

欧盟提升在国际货币基金组织中的影响力：设想与困境

陈燕鸿 黄梅波

内容提要：在 2006-2008 年以及 2010 年的国际货币基金组织治理结构改革中，欧盟国家在总体份额占比、投票权占比以及执行董事席位数量上均有所下降。虽然欧盟认为成员国分散于各选区的状态本身就已极大地削弱了联盟层面的影响力，但 IMF 治理结构调整大势已定，欧盟只能在其总体份额、投票权占比和执行董事席位数量遭到缩减的条件下，努力探寻增强其在 IMF 中整体实力的新途径。鉴于加强现有选区框架内成员国协作面临一系列问题，欧盟内部提出了“创设欧盟单一选区”和“创设欧元区单一选区”等设想，但这些设想也都存在诸多困难。表面上看，欧盟在 IMF 中的整体影响力水平取决于 IMF 的制度安排以及欧盟成员国的协作模式，但从根本上说，各种协作策略都难以回避欧盟自身的发展方向及内部建设存在的问题。

关键词：欧盟 欧元区 国际货币基金组织 影响力

世界经济格局的变化要求既有的国际经济秩序做出相应调整，以维持其合法性及有效性。国际货币基金组织(International Monetary Fund, 下称 IMF)作为战后建立的国际经济秩序的重要组成部分，也面临这样的问题：随着新兴经济体整体实力的不断增强以及发达国家金融危机、债务危机的持续发酵，传统西方国家(尤其是欧盟国家)在世界经济中的相对优势明显下降；但同时，欧盟国家在 IMF 中的份额、投票权总占比以及对执行董事(下称执董)和总裁席位的控制程度显著高于其相对经济实力，新兴经济体和发展中国家在 IMF 中的整体代表

性被严重低估。

欧盟在当前的 IMF 治理结构改革与调整中持有复杂而矛盾的立场。一方面,国际大势要求欧盟必须支持 IMF 的改革。这不仅因为欧盟也深深意识到新兴经济体与发展中国家地位的提升是难以回避的现实,还因为深陷主权债务危机的欧元区迫切需要实力雄厚且高效运行的 IMF。但另一方面,欧盟又不愿看到自身在 IMF 中地位的下降。^① 半个多世纪以来,欧盟国家试图通过一体化途径谋求联盟整体实力及外部影响力的扩大。而 IMF 作为战后美欧共同掌控国际经济秩序的关键平台之一,是欧盟体现其对国际金融体系的重影响力并践行其政治理想的重要场所。如果 IMF 的改革削弱了其既有地位,这显然与其政治理想以及为此所作的一系列努力相悖。

然而在新的国际经济环境下,IMF 进行治理结构改革并使其成员国之间的利益分配更加合理化是大势所趋,欧盟只能在国际合作的博弈中尽其所能维护自身利益。

一 欧盟在 IMF 改革中的地位变化与基本立场

2006-2008 年,IMF 曾对其治理结构进行了一轮为期两年的改革,改革仅涉及份额与投票权的微小调整(见表 1),并不涉及执董席位。因此,按照 IMF 的内部决策机制,^② 欧盟以及欧元区在 IMF 中的总体地位基本未受影响。2010 年的改革作为 2006-2008 年改革的延续,不仅涉及欧盟及欧元区份额与投票权总占比的微调,还涉及其执董席位。

(一) 2010 年 IMF 改革及欧盟(欧元区)地位的变化

虽然欧盟委员会主席巴罗佐(Jose Manuel Barroso)曾在 2008 年公开表示支持 IMF 改革,减少欧盟在 IMF 中的代表权。^③ 但欧盟各国在实际行动上消极应

^① Committee on Economic and Monetary Affairs, "Report on the International Monetary System—How to Make It Work Better and Avoid Future Crises", 2001, pp. 16-17, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2001-0302+0+DOC+XML+V0//EN&language=RO>, last accessed on 11 March 2013.

^② 黄梅波:“国际货币基金组织的内部决策机制及其改革”,《国际论坛》2006 年第 1 期,第 54-59 页。

^③ 路透社:“欧盟愿减少 IMF 投票权,为中国等新兴经济体留出空间”,<http://cn.reuters.com/article/cnBizNews/idCNnCN066745220081114>, 2012 年 3 月 15 日访问。

对,力推 IMF 借款增资,避免代表权变动。2010年9月,G20关于调整 IMF 执董会结构的讨论因各国都不愿出让席位而陷入困境。美国随即宣布不再延长执董会任期,除非其成员由当前的24位缩减至《国际货币基金组织协定》^①第十二条第3款所规定的20位。这意味着当时投票权占比最小的4个选区(以阿根廷、巴西和印度为首的选区以及由23个非洲国家构成的非洲选区)的执董席位将被取消。但是被显著低估的新兴经济体和发展中国家整体代表权必须得到增加而不是减少,欧盟以及欧洲其他国家都无法扭转这一改革大势。于是2010年10月23日G20财长和央行行长会议就 IMF 改革达成如下协议并付诸实施:在2013年1月前完成第14次份额公式总审查,以使 IMF 份额增加一倍,同时持续加强新兴市场和发展中国家以及最贫穷国家的发言权和代表权;维持执行董事会24个席位并减少2个发达国家席位,所有席位均由选举产生。^②

