从权力、利益和网络三个维度理解全球金融治理。

（一）基于权力的解释

基于权力的研究强调国际金融体系中的权力分配对治理结果的影响，此类研究存在两种解释路径。第一种路径以霸权稳定论为代表，认为国际经济秩序属于公共物品，霸权国的存在是其得以建立和维持的必要条件。查尔斯·金德尔伯格（Charles Kindleberger）指出，稳定的国际金融秩序正是需要霸权国提供的公共物品之一。^①

这一解释路径的不足之处在于基于公共物品理论的解释默认了国家偏好的同质性。但是，当前全球金融治理面临的主要问题并非是集体行动的困境，而是国家间的偏好差异。对发达国家而言，既有的国际金融体系不存在大的缺陷，全球金融治理的主要内容是通过金融监管合作对体系进行修补。对发展中国家而言，当前的体系存在过度依赖单一主权货币、治理结构不合理等问题，因而全球金融治理的主要内容是通过推动治理结构的改革完善既有的国际金融体系。即使在发达国家和发展中国家内部，各国的偏好也未必一致。因此，霸权稳定论在具体的治理议题中的解释力有限。

第二种解释路径承认国家偏好之间的潜在冲突性和制度的非中立性，认为全球金融治理的过程和结果受大国主导。丹尼尔·德雷兹内（Daniel W. Drezner）认为，大国的国内市场规模为其带来市场权力和强制性权力，使其在国际金融监管协调中享有优势。^② 贝斯·西蒙斯（Beth A. Simmons）指出，美国在国际金融领域的霸权地位使其能够以单边主义的方式将其偏好的金融监管规则施加于其他国家，并根据其他国家的回应选择最终的金融监管协调方式。^③ 亚伯拉罕·纽曼（Abraham L. Newman）和埃利奥特·波斯纳（Elliot Posner）提出，国家在国际金融监管领域的权力源自不对称的经济相互依赖，权力的大小由国家的市场规模、市场范围（market scope）和管辖边界

① [美]查尔斯·金德尔伯格：《1929—1939年世界经济萧条》，宋承先、洪文达译，上海译文出版社1986年版，第348页。

② Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton: Princeton University Press, 2007, pp. 55-58.

③ Beth A. Simmons, "The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation," *International Organization*, Vol. 55, No. 3, 2001, pp. 589-620.

(jurisdictional boundaries) 决定, 权力的分配塑造了国家间的互动模式。^①

该解释路径虽涵盖了国家的权力和偏好两种因素, 但对国家偏好的具体内涵和来源关注不足。此外, 基于权力的解释主要适用于国家间的权力分配不对称的情况, 难以解释国家间权力相当这一情境下的国际金融合作。^②

(二) 基于利益的解释

基于利益的研究存在功能主义路径和再分配路径两种解释类型。功能主义路径从经济效率和整体福利的角度理解国际金融合作, 认为全球金融治理是国家实现共同利益的途径。例如, 伊桑·卡普斯坦 (Ethan B. Kapstein) 在研究 20 世纪 70 年代以来的国际银行监管合作时指出, 国际金融监管协调缘于金融全球化时代的国家具有关于系统性风险的共有知识 (consensual knowledge) 和降低这一风险的共同需求。^③ 该解释路径同霸权稳定论一样, 关注全球金融治理中的公共物品问题。区别在于前者更关注对公共物品的需求, 后者更关注公共物品的供给。这一路径的缺陷在于其低估了国家间利益的冲突性。事实上, 国际金融领域的许多制度安排并非是对原有制度的帕累托改进 (Pareto improvement), 而是对利益的重新分配。

再分配路径对国家的利益进行了更细致的研究, 认为全球金融治理涉及国内和国际层次的利益再分配。托马斯·奥特利 (Thomas Oatley) 和罗伯特·纳伯斯 (Robert Nabors) 提出, 政府的金融监管政策受到国内金融部门和社会公众的影响。二者间的利益冲突使政府在制定政策时面临政治困境, 国际金融监管协调是政府在不打破国内利益分配格局的情况下向国外金融部门转移成本的途径。^④ 戴维·辛格 (David A. Singer) 指出, 国内金融监管部门的首要目标是维护自身的独立性, 为此, 其在制定监管政策时需要在维护国内金融稳定和保持本国金融竞争力二者间进行权衡。当二者中的某一个受到

① Abraham L. Newman and Elliot Posner, "International Independence and Regulatory Power: Authority, Mobility, and Markets," *European Journal of International Relations*, Vol. 17, No. 4, 2011, pp. 589-610.

② 刘宏松、徐悦:《金融危机下跨大西洋金融监管协调的政治逻辑》,《世界经济与政治》2018年第6期,第134页。

③ Ethan B. Kapstein, "Resolving the Regulator's Dilemma: International Coordination of Banking Regulations," *International Organization*, Vol. 43, No. 2, 1989, pp. 323-347.

④ Thomas Oatley and Robert Nabors, "Redistributive Cooperation: Market Failure, Wealth Transfers, and the Basel Accord," *International Organization*, Vol. 52, No. 1, 1998, pp. 35-54.

