

金融体系中的机制复合体与 国际金融治理*

张中元

内容提要：文章使用机制复合体来描述双边、区域和全球金融治理机制的组合。机制复合体可能会导致全球金融治理机制的碎片化，带来治理机制转移、出现“选择法院”以及对规则选择性的执行和解释，并在各治理机制之间造成低效竞争；机制复合体也可能提供了加强合作和提高效率的机会，个体机制通过机制间学习、说服和信息交流等互动过程促进了合作。考虑到机制复合体中多层治理机制之间核心规范的差异性与个体机制的策略选择两个维度，以及两者之间的相互作用对国际金融治理机制有效性的影响，文章提出了机制复合体的四种类型：良性协同、功能性竞争、建设性合作和恶性破坏，并通过案例说明不同类型的治理机制重叠的后果。案例分析表明，不同领域的金融治理机制间相互作用的范围、性质、层级等要素存在很大差异，其演进规律也不相同。尽管我们希望合理化和简化日益复杂的国际金融架构，但金融机制复合体中的多层安排具有战略和政治动机，因而加强全球安排和治理机制的努力，不太可能扭转金融治理多边化和区域化的趋势。因此，推动机制复合体内各个体机制的协调，并促使其朝着减少分歧、增加互动的方向发展，是提高机制复合体治理有效性的关键。

关键词：金融体系 机制复合体 核心规范 策略选择 国际金融治理
作者简介：张中元，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员

自 20 世纪 90 年代末以来，区域性金融机构的数量显著增加，规模不断扩大，业务内容更加宽泛。由于各种组织、协议、倡议的大幅增加，全球治理机制变得越来越密集，各个机制之间的重叠、交叉和互动也越来越多，有

* 感谢《当代亚太》匿名评审专家认真、细致、专业的意见和建议，当然，文责自负。

《当代亚太》2020 年第 3 期，第 119~140 页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

学者将这一现象表述为机制复合体 (regime complex)。^① 随着区域治理机制数量的增长, 全球、区域、双边金融治理机构也变得更加分散和多层次, 不满现行治理机制的参与者可能会通过寻求创建自己主导的机构或组织, 以挑战现有机制的规则和实践。一些学者倾向于用制度过剩、制度重叠、机制复合体等概念来描述地区内各种制度竞相出现的现象, 导致了关于所谓“竞争性多边主义” (contested multilateralism) 的讨论。^② 一些研究认为, 建立替代性区域金融治理机制会导致全球金融治理机制的碎片化, 治理机制的碎片化使得国际治理活动重叠的领域增加, 也使得行为主体预期的“焦点”扩散。^③

全球、区域、双边和国家安排混合在一起的多层治理机制, 往往被描述为全球治理机制的缺陷, 由于重叠机制的成员之间缺乏承诺, 在利益和意识形态上的分歧日益扩大, 而且最近的发展趋势越来越倾向于从基于规则的治理机制, 转向更加非正式的基于网络的治理机制。^④ 机制复合体中持续存在的差异使得行为体对规则和规范的理解不同, 成员可以利用多个金融治理机制中的法律、制度碎片化和规则模糊性, 对其承诺进行选择性的解释和执行,^⑤ 导致出现“选择法院” (forum shopping) 现象。多层治理机制还可能会带来治理机制转移 (regime shifting),^⑥ 导致参与者在平行机制中创建相互矛盾的规则或“反治理机制规范”, 以挑战既定的机制管理框架。选择法院、治理机制转移以及对规则选择性的执行和解释, 制约了多层治理机制的有效性, 并在各治理机制之间造成低效竞争。^⑦

国际金融治理机制领域存在广泛的重叠, 使得国际关系学者认识到, 关

① 刘畅:《国际社会自发性协调与机制复合体研究——以可持续发展标准领域的机制为例》, 载《国际关系研究》2019年第6期, 第44~70页。

② 贺凯:《亚太地区的制度制衡与竞争性多边主义》, 载《世界经济与政治》2018年第12期, 第60~83页。

③ Karen J. Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity”, *Perspectives on Politics*, Vol 7, No 1, 2009, pp 13-24.

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

⑤ Thomas Gehring and Benjamin Faude, “The Dynamics of Regime Complexes: Microfoundations and Systemic Effects”, *Global Governance*, Vol 19, No 1, 2013, pp 119-130.

⑥ Laurence R. Helfer, “Regime Shifting in the International Intellectual Property System”, *Perspectives on Politics*, Vol 7, No 1, 2009, pp 39-44.

⑦ Karen J. Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity”, pp 13-24.

于各种国际金融治理机制是“独立的”的这一假设存在严重不足。从积极的一面来看，机制复合体在一定程度上拓展了各类行为主体参与的机会和渠道；但另一方面，机制复合体中的“聚合”（conglomerate）机制往往会出现法律上的一致，重叠的规则之间也没有明确的协调，各种层级金融治理机制之间可能相互排斥，会为成员创造套利机会，^① 导致其遵守国际条约的“义务感”下降，进而会阻碍成员间的合作。从这个意义上说，日益复杂的治理机制对全球金融治理规则和实践带来了挑战，甚至成为导致区域合作整体效用受损的一个因素。^②

本文使用机制复合体来描述双边、区域和全球金融治理机制的组合，机制复合体是两个或多个组织机构的集合，它们在成员资格和监管范围上存在重叠，并且在规范性和操作性因素上相互作用。本文研究认为，机制复合体对合作有效性的影响不仅取决于机制复合体中个体治理机制之间在规则、治理领域上的差异，而且还取决于机制复合体中个体治理机制成员的策略选择。如果机制复合体中个体治理机制成员倾向于推动新旧金融治理机制的合作，且个体治理机制的规则、实践领域具有一定兼容性或“补充性”，其功能重叠反而有可能产生治理机制之间的分工合作，并促进机制彼此之间的适应性，进而实现预期的治理目标。

一、国际金融治理中的机制复合体

随着全球治理的不断深入，围绕各个问题领域形成的机构和制度也越来越复杂，这一现象被概括为机制复合体。机制复合体内既有以国家和政府为主导的正式制度，也存在着由非政府组织发起的自下而上的临时安排。卡尔·罗斯特兰（Kal Raustiala）和戴维·维克多（David Victor）将机制复合体定义为“管理特定问题领域的一系列部分重叠和非等级制度”，“机制复合体由一些基本机构、机构之间的横向结构，以及共同的问题领域组成”。^③ 随

^① C. Randall Henning, “Avoiding Fragmentation of Global Financial Governance”, *Global Policy*, Vol 8, No 1, 2017, pp 101-106.

^② Laura Gómez-Mera, “International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas”, *Global Governance*, Vol 21, No 1, 2015, pp 19-42.

^③ Kal Raustiala and David Victor, “The Regime Complex for Plant Genetic Resources”, *International Organization*, Vol 58, No 2, 2004, pp 277-309.