在上述改革方案的实施过程中,总体上欧盟(欧元区)的原有优势仍然得以保持。

第一,就 IMF 总裁席位而言,欧盟(欧元区)的地位未受影响。无论是欧盟还是欧元区层面,其对 IMF 总裁职位的控制程度都极高。自20世纪40年代至今,IMF 有11位总裁全部来自欧盟成员国,其中,除第二任艾瓦尔·鲁斯(Ivar Rooth)和第三任佩尔·雅各布森(Per Jacobsson)是瑞典人之外,其他9位均出自欧元区国家。^③而2010年改革并未触及总裁问题。

第二,欧盟和欧元区在 IMF 中的份额和投票权占比均微幅下降,但仍大大高于联盟 GDP 总量在世界经济总量中的相对地位(见表1)。

^① IMF, "Articles of Agreement of the International Monetary Fund", 2011, p. 30, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/pdf/aa.pdf>, last accessed on 1 December 2012.

^② G20, "G20 Communiqué", 2010, http://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/g20_101023.pdf, last accessed on 11 March 2013.

^③ IMF, "IMF Managing Directors", 2011, <http://www.imf.org/external/np/exr/chron/mds.asp>, last accessed on 1 December 2012; IMF, "IMF Chronology", 2006, <http://www.imf.org/external/np/exr/chron/chron.asp>, last accessed on 1 December 2012.

第三,就执董席位而言,欧盟所作让步并未到位。美国、新兴经济体以及发展中国家把欧洲发达国家视为 IMF 治理结构改革的重要对象,因此“减少 2 个发达国家执董席位”直接针对欧洲发达国家,并且不可避免地会减少欧盟的席位。欧盟 27 国中,除德国、法国、英国 3 国可各自任命执董外,其余 24 国分布在 7 个不同选区。在欧盟成员国所在的“多国家选区”内,意大利、比利时、荷兰、西班牙、丹麦都拥有执董席位。欧盟国家的执董席位总占比远超其 GDP 占比。2010 年改革决定的实施使席位结构发生调整。首先,比利时与荷兰将共享 1 个席位,与其他国家并存在同一个选区内;荷兰将出任第一轮执董,4 年之后比利时接替其职。^①与此同时,原比利时所在选区中的奥地利、白俄罗斯、捷克、匈牙利、科索沃、斯洛伐克、斯洛文尼亚和土耳其 8 个国家于 2012 年 7 月 11 日在维也纳签订协议,组建了 IMF“中东欧选区”(Central and Eastern European Constituency)。新选区的执董席位由奥地利、捷克、匈牙利和土耳其 4 个国家共同轮替,从奥地利开始,执行每国 2 年的“8 年轮换制”;其次,瑞士(非欧盟国家)让出 1/2 个执董席位,原先各自占据同一选区内执董和副执董席位的瑞士与波兰(欧盟国家)将共享 1 个执董席位。^②

在上述调整中,欧洲发达国家共已出让 3/2 个执董席位,考虑到席位分布等因素,其余 1/2 个席位应该由欧盟内的“发达国家”出让,但是实际并未执行。2010 年改革方案在实施过程中因遇到巨大障碍而暂时停滞,^③至今欧盟得以最大限度地维持原有的席位优势。从欧盟层面来看,欧盟 27 国实际减少执董席位仅为 1/2 个。一方面,比利时和荷兰合作让出 1 个席位。但另一方面,瑞士与波兰共享执董席位意味着非欧盟国家向欧盟国家转移了 1/2 个席位。简言之,欧

① Dutchnews. “The Netherlands to Share IMF Seat with Belgium”, July 6, 2012, http://www.dutchnews.nl/news/archives/2012/07/the_netherlands_to_share_imf_s.php, last accessed on 1 December 2012.

② Ian Talley and Costas, “Turkey, Poland to Get IMF Board Seats Under New Deal”, July 13, 2012, <http://www.foxbusiness.com/news/2012/07/13/turkey-poland-to-get-imf-board-seats-under-new-deal-sources/>, last accessed on 1 December 2012.

③ 2010 年改革整体方案因涉及“使 IMF 份额增加一倍”,迄今仍未得到美国(拥有一票否决权)的正式批准。至 2013 年 2 月,美国国会仍就是否应对 IMF 进行份额增资争执不下。参见 Rebecca M. Nelson and Martin A. Weiss, “IMF Reforms: Issues for Congress”, 2013, <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R42844.pdf>, last accessed on 15 March 2013。同时,改革方案中的“份额公式审查”也未能如期进行。IMF 发布报告宣布已错过通过投票权新公式的内部最后期限(2013 年 1 月 30 日),这同时也使 IMF 再度遭遇信任危机。IMF, “Report of the Executive Board to the Board of Governors on the Outcome of the Quota Formula Review”, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/013013.pdf>, last accessed on 15 March 2013.

