

學術論文

美國在國際貨幣基金組織中話語權的生成路徑探析

An Analysis of the Generation Path of the Power of Discourse of the United States in IMF

李溪澤 *Xize Lee*

東北師範大學政法學院國際政治系碩士生

M.S. Student of School of Politics and Law of International Politics

Northeast Normal University

高英彤 *Yingtong Gao*

東北師範大學政法學院國際政治系教授

Professor of School of Politics and Law of International Law

Northeast Normal University

田立加 *Lijia Tian*

東北師範大學政法學院講師

Lecture of School of Politics and Law of Public Diplomacy

Northeast Normal University

摘要 / Abstract

在當今國際政治中，國際組織不僅為各國溝通交流搭建平台，而且為國際議題的研究和解決提供場所，是國際行為體中重要的組成部分。隨著大國在國際組織中角力的不斷升級，如何爭取更多國際話語權成為人們關注和討論的焦點。國際貨幣基金組織的建構，是完整體現美國金融貨幣話語主導權生成過程的典型案列，具有重要的研究價值。本文參考唐世平制

度變遷的廣義理論，認為美國在國際貨幣基金組織構建中話語權的生成路徑為：提出基於不歧視的多邊主義和自由主義的新觀念；對英國、西方盟友和邊緣國家的多面向宣傳戰；爭奪制定國際貨幣基金組織構建規則的主導權；以美國偏好為核心頒布國際貨幣基金協定；對國際貨幣基金組織內部話語主導權的壟斷。希望以此為切入點，為我們深入瞭解美國在國際機制中話語權的取得提供參考。

In today's international politics, international organizations not only build a platform for communication among countries, but also provide a place for the research and resolution of international issues. They are an important part of international actors. With the escalation of powers' tussle in international organizations, how to strive for more international discourse has become the focus of people's attention and discussion. The construction of The International Monetary Fund is a typical case that fully embodies the generation process of the dominance of financial and monetary discourse in the United States, and has important research value. Referring to Shiping Tang's broad theory of institutional change, this paper holds that the way to generate the discourse power of the United States in the construction of IMF is: to put forward new ideas of multilateralism and liberalism based on non-discrimination; A multiaspect propaganda war against Britain, its Western Allies and peripheral countries; Fight for the lead in setting the rules for the international Monetary Fund; To promulgate the International Monetary Fund agreement with the American preference as the core; A monopoly of discourse dominance within the IMF. The author hopes to take this as a starting point to provide reference for us to have a deep understanding of the right to speak in the international mechanism.

關鍵字：美國、國際貨幣基金組織、話語權

Keywords: USA, IMF, Power of Discourse

壹、引言

話語是一種關於語言傳達和交流的社會實踐活動，它借助於語言、含義、符號等形式在言說者和受話人之間進行有意義交流。¹ 權力則是指一方支配另一方的意志和行動的控制力，是一方排除另一方的喜好而要求其按自己的偏好行事的支配力量。在國際政治中，所謂話語權就是國家通過自身對外話語體系影響其他國家行動或認知的能力，它以國家綜合實力為基礎，融合在國家自身的文化背景和歷史發展進程中。在國際制度性話語權中，國際制度是話語權賴以存在的基礎，也是國際行為體以話語權為手段真正追求的終極目標。² 國際話語權以其話語權力、話語權利和話語能力「三位一體」有機結合的獨特屬性位列國家軟實力的核心之位³，是當今各國國家利益的重要組成部分，也是學界近年來研究關注的焦點課題。美國借由二戰領導者和戰略物資提供者之時機，迅速躡升為世界頭號經濟強國。為了鞏固自身經濟實力優勢並主導戰後世界經濟秩序，美國通過對國際貨幣基金組織（下稱 IMF）的構建，生成了其延續至今的國際金融的話語主導權。本文認為，美國在國際貨幣基金組織中話語權的生成路徑可以總結為五個遞進的階段，分別是：美國提出基於不歧視的多邊主義和自由主義的新觀念；美國同英國展開多面向宣傳戰；美國同英國爭奪制定 IMF 構建規則的主導權；以美國偏好為核心頒布國際貨幣基金協定；美國對 IMF 話語主導權的壟斷。這一循序漸進的話語權生成路徑同時也在二戰後美國主導建立的其他國際組織中有所體現。當下，世界話語權狀況大體是西方，尤其是美國依舊處於明顯的優勢地位，而其他國家的話語權相當有限。我們通過探究美國話語權生成路徑呈現的規律，充分吸收和借鑒美國

¹ 阮建平，〈話語權與國際秩序的建構〉，《現代國際關係》，2003年05期，頁31。

² 參見：吳志成、李冰，〈全球治理話語權提升的中國視角〉，《世界經濟與政治》，2018年09期，頁6。

³ 徐秀君、田旭，〈全球治理時代小國構建國際話語權的邏輯——以太平洋島國為例〉，《當代亞太》，2019年02期，頁105。

實踐，希望以美國在國際貨幣基金組織中話語權的生成路徑所呈現的規律為其他國家參與和引領國際機制的完善、提升自身話語權提供參考、借鑒與啟發。

本文參考唐世平教授的「變異—選擇—遺傳」社會進化法式下的制度變遷廣義理論作為文章的理論基底。制度變遷的廣義理論的核心論點認為，首先，制度的變遷本質上是從眾多觀念中擇取少數進而將其固化為制度的過程。所以，觀念之間的競爭以及對規則制定權的爭奪通常居於制度變遷的核心位置。其次，從眾多觀念中擇取少數進而將其固化為制度的過程，可以通過社會進化的核心機制，即「變異—選擇—遺傳」加以理解。社會進化中的「變異—選擇—遺傳」三個階段，分別對應制度變遷中的：觀念的產生，政治動員和權利鬥爭，規則的制定以及其合法化、穩定化和複製五個階段。⁴ 在該理論基底之上，本文輔以大量 IMF 構建過程的經濟史資料，梳理美國在 IMF 構建中話語權的生成路徑及呈現的特點。