后,越来越多的研究对机制复杂化的成因、类型、过程与后果进行了深入分析。凯伦·J. 奥尔特 (Karen J. Alter) 和索菲·梅尼尔 (Sophie Meunier) 将机制复合体定义为“存在嵌套的、部分重叠的、平行的、不按等级顺序排列的国际制度”。^① 阿曼丁·奥西尼 (Amandine Orsini)、让-弗里德里克·莫林 (Jean-Frédéric Morin) 和奥兰·杨 (Oran Young) 则将机制复合体定义为“三个或三个以上与共同主题相关的国际体制的网络,其成员存在重叠,能够产生实质性、规范性或操作性的相互作用”。^② 从以上定义可以看出,机制复合体不同于个体机制,它在功能上是覆盖国际机制的系统,通常不是由明确界定的成员建立的,也不构成制定集体决策和塑造普遍接受规范的组织机构。

早期研究关注更多的是识别和解释不同治理机制之间的联系模式,^③ 最近的研究开始考虑复杂性治理机制是如何影响国际合作和全球治理的因果机制的,其目标是揭示日益复杂的区域治理机制与全球治理机制重叠的后果,解释治理机制复杂性如何影响合作的有效性。在阐述机制复合体影响全球治理模式和动态的不同因果机制方面,一些研究侧重于系统层面,强调治理机制之间的溢出和功能重叠,关注多个治理机制之间复杂互动的总体模式。研究认为,机制复合体并不仅仅是反映了构成它的所有个体机制的总和,而更像一个生态系统,可以通过对构成它的基本个体机制的运作来影响全球治理。^④ 凯伦·J. 奥尔特和索菲·梅尼尔在讨论机制复合体对不同问题领域国际合作的影响时发现,机制复合体通过不同途径影响了国家和非国家参与者的决策策略和选择,从而影响了国际合作的结果。^⑤ 阿曼丁·奥西尼、让-弗里德里克·莫林和奥兰·杨讨论了机制复合体对合作前景和有效全球治理的系统性影响,其研究发现,分散的系统在管理和解决跨国问题上往往不如

^① Karen J. Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity”, pp. 13-24.

^② Amandine Orsini, Jean-Frédéric Morin and Oran Young, “Regime Complexes: A buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance?”, *Global Governance*, Vol 19, No 1, 2013, pp. 27-39.

^③ Laura Gómez-Mera, “Regime Complexity and Global Governance: The Case of Trafficking in Persons”, *European Journal of International Relations*, Vol 22, No 3, 2016, pp. 566-595.

^④ Thomas Gehring and Benjamin Faude, “The Dynamics of Regime Complexes: Microfoundations and Systemic Effects”, pp. 119-130.

^⑤ Karen J. Alter and Sophie Meunier, “The Politics of International Regime Complexity”, pp. 13-24.

集中的系统成功有效。^①

而另一些研究则侧重于治理机制的动态，用以检验一个治理机制是如何以及在何种条件下影响另一治理机制的发展和绩效的。当一个治理机制中组织机构的运作，通过共同活动直接影响另一个治理机制中组织机构的绩效时，两个（或更多）组织机构之间会出现溢出效应或“功能联系”（functional linkages）；当“一个问题领域的合作破坏（促进）另一个问题领域目标的追求”时，会产生负向（正向）溢出效应。^② 托马斯·格里林（Thomas Gehring）和塞巴斯蒂安·奥伯苏尔（Sebastian Oberthür）对国际机制体系内特定类型的机制互动对治理的影响提出假设，研究国际机制是如何对彼此的发展和效力施加因果影响的，并提出四种因果机制，以解释一个机制影响另一个机制的途径。他们认为，机制间的互动依赖于知识的转让、在机制下做出的承诺、机制的行为效应以及所涉机制最终治理目标的功能联系。^③

由于机制复合体缺少明确的等级制度，机制复合体中的个体机制和行为主体围绕既定问题形成了一系列隐含或明确的原则、规范、准则和决策程序，它们往往也在原则、规范、原则或程序方面存在一定的差异，这种差异使得机制复合体的各要素之间的关系可能存在冲突。如果机制复合体中的个体机制分别采用相互矛盾的规则，这种分歧可能会破坏合作。劳拉·戈麦斯-梅拉（Laura Gómez-Mera）提供的经验证据表明，机制复合体通过三个渠道削弱了区域合作的有效性：一是机制复合体导致了法律规则的碎片化和监管模糊性，增加了合规和实施技术的成本；二是机制复合体允许各成员采取机会主义行动——有选择地执行规则，导致了成员跨机制的战略选择，一般实力强大的参与者往往更善于利用这些机会，因而机制复合体加剧了权力的不对称；三是平行和重叠的治理机制破坏了区域合作的一致性和凝聚力，

^① Amandine Orsini, Jean-Frédéric Morin and Oran Young, “Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance?”, pp. 27-39.

^② Tana Johnson and Johannes Urpelainen, “A Strategic Theory of Regime Integration and Separation”, *International Organization*, Vol. 66, No. 4, 2012, pp. 645-677.

^③ Thomas Gehring and Sebastian Oberthür, “The Causal Mechanisms of Interaction between International Institutions”, *European Journal of International Relations*, Vol. 15, No. 1, 2009, pp. 125-156.

从而加剧了区域内的分裂和利益分歧。^①

在实践中，一些大国主导建立的大型国际组织（如布雷顿森林机构），它们长期垄断知识、话语和资源，享有不受挑战的权威。机制复合体可能增加大国或者主导行为体的优势地位，使其能够更多利用机制来推进自身利益的额外动机，以更好地影响议程设置，强化自身的谈判地位。近年来，随着新兴经济体的崛起，在一些议题领域开始出现多个治理者提出多个治理方案。虽然这些方案之间在理念和方法上存在差异，但新兴经济体成立新的治理机制并不意味着其在发展替代性机制，一些创新是其根据自身利益和理念而采取的无针对性的治理行为，即这些治理行为虽然客观上冲击了传统的权威性治理者，但这并不是这些竞争性治理者的本意。^② 特别是随着现有国际治理机制的活动领域不断扩大，个体机制之间的治理活动存在重叠，但这种扩张往往是对准则、规范、政策需求的变化做出的反应，并不是刻意制造机制之间的冲突。而且由功能需求引起的职能重叠还可能会促进机构之间的分工合作和治理机制的相互适应，最终实现预期的机制间互补。^③

机制复合体中的个体机制往往关注一些特定的领域，并且可能在不同的机制复合体内发挥不同的作用，因此，治理制度碎片化并不必然意味着全球治理失灵，参与者决定其在机制复合体中重叠领域的执行行为，不是根据其在单一个体机制下达成的承诺，而是根据整个机制复合体中所遵循的全部相关规定和义务。考虑到在机制复合体中的多个机制可能提供了加强合作和提高效率的机会，属于多个治理机制的成员也可能有兴趣维护复杂治理机制的集体目标、集体产品和治理秩序，并在各治理机制之间进行分工，实现“协同合作”。成员也可以利用治理机制的重叠来交换信息、创建和重新定义问题、传播规范，寻求对治理机制适应与磨合的解决方案，这些合作战略可能抵消治理机制重叠的负向溢出和治理机制之间非合作行为的后果。因此，机制复合体不

^① Laura Gómez-Mera, “International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas”, pp. 19-42.

