

二十国集团与国际货币体系改革*

李蕊

【内容提要】 作为国际经济合作的首要平台，二十国集团在推动国际货币体系改革进程中发挥了积极的作用，通过塑造成员国之间较为广泛的共识，达成国际金融机构改革承诺及出台和实施较为具体的金融监管改革方案。但由于国际货币体系改革的核心议题地位不够持久、承诺兑现水平低下、改革共识流于表面以及美国对国际金融的控制权及其国内的激烈博弈等原因，改革议程的推进面临着重大困难，如储备货币体系改革停滞不前、对美国拖延执行国际货币基金组织改革无能为力、《巴塞尔协议 III》落实进度不一等。为使 G20 成为推进国际货币体系改革的有效平台，应将国际货币体系改革作为 G20 的持续性核心议题之一，在保持 G20 非正式性的同时充分利用正式机构的强制力，分阶段达成对国际货币体系改革方案的“实质共识”，并加强 G20 成员之间的利益协调。

【关键词】 二十国集团 国际货币体系改革 国际金融监管 议程设置

【作者简介】 李蕊，上海外国语大学国际金融贸易学院副教授

【中图分类号】 D821.1

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2015)03-0067-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201503005

* 本文系国家社科基金一般项目“非同步经济周期下宏观经济政策的国际协调研究”（13BGJ037）的阶段性成果，并得到上海市教育委员会和上海市教育发展基金会“晨光计划”（13CG31）、2013 年度上海高校青年教师培养资助计划（YQ13LR001）、上海外国语大学 2013 年度青年基金项目（KX181112）的资助。

从1999年成立之时起，二十国集团（G20）就一直关注国际货币体系及体系内国际金融机构的改革。^①2008年全球金融危机爆发后，G20由部长级会议升级为首脑级会议。随着G20机制的转型和完善，新一轮更具包容性和代表性的国际货币体系改革正在全面展开。本文着重梳理G20升级为峰会后有关国际货币体系改革的进程，总结其国际储备货币改革、国际金融机构改革和国际金融监管改革上的成就，分析改革方案难以进一步落实的困境和原因，对未来G20在推进国际货币体系改革中的对策做出分析和展望，并简要探讨利用G20推进国际货币体系改革的中国方案。

一、二十国集团推动国际货币体系改革的进程

国际货币体系是指国际货币制度、国际货币金融机构以及由习惯和历史沿革形成的约定俗成的国际货币秩序的总和，既包括有法律约束力的关于货币国际关系的规章和制度，也包括有传统约束力的各国已经在实践中共同遵守的某些规则和做法，还包括在国际货币关系中起协调、监督作用的国际金融机构。^②国际货币体系涉及的内容相当广泛，包括经济体之间的货币关系、汇率、资本流动以及流动性提供。纵然如今已是牙买加体系的年代，世界经济格局已经发生了结构性变化，但国际货币基金组织（IMF）和世界银行两大国际金融机构的存在表明，现行国际货币体系依然镌刻着布雷顿森林体系的印记，国际金融规则的制定权仍然把持在少数发达经济体手中。当前国际货币体系中存在的种种弊端迫切需要围绕国际储备货币、国际金融机构和国际金融监管来改革现有的国际货币体系。

迄今为止，G20已经召开了九次峰会，在国际货币体系改革方面已经取得了一系列进展（见表1）。

^① G20 部长级会议多次对国际货币体系改革和国际金融机构改革进行了深入探讨。2005年，在中国召开的G20财政部长和央行行长会议上，还形成了专门的布雷顿森林体系机构的改革宣言（G20 Statement on Reform of the Bretton Woods Institutions）。

^② 姜波克：《国际金融新编》（第四版），复旦大学出版社2008年版，第290页。

表1 G20峰会关于国际货币体系改革的主要内容

	关于国际货币体系改革的主要内容
华盛顿峰会 2008年11月 14-15日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 加强监管机制，审慎监督和风险管理，对国内监管体系进行透明评估 2. 推动布雷顿森林体系下国际金融机构的改革，以反映世界经济权重变化的格局，增强其合法性和有效性，新兴经济体和发展中国家应该享有更大的发言权和代表权 3. 扩大吸收新兴经济体加入金融稳定论坛（FSF）
伦敦峰会 2009年4月 1-2日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 将IMF可用资金提高2倍，至7500亿美元；支持增发2500亿美元的特别提款权（SDR）份额；支持多边发展银行提供至少1000亿美元的额外贷款；确保为贸易融资提供2500亿美元的支持 2. 建立金融稳定理事会（FSB），取代金融稳定论坛 3. 加强国际金融机构建设，承诺落实2008年4月达成的IMF份额和发言权改革方案及2008年10月达成的世界银行改革方案
匹兹堡峰会 2009年9月 24-25日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立高质量资本，减弱经济顺周期性，所有G20的主要金融中心在2011年前实施《巴塞尔协议II》，加强对场外衍生品市场的监管 2. 承诺各方将注资超过5000亿美元，用于扩大IMF新借款安排机制 3. 承诺向新兴市场和发展中国家转移5%以上的IMF份额；向发展中国家和转型经济体转移3%以上的世界银行投票权
多伦多峰会 2010年6月 26-27日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提出金融部门改革的四根支柱：强有力的监管框架、有效监管、处置系统性机构、透明的国际评估和同行审议 2. 提出通过公开、透明、择优的进程遴选国际金融机构负责人和高层管理人员，增加来自新兴市场国家的比例 3. 提出建立一个更加稳定和更富弹性的国际货币体系
首尔峰会 2010年11月 11-12日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 将超过6%的IMF份额转移到有活力的新兴市场和发展中国家 2. 加强对影子银行、大宗商品衍生品市场的监管 3. 建立一个更加稳定、更具弹性的国际货币体系，进一步巩固全球金融安全网
戛纳峰会 2011年11月 3-4日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 特别提款权的货币组成将在2015年甚至更早时进行再评估 2. 增强金融安全网，支持IMF推出新的预防流动性额度 3. 同意采取全面措施避免出现金融企业“大而不能倒”