盟在执董会中的代表权变动极其有限。

(二) 欧盟在 IMF 治理结构改革中的立场

虽然改革效果并不理想,欧盟(欧元区)成员国在 IMF 中的份额占比、投票权占比、执董席位数量的简单加总水平以及对总裁席位的控制程度仍大大超过其总体经济实力在世界 GDP 中的比重,但欧盟对此有不同看法,它认为上述指标的简单加总并不能代表联盟整体在 IMF 中的实际影响力,联盟在 IMF 中的地位和整体影响力没有得到充分体现。

欧盟经济与货币事务委员会(Committee on Economic and Monetary Affairs)在提交给欧洲议会的报告中强调 IMF 选区使联盟内各成员国处于“孤立”状态。^①在 IMF 的 24 名执董中,5 名由份额占比最大的成员国(美国、日本、德国、法国和英国)各委任 1 名,其余 19 名由数量不等的国家或地区构成的 19 个选区(包括中国、沙特阿拉伯和俄罗斯 3 个单国家选区和 16 个多国家选区)各选举 1 名组成。附表 1 显示,除德国、法国和英国外,欧盟其余 24 国高度分散于 7 个不同的“多国家选区”。这 7 个选区共有 66 个国家,选区中的大部分成员国并非欧盟国家。其中,爱尔兰、西班牙和波兰都是其所在选区内的唯一欧盟成员国。在范围稍小的欧元区层面,成员国分散程度更高。除了德国和法国之外,15 个成员国在 IMF 执董会中的代表权通过 6 个不同选区来实现。这 6 个“多国家选区”共包括 58 个国家,选区中的大部分成员国也并非欧元区国家。其中,爱尔兰和西班牙都是其所在选区内的唯一欧盟成员国和欧元区国家。

而成员国间彼此“孤立”的状态是“欧盟”在 IMF 中“主体性”特征并不明显的重要原因之一,其作为一个主体在 IMF 中提出某种诉求并要求所有成员国通过投票环节进行配合的例子很鲜见。在 IMF 决策过程中,国与国之间的利益趋同或分化遵循着某些特定的规律。例如,由于为成员国提供贷款,以解决(或缓解)其国际收支困难是 IMF 的核心职能之一,因此,在 IMF 关于贷款政策的讨论中,“是否是 IMF 的借款国”成为影响各国立场的重要因素。又如,各国对自身影响 IMF 决策的能力的追求也会造成国家间的利益趋同与分化。西班牙、希腊和波兰曾经同处于以意大利为首的选区,西班牙为了获得与墨西哥、委内瑞拉共同轮替执董席位的时机,于 1978 年加入中美洲选区;希腊最初选择到以伊朗为

^① Committee on Economic and Monetary Affairs, “Report on the International Monetary System—How to Make It Work Better and Avoid Future Crises”, 2001, p. 16.

首的选区担任副执董一职,但后来当西班牙离开意大利选区,使该选区的副执董席位处于空缺状态后,希腊又回到意大利选区担任副执董一职。^①而波兰的投票权虽在意大利选区内排名第二,但因意大利指派希腊为副执董,波兰遂转移至以瑞士为首的选区,担任副执董。^②总之,在现有的选区格局下,国家间的关系在很大程度上取决于各自在IMF中利益最大化的目标,“欧盟”作为利益诉求的“主体性”是非常模糊的。

若要树立联盟在IMF中的利益主体形象,并切实有效地增强其对IMF决策过程的影响力,就必须打破当前选区制度所造成的各成员国彼此“孤立”的状态。在IMF的“选区投票制”下,多国家选区的执董为选区整体投出赞成或反对票,各选区中的欧盟成员国不得不与非欧盟成员国协调一致并产生“选区”立场;并且IMF要求重大问题需85%投票权通过,因此,目前仅美国拥有“一票否决权”。建立联盟单一选区不但可将分散于原各选区中的成员国集中到同一选区中,通过合并成员国的投票权实现联盟层面“用同一个声音说话”的目标,还可以改变美国拥有独一无二优势的状态。

综上,欧盟认为其各成员国高度分散于不同选区的状态极大地削弱了联盟层面的整体影响力。在总体上,欧盟不得不支持IMF改革:既适时顺应国际经济政治发展大势,又有助于增强IMF的资金救援能力,从而有助于欧元区摆脱债务危机的困扰。但在如何“支持IMF改革”这一问题上,欧盟国家是有短期与长期策略的。在短期内,欧盟力推IMF通过“借款”方式实现增资,暂时避免份额与投票权的进一步调整。在IMF和欧盟的共同推动下,截至2012年10月底,随着阿尔及利亚和文莱在IMF年会期间同意贡献共50亿美元,各国(地区)承诺的借款总额达到4609亿美元。^③但这只是欧盟避免其在IMF中权力弱化的“权宜之计”。从长期来看,鉴于加强成员国在现有选区框架下合作所存在的困难和问题,欧盟正努力探寻更为积极主动的应对方式,以提高欧盟在IMF决策

① Lisa Martin and Ngaire Woods, “Multiple-State Constituencies in the IMF: An Agency Approach”, Paper Presented at the Sixth Jacques Polak Annual Research Conference Hosted by the International Monetary Fund, Washington DC, November, 2005, pp. 20–21, <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2005/arc/pdf/mart.pdf>, last accessed on 18 March, 2013.

