

全球金融治理中 制度性话语权的构建

□ 杨 松

辽宁大学 法学院 辽宁 沈阳 110031

一、国际法意义上的制度性话语权

话语权是国家、组织、个人表达意愿、利益诉求,并进而对他人、它物甚至在一定政治空间的政治决策构成影响力和控制力的权力(利)。话语权可以表现为宪法意义上的公民权利、国际法意义上的国家权力、行政法意义上的政府权力、民商法意义上的民事权利。

制度性话语权是指在国际社会里,国家拥有的规范和引导国际政策的制定、国际机制的运行、国际制度的采纳的能力和权力,重点在于特定话语对特定制度形成和实施的决定力,以及特定话语成为制度的执行力,它反映了国家利益分配的话语权力对国际秩序中的基础架构和国际制度的影响。制度性话语权在研究国别制度差异、国家治理结构、国际制度竞争力上具有特别重要意义。制度性话语权是国家权力,它已经形成了对现行国际法规范和体系的挑战。传统意义上的国际法,规范的是国际社会主权国家的权利秩序和权利分配规范,现代国际法一以贯之的主权国家平等原则,赋予国家权利的平等,但是制度性话语权更多体现为国家在国际社会的权力,而不是权利,国际法上国家权利理论是无法全面揭示其规律的。制度性话语权的提出,恰恰给了国际法学界研究国家权力的契机。

二、制度性话语权在全球 金融治理中的功能

全球金融治理中的制度性话语权是指国际经济组织、国家、非政府组织及其跨国公司等主体在国际金融制度形成、发展、变革中的主导作用与影响能力,具体而言,是这些国家及其他主体处理国际金融关系、解决国际金融问题时设定议题或者议程;创设、制定、解释、适用和修正规则;确立权利责任结构、制度框架、争议解决途径的决定力和执行力。制度性话语权是一个国家在全球金融治理中的理论定

义权、规则制定权、制度解释权、组织建构权和秩序评判权,可以表现为理论、观点、议题、走向的主导、推动和控制。

全球金融治理中制度性话语权是国际金融秩序的源头和基础,制度性话语权所体现出来的国家权力的本质,在全球金融治理格局中体现尤为突出。回顾历史,我们不能否认,国际金融秩序的形成,正是金融强国制度性话语权作用的结果,金融弱国在形成国际金融秩序的过程中不能起到主导和引领作用。所以,国际金融历史就是金融强国主导制度性话语权的历史,不同金融强国制度性话语权的不断更替,形成不同阶段国际金融秩序。

全球金融治理是后金融危机时代国际金融秩序变革受阻背景下不同国际金融主体的权力运行结果,是国际社会寻找解决全球化背景下国际金融问题的尝试,其治理目标是通过不同类型主体共同参与的国际金融制度和机制的变化,来最终构建符合全球各国利益的国际金融新秩序。它丰富了国际金融秩序形式,包括对话与协商层面、非制度性的规范层面、制度层面、秩序层面的阶梯型结构,由软及硬,逐步升级。非主权国家,诸如非政府组织、跨国公司、民间机构等都参与到治理主体当中。这样的变化弱化了制度性要素在国际金融秩序中的作用,但是,它丰富了制度性要素的社会基础和规范范畴,在一个新的层面强化了制度性要素对国际金融秩序的影响和功能。

梳理制度性话语权的演进历程,可以看到,作为国家金融权力,它有以下特点。其一,话语主体的主导性和支配性,并不是每一个主权国家都拥有这样的权力。其二,话语受体的接受性,金融弱国对于这样的制度安排无论主动或被动都必须接受,才能参与到国际金融活动中。其三,话语内容的主观性,国际金融秩序的内容都是由金融强国制定的,更多考虑的是本国利益。上述特征,体现了国家金融权力的主导性和控制性,完全区别于国家金融权利。

三、后金融危机时代全球 金融制度性话语权功能转变

2008 年全球金融危机的爆发说明金融强国的单边优势在削减,制度性话语权开始在传统金融强国和新兴市场国家之间平移,虽然新兴经济体不能够完全取代金融强国,但是单一类型的制度性话语权被多元的主体和多层次的规范结构所取代,国别金融力量对比的变化直接影响了国家金融权力的分配,形成全球化与区域化、法治化与行政化、公权主导与私权扩张并行的趋势。全球金融制度性话语权的表现在以下方面:

首先,制度性话语权主体的多元化。金融危机之后,新兴经济体正在渐渐成为世界经济的主导力量。政府间组织(IMF、世界银行、亚开行、欧开行)、国家间集团(七国集团、二十国集团)、跨行政机构组织(巴塞尔委员会)、民间机构(各种智库)、社会团体以及跨国公司等,通过倡议立法、评议草案、院外影响等间接途径参与国际金融事务的讨论和立法活动中。新兴国际交流平台出现并发挥作用,最为明显的就是二十国集团的出现,以及金融稳定理事会的影响。