	4. 强化多边监督，整合双边监督，改进 IMF 监督工具箱，充实多边监督报告和溢出效应报告，加快全面执行 IMF 的 2010 年份额和治理结构改革方案
洛斯卡沃斯峰会 2012年6月 18-19日	1. 重申构筑有效的全球性与区域性金融安全网的重要性 2. 再次重申将会在 2012 年 IMF 及世界银行年会前全面实施 2010 年 IMF 份额改革，将在 2013 年 1 月前完成 IMF 份额计算方式的全面检查，在 2014 年 1 月前完成下一轮份额总检查 3. 承诺将进行金融部门改革，加强普惠金融
圣彼得堡峰会 2013年9月 5-6日	1. 重申 2010 年 IMF 份额与治理改革方案的重要性和紧迫性。 2. 就份额公式达成一致，在 2014 年 1 月前完成第 15 轮份额总检查 3. 重申戛纳峰会通过的关于 IMF 与区域金融安排合作的一般原则，强调应加强合作，同时维护各机构的职能和独立 4. 呼吁 IMF 研究如何将全球流动性指标更广泛地纳入监督工作中。 5. 承诺按照各国均同意的时间表落实《巴塞尔协议 III》 6. 对金融稳定理事会监管影子银行的简要路线图达成一致
布里斯班峰会 2014年11月 15-16日	1. 将致力于保持一个强有力、以份额为基础、资金来源充足的 IMF 2. 公开督促美国尽快批准落实 2010 年 IMF 改革方案，如果到 2014 年年底仍无结果，将要求 IMF 在现有工作基础上做好下一步采取其他措施的准备 3. 加强对金融领域监管以避免新一轮金融危机出现，呼吁监管机构取得更实质的进步，更迅速落实已商定的 G20 金融衍生品市场改革 4. 同意更新后的影子银行监管路线图

资料来源：笔者根据历次 G20 峰会公告整理而成。

由于国际货币体系改革涵盖的方面较为广泛，所以历次峰会都或多或少涉及到其中一些议题。然而，尽管国际货币体系的改革极为迫切，但并非每届主席国都将其列为核心议题。比如洛斯卡沃斯峰会、圣彼得堡峰会在核心议题的设置上都融入了轮值主席国自己的特色和偏好，在短暂的峰会期间将大部分讨论时间分配在主席国感兴趣的议题上，而对于国际货币体系改革的

内容虽有提及，但更多的只是宣称继续推进之前峰会上达成的承诺或决议，鲜有实质性的变革思路和措施。相比较而言，在历届主席国中，法国对国际货币体系改革最为关切，不仅将其作为峰会的核心议题，在轮值期间的部长级会议中也多次讨论该议题，形成了比较完善的改革思路（见表2）。

表2 法国在G20轮值主席国任期内关于国际货币体系改革的思路

	金融监管	汇率及货币监管	资本流动监管
当前国际货币体系中存在的问题	<ul style="list-style-type: none"> • 新兴市场国家在国际货币体系中的作用不断增强 • 无体系的体系 • 全球不平衡 	<ul style="list-style-type: none"> • 货币战争 • 外汇储备过度积累 • 汇率失调 • 浮动恐惧 • 单极世界 • 特里芬困境 	<ul style="list-style-type: none"> • 资本流动剧烈波动 • 资本流动突然停滞 • 无规则的金融自由化
目标	<ul style="list-style-type: none"> • 全球治理机制改革 • 世界经济再平衡 • 美元的主导货币地位不变 	<ul style="list-style-type: none"> • 货币国际化 • 国际货币多元化 	<ul style="list-style-type: none"> • 中间道路：资本流动监管 • 既不是放任资本自由流动，也不是对资本流动进行严格控制
工具	<ul style="list-style-type: none"> • 特别提款权 • IMF 份额 • 不平衡指标 • 相互监督 • 国际金融机构改革 	<ul style="list-style-type: none"> • 特别提款权 • 相互监督 • 中央银行货币互换 	<ul style="list-style-type: none"> • 设立金融自由化规则 • 多边主义 • IMF 对资本平衡的监管
机构	<ul style="list-style-type: none"> • IMF 	<ul style="list-style-type: none"> • IMF • G20 • 各中央银行 	<ul style="list-style-type: none"> • IMF

资料来源：Emmanuel Carré and Jézabel Couppey-Soubeyran, “The Financial and Monetary Issues of the French G20 Presidency,” Lecture at the University of Paris 13 and Lecturer at the University of Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2011.