貳、美國提出基於不歧視的多邊主義和自由主義的新觀念

理念貢獻是話語權的重要組成部分，在話語權的生成之初是理念貢獻在起主導作用。在 IMF 構建的理念提出階段，美國力主打破引起戰前國際金融秩序混亂的歧視性貿易規則，廢除大英帝國的「帝國特惠制」⁵，而建立一個平等的、基於多邊主義和自由主義的國際金融貿易新秩序。這種新觀念被美國認為是最能保證國際經濟秩序穩定，進而促成國際和平的完美選擇。同時，這一觀念不僅巧妙地契合了國際社會對於建立穩定的金融秩序的普遍需求，也滿足了美國希冀破除英國因「帝國特惠政策」而造成的

⁴ 唐世平，《制度變遷的廣義理論》（北京：北京大學出版社，2016年），頁3、60。

⁵ 「帝國特惠制」即英國與英聯邦國家和殖民地之間的互惠貿易渠道，英國給予產自英聯邦國家和殖民地的貨物與商品以優惠，英聯邦國家和殖民地則在增加進口關稅時予以英國特殊例外照顧。

國際貿易不平等，進而為本國商品打開更廣闊的國際市場，以反歧視的多邊主義和自由主義重塑金融秩序。

一、國際社會對於建立穩定的金融秩序的普遍需求

無論是美國還是英國的理念，其最初的產生與發展都基於國際社會對於建立穩定的國際金融秩序的普遍需求的回應。當時國際社會普遍認為 20 世紀 30 年代的大蕭條是導致第二次世界大戰這一災難不可避免的根本原因。大蕭條期間，由於國際貿易和金融領域存在著廣泛的歧視性規則，各國企圖通過增加貿易壁壘，在出口市場中進行惡性競爭，貨幣競相貶值，控制外匯數量等來支撐本國脆弱不堪的經濟。如此一來便導致國際貿易急劇減少，一些國家的國民就業和人民生活水準驟降。而國際經濟合作對於避免由大蕭條帶來的經濟政治災難是十分必要的。⁶ 在二戰後期，國際社會對於確立一個穩定且運轉良好的國際金融新秩序的呼聲愈發高漲，作為曾經的世界霸主英國和當時的新興大國美國便皆開始著手回應國際社會的普遍需要，構想戰後國際金融秩序。然而，需要特別指出的是，二戰後的美國所面臨的是對其極為有利的國際貨幣金融環境。一方面，歐洲和日本的工業和金融部分已被戰爭摧毀，世界對歐洲和日本的貨幣缺乏信心，導致了公開但受到抑制的通貨膨脹。歐洲和日本不得不以外匯管制來圍堵經濟，防止資本外逃。另一方面，二戰前金本位製的崩潰所導致的「以鄰為壑」的匯率政策和經濟大蕭條使得舊的國際貨幣金融秩序難以為繼。美國因其相對開放的金融體系使得美元備受矚目，個人和公司想持有以美元為主的資產，甚至一度產生了「巨大的美元短缺」。因此，美元是戰後貨幣秩序中天然的關鍵貨幣角色，客觀上也促使美國不得不放棄先前的孤立的

⁶ International Monetary Fund, "Cooperation and Reconstruction 1944-1971," <http://www.imf.org/external/about/histcoop.htm>.

貨幣政策。⁷

在塑造戰後國際金融貨幣體系的問題上，美英各自的「總設計師」哈裏·懷特和梅納德·凱恩斯在宏觀上有著共同的認識，首先，必須避免一戰後所犯的錯誤。世界經濟必須建立在各國競爭合作的基礎之上，而不是建立在霸權主義和自給自足的基礎之上，經濟增長要與穩定同等重要。其次，國際資本流動應鼓勵自由貿易，貿易不應成為一種孤立的，具有破壞性的力量。懷特和凱恩斯都贊同這兩點。但在微觀設計上，二者卻因迥異的利益需求而分道揚鑣。分歧尤其集中在：應該成立一個怎樣的多邊官方機構來促進前兩個目標。⁸ 懷特和凱恩斯儘管都同意這一點，但是對於該機構有多強大和多獨立存在分歧。此外，美國所秉承的理念是打造一種基於多邊主義和自由主義的平等的國際貨幣金融和貿易新秩序，但是英國對於其「帝國特權」仍舊戀戀不捨，希望戰後的新秩序仍給英國留有一定的「特惠空間」。基於上述對塑造戰後國際金融新秩序的差異性觀念，美、英兩國推出了各自的方案，即「懷特計畫」和「凱恩斯計畫」。

二、理念影響 IMF 方案的構建

美、英兩國對構建戰後國際金融貨幣體系所提出相異的「懷特計畫」和「凱恩斯計畫」背後，是兩國分別基於多邊主義和歧視性特惠規則的理念差異，實質上亦是美英兩國的國家利益根本不同，即理念構建身份，身份決定利益。⁹ 美國希望排除英國，建立完全以美國為主導的國際金融體系；而英國則希望同美國分享權力，打造英美二元主導下的國際金融秩序。

1941年9月英國率先出臺構建國際金融秩序的理念藍圖——「凱恩斯計畫」（《國際清算同盟方案》*Proposals for an International Currency*

⁷ 參見：羅納德·麥金農，《失寵的美元本位製》（北京：中國金融出版社，2013年），頁23。

⁸ 參見：James M. Boughton, "Harry Dexter White and the International Monetary Fund," <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/1998/09/boughton.htm>.

⁹ 倪世雄，《當代西方國際關係理論》（上海：復旦大學出版社，2018年），頁209。

Union)，其內容主要包括：

首先，建立國際金融機構「國際清算銀行」(International Clearing Bank)，各國貨幣在此中可以自由兌換以及進行國際交易。其次，提出以黃金為基礎的「班柯」(bancor)¹⁰ 作為清算同盟的新貨幣，以穩定匯率。再次，成員國認繳份額的標準按照其在國際貿易中總額的比例進行確定。作為同盟的創始國，英美同享「特殊地位」。最後，國際收支順差國應與逆差國共同承擔恢復平衡的責任。

1942年4月，美國則提出了更為完善的，完美融合了國際需要和自身偏好的「懷特計畫」(《聯合國家平准基金和聯合國家及聯繫國家復興銀行建議方案》Suggested Plan for United Nations Stabilization Fund and a Bank for Reconstruction of the United and Associated Nations)，其主要內容包括：