② James M. Boughton, *Tearing Down Walls: the International Monetary Fund; 1990–1999*, International Monetary Fund Washington D. C., 2012, p. 876.

③ 参见 <http://www.imf.org/external/chinese/np/sec/pr/2012/pr12231c.pdf>, 2012年12月1日访问。

过程中的整体影响力,并更好地践行《欧洲联盟运行条约》(the Treaty on the Functioning of European Union, TFEU)中关于“用一个声音说话”的理想和战略。^①

二 加强成员国在现有选区框架内的协作及其存在的困难

(一) 现有选区下欧盟成员国的协作模式

首先是通过选区内合作增强欧盟(欧元区)的整体影响力。在各国选区内,份额最多的国家通常成为主导者。某些欧盟成员国在所在选区拥有份额最多,它们在执董会中就更有可能会推动共识的达成。通过这种方式,欧盟的影响力就能增强并超过其成员国所拥有的份额总量。例如,在北欧国家选区,一旦选区内的欧盟国家(瑞典、丹麦、芬兰、立陶宛、拉脱维亚和爱沙尼亚共拥有2.415%投票权)达成一致,并成功游说挪威和冰岛,其影响力将大于自身投票权,达到选区投票权总和3.282%。曾任欧洲中央银行执委会委员的洛伦佐·比尼·斯马吉(Lorenzo Bini Smaghi)基于当时的数据指出,如果考虑所在选区的总票数,则欧盟国家所能影响的投票权占比为44%,几乎比欧盟国家投票权占比的简单加总多了12个百分点。^②但是,各国选区内各国间的合作通常以“共识”为基础,每个成员都试图对本选区的投票结果产生影响,大国的“一意孤行”可能导致选区内小国的联合抵制,因此,执董在协调本选区内各国立场和观点时需要做大量的工作。

其次,通过“跨选区”合作增强欧盟(欧元区)的整体影响力。有的学者把IMF中的各国选区分为三类:^③第一种是“主导型”选区,由一个相对强势的国家和一群弱小国家组成。其执董反映主导国家的利益,几乎没有自主权。比如以

^① EU, “Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as Amended by the Treaty of Lisbon”, 2008, p. 112, http://www.europe.bg/upload/docs/Consolidated_LISBON_TREATY_3.pdf, last accessed on 1 December 2012.

^② Lorenzo Bini Smaghi, “A Single EU Seat in the IMF?”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, 2004, pp. 229-248.

^③ Ngaire Woods and Lombardi Domenico, “Effective Representation and the Role of Coalitions within the IMF”, *Global Economic Governance Programme Working Paper*, October 2005, pp. 9-11, <http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Woods%20and%20Lombardi%20-%20Coalitions%20and%20IMF.pdf>, last accessed on 10 December 2012.

加拿大、意大利和印度为首的选区;第二种是“平衡型”选区,至少有两个相对强势的国家相互牵制,并与一群小国共存于选区内。只要核心国家之间按照某种规则分配利益,则执董得以通过成员国之间的相互竞争而获得相当重要的自主权。分别以印度尼西亚、西班牙为首的两个选区即属于这种类型;第三种是“平均型”,没有主导型国家(集团),较为趋同的利益取向可能使执董几乎没有操纵空间。但这种看似“平均”的态势有时会因客观原因(如有些成员国过于弱小贫穷或陷入战乱,而几乎没有监管能力)而被打破。分别由埃及、赤道几内亚和伊朗占据执董席位的选区接近于这种类型。通过研究不同类型选区中的权利结构和决策规则,有可能实现欧盟成员国间的“跨选区”合作,从而提高联盟的整体影响力。

(二) 现有协作模式存在的问题

然而,在现有选区框架下使欧盟各成员国进一步协调一致并“提高整体对外影响力”的成效较为有限。

首先,高度分散于各选区的状态使欧盟(欧元区)成员国首先考虑国家利益以及本选区内的共识,然后才考虑联盟层面的共识,这为国家利益与联盟利益的协调带来严重困难。“选区”在一定程度上成为保护各国相对独立决策的屏障,使欧盟对各成员国 IMF 事务的协调必须与《欧洲联盟运行条约》中对欧盟及成员国的内部权能划分高度一致,仅就有限议题进行协调。列入欧盟权限范围的 IMF 第四条磋商内容,由欧洲中央银行、欧盟委员会、经济与金融委员会以及欧元集团的代表落实^①。而在货币事务方面,只有进入欧洲经济与货币联盟第三阶段的欧盟成员国受制于严格的协调制度,其他欧盟国家仍可实施自己的政策。欧元集团成员国的领导人和欧洲中央银行代表都参与 IMF 汇率政策的讨论,但后者仅讨论“欧元区”货币政策。当涉及成员国专属权限领域时,磋商仍由成员国代表实施。此外,欧盟对各成员国事务的协调需通过复杂的程序来实现,即便是欧洲中央银行对欧元汇率政策的调整。因为根据《欧洲联盟运行条约》,对欧元汇率政策的决策过程由“欧盟理事会”而不是欧洲中央银行掌握。《欧洲联盟运行条约》第 219 条第一款规定,经欧洲中央银行建议,或经欧盟委员会建议并在咨询欧洲中央银行后,为了努力达成符合价格稳定目标的一致意见,欧盟理事

^① J. V. Louis, “Les Relations Extérieures De L’Union Économique Et Monétaire”, in E. Cannizzaro ed., *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002, pp. 77-96.