除了将国际货币体系改革列入核心议程之外，轮值期间，法国还在部长

级会议和研讨会等不同形式、不同级别的会议中多次讨论国际货币体系改革的议题。如2011年3月31日在中国南京召开的G20研讨会，主题就是国际货币体系改革。在2011年2月和4月召开的G20财长和央行行长会议上，国际货币体系及其改革也是其中的核心议题。在法国的主持下，经过一系列的协商和合作，最终在G20框架下就国际货币体系改革达成了如下成果：第一，为更好地管理资本流动建立了一个参考性框架，赋予管理资本流动的合法性，同时辅以稳健的宏观经济政策，以应对资本的大规模流动和剧烈波动。第二，采取灵活的汇率机制，以缓解外汇储备的过度积累；推进在2015年特别提款权货币篮子纳入新的货币，为此IMF应明确可纳入篮子的货币标准。第三，国际货币体系改革是长期的，G20成员国将为此进行长期的持续的努力，在此过程中，提高IMF的反应能力和监管能力。^①

二、二十国集团在国际货币体系改革中取得的成就

（一）多数成员国内部达成有关国际储备货币及其汇率体制弊端的共识

各国对于当前国际货币体系的质疑主要表现在四个方面：第一，美元在国际货币体系中的比重与美国经济增长对世界经济增长的贡献不对称。第二，美国货币当局管理美元的方式令人质疑。第三，发达国家汇率波动频繁导致大宗商品价格波动频繁，加重依赖大宗商品出口的资源国经济体系的脆弱性。第四，在现行国际货币体系下，许多发展中国家出于自保（self-insurance）的需要，被迫积累大量外汇储备，成为全球经济金融失衡的诱因之一。G20在2008年金融危机后被推向前台，也承载着全球经济再平衡的重任。经过密集的峰会讨论，G20在推动国际货币体系改革上取得了一定的进展，各成员国已经认识到现行国际货币体系的种种弊端，尽管各国的改革意愿并不完全同步。

从议题设置上看，在首尔峰会和戛纳峰会后，降低美元在国际储备货币中的比例，改变现行以美元为中心的货币体系，建立由特别提款权、美元、欧元和人民币等货币多元共存的国际货币体系，已经在绝大多数成员国之间

^① 参见“The Cannes Summit: What Outcomes?” Published by the French Presidency of the G20, November 4, 2011, G20 Information Center, <http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-g20-france-outcomes.html>。

形成共识。在汇率体制方面，一系列承诺的达成，如加强国际经济政策协调，保持主要经济体之间货币汇率稳定，授权 IMF 监督系统重要性国家的中央银行实行更具弹性的汇率政策并防止持续的汇率错配，等，都体现出越来越多的成员国致力于推动国际货币体系改革，并希望取得实质性的成果。即使对于缺乏改革动力的成员国，迫于国际舆论压力，也在 G20 会议上认可了国际货币体系改革的必要性。

从协调机制上看，在多边层面上，扩大特别提款权规模和丰富特别提款权篮子货币的组成成为各方讨论的焦点，建立全球金融安全网的倡议也有利于改变发展中国家被迫积累巨额外汇储备的局面。在双边层面上，各国之间签订货币互换协议已经取得令人瞩目的进展，人民币、俄罗斯卢布的国际化也在有序推进。无论出于自愿还是被迫，G20 成员国在一个宏观的层面就国际储备货币体系和汇率体制存在的弊端，基本达成了应该进行改革的共识。

（二）达成了对国际金融机构进行改革的承诺

G20 在改革国际金融机构方面的进展主要表现在承诺向发展中国家转移 IMF 和世界银行份额，以提高发展中国家的代表性和发言权。

一是 IMF 改革。关于 IMF 中各国份额和投票权的改革，在 2006 年 IMF 新加坡年会上就已经开始讨论。但在 2008 年国际金融危机之后，改革才真正得以推动。2008 年 IMF 的份额与投票权改革，基于一个新的份额公式，提升了 54 个成员国的份额，受益国家在 IMF 中的份额比例整体上提高了 4.9%；基本投票权扩大了 3 倍，从原来的 250 票增加到 750 票，提高了低收入国家在 IMF 中的话语权；增加了 IMF 执董会非洲席位的副执行董事的人数，提高了非洲国家的代表性。^① 2008 年的改革方案于 2011 年 3 月 3 日开始生效。

为了继续提高 IMF 的合法性和有效性，维护全球金融稳定，2009 年 9 月，G20 匹兹堡峰会决定将 5% 的 IMF 份额从代表性过高的发达国家转移给代表性不足的新兴市场和发展中国家，以适应国际政治经济格局的变化。2010 年 11 月，在 G20 首尔峰会上达成了关于 IMF 份额与治理结构改革的新方案，改革内容主要包括：第一，在 2008 年改革的基础上，将 2 384 亿特别提款权增加一倍到 4 768 亿，大大提高了 IMF 可利用的金融资源。第二，将 6% 以上的份

^① IMF, "Reform of IMF Quotas and Voice: Responding to Changes in the Global Economy," April 2007, Revised March 2008, <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2007/041307.pdf>.