首先，要成立兩個國際組織：國際平准基金(International Stabilization Fund)和盟國間銀行(Inter-Allied Bank)，用以穩定國際貨幣的兌換，為戰後各國重建提供資金以及資助成員國發展對外貿易。創立「優尼塔」(unita)，一種直接與黃金掛鉤的國際記賬單位，可以兌換黃金並在成員國間相互轉移。其次，資金構成須以黃金和美元形式上繳化作份額。再次，運行規則上除固定票數外每100萬美金可獲取額外一票。最後，內部決策及款項修改需要征得全體會員國4/5票同意方可通過。¹¹

懷特針對戰後國際金融秩序的設計表面上是基於國際合作的自由主義世界金融新秩序，實際上是旨在排除他國，建立完全由美國為主導的國際金融體系。但是，這種利美趨向被國際需要掩蓋了：懷特將計畫定義為「贏得和避免戰爭的一個因素」、如果沒有大國間高度的經濟合作，那麼接下來的十年中，將會不可避免地導致經濟戰爭，以及隨之而來，尤其點

¹⁰ 班柯(bancor)是凱恩斯提出的以黃金為基礎的、用於衡量各國貨幣標準的新貨幣。黃金可以兌換班柯，但班柯不可兌換黃金。班柯的價格以固定黃金來表示，各國貨幣與班柯掛鉤，並允許其調整匯率。

¹¹ 張振江，《從英鎊到美元：國際經濟霸權的轉移(1933-1945)》(北京：人民出版社，2006年)，頁223、236-237。

燃的可能是更大規模的軍事戰爭。此外，國際力量對比也降低了懷特計畫的外部阻力：IMF 建立前夕，美國擁有全球 1/2 以上工業生產能力、1/3 的貿易總額和 3/4 的黃金儲備，是當時世界上最大的債權國和最大的對外投資國。正是該計畫中的這種「隱性」金融霸權色彩為戰後美國國際金融話語權的生成奠定了理念基礎，使美國通過控制，甚至霸佔組織內投票數額以擴大其話語權力，並獨自擁有對貨幣變動和貸款批准的潛在一票否決權，以此實現美國的全權領導地位。該方案中通過賦予國際經濟組織廣泛權力對成員國經濟主權的模糊干預，實際上也為美國話語權的國際擴散搭建平臺。即「懷特計畫」將使世界符合美國的經濟利益。

相較敵手國英國，美國的觀念十分巧妙地將自身利益偏好融入了國際普遍需要之中，美國所秉持的不歧視的多邊主義和自由主義觀念不僅是服務於穩定戰後國際金融貿易秩序，進而促進國際和平，更重要的是這種觀念可以迫使英國不得不放棄諸多對其極為有力的「特惠制度」。如此一來，本就在戰爭中損耗過大的英國便更無與美國在世界經濟、政治中角逐的資本。而美國則可以順利地以一己偏好構築國際金融秩序，最終牢牢把握在新國際金融貿易制度中的話語主導權。

參、美國同英國展開多面向宣傳戰

在話語權生成路徑之中，觀念自身的優劣並不起決定作用，相反，觀念的包裝與宣傳往往比觀念內容本身更重要。持有新觀念的行為體動員所有物質資源和政治支持，以此為後續規則制定權的爭奪做好鋪墊。縱觀美、英兩國對各自觀念的宣傳與推廣，包含有兩條主線：一是美、英之間的宣傳戰，雙方意在使自己的方案得到對方的理解和認同，加強彼此對對方攸關利益的認知。其中，懷特和凱恩斯的個人宣傳技能、西方學界的大討論以及兩國紙媒的論戰起主要作用。二是美、英對他國的宣傳，特別體現在對邊緣國家的爭取，以促進他國對本國方案的認識，強調本國方案的

優越性，最大限度地契合他國的利益關切，以獲得支持、引起共鳴。

一、美國與英國間的宣傳戰

在 1943 年 4 月 7 日，在「懷特計畫」和「凱恩斯計畫」分別於華盛頓和倫敦同天正式對外公佈前夕，兩國就已經開始為各自計畫奔走推銷，做最後的準備。兩國都明白，戰後世界的經濟體系不能在秘密環境下制定，爭取並拉攏到越多國家支持本國方案，就越容易在規則制定上掌握主動權，進而獲得國際金融話語主導權。

在 1943 年 3 月 4 日，美國方面將「懷特計畫」的副本發給 37 國的財政部長¹²，邀請他們派遣本國專家顧問來華盛頓討論計畫的內容以及展開國際貨幣合作的可能性；英國方面則召開同盟國財政部長會議，就戰後貨幣和金融安排進行討論。如此一來，從官方政府層面上，相關各國對兩國計畫便有了進一步的瞭解和權衡比對。

凱恩斯和懷特本人對於各自方案的宣傳手段則極具個人性格特點。凱恩斯熱情洋溢，甚至是頑皮歡快，他傾向於向他國宣講。2 月 26 日，凱恩斯就他的計畫向歐洲盟國做了一次清晰透徹的宣傳和推銷，以嫻熟的政治技巧闡明其核心要素。這次講話在盟國中引起了積極反響，許多國家被凱恩斯計畫中的國際主義性質所吸引。¹³ 而懷特生性沉穩且務實，重要的是他背後是如此國力雄厚且財力驚人的美國，因此他更願意採取迂回的方式：在對外宣傳中故意突出 SF（平准基金），而回避 CU（清算同盟），以此不斷廣泛徵求意見，完善、修改 SF，而永遠不讓 CU 進入真正的討論，此外懷特還「悄悄」地吸收 CU 的合理成分，比如增添稀缺貨幣條款，以增加英國對 SF 的接受度。

¹² 該 37 個國家主要包括：歐美地區國家及其託管地、自治領，拉美國家以及亞洲獨立國家，並于日後成為 IMF 的 44 個初始成員國。

¹³ Benn Steil, *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order* (USA: Princeton University Press, 2013), P. 70.