会可就欧元对第三国货币的汇率机制缔结正式协议,可在汇率机制内采用、调整或取消欧元的中心汇率。

其次,欧盟内部负责就 IMF 事务在欧盟成员国间进行协调的机构有两个,但它们的实际权力及协调范围都较为有限:一是经济与金融委员会(The Economic and Financial Committee),又称 IMF 分委员会(Sub-Committee on the International Monetary Fund, SCIMF),它在各成员国之间的协调内容涉及债务减免、IMF 份额和发言权以及经济和金融事务委员会(The Economic and Financial Affairs Council, ECOFIN)主席在 IMF 的 IMFC 会议上的讲话内容等。SCIMF 所准备的 IMFC 会议讲话内容须经 ECOFIN 讨论并通过才可使用,并且 SCIMF 通过的文件对各成员国并没有法律上的约束力;^①二是欧盟 IMF 代表团(EU-RIMF),是促进欧盟内部(IMF 正副执董、欧洲中央银行“观察员”以及欧洲代表团官员)进行非正式交换意见的机构。此外,在某些 IMF 新的业务领域,SCIMF 和 EURIMF 两机构所做的协调与合作尚处于起步阶段。比如,当前“发展合作”(the Development Cooperation)已成为 IMF 新的活动领域,而“发展合作和人道主义援助”属于欧盟与其成员国的共享权能范围。《欧洲联盟运行条约》规定欧盟在“发展合作和人道主义援助”领域行使行动权时,不得妨碍成员国在这些领域行使权能。^② 在此类领域,欧盟各国一向存在政治利益冲突、实施战略差异而难以“用一个声音说话”,与上述两大协调机构有限的协调范围及约束力也不无关系。

三 提高欧盟在 IMF 中的整体影响力的设想

鉴于加强现有选区框架下的成员国协作存在上述问题及困难,欧盟提出了以下两大设想,试图通过新的协作模式提高欧盟层面在 IMF 中的整体影响力。

(一) 创设“欧盟单一选区”设想

^① Hodson Dermot, “The Paradox of EMU’s External Representation: The Case of the G20 and the IMF”, *EUSA Twelfth Biennial International Conference Paper*, 2011, http://euce.org/eusa/2011/papers/6e_hodson.pdf, last accessed on 1 December 2012.

^② EU, “Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as Amended by the Treaty of Lisbon”, 2008, p. 113.

欧盟经济与货币事务委员会早在 20 世纪 90 年代末就已开始探讨在 IMF 创设“欧盟单一选区”的设想,并于 2001 年正式向欧洲议会提交报告详细论述这一问题。^①此后,许多学者也对此进行了研究。^②

考虑“欧盟单一选区”的理由是:首先,欧盟具有国际法人地位。2009 年《里斯本条约》生效后,欧盟具备了国际法律人格,并正式取代和继承欧共体。欧盟作为超国家机构,具有类似于国家但更为复杂的管理机构体系。其中,欧洲理事会(European Council),又称欧盟首脑会议或欧盟峰会,是欧盟的最高决策机构;欧盟理事会(Council of the European Union),又称部长理事会或理事会,是欧盟的立法与政策制定、协调机构;欧盟委员会(European Commission),又称欧委会或委员会,是欧盟立法建议与执行机构;欧洲议会(European Parliament)是欧盟的监督、咨询和立法机构;欧盟对外行动署(European External Action Service)由欧盟外交与安全政策高级代表(同时兼任欧盟委员会副主席)领导,协调成员国外交政策。

其次,欧盟可主导 IMF 的大部分重要决定。在 2010 年治理结构改革之后,欧盟 27 国在 IMF 份额总占比与投票权总占比分别为 30.238% 和 29.368%,大大高于美国的 17.407% 和 16.479%。“欧盟单一选区”的设立将结束美国作为 IMF 中唯一具有否决权的主体的时代。欧盟经济与货币事务委员会在提交给欧洲议会的报告中甚至进一步指出,IMF 应废除重大决定需“85%”投票权通过的制度,而应将这一门槛降为“70%”。^③这种主张若得到实施,投票权接近 30% 的欧盟选区将获得独一无二的优势,它只需额外取得个别国家的支持即可主导 IMF 的大部分重要决定。

(二)创设“欧元区单一选区”设想

“欧元区选区”拥有比美国更大的份额与投票权。2011 年 11 月 19 日,欧盟委员会副主席维维亚纳·雷丁(Viviane Reding)在接受华尔街日报采访时表示,欧洲将很快提出一系列债务危机应对方案,其中包括使欧元区成员国在 IMF 中

^① Committee on Economic and Monetary Affairs, “Report on the International Monetary System—How to Make It Work Better and Avoid Future Crises”, 2001.