额转移到有活力的新兴市场和发展中国家以及代表性不足的成员国。根据改革方案，中国、印度、巴西和俄罗斯等金砖国家的份额从 3.996%、2.442%、1.783%、2.494%上升到 6.394%、2.751%、2.316%、2.706%，均跻身为国际货币基金组织的前十大股东，尤其是中国从第六位跃升至第三位。第三，来自欧洲国家的执行董事减少 2 名，而新兴市场和发展中国家增加 2 名执行董事席位。执董会的规模仍保持在 24 个席位，每八年重新审议一次。^① 在 2010 年的 IMF 改革方案达成的过程中，G20 为新兴市场和发展中国家表达自己的主张提供了新平台，对加强各成员国之间的有效沟通和方案协调起到了积极的推动作用。

二是世界银行的改革。2005 年 10 月，在中国香河召开的 G20 财长与央行行长会议上，提出了改革布雷顿森林体系机构的议题，但从随后的实践操作来看，改革的重心偏向了 IMF。^② 在 G20 升级为峰会后，历次领导人宣言对世界银行的改革均有提及却着墨不多。就多边机构的改革路线图而言，通常是 IMF 的改革先于世界银行，世界银行中国际复兴开发银行（IBRD）的改革又先于集团的其他机构。^③ 在 2008 年 10 月举行的世界银行和 IMF 秋季年会上，世界银行集团同意开始两阶段的改革，以提高发展中国家和转型国家（DTCs）在世界银行的参与度，包括增加 DTCs 的投票权、股份、执行董事席位、对 DTC 关于发展的看法做出回应等内容。具体包括：第一，增加 DTCs 的投票权，根据新的计算公式，分两个阶段将 DTCs 的 IBDR 投票权从 42.6% 提高到 47.19%，同时，将 DTCs 在国际开发协会（IDA）的投票权从 40% 提高到 46%，将 DTCs 在国际金融公司（IFC）的投票权提高 6.07 个百分点至 39.48%。第二，对世界银行增资。通过普遍增资和与投票权相联系的有选择增资，为 IBDR 增资 862 亿美元，IFC 增资 2 亿美元，作为增加 DTCs 股份的一部分。第三，对 IBRD 和 IDA 的股份结构进行定期评估。每五年对 IBDR

^① Andrew Tweedie, Sean Hagan, and Reza Moghadam, “IMF Quota and Governance Reform-Elements of an Agreement,” IMF, October 31, 2010, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/103110.pdf>.

^② 熊爱宗：《世界银行近期改革：进展及评价》，载《国际经济合作》2010 年第 1 期，第 60-65 页。

^③ 钟伟：《世界银行改革及中国的政策选择》，载《国际金融》2012 年第 5 期，第 7-10 页。

和 IDA 的股份结构进行一次评估，以保证股份结构能够反映各自的经济占比以及对世界银行的贡献。第四，将撒哈拉以南的非洲国家在执董会的席位增加到 3 名，提高了该区域 47 个非洲国家的代表性。执董会席位从原来的 24 个增加到 25 个。^① 世界银行的改革仍在进行中，G20 对世界银行的改革方案持肯定和支持的态度，在多次峰会声明中都承诺要尽快落实改革方案。

（三）出台并实施了比较详细的金融监管制度改革措施

对于国际金融监管方面的改革，G20 同样功不可没。1999 年，七国集团为了更好地加强与国际金融机构之间关于金融监管政策的协调，成立了金融稳定论坛（FSF）。2008 年 11 月，首次 G20 峰会要求扩大 FSF 成员的范围。2009 年 4 月，在 G20 伦敦峰会上，FSF 升级为金融稳定理事会（FSB），成员扩容后涵盖所有 G20 成员、原 FSF 成员以及西班牙和欧盟委员会，与 IMF 共同对全球宏观经济和金融风险进行监测。在峰会发表的“加强金融体系”的宣言中，G20 成员国支持了一系列行动，而这些行动共同构筑了一个全球金融监管改革的全面蓝图，也提出了一个雄心勃勃的时间表。FSB 在落实 G20 促进全球金融稳定的议程方面起到非常重要的协调作用。FSB 和 G20 有着非常紧密的协调与合作，所以 FSB 同时也可以把金融改革和政治议程结合起来。这样金融改革事实上得到了政治上的支持，甚至得到立法层面的一些支持。目前，FSB 被誉为继 IMF、世界银行、世界贸易组织（WTO）之后的第四大国际经济组织。FSB 正朝着正式化和法律化的方向加速发展，成为一个具备国际法人资格的正式国际组织。在 FSB 的组织和协调下，一系列国际金融监管的新规则纷纷出台并完善，《巴塞尔协议 III》、全球系统重要性银行（G-SIBs）监管框架以及对影子银行的监管是其中相对重要的三个方面。

《巴塞尔协议 III》体现了微观审慎监管与宏观审慎监管有机结合的新思维，按照资本监管和流动性监管并重、资本数量和质量同步提高、资本充足率与杠杆率并行的总体要求，确定了国际银行业监管的新标杆。^② 《巴塞尔

^① World Bank, “Enhancing Voice and Participation of Developing and Transition Countries in the World Bank Group: Implementation of Reforms,” 2008, http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/12/15/000333037_20081215005512/Rendred/PDF/464620BR0REPLA11110MIGAR20081006511.pdf.

