



英国经济学家约翰·梅纳德·凯恩斯（中）是1944年联合国国际货币和金融会议的总设计师。

一个新的布雷顿森林体系？

James M. Boughton

历史表明，
改革国际金融体系既需要领导力也需要包容性

当法国总统尼古拉斯·萨科奇和英国首相戈登·布朗在2008年10月呼吁制定一个“新的布雷顿森林”协定时，他们回顾了1944年7月在美国新罕布什尔州布雷顿森林召开的国际货币与金融会议所取得的成功。萨科奇和布朗所构想的新的布雷顿森林协定是按照1944年会议的方法，制定一个稳定21世纪国际金融的新的多边协议。1944年的会议成立了IMF和世界银行，稳定了20世纪后半叶各国之间的金融关系。2008年11月，在华盛顿召开的世界领导人峰会开启了制定上述协议的进程。怎样才能获得成功？获得成功需要怎样的领导并承担何种义务？历史提供了一些有用的借鉴。

20世纪，主要国家的政治领导人多次寻求制定全球经济和金融体系协议。其中许多次努力都失败了，但布雷顿森林会议是一个重大的例外。从这些努力中可以得出的主要教训是，应对危机的改革要想获得成功需要三个要素：有效和合法的领导与更广泛的参与相结合，清楚阐明且被广泛接受的目标，为实现这一目标而制定的切合实际的路线图。

巴黎，1918年至1919年

考察类似努力的一个有益的起点是第一次世界大战后，1918年至1919年召开的巴黎和会。尽管当时的主要目的是重新划分政治边界并制定原则以避免战争再次发生，但制定恢复自由贸易和资本流动的框架也在议程之中。美国总统伍德罗·威尔逊通过阐明作为指导原则的“十四点”，发挥了领导作用。所有胜利一方的同盟国首脑都出席了此次会议。尽管只有大国对会议的结果有重要影响，但其他盟国的参加增加了会议的合法性。

开放贸易和金融的经济目标被普遍接受，但由于开放贸易和金融并非此次会议最优先考虑的问题，所以实现这一目标的具体措施被搁置。协议框架被战争赔款、回归金本位的可行性和国际机构需要监督权等方面的分歧所破坏。美国国会拒绝批准参与新的全球组织——国际联盟。随后，1920年在布鲁塞尔召开的会议成立了经济和金融联盟，但其职能和权力有限。这些失败很

大程度上造成了以后几十年的各国的自给自足、国家间不稳定的金融关系和经济萧条。

伦敦，1933年

战争期间，最具雄心的事件是由国际联盟主办的世界货币和经济会议。在此之前，召开了两次相对成功的会议。其中一次于1922年在热那亚召开，主要内容是为一组主要由欧洲国家组成的经济体重新建立金本位制度。另一次会议于1930年在罗马召开，在那次会议上成立了国际清算银行。1933年的伦敦会议寻求为更多国家的货币重建固定平价制度。虽然得到国际联盟的支持，但主要由于缺少美国政府的支持，这一努力未获成功。三年后，美国与英国和法国签署了一个关于稳定性公约的协定，即目前所知的三方协议。该协议是一个防止法国法郎可能出现竞争性贬值的特别工作。尽管就其自身而言获得了成功，但由于该协议缺乏一套制度结构和可持续实施的机制，因此对于防止未来出现类似冲突收效甚微。

布雷顿森林，1944年

第二次世界大战期间，英国和美国财政部启动了在战后成立多国金融机构的计划，以克服两次战争中所采取的临时措施的不足。在1942年中期，英国的约翰·梅纳德·凯恩斯和美国的哈里·德克斯特·怀特开始准备各自计划的草案，并开始就于战争结束前制定一个共同提案交换意见。1943年年中，各国开始为召开布雷顿森林会议做认真的准备工作。凯恩斯建议将参与国限制在少数国家，并将英国和美国作为拟议机构的发起国。此时，美国提出更广泛的观点。怀特坚持会议代表应包括战时所有反对轴心国的45个同盟国，并给予其参与会议文件起草和作出关键决定的机会。1943年6月，来自18个国家的代表在华盛顿会晤并提出建议。1944年6月，在新泽西州亚特兰大市召开了17国参加的预备起草会议。几周后，所有45国代表在布雷顿森林开会。

布雷顿森林会议的非凡成功应归功于召开此次会议时的独特环境和为筹备此次会议所付出的努力。任何担心国家主权受到大国威胁的国家，提交给世界银行和IMF，都被相似的经济衰退和两次战争期间特有的战争特点有效化解。美国政府有相应的意愿，即主办此次会议、牵头IMF的规划、致力于使其本身成为主要债权国、满足其他国家需求（如接受“稀缺货币”条款，该条款旨在对主要债权国提出要求），是布雷顿森林会议取得成功的关键。凯恩斯和怀特在两

年半的合作过程中，对最初的提案作出许多修订，这些修订不仅仅使这两个国家能够彼此达成一致，而且使这一设计能够受到更多国家青睐。由于认真制定了切实可行的计划以及两个主要国家强有力的领导，参与国对协议条款毫无异议地达成一致。条款的合理性来自于包容性的程序和受到重大危机刺激做出类似行动的政治意愿。

布雷顿森林的设计者希望创建三个多边组织，而不是两个。拟议中的国际贸易组织被由于政治分歧过大，因此关于该组织的决定被推迟到战后作出，而这几乎造成了致命的影响。作为一个低效方案，1948年一些国家成立了影响力稍逊的关税和贸易总协定，而直到1994年才成立世界贸易组织。