^② D. Leech and R. Leech, “Power versus Weight in IMF Governance: The Possible Beneficial Implications of a United European Bloc Vote”, in A. Buiria ed., *Reforming the Governance of the IMF and the World Bank*, London: Anthem Press, 2005, pp. 251–281.

^③ Committee on Economic and Monetary Affairs, “Report on the International Monetary System—How to Make It Work Better and Avoid Future Crises”, 2001, p. 16.

行使单一代表权。^① 此前欧洲政策研究中心(The Centre for European Policy Studies, CEPS)主任丹尼尔·格罗斯(Daniel Gros)也曾主张“将所有欧元区国家的IMF配额集中起来,使欧元区成为一个选区,在IMF执董会占据一席,代表由欧元区国家财政部长指定。欧洲央行也可以参与进来,指定IMF欧元区副执董。”^②

此外,创设“欧元区单一选区”设想的理由还包括:首先,与欧盟相比,欧元区是个更为紧密的国家集团。欧元区成员国已不再拥有完整的货币主权。欧洲中央银行拥有发行欧元以及制定欧元区汇率政策等专属权能。IMF对成员国关于经济及货币政策方面的某些规定,在具体到欧元区国家时,事实上是通过欧洲中央银行来实现的。《国际货币基金组织协定》第八条“成员国的一般义务”规定,成员国在“经常性和资本性支付以及储备资产政策”方面负有一系列义务,如避免限制性经常性支付、成员国之间就现行国际协定进行协商、就储备资产政策进行合作等。这些义务对于欧元区成员国而言,已经无法完全履行或者根本无法履行。第四条“关于汇兑方面的义务”规定:“各成员国应承诺与基金组织和其他成员国合作,以保证有序的汇兑安排,并促进形成一个稳定的汇率制度”(第1款)、“在基金组织提出要求时,应就本国的汇率政策问题与基金组织进行磋商”(第3款),上述过程必然要求欧洲中央银行的介入。

其次,在当前债务危机情形下,创设“欧元区单一选区”有助于欧元区国家的国际收支平衡与财政协调。创设“欧元区单一选区”有利于欧元区重债国及时获得充足的IMF救援资金。2010年年末以来,IMF针对欧洲主权债务危机进行了第二轮救助。截至2012年10月,IMF通过中期贷款(the Extended Fund Facility, EFF)救援工具为爱尔兰、葡萄牙以及希腊3个欧元区国家安排了总额接近822.5亿欧元(按每笔贷款生效日汇率计算,总计1239.3亿美元)的救援贷款。这3个国家所获IMF救援贷款金额各占其份额的1500%以上,都大大超过

^① Sudeep Reddy and Laurence Norman, “EU Explores Pooling IMF Representation”, *The Wall Street Journal*, November 21, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970203710704577050442322819250.html>, last accessed on 1 December 2012.

^② <http://www.project-syndicate.org/commentary/europe-in-the-imf/chinese>, last accessed on 1 December 2012.

了常规额度。^① 随着欧债危机的继续发展,西班牙和塞浦路斯成为继爱尔兰、葡萄牙以及希腊之后,第4和第5个向欧元区救助机制申请援助的国家。2012年6月,西班牙和塞浦路斯正式向IMF递交资金救助申请。尽管欧元区官员尽力维护市场信心,但根据IMF预测,西班牙需要600至800亿欧元的救助资金,国际投资银行则预计其资金需求量超过1000亿欧元。^② 塞浦路斯需要100亿欧元的救助资金,约占其GDP(173亿欧元)的58%。^③ 更为严重的是,意大利所需资金很可能是西班牙的数倍。“欧元区单一选区”的创设可使欧元区国家把其在IMF中的借款额度集中起来。根据2010年IMF治理结构改革决定,在第14次份额总审查结束时,IMF份额总规模增加一倍,达到约4768亿SDRs。按欧元区国家的总占比21.907%计算,欧元区国家所占份额总量约为1044亿SDRs(按2012年7月13日汇率计算,约合1286亿欧元)。一般情况下,与份额挂钩的借款额度大于份额的100%,因此,“欧元区单一选区”有助于及时有效地缓解欧元区债务危机。

四 实现提升在IMF中整体影响力的设想存在的困难

但是,要实现提升欧盟(欧元区)在IMF中的整体影响力的设想存在诸多的困难。

(一)必须大幅修订《国际货币基金组织协定》,以使超国家机构成为IMF正式成员

《国际货币基金组织协定》第二条“成员国资格”规定了两种形式的成员国:创始成员国和其他成员国。前者是指那些参加了联合国货币和金融会议、其政府在1945年12月31日前接受成员席位的“国家”;后者是指按IMF理事会规定的时间和条件加入IMF的其他“国家”。总之,IMF成员必须是“国家”,要授予超国家机构欧盟(欧元区)以IMF正式成员的身份,必须修改《国际货币基金

^① IMF, “The IMF and Europe”, 2012, <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/europe.htm>, last accessed on 1 December 2012.

