

各国政府间的财经合作: 促进全球公共产品有效供应的重要途径

○ 傅志华

全球化发展带来的一个直接后果就是全球化问题越来越多,而解决和管理这些问题的机构和机制还都远远没有建立起来,使许多原本简单的问题变得越来越复杂,解决的成本也越来越高。各国在发展全面合作关系的同时,已从自发到有意识地加强了财经领域的合作,这种合作方式已成为各国利用最多也是最重要的一种合作方式。通过加强国际财经合作,一方面可以直接为全球公共产品的决策、供应和资金筹集最大限度地提供支持,另一方面也可通过增强欠发达国家综合国力间接促进全球公共产品的供应,从而促进全球公共产品的充足供应,最终达到促进全球化健康发展的目的。

国际财经合作在促进全球公共产品的供应方面大有可为

1. 通过合作直接促进全球公共产品的供应

随着全球化的深化,世界各国的生产分工形成全球网络,金融和贸易由于科技的发展日益一体化。为了适应这个趋势的发展,国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织等作为协调和监督世界经济运行的国际性组织,其权威性和作用越来越明显,在世界经济活动中扮演着越来越重要的角色,形成了国际财经合作的多边谈判机制,也成了经济发展领域的全球公共产品。这些机构和机制的形成成为促进各国经济发展、预防和处理经济金融危机发挥了不可替代的作用。这也是各国加强财经领域合作取得的合作成果。比如说世界贸易组织的成立过程中,各成员国进行了多轮艰苦的谈判才达成了最终的协议,这些制度为促进世界贸易自由发展,降低和约束关税,取消其它贸易壁垒,制定全球性贸易规则,保

证全球经济决策的一致性起到了积极作用。

但是现有的机构和机制还不能适应当前全球化发展的需要。比如说世贸组织是一种全球公共产品,但到目前为止,仍有约占世界1/3的国家和地区为非WTO成员,对于非成员国与成员国进行贸易时有很苛刻的限制条件。国际货币基金组织有时过多地代表了发达国家的利益,广大发展中国家说话的分量还不重。世界银行虽然主要是为支持不发达国家而成立的,但是政治目的太强,而且援助力度很有限。它们主要是按发达国家的机制来设计的,还不能完全适合发展中国家的实际,1997年东南亚金融危机的发生和蔓延,三大经济机构几乎无能为力便是明证。还有很多方面的全球公共产品供应不足,需要增加全球公共产品的供应,建立多边合作的机构和机制,如促进财富公平分配、就业与发展的全球公共产品数量还远远不够。

为了促进世界经济协调公平的发展,有必要加强国际财经合作,增加和完善经济领域的全球公共产品,以使每个国家的意见和建议得到充分重视,利益能得到充分考虑,从而使全球化真正能够促进世界公平与发展,使所有国家和人民都能够享受全球公共产品带来的好处,以此促进各国以及世界收入和福利水平的提高,并改善各国经济状况,从整体上拉动世界经济的发展。

2. 通过维护国家利益间接促进全球公共产品的供应

全球化发展没有削弱国家主权,相反,各种经济危机的发生说明,恰恰是那些欠发达国家更易遭受经济危机的损害,当危机发生时,它们往往束手无策。进行国际合作提供全球公共产品可以从国内开始,如果每个国家都把跨边界的扩散效应控制在国内,就可以把全球化

带来的负面效应消除在萌芽状态,这样可以极大地减少解决成本。全球化没有淡化国家主权的作用,而是要求改变国家行使主权的内涵和方式。世界经济的历史经验证明,稳定的国内经济秩序、丰裕的国家财政、强大的综合国力正是一国发展的基础条件,也进一步促进了世界经济的健康发展。在1997年东南亚金融危机中,在国家实力的支撑下,中国政府坚持人民币不贬值,有力地促进了东南亚国家经济的复苏,维护了世界经济的稳定,得到了世界的高度赞扬和评价。因此加强财经合作维护国家利益也就是从另一个角度促进了全球公共产品的提供。