^② 上海国际问题研究院国际金融体系改革课题组、杨洁勉等：《国际金融体系改革的评估与展望》，载《国际展望》2011 年第 5 期，第 75-90、127-128 页。

协议 III》明确了最低资本要求的新标准，加强资本框架并明确了资本定义，扩大了风险覆盖范围，引入并更新整体杠杆比率，提出前瞻性的拨备、资本留存及反周期超额资本以降低亲周期效应的影响，提出超额资本、应急资本以降低系统性风险，提出全球流动性标准。新协议的意义不仅仅是发布新的规章制度，关键在于实施的持续性和一致性，以为国际性的银行提供一个稳定的公平竞争环境，因此 G20 领导人多次在峰会上呼吁各国应当以全面、及时和持续的方式实施《巴塞尔协议 III》。

巴塞尔银行监管委员会在 2011 年 11 月发布了有关 G-SIBs 及其附加损失吸收能力的规则文件。G20 领导人在戛纳峰会上签署了这份文件。G20 领导人也要求巴塞尔委员会和 FSB 继续努力迅速扩展全球系统重要性金融机构的制度框架至国内系统重要性银行（D-SIBs）。委员会希望通过一系列监管政策达到两个总体目标：一是通过提高 G-SIBs 持续的损失吸收能力来降低其倒闭的可能性；二是通过改进全球恢复和处置框架来降低全球系统重要性银行倒闭的程度和影响力。2013 年，巴塞尔银行监管委员会发布了《巴塞尔协议 III：流动性覆盖比率和流动性风险监测工具》和《更新后的全球系统重要性银行评估方法及额外损失吸收能力要求》，出台了有关资产证券化资本计提、交易账户基础评估等监管新规的征求意见稿，并对单个经济体开展了监管一致性评估项目（RCAP）。

自美国次贷危机之后，对影子银行的监管开始提上日程。2011 年，FSB 提出了采取“两步走”的基本方法应对影子银行风险。第一步，广泛监测。关注所有非银行信用中介组织和业务，确保覆盖所有可能引发影子银行风险的领域。第二步，重点监管。集中于增加系统性风险和存在监管套利的非银行信用中介。G20 成员国在首尔峰会、戛纳峰会、洛斯卡沃斯峰会、圣彼得堡峰会、布里斯班峰会上均强调要强化对影子银行体系的监管，并要求财政部长和央行行长会议审议这一领域的进展。圣彼得堡峰会上提出了加强影子银行监管的路线图，在布里斯班峰会上 G20 领导人进一步认可了更新后的影子银行监管路线图。G20 对影子银行监管的重视程度和推进力度可见一斑。

G20 框架下各成员国的有效协调和积极作为为国际货币体系改革这一庞大的工程描绘了较为清晰的路线图和结构图，这是良好的开端。国际储备货

币体系改革、国际金融机构改革和国际金融监管改革各自在不同程度上取得进展，G20 在其中的作用不容忽视。如果没有 G20 提供的协调平台，世界主要经济体就国际货币体系改革这一问题达成共识的历程将更加曲折和艰难。

三、国际货币体系改革的困境及原因

（一）国际货币体系改革的困境

尽管在 G20 框架下取得了多项关涉国际货币体系改革的承诺，但总体来看，由于国际货币体系改革涉及利益重大，而且参与方众多，目前在改革推进的过程中出现了较大的困境，主要表现在：

一是储备货币体系改革停滞不前。金融危机后，美国在摇摇欲坠的险境中意外保全了美元在国际储备货币体系中的核心地位。伴随着美国国内经济的稳步复苏，美国更加不愿对现有的国际储备货币格局进行任何主动的改革。在现行的国际货币体系中，美元的本位地位在短期内难以动摇。从交易职能看，美元依然是全球外汇市场和外汇衍生品市场交易额最大的货币。根据国际清算银行（BIS）统计，2013 年全球外汇市场美元交易额为 4.65 万亿美元，位于第二位的欧元交易额是 1.78 万亿美元，美元交易额是欧元交易额的 2.6 倍；2013 年全球外汇衍生品市场美元交易额为 2.96 万亿美元，居于第二位的欧元交易额是 1.03 万亿美元，美元交易额是欧元交易额的 2.9 倍。^① 从储备职能看，尽管美元在官方外汇储备中的占比自 2005 年以来不断下降，但美元依然是官方外汇储备中占比最大的货币（见表 3）。一步到位的换血式改革在现有政治经济条件下基本没有实现的可能，然而对于扩大特别提款权篮子以构建更加平衡的储备货币体系等过渡方案，^② 美国也没有表现出明显的兴致。

^① 数据来源：BIS Statistics. 参见“Triennial Central Bank Survey of foreign exchange and derivatives market activity in 2013,” <http://www.bis.org/publ/rpfx13.htm?>

^② 关于加强特别提款权地位的建议和方案，可参见：*Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*, a Reference Document for the Preparations for the UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development, New York, June 24-26, 2009, http://www.un.org/ga/president/63/interactive/financialcrisis/PreliminaryReport_210509.pdf; 周小川：《关于国际货币体系改革的思考》，中国人民银行，2009 年 3 月 23 日，http://www.pbc.gov.cn/publish/hanglingdao/2950/2010/20100914193900497315048/20100914193900497315048_.html; 乔依德、徐明棋：《加强 SDR 在国际货币体系中的地位和作用》，