固定汇率的终结，1971—1973年

20世纪60年代汇率面临巨大压力。1971年，美国官方结束美元与黄金的可兑换，很显然在这种背景下，各国需要新的货币秩序。IMF总裁Pierre-Paul Schweitzer主导提出了调整关键货币汇率的方案，其中包括使美元贬值。主要工业国就如何应对产生意见分歧，而发展中国家则被排除在讨论之外。1971年12月，在华盛顿史密森研究会召开的会议上，由10个工业国组成的十国集团（G10）（比利时、加拿大、法国、德国、意大利、日本、荷兰、瑞典、英国和美国）主导达成协议，同意对汇率进行调整。但该协议很快面临压力，其主导权重新转移至IMF。尽管G10无法制定出自己的解决方案，但它同意成立二十国委员会（C20）。这是一个部长级咨询机构，代表20个国家IMF执行委员会的支持者。



1971年，十国集团代表在讨论美元危机。

C20拥有已存在制度框架和秘书处的优势，并得到工业化和发展中国家的政治支持，但其缺少恢复支付系统稳定性的可行计划。法国和美国对汇率稳定性持有不同态度——前者希望回归固定平价，后者希望由市场决定汇率，以致于分歧太大而无法达成共识。两年以后，稳定汇率的目标被放弃，改为委托由IMF通过双边和多边的监管，对以前被认为是稳定的系统实行严格监督。委托管理权最终在1978年被写入第二次修订的IMF协议条款。

20世纪70年代的石油价格冲击

美国国务卿亨利·基辛格呼吁签署一个新的大西洋宪章，以协调工业国应对1973—1974年石油价格冲击。IMF、经济合作和发展组织（OECD），以及当时主要的富裕的工业经济体，通过制定成立金融便利以循环利用石油出口国剩余资金的建议作出回应。OECD计划成立一个金融支持基金，将从石油输出国所借的款项贷给OECD成员国。由于得到美国和主要欧洲国家强有力的支持，OECD迅速协商建立支持基金的条约。但在OECD这一金融组织最后起草组建之前，IMF就成立了石油信贷，将从石油出口国和富裕国家所借款项按照较低限制性条件贷给石油进口国（包括工业国和发展中国家）。对OECD建议的政治支持随即消失，而这一条约再也未能签署。

20世纪80年代呼唤新的布雷顿森林体系

1978年第二次修正案生效前，汇率体系已变得不稳定，并在随后几年其动荡进一步加剧。1982—1985年，来自法国、美国和其他国家的高级金融官员屡次呼吁建立一个“新布雷顿森林”体系，但没有任何国家曾经公开并清晰地提出类似会议的目标，或制定关于消除10年前存在缺陷的路线图。尽管得到法国总统弗朗索瓦·密特朗和美国财政部长詹姆斯·贝克等高层的支持，但该建议从未付诸实施。相反，五国集团（G5）（法国、德国、日本、英国和美国）已很大程度上取代G10作为工业国主要的筹划指导委员会，在1985年至1987年期间暂停持续五年的美元贬值中发挥了自已的作用，并寻求在新一轮平衡中稳定汇率。

近期改革

1998年，美国国会倡议召集国际金融机构咨询委员会，建议IMF停止较长期贷款并将对重债穷国的债

务一笔勾销。这些重债穷国正在实施得到世界银行认可的有效发展战略。这些建议引发了公开的讨论——最为重要的是在G7（G5加上意大利和加拿大）和国际货币和金融委员会、IMF政策制定咨询机构以及C20后继机构的讨论。这些讨论最终导致2005年实施多边债务减免倡议和IMF政策支持手段。

我们能够从中学到什么

过去一个世纪，国际金融体制随着各个时期环境的变化而发展。正式会议偶尔会成为这一发展过程中的重要部分。然而，在大多数情况下，制度对世界经济的变化调适源于工业国集团内部讨论和主动行动之间的相互影响。当问题被明确认定而且主要国家认可所需采取的解决方案时，在这些工业国集团的内部商讨通常会为改革提供必要的领导力。在大部分成功的努力中，领导力来自愿意包容、倾听和吸纳更大范围的外部参与者观点的较小的内部集团。

对国际金融体制每一次重大的调整尝试都是为应对危机。这些尝试即使获得成功，也只是部分成功。这一观察结果得出更为广泛但相互关联的三个关于金融和其他领域改革尝试的教训。

- 一些重要的目标不可避免地搁置，如布雷顿森林会议中的贸易组织和20世纪70年代关于汇率的系统规则。即使最好的“新布雷顿森林”体系也将只能解决少数问题。不管被搁置目标是什么，都不可能下一代实现——至少要等到下一次重大危机时才可能实现。

- 金融危机通常发生在其他可能更为严重、更引人注意的危机出现时。去年，世界经济遭遇了一系列问题，包括金融危机、粮食、能源和其他基本商品价格的大范围波动。长期来看，气候变化和许多发展中国家持续的极度贫困化正在使危机进一步迫近。如果关于国际金融法案的修改占据当前的议程，我们可能会失去寻找处理其他问题更好的解决方案的机会，或许一延误就是很多年。

- 决定哪些国家参与商讨，对何种问题需要完成、何种问题需要搁置，具有重大影响。只有金融市场的主要参与者——工业和新兴市场国家能够为金融体系制定出新的规则。但是，这些国家本身不能为商品贸易制定新规则，也不能独自应对气候变化或极端贫困。下一次布雷顿森林会议所包含的参与者越多，其成果就将越可能长远地造福于人类。

James M. Boughton 是IMF历史学家。