



从布雷顿森林体系 到英国脱欧

自二战结束以来，全球经济合作一直影响着世界经济的发展，但目前却面临新政治势力的挑战

哈罗德·詹姆斯

英国的脱欧公投和唐纳德·特朗普在美国总统竞选中的胜出带来了一种新的政治风格——这不仅发生在英国和美国，而且也波及整个世界。2016年发生的这些事件正在严重挑战着自由国际秩序，自由国际秩序是在1945年战胜纳粹主义之后形成的，并于1989—1991年在苏联解体后得到加强和更新。

虽然美英两国是自由国际秩序的主要设计师，并创立了联合国体系，但它们现在似乎是对此持相反观点的急先锋——它们正从多边主义转向一条不可靠、不一致且在国内也饱受争议的道路。同时，由于种种原因，其他国家无法担任全球领袖，而且在任何情况下世界其他地区也不会支持新霸权的产生。

布雷顿森林体系于1944年在美国新罕布什尔州布雷顿森林召开的会议上创立，该体系在经济增长、减贫、避免破坏性贸易战方面取得了巨大成就，应该受到称赞。该体系还建立了一种机制，该机制到如今一直在鼓励世界各国在税务、金融监管、气候变化政策和反恐融资等诸多问题上开展合作。

第二次世界大战（简称二战）后，各国的核心关切是维持国际金融稳定。美国和新创立的IMF在当时的国际金融体系中占据核心地位，该体系试图通过将汇率与美元挂钩以及让IMF充当汇率变化的决定者，来保持国际金融的稳定。但是，在当今社会，汇率主要由市场决定；IMF已经变成集危机管理者、全球经济监管者和政策顾问于一身的机构；而且，美国的支配地位可能会被中国和欧盟等新势力所替代，甚至美国国内的政治势力似乎也在大力阻碍美国参与国际事务。

当今世界需要做出哪些改变来适应已经变化的经济发展的地区格局、正在转变的地缘政治环境以及庞大且可能不稳定的资金流？

在1944年和1945年，多边自由国际秩序主要是在美国的倡议下、按照美国的意愿、为了美国所察觉的利益而创建的。虽然共有四十四个国家出席了布雷顿森林会议，但英美两国主导了谈判。该会议的基本愿景是提倡多边主义，让所有人受益。苏联虽然也参加了布雷顿森林会议，但没有批准该协定，部分原因是苏联怀疑美国的动

机，另一部分原因则是苏联不愿向IMF提供数据，而提供数据恰恰是成为IMF成员国的前提条件。

持续失衡

当时备受争议的问题是各国在外汇支出大于外汇收入的情况下如何进行调整——此外，对于国际秩序的讨论则主要围绕第一次世界大战（简称一战）后未能成功创建稳定的国际秩序这个教训展开。一战后，赤字国家所承受的调整压力最终导致具有破坏性的全球性通缩，以及其后的经济大萧条。设立IMF的目的就是要防止汇率战争和竞争性贬值，而后者恰好是应对20世纪30年代的通缩问题所采取的手段。

在1944年和1945年，多数国家都估计到自己将要长期处于进口大于出口的局面之中，而且美国将拥有半永久性的贸易顺差，因为在当时，对饱受战争摧残的各国而言，美国不仅是它们的主要粮食供应国，也是真正意义上的唯一一个工程和机床产品生产强国，当时的德国和日本的生产能力已被摧毁。换言之，多数国家必须想办法筹集足够多的美元来进口所需产品。

布雷顿森林会议的与会代表达成的重大妥协似乎是公平的：如果某国货币存在“根本性失衡”，该国就可以被视为拥有“稀缺货币”（即美元）的国家，而且美国也将为此承担所有责任。其他国家则因此可以施加贸易和外汇限制，以减少购买拥有该失衡货币的国家所出口的产品。