无论是激进式的改革还是渐进式的改良都停滞不前，难以继续推进。

表3 2005—2014年官方外汇储备（已分配）货币构成比例（%）

年份 货币	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
美元	66.9	65.5	64.1	64.1	62.2	62.1	61.5	61.3	61.0	62.9
欧元	24.1	25.1	26.3	26.4	27.4	26.5	24.8	24.2	24.4	22.2
英镑	3.6	4.4	4.7	4.0	4.3	4.2	4.0	4.0	4.0	3.8
日元	3.6	3.1	2.9	3.1	2.9	3.3	3.8	4.1	3.8	4.0
瑞士 法郎	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3
其他 货币	1.7	1.8	1.8	2.2	3.1	3.8	5.6	6.2	6.5	6.8

数据来源：笔者根据 IMF currency composition of official foreign exchange reserves (COFER) 数据库计算制作。

二是对美国拖延执行 IMF 改革方案无能为力。关于国际金融机构改革，虽然 2010 年 IMF 份额与治理结构改革方案已获得国际货币与金融委员会的确认，但仍需不低于总投票权 85% 的国家的批准，因为很多国家牵涉到国内立法程序，尤其是目前美国国会仍在该问题上制造障碍。2013 年 3 月 11 日，美国参议院否决美国政府拟增资 IMF 的提议，使得 IMF2010 年的改革议案搁置。G20 戛纳峰会、洛斯卡沃斯峰会、圣彼得堡峰会、布里斯班峰会均呼吁要尽快落实 IMF2010 年改革方案，但二十国领导人也只能停留在呼吁层面，对美国的拖延尚没有足够有效的解决办法。IMF 总裁克里斯蒂娜·拉加德 (Christine Lagarde) 早在 2013 年就曾提出，如果美国仍然拖延执行，将采取 B 计划 (Plan B)。G20 布里斯班峰会也发出通牒，如果 2014 年年底美国仍不通过 IMF 改革方案，将采取下一步行动方案。^①

载《国际经济评论》2011 年第 3 期，第 52-65、4 页。

^① G20 Leaders' Communiqué, Brisbane Summit, G20, November 16, 2014, http://g20watch.edu.au/sites/default/files/pictures/brisbane_g20_leaders_summit_communique.pdf.

遗憾的是，无论是拉加德的 B 计划还是 G20 的“下一步方案”，目前还只是一个试图起到威胁作用的概念，并不具备详尽的操作细节。“绕开美国”的 B 计划并不比 A 计划简单，目前存在三种可能的操作方法。第一种是分离法，以巴西财长吉多·曼特加（Guido Mantega）为代表，建议将份额改革和投票权改革进行分离，而前者仅需 70% 投票权的同意，目前这一条件已经具备，无需理会美国国会的态度。^① 第二种是稀释法，以彼得森国际经济研究所的弗雷德·伯格滕（Fred Bergsten）和埃德温·杜鲁门（Edwin Truman）为代表，提议通过两种途径达到规避美国或稀释美国发言权的目的：其一是将 2012 年拉加德提议设立的临时双边信贷额度（temporary bilateral credit lines）永久化，目前有 38 个国家参加，资金池近 5 000 亿美元，而美国拒绝参加。如果成为永久性安排，相关决策将由出资国家控制，美国出局；其二更为激进，增加 IMF 的总份额，从而达到稀释美国份额、使其无法达到一票否决的目的。^② 第三种是替代法，以其他国际机制替代 IMF 的功能。例如以金砖国家开发银行和亚洲基础设施投资银行替代 IMF 的部分职能，以达到倒逼 IMF 改革的目的。尽管三种方法都绕开了美国对于改革方案的拖延，但或多或少都会影响 IMF 在全球的作用和影响力。当 2014 年年底得知 IMF2010 年份额和治理改革并未进入美国国会的预算立法考虑中时，拉加德对美国仅存的些许希望破灭，她失望地公开表示：“应成员国的要求，我们现在将开始讨论推进份额和治理改革以及确保 IMF 具备充分资源的‘其他方案’（alternative options），首先从 2015 年 1 月的执董会会议开始”。^③ 这些替代方案能否奏效，IMF 能否继续提高其可信度、合法性和有效性，都是国际金融机构改革进程中的不确定因素。

三是《巴塞尔协议 III》落实进度不一。关于全球金融监管改革，当前的主要问题是《巴塞尔协议 III》的落实问题。在国际范围内制定统一的金融监管规则，主要是为了维持全球的金融秩序和金融稳定，为国际性金融机构提

^① 参见 Guido Mantega, Statement Given on the International Monetary and Financial Committee, April 12, 2014, <http://www.imf.org/external/spring/2014/imfc/statement/eng/bra.pdf>.

^② 参见 Fred Bergsten and Edwin Truman, “The IMF Should Move Ahead without the United States, Letter to the Editor in the Financial Times,” *Financial Times*, April 9, 2014.

^③ 参见 IMF, “Statement by IMF Managing Director Christine Lagarde on IMF Quota and Governance Reforms,” December 12, 2014, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr14568.htm>.