其次,立法程序的层次化。国际金融立法不再是仅仅关注国家之间的立法,国家往往根据不同金融领域特色、交易需要、利益偏好等因素,结合立法成本、立法可行性等选择不同的立法程序和方式。所以,国家之间的条约缔结做法、政府之间的备忘录、意向书方式、职能部门的示范法、示范原则等都成为国际金融治理的立法程序,涉及国际收支、银行、证券、保险、洗钱、融资、会计等领域。

再次,国际金融规范呈现明显的包容性趋势。在继 2008 年金融危机之后国际金融制度和规范出现全面的变革和调整,改变第二次世界大战以来所形成的仅仅是国际货币基金组织、巴塞尔委员会、世界贸易组织为核心的国际金融法律制度,出现了区域性的金融组织、行政法性质的国际规范、体现私法特征的金融治理规制,丰富的国际金融治理的实践推动了国际金融秩序的包容性发展趋势。

可以说,全球金融治理的出现,带动着国际金融秩序进入了调整、变革、重构的新时期,相应的,在变革重构中发挥重要作用的重要金融国家,其制度性话语权也呈现出多元化、多层次、包容性的特点。

四、中国全球金融治理中 制度性话语权的建设

首先,从规则和体制的参与者转变为规则的制定者和主导者。积极参与国际金融和区域金融会议、组织及其各种活动,代表发展中国家和新兴国家

利益发表观点,引起关注,充分发挥中国在全球金融治理中的作用。从积极推进国际货币基金组织和世界银行集团改革,到参加巴塞尔委员会的金融监管制度改革,到在二十国集团的金融稳定理事会,到亚开行等区域金融会议,中国都积极参与。

其次,人民币入篮带来中国国家货币权功能的全球领域提升。人民币纳入 SDR 篮子,标志着人民币国际法律地位的提高,它直接带来了与其他发达国家货币竞争国际市场的变化,会大大加速人民币国际化的进程。进一步增强了人民币的制度性话语权,从而提高了中国货币权的影响力。

再次,国际货币基金组织投票权改革和份额调整的变化带来中国的国际金融法律地位的提升。自金融危机之后,国际货币基金组织投票权和治理机制的改革一直备受关注。中国所占份额将从原来的 3.996% 上升到 6.394%,成为仅次于美国和日本的第二大成员国。印度、俄罗斯和巴西的份额也跻身前十。此次改革反映出中国已经走进了国际金融治理的中心,已经开始冲击国际金融治理中的制度性话语权。

最后,中国牵头的亚投行和金砖银行等运行,引发国际金融组织和机构法的发展。亚投行和金砖银行为金砖国家参与全球经济治理提供合作平台,改变了国际金融组织体系长期被发达国家主导的现状,在国际金融组织的建立、投票权、决策机制、成员国权利义务等方面,均做出了代表新兴国家的探索。提高金砖国家和其他新兴市场国家在国际金融事务中的影响力和话语权,有助于推动全球金融治理体系朝着公正合理的方向发展。

五、中国国际金融治理中 制度性话语权的前置性问题

中国能否在未来国际金融治理中发挥应有的制度性话语权作用,取决于很多因素,包括国际政治、国际关系、国际法多方制约,也与国内政治、外交、经济、社会、文化等诸多领域的发展密切相关。对中国未来发展的定位,我们必须首先理清两个关系:其一是中国与当下国际金融秩序的关系;其二是中国在全球金融治理中制度性话语权的可接受性。然后,我们才能够有效地进行路径设计。

中国正在从金融权利国向金融权力国转变,这样的转变自然对国际金融秩序产生影响,国际金融制度的权力主体出现了发达国家之外的新兴经济体国家,但是,并没有对现行国际金融秩序构成颠覆性影响。中国不是现存国际金融秩序的颠覆者,而是现行国际金融秩序的改革者,中国有义务也有意愿维护现行国际金融秩序的正常运转,也有需要推动国际金融秩序的新发展。

中国制度性话语权的可接受性,就是它在全球金融治理中的正当性与合法性问题,这是构建中国制度性话语权的前置性问题。

首先,特定国家制度性话语权在全球金融立法过程中的代表性问题,这直接关系到特定立法的相关利益主体是否承认和遵守该立法。代表性问题就是国际立法的民主性问题,在立法的形成阶段、商议阶段、决策阶段,如何让每一个利益集团和公民的利益得到体现,需要有不同的程序和机制来反映不同观点和倾向。