^② Tim Lister and Al Goodman, “Spanish Banks Need 40 Billion’ as Eurozone Ministers Prepare for Talks”, CNN, June 9, 2012, <http://edition.cnn.com/2012/06/09/world/europe/spain-imf/index.html>, last accessed on 1 December 2012.

^③ Michele Kambas, “EU Bailout May Reach 10billion”, June 27, 2012, <http://www.cyprus-mail.com/demetris-christofias/eu-bailout-may-reach-10billion/20120627>, last accessed on 1 December 2012.

组织协定》对成员的具体要求。

(二)联盟单一选区需要全面调整 IMF 原有选区结构且须协调国家利益与联盟利益冲突

《国际货币基金组织协定》赋予 5 个份额最高的国家以单独委任执董的权利。如果在 IMF 中创设欧盟(欧元区)单一选区,并让各成员国加入其中,法国、德国和英国(在欧盟单一选区框架下)等大国就不得不放弃单独享有的执董席位,而在单一选区内遵循特定的“轮替”机制。事实上,成员国(主要指大国)并不愿意在重要国际组织中舍弃既有的国家利益,而国家利益和联盟利益的冲突在一定程度上阻碍了欧盟(欧元区)在 IMF 中整体利益诉求的表达与实现。鉴于成员国对国家利益的维护,目前“欧盟”仅在重要性较低的国际平台(如可持续发展委员会、森林论坛等)拥有正式成员身份。除此之外,目前欧盟国家与非欧盟国家在同一选区的问题需得到全面调整。欧盟国家意大利、希腊、葡萄牙和马耳他与非欧盟国家阿尔巴尼亚、圣马力诺以及东帝汶在同一选区;欧盟国家荷兰、罗马尼亚、保加利亚以及塞浦路斯与乌克兰、以色列等 9 个非欧盟国家在同一选区;在以瑞典为首的北欧国家选区内,挪威与冰岛是非欧盟国家;在新组建的“中东欧选区”内,土耳其、科索沃以及白俄罗斯是非欧盟成员;而爱尔兰、西班牙以及波兰则分别是各自所在选区内的唯一欧盟国家。2010 年 IMF 改革方案拟对执董席位和份额分配作小范围调整并事先已获得广泛认同,但其实施进程尚且遇到诸多障碍,对选区结构进行全面调整所引发的困难和不确定性自不待言。

(三)相对于联盟单一选区,弱国更偏好现有模式下的“双重多数”表决制

与创设欧盟(欧元区)单一选区相比,在现有的模式下切实推进“双重多数”表决制(Double-Majority approach)对弱小国家的好处似乎更为明显。IMF 的双重多数表决制有两种模式:一是指加权投票多数制和成员国多数制的结合使用;二是加权投票多数制和执董席位多数制的结合使用。绝大部分学者倾向于第一种。在双重多数表决制下,一般事项需超过 50% 的成员国和投票权通过,重要事项需超过 70% 或 85% 的成员国和投票权通过。目前,双重多数表决制在 IMF 的实施范围有待进一步扩大,它的广泛运用能有效增强欧盟内部相对弱小国家的影响力;执董的决策行为是投票权占比和成员国数量两因素共同作用的结果。这样,虽然德国、法国、英国的投票权占比较高,但毕竟只体现单个国家的意愿,

而诸如立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚等投票权占比较低的欧盟弱国的影响力就不得不被其他国家重视。对于欧盟内的弱国而言,许多学者长期倡导的“双重多数”表决制弱化了“欧盟单一选区”的吸引力。

(四)“欧盟单一选区”必须修订《欧洲联盟运行条约》并协调欧元区与非欧元区国家间明显不同的利益取向

根据《欧洲联盟运行条约》,英国、丹麦等非欧元区国家在货币政策、人员流动甚至刑事司法与警务合作等一体化制度约束方面享有相当广泛的豁免权,^①因此《国际货币基金组织协定》所规定的许多内容,无法对“欧盟”这一整体实施。“欧盟单一选区”要求欧盟所有成员国让渡部分主权,并且改变欧元区与非欧元区国家之间的关系。但现行法律设置源于英国、丹麦等发达国家与欧元区国家明显不同的利益取向。就欧盟内部的非欧元区国家而言,英国是个典型代表。“英国入盟之后,主权问题及与欧陆国家之间在一些领域的利益差异一直影响着英国对欧政策及英欧关系,英国始终在全面融入欧盟和与欧盟保持若即若离的关系之间徘徊……英国在欧盟内长期被视为一个‘半心半意的成员’和‘难以对付的伙伴’,英国与欧盟的关系亦不时出现危机。”^②2011年12月的欧盟峰会上,英国首相卡梅伦(David Cameron)反对德国和法国关于修改欧盟《里斯本条约》的提议。尽管欧盟其他大部分成员国已经同意就加强财政纪律缔结政府间条约,但因为修改条约需经所有27个成员国的批准,欧盟不得不放弃修约初衷而另外缔结政府间条约。此外,按照2011年12月欧盟峰会的设想,欧盟国家向IMF注资2000亿欧元,其中1500亿欧元来自欧元区国家央行,500亿欧元来自非欧元区国家。但英国却表示不会提供任何额外资金给IMF,除非该计划是作为一项全球协议的内容;IMF的使命是保护“国家”而不是“货币”;英国认为欧元区成员国应当采取更具决定性意义的行动去解决自身的危机。在某种程度上,非欧元区中的其他国家同英国一样,与欧元区国家具有不同的利益取向:对欧洲一体化发展方向的看法与法德并不相同(例如丹麦、瑞典曾全民公决反对加入欧元区),它们担心在欧洲一体化进程中失去自身的优势。