冲击时，金融监管部门对国际监管协调的需求会增加。^① 该解释路径的优势在于对国家利益的国内根源进行了解释，其与基于权力的解释互补，二者结合有助于为全球金融治理的过程和结果提供更完整的解释。

（三）基于网络化治理的解释

网络化治理是一种基于网络的治理形式。网络是在行为体重复、持续的互动中形成的治理结构，其中不存在实施仲裁和解决争端的权威。^② 与超国家式治理和等级治理相比，国际政治中的网络化治理具有“非正式性”的特征。其一般不具备严密的组织章程和正式的投票制度，成员以协商的方式达成共识，成员的地位更为对等。由于网络化治理中不存在正式的“授权”，成员间达成的协议不具备严格的法律约束力。从参与主体看，网络化治理中的主体更为多元，存在由政府机构、私人部门等同类主体构成的不同网络，也存在由上述不同主体共同构成的复杂网络。从成员间的关系看，网络化治理有助于在长期互动中培养成员间的互惠和信任关系，^③ 缓和由成员所属国之间的权力、利益博弈带来的冲突。

在国际金融领域，网络化治理并非是新现象。二战前，公私混合（public-private）网络和私人网络是国际金融合作的常见方式。战后，由布雷顿森林机构主导的超国家式治理取代了网络化治理，成为全球金融治理的主要方式。布雷顿森林体系解体后，随着各国经济相互依赖的加深，网络化治理的重要性再度凸显。^④ 在当前的国际金融体系中，以政府机构为成员的跨政府网络是全球金融治理的主导力量，具体包括以 G7、G20 等为代表的非正式国家集团和以巴塞尔委员会、国际证监会组织（IOSCO）等为代表的国际标准制定实体。在金融全球化的背景下，私人网络的数目和重要性在上升，并开始参与由跨政府网络主导的国际金融监管协调。例如，国际金融协

① David Andrew Singer, "Capital Rules: The Domestic Politics of International Regulatory Harmonization," *International Organization*, Vol. 58, No. 3, 2004, pp. 531-565.

② Joel M. Podolny and Karen L. Page, "Network Forms of Organization," *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, No. 1, 1998, p. 59.

③ Walter W. Powell, "Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization," *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, 1990, pp. 304-305.

④ Miles Kahler and David A. Lake, "Economic Integration and Global Governance: Why So Little Supranationalism?" p. 248.

会（IIF）和三十人小组（G30）通过与巴塞尔委员会的互动，在《巴塞尔协议 II》的制定过程中发挥了重要作用。^① 此外，不同网络间的持续互动可形成“网络的网络”（network of networks），具体包括金融稳定理事会（FSB）、联合论坛（Joint Forum）等。目前，不同类型的治理网络已成为全球金融治理中交流信息、设置议程、建立共识和制定标准的主要场所。

基于网络化治理的研究关注网络中的信息交流和相互学习带来的成员间观念、利益趋同，并以此解释国际金融合作。但其难以解释全球金融治理中出现的机制复合体（regime complex），^② 即规则重叠但不一致的多种机制共存的现象。此外，该解释路径对网络成员间的冲突和不同网络间的互动关注不足。虽然网络化治理有助于推动平等协商，但国家间的权力和利益分配是影响网络内部的成员关系和网络间互动的重要因素。因此，有必要把网络化治理置于国际金融体系的权力和利益结构中进行考察。

三、国际金融体系的等级结构

基于权力、利益和网络化治理的研究分别从不同的维度理解全球金融治理，三者间的关系并非是理论上的对立，而是互补和分工。前两种研究路径更关注国际金融合作的结构性动因，后者则旨在分析全球金融治理的合作模式。因此，三种研究路径存在交融的空间。

跨政府网络是当前全球金融治理的主要机制，其以非等级制的方式将不同国家的政府机构组织起来进行协商。但治理模式的“去等级化”并不代表网络中成员关系的对等和成员偏好的趋同，国际金融体系中的权力、利益结构是理解网络内部的成员互动和网络间互动的关键。结构可由体系内单元之间的排列原则、功能差异和能力分配界定，^③ 据此，国际金融体系的结构更

① 参见 Eleni Tsingou, “Transnational Private Governance and the Basel Process: Banking Regulation and Supervision, Private Interests and Basel II,” in Jean-Christophe Graz and Andreas Nölke, eds., *Transnational Private Governance and Its Limits*, London: Routledge, 2008, pp. 61-63.

② Kal Raustiala and David G. Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources,” *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, pp. 277-309.