其次,立法主体的参与度,这是立法过程的程序要件。在国际金融立法中,不同国家或者相应政府部门、利益集团对该立法程序的积极参与,可以体现在其组织章程、业务规范的修改、变更时磋商过程和决策过程中不同权力的博弈、交锋,也可以体现为不具有决策权的私营机构、市民社会等关注、参与立法提议的形成、决策磋商的观察等过程中。

最后,金融治理主体的立法过程透明度。要求立法主体及时向其他成员或者市民社会披露有关的立法信息、立法进程、争议焦点等,保证利益相关者的信息知情权。

六、中国参与国际金融治理的制度性话语权构建路径

中国在国际金融治理中如何构建制度性话语权,能否对国际金融治理下的新秩序产生实质性影响和作用?是否真正代表了新兴国家和发展中国家的制度贡献?这是我们当下的国际法建设面临的历史机遇。我们需要站在全球金融治理角度对制度性话语权内涵与范畴设计出可行的路径安排。

第一,中国提出的人类命运共同体的理念,发展了二战之后的国际法理念,为制度性话语权推进奠定了理念的正当性基础。人类命运共同体的理念是中国对国际法的重要贡献,随着中国“一带一路”倡议的实施,这一理念得到联合国和越来越多国家的认可与支持。共同体的命运就需要我们共同建设制度性话语权,无论金融强弱,都应该具有全球金融治理的制度性话语权的权力,才能够纠正以往国际金融秩序的偏差,顺应国际金融新秩序的发展趋势。中国的传统文化主张和谐、合作、协商,这正是当下国际社会所提倡的。特别是从中国传统文化中形成的处理周边国家“亲诚惠容”、“互利共赢”思想,恰恰符合共同发展、开放发展、创新发展、联动发展的新理念。这样的文化和文明的确为国际金融治理的有效性和安全性提供了全新理念和基点。

第二,推动后金融危机时代金融治理的“中国模式”成为国际金融治理的一种范式。“中国模式”是一条东方化的现代化道路,表现为以公有制为主

体,多种所有制共存作为经济基础,以国家调节为主导、市场调节为基础的双重调节的经济治理模式。中国模式强调集中力量办大事,坚持政府和它制定的规划、计划和产业政策在经济发展中的主导作用;充分利用市场在增强企业活力和资源配置中的基础性作用,这样的模式使得中国对世界经济的贡献度与日俱增,已经成为全球第二大经济体。这种治理方式的输出,是中国制度性话语权建立的基础。

第三,区域性合作和区域性条约路径。这是当下中国形成对全球金融治理的制度性话语权的首选路径。亚投行、金砖银行、丝路基金、上合组织等一系列区域合作的实践,充分证明了中国在区域性金融合作中具有较强的制度性话语权。尤其值得关注的是,中国主导的区域性金融组织立足于发展中国家资金需求的实际,以服务于“一带一路”战略为目标,是中国对国际金融治理的创新之处,体现了中国的制度性话语权的影响。中国需要通过保持亚投行、金砖银行、丝路基金的增长势头,进一步扩大中国在国际金融领域制度性话语权的范围和影响力。所以,通过区域性金融条约和金融组织的建立,逐步巩固中国对区域金融合作作用,并随着亚投行等金融组织参与国家的逐步增多,逐步扩大中国对全球金融治理的影响,是目前非常可行的路径安排。

第四,软法实施路径。中国应该积极介入软法的形成过程,通过倡议国际金融立法、设置国际会议与峰会的议题、条约起草之前的共识建设、协定草案的制定与评议、协定草案的定稿等,充分发挥在软法形成中的积极作用。利用二十国集团平台将世界的目光聚焦在与发展中国家利益相关的议题中,中国可以和其他新兴国家一道,提出解决方案和路径,拟定出适宜发展中国家需要的行动计划,再推动获得国际社会的认可,展示中国积极参与国际治理的能力和担当,会大大提高中国在国际金融治理中的制度性话语权力量。

第五,国际金融标准的修改与制定。在国际金融领域法律制度极为有限的背景下,国际金融治理工具就呈现出系列非法律层面的设计。如前所述,软法的作用越来越突出,而国际金融标准也成为和其他软法一样,虽不具有明确的法律效力,但是在金融实践中发挥着实际效力。因此,中国应该立足于国家金融安全需要,想办法实质性地参与到这些技术规范 and 准则的起草、制定、磋商和评估中,要从一般参与成员方逐步向实施组织和协调的角色转变。中国要把握可能主导的金融业务标准的制定,注重动员其他具有同样需求的国家,学会联合其他新兴经济体国家在国际金融治理中建构适合发展中国家的治理准则和规范。

■ 《当代法学》2017年第6期,约18000字