^② 余博闻：《治理竞争与国际组织变革——理解世界银行的政策创新》，载《世界经济与政治》2018年第6期，第78~107页。

^③ Thomas Gehring and Benjamin Faude, “A Theory of Emerging Order within Institutional Complexes: How Competition among Regulatory International Institutions Leads to Institutional Adaptation and Division of Labor”, *The Review of International Organizations*, Vol. 9, No. 4, 2014, pp. 471-498.

仅塑造了机制内成员的行为，而且对治理机制的稳定性和有效性也产生了更大的影响，不应简单地将创建更多的治理机制完全归结为消极的影响。^①

全球治理从本质上是一个由多元行为体提供不同方案的竞争性平台，一些有针对性的制度创制行动带来了治理竞争，其初始目的可能来自国际政治行为体获取权力，但导致治理机制碎片化更多的原因可能与政策领域功能差异及其复杂性相关，而不仅仅是一个强大的参与者对现有治理的机制不满。竞争不一定会造成机制复合体中个体机制之间的持久不相容，实际上，有些区域治理机制的能力非常有限，需要全球治理机制对其提供帮助。在机制复合体中，个体机制之间存在持久紧张的同时，也存在着大量的协同作用和相互适应。不同的治理机制在不同领域具有相对的比较优势，例如，区域治理机制能够提供区域的专业知识，全球治理机制具有丰富的治理经验和实践，对全球治理机制这一公共产品的需求足以使两者共存。^② 复杂性治理机制对全球治理的影响，取决于不同的治理机制之间是否具有一定的兼容性，以及参与者如何权衡监管套利的激励措施。因此，机制复合体有可能在构成它的基本个体机制和实质性规则之间建立某种秩序，从而稳定机制复合体中各个个体机制之间的互动模式，降低竞争压力。

二、机制复合体的类型

早期关于机制互动的研究提供了将不同类型机制联系进行分类的方法，例如，维诺德·阿加瓦尔（Vinod Aggarwal）按照新治理机制与现有治理机制协调方式的不同，将机制复合体中的安排区分为嵌套型（nested）和水平型（horizontal），嵌套型安排涉及某种类型的层次排序，而水平型机制处理相关活动，但不遵循层次排序。^③ 奥兰·杨则区分了四种类型的机制联系：嵌入型

^① Thomas Gehring and Benjamin Faude, "A Theory of Emerging Order within Institutional Complexes: How Competition among Regulatory International Institutions Leads to Institutional Adaptation and Division of Labor", pp. 471-498.

^② Raj M. Desai and James Raymond Vreeland, "Global Governance in a Multipolar World: The Case for Regional Monetary Funds", *International Studies Review*, Vol 13, No 1, 2011, pp. 109-121.

^③ Vinod Aggarwal, *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting*, Ithaca: Cornell University Press, 1998.

(embedded)、嵌套型、集群型 (clustered) 和重叠型 (overlapping) 机制联系。^① 鉴于现实中全球治理议题的复杂性, 如果分类中忽视了合作过程中各个体机制的策略选择, 则无法识别各个体机制的主动性和被动性参与之间所存在的重要区别。^② 一些研究表明, 真正影响机制复合体性质的不是其规模, 而是各个机制之间的互动是冲突的还是协调的。刘宏松和林海文认为, 国际机制间合作需要满足能力互补和目标相容两个条件, 在能力互补的两个国际机制之间需要达成目标相容才能实现合作, 但这一过程受到政治机会和目标机制的决策程序影响。国际机制间互动分为竞争和合作两种类型, 国际机制均有确立自身在特定领域中心地位的动力, 这导致国际机制间的竞争; 但除国际机制间竞争外, 国际机制间也存在合作的可能, 机制之间通过信息、专业知识等方面建立合作关系, 进而实现治理目标。^③

本文在考虑机制复合体中核心规范在各个体机制之间相融合程度的基础上, 还同时考虑个体机制的策略选择, 将核心规范和策略选择作为机制复合体中重叠领域影响国际金融治理有效性的渠道 (见图 1)。从个体机制遵循的核心规范来看, 机制复合体中个体机制倾向于形成自己的政策规则偏好, 机制复合体中的机制重叠可能会激励个体机制争夺治理领域的主导权, 从而带来竞争和自利行为, 使得彼此之间在制定核心规范上存在冲突。但有时, 机制复合体中虽然存在多元治理机制, 但这些治理机制所提供的治理方案却共享核心理念、规范和方法, 则冲突和竞争在这些多元治理机制和核心规范之间并存; 如果多元治理机制只是对最优治理路径存在不同理解, 它们的活动并不以影响其他机制的活动为目标, 也不是独立设计可操作的治理方案, 则不存在策略上的竞争。总之, 个体机制利用重叠的治理机制来促进其规范性议程, 提出制定补充治理机制的规则, 或者提高对一治理机制所解决特定跨国问题的认识, 以及利用准则重叠来加强和/或重新解释现有准则, 以加强核心准则的一致性, 此时多元治理机制实际上处于松散的“实践共同体”

^① Oran Young, “Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives”, *Global Governance*, Vol 2, No 1, 1996, pp 1-24.

^② 李昕蕾:《治理嵌构: 全球气候治理机制复合体的演进逻辑》, 载《欧洲研究》2018年第2期, 第91~116页。

^③ 刘宏松、林海文:《反恐融资领域的国际机制间合作——政治机会与决策程序的视角》, 载《世界经济与政治》2019年第9期, 第107~131页。

之中。^①

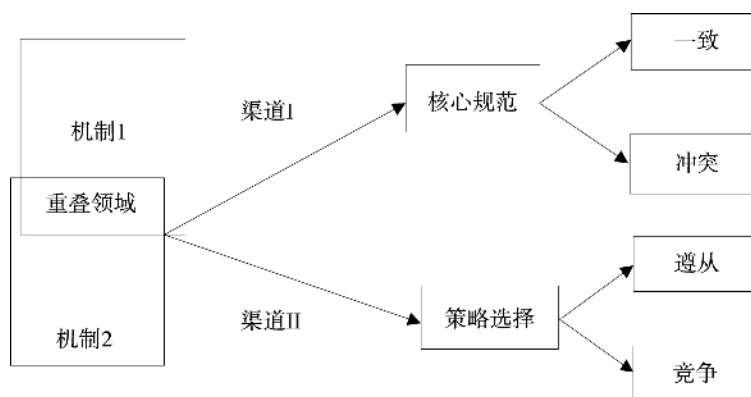


图1 机制复合体中重叠领域对国际金融治理有效性的影响渠道

资料来源：作者自制

从机制复合体中个体机制的策略选择来看，机制复合体中个体治理机制在管辖权冲突时面临着权衡，遵从另一个治理机制有助于减少重复和机制套利机会，但它也要求成员放弃自己制定规则的机会。如果个体机制的行动选择是策略竞争，则表明竞争主体力求通过自主提供治理方案，并经由该方案的有效实施来获得权威。如果个体机制通过制度遵从（deference），^② 则可能将制定准则的努力集中在不同的子问题上，因此可以缓解机制之间的规则冲突，并促进机制复合体内的分工，实现机制之间的相互协调。机制遵从对机制复合体中各个体机制具有重新分配权威的潜力，在预先没有明确权威结构的情况下，机制遵从可能会导致权威从一个体机制转移到另一个体机制。

泰勒·普拉特（Tyler Pratt）列举了两种机制遵从模式：一是“功能效率”模式，机制复合体内各个体机制在专业知识、决策结构和法律权威方面存在差异，各成员可以利用机制的互补性，以克服全球治理的缺陷，最大限度地提高合作收益。二是“成员权力”模式，机制遵从会影响机制复合体中

^① 余博闻：《治理竞争与国际组织变革——理解世界银行的政策创新》，第78~107页。

^② 制度遵从是在同一政策领域运作的个体机制接受另一个体机制制定的规则和行使权力，这使得个体机制之间能够避免采用相互冲突的规则，并通过分工来获取效率收益。参见 Tyler Pratt, “Deference and Hierarchy in International Regime Complexes”, *International Organization*, Vol. 72, No. 3, 2018, pp. 561-590.