美、英兩國的方案一經提出便引起了學界極大的關注和興趣，出現了許多不同的聲音。很多經濟學家都指出了兩個方案的不足。出於對大蕭條時期混亂的國際金融秩序以及二戰的災難性打擊的心有餘悸，經濟學家們對新方案非常苛刻，方案中任何一個細小的問題都會反映在學界激烈的批評之中。其中，對「凱恩斯計畫」的批評主要來自美國，對「懷特計畫」的負面評價主要來自英國。例如，霍斯菲爾德(Horsefield)對「凱恩斯計畫」評論道：「CU 就是班柯(清算單位)與黃金掛鉤。但是其可行性值得懷疑。因為有關充分就業的自由政策可能會和 CU 的平衡性相衝突。「凱恩斯計畫」的確考慮了創造性過度購買力以及就此產生的通貨膨脹的危險，但是約束政策制定者的機制不夠有效或不可信，那麼該計畫中的規則就是不充分的。」弗蘭克·格蘭漢姆(Frank Graham)則注意到了「懷特計畫」中美國的特殊地位，並對未來金融秩序的平等性十分擔憂：「短暫的過渡期之後，任何依附性的國家再想改變貨幣的黃金價值將會極其困難。新的體系一旦被採納，就會成為傳統金本位的復活。」¹⁴ 英美學界的大討論，客觀上也推動了兩國新觀念的傳播和推廣，同時也為兩國計畫的後續修改提供了寶貴的意見，使其不斷完善，進而逐漸減小新觀念的外部阻力。

需要指出的是，美、英兩國的紙媒論戰也是新觀念宣傳的重要途徑之一，主要陣地集中在美國的《紐約時報》(New York Times)、《紐約世界電訊報》(New York World-Telegram)和英國的《泰晤士報》(The Times)、《每日先驅報》(Daily Herald)。《紐約時報》猛烈抨擊凱恩斯，指責他反對外匯匯率穩定，支持貨幣貶值和信用擴張。《紐約世界電訊報》則抗議「凱恩斯計畫」意在取代黃金的統治地位以及在戰前貿易份額的基礎上分配表決權的建議。另一邊，倫敦的《泰晤士報》則對本國的「凱恩斯計畫」大加讚美，認為其是通往理性的金融和經濟體系的道路上的一座里程碑。《每

¹⁴ Filippo Cesarano, *Monetary Theory And Bretton Woods: The Construction of an International Monetary Order* (UK: Cambridge University Press, 2006), PP. 113-118.

日先驅報》也稱「凱恩斯計畫」是開明的、振奮人心的以及值得欽佩的。¹⁵ 作為當時最為流行的新聞媒體，兩國報紙的論戰不僅向本國人民宣傳和普及了兩個計畫的內容和兩國最為關心的核心利益，同時也推動了為全世界對於兩個計畫的進一步認識。畢竟，這種由國家領導層作出的戰後世界經濟規劃，國內外普通民眾本就難以知曉和理解，但紙媒的宣傳就起到了連接經濟決策者和民眾的橋樑作用，促進了兩個計畫的宣傳和推廣。

二、美對西方盟友及邊緣國家的宣傳

由於西方老牌資本主義國家深諳金融之道，他們能夠透過計畫上的文字弄清楚其背後的意圖，更重要的是有些國家對於美、英有著明顯的利益訴求。因此，這些國家可爭取的搖擺度並不大。歐洲的盟國十分清楚美國手裏握著他們最想要的牌，拒絕美國是一種政治上不計後果的行為。而對於經濟基礎較差、曾處於殖民地與半殖民地狀態、甚至二戰後才實現獨立的國家，如拉美、非洲等長期未能得到國際社會重視的「邊緣國家」的政治動員與宣傳爭取就顯得任務頗重，因為它們對於美、英兩國的利益訴求沒有西方國家那麼強烈和明顯，甚至對美、英這些殖民國家仍懷有不信任感。因此，對於這些「邊緣國家」的爭取就顯得至關重要。

懷特及其同事從一開始就重視經濟較差的國家——尤其拉美國家——將他們視為「懷特計畫」中極為重要的受眾。當凱恩斯和懷特在1942年夏末會面並首次討論戰後貨幣金融計畫的細節時，懷特便明確拒絕了凱恩斯英美雙邊談判的提議，稱此舉會製造出英美「合夥」的印象。他希望包括拉美國家在內的多國共同參與。¹⁶ 美國對於「邊緣國家」的政治動員和宣傳爭取採取了一種新形式的金融諮詢使團方式（懷特本人還親自出任使團的成員），通過鼓勵「邊緣國家」大範圍地進行國內貨幣與金融改革

¹⁵ Benn Steil, *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order* (USA: Princeton University Press, 2013), P. 167.

¹⁶ 埃裡克·赫萊納，《佈雷頓森林被遺忘的基石》（北京：人民出版社，2019年），頁100。

來改善經濟水準。一方面「懷特計畫」創造了新多邊主義框架，為國家發展政策大開綠燈，在起草基金方案時還設計了一系列服務於「邊緣國家」需要的特別條款。¹⁷ 另一方面美國的金融諮詢使團則幫助「邊緣國家」建立國內機制以確保政策的實施。此舉不僅增加了「邊緣國家」對美國的好感，也加深了其對「懷特計畫」的理解和心理偏好。相反，英國在爭取邊緣國家方面做的不及美國成功，但畢竟也做出一定的嘗試：20 世紀 40 年代中期，英國政府在許多殖民地設立貨幣委員會，擔保當地貨幣與英鎊按固定比率兌換，並且 100% 接受儲存於倫敦的英鎊的支持。這也就導致了在佈雷頓森林的最後的博弈上，英國官員幡然醒悟，十分擔心長期被凱恩斯忽視的「邊緣國家」，尤其是拉美地區會成為美國的盟友（這些國家此時也確實與美國保持相當緊密的關係），從而使美國在關鍵問題的投票上佔據主導地位。

肆、美國同英國爭奪制定 IMF 構建規則的主導權

關於戰後國際金融貨幣規則制定的主導權之爭是 IMF 整個構建過程的「重頭戲」，也是美英交鋒最激烈的一個環節。哪個國家掌握了規則制定的主導權，就相應地掌握了國際金融話語的主導權。在戰後相當長的一段時間裡（只要掌握規則制定主導權的國家保持相對的國力強大和財富增長），國際金融秩序都會以主導國的利益偏好為先，更重要的是，這種優勢是完全得到國際承認與認可，並且有賴於國際制度保障的。因此，美英的博弈主要圍繞規則制定的主導權展開。而博弈的結果實際上是可預測的，即國家實力決定成敗。然而，美國並未採取倚仗硬實力的威懾手段，而是通過在談判中巧施博弈技巧、適當妥協與退讓來加速協議的通過，並以此彰顯其「爭取而來」的話語權充滿合理合法性。