③ [美]肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，信强译，上海人民出版社 2003 年版，第

接近等级制而非无政府状态。^①

（一）国际金融体系中的关系型权威

从单元间的排列原则看，国际金融体系的等级结构体现在国家间的权威关系中。戴维·莱克（David Lake）区分了法律型权威和关系型权威两种权威关系，在前者中，权威源自正式的法律结构；在后者中，权威源自统治者与被统治者之间的交易或讨价还价。^②具体到国际金融领域，主要的国家之间虽不存在基于法律的等级关系，但国家间的权威关系具有交易的性质，属于关系型权威。

自布雷顿森林体系建立以来，国际金融体系即处于一种动态的“核心—外围”结构中。外围国家通过低估汇率、金融抑制等出口导向型发展战略积累核心区国家的短期债权，核心区国家则通过自身发达的国内金融体系向外围国家提供长期信贷。^③值得注意的是，核心和外围国家的区分并非简单的二分法，而应以连续的视角界定国家在“核心—外围”结构中的位置。该结构下的权威关系体现为，外围国家的部分经济政策权威被转移给了核心区国家，使其具备了影响外围国家经济政策的单向的权力。在布雷顿森林体系时期，美国是国际金融体系内唯一的核心区国家。以西欧国家和日本为代表的外围国家通过将本币汇率钉住美元，部分地将本国的货币政策自主性移交给了美国。美国则需向外围国家提供开放的市场，并通过审慎的货币政策维持全球价格水平的稳定。

布雷顿森林体系解体后，欧洲和日本相继通过经济发展转型进入核心区，但在相当一段时期内并未出现新的外围国家。进入20世纪90年代后，以中国为代表的新兴市场国家成长为体系内的主要外围国家。直至这一阶段，核心和外围国家之间的等级关系并未出现本质的变化。外围国家通过积

118—134页。

① 虽然国际金融体系内存在国家、国际组织和非国家行为体等多种互动单元，但国家依然是最主要的行为体。因此，本文将国家视为国际金融体系中的主要单元。

② 参见[美]戴维·莱克：《国际关系中的等级制》，高婉妮译，上海人民出版社2013年版，第18—41页；Janice Bially Mattern and Ayse Zarakol, “Hierarchies in World Politics,” *International Organization*, Vol. 70, No. 3, 2016, pp. 623-654.

③ Michael P. Dooley, David Folkerts-Landau, and Peter Garber, *Asia, Interest Rates, and the Dollar*, Deutsche Bank, March 2008, p. 17.

累国际储备换取源自核心区的直接投资以支撑本国的出口导向型经济增长，二者之间构成隐性的契约关系。^① 在此关系中，外围国家保持本币低估的政策仍以部分牺牲本国货币政策的自主性为代价。

（二）国家间的功能和利益分化

国际金融体系的等级结构导致核心区国家和外围国家之间的功能和利益分化。在核心和外围国家的隐性契约关系中，交换源自二者国内金融体系的结构性差异。核心区国家具有发达的国内金融市场和稳定的对外投资需求，外围国家则存在较低的劳动成本、国内金融抑制和对长期资本的需求。因此，核心区国家在金融业方面具有比较优势、外围国家在制造业方面具有比较优势，进而形成了核心区国家进口制造业产品，外围国家进口金融服务的国际分工形态。^② 国际分工加强了核心和外围国家间的相互依赖。目前，中美两国分别为外围国家和核心区国家的代表。

核心和外围国家间的国内金融结构差异与国际分工造成二者间的利益分化。对于核心区国家而言，其在金融业方面的比较优势缘于国内的金融深度发展，金融全球化有助于其从开放的全球金融市场中攫取利益。对外围国家而言，出口导向型经济增长依赖国内的金融抑制，金融全球化则会打破其发展模式。^③ 同样，二者在国际金融监管协调方面也存在利益分化。对核心区国家而言，金融监管协调有助于提高资本市场的运行效率、保护国内金融业的竞争力。对外围国家而言，金融监管协调则易加剧金融不稳定、带来国内调整成本。^④ 虽然在经济全球化的背景下，“逐底竞争”一定程度上降低了核心和外围国家间的国内金融结构和政策差异，但金融全球化对国家施加

^① Michael P. Dooley, David Folkerts-Landau, and Peter Garber, *Asia, Interest Rates, and the Dollar*, pp. 27-34.

^② 徐建炜、姚洋：《国际分工新形态、金融市场发展与全球失衡》，《世界经济》2010年第3期，第3—30页。

^③ 值得注意的是，“核心—外围”结构的动态性需要我们以发展的眼光看待结构中的国家。例如，作为最大的外围国家，中国的金融改革开放已有效缓解了国内金融抑制并得到了国际认可。但目前发达国家和新兴市场国家在金融深化程度和金融结构等方面的显著差异意味着“核心—外围”结构仍是分析国际金融体系的有效工具。

^④ 关于发达国家与发展中国家在金融开放和国际金融监管协调方面的利益分化，参见 Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, pp. 123-129.