对个体机制权力的分配，当一个个体机制成员遵从另一个个体机制时，管理权往往从该个体机制转移到另一个个体机制。当机制遵从不对称时，机制复合体内某些个体机制会扩展其管辖权，而其他个体机制则会放弃一部分管辖权。^① 因此，机制遵从有助于构建机制复合体内各个个体机制之间的权威等级，在某些情况下，机制复合体内个体机制成员的成功协调能够最终减少或消除机制复合体内治理领域的重叠。

本文利用有关治理机制互动和治理机制复杂性的研究，将机制复合体分类，该分类考虑了机制复合体中多层治理机制之间核心规范的差异性与个体机制的策略选择两个维度，以及两者之间的相互作用对国际治理机制有效性带来的影响。本文将“有效性”理解为个体机制有能力：（1）减少或解决具体问题；（2）影响个体机制的行为和政策选择。^② 因此，本文关注在机制复合体中，治理机制重叠在多大程度上加强或破坏了解决问题和合作行为的努力。下面考察四种假设场景（见表 1）。

表 1 机制复合体的分类

		个体机制的策略选择	
		遵从	竞争
核心准则	一致	（I）良性协同	（II）功能性竞争
	冲突	（III）建设性合作	（IV）（潜在的）恶性破坏

资料来源：作者自制

一是良性协同（virtuous synergistic）：在第一单元中，机制复合体中两个或多个重叠个体机制通过制度遵从进行机制之间的相互协调，而且个体机制所制定遵循的核心规范是一致的。当这些合作策略具有积极影响合作的有效性时，机制复合体中的个体机制之间开启了治理的良性循环。

二是功能性竞争（functional competition）：在第二单元中，虽然机制复合体各个个体机制所制定遵循的核心规范是一致的，但一个个体治理机制利用治理机制重叠破坏遵守规范或采取歧视性准则的方式，以加剧个体治理机制之间的冲突为代价来提高自己的收益，从而降低机制复合体中个体治理机制之

^① Tyler Pratt, “Deference and Hierarchy in International Regime Complexes”, pp. 561-590.

^② Marc A. Levy, Oran R. Young and Michael Zürn, “The Study of International Regimes”, *European Journal of International Relations*, Vol 1, No 3, 1995, pp. 267-330.

间合作的有效性。这种非合作的策略选择还可能包括使用“选择法院”、治理机制转移、选择性执行法律承诺，或制定与现有规则冲突和/或竞争的规则，因此，在该单元中的机制合作远不如在第一单元中有效。

三是建设性合作（constructive cooperation）：在第三单元中，机制复合体中各个体治理机制所制定需要遵循的核心规范存在冲突，但各个体治理机制也可以利用机制重叠提供的机会，推动更广泛的需要遵守的规范、准则和战略合作。这些战略合作反映了各个体治理机制的规范偏好，各治理机制之间相互影响的总体效果取决于核心规范冲突的程度与策略选择之间的平衡。如果合作抵消了不利的核心规范冲突效应，则能够提高机制治理的有效性。

四是恶性破坏（disruptive detriment）：在第四单元中，机制复合体中各个体治理机制所制定需要遵循的核心规范不仅存在冲突，而且个体治理机制中成员的行为是机会主义的，其利用机会规避对自己不利的义务，这削弱了机制促进合作和解决跨国问题的能力，甚至损坏、颠覆另一个体治理机制的规范、秩序，从而使治理陷入一种完全的松散无序性状态。

三、案例讨论：机制复合体中的国际金融治理

（一）良性循环：新开发银行、亚洲基础设施投资银行与世界银行、亚洲开发银行

第二次世界大战结束时，建立国际复兴开发银行（the International Bank of Reconstruction and Development, IBRD）是为了帮助战后的欧洲重建。后来国际复兴开发银行将重点转向发展中国家，为它们的经济和社会发展提供资金支持和专业咨询。到20世纪50年代中期至70年代中期，许多地区开始成立区域性多边开发银行（Multilateral Development Banks, MDB），如美洲开发银行（the Inter-American Development Bank, IDB, 1959年成立）、非洲开发银行（the African Development Bank, AfDB, 1964年成立）、亚洲开发银行（the Asian Development Bank, ADB, 1966年成立，简称“亚行”）等，1991年成立的欧洲复兴开发银行（the European Bank of Reconstruction and Development, EBRD）则是为了促进东欧等转型经济体的市场经济和欧洲的扩张。这些开发性银行在治理和运营方面与国际复兴开发银行非常相似。具体到运营业务上，大多数区域开发银行的组织和管理方式与世界银行（WB）类似，几十

年来，世界银行和其他区域开发机构经常在发展战略和项目上进行合作，不同的多边开发银行之间没有严重的准则和规范冲突。

2014年和2015年分别成立的新开发银行（the New Development Bank, NDB，又称“金砖银行”）和亚洲基础设施投资银行（the Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB，简称“亚投行”）则是组建国际金融组织的最新一次浪潮。新开发银行和亚投行与传统多边开发银行最大的不同是，其由新兴经济体领导，特别是中国在其中发挥着突出的作用。^①从准则设计来看，亚投行、新开发银行与世界银行和其他大多数MDB的准则相似，在促进经济发展方面确定了自己的目标；亚投行、新开发银行章程的结构和内容与世行类似，贷款规则和惯例被编入附则、议事规则和类似的正式文件；它们对所有经济体开放，并且没有指定独占条件，^②新开发银行对联合国所有成员国开放，亚投行接受世界银行和亚行成员；新开发银行在环境和社会风险管理方面制定了自己的要求，包括保护少数群体和弱势群体；尽管亚投行与世界银行环境与社会标准有差异，但其目标具有一致性——贷款人与借款人必须遵循可持续发展原则，亚投行、新开发银行在很大程度上模仿了世界银行的治理特征。^③

从策略选择来看，世界银行、亚洲开发银行与亚投行、新开发银行之间还均签署了备忘录（MOU），备忘录中确定了各自共同关心的领域之间的共同点，明确了合作的目标和方式，这些规定包括，在体制建设和决策的各个领域交流信息和知识、共同项目融资、交换工作人员和定期举行高级别磋商等。关于共同融资的规定强调，各项目必须符合银行合作的标准，这种合作为世界银行提供了一项工具以协调亚投行、新开发银行的贷款和条件。^④表2列出了亚投行、新开发银行与世界银行、亚洲开发银行在六项潜在合作

^① Hongying Wang, “New Multilateral Development Banks: Opportunities and Challenges for Global Governance”, *Global Policy*, Vol 8, No 1, 2017, pp 113-118.