¹⁷ 如懷特在草擬計劃中提出要賦予基金能夠提供短期貸款一項，以幫助成員國實現支付平衡的能力。該條款之理念源自 1941 年美國外匯平準基金向墨西哥提供貸款。

一、實力是權力爭奪的基礎，博弈技巧是談判的關鍵

在與前世界金融中心英國的博弈中，美國的寸步不讓、寸利必爭和勢在必得的底氣主要源自於強大的綜合國力。1944年，美國擁有全球1/2以上的工業生產能力、1/3的貿易總額和3/4的黃金儲備，是當時世界上最大的對外投資國和最大的債權國。¹⁸ 經濟實力遙遙領先的美國和百廢待興的英國形成的強烈對比，這本身就降低了英國討價還價的資本。英國人也很清楚這一點，正如1944年凱恩斯致英國財政大臣的信中所言：「我們對所有朋友和關係密切的夥伴所欠下的債務大大超出了我們的償還能力。所以，我們絕無可能再度成為國際銀行家……除非我們能夠爭取到一個總體解決方案，而美國的臨時性援助以及隨後的國際計畫構成了這個解決方案的基礎。」英國自由地設計戰後社會與經濟新政策，「如果沒有美國的進一步援助，是不可能實現的……如果我們招搖過市地著手自立門戶，美國人有足夠強大能力向我們許多或絕大多數朋友提供優厚條件並誘使它們拋棄我們。」¹⁹ 因此，在關於戰後金融貨幣秩序規則制定的博弈中，由於實力差距，英國時常陷入被動境地，因為它們手上沒有籌碼使美國屈從，甚至英國自身也迫切需要得到美國的援助，降低了英國談判的靈活性。

關於基金組織構建方面，兩國的核心分歧就在於，美元「可兌換黃金」的地位。英國方面極力反對給予美元任何特殊地位，主推使用虛擬貨幣「班柯」作為記賬和清算工具。美國則決心擠掉倫敦金融城的地位，使美元登頂國際貨幣首席。面對英國的不妥協，美國在同英國的博弈中加入了靈活的技巧手段。美國採取拖延戰術，故意提議將該問題留到布雷頓森林會議當天去決議。而後，美國方面便憑藉設置布雷頓森林會議的議程之

¹⁸ 董君，《國際貨幣體系研究：變遷、規律與改革》（北京：中國經濟出版社，2013年），頁82。

¹⁹ Benn Steil, *The Battle of Bretton Woods: John Maynard Keynes, Harry Dexter White, and the Making of a New World Order* (USA: Princeton University Press, 2013), P. 127.

權，將英國代表團的首席代表凱恩斯安排到國際復興與開發銀行專門組，而美國的主要代表哈裏·懷特則牢牢把控著國際貨幣基金組織專門組。²⁰ 如此一來，凱恩斯便分身乏術，不得不將注意力都集中到了銀行問題上，其他所有可能妨礙懷特的基金計畫的國家也都被分散到了第二組和第三組。

在會議召開並討論「黃金可兌換貨幣」問題當天，代表英方談判的丹尼斯·羅伯特對此不甚瞭解，甚至直接提出「繳納官方黃金資本金應以官方黃金儲備和美元儲備為形式。」此言正中美國下懷。懷特借羅伯特之口，一舉將最終檔裏的所有「黃金」，都換成了「黃金和美元」，而後火速通過了該項決議。至此，以美元為核心的戰後國際貨幣秩序基本成為定局。

除此之外，關於國際基金組織的選址問題成了佈雷頓森林會議期間美英分歧大爆發的事項。表面上看，這不過是個無關緊要的地點問題，實質上反映的是美英兩國對於戰後國際金融管理權的爭奪。英國方面在屢屢受挫的情況下，決定在選址問題上不輕易退讓。但美國意在全權控制戰後國際金融秩序，不容英國分享。儘管凱恩斯一度以退會相要脅，但實力強大的美國在宣傳階段恩威並施，獲得了足夠多的支持者，歐洲的流亡政府以及參會的眾多拉美國家都使得美國偏好的任何方案更容易通過。英國退會與否，美國的方案都會通過，況且一旦退會，則對英美關係以及美國對英的經濟援助都帶來負面影響。利弊權衡下，曾經的大英帝國也只好向實力強大的美國一而再，再而三地退讓。

二、適當妥協促進一致協議的達成

在爭奪規則制定的主導權上，英國也遠非全盤皆輸。相對於懷特計畫很大一部分被佈雷頓森林會議所採納和保留而言，英國確實一次次妥協和退讓，但在實力懸殊的情況下，英國也通過迂回的手段爭取到了一定好

²⁰ 佈雷頓森林會議分設三個專門組，分別負責討論基金組織、國際銀行和其他國際金融合作方式的問題。

處。典型例子就是對懷特計畫中「稀缺貨幣」條款的添加。所謂「稀缺貨幣」指的是這樣一種情況：二戰後眾多國家急需大量進口物資卻持有外匯量不足，存在無法避免的貿易逆差情況。美國作為二戰後物資和經濟實力最雄厚的國家，是理所當然的貿易順差國。美國希望保證美元的國際地位，卻拒絕在基金中承擔無限提供美元的責任，如此一來，各國便難免會陷入「美元荒」。

專家間的技术分歧會對政府間的協議構成決定性障礙，但至少在一些情況下，技術上的融合更有助於達成一致的協定。²¹ 英國方面的首席代表凱恩斯自知兩國實力相差懸殊，凱恩斯計畫被美國接受的可能性很小，因此，凱恩斯改換策略，尋求將清算聯盟糅雜進懷特計畫之中。而在 1943 年，形勢也發生了利於英國的轉變。由於美國迫切希望趕在第二年大選之前對英國的談判有明確的結果，並召開國際會議，以此增加民主黨連任的資本，因此美國方面開始積極起來。

英國的凱恩斯計畫中重要的一項就是關於赤字與盈餘國對於國際收支平衡的責任問題。英國認為一國收支不均衡的責任在於逆差和順差的雙方國家，即赤字和盈餘國要分攤責任。英國對於這一項十分看重，因為戰後英國面臨大量的貨物進口而又沒有充足的外匯，使得貿易逆差無可避免。美國方面也清楚，英美兩國財政部必須達成共識，才是其他盟國迅速接受英美共同方案的基礎。凱恩斯計畫提議要允許赤字國小幅度的貶值其貨幣，盈餘國繳納一定比例的稅金，進而維持國際收支平衡。若一味地追求赤字國的責任，聚焦絕對貿易順差，對美國自身而言也勢必在可預見的未來掉入「美元荒」的困境。懷特自知這一事實缺陷若不解決，各國勢必不會通過他所制定的方案。因此便決定退讓一步，同時也為了向英國象徵性表達緩和，安撫英國國內對「懷特計畫」的強烈敵意，與 1943 年 2 月

²¹ John S. Odell, "From London to Bretton Woods; Sources of Change in Bargaining Strategies and Outcomes," *Journal of Public Policy*, Vol. 8(3/4), pp. 287-315.