的政策趋同压力是强劲却有限的（strong but narrow）的，国家在诸多具体的经济议题领域仍有较高的自主性。^① 因此，“核心—外围”结构下的利益分化格局仍具有一定的稳定性。^②

综上所述，国家的金融利益存在国内制度基础并会塑造国家在国际金融合作中的偏好，“核心—外围”结构中的利益分化是国际金融体系的重要特征。基于此，网络化治理模式并不能真正消弭国家间的利益差异。在存在利益冲突的情况下，全球金融治理的过程和结果受到成员间权力分配的影响。

（三）国际金融体系中的权力分配

迈克尔·巴内特（Michael Barnett）和雷蒙·杜瓦尔（Raymond Duvall）根据权力借以运作的社会关系和权力施加影响的方式两个维度，把国际政治中的权力分为结构性权力、强制性权力、制度性权力和生产性权力四类。^③ 据此分类，可在国际金融体系的等级结构中识别出不同类型的权力分配。

国际金融体系的“核心—外围”结构赋予了核心区国家结构性金融权力。顾名思义，该权力缘于核心区国家在国际金融体系等级结构中的主导地位，具体表现为核心区国家具有高度发达、开放的金融市场和国际化的货币。苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）将该权力定义为控制国际信贷供给的能力。^④ 结构性金融权力为国家带来经济上的自主性和影响力。自主性体现为结构性金融权力带来的融资便利使国家具备维持国际收支赤字的能力。影响力表现为一国的经济政策具有强烈的国际外部性。美国作为最重要的核心区国家，其货币政策具有高度自主性并牵动着全球金融市场的神经。罗纳德·麦金农（Ronald Mckinnon）指出，美元本位制下的核心和外围国家间持续扩大的

① Layna Mosley, “Room to Move: International Financial Markets and National Welfare States,” *International Organization*, Vol. 54, No. 4, 2000, pp. 737-773.

② 值得注意的是，国内金融结构差异和国家间的利益分化不只存在于核心和外围国家的关系中。即使在对金融全球化具有共同偏好的核心区国家内部，也会存在由制度差异带来的利益分歧。例如，2008年全球金融危机后，在国际金融监管问题上出现了以英美为一方，德国和法国为另一方的观念冲突。这一现象反映出核心区国家内部的金融制度差异导致国家间利益冲突的可能。

③ Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics,” *International Organization*, Vol. 59, No. 1, 2005, pp. 39-75.

④ Susan Strange, “The Persistent Myth of Lost Hegemony,” *International Organization*, Vol. 41, No. 4, 1987, pp. 568-569.

利差是全球宏观经济长期不稳定的根源。^① 目前，从金融市场的规模、深度和货币的国际化程度看，国际金融体系中的结构性权力主要集中在美国和欧洲。从美欧之间的结构性金融权力对比来看，美国具有明显的优势。^②

结构性权力不仅存在物质维度，还存在观念维度，即结构不仅会影响国家间的物质实力分配，也会塑造国家的自我认知和主观利益（subjective interests）。从这层意义上看，结构性权力与生产性权力存在重合，二者均具有建构功能。^③ 核心区国家在金融业方面的比较优势使其具备塑造国际金融规范的专业知识和能力。有学者指出，60年代开始的金融自由化进程具有深刻的国内制度基础，其实质是美国金融模式的全球化。^④ 外围国家相对落后的金融发展水平则使其缺乏塑造国际金融规范的制度基础。

“核心—外围”结构中的国际分工赋予外围国家联系性金融权力（relational financial power），^⑤ 其属于强制性权力的范畴。该权力具体表现为外围国家通过出口导向型发展模式积累的巨额外汇储备及由此带来的债权国地位。联系性金融权力同样可为国家带来经济上的自主性和影响力。作为国际收支盈余国，外围国家积累的外汇储备有助于提高其面临经济冲击时的政策自主性，自主性在核心和外围国家间的扩散使国际金融体系内的共识更难达成。^⑥ 债权国地位则使外围国家具备了对外投射影响力的能力。值得注意的是，债权国的联系性金融权力的大小受债权国与债务国之间相互依

① Ronald McKinnon, *The Unloved Dollar Standard: From Bretton Woods to the Rise of China*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 65.

② 从金融发达程度看，欧洲目前尚不具备统一的金融市场。从货币国际化的水平看，欧元与美元相比仍具有明显的差距，参见 Benjamin J. Cohen and Tabitha M. Benney, “What Does the International Currency System Really Look Like?” *Review of International Political Economy*, Vol. 21, No. 5, 2014, pp. 1017-1041.

③ 生产性权力涉及通过知识系统和话语实践对所有社会主体的建构。关于生产性权力与结构性权力的区别，参见 Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics,” pp. 55-57.

④ Martijn Konings, “The Institutional Foundations of US Structural Power in International Finance: From the Re-emergence of Global Finance to the Monetarist Turn,” *Review of International Political Economy*, Vol. 15, No. 1, 2008, pp. 35-61.

⑤ 关于联系性金融权力，参见 Sandra Heep, *China in Global Finance: Domestic Financial Repression and International Financial Power*, Cham: Springer International Publishing, 2014, pp. 20-21.

⑥ Benjamin J. Cohen, “The International Monetary System: Diffusion and Ambiguity,” *International Affairs*, Vol. 84, No. 3, 2008, p. 464.

