

# 制度弹性、变革程度与 国际经济制度变革路径

凌胜利 李汶桦

**【摘要】**随着国际社会的不断演变,国际经济制度变革也日益频繁,但不同国家参与国际经济制度变革的路径略有不同。既有研究从现实主义、制度主义等多种视角对制度变革的原因、制度变革的路径等多方面进行了有益的探讨。本文兼顾外部因素与制度内部属性对制度变革的影响,尝试基于制度弹性和变革程度来分析国家参与国际经济制度变革的路径差异。其中制度弹性受制度领域特性与主导国否决能力影响,变革程度则受变革能力和制度取向的影响。国家参与国际经济制度变革的路径类型可概括为搁置变革、程序性改革、制度性改革和制度创建。通过对新兴国家与发展中国家推动IMF改革、欧盟与新兴国家推动G20机制升级、中国创建亚投行等案例进行分析,基本可以验证本文的理论假设。对于中国而言,今后参与全球经济治理,需要进一步完善全球经济制度,对此要更加重视制度变革研究,不断增强中国的国际制度影响力,促进中国战略能力的提升。

**【关键词】**全球治理;国际经济制度;制度变革;中国外交

**【作者简介】**凌胜利(1986-),男,外交学院国际关系研究所副所长、副教授、硕士生导师,法学博士,主要研究方向:亚太安全、全球治理、中美关系、中国外交(北京 100037);李汶桦(1998-),女,中共中央党校(国家行政学院)国际战略研究院2021级博士研究生,主要研究方向:全球治理、中国外交(北京 100091)。

**【原文出处】**《太平洋学报》(京),2022.7.87~98

**【基金项目】**本文系国家社科基金一般项目“百年大变局下中国外交能力建设研究”(21BGJ071)的阶段性成果。

近年来,随着国际事务的不断增多和日趋复杂,全球治理的矛盾和缺陷也不断暴露,使得国际制度变革更有必要。在国际制度变革过程中,各种改制与建制实践层出不穷,国际制度间的互动更加复杂,竞争性日益显现。<sup>①</sup>在推动国际经济制度变革的过程中,可以发现变革国选择了不同的路径,为何会出现这种差异,对此进行研究很有必要。对于中国而言,近年来倡导创建了亚投行、金砖国家新开发银行等新的国际制度,在全球经济治理中发挥的作用日益重要。不过中国推动国际制度的改革与调整依然面临着重重阻力,主导创建的国际制度也面临着大国博弈和治理效率的挑战,到底是“创制”还是“改

制”需要加强研究,从而选择更为适宜的路径。本文尝试对国家推动国际制度变革的路径差异进行分析,并据此分析各种变革路径的难度和优劣,进而为中国参与国际经济制度变革提供参考。

## 一、既有研究及不足

国内外学术界从现实主义、制度主义等多种视角对制度变革的原因、制度变革的路径等多方面进行了有益的探讨。

首先,关于制度变革的原因,不同理论流派的认知有所不同。一是现实主义视角主要基于权力变动来探讨了制度变革的原因。学者围绕制度与权力,探讨制度变革与权力、国家偏好之间的关系。该视

角大多认为国际制度是国家偏好的反映,会伴随国家权力基础的变化而调整。<sup>②</sup>国际制度变革是国家间权力分配变化的体现,权力的实际分配与其威望(或权力声誉)不相匹配,会导致制度难以持续运行,从而出现新旧制度更替。从大国权力博弈来看,崛起国与守成国之间的制度竞争更是在所难免。经过大国之间复杂且艰难的博弈,衰落的霸权不得不把影响力让给崛起的挑战者,使后者的威望与其实际实力相匹配。<sup>③</sup>二是制度主义的不同流派对于国际制度变革原因进行了分析。社会学制度主义视制度为规约行为,不会被轻易改变。<sup>④</sup>该视角认为制度变迁只有在外部的实体力量植入或强加新的框架后才能发生,将制度变迁归因于外部冲击。理性制度主义学者将制度视为一种维持平衡状态的协调机制,国家间实力的变化为制度变革带来动力。理性制度主义强调制度存在“锁定”效应,“制度惯性”使得制度难以及时反映国家实力的变化,制度变迁势必有的外来的源头。<sup>⑤</sup>历史制度主义则强调制度的权力资源分配效应,<sup>⑥</sup>对制度变革的原因分析包括“断裂均衡模型”和“渐进式制度变革模型”。“断裂均衡模式”强调关键节点与路径依赖;“渐进式制度变革模型”建立在批判“断裂均衡模型”之上,从制度变迁的内部渐进性和内生性出发,提出制度内部主导国与变革国之间权力平衡的变化,以及制度运行过程中变革方策略性地重新诠释与执行制度规则,都是引起制度变革的主要变量。<sup>⑦</sup>

其次,关于制度变革的路径分析。马奥尼(James Mahoney)与西伦(Kathleen Thelen)认为制度变迁模式包括替代、叠加、偏离和转换四种。<sup>⑧</sup>朱杰进在此基础上进一步指出主导国的制度否决能力与制度弹性影响制度变革路径。<sup>⑨</sup>约瑟夫·朱皮耶(Joseph Jupille)等人的研究认为,有限理性会使得决策者依次采取使用、选择、改革和创建的策略来应对现存国际制度的缺陷。<sup>⑩</sup>斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen D. Krasner)则将国家改制路径进一步细分为改变制度的规则与决策程序,以及改变制度的准则与原则,而建制又可以分为建立包容性制度与排他性制度。<sup>⑪</sup>贺凯、