^② Christodoulos Kaoutzanis, Paul Poast and Johannes Urpelainen, “Not Letting ‘Bad Apples’ Spoil the Bunch: Democratization and Strict International Organization Accession Rules”, *Review of International Organizations*, Vol 11, No 4, 2016, pp 399-418.

^③ Amitav Acharya, “After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order”, *Ethics & International Affairs*, Vol 31, No 3, 2017, pp 271-285.

^④ Eugénia C. Heldt and Henning Schmidtke, “Explaining Coherence in International Regime Complexes: How the World Bank Shapes the Field of Multilateral Development Finance”, *Review of International Political Economy*, Vol 26, No 6, 2019, pp 1160-1186.

领域的合作情况。其中世界银行与亚洲开发银行在谅解备忘录中列示的六个领域中,^① 只有“运营程序和实践”这一项没有包括在表 2 所总结的四个谅解备忘录中, 其他领域均包括在其中。功能上的互补性是开发性银行合作的基础, 而亚投行、新开发银行与世界银行、亚行在亚洲地区涵盖了許多开展共同业务的领域和国家(地区), 可以预期它们之间的功能合作最终将覆盖所有六个领域。^②

表 2 亚投行、新开发银行与世界银行、亚洲开发银行在六项潜在合作领域的合作情况

领域	WB-AIIB	WB-NDB	ADB-AIIB	ADB-NDB
互派代表人员和/或借调工作人员	—	Y	Y	Y
咨询	Y	Y	Y	Y
共享知识和信息	Y	Y	Y	Y
运营程序和实践	—	—	—	—
特定国家、特定行业以及企业运营	—	Y	Y	Y
融资/合作融资安排	Y	Y	Y	Y

说明: Y 表示谅解备忘录中包括了该合作领域, “—”表示没有包括该合作领域

资料来源: 作者根据亚投行与世界银行网站相关资料整理得出。参见 *Co-Financing Framework Agreement between Asian Infrastructure Investment Bank and International Bank for Reconstruction and Development and International Development Association*, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/04/13/world-bank-and-aiib-sign-first-co-financing-framework-agreement>; *Memorandum of Understanding between International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association, International Finance Corporation, Multilateral Investment Guarantee Agency and New Development Bank*; *Memorandum of Understanding for Strengthening cooperation between Asian Development Bank and Asian Infrastructure Investment Bank*; *Memorandum of Understanding between Asian Development Bank and New Development Bank on General Co-operation*, <https://www.aiib.org/en/about-aiib/who-we-are/partnership/index.html>

签署备忘录表明, 亚投行、新开发银行与世界银行、亚行都已意识到彼

^① 2001 年世界银行和亚洲开发银行签署谅解备忘录, 确定了六项潜在合作领域: 互派代表人员和/或借调工作人员 (mutual representation and/or staff secondment)、咨询 (consultation)、共享知识和信息 (knowledge and information sharing)、运营程序和实践 (operational procedures and practices)、特定国家、特定行业以及企业运营 (country specific, sector specific and firm-wise operation)、融资/合作融资安排 (funding/co-financing arrangement)。

^② Pradumna B. Rana and Ramon Pacheco Pardo, “Rise of Complementarity between Global and Regional Financial Institutions: Perspectives from Asia”, *Global Policy*, Vol 9, No 2, 2018, pp. 231-243.

此在功能上的互补性和合作的潜力，到目前为止，新开发银行和亚投行与传统的多边开发银行合作进展良好。为了避免社会和环境治理方面的“逐底竞争”，世界银行、亚行与新开发银行、亚投行结成合作伙伴，他们之间的合作可以确保其保障措施适用于合作项目，甚至共同商定出一套适合新时期多边开发银行运营中遵守的共同标准。亚投行和新开发银行在成立几年后，已经迅速适应了这种体制，特别是在知识和信息共享方面的合作，亚投行和新开发银行得益于世界银行和亚行同行的专业知识和经验，进而有助于解决透明度、治理、问责制、债务可持续性和环境标准等问题。因此，亚投行、新开发银行的制度设计和行为并未对布雷顿森林体系构成挑战。^①

（二）功能性竞争：美元互换体系与人民币互换体系

2008 年全球金融危机爆发以来，国际货币互换进入快速发展阶段，其中最富有代表性的包括以美联储为中心的双边美元互换体系，以及中国人民银行与其他国家央行签署的双边本币互换协议。^② 2008 年全球金融危机爆发后，联邦公开市场委员会（FOMC）于 2007 年 12 月宣布，与欧洲央行和瑞士国家银行的美元流动性互换额度，向海外市场提供美元流动性。然后又陆续与其他国家央行签署双边美元互换协议，截至 2008 年 10 月 29 日，美联储签署的货币互换协议扩展至 14 个国家的中央银行。^③ 2010 年 5 月，FOMC 宣布，为应对短期美元融资市场再度出现的紧张局面，批准与加拿大银行、英国银行、欧洲央行、日本银行和瑞士国家银行的美元流动性互换额度。2013 年 10 月，美联储和这些央行宣布将临时流动性互换安排（包括美元流动性互换额度）将转为长期安排。^④ 原来只是短期应对危机手段的中央银行货币互换在金融危机频繁爆发和市场不断动荡的冲击之下变成了常设的机制，而且没有限额，也没有具体使用限制和规则，中央银行货币互换提供临

^① Miles Kahler, “The Global Economic Multilaterals: Will Eighty Years be Enough?”, *Global Governance*, Vol 22, No 1, 2016, pp 1-9.

^② 张明：《全球货币互换：现状、功能及国际货币体系改革的潜在方向》，载《国际经济评论》2012 年第 6 期，第 65~88 页。

^③ 这些银行包括：澳大利亚储备银行、巴西中央银行、加拿大银行、丹麦国家银行、英格兰银行、欧洲中央银行、日本银行、韩国银行、墨西哥银行、新西兰储备银行、挪威银行、新加坡金融管理局、瑞典央行和瑞士国家银行。

^④ “Dollar Liquidity Swap Lines”, Federal Reserve Board, https://www.federalreserve.gov/monetarypolicy/bst_liquidityswaps.htm.