添加了「稀缺貨幣條款」，允許當基金持有的某國貨幣低於該國認繳額的15%並呈繼續下降趨勢時，對該國的貿易進行一定範圍的「歧視」。²²

對英國而言，這無疑是一次重大的勝利，「稀缺貨幣」條款的加入對戰後英國的貿易有直接、有利的影響。正是由於英國在有關根本利益的問題上的堅持，以及談判中以凱恩斯計畫的優越性引起美國對懷特計畫的「邏輯缺陷」的反思和修改，使得在實力強大的美國面前，英國依舊得以保全了部分規則的利英偏好，以技術上的融合，推動一致協定的達成。

伍、以美國偏好為核心頒布國際貨幣基金協定

1944年7月1日至22日，為期近一個月的布雷頓森林會議落下帷幕。在這場規則制定主導權的「鬥爭」中，美國力壓老牌資本主義強國——英國，以超強的實力為基礎，輔之以懷特為首的美方代表精湛的談判技巧和以退為進的適當妥協，牢牢把握住了IMF規則制定的主導權。作為在規則制定權之爭中獲勝的美國——因此獲得更大的話語權——勢必將在規則制定上起主導作用。如是，美國在強力推行其所偏好的制度安排時，必定反應美國的利益，這種安排也使美國獲得更多權力。²³ 在制定國際貨幣基金協定時，美國主要採取兩種方式：命令或強加以及與失敗方討價還價。

一、強力推行利美的國際貨幣基金協定條款

對於國際貨幣基金協定，美國有兩個需求是涉及美國對於戰後國際金融規則的核心利益訴求，不容改變，必須得以落實的：其一是國際貨幣的美元黃金本位制，另一個便是在IMF的份額分配上美國要獨佔鰲頭。因此，在取得國際貨幣基金協定話語主導權後，美國便強力保證這兩點呈現

²² 張振江，《從英鎊到美元：國際經濟霸權的轉移（1933-1945）》（北京：人民出版社，2006年），頁249。

²³ 參見：唐世平，《制度變遷的廣義理論》（北京：北京大學出版社，2016年），頁64。

於 IMF 的最終協定上。

首先，關於國際貨幣的美元金本位制。在國際貨幣基金協定的諸多條款中，美國都將黃金和美元置於同等地位，將戰後國際金融美元黃金本位制以文本的形式合理合法化，確定並上升為國際共識。如，在國際貨幣基金協定的第四章第一款，對於成員國貨幣面值的解釋中便規定：「每一成員國的貨幣面值應以黃金作為公分母或依據一美元所代表的黃金重量與純度來表達。」再如，國際貨幣基金協定的第三章第二款，關於 IMF 成員國份額繳納辦法的敘述，協定規定：「成員國須以黃金支付以獲得份額，支付多少取決於該國官方淨持有的黃金以及美元……」²⁴ 除該兩項之外，國際貨幣基金協定的條款中，幾乎所有出現黃金之處，便會同樣跟上美元，美國極力將黃金和美元塑造成為同義。美國在協定上如此重視將黃金與美元捆綁，無疑意在通過國際規則，從法理上賦予美元黃金本位以合法性，進而使美國在戰後國際金融領域得以充分掌握話語主導權，並且借助國際規則或協議使得這種話語主導權具有制度性，即更為穩定合理，不宜受到挑戰者的破壞。因為國際規則一旦被各國簽署生效，便上升為國際共識，需要多國共同維護和貫徹，相對而言便難以遭到徹底地破壞和廢棄，美國的話語主導權便因此兼具法理上的合理性以及各國出於維護現存國際秩序自發自覺的正當性。

其次，對於美國在 IMF 的份額分配上要獨佔鰲頭，最直觀的體現便在於國際貨幣基金協定的成員國份額認繳辦法以及投票條款。國際貨幣基金協定中規定，IMF 各成員國的份額計算，主要考慮了成員國在世界經濟中的相對位置、財政實力以及潛在的借款規模，具體體現為成員國經濟規模（市場價的國內生產總值、購買力平價 PPP 衡量的國內生產總值）、經

²⁴ Department of State(Ed.), *United Nations Monetary and Financial Conference: Bretton Woods, Final act and related, New Hampshire, July 1 to July 22, 1944.* (Washington: United States Government Printing Office, 1944), P. 19.

常性收支情況、淨資本流量和官方儲備。²⁵ 戰後全球各國，尤其是西歐老牌資本主義強國紛紛跌落到經濟崖底，美國經濟卻迎來了小巔峰，如此的份額分配辦法勢必使美國成為 IMF 份額的一枝獨秀，而份額占比便是各國在 IMF 話語權大小最休戚相關的一點，份額占比越大相應的在 IMF 中話語權也就越大，由此便可以左右 IMF 內部的各項決策。根據 1944 年 7 月 22 日簽署的國際貨幣基金組織協定原文中 IMF 原始成員國的份額分配附表，美國以 275000 萬美元的總份額遙遙領先於其他各國，形成在 IMF 中絕對的份額優勢。下表擇取了覆蓋美、歐、亞、非、大洋洲五大洲部分 IMF 原始成員國的份額分配數據，透過該表亦可直觀看出美國憑藉巨大份額所佔據的優勢地位，以及美英間實力差距已然相當懸殊。巨大的份額占比使得美國得以主導 IMF 內部的決策，尤其體現在協定第十二章第五款的投票條款。該款項規定：「每一成員國應有 250 票，此外，按其份額，每 10 萬美元所能兌換的黃金純度和重量可增加一張多餘票。」根據美國在 IMF 所占的份額，其占比約為 17%，是成員國中唯一一個占比超過 15% 的國家。而在 IMF 的決策領域，凡涉及原則性的重大決策都需要 85% 多數通過。這實際上賦予了美國潛在的一票否決之權利。