供良性、公平的竞争环境。在金融全球化不断走向纵深的今天，如果不能实现全球范围内同步实施，规则制定的意义和效果都将与预期有所偏离。在 G20 的协调和推动下，巴塞尔委员会逐渐拥有了一定约束力，G20 成员国基于各国领导人的承诺，应该尽可能同步实施《巴塞尔协议 III》，巴塞尔委员会也通过同行评议等方式试图强化这一协同步伐。但这毕竟只是一种软约束，一些国家尤其是金融发达程度居于世界领先地位的大国故意延迟实施，使得各国之间落实规则的同步性大大降低。

（二）当前改革难以推进的原因

G20 推动国际货币体系改革进程中存在诸多问题，究其原因，主要在于：

第一，受制于主席国的议程设置偏好，国际货币体系改革作为核心议题的持续性不高。G20 成员国轮流担任主席国的机制充分发挥了各成员国的积极性，但存在议题的连贯和有效衔接问题。G20 目前采取的主席国“三驾马车”制度（上任、现任和下任主席国共同协商）在一定程度上提高了机制的延续性，^①但在议题设置上的连贯性仍然有待加强。当前的峰会议题大致可以分为核心议题和选择性议题。其中核心议题是一直延续下来的，在历次峰会上都会讨论的议题，一般是长期的、迫切的、重要的议题。而选择性议题则更多地融入了主席国的偏好，各国都试图利用轮值的机会将选择性议题引导至本国亟待解决的问题或是对本国有利的方向。虽然历次峰会都涉及国际货币体系的改革，但对这一问题讨论的深度和兑现承诺的程度却因主席国的偏好不同而有所差异，国际货币体系改革诉求强烈的国家必然通过议程设置影响其他成员国乃至公众对这一议题的关注程度，而对国际货币体系改革关切度较小的国家则可以通过压缩对该议题的讨论时间和议程，而将其他成员国引导至选择性议题的讨论上。因此，从整体上看，国际货币体系改革尚不能算作具有持续性和连贯性的核心议题。

第二，G20 的非正式机制导致承诺的兑现水平低下。金融危机后 G20 的迅速反应为拯救全球经济作出了突出贡献，其有效的快速反应机制得益于 G20 的非正式性。然而，非正式国际机制在保持灵活性和相机性抉择的同时，也

^① 朱杰进：《二十国集团的定位与机制建设》，载《阿拉伯世界研究》2012年第3期，第40页。

饱受履约率和执行力低下的困扰。从历史上看，G20 已经在国际货币体系改革上作出了有足够影响力的承诺，这些承诺如果得以兑现无疑将有效推动国际货币体系的改革进程，适应世界经济金融演变的格局，缓解全球金融的不平衡。然而，由于缺乏类似正式国际机制具有强制力的约束条件，G20 的承诺仅仅是承诺，只能起到短暂的提振信心的作用，难以成为实质性地解决国际货币体系改革的持续动力。

第三，各成员国对于国际货币体系改革只存在“表象共识”。对于储备货币改革、国际金融机构改革等问题，各成员国之间依然存在严重的共识困境，导致 G20 机制推进国际货币体系改革的内生动力日趋弱化。虽然金融危机后 G20 各成员国或多或少都意识到当前国际货币体系的弊端，但在改革的必要性、迫切性以及改革的具体方案和预期结果上，G20 各成员国依然严重缺乏共识，导致其在峰会上达成的承诺更像是表象上的共识，是在迫于国际形势和舆论压力下达成的缺乏履约意愿的协调结果。美国作为现行国际货币体系的最大受益者，尽管也认识到当前国际货币体系存在不少弊端，但仍不愿在让渡国际货币体系中的主导地位上做任何妥协或实质性改变。法国和金砖国家都有改革国际货币体系的意愿，但也未能形成较为一致的改革提案，现有的方案中体现出的更多是个体偏好和自我主张，不仅难以令美国动容，即使在主张改革派中也难以趋同，因而难以催生集体行动。各国之间的分歧在很大程度上约束了国际货币体系改革的行为空间。

第四，美国对国际金融控制权的把持和激烈的国内博弈。纵观货币史，没有任何一种货币会自愿退出中心货币的地位，美元也是如此。金融危机在一定程度上削弱了美元的国际地位，但美国仍将牢牢把持国际金融的控制权，绝不乐见其他新兴崛起的货币来挑战美元的核心地位。法国、中国和俄罗斯对增强特别提款权地位与作用的关注和努力令美国在改革上的态度更加谨慎。尽管法国和中国等国家一再声明改革并非要取代美元的主导地位，仅是为了构建多极的、更平衡的储备货币体系，但这并不能消除美国的疑虑，更不能构成推动美国进行国际货币体系改革的原动力。此外，美国国内激烈的政治博弈也是导致其拖延国际金融机构改革的重要原因。IMF2010 年改革方案是奥巴马认可的，通过 IMF 改革为白宫和奥巴马代表的民主党赢得国际社

会的赞誉并为其形象加分，但共和党显然不会善罢甘休，便节外生枝拖延方案的执行，以获取更大的政治博弈资本。

四、进一步推动国际货币体系改革的思考

G20 在落实 2010 年 IMF 改革方案上的无能为力导致一些替代性国际机制的活跃和兴起，如 2014 年 7 月成立的金砖国家开发银行和同年 10 月成立的亚洲基础设施投资银行，就被许多人视为“另起炉灶”的国际机制。一旦西方国家逐渐走出金融危机的阴影，开始稳健复苏，G20 本身面临的诸多问题和困难都将凸显，在面对其他替代性国际机制的竞争时，可能被边缘化，这将进一步制约国际货币体系的改革。因此，未来 G20 若要加强自身建设并实质性地推动国际货币体系改革，需要把握以下几个原则。