管传靖亦有类似看法。

最后,关于国家对于不同变革路径的策略选择研究主要有三种分析视角。第一种视角是“呼吁——退出——威胁”。创建国际制度成为没有替代制度可选或没有其他制度工具时才会使用的路径,呼吁受挫会导致退出。<sup>⑫</sup>菲利普·利普斯(Phillip Y. Lipsey)指出,变革国的建制是为了更好的改制,可信的“外部选择”提供了在现有组织内重新分配影响力的杠杆。<sup>⑬</sup>刘宏松与刘玲玲认为威胁退出策略的有效性由国家对于国际制度的依赖、支持退出国际制度的国内力量强弱、核心成员国对不满现状国的依赖三个因素决定。<sup>⑭</sup>第二种视角则是“接受——敲竹杠——投资”视角。该视角认为国家在变革国际制度过程中有三种政策选择——搭便车、改制与建制。不同的变革路径取决于崛起国与守成国的外部选择平衡以及制度对求变国的依赖程度两个变量。<sup>⑮</sup>第三种视角是制度制衡或制度竞争。制度变革带来制度竞争,国际制度未能满足制度成员的利益或者国际行为体对既有制度感到不满,是产生国际制度竞争的主要原因,可分为正向竞争与负向竞争两方面。<sup>⑯</sup>李巍则根据制度的类型将国际制度竞争划分规范竞争、机制竞争、机构与组织竞争,以及秩序竞争四种形式。<sup>⑰</sup>王明国则将国家间制度互动的分为制度对抗、制度接触、制度竞合,以及制度脱钩四个阶段。<sup>⑱</sup>

综上所述,国内外学术界对国际制度及其变革进行了富有成效的探讨,但也存在一些值得商榷的地方。一是现实主义从权力视角阐述制度变革的内在机理,将制度变革视为权力资源分配变化的结果,较少讨论制度变革的过程。二是理性制度主义与社会学制度主义强调自我强化的制度变迁需要外在冲击的推动,忽视了制度变迁的渐进性与内生性根源,也无法解释为什么国家在现实中常常使用“两手策略”,即国家建立新制度的同时也寻求原制度改革。三是国家在推动制度变革的实践过程中也存在差异,仅仅将制度变革简单分为改制与建制远远不够,深入探讨国家在推动制度变革的过程中如何选择变

革路径及其策略选择也显得尤为重要。

因此,本文在现有研究的基础上,兼顾外部因素与制度内部属性对制度变革的影响,尝试对不同程度的建制与改制进行细分并分析其原因,从而更好地理解国家在制度变革过程中的路径差异问题。

## 二、制度弹性、变革程度与路径差异

为了对国家参与国际制度变革的路径差异进行分析,本文尝试基于制度弹性、变革程度等变量进行分析,从而构建相对清晰的分析框架。

### 2.1 制度弹性

制度弹性(institutional flexibility)由历史制度主义提出,意指制度多大程度上具备可被重新解释和执行的模糊性和开放性,<sup>①</sup>主要研究制度的可塑性。制度弹性不仅取决于制度在设计过程中存在的不足或制度在运行过程中存在治理漏洞,也取决于主导行为体对改变制度现状的态度。对制度弹性的判断需要分析制度领域特性与主导国否决能力。

#### (1) 制度领域特性

领域特性主要与制度所涉及的议题有关。制度的领域特性对制度的影响体现在三个方面。一是不同议题领域决定了不同制度特征。在国际关系中存在政治、安全、经济等不同议题,<sup>②</sup>制度特征的形成与该制度所涉领域有着密切联系。二是议题领域的差异导致资源分配的差异。有限的资源将迫使国家对不同议题领域的关注程度不同,各国在各自具有优势的议题领域发挥作用。三是议题领域的差异将导致制度化程度的不同,也导致变革成本及难易程度的差异。如果新旧制度都试图在重叠的制度领域内谋取支配地位,容易产生制度冲突,影响国家间竞争的烈度。因此对议题领域特性的关注十分必要。

议题特性与两个因素相关:议题的网络外部性与议题的进入壁垒。<sup>③</sup>任何国家创建不一致规则都会对整个国际系统的运行带来影响,产生网络外部性。网络外部性的观点源自经济领域,应用到国际制度领域,主要是指制度成员国因制度扩员而效用增强,这种效果越明显,则意味着该制度的网络外部性越强。网络外部性主要受制度所涉及的议题领域

的专属性程度、制度负载能力、合作的成本分担与利益分配等因素影响。网络外部性越强,变革制度的系统效应越大,越会威胁主导国和现存多边制度的利益。<sup>④</sup>在网络外部性较高的议题领域,制度参与国更愿意通过一致的规则获益,在单一普遍的国际制度中进行合作。因此在网络外部性高的议题领域改革或新建制度,易产生国家间冲突,变革相对缓慢与困难,制度弹性更低。而在网络外部性较低的议题领域内,国家间不同的制度安排更容易实现兼容,制度变革也相对快速与容易,制度弹性更高。进入壁垒是衡量议题特性的另一重要指标,是对其他合作形式的阻碍。不同领域内,制度的建设成本存在差异。一些领域涉及敏感的战略或信息共享,也会使得这种制度难以被复制或替代,进入壁垒相对较高。因此,在制度变革的过程中,网络外部性越强,制度弹性就越弱,两者存在负相关性;而进入壁垒主要影响新制度或替代性制度的生存能力,进入壁垒越低,制度弹性就相对越强。

#### (2) 主导国否决能力

制度否决能力是衡量制度政治环境的重要指标。制度否决能力是指对改变制度现状而言,其同意是必不可少的行为体的能力。<sup>⑤</sup>对于制度变革来说,主导国的制度否决能力越强,制度弹性就越低,制度变革就越困难。

主导国否决权的大小取决于主导国在制度内部的角色。如果主导国在制度内部充当“不可或缺”的角色,则主导国的否决能力就相对较强,如果主导国是“可被替代”的角色,则其否决能力就较小。因此,衡量主导国的否决能力主要看主导国在国际制度内的投票份额和实际决策权力。一般而言,投票份额在国际制度的规则当中都有明确的规定,而实际决策权力则需要综合考虑投票权分配、投票规则和成员国之间的互动关系,其测算相对比较复杂。强有力的制度否决权能够维护现存制度,防止其主导权被弱化。但强有力的否决权在面临巨大的制度缺口时,也难以阻止新制度或新规则的增补。