如此一來，美國便以份額為工具，憑藉超強的經濟實力和超過全球半數以上的巨額黃金儲備在 IMF 份額分配中獨佔鰲頭，獲得主導話語權的物質資本；並通過將份額與 IMF 內部決策掛鉤得以操控決策，獲得把控 IMF 內部話語走向的權力之實。最終，美國以 85% 「獲勝規則」得到潛在的一票否決權，不僅掌握話語主導權，還能在關鍵問題上、在美國利益攸關的問題面前形成絕對的話語權壟斷。

²⁵ 黃薇，〈國際組織中的權力計算——以 IMF 份額與投票權改革為例的分析〉，《中國社會科學》，2016 年 12 期，頁 184。

單位：百萬美元

IMF 各成員國份額分配（部分）			
美國	2750	中國	550
英國	1300	印度	400
蘇聯	1200	澳大利亞	200
法國	450	比利時	225
加拿大	300	巴西	150
荷蘭	275	埃及	45
希臘	40	捷克斯洛伐克	125
南非	100	伊朗	25
墨西哥	90	新西蘭	50
烏拉圭	15	伊拉克	8

資料來源：United States of America Government Printing Office, “Agreement of the International Monetary Fund (22 July 1944),” http://www.cvce.eu/obj/agreement_of_the_international_monetary_fund_22_july_1944-en-736e2f6e-fcd2-49d7-8b62-d601a3a8b839.html.

二、與英方在稀缺貨幣條款上討價還價

在國際貨幣基金協定的最終案文中，第七章第三、四款項有關 IMF 稀缺貨幣的描述最能夠體現美國在敲定 IMF 規則上與最大的對手英國之間的討價還價。

戰後美國的最大優勢之一便在於巨大的貿易順差，而英國則因急需大量的進口且並無充足的外匯儲備而面臨不可避免的貿易逆差。因此在佈雷頓森林會議前，美國為了減小外部阻力，適當妥協加入了稀缺貨幣條款——允許在特定條件下對盈餘國的貿易進行一定範圍的「歧視」。然而，美國並未就此真正打算讓步，在會議召開之時，美國開始退步，盤算將該條款盡可能地模糊，僅在象徵性層面上顧及英國的利益關切，以滿足

美國自身利益實現的最大化。於是，在最終協定中，關於稀缺貨幣僅僅規定：「一旦某一貨幣被確定為稀缺貨幣，將暫時限制稀有貨幣的兌換自由。」但對於該款項所言的「限制」不僅含義模糊且加入許多額外限定：「成員國應完全有權決定此種限制的性質，但這種限制不得超過問題國所持或積累的稀缺貨幣需求之限；並應在條件允許的情況下儘快放鬆和拆除限制。」以及「由本章條款向某一成員國施以限制的各成員國應同情地考慮該國由於受限而做出的一切表達和解釋。」

如此一來，美國既考慮了英國的利益關切，同意了英國對於稀缺貨幣條款加入的請求，同時按自身偏好對該款項可能不利於美元地位的「限制」要求，在話語上進行了盡可能的模糊和重重限定，使限制本身不易實行。既保全了美國利益的最大化，也看似照顧他國關切，減小協定落實的外部阻力，使得在 IMF 內部美國話語主導權的掌握似乎不具有一意孤行的霸權色彩，反而看似更為公正合理。

陸、美國對 IMF 話語主導權的壟斷

歷經對於戰後國際金融新制度的理念孕育、方案提出、動員宣傳、最終落實為國際貨幣基金協定並上升為國際規則與受到各國遵守的國際共識這一系列的努力，美國成功地成為戰後國際金融與貿易新秩序的核心。美國利用主導國際制度的制定，在 IMF 中實現話語權壟斷，利用國際制度形成的國際共識保證話語主導權的合理合法性、穩定性和可持續性。這種獲取國際話語權的方式還使美國形成了一種短期內難以撼動的國際金融話語主導權慣性，保證了美國打造的國際貨幣金融秩序繼續運行。縱觀美國在 IMF 中話語權生成的過程，可見其是有計畫、分步驟進行的，即：先通過依靠巨額黃金儲備，通過黃金與美元掛勾壟斷國際貨幣話語權；接著利用獨佔大頭份額左右 IMF 內部決策，佔據大份投票權的美國甚至握有潛在的一票否決權。如此一來美國便掌握了 IMF 內部的話語主導

權，並借助國際制度使美國的話語主導權具有慣性。

一、以美元黃金本位制壟斷國際貨幣話語權

1949 年，美國的黃金儲備是 246 億美元，相當於整個資本主義世界黃金儲備總額的 73.4%，也是唯一有實力能夠實現金本位幣種的國家。布雷頓森林協議使美國如願實現了黃金-美元本位制，為美國在國際貨幣領域的霸主地位提供制度保障，也是美國在國際貨幣領域話語主導權的制度來源。在這種制度下，美元和黃金地位是完全同等的。美元就成了黃金，所謂美金就是美國通過布雷頓森林體系將其他國貨幣拴在美元身上，將美元與黃金掛勾。如此一來，戰後國際貨幣體系使美元成為唯一能夠與黃金產生直接聯繫的主權國家貨幣，各國貨幣也只能先與美元掛勾才能同黃金發生聯繫，從制度設計上創造了其他國家對美元的需求。同時也使得美元鎖定他國貨幣，成為國際清算的支付手段和各國主要的儲存貨幣。造成即使有的國家想要革命，也找不到杠杆的局面，保證了美國在主導國際貨幣話語權的相對穩定性。