但在实际中，根据新成立的IMF的表决权安排，美国有权在其他国家不能获得足够多美元的情况下，阻止就美元是否处于根本性失衡或“稀缺”状态做出不利于美国的决策。而且，到20世纪60年代，令人忧心的美元顺差已经消失，此前，美国甚至因此担心在世界范围内会出现新一轮的长期恶性通缩。其原因在于，美国通过军费支出和对外直接投资重复使用了自己的顺差，这让很多其他国家得以追赶美国。

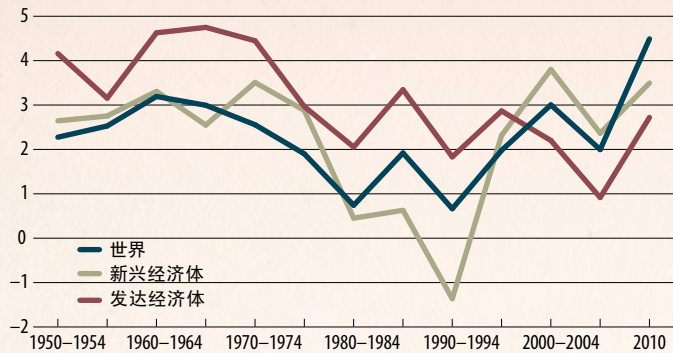
总之，布雷顿森林会议之后的第一个25年是卓有成效的：美国倡议的多边主义让所有国家都受益匪浅，当时的主题是增长、稳定和赶超。

图1

明智的增长

在二战后的25年中，发达经济体和新兴市场经济体的实际人均GDP（扣除通货膨胀）都实现了大幅增长。而且，在20世纪90年代末，新兴市场经济体实现了高速追赶。

(五年平均实际增长率，G-K美元，百分比)



资料来源: The Maddison Project.

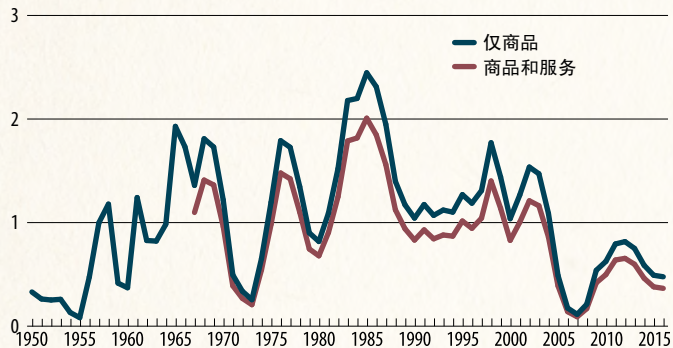
注: G-K美元是一种在既定时间点具有与美元相同购买力的假设货币。

图2

更低的比例

IMF的资源在全球收入、贸易和资金流量中的占比稳步下降。

(IMF的信贷和贷款与商品和服务贸易价值之比，百分比)



资料来源: IMF, 《世界经济展望》数据库, 2017年4月, 以及《国际金融统计》; IMF员工的计算。

注: 全球商品和服务贸易总价值的数据自1967年开始。

在布雷顿森林体系的有效期内，所有国家都得到了发展。而且，在20世纪90年代末的新全球化时代，新兴市场经济体也出现了大力追赶的景象（见图1）。

在法国，二战后的那些年通常被称为“黄金三十年”，但是说三十年有点夸大其词，因为在20世纪60年代末，全球金融体系似乎已经出现了动摇。可调整的固定汇率机制在1971年到