一般来说,否决权的行使主要来源于制度内的

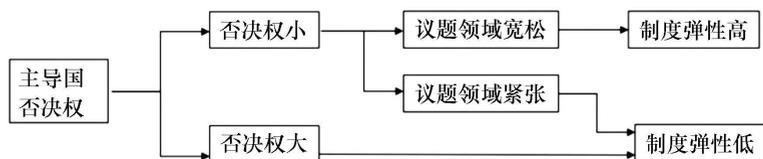


图1 主导国否决能力、制度领域特性与制度弹性

图表来源:笔者自制。

诸多否决点或强势的制度主导国。<sup>③</sup>一是制度否决点为制度变革提供了重要的变革基础。制度存在缺口或缺陷是推动制度参与国变革国际制度的重要原因,而这种制度缺陷或制度缺口就是制度否决点,意味着制度具有被重新解释与塑造的机会。二是制度主导国的否决权决定了制度变革方提出的变革方案能否顺利通过与实施。<sup>④</sup>如果制度主导国能够采取措施阻碍求变方变革方案的通过与实施,则代表主导国的否决权较强。如果制度变革过程中主导国行使否决权的可能性高,为了提高制度变革的效率与成功的可能性,制度求变国便可能放弃在现有制度内寻求改革的努力,转而通过创建新制度的方式,维护本国及其他处于劣势地位的制度参与国的国家利益。

综上所述,需要结合议题领域特性与主导国否决能力来分析与判断制度弹性。当主导国否决能力较强时,可以采取制度途径或制度外途径阻碍制度变革,意味着制度弹性低。因此变革方无论是针对规则本身或针对规则的实施提出的变革方案都有可能被制度主导国所否决。如果制度主导国行使否决权的能力较小,议题领域宽松程度起重要作用。当否决能力小,议题领域宽松,此时制度弹性高。但如果主导国否决能力小,议题领域紧张,则制度弹性低。

## 2.2 变革程度

变革程度主要衡量对原有制度的改变程度。在制度变革的过程中,求变国需要根据客观的国家能力与自身的变革意愿提出相应的变革方案,而变革程度体现了变革方案对原制度的冲击情况。

### (1) 变革能力

变革程度的高低主要由变革国客观的变革能力

与其对国际制度的态度共同决定。基于一国的变革实力,可以将求变国分为变革能力强的国家与变革能力弱的国家。国家的变革能力是变革各方博弈的基础,代表着一个国家在推动制度变革的过程中能够调动的整体资源的多寡。不过在不同议题领域,国家的变革能力存在差异性。<sup>⑤</sup>与国家实力不同,变革能力更多针对一国在某一变革领域内部的实力,变革领域不同,变革能力也存在差异。

如果制度求变国的变革能力相对较弱,意味着国家在原制度内部处于劣势地位,话语权与代表权不足。这类国家的制度变革行为存在两种可能性,直接提出变革诉求或寻求“次级群体”的联合。由于能力较弱,可提出的变革方案相对受限,直接提出变革诉求可能被忽视或被阻碍,因此其提出变革程度较低。如果变革能力较弱的国家对于制度变革的愿望强烈,变革诉求多,此时这类国家首先需要采取措施提高自身的变革能力。而通过依托于次级群体联合的方式,联合因长期处于劣势地位而具有相互认同的次级群体,<sup>⑥</sup>也可以提出或实现变革程度较高的制度变革。但这种方式存在着联合过程复杂,联合成本较高,甚至可能合作失败的合作困境。

总之,求变国的变革能力弱,一般只能诉诸变革程度低的改革;而变革能力强,则可以更加自主地选择变革程度,这时其对于国际制度的态度就至关重要。

### (2) 制度取向

在国际制度变革中,观察国家对待国际制度的态度也有助于判断一国变革程度的高低。总体来看,求变国形成不同制度取向主要取决于其对本国的战略需求与实力地位的考量。国际制度具有非中

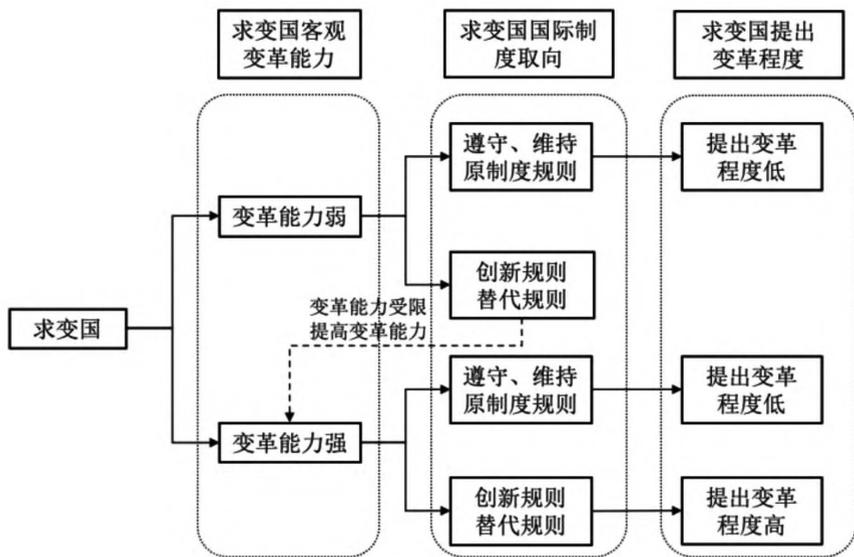


图2 变革能力、制度取向与变革程度

图表来源:作者自制。

性的特点,国家通过国际制度维护自身的制度目标。当某一国际制度无法满足求变国的需求时,国家会在成本收益分析的基础上选择是否继续维持原制度规则,而国家的实力地位也进一步塑造其对待原制度的态度。基于此,求变国对于国际制度的态度主要有四种,根据变革程度从低到高可以分为遵守规则、维持规则、创新规则以及不遵守规则。