^① EU, “Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as Amended by the Treaty of Lisbon”, 2008, pp. 286-290, 294-304.

^② 赵怀普:“英国否决欧盟修约与英欧关系的新动向”,《外交评论》2012年第3期,第101页。

(五) 欧洲中央银行存在成为 IMF 正式成员的法律障碍

在各成员国内,欧洲中央银行被赋予“法人”资格,是出于特定目的考虑的。根据《欧洲中央银行体系和欧洲中央银行章程》^①以及《欧洲联盟运行条约》282条等相关法律条文,欧洲中央银行在每个成员国享有根据其法律给予法人的最广泛的权利能力;可获得或处置动产和不动产,并可以参与法律诉讼;欧洲中央银行在各成员国领土内享有履行其职责所必需的特权和豁免权。赋予欧洲中央银行以独立法人资格是为了确保其发行货币和制定货币政策时不受成员国以及欧盟其他机构的影响,从而顺利完成“维持价格稳定”之任务。

正如孙珺^②总结了国内外许多学者对此问题的研究之后指出:“在欧洲中央银行建立之初,对其法律地位的意见是有分歧的。关于它究竟是否构成欧共体的一个机关(文中指出此‘机关’专指隶属于某组织的不具有独立法人资格的下属机构),理论界争论不休……缔约者虽然赋予欧洲中央银行一种特殊的地位(文中指‘法人’地位),但其初衷不在于将其置于欧共体之外的一个独立自主的组织。”根据《里斯本条约》,欧洲中央银行本质上是欧盟内区域货币联盟的管理机构之一。由欧洲中央银行以及欧元区各成员国中央银行构成的“欧洲中央银行体系”类似于二元中央银行制,欧洲中央银行是货币联盟层面的中央银行。总之,欧洲中央银行不具有与欧盟同样意义上的国际法律地位。

五 结论

随着欧美国家(特别是欧盟国家)相对政治经济优势的持续下降,IMF 治理结构的不合理性日益突出。在2010年的IMF治理结构改革中,鉴于美国与新兴经济体及发展中国家群体持有较为一致的立场,欧盟被迫在份额、投票权占比以及执董席位方面做出相关让步。

欧盟一方面公开表态支持IMF治理结构改革,但另一方面,鉴于改革使欧盟成员国代表权持续下降,欧盟力图探索增强联盟整体话语权的途径。在现有

^① 《欧洲联盟运行条约》第129条规定,该章程由“欧洲中央银行体系与欧洲中央银行章程议定书”(Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank)规定,该议定书详见http://www.ecb.int/ceb/legal/pdf/en_statute_2.pdf。

^② 孙珺:“德国中央银行与欧洲中央银行独立性的法律分析及其对中国的启示”,《德国研究》2010年第1期,第45页。

选区结构下,进一步提高欧盟各成员国间的协作成效面临多方面的问题。成员国在各选区间高度分散为欧盟在 IMF 中用“同一个声音说话”增加了难度,并且欧盟当前仍缺乏针对各成员国 IMF 事务的强有力的协调机制。为此,欧盟内部积极探讨切实提高联盟层面在 IMF 整体影响力的新途径,创设“欧盟单一选区”和创设“欧元区单一选区”都是其设想中的方案。无论是“欧盟单一选区”还是“欧元区单一选区”,它们的实现都必须以大幅修订《国际货币基金组织协定》为前提;都要求对 IMF 原有选区结构进行全面调整并协调国家利益与联盟利益冲突;都必须妥当处理联盟内的弱国利益。此外,“欧盟单一选区”方案还必须对《欧洲联盟运行条约》进行修订并进一步协调欧元区与非欧元区国家利益;而欧洲中央银行要成为 IMF 正式成员,需跨越更多的法律障碍。

事实上,任何国家(集团)的“外部影响力”本质上都是其“内在实力”的最终展现。对欧盟在 IMF 中的影响力的探讨无法脱离其“内在实力”而单独进行。对于欧盟而言,“内在实力”不仅表现为各国的单独实力,而更多地表现为各国的凝聚力。欧盟国家间存在复杂的内部关系,这些关系的进一步理顺有赖于联盟内一体化进程的实质性加快。唯其如此,才能真正实现欧盟所期望的在 IMF 中“增强整体影响力”的最终结果。

(作者简介:陈燕鸿,厦门理工学院商学院讲师;黄梅波,厦门大学经济学院教授。责任编辑:孙莹炜)