1973年期间崩溃。由于资本流动的不稳定，全球遭遇通货膨胀激增，民主和政治稳定也因此面临威胁。

多边主义的新问题

然而，多边主义在处理这些新问题方面颇具创意。1975年，主要工业国家（法国、德国、意大利、日本、英国、美国）在法国的朗布依埃召开会议。该会议是七国集团首脑会议（增加了加拿大和意大利）的前身，也间接地是范围更大的二十国集团首脑会议的前身。该会议成功地解决了油价飞涨所带来的通货膨胀和政治挑战，而油价飞涨的原因是1973年石油输出国组织在阿以战争之后做出了减产决定。虽然在最初的时候，美国的权威人士要求通过武力来应对这个石油卡特尔的挑战，但是发达经济体最终还是采用了由美国国务卿亨利·基辛格推动的替代方案，该方案运用私人资金流动将这些石油生产国纳入全球金融体系。通过该方案，全球实现了政治稳定，但也因此付出了代价，全球经历了金融市场的波动，这种波动是由于石油生产国将巨额利润存入大型跨国银行，导致巨额的资金流动所造成的。这些大型银行随后将这些巨额资金作为贷款发放给一些国家，使其能够支付更高的油价。

IMF为因油价上涨及随之造成的经济衰退而遭受重挫的发展中经济体制定了新的融资机制。但是，当银行推动的资金流动停止时——这首先发生在特定国家，接着是在1982年在多数拉美国家爆发的债务危机中——IMF迈入了新的阶段，不再监管固定汇率，转而成为危机管理者，致力于协调基于IMF贷款、国家改革计划和贷款银行贷出新资金的救援行动。

20世纪90年代，在前国家计划（苏联式）经济体小心谨慎、循规蹈矩且有条不紊地管理转型的过程中，多边主义也发挥了核心作用。这个年代以及中央计划的明显失败也标志着一个转折点，因为多边机构从中认识到，在复杂的政治社会动荡中，平衡各个利益团体至关重要，其中包括反对党、工会、民间社会团体。因此，除了纯粹的经济问题之外，其他问题开始成为多边工作

的核心，比如政府的质量和效率、腐败程度及透明度等。

这些变化的结果喜忧参半：一方面，私人资本流动的激增推动了经济的大幅增长和经济活动重点地区的重新分布，并让数十亿处于极度贫困的人口摆脱了贫困；但另一方面，资本推动的全球化也是不断波动，难以维持稳定，而相对于全球收入、贸易水平和资金流量，多边机构的资源也较以前出现了缩水（见图2）。

亚洲金融危机

1997—1998年的亚洲金融危机对重新配置和去中心化的多边主义带来了重大智力挑战，而这种挑战又在其后的应对始于2008年的全球金融危机中以不同的形式重挫了老牌富裕工业国家，尤其是欧洲。多数遭受危机的国家都对亚洲金融危机的后果进行了解读，其中也包括一些在美国颇具影响的经济学家和理论学家，他们主要从美国的观点和美国的利益出发做出了解释。其中一种解释认为，资本市场流动的突然中断导致严重的金融危机和调整计划的强制实施，让西方机构得以以最低的价格获得富有活力的地区的大量资产。在危机开始时，日本曾提出设立亚洲货币基金的建议，但由于美国的反对，这个建议最终未能通过。

一些大型亚洲国家决定不再依靠IMF，转而通过积累外汇储备来寻求自我保障——而外汇储备又需要大量的经常项目顺差。这个观点的逻辑恰好与重商主义的出口促进计划一脉相承，依赖于各国通过把本币与外币——通常是美元——挂钩来压低其货币价值。随着经常项目不平衡的加剧，曾经主导布雷顿森林体系谈判的结构性缺陷再次凸显：巨额经常项目顺差和巨额赤字，前者此次主要出现在石油出口国和中国，而与此相反的后者则主要发生在美国等工业化国家。

此外，中国也提出要建立地区性机制的建议，旨在为存在国际收支等问题的国家提供支持——这是20世纪90年代提出的亚洲货币基金提议的另一个版本，也是全球性机构的替代机制。例如，于2000年生效的“清迈倡议”包括了10个东南