赖水平的影响。因此，在面对像美国这样具有“系统重要性”的国家时，外围国家的联系性金融权力是有限的。目前，国际金融体系内的联系性金融权力主要集中在以中国为代表的新兴市场国家中。

“核心—外围”结构同样会影响国际金融体系内的制度性权力的分配。制度性权力指国家通过国际制度中的决策规则、权责分配等制度安排施加影响的能力。在以布雷顿森林机构为代表的正式国际金融制度中，核心区国家在制度性权力的分配上具有垄断优势。在网络化治理中，合作的“去等级化”和非正式性使外围国家具有更对等的协商地位，但网络化治理并不能消除成员国在其他维度上的权力差异。因此，国家间的等级关系依然能够影响全球金融治理的过程和结果。

四、等级结构下的网络化治理

布雷顿森林体系解体后，网络化治理的作用日益增加。一方面，发达国家越发倾向通过 G7 这样的非正式、小规模治理网络进行政策协商。另一方面，日益复杂的跨国金融活动催生出国际金融标准制定和国际金融监管协调等多种基于网络化治理的全球金融治理实践。

网络化治理的盛行缘于正式的国际组织在提供公共产品或俱乐部产品时的迟滞、失效，^① 网络化治理的非正式性有助于更高效地凝合成员以共同应对挑战。“去等级化”的治理结构能够抑制成员间的权力差异对治理结果的影响。成员在治理网络中持续、对等的互动则有助于推动成员间利益的趋同。^② 因此，网络化治理具有削弱成员间的权力失衡和利益分化的影响的功能。一般而言，国家间的偏好分歧与权力失衡越显著，国际合作越需要通过

^① Leonardo Martinez-Diaz and Ngaire Woods, “Introduction: Developing Countries in a Networked Global Order,” in Leonardo Martinez-Diaz and Ngaire Woods, eds., *Networks of Influence?: Developing Countries in a Networked Global Order*, Oxford: Oxford University Press, 2009, p. 11.

^② Helen Nesadurai, “Finance Ministers and Central Bankers in East Asian Financial Cooperation,” in Leonardo Martinez-Diaz and Ngaire Woods, eds., *Networks of Influence?: Developing Countries in a Networked Global Order*, pp. 81-82.

集权化的方式来维持，治理结构也越可能具有等级制的特征。^① 国际金融的网络化治理与国际金融体系的等级结构之间的矛盾关系构成了全球金融治理的内在张力，理解这一张力是理解全球金融治理的关键。

目前，国际金融体系内存在众多的治理网络，它们之间的关系并非互惠、对等。国家间的权力、利益结构正是通过干预治理网络之间的关系调和了等级结构和网络化治理之间的张力。具体而言，国家间的利益分化导致治理网络之间的横向竞争，国家间的权力结构则通过作用于治理网络之间的纵向分工影响治理的过程和结果。

（一）治理网络间的横向竞争

等级结构下国家间的利益分化导致全球金融治理体系的碎片化。^② 碎片化的治理格局为国家间的利益结构提供了作用空间，推动形成了多个治理网络横向竞争的局面。治理网络间的横向竞争具体表现在两个方面。

第一，国家在不同治理网络中的集聚性分布。在利益分化的格局下，具有相似的身份和利益的国家更易组成具有一定排他性的治理网络。目前，国际金融体系内重要的治理网络中存在基于“核心—外围”结构的集聚现象，即核心和外围国家主要集聚在与其具有较高同质性的国家组成的治理网络中。20世纪70年代以来，发达国家为了规避布雷顿森林机构中意见一致传统的约束，愈加青睐通过G7、G10和巴塞尔委员会等成员同质性较高的治理网络进行合作。^③ 以新兴市场国家和发展中国家为成员的G24、东盟+中日韩（“10+3”）机制以及金砖国家机制等治理网络则成为外围国家发声的重要场所。而像G20这样更具包容性的治理网络远非铁板一块，从中可以区分出G7、金砖国家和中等强国合作体（MIKTA）三个成员同质性更高的次

① 关于国家间的偏好差异和权力分配等因素与全球治理模式的关系，参见 Miles Kahler and David A. Lake, “Economic Integration and Global Governance: Why So Little Supranationalism?” pp. 252-261.

② 关于全球治理体系的碎片化程度的衡量标准，参见 Frank Biermann, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, and Fariborz Zelli, “The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis,” *Global Environmental Politics*, Vol. 9, No. 4, 2009, pp. 14-40; 关于全球金融治理体系的碎片化，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63—85页。

③ 关于布雷顿森林机构中的意见一致传统，参见 Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, pp. 133-135.

级集团。^① 国家在不同治理网络中的集聚性分布一方面增加了治理网络内部的凝聚力,另一方面则使核心与外围国家间的利益分化上升为治理网络间的利益分化。

第二,治理网络间的规范竞争。规范是由权利和义务界定的行为准则,是识别机制转变和机制间差异的主要指标。^② 全球金融治理网络间的规范竞争在20世纪90年代后愈加明显。亚洲金融危机爆发后,G7国家将原因归咎于不良的国内金融监管,开始寻求将发展中国家的金融监管标准提升至发达国家的水平。^③ 此后,G7国家着手筹划金融领域的标准规范和“最佳实践”,并积极推动这方面的国际合作。与发达国家对危机的新自由主义式解读不同,新兴市场国家将缺乏监管的全球金融市场视为危机的主要根源,因而寻求在区域层次建立货币互换网络以提升自身抵御外部冲击的能力。在此背景下,以新兴市场国家为成员的区域性治理网络的数量和活跃度开始上升。2008年国际金融危机后,新兴市场国家间的国际金融安全网建设合作的深化和新兴市场国家改革国际金融体系意愿的加强,都进一步反映出外围国家与核心区国家间规范主张的差异。