二、以優勢投票權和一票否決權獨佔 IMF 內的話語主導權

美國雄厚的資金基礎使得其獨佔 IMF 的份額顯得更為輕而易舉。布雷頓森林協議確立了極為利美的 IMF 份額制度。IMF 建立之初，美國憑藉獨佔 IMF 的優勢份額而掌握了對重大決議潛在的一票否決權。²⁶在戰後相當長的一段時間裏，由於其他佔有相當比重投票權的國家對美國存在利益訴求，加之 IMF 內部以美國的西方盟友數量居多，因此，主要西方國家在重大問題上的看法與美國基本一致。美國實際上就壟斷了 IMF 的決策。在國際組織中，哪個國家能夠主導話語權的走向正是取決於哪個國家能夠主導國際組織的各項決策，而決策來源於各國投票權占比。美國對於 IMF 內

²⁶ 施箏，《貨幣與權力》（上海：上海人民出版社，2017 年），頁 144。

部的投票份額的制度安排為其在 IMF 中壟斷話語主導權提供了制度基礎和制度保障。美國也憑藉著對 IMF 的話語主導權獲得了國際金融事務中的絕對領導地位，IMF 成為了維護美國貨幣權力的工具。

三、IMF 的改革與美國的話語主導權慣性

自上世紀 70 年代佈雷頓森林體系瓦解後，以中國為代表的新興經濟體實力的漸強也不斷衝擊著美國在全球金融領域的主導地位。但是，儘管挑戰者層出不窮，美國卻依然把持了從二戰延續至今的金融話語主導權。曾經作為美國在 IMF 中生成話語主導權制度來源的佈雷頓森林協議已經失效，IMF 作為美國戰後國際金融制度的實體卻保存了下來。因此，美國在 IMF 中存在的話語主導權慣性成為了其得以繼續維持佈雷頓森林體系瓦解後仍有效運轉的來源。

首先，隨著歐盟、日本、中國等國的經濟實力增長，美國適時地調整了 IMF 的運行機制，但美國的調整絕不是以自身利益侵損為代價的。一方面，美國力壓老牌歐洲國家和日本等國，將一部分話語權切割給中國；另一方面拼命用既有優勢地位力保自己在主要國際經濟組織中的否決權不受影響。²⁷ 因此，我們看到儘管 IMF 承諾將向新興經濟體和發展中國家及代表權過低的國家轉移超過 6% 的投票權，同時保護最貧窮國家的投票權這一重要的結構性改革，但是反觀美國，仍然持有 IMF 中 17.67% 的投票權，在世界銀行持有 15.85% 的表決權，實際上美國仍舊在 IMF 中擁有一票否決權，也依舊不會發生任何不以美國意志為轉移的決策。

其次，更重要的是，新興經濟體在 IMF 中地位的提高實際上也是美國有意為之的結果。樂於看到中國等崛起的經濟力量成為國際經濟體制中負責任的利益相關者。將中國等國納入美國主導的國際組織和國際論壇中，便可以使中國等國難以輕易挑戰既有的國際經濟準則。

²⁷ 章玉貴，《美元的邏輯——貨幣綁架與戰爭撕票的背後》（北京：電子工業出版社，2014 年），頁 170。

最後，布雷頓森林協定使得美元成為國際主導貨幣，儘管上世紀 70 年代美元與黃金脫鉤，但是縱觀當今世界，國際交易的主要支付幣種仍舊是美元。因為大多數貨幣尚存在難以自由兌換的缺陷，同時很多國家的結算依然具有美元偏好。

這些美國在國際金融領域主導地位的慣性因素，來源於戰後美國對國際金融貿易領域新秩序的塑造和以布雷頓森林協定為代表的國際制度的確立。制度給了美國在戰後主導 IMF 話語權以依據，而當制度不再，這種話語主導權慣性反過來又可以為美國在 IMF 中的領導地位保駕護航，繼續壟斷其在 IMF 中的話語主導權。

柒、結論

通過對美國在第二次世界大戰後主導建立國際貨幣基金組織並一步步生成其在 IMF 內部話語主導權這一歷史過程的回溯，我們發現，美國在推動戰後國際貨幣金融秩序變革與重建中，以新觀念為引領，以權力為基礎，以本國利益為核心，以國際社會普遍需求為關照，通過提出基於不歧視的多邊主義和自由主義的新觀念；同英國展開多面向宣傳戰；同英國爭奪制定 IMF 構建規則的主導權；以自身偏好為核心頒布國際貨幣基金協定；對 IMF 話語主導權的壟斷這五個有計劃、有目的、有組織的路徑過程確立了其在 IMF 內的話語主導權。

探究並分析美國在國際貨幣基金組織中話語權的生成路徑及其所呈現的規律，我們可以得出如下啟示：第一，話語權的形成是觀念制度化的過程，即話語權的生成離不開新觀念的支持，離不開制度的保證。所以，理念創新，制度保障在話語權形成中具有重要意義。第二，觀念制度化的過程中，政治動員，爭奪規則制定權和制定規則構成了話語權生成的全過程。政治動員所能調動的物質資源和政治支持在很大程度上決定了爭奪規

則制定權的結果；爭奪規則制定權則是一場決定最終「聽誰的話」、「按誰的偏好行事」的話語權「衝突」過程；制定規則是將話語權的分配以條約文本之形式確定下來的法理證明。第三，話語權形成的關鍵則是國家的實力。實力是一國享有國際話語權的前提，也是一國將其理念制度化的後盾和保障。第四，話語權的體現了一個國家的國際地位和影響國際社會的能力。其具有一定的慣性，能夠在制度變更或消失後的很長一段時間裡仍舊保持著話語權主體原本的國際地位和影響力。第五，話語權的實質是話語權體現了擁有話語權的國家的國家利益以及與其他國家國家利益的協調。

在當今國際社會，話語權越來越依託於制度，而非純粹的武力威懾。全球化時代，國際貨幣金融機制對國際政治經濟的影響將越來越廣，程度越來越深。國際貨幣基金組織是提出、協商和解決國際貨幣金融議題的重要國際組織，是各國溝通交流相關經濟問題的主要場所，國際貨幣基金組織賴以存在和運轉的國際貨幣金融機制是二戰後在美國的主導下建立的。因此，美國在該組織中長期主導話語權，需加以重視和研究，尤其應對國際貨幣金融機制的內部話語權分配給予更多的關注。本文希望以美國在國際貨幣基金組織中話語權的生成路徑為線索為其他國家參與和引領國際機制的建立和完善以及提升自身話語權提供參考、借鑒與啟發。

責任編輯：梁庭瑋