遵守规则意味着求变国不寻求破坏现有规则,倾向于维持制度的现状,遵守制度的各种规定。维持规则意味着求变国支持现有规则的存续,但寻求弥补制度漏洞和改善制度。即不引入新制度规则,而是对现有制度规则进行修改、校正和补充。创新规则意味着求变国对现有规则不满,通过引入新规则的方式来改革制度,其变革程度较高。<sup>⑧</sup>不遵守规则意味着一国选择彻底颠覆现有国际制度,寻求新规则与新制度的完全替代,这种行为有可能导致原制度的瘫痪甚至是制度的崩溃。

因此,可以基于变革能力和制度取向来判断变革程度高低。如果制度变革能力较弱,则国家的变革程度将受限。如果制度变革能力较强,则国家推动制度变革过程中还需观察求变国的制度取向。如

果国家遵守制度规则或寻求维持制度规则,则求变国意在推动变革程度较小的制度变革。如果求变国寻求规则的创新和替代性规则,则求变国意欲推动变革程度较高的制度变革。

### 2.3 路径差异

#### (1) 路径类型

国家变革国际制度大体可以分为改制和建制两大类。根据改制目标及对主导国地位冲击程度可划分为程序性改制与制度性改制两种不同的路径。改变制度的具体规则与决策程序,进而导致国际制度的变化,对主导国的地位冲击有限,可视为程序性改革。而当旧制度的相关规则被抛弃以及新规则被应用时,求变国意图通过规则重塑来增强制度性权力,主导国的地位受到较大冲击,可以视为制度性改革。当一国不在原有制度内提出谈判诉求,而是在原制度之外创建应用新规则的新制度时,此时国家采取建制的手段。而在建制路径当中,根据新制度的制度化水平与参与成员国的广泛程度,可划分为包容性创建制度与排他性创建制度。因此,国家在推动不同制度变革的过程中,可以划分为搁置变革、程序性改革、制度性改革、制度创建四类不同的变革路径。<sup>⑨</sup>

表 1

国家推动制度变革路径选择

变革路径		变革目标	求变国策略	主导国地位
搁置变革		决策程序优化、旧规则改革或新规则应用	改革极易受阻,导致求变国变革被迫搁置	不冲击主导国地位
程序性改革		决策程序优化、改革旧规则,规则偏离或转换	在原有制度内提出重新谈判的诉求	不冲击主导国地位
制度性改革		新规则的应用,规则替代或叠加	在原有制度内提出重新谈判的诉求	冲击主导国地位
制度创建	包容性建制	使用本国设计的制度规则进行建制	创建新制度,应用新制度规则,在制度成员国上具有广泛性,制度化水平更高	冲击主导国地位,但不排斥原制度主导国
	排他性建制	使用本国设计的制度规则进行建制	创建新制度,应用新制度规则,新制度成员国范围狭窄,制度化水平相对较低	冲击主导国地位

图表来源:作者自制。

## (2) 路径差异形成的分析框架

制度弹性决定了制度变革的政治环境,变革程度决定了制度变革的深度。基于制度弹性与变革程度的不同组合,将产生四类变革路径(如表 2 所示)。

一是搁置变革。此时求变国可能只具有较弱的变革能力,或者求变国具有较强的制度变革能力,但并不寻求制度创新。制度在运行的过程中逐渐无法满足求变国的利益,因此倾向于在遵守制度规则的基础上对制度进行变革。但由于现行制度的制度弹性较低,主导国否决能力较强,改革议题领域本身也具有较强的网络外部性和进入门槛,此时变革国提出变革方案面临的阻力较大,变革成功的可能性较低。因此,变革极易受阻导致被迫搁置变革,以期后续制度变革条件成熟。

二是程序性改革。此时制度弹性较高,主导国的否决能力较弱,制度弹性也相对宽松,变革方案较易通过。即使制度弹性相对较为紧张,但由于求变

方仅仅推动原有制度内的改革,不寻求制度的替代,其改革方案仍能获得支持,改革进程能够相对顺利进行。此时,求变国仅仅针对机制的规则与决策程序进行改革,没有进行外部创建新制度的实践,更多是推动程序性改革。

三是制度性改革。如果此时制度弹性较高,即主导国的否决能力较低,制度弹性相对宽松,求变国的制度变革方案较易通过。制度变革方案被通过后,原有制度内部将实现新规则的增加或替代。此时,国家的改革触及规则创新,制度原有规则基础被打破,国家进行制度性改革。

四是制度创建。由于主导国的否决能力较强,基于维护自身制度利益与权力分配的考虑,制度主导国可能对制度改革方案行使否决权,制度改革受到阻碍的概率极大,制度求变国可能转而创建新制度。在制度求变国创建国际制度的过程中,建制实践由于制度议题领域特性的差异,求变国的建制实

表 2

路径差异的理论框架

		制度弹性	
		高	低
变革程度	低	程序性改革	搁置变革
	高	制度性改革	包容性建制/排他性建制

图表来源:作者自制。

践也有所不同。如果求变国在议题特性较为宽松的领域创建新的制度,求变国能够实现制度化水平较高、参与成员国更多的建制尝试,属于包容性建制实践。如果求变国在议题领域特性较为紧张的领域创建新制度,求变国面临建制门槛相对较高,建制成本也面临较大的问题,新旧制度也容易引起冲突。因此,求变国只能实现制度化水平较低,参与成员有限的建制,属于排他性建制实践。

据此,本文基于上述分析,提出四点假设:(1)求变国对国际制度变革程度低,制度弹性低,求变国倾向搁置变革;(2)求变国对国际制度变革程度低,制度弹性高,求变国倾向采取程序性改革路径;(3)求变国对国际制度变革程度高,制度弹性高,求变国倾向采取制度性改革路径;(4)求变国对国际制度的变革程度高,制度弹性低,求变国倾向于采取制度建制路径。