治理网络间的横向竞争增加了全球金融治理的难度。一方面,它限制了合作的广度和深度,无助于形成统一的多边治理网络。以亚太区域的治理实践为例,亚洲金融危机后的亚洲货币基金(AMF)倡议和马尼拉框架(Manila Framework Group)均因无法调和东亚国家与美国之间的规范冲突而失败。^④ 另一方面,横向竞争有加剧全球金融治理中的规范冲突的风险。国际金融危机爆发后,“盎格鲁—撒克逊”金融模式的合法性下降,以新兴市场国家为主要成员的区域、跨区域金融治理网络的影响力上升,规范竞争的烈度增加。同时,G7内部的观念分歧在凸显,欧洲大陆国家不满于美英在国际金融标

① Jonathan Luckhurst, *G20 Since the Global Crisis*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, p. 16.

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

③ Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, pp. 130-131.

④ Helen Nesadurai, “Finance Ministers and Central Bankers in East Asian Financial Cooperation,” pp. 75-77.

准制定中的支配地位，流露出创建区域性金融监管合作机制的意图。^① 在后危机时代的治理“去中心”化趋势中，将治理网络间的规范竞争控制在良性范畴离不开核心、外围国家间的合作。

（二）治理网络间的纵向分工

全球金融治理涉及多个治理网络间的功能性互动，利益分化导致的横向竞争不足以解释治理的过程和结果。从过程的角度看，全球金融治理实践是通过不同治理网络间的垂直联系完成的，具体表现为治理网络间的纵向分工。^② 根据功能的不同，可将治理过程涉及的治理网络分为三类功能实体。

第一，议程设置实体。议程设置实体是以各国的财政部和中央银行为参与主体的跨政府网络，如 G7、G20 等国家集团。此类实体是各国进行问题协商和达成政策共识的主要场所，它扮演着“指导委员会”和“危机应对委员会”的角色。作为“指导委员会”，它负责设定监管议程、协调不同监管实体的活动。作为危机应对实体，它是在危机时期促进集体行动的场所。议程设置网络具有三种权力。首先是策划权（power of instigation）。它可在全球金融治理中发起倡议和设置宽泛的议程，为更具体的、技术性的合作奠定基础。其次是批准权（power of endorsement）。它可通过批准具体领域中监管实体的研究结果和技术报告增加监管实体的权威性。再次是否决权（power of veto）。其可决定特定的议题能否进入协商过程。^③

第二，标准制定实体。此类实体主要是由各国的金融监管机构组成的治理网络。相比议程设置网络，标准制定网络中的合作具有技术性强和“去政治化”的特征。此类实体以软法的形式确立相关领域的金融标准，网络内的重要成员通过带头遵守标准的方式形成榜样效应和同侪压力，促进其他成员遵守标准。标准制定网络分布于银行、证券、保险和反洗钱等多个监管领域，不同监管领域间的标准协调主要由联合论坛和 FSB 负责。私人机构拥有官

^① Eric Helleiner, “Regulation and Fragmentation in International Financial Governance,” *Global Governance*, Vol. 15, No. 1, 2009, pp. 18-19.

^② Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System: Rule Making in the 21st Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 69-71.

^③ 关于议程设置实体具有的三种权力，参见 Andrew Baker, “Groups: G-5, G7/8, G-10, G-20, and Others,” in Gerard Caprio, ed., *Handbook of Safeguarding Global Financial Stability: Political, Social, Cultural, and Economic Theories and Models*, Oxford: Elsevier Inc, 2013, p. 378.

方机构缺乏的技术权威,因而能够通过和与金融监管部门和标准制定实体的互动影响国际金融标准的制定。^①但私人机构在全球金融治理中的“规制俘获”能力不应被高估,其在标准制定过程中的广泛参与并不总能转化为影响力,官方监管机构在与私人机构的互动中具有较高的自主性。^②

第三,监督实体。全球金融治理中的监督有授权监督和非授权监督之分。IMF和世界银行是全球金融治理中的主要授权监督实体,二者主要通过金融部门评估规划(FSAP)和《关于遵守标准和守则的报告》(ROSC)对有关国家遵守国际金融标准的情况进行评估。目前,由标准制定网络实施的非授权监督正成为一种新兴的监督机制,不同网络中的监督方法不尽相同。例如,反洗钱领域的金融行动特别工作组(FATF)通过严格的同行评议监督成员国执行其建议的进展,IOSCO则根据成员国签署的多边监理合作备忘录(MMOU)对成员国的标准实施状况进行监督。^③此类监督虽建立在非正式合作的基础上,但实现了软法与强制性义务的结合,为基于标准制定网络的监督机制的发展提供了先例。

议程设置、标准制定和监督实施三个阶段共同构成全球金融治理的基本流程,决定治理的走向和结果。三类治理网络间的纵向分工增加了三者间的相互依赖,也为国际金融体系内的权力结构提供了作用空间。