亚国家及中日韩三国间的一系列双边互换安排。根据互换安排，需要外币的国家可以从该倡议的其他成员国借入外汇（尽管到目前为止仍未发生过货币互换）。2008年全球金融危机也强化了地区性机制的发展：2010年，清迈安排得到了进一步完善，而且新的机构开始出现，特别是2013年成立的金砖国家新开发银行（通常称为金砖银行）和2016年成立的亚洲基础设施投资银行。

每个重大挑战都产生了旨在改进金融和经济治理的地区性倡议。

从越来越分散的国际体系治理中，我们可以学到一些经验教训。从20世纪70年代的通货膨胀和油价冲击到近期的全球金融危机，每次重大挑战都会产生一些新的有助于多边合作和协调的方法，例如：1975年成立的五国集团和2009年成立的由发达和新兴市场经济体组成的二十国集团。然而，每次在卓有成效的初步会晤之后，都会伴随一个常规化的过程，该过程削弱了实现重大突破和改善政策的紧迫性及能力。

而且，每个重大挑战都产生了旨在改进金融和经济治理的地区性倡议。例如，旨在建立欧洲版布雷顿森林体系的欧洲货币体系，就是20世纪70年代货币危机的产物。而亚洲危机则催生了在更大范围实现亚洲一体化的举措。在欧洲，2012年成立的欧洲金融稳定机制旨在为欧盟提供资金，干预危机中的欧盟成员国，该机制也有可能发展为欧洲货币基金。

地区性机制的大量出现也产生了一个问题，即地区性货币机构和全球性货币机构如何才能有效地开展合作。对地区性机制长期持反对意见的人士认为，当一个地区对另一个地区造成冲击或产生溢出效应时，这些机制毫无用处：例如，亚洲金融危机扩散到了俄罗斯和巴西。另一个问题是，处于区域集团外围的国家感到越来越脆弱。如此一来，对于提供金融机构——地区性资源越来越重要——和设计具有全球性影响的政策之间的相互作用，各国家之间要如何协调？



1944年

布雷顿森林会议创立了IMF和世界银行，建立了与美元挂钩的稳定汇率体系，而美元与黄金挂钩。



1971-1973年

布雷顿森林相对稳定的汇率体系被打破，美国决定自1971年8月15日起将美元与黄金脱钩。



1973年

油价开始暴涨，导致发达经济体和发展中经济体的经济危机。

1975年

五国集团在法国朗布依埃召开会议，同意个别石油生产国将巨额利润重复投入使用。

设计问题

在二战后全球保持稳定的年代，多边治理机构以三种独特的方式运行。第一种方式是在对国家间的争端进行仲裁时，扮演司法或准司法角色。目前，有很多案例看起来似乎需要仲裁：贸易争端，以及是否为了给出口商提供补贴而不公平地评估货币价值，后者经常与贸易争端相关。

但是，最近一些国家——主要是英国和其他以“主权主义”对抗“全球主义”的欧洲国家——对主权的重新强调，抵制了这种仲裁。过去，美国一直运用世界贸易组织的争端解决机制来为贸易开放辩护。

汇率失调是国际结算中一个更加棘手的难题，在最重要的案例中，即20世纪80年代的日本和21世纪头十年的中国，IMF回避了公开宣布某种汇率被故意低估。

多边主义的第二种形式主要涉及机构，这些机构主要就政策和一国政策与他国政策之间的相互作用向政府提供个人建议：解释和分析反馈及溢出效应，并提供替代政策。这类咨询——而不是正式的仲裁程序——是21世纪头十年讨论汇率低估问题的主要工具。此类建议的本质是私密性，其结果可能是行为或政策的变化，但外界并不知晓推动这个行为发生改善的原因和逻辑。