### 三、案例分析

通过对新兴国家与发展中国家推动IMF(International Monetary Fund,国际货币基金组织)改革、欧盟与新兴国家推动G20机制、中国创建亚投行等进行案例分析,可以验证上文提出的理论假设。

#### 3.1 搁置变革:2006-2012年新兴国家推动IMF改革

随着一系列金融危机的发生,成员实力变化与国际制度的不匹配更加显著,国际社会要求IMF改革的呼声逐渐增强。在第十四次份额总审议开展的基础上提出了关于“修改份额和执行董事会改革”的提案。2010年IMF理事会批准了关于IMF份额和治理改革的方案。但此项改革需要占总投票权85%(超五分之四)的成员国同意,意味着改革能否顺利与美国是否行使否决权密切相关。<sup>⑧</sup>由于这项改革涉及IMF增资问题,需要获得美国国会的批准。而随后美国国会拒绝批准,导致改革方案迟迟未能生效,该项改革进程受阻。

IMF作为美国延续其美元本位制的核心金融机构,议题特性较紧张,主导国否决能力强,制度弹性相对较低。作为IMF的主导国,美国对国际货币体

系改革高度敏感并拥有强大的制度否决能力。结合改革目标来看,要求变革的重点集中在IMF内部的份额与投票机制。<sup>⑨</sup>美国的份额占比即使经过几次改革,仍然高达16.74%,始终没有触及美国的一票否决权力。一旦改革触及美国的核心利益,美国便极有可能行使其一票否决权,导致改革受阻。

议题的网络外部性高与进入门槛高决定了国际货币基金组织的领域特性较为紧张。其网络外部性高主要来源于三个方面。第一,机制的维持与运行需要强大有力的经济强国。第二,机制发挥作用需要广泛的成员国参与,共享信息与交流专业知识。第三,借款国在借贷时需要接受涉及国内政策的贷款附加条件,具有较高的政治敏锐性。因此,在国际收支贷款领域内的机制发挥作用需要建立在一套具有普遍性的集中规则的基础上。

国际货币基金组织政策领域的进入门槛高也导致其改革受限。在国际收支贷款领域内,新国际收支组织必须有能够在发生重大金融危机时调动大量贷款。<sup>⑩</sup>除非国家拥有充足外汇储备,否则难以迅速调动大量资金。同时,由于国际收支贷款领域内的合作有可能涉及成员国国内政策制定,而国际合作信任的不足,导致各国往往不愿分享有关本国经济情况的敏感数据,因此,新合作制度的尝试举步维艰。

网络外部性高与进入壁垒高意味着国家难以通过外部创建的方式对国际制度进行变革,国际货币基金组织也将面临更少的领域竞争,不满制度安排的成员国谈判筹码较少。国家如果对这种制度产生不满,只能通过在原制度内提出改革的方式实现。而制度主导国在现有制度内处于获益的状态。因此,对制度改革的回应动机也并不强烈,变革方推动制度的变革也变得异常困难。

由于较低的制度弹性,金融危机前后新兴国家提出了变革程度较低的制度改革。此次改革的推动主体可以大致分为两大类:第一类变革方变革能力相对较弱,主要包括一大批发展中国家;第二类变革方是金砖四国的中俄印巴,变革能力相对较强。他

们的变革目标主要集中在投票权与份额占比的调整,扩大新兴经济体在国际货币基金组织内的话语权与制度地位。

由于IMF运行过程中长期存在的制度漏洞引起了大批国家的不满。为推动变革的尽快通过与落实,解决国际金融危机带来的诸多问题,针对求变国群体内部存在共识的制度缺陷,求变国提出了相应的变革目标。在投票权问题上仍然支持现有的投票机制,但认为现有投票机制下的投票权分配存在较大问题,寻求投票权与份额占比的调整,以反映世界经济实力的变化。<sup>③</sup>在决策机制上,没有试图颠覆现有的决策机制,只是希望推动决策机制代表性更加公平合理。在机制融资问题上,变革方要求扩大融资规模,重新分配SDR(Special Drawing Right,特别提款权),提高IMF应对金融危机与经济复苏的能力。在贷款问题上,金融危机暴露出IMF在贷款机制上的僵硬,部分国家需要大规模贷款或不符合贷款资格而无法获得贷款。总之,这次变革程度较低,属于在原制度之内对决策程序与规则的改革。

但此项改革迟迟未能获得美国的同意,改革陷入僵局。因此,在制度弹性较低的情况下,即使变革方提出了变革目标较低的变革方案,如果主导国对制度变革方案持消极态度,也会导致变革方案被搁置。虽然金融危机的爆发给制度变革以外部推动力,但随着危机影响消退,世界经济和国际金融逐渐恢复常态,国际货币体系改革的外部动力逐渐减弱。<sup>④</sup>受此影响,此次改革最终因美国对IMF改革的支持降低,导致改革陷入停滞。

### 3.2 程序性改革:2013-2016年新兴国家推动IMF改革

2012年被美国搁置的IMF改革最终于2015年12月被美国国会通过并批准实施。为何被美国长期搁置该项变革方案在2015年年底能获得通过呢,这主要与制度弹性在2013-2015年期间得到了增强有关。弹性增强的主要原因在于制度主导国行使否决权的能力与意愿下降,议题领域变得相对宽松。

在IMF改革受阻后,以中国为代表的新兴国家

在国际货币体系中进行了颇多尝试与努力。首先,针对美元垄断问题,中国加快推动人民币国际化进程,构建人民币双边互换网络,加入SDR货币篮子,进行多元化国际货币体系改革。为应对国际货币基金组织低效问题,中国通过创建亚投行等方式,推动新国际或区域货币组织,与新兴国家的利益需求相耦合。新兴国家的改革实践降低了主导国否决意愿,制度弹性增强,产生了倒逼国际货币基金组织改革的效果。