(三) 纵向分工下的权力作用途径

国际金融体系内的权力结构通过干预议程设置、标准制定和监督实施三个治理阶段影响治理的过程和结果。议程设置决定治理的目标和方向,是发生规范竞争的主要阶段。国家的议程设置能力取决于其塑造国际金融规范的能力,后者与国家的结构性金融权力密切相关。核心区国家的结构性金融权力优势赋予其主导的治理网络在国际金融规范塑造方面的优势,进而使其在

^① Geoffrey Underhill and Xiaoke Zhang, “Setting the Rules: Private Power, Political Underpinnings, and Legitimacy in Global Monetary and Financial Governance,” *International Affairs*, Vol. 84, No. 3, 2008, pp. 535-554.

^② Kevin L. Young, “Transnational Regulatory Capture? An Empirical Examination of the Transnational Lobbying of the Basel Committee on Banking Supervision,” *Review of International Political Economy*, Vol. 19, No. 4, 2012, pp. 663-688.

^③ Chris Brummer, *Soft Law and the Global Financial System: Rule Making in the 21st Century*, pp. 93-98.

议程设置阶段占据主导地位。事实上，20世纪90年代以来全球金融治理的兴起正是由发达国家推动的。有学者比较了1999年至2007年G7和G24在主要的国际金融议题领域的议程设置能力后认为，G7在其关切领域的议程设置上具有明显的优势。^①2008年的国际金融危机虽然对核心区国家倡导的金融规范的合法性造成了冲击，但并未影响其议程设置能力，危机后的金融监管理念更新和监管改革仍由核心区国家主导。^②

在标准制定阶段，核心区国家的优势来源于其在议程设置阶段的主导地位和成熟的国内金融市场为其带来的规制能力。一方面，核心区国家主导的议程设置实体的策划权、批准权和否决权能够直接影响标准制定实体的构成和目标。另一方面，结构性金融权力倚赖的内部制度基础使核心区国家及其主导的治理网络在国际金融标准制定领域更具专业性和影响力。相比之下，外围国家具备的联系性金融权力优势为其带来的更多是自主性而非影响力。

在监督实施阶段，原则上，标准的实施和监督不具强制性，且只适用于参与标准制定的国家，但核心区国家具备的结构性优势使其可通过四种机制推动标准向外围国家扩散。第一，市场机制。核心区国家的国内市场具有“系统重要性”，能够自动促进标准的扩散。第二，强制机制。核心区国家可通过市场准入限制和制裁威胁向不合作的国家施压，获得事实上的治外监管权。第三，正式部门约束机制。核心区国家可利用其在布雷顿森林机构中的制度性权力推动标准的实施和监督。^③第四，“编配”（orchestration）机制。“编配”是一种基于软法和非直接控制的治理形式，表现为国际组织通过向中间机构（通常为非政府组织）提供物质和知识支持以间接地影响目标受众。它逆转了国家和国际组织之间的委托代理关系，使国际组织能够绕开国家这一介质而直接影响国内的目标受众或是使国家本身成为目标受众。在

① Leonardo Martinez-Diaz, “The G20 After Eight Years: How Effective a Vehicle for Developing Country Influence?” in Leonardo Martinez-Diaz and Ngaire Woods, eds, *Networks of Influence?: Developing Countries in a Networked Global Order*, pp. 39-56.

② Eric Helleiner, *The Status Qua Crisis: Global Financial Governance After the 2008 Meltdown*, New York: Oxford University Press, 2014, pp. 1-16.

③ 关于市场机制、强制机制和正式部门约束机制的案例，参见[英]克恩·亚历山大、拉胡尔·都莫、约翰·伊特威尔：《金融体系的全球治理》，赵彦志译，东北财经大学出版社2010年版，第152—156页。

全球金融治理体系中，核心区国家及其组成的治理网络在金融资源和知识上具备的比较优势有助于其通过“编配”机制推动金融标准的扩散。^①

总之，等级结构下的利益分化导致核心和外围国家主导的治理网络之间的规范竞争，权力失衡则造成二者在议程设置、标准制定和监督实施三个治理阶段的地位不对等。因此，网络化治理的盛行并未带来一个互惠、平等的全球金融治理结构。

五、国际金融体系等级结构下中国的应对策略

改革开放以来，中国融入全球生产分工和国际金融体系的程度不断加深。目前，中国已成为世界第一大出口国、世界最大的外汇储备国和美国最大的债权国，中国的金融外交也受到世界瞩目。作为国际金融体系内最具代表性的外围国家，中国参与全球金融治理的策略应被置于“核心—外围”结构下的利益分化和权力分配格局中考察。

从利益分化的角度看，中国在参与全球金融治理的过程中存在与发达国家的规范竞争。在1997年的亚洲金融危机后，中国将不受约束的金融自由化和单一主权货币主导下的国际货币体系视为导致危机的重要原因，这与发达国家基于内部制度因素的解释截然不同。这种差异使中国的利益难以通过发达国家主导的治理网络得到充分表达，因而中国开始通过推动区域性金融合作拓宽自身参与全球金融治理的渠道。2008年国际金融危机后，在中美间经济实力差距缩小、国际金融领域规范碎片化以及全球金融治理中区域主义复苏的背景下，中国以更积极有为的姿态参与区域性和跨区域的国际金融合作。^② 具有较高的成员同质性的区域性和跨区域治理网络为中国和其他外

^① 关于“编配”机制及相关案例，参见 Kenneth W. Abbott, Philipp Genschel, Duncan Snidal, and Bernhard Zangl, “Orchestration: Global Governance through Intermediaries,” in Kenneth W. Abbot, et al., eds., *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015, pp. 3-30.