多边主义的第三种方式是扮演拥有公共使

命的公开说服者。英国前首相戈登·布朗喜欢用“向掌权者讲真话”来描述IMF和世界银行等多边机构的建议。人们对秘密外交和幕后建议的局限性认识得越来越深刻。如果人们未就前进的方向是否正确这个问题真正达成共识，社会就不会前进。反全球化的恶果应归咎于人们的怀疑主义：专家、经济学家、国际机构都不值得信任。在20世纪头十年中，二十国集团和IMF开始对政策溢出效应如何影响世界进行公共评估——特别从多边主义的维度审视了贸易失衡及其原因，包括货币政策立场、结构性变化和人口发展。

这种公开的行动方式似乎更适合于注重透明度的今天——在这样的时代，信息技术似乎更不安全，秘密会泄露，而维基解密则大行其道。在当今的时代，假设任何事物都是秘密的是不明智的。

从根本上来说，信息的可得性又给人们带来了困难，因为政策建议总是非常复杂，溢出效应和反馈都需要大量的分析和解读，不能轻易地简化为简单的公式。

信息可得性

国际机构应该更像哪种角色呢？法官、牧师和精神分析师，还是说客？虽然多边机构的传统



1982年

墨西哥以及其后的大多数其他拉美国家都面临着严重的偿债危机，其中大部分是用于支付较高的石油账单。债务问题迫使 IMF 充当危机管理者的新角色。

1997年

亚洲金融危机在泰国爆发，随后扩散到很多亚洲国家。IMF 再一次成为危机管理的核心。

2008年

全球金融危机爆发。2008年11月，由发达和新兴市场经济体组成的二十国集团首次在华盛顿召开会议。

角色不再可信，但是它们也发现同时担任上述三种角色是不可能的。法官通常不需要通过长篇的解释来证明自己的裁决是正确的。如果他们是客户，专注于维持推特账户的高活跃度，那么它们就会让人觉得是仅关注自己的利益，从而丧失公信力；但如果它们是秘密的——就像世界银行的解决投资争端国际中心——那么，通过裁决的收益来衡量，它们的效率可能会更高，但会丧失合法性。

人们能够轻易地发现，为何那些建立了稳定的战后秩序的机构在难以克服的挑战面前可能会让人失望。虽然难以将人类尊严和可持续性等基本且普遍的原则应用于政策细节，但多边机构可能会利用新技术，成功地调解那些对世界的统一和繁荣构成威胁的争端。

在后危机时代，人们可以使用更多、更新的数据。过去，我们必须等待数月或数年才能获得有关经济活动量或贸易量的准确评估；而今天，我们可以实时获得更多的有关可衡量结果的数据，包括衡量健康和经济活动的的数据。以可采用和容易理解的方式管理和发布这些数据，对于形成对未来以及对个人、社会、国家如何相互作用的讨论来说至关重要。与其成为法官，多边机构可以提供针对替代政策的成本和收益分析。它们要做的是研究以何种方式让数据说话。

有些需要解决的问题是全新的或是以全新形

式呈现的，并且属于全球公共产品，例如防范在大众旅行时代能轻易传播的疾病、恐怖主义、环境破坏。在每种情况下，快速获得大量具体的信息对于协调有效应对至关重要：例如，哪里存在污染，该污染如何影响健康和可持续性，其源头在哪里，产生的原因是什么。即便是大型国家也无法仅靠自己来恰当地对此做出应对。

当今的有些问题在布雷顿森林会议中就已经被发现：例如，国家要如何避免不可持续的、让其易于遭受冲击并丧失对资本市场的信心的经常项目赤字？如何降低使其他国家面临通缩风险的巨额顺差？地区性协定无法解决上述这些问题。简单的全球性解决方案也不切实际，并不可能获得共识。相反，大量数据对采取有效行动、发现如何准确地获得解决外部失衡的资金，并识别让重大外部失衡产生有害且不稳定后果的情形至关重要。相较于1944年和1945年，当今的治理对信息的依赖程度更高。**FD**

哈罗德·詹姆斯（HAROLD JAMES）是普林斯顿大学历史和国际关系教授、IMF的历史学家。