时性补充流动性的性质发生了根本性的变化。

出于对自身在国际贸易与投资领域过度依赖美元的担忧，中国政府开始积极地推进人民币国际化。为了提高境外人民币可获得性，中国人民银行从2008年年底开始，积极地与外国央行签署双边本币互换协议，中韩本币互换协议是中国人民银行自2008年全球金融危机以来第一次与其他央行签署的本币互换协议。^①2009年中国政府开始推动人民币跨境贸易结算后，与之签署人民币本币互换的经济体不断增加，据中国人民银行统计，截至2017年7月底，中国人民银行与36家其他央行及货币当局签署了总额超过3.3万亿人民币的双边本币互换（其中失效2927亿元人民币）。^②由于人民币在资本项目下尚不能自由兑换，且中国人民银行与其他央行及货币当局签署双边本币互换时并未承诺在必要时用美元回购人民币，因此，签署双边本币互换协议更多的是出于促进两国（地区）之间贸易与投资发展为目的。当人民币逐渐在跨境贸易和金融交易中成为计价标准和交易媒介后，其他央行及货币当局持有人民币的意愿会进一步增强。

货币互换作为一种非正式的双边政策工具，允许中央银行通过给予各国直接、短期的外汇储备使用权来解决国际收支问题。据统计，到2015年，50多个国家的央行签署了约80份掉期协议，总计超过1万亿美元。^③当国家银行系统面临来自外国市场流动性风险挑战时，它们为决策者提供了额外的金融安全保障；由于国家银行系统不受全球和区域金融治理安排的形式化和冗长决策过程的约束，因此，它们实际上是事前应急的危机管理机制。随着美国经济实力和金融实力的相对下降，仅靠美国一家已无法维持现存体系的稳定，在多元化的国际货币体系中，英镑、欧元、加元、日元、瑞士法郎都无法取代美元，各国既无实力也无意愿挑战美元的国际货币霸权地位，这

① 中韩货币互换规模为1800亿元人民币/38万亿韩元（按2008年12月9日汇率计算），双方可在上述规模内以本国货币为抵押换取等额对方货币，协议的有效期为3年，经双方同意可以展期。参见《中国人民银行有关负责人就中韩本币互换事宜答记者问》，中国人民银行网站，2008年12月12日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113472/2894599/index.html>。

② 《中国人民银行和其他中央银行或货币当局双边本币互换一览表》（截至2017年7月底），中国人民银行网站，2017年7月31日，<http://www.pbc.gov.cn/huobizhengceersi/214481/214511/214541/3353326/index.html>。

③ Daniel McDowell, "Emergent International Liquidity Agreements: Central Bank Cooperation after the Global Financial Crisis", *Journal of International Relations and Development*, Vol 22, No 2, 2019, pp 441-467.

种货币互换就成了他们被动的选择。但是美联储在货币互换的对象选择上排斥发展中国家，如秘鲁、土耳其、印尼和印度都曾想与美国签署货币互换而被美国拒绝。其货币互换在包容性、选择对象上的缺陷，迫使新兴经济体建立自己的货币互换和多边发展金融机构，以寻求流动性补充渠道。

对于中国而言，货币互换的重要意义在于提高人民币国际化的水平和国际可接受程度。人民币货币互换虽然在规模上不及美国等六国的货币互换，但是在经济体数量上远超美国等六国货币互换参与国数量，这种包容性符合国际货币体系改革的需求和方向，与国际社会大多数国家的利益是一致的。当然，货币互换机制并不能解决当前国际货币体系存在问题和缺陷，货币互换并不能代替更广泛的国际合作，无论是中国人民银行与其他央行及货币当局的人民币互换，还是由美联储主导的美元互换，都属于国际货币体系改革进程中的过渡性措施。这些机制参与者的不同利益取向、运行机制和不同的透明度与全球金融体系稳定要求之间也存在不一致，因此仍然需要全球层面在宏观经济政策、市场监测和救助条件上进行合作。

（三）建设性合作：国际金融监管机制

在全球金融危机之后，国际金融监管机构对金融监管目标进行了反思，在新自由主义理念的影响下，金融监管偏重资本利益，导致金融创新过度。宽松的金融监管标准增加了发达国家和其他发展中国家发生金融危机的可能性，因此，世界各国决策者呼吁加强监管，维护金融稳定。为避免监管套利，在监管上既关注银行也关注非银行金融机构，除商业银行外，规模大、复杂程度高的非银行金融机构也被纳入严格的监管范围。^① 目前，在国际金融监管合作中扮演关键角色的国际金融组织有金融稳定理事会（Financial Stability Board, FSB）、巴塞尔银行监管委员会（the Basel Committee on Banking Supervision, BCBS，以下简称“巴塞尔委员会”）、国际证监会组织（International Organization of Securities Commissions, IOSCO）、国际保险监督官协会（International Association of Insurance Supervisors, IAIS）等，这些国际金融组织已经发布了一系列监管新规则。

制度能力和监管专业知识是全球监管政治的重要权力来源，在国际金融监管领域，发展中国家的影响力非常有限。例如，在巴塞尔委员会内部，发

^① 慕相：《国际金融监管改革启示》，载《金融研究》2015年第2期，第36~44页。

达国家的核心集团长期主导着监管政策的制定和谈判。直到 2009 年，巴塞尔委员会的成员都集中在巴黎俱乐部（Paris Club）成员范围中。2008 年全球金融危机后，成员扩大到包括了新兴经济体的二十国集团（G20）。由于绝大多数发展中国家不是巴塞尔委员会的成员，对标准制定过程的参与就更少，发展中国家的代表性长期不足。但发展中国家的银行和监管机构面临着强烈的声誉和竞争激励，愿意积极采用由国际监管机构（一般由发达国家主导）设计的核心国际金融标准，即使这些标准从纯技术角度来看也是次优的。例如，虽然发展中国家监管机构在执行巴塞尔标准方面具有相当大的自由裁量权，监管机构也可以根据国内情况调整标准，但是金融全球化对巴塞尔委员会的成员以及非成员的监管机构采用国际标准产生了非常强的激励，即使国际标准与最适合本地环境的监管之间存在很大差距。

国际金融监管以金融稳定为目标，标准的制定主要反映发达经济体的需求，其复杂和严格的监管标准不但与发展中国家的需求不相适应，而且可能会阻碍普惠金融的发展。因此，国际金融监管要突破只注重促进金融稳定的单一目标，不能以其他重要目标（尤其是金融包容性目标）为代价，使发展中国家承受标准制定机构单一目标的不利后果，国际金融监管标准制定机构要构建更具包容性的国际金融监管体系以顺应国际金融结构的变化和金融科技的创新。^① 在发展中国家的坚持下，一些全球标准制定机构已考虑金融监管改革的非预期负面后果。例如，FSB 就监管改革对新兴市场和发展中国家的影响，成立了六个区域协商小组，成员和非成员可就金融稳定问题和全球监管改革议程交换意见。

2010 年在韩国举行的峰会上，G20 领导人建立了全球普惠金融合作伙伴组织（the Global Partnership for Financial Inclusion, GPFi），GPFi 利用 G20 的影响力，支持国家创造促进创新性普惠金融的监管环境；GPFi 下属的“监管和标准制定机构小组”（the Subgroup on Regulation and Standard-Setting Bodies, SSB）支持实施和推动 G20 创新性普惠金融原则，在各种金融体系评估中改善普惠金融。金融包容联盟（the Alliance for Financial Inclusion, AFI）通过与监管机构、金融科技协会的一项合作调查发现，政策和监管者通过制定具体和专门的金融科技政策，能够加强其政策和监管环

^① Emily Jones and Peter Knaack, “Global Financial Regulation: Shortcomings and Reform Options”, *Global Policy*, Vol 10, No 2, 2019, pp 193-206.