一是新兴国家的改革实践降低了主导国的否决能力与否决意愿。新兴国家对国际货币体系的改革实践为自身积累了一定的制度变革经验,提升了其国际货币体系内部的相对权力,外部选择优势的形成,增强了新兴国家对现有制度的影响力。可信的“外部选择”为改革现有制度提供了重新分配影响力的杠杆。<sup>⑤</sup>而制度内存在的诸多否决点与制度漏洞直接冲击了制度的合法性。金融危机之后,美元霸权的存在给国际货币体系带来潜在危机,国际收支长期不平衡,IMF未能发挥其有效性,加剧了IMF合法性危机。如果制度漏洞持续存在,成员国对于制度的信心也将随之下降,美国的主导地位也受到质疑与冲击。此时,主导国需要作出妥协与让步以降低制度内部的反对声音,行使否决权的意愿也随之下降。

二是这些制度改革的实践使得议题领域变得更为宽松。国际收支贷款领域属于网络外部性高与进入门槛高的紧张议题领域。但随着新兴国家不断的努力,形成“可信外部选择”,使其对原机制的依赖降低。<sup>⑥</sup>成员国将新制度作为当前合作的补充,国家得以在一系列平行制度中挑选收益最高的制度开展行动。此时,制度成员国倾向于在单一普遍的国际制度中进行合作的想法被打破,网络外部性有所降低。同时,面对受阻的改革尝试与刻不容缓的变革进程,高昂的建制成本不仅无法成功阻碍建制的实践,反而能够增强“外部选择”的可信度,向外界传递变革制度的信心与决心,从而增加求变国的谈判筹码,迫使制度主导国让步。

由于主导国否决能力的降低和制度议题领域的制度弹性增强,迫于国际社会压力,2015年12月美国国会最终批准该项改革的实施。在这次IMF变革后,治理结构得到优化,份额比重与投票权分配显著调整。新的份额分配公式也被采纳,更有利于经济增长得相对较快且市场汇率明显低估的新兴市场经济体。<sup>⑤</sup>

### 3.3 制度性改革:G7机制改革与G20机制升级

为了应对2008年的国际金融危机,全球经济治理体系开始发生从七国集团向二十国集团的转型。2008年11月,首次二十国集团峰会召开,拉开了全球经济治理机制改革的序幕。为应对危机,欧盟轮值国主席法国总统萨科奇提出对G7的改革。按照萨科奇的构想,先举办八国(七国集团与俄罗斯)首脑会议,然后再举办八国与中国、印度、埃及等发展中国家的十四国扩大会议,会议将在纽约举行。<sup>⑥</sup>最后,时任美国总统布什同意了举办更多成员国参与的国际峰会的提议,决定举办二十国集团峰会。由此可见,由G7转变为G20是一次变革程度较高的制度变革。

首先,七国集团的制度弹性在2008年国际金融危机后有所增强。七国集团作为相对松散的国际组织,制度进入门槛较低,给变革G7提供了巨大的动力。七国集团的制度化水平并不高,没有形成常设机构,议题涉及广泛议题数量大,无法根本上制约国家间的政治博弈行为。制度化水平越低,制度的无政府属性就越强,国家在行动自主性上所受的约束就越少。<sup>⑦</sup>

其次,制度缺口太大也进一步降低制度进入门槛。G7在应对全球性危机的过程中始终表现出治理能力不足的缺陷,合法性和有效性受到质疑。在未处理好经济领域问题的情况下,七国集团过快地将机制关注范围扩展至政治、安全等其他议题,降低了机制的可操作性,增加了机制运行的难度。而成员国间分歧的不断增加降低了七国集团的凝聚力,催生替代性制度。

最后,制度内主导国否决能力弱,主导国行使制

度否决权的可能性较低。作为西方发达国家全球经济治理的重要机制之一,美国作为主要发起国与主要参与国,其无疑在G7内部发挥着重要作用。但美国的主导权随国际金融危机的爆发、欧盟国家实力增强与新兴经济体的崛起变得越来越难以维系。在这样的改革压力与权力格局变化之下,美国不得不接受对七国集团的改革。

此次推动G7改革的求变国可分为两类。第一类国家主要包括原机制主要参与国,以法、德、日等国为主要代表,经济实力雄厚,对全球经济治理具有重要影响,希望通过将七国集团转变为二十国集团,更好地吸收新兴国家。第二类国家包括金砖国家和发展中国家的主要经济体。这些国家经济发展迅速,对世界经济增长贡献较大。其中包括以中国为核心的金砖国家,拉美及加勒比地区的三大经济体以及地处欧亚非三洲枢纽位置的穆斯林国家。金融危机的应对离不开新兴国家的参与,国际经济体制重组也离不开发展中国家的参与。

因此,制度求变国的变革能力强,并提出了变革目标较高的变革方案。一是此次变革进行了规则创新的实践。从整体运行理念上看,新兴国家提出了“公平、均衡、包容的国际经济秩序”“共同但有区别的责任”“和平发展、互利共赢原则”等全球治理理念,<sup>⑧</sup>挑战了美国的“自由市场经济”理念。此次变革推动了国际经济秩序的调整。从理论上来看,全球经济治理变迁的内在逻辑在于权力结构变迁导致了旧制度不能满足国际合作的需要,新制度因此得以创建。<sup>⑨</sup>此次变革不仅仅是一个机制的升级,它更代表着国际经济治理体系从七国集团向二十国集团的过渡,代表着国际经济权力格局发生明显变化。

总之,这场制度改革的制度变革程度较高,不仅进行了新规则的创建与应用,还首次回应了新兴经济体在全球经济治理领域的代表权需求,不过G20机制升级没有导致相关其他机制的消亡,也没有对美国在世界经济秩序中的主导权构成实质性的挑战。由于成员国数量的增加,机制内部的小集团分化,各利益集团各自为战,降低二十国集团治理效