^② 参见 Injoo Sohn, “Between Confrontation and Assimilation: China and the Fragmentation of Global Financial Governance,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No.82, 2013, pp. 630-648; 李巍：《中美金融外交中的国际制度竞争》，《世界经济与政治》2016年第4期，第112—138页。

围国家提供了更有效的利益表达和规范塑造渠道。例如，在基于“10+3”框架的清迈倡议中，多边货币互换安排与IMF贷款条件的逐步脱钩既符合外围国家的利益，又反映出外围国家的规范建构能力的提升。同样，基于金砖国家合作机制的本币结算合作也符合中国推动国际货币体系多元化的诉求。

规范竞争有别于规范互斥，中国愈趋积极的金融外交并非旨在挑战和推翻既有的全球金融治理体系。一方面，等级结构下核心区国家和外围国家间的相互依赖意味着中国是国际金融体系中重要的利益相关方，因此，中国在全球金融治理中的参与实践仍以维护既有体系的稳定为前提。例如，中国在区域和跨区域层次推动的清迈倡议多边化和金砖国家应急储备安排有助于提高东亚地区和金砖国家应对金融风险的能力，推进了国际金融安全网的建设。同样，中国主导或推动建立的亚投行和金砖银行为填补发展融资的需求缺口发挥了重要作用。另一方面，从等级结构下的权力分配来看，外围国家并不具备推动议程设置和塑造国际金融规范的优势，更遑论建立替代性的全球金融治理体系。因此，中国的金融外交旨在推动建立更合理的全球金融治理结构而非另起炉灶。

与核心区国家主导的俱乐部式的治理不同，中国参与全球金融治理的主要方式是向世界提供新型国际公共产品，推动建设开放型世界经济。基于构建人类命运共同体的理念，中国的金融外交为全球金融治理结构的发展和完善提供了中国方案。有别于主要由发达国家组成的封闭、排他的国际金融治理网络，中国主导创立的亚投行和提出的“一带一路”倡议虽立足于推动区域发展，但均是建立在平等、互惠、包容和自愿基础之上的多边合作机制。这反映出中国的务实、开放和包容的全球治理理念，并为具有偏好差异的核心区国家和外围国家的合作治理提供了平台。在当前发达国家内“逆全球化”思潮抬头和世界经济“南升北降”的趋势下，中国倡导的具有包容性的南北合作治理路径是推进“新型全球化”的有益尝试，其有助于整合碎片化的国际经济合作，为全球经济治理的发展提供新的可能。

同时需要注意到，随着中国金融实力的增长，中国在美元体系中面临的风险也在增加，这进一步增强了中国参与国际金融体系改革的意愿。然而，

目前中国的金融实力转化为全球金融治理中的议程设置和标准制定能力的效率仍有待提高，发达国家在议程设置、标准制定和监督实施三个治理阶段仍具有结构性优势。因此，中国在参与区域性国际金融建制的同时不能忽视与发达国家及其主导的国际金融治理网络的合作。2008年国际金融危机爆发后，中国积极推动布雷顿森林机构的改革，实现了自身在国际金融体系内的制度性权力的提升，并与G7国家合作推动G20成为全球经济治理的主要平台，开创了发达国家与发展中国家合作治理的新机制。此外，中国还加入了巴塞尔委员会、支付与市场设施委员会等发达国家主导的标准制定网络，有效提高了自身在国际金融标准制定领域的参与度。在后危机时代，中国的金融外交需要兼顾在区域性国际金融建制中的投入和与发达国家的合作，提升自身在全球金融治理的各个阶段的影响力，以推动国际金融体系的改革。

结 束 语

全球金融稳定的公共产品属性意味着其有效供给需要借助国际合作，全球金融治理的宗旨之一就是通过对跨国监管合作维护国际金融体系的稳定。由于国际金融体系存在着“核心—外围”的等级结构，国家之间的权威关系、功能和利益分化以及金融权力的不对称分配造成了核心和外围国家间的冲突，使得跨国监管合作困难重重。然而，全球金融治理又存在着网络化特征，网络成员在协商过程中的对等关系和基于软法的治理模式又使得治理机制呈现“去等级化”的特征。中国作为国际金融体系内最重要的外围国家，需要调和其中错综复杂的矛盾，在积极参与区域性金融建制的同时保持与发达经济体的紧密合作，提高自身在全球金融治理中的影响力。

[责任编辑：樊文光]