（一）将国际货币体系改革作为 G20 持续性核心议题之一

G20 现行三驾马车的运作模式是以现任主席国为核心，现任主席国的峰会协调人应该与其上任和下任保持密切沟通，保证峰会在议程设置和决议执行方面的前后连贯。这一模式可以继续完善并发挥充分的协调延续作用。除此之外，在具体的议题设置上，应该将国际货币体系改革的相关问题列入核心议题，要求每届峰会必须进行讨论，以提高各成员国对国际货币体系的关注度。可以考虑设置某一理事会专门负责该议题的国际协商与决议执行。借鉴金融稳定理事会的正式化和法律化路径，在必要的情况下，也可成立新的国际独立法人机构专司其职，以提高国际货币体系改革决议的合法性和有效性。

（二）保持 G20 的非正式性同时充分发挥正式机构的强制力

从目前来看，G20 的非正式性虽有缺陷但没有必要转变为正式机制，没有设立秘书处等官僚机构的必要，也不需要达成有法律约束力的国际协议。但这并不意味着 G20 必须与正式国际组织迥然相异。恰恰相反，G20 应该与其他多边组织形成良好的互动，充分利用正式国际机制具有的强制性和高执行力的特点，在保持 G20 非正式性的前提下，监督落实 G20 的相关决议。事实上，G20 与正式国际组织之间一直存在合作与协调关系。一方面，正式国际组织受 G20 委托，在各级别的 G20 会议筹备过程中就有关议题提供技术和智力

支持，包括背景文件、工作建议等；另一方面，正式国际组织也成为 G20 重要成果的落实者和执行者。^① 在国际货币体系改革问题上，IMF 作为最主要的正式国际机构之一，其与 G20 关系密切。IMF 不仅为 G20 提供了必要支持，同时它本身份额和治理结构的改革也构成了国际货币体系改革的关键组成部分。未来 G20 可以继续走这样一条融合正式国际机构强制力和非正式机制灵活性双重特点的复合型道路，结合全球经济形势和格局演变，为国际货币体系改革设立一个总体目标，引导各国进行相关的结构性改革，借助 IMF 的第三方角色进行监督落实，从而提高各成员国的履约水平。

（三）分阶段达成对国际货币体系改革方案的“实质共识”

从国际货币体系改革的具体内容来看，金融监管改革是最容易达成共识的环节，也是当前难度最小的环节。随着美欧相继同意开始落实《巴塞尔协议 III》，各国在国际金融监管改革上的分歧也在逐渐弥合。国际金融机构的改革已有良好的改革基础，关键在于落实，如果美国国会能够批准方案或者 IMF 能够达成效果良好的替代方案，则有望提高国际金融机构的合法性、代表性和有效性。而国际储备货币的改革则最为棘手也最为耗时，因此可以选择从比较容易达成共识的金融监管领域入手，金融机构改革作为第二步，最后才是储备货币体系改革，以点带面，有序统筹三个方面的改革，这是未来通过 G20 有效推进国际货币体系改革的可行路径。

（四）加强 G20 成员国之间的利益协调

从数量上看，G20 成员国在发达国家和新兴市场国家中的代表性基本平衡，但在国际货币体系改革问题上，并不能简单地划分为发达国家阵营和新兴市场国家阵营。从整体上看，发达国家对国际货币体系的改革热情远不如新兴市场国家高涨，但在发达国家内部，如法国、澳大利亚等国家也有较强的改革诉求。而新兴市场国家整体上具有较强的改革诉求，但关于改革的细节和具体方案却并不完全一致，如部分新兴市场国家可能并不乐见人民币走向国际化并成为国际货币体系的一极。因此，加强 G20 成员国之间的利益协调，在大的方向上求同，在小的细节上存异，是未来形成国际货币体系改革

^① 金中夏：《中国与 G20——全球经济治理的高端博弈》，中国经济出版社 2014 年版，第 12 页。

共识的关键和现实之举。作为国际储备货币发行者，主要发达国家央行应及时向其他国家阐明其政策立场和实施方案，以稳定市场预期。各国应在监管和宏观审慎政策方面加强协调与合作，以增强金融体系稳健性。

结 束 语

国际货币体系改革进程中的种种困境昭示着一种货币的国际地位并不随着国家经济总量的提升而自然上升；对体系中的非核心国家而言，话语权的提升并非一日之功。因此任何一个国家都不能低估国际储备货币体系改革的长期性、国际金融机构改革的复杂性以及国际金融监管合作的重要性。

位居世界经济总量第二位的中国，将是国际货币体系改革红利的潜在受益者。因此，中国应该积极参与国际货币体系的改革。中国将在 2016 年担任 G20 轮值主席国，通过 G20 推进国际货币体系改革的时间窗口已然打开。为此，中国应抓住时机，合理规划。在国际储备货币体系改革上，继续推动特别提款权发挥更大的作用，利用 G20 平台呼吁将人民币纳入特别提款权货币篮子；在国际金融机构改革上，利用好金砖国家投资银行和亚洲基础设施投资银行，与 IMF 形成良性竞合关系；在国际金融监管改革上，保持落实国际规则的领先优势，按照 FSB 路线图进一步加强系统性金融机构和影子银行治理。上述三个方面应统一部署，协同推进，从而更有效地利用 G20 平台深化国际货币体系改革。

[收稿日期：2014-09-09]

[修回日期：2015-01-08]

[责任编辑：石晨霞]