率。二十国集团想要发挥更加重要的作用,仍然需要长期与发达国家进行合作与博弈。<sup>④</sup>

### 3.4 包容性建制:亚投行的创建

2008年国际金融危机后,世界银行存在的制度漏洞更加显著。中国对世界银行的改革提出了较高的变革目标。但由于美国作为制度内主导国否决权相对较强,制度弹性相对较低,推动改革比较困难。因此中国只能采取建制的方式。鉴于多边发展融资领域议题领域特性较为宽松,中国最终选择创建在成员国与规则设计方面都具有包容性的亚投行。

从客观的制度条件上看,世界银行内部主导国否决权较强,制度弹性较低。美国对于世界银行具有绝对的主导权,对于触及美国核心利益问题时,美国频繁使用其否决权,其制度主导权难以撼动,这给新兴国家推动世界银行的改革带来不小阻力。国际金融危机之后,变革迫在眉睫。为推进世界银行的改革以及满足亚洲发展中国家的基础设施建设融资难题,中国提出了较高的变革目标。但主导国的制度否决能力较强,因此在现有制度内进行改革易引起主导国的反对,制度变革阻力较大,求变国倾向于在现有制度外通过创建新制度的方式推动制度变革。亚投行的创建与运行都进行了规则创新的尝试与实践,在治理原则、运行规则与决策程序、规则的应用等方面都与世界银行存在一定的差异。亚投行的创建属于变革程度较高的制度变革。

首先,从变革主体来看,中国迅速摆脱金融危机对经济发展的影响,经济发展动力强劲,国家实力大幅上升,具有较强的变革能力。发展中国家、新兴市场国家、负责任大国和社会主义现代化强国的多重身份叠加而成的“发展中社会主义强国”的复合身份,<sup>⑤</sup>进一步要求中国引领国际制度变革。其次,从对待规则的态度上看,中国尝试进行规则创新。中国并不过分追求制度主导权,体现了包容性与开放性。最后,亚投行在其投票机制与运作程序上也能够更好地兼顾内部成员国的利益,提升发展中国家的话语权。

世界银行的政策领域属于多边发展融资领域,

具有相对较低的网络外部性。在进入门槛上,多边发展融资领域的进入门槛不高。创建替代性多边开发银行具有可行性,成本较低。因此,网络性低与进入壁垒低意味着国家可以较容易地通过外部创建新制度的方式来进行变革。

总之,亚投行作为新制度的创建不会对整个多边融资体系产生系统性的影响,网络外部性较低。因此,求变国在建立新制度的过程中,会变得更加进取,在成员国范围上具有更大的包容性。事实上,中国在创建亚投行的过程中更具包容性,无论是成员国还是制度设计都体现了较强的包容性,并不追求对亚投行的全面主导。

## 四、结语

本文主要探讨了国家参与国际经济制度变革的路径差异问题。研究发现,制度弹性和变革程度具有重要影响,据此求变国存在搁置变革、程序性变革、制度性变革、制度创建四类变革路径。当前,全球治理进入困难时期,国际经济制度变革需求增强。随着中国的崛起,可以在国际制度变革中发挥更重要的作用,承担大国责任,彰显大国风采。在中国参与国际制度变革的过程当中,需要注意如下三点。一是国际制度变革是全球治理完善的必然要求,任何大国的崛起都可能会带来国际制度的变革。因此不必过分夸大与担忧当前中国参与的国际制度变革,也不必将中国变革国际制度视为“修正主义”和“挑战国际秩序”。二是针对不同的领域与议题,中国需要结合自身能力与实际情况,基于自身优势与需求,提出符合实际情况的变革目标和变革策略。三是在推动制度变革的过程中,需要处理好与制度主导国特别是美国的关系。考虑霸权国的制度否决能力与制度变革的弹性空间。中国可以优先考虑对主导国否决能力弱、制度领域特性较宽松的国际制度进行改革,减少中美博弈对国际制度有效性的影响,缓解中美之间的制度竞争。本文主要探讨了国家参与国际经济制度的变革路径,其对于国际政治制度、国际安全制度在多大程度上适用还有待进一步研究。

感谢《太平洋学报》编辑部和审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

#### 注释:

①陈拯:“改制与建制之间:国际制度竞争的策略选择”,《世界经济与政治》,2020年第4期,第84页。

②John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3, 1994/1995, pp. 5-49.

③Randall Schweller, "Emerging Powers in an Age of Disorder," *Global Governance*, Vol. 17, 2011, p. 290.

④Jepperson, R. L., "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism," *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Vol. 6, 1991, pp. 143-163.

⑤Avner Greif and David D. Laitin, "A Theory of Endogenous Institutional Change," *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 4, 2004, pp. 633-652.

⑥朱杰进、孙钰欣:“崛起国改革国际制度的路径选择”,《世界经济与政治》,2020年第6期,第78页。

⑦James Mahoney, "Shift Happens: The Historical Institutionalism of Kathleen Thelen," *Political Science and Politics*, Vol. 50, No. 4, 2017, p.1117; James Mahoney, Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2009, p. 16.

⑧James Mahoney, Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2009, p. 8.

⑨朱杰进:“新兴领域国际制度改革的路径选择”,《太平洋学报》,2022年第5期,第14页。

⑩Joseph Jupille, Walter Mattli and Duncan Snidal, *Institutional Choice and Global Commerce*, Cambridge University Press, 2013.

⑪Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 185-20.

⑫Joseph Jupille, Walter Mattli and Duncan Snidal, *Institutional Choice and Global Commerce*, Cambridge University Press, 2013.

⑬Phillip Lipsky, "Explaining Institutional Change: Policy Areas, Outside Options and Bretton Woods Institutions," *American Journal of Political Science*, Vol. 59, No. 2, 2015, p. 342.

⑭刘宏松、刘玲玲:“威胁退出与国际制度改革:以英国寻求减少欧共体预算摊款为例”,《世界政治研究》,2019年第1

期,第74页。

⑮Scott Kastner, Margaret Pearson and Chad Rector, "Invest, Hold up or Accept? China in Multilateral Governance," *Security Studies*, Vol. 25, No. 1, 2016, p. 154.