境，促进金融科技生态系统的发展。

(四) (潜在的) 恶性破坏：数字货币与国际货币体系

近年来，随着区块链技术的发展，数字技术与货币的有效融合催生出了数字货币这一新的货币形式，数字货币迅速成为全球金融创新最受关注的领域之一。^① 一些研究认为，虚拟数字货币虽然负面效应较多，但可成为现有主权货币的补充货币。如以比特币为代表的虚拟货币已经得到美、日、德等国认可，成为合法数字货币，这些国家通过不断完善监管制度，将其纳入监管范围来规范数字货币交易程序，并使其成为法定货币的补充性货币。随着2014年7月第一枚数字稳定币——泰达币（Tether USD, USDT）的出现，此后陆续出现了各种稳定币，美、日等国金融监管机构也已经对稳定币持认可态度，并将其纳入监管体系。据国际货币基金组织（International Monetary Fund, IMF）的一项研究表明，当前的货币形式主要有央行货币、加密货币、由银行发行的 B-money、私营部门提供的电子货币（E-money）和私人投资基金发行的 I-Money，因此，数字货币服务的提供方并不再局限于传统金融机构。^②

数字货币是人类货币史上的一次革命性变革和新的里程碑，其出现和发展可能会对现代货币体系带来冲击、影响与挑战。目前影响最大、全球规模最大的数字货币项目就是基于区块链技术的加密数字货币——“天秤币”（Libra）项目，该项目由拥有27亿用户的全球最大网络社交平台脸书（Facebook）推出。Libra在2019年6月18日发布的白皮书中声称：“Libra的使命是建立一套简单的、无国界的货币和为数十亿人服务的金融基础设施。”^③ Libra作为一种全球性私人数字货币创新实验，其构想是成为超主权的数字货币（Libra是一种数字货币而不是货币数字化），其瞄准的是国家经济主权中的铸币权和国家经济监督管理权，其以“破坏性”创新的方式给传统货币治理带来挑战。Libra数字货币在理论上已具备交易媒介、价值储

^① Tyler Moore, “The Promise and Perils of Digital Currencies”, *International Journal of Critical Infrastructure Protection*, Vol 6, No 3-4, 2013, pp 147-149.

^② Tobias Adrian and Tommaso Mancini Griffoli, “The Rise of Digital Money”, IMF, 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/fintech-notes/Issues/2019/07/12/The-Rise-of-Digital-Money-47097>.

^③ *Libra White Paper*, Libra, 2019, <https://libra.org/en-US/white-paper/#the-libra-currency-and-reserve>

藏等货币功能，如果能够建成覆盖全球的金融基础设施，Libra 将逐步进入储蓄、投融资、保险等领域，对现有的金融体系形成替代和冲击。从目前各国的态度来看，大部分国家对 Libra 持谨慎态度。^①

从全球治理的角度来看，数字货币既是推动国际货币改革乃至全球经济合作的重要契机，也是需要全球社会予以高度关注的一个全新治理领域。目前数字货币在国际上遇到了较大的监管障碍，由于审慎监管、功能监管、行为监管等传统监管体系已无法有效应对去中介、去中心化的金融交易现状，面对数字货币挑战货币发行权可能带来系统性风险的隐患也是防范乏力，七国集团（G7）和 G20 相继强调，数字货币未经检验且面临的一系列重大风险，如法律确定性、健全治理、反洗钱与反恐怖融资、支付系统安全和网络以及操作风险考量等，这些都需要解决。^② 为避免私人数字货币的发行影响全球金融体系，世界各国也纷纷开展法定数字货币试验。虽然数字货币要成功实施还面临着极大挑战，但从最近几年的发展趋势看，类似于 Libra 的数字货币不断出现，并与各国金融监管进行持续的博弈。^③

四、结论与启示

要在全球化世界中预防和管理金融危机，就需要各国在全球、区域和国家层面采取协调行动。在机制复合体内，各成员面临着越来越复杂的多边主义规则，在缺乏明确的法律等级制度的情况下，重叠治理机制的扩散将危及机制复合体内个体治理机制在一系列重要问题上的合作。从治理的有效性来看，机制复合体内各个体机制之间的重叠不仅造成资源浪费，而且机制复合体中的不一致和冲突会削弱各国通过多边合作所取得的成果，增加遵守规则的难度和成本，一定程度上也削弱了公众对国际机构的信心，使治理的具体

^① 自 Libra 问世以来，美国参议院举行了多场有关 Libra 的听证会，部分议员要求美联储禁止 Libra 项目；在俄罗斯，Libra 被禁止作为支付手段；欧洲的监管机构对 Libra 也高度存疑，德法两国的财政部部长在公开讨论中明确表示不能授权在欧洲地域内开发 Libra 项目；日韩监管机构也警告 Libra 可能威胁到金融系统的稳定性。

^② *Investigating the impact of global stablecoins*, G7 Working Group on Stablecoins, 2019, <https://www.bis.org/cpmi/publ/d187.htm>.

^③ 赵红、付俊文：《浅析 Libra 对国际货币体系的可能冲击——基于数字货币视角》，载《世界经济与政治论坛》2020 年第 1 期，第 114~127 页。

过程难以确定，从而使本就严重的治理赤字、治理不均衡的现象更为严重。但是，金融机制复合体中的区域和多边安排具有战略和政治动机，加强全球金融治理安排的诸多努力可能也无法完全克服这些动机所带来的消极影响，国际金融治理机制需要考虑与区域治理机制一道确保政策协调，避免金融治理进一步去全球化。^①

本文考察了机制复合体中的两个维度，即多层治理机制之间核心规范的差异性与个体机制的策略选择，以及两者之间的相互作用对全球金融治理机制有效性带来的影响，提出机制复合体的四种类型：良性协同、功能性竞争、建设性合作和（潜在的）恶性破坏，并通过案例说明不同类型治理机制重叠的后果。首先，在开发金融领域，世界银行、亚行与亚投行、新开发银行的案例表明，这些多边开发银行在基础设施建设领域存在重叠，它们之间结成正式合作伙伴，能够避免在社会和环境治理方面的“逐底竞争”，特别是在知识和信息共享方面开展的合作，有助于新老多边开发银行解决透明度、治理、问责制、债务可持续性和环境标准等问题。案例分析表明，影响机制复合体治理有效性的关键在于，各个体机制之间是否能够利用规则活动领域的重叠来寻求合作。新开发银行和亚投行的成立为当代国际金融治理体系的发展完善注入了新的活力，促使世界银行等传统的多边开发银行对发展中国家的需求做出积极的响应。因此，新开发银行和亚投行作为新兴经济体主导创建的多边开发金融机构，其设立的积极意义不仅在于能够改善全球金融治理结构，助力国际金融治理规则的重塑，而且在发挥现有多边开发金融机构主要功能和作用的同时，对世界银行等多边开发银行也产生了有益补充。

其次，在金融安全网络领域，货币互换网络的建立，客观上弱化了IMF作为多边机构对国际货币体系的指导监督效力和“最后贷款人”角色，但美国与其他国家（特别是西方发达国家）央行之间的货币互换并不是对IMF的取代，其本质还是为维持以美元为核心的国际货币体系。美国主导的货币互换机制既不会带来新的国际货币体系，也不会促进国际货币体系改革，因此无法通过央行之间的货币互换克服现存国际货币体系的缺陷。虽然新兴市

^① Barry Eichengreen, Domenico Lombardi, and Anton Malkin, “Multilayered Governance and the International Financial Architecture: The Erosion of Multilateralism in International Liquidity Provision”, *Global Policy*, Vol 9, No 1, 2018, pp 7-20.