⑯Julia C. Morse and Robert O. Keohane, "Contested Multilateralism," *Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 4, 2014, pp. 385-412.

⑰李巍、罗仪馥:“从规则到秩序——国际制度竞争的逻辑”,《世界经济与政治》,2019年第4期,第38页。

⑱王明国:“从制度竞争到制度脱钩——中美国际制度互动的演进逻辑”,《世界经济与政治》,2020年第10期,第72-101页。

⑲James Mahoney and Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2009, p. 10.

⑳凌胜利、王彦飞:“中美国际制度策略取向比较——基于议题领导权视角的分析”,《国际展望》,2021年第5期,第74页。

㉑Phillip Lipsky, "Explaining Institutional Change: Policy Areas, Outside Options and Bretton Woods Institutions," *American Journal of Political Science*, Vol. 59, No. 2, 2015, p. 349.

㉒刘玮:“崛起国创建国际制度的策略”,《世界经济与政治》,2017年第9期,第90页。

㉓George Tsebelis, *How Political Institutions Work*, Princeton University Press, 2002, pp. 19-20.

㉔James Mahoney Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2009, p. 19.

㉕陈拯:“霸权国修正国际制度的策略选择”,《国际政治科学》,2021年第6期,第33-67页。

㉖陈琪、管传靖、金峰:“规则流动与国际经济治理——统筹国际国内规则的理论阐释”,《当代亚太》,2016年第5期,第20页。

㉗James Mahoney and Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2009, p. 21.

㉘James Mahoney and Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, 2009, p. 23.

㉙本文拟借鉴克拉斯纳与贺凯的分类方式。斯蒂芬·克拉斯纳(Stephen D. Krasner)在其文章中曾将国家改制路径进一步细分为:改变制度的规则与决策程序导致制度发生变化(程序性改革),以及改变制度的准则与原则导致制度内部发生变化(制度性改革)。而贺凯在其关于制度制衡的文章中根据制衡目标提出包容性制衡与排他性制衡。

⑩"IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors," IMF, March 4, 2021, <https://www.imf.org/en/About/executive-board/members-quotas>, 访问时间:2022年2月2日。

⑪张发林、张巍:“均衡困境与金融安全:国际货币制度变迁及问题”,《国际安全研究》,2018第6期,第48页。

⑫"Secretary's Department: International Monetary Fund Annual Report 2019," IMF, March 10, 2020, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2019/eng/assets/pdf/imf-annual-report-2019-cn.pdf>, 访问时间:2022年2月12日。

⑬"G20 财长会议最终公报”,国际财经时报,2009年9月7日, <http://www.g20.utoronto.ca/cn/docs/cn-g20-2009-0905.pdf>, 访问时间:2022年2月12日。

⑭张发林、张巍:“均衡困境与金融安全:国际货币制度变迁及问题”,《国际安全研究》,2018第6期,第51页。

⑮刘宏松、刘玲玲:“威胁退出与国际制度改革:以英国寻求减少欧共体预算摊款为例”,《世界政治研究》,2019年第1期,第77页。

⑯Phillip Y. Lipsky, "Explaining Institutional Change: Policy Areas, Outside Options, and the Bretton Woods Institutions,"

American Journal of Political Science, 2015.

⑰张明:“国际货币体系改革:背景、原因、措施及中国的参与”,《国际经济评论》,2010年第1期,第128页。

⑱“分析:萨科齐在欧盟主席职位上大放异彩,与中国交恶成为败笔”,路透社,2008年12月15日, <https://www.reuters.com/article/idCNChina-3157520081215>, 访问时间:2022年2月24日。

⑲田野著:《国际关系中的制度选择:一种交易成本的视角》,人民出版社,2018年版,第168页。

⑳陈德铭著:《经济危机与规则重构》,商务印书馆,2014年版,第74页。

㉑崔志楠、刑悦:“从‘G7时代’到‘G20时代’——国际金融治理机制的变迁”,《世界经济与政治》,2011年第1期,第147页。

㉒Jean Pisani-Ferry, Agnès Bénassy-Quéré and Rajiv Kumar, "The G20 is not Just a G7 with Extra Chairs," September 21, 2009, <https://www.bruegel.org/2009/09/the-g20-is-not-just-a-g7-with-extra-chairs/>, 访问时间:2022年3月14日。

㉓李志永:“中国引领全球治理的国际定位”,《太平洋学报》,2020年第4期,第14页。

## Institutional Flexibility, Degree of Institutional Change and Paths of Reform of International Economic System

Ling Shengli Li Wenhua

**Abstract:** With the continuous evolution of the international society, the changes in the international economic system are growing, while different countries have slightly different paths to participate in the reform of the system. Existing studies have conducted useful discussions on the reasons for and the paths of the institutional changes from various perspectives such as realism and institutionalism. This paper considers the influence of external factors and internal attributes of the system on institutional reform and attempts to analyze the differences between countries in participating in the reform of the international economic system based on the flexibility of the system and the degree of change. Institutional flexibility is determined by the characteristics of the institutional field and the veto ability of the dominant country, and the degree of change is affected by external ability to change the system and the preference of the system. Therefore, the types of the country's participation in the reform of the international economic system can be summarized as procedural reform, institutional reform, inclusive establishment and exclusive establishment. By analyzing the cases of emerging countries and developing countries in promoting the IMF reform, the EU and emerging countries in upgrading the G20 mechanism, and China's establishment of the AIIB, the theoretical assumptions of this paper can basically be verified. In this sense, China will be more active in global economic governance in the future, and it is necessary to further improve the global economic system. In this regard, it is necessary to pay more attention to the study of institutional reform, continuously enhance China's international institutional influence, and achieve the improvement of China's strategic capabilities.

**Key words:** global governance; international economic system; institutional change; Chinese diplomacy