场国家之间也可以建立多层次的货币互换机制，但大多数新兴经济体的货币还没有成为广泛使用的国际货币，能够承担起国际货币职能的货币不多，因此，即使建立多层次的货币互换机制，也不会改变目前国际货币体系的基本特征和性质。但人民币货币互换打破了以美元为核心的货币互换机制的排他性，促进了新兴经济体在国际货币体系中发挥了更重要的作用。虽然美国仍然试图垄断国际货币金融规则的制定和话语权，但是面对新兴经济体建立互补兼竞争性的机制，将迫使其不得不重新审视广大发展中国家的诉求，从而有可能使国际货币体系的改革逐步取得进展。

再次，在金融监管领域，现行的国际金融监管在本质上是在美国主导下、反映以美国为代表的主要发达国家利益诉求的框架和规则，大国博弈的逻辑始终贯穿于现行国际金融监管框架的调整和改革进程中。^① 国际金融监管改革进程一直由以美国为代表的发达国家主导，广大发展中国家在国际金融监管规则制定过程中没有更多的发言权。在现行框架下，发达国家和发展中国家存在利益分歧，特别是由发达国家提出的监管改革方案往往超越了广大发展中国家的金融发展水平，进而在一定程度上打消了后者参与国际金融监管改革的积极性。国际金融监管框架的缺陷不是在技术层面，而是在议事规则、治理结构以及实施效率等非技术层面，因此，在有效协调各国利益的基础上，落实监管新机制比纠正技术层面的缺陷更重要，也更复杂、更困难。在当前国际金融监管框架下，短期内还难以彻底解决这一问题。随着后危机时代国际经济、金融格局的调整，新兴经济体在全球治理结构中 will 发挥越来越重要的作用。发展中国家应积极参与此轮国际规则变革，逐步提升发展中国家在标准制定中的地位和话语权，打造符合广大发展中国家利益的国际金融监管规则。

最后，在货币体系演变领域，随着数字货币国际地位的提升，其可能对现代国际货币体系带来冲击，甚至有可能重塑全球货币格局。传统的货币制度体系是建立在中介化、中心化的基础之上的，而数字货币以区块链技术为基础，具有去信任和去中心化的特征。Libra 具有较为完善的数字货币体系特征，一旦成功，其将可能是一个新的全球性货币，类似于全世界银行间金融电信学会（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, SWIFT）的

^① 王达：《美国主导下的现行国际金融监管框架：演进、缺陷与重构》，载《国际金融研究》2013年第10期，第33~44页。

小额跨境支付的金融基础设施。作为世界性的“大而不能倒”的金融基础设施，Libra 将迫使各国接受其存在的合理性，各国的货币体系都会因 Libra 的进入而受到影响。由于 Libra 这类数字货币与传统的货币模式截然不同，基于现代的技术体系，其可能实现货币的去国家化与去主权化，能够从底层上完全颠覆现有的货币金融体系，从而给传统货币体系带来剧烈的冲击。

以上分析表明，由不同行为主体构建的金融治理机制组成的机制复合体，其相互作用的范围、性质、层级等要素以及演进规律均不同于单一机制，^①而且机制复合体中各要素之间的关系往往不是单一的，机制复合体中的个体机制可能同时包括几种类型的复合关系。此外，机制复合体内各个个体机制之间的关系也是动态的，不同类型的关系有时可以相互转化。即使彼此存在冲突的个体机制，也可能在长时间的互动中产生新的认知，形成新的共识。尽管我们希望合理化和简化日益复杂的国际金融架构，但多层横向治理机制将继续存在，一些研究发现，加强全球安排和治理机制的努力也不太可能扭转金融治理多边化和区域化的趋势。^②由于区域和多层横向金融安排不能解决全球金融一体化带来的所有问题和风险，因此，推动机制复合体内各个个体机制的协调，并促使其朝着减少分歧、增加互动的方向发展，同时加强多层治理机制协调的能力，促进国际金融治理机制的分工和合作，是提高机制复合体治理有效性的关键。

^① Amandine Orsini, Jean-Frédéric Morin and Oran Young, “Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance?”, pp. 27-39.

^② Barry Eichengreen, Domenico Lombardi, and Anton Malkin, “Multilayered Governance and the International Financial Architecture: The Erosion of Multilateralism in International Liquidity Provision”, pp. 7-20.

About the Author: Chang Xiaoyan is a PhD Candidate in the Zhou Enlai School of Government at Nankai University and a visiting PhD student at Rice University

Regime Complex and International Financial Governance within the International Financial Architecture

Zhang Zhongyuan

Abstract: This paper uses regime complex to describe bilateral, regional and global configurations of finance governance. Taking into account the differences of core norms and the strategic choice of individual mechanisms, as well as the influence of their interaction on the effectiveness of international financial architecture governance, the paper proposes the taxonomy which defines four types of regime complex: virtuous synergistic, functional competition, constructive cooperation and disruptive destruction. This paper illustrates the consequences of the overlapping of different types of governance mechanisms through case studies, which show that there are great differences in the scope, nature, and level of the interaction between financial architecture governance, and so are their evolution paths. The multi-level arrangement in the financial regime complex has strategic and political motivation, so it is unlikely to prevent the trend of multilateral and regional financial governance by strengthening the efforts of global arrangement and governance.

Key Words: Financial Architecture; Regime Complex; Core Norms; Strategy Choice; International Financial Governance

About the Author: Zhang Zhongyuan is an Associate Researcher in the National Institute of International Strategy of the Chinese Academy of Social Sciences

Regional Shifts and Trends in Global Governance under COVID-19 and China's Strategy Options

Zhang Yun

Abstract: The global governance system with the “nation state” as its key unit of organization has gradually declined, with the global spread of the novel coronavirus pandemic in 2020 speeding up this process. The world order is on the brink of a new transition, with regional shifts emerging as a new trend in the development of global governance. Different types of regional organizations and regional groupings have gradually become important international actors since the end of the Cold War, while regional or sub-regional networks connect different countries in close geographical proximity to one another. This provides a shared ability to exercise global governance functions. The presence of these two co-existing layers within the international system is helpful for exploring a new modality of governance based on co-creation, consultation, and mutual benefit, which is promising in terms of stability and functionality. As global governance undertakes a regional shift, embedding the different focuses of China's national capabilities and interests into the two layers can bring out the values and wisdom of the “community of shared destiny”.

Key Words: Global Governance; Regional Governance; National Governance; Regional Trends; COVID-19

About the Author: Zhang Yun is an Associate Professor at the Institute of Southeast Asian Studies, in School of International Studies/the Academy of Overseas Chinese Studies, Jinan University