在全球化背景下,对国家财政影响最大的是跨国税费逃避,它极大地损害了国家的财政税收主权,扭曲了国家财政分配秩序,减少了国家收入能力,影响了分配能力。由于几乎所有大型跨国公司只属于少数发达国家,使得发展中国家在这方面受到的经济损失和主权影响远远超过发达国家。因为发展中国家为了更多地吸引外资,本来就对财政税收制度和政策上给予跨国公司极大的优惠,再加上发展中国家体制不健全、财税监管能力不强,跨国公司对国家财政状况和财政能力的影响更大。在这方面也可通过加强国际财经合作,加强国与国之间的协调和磋商,来制止跨国公司利用非法手段逃税,从而避免国家财政收入的流失,维护国家财政主权。此外,发展中国家大量外债使国家财政背上了沉重包袱,可以通过加强财经合作争取债务优惠或减免条件,统筹规划债务偿还管理,减轻财政负担。在全球化条件下通过财经合作增强政府应对危机的能力,并积极创造新的财政主权工具,以灵活的方式拓展主权功能的外延,促进全球公共产品的供应,以达到控制风险、抵御外来冲击的目的。

全球化条件下国际财经领域的合作

在全球化对国家经济影响越来越大的情况下,各国均有意识地加强了运用财经合作的手段来为本国经济发展争取良好的国际条件。而且随着政治经济社会各领域不稳定因素增加,特别是全球化条件下金融经济风险因素增加,对政府作用范围和领域提出了新的要求,客观上也迫使各国通过加强财经领域的合作来预防和消除经济领域的危机。国际财经领域的合作越来越得到各国领导人的重视,各国通过双边和多边多种形式进行了多样化的合作。

1. 亚太经济合作组织财长会议

亚太经济合作组织(APEC)财长会议是亚太经合组

织年度系列会议活动中的重要一环,是1993年11月APEC领导人非正式会晤时提议召开的,自1994年起,APEC财长会议开始运作并每年召开一次,就地区宏观经济、财政及金融等问题进行磋商并交换意见。原是在亚太经合组织领导人非正式会议之后召开,后经修改日程,自2000年第7届财长会议起,改在每年领导人非正式会议之前举行。2001年9月8—9日在我国江苏省苏州市举行了第8届APEC财长会。这是中国首次主持召开APEC财长会,会议的主题是:经济增长、结构调整、共享繁荣。

2. 20国集团财长会议

20国集团于1999年12月在德国柏林成立,成员包括美国、日本、德国等主要发达国家和中国、阿根廷、印度、巴西等发展中国家,是双方就重大国际经济与金融问题进行讨论和磋商的论坛,20国集团代表了全世界2/3的人口,在世界经济中所占比重达到90%以上。在柏林召开的首次会议指出,经济的融合和全球化使经济发展具有优势,但也带来了新的危险,加强国际金融体系对于各国从经济全球化中获益至关重要。为此,会议决定成立3个工作组分别负责增加各国政府透明度和强化信息披露,强化金融体系和市场机制,在危机发生时让政府和私人部门适当分担责任等工作。

20国集团第6次财政部长与中央银行行长会议2004年在德国首都柏林召开。会议主要讨论了当时的宏观经济形势、全球化背景下促进稳定与增长、金融部门机构建设、打击滥用国际金融体系、老龄化挑战与移民、主权债务重组以及区域一体化等议题。会议决定采取措施进一步增强20国集团的地位与影响。会议认为通过加强交流、建立相互信任,20国集团在稳定国际金融市场等方面所取得的成绩有目共睹,而且仍然拥有很大的合作潜力。包括中国财政部长金人庆、中国人民银行行长周小川在内的该组织20个成员的财长与央行行长以及国际货币基金组织和世界银行等国际金融机构代表出席了会议。

3. 西方七国集团财长会议

西方七国集团由美、英、意、日、加拿大、德、法组成,每年轮流在一个成员国举行一次峰会、首脑会谈以及财长会谈,进行多边协商,对每年全球主要事项进行安排,近年俄罗斯也已加入该集团,但只参与首脑会谈。2004年10月,西方七国集团财长会议在美国举行,本次会议主要讨论了汇率问题,认为在强调保持汇率灵活性的同时,过度的汇率波动不利于经济增长,并且就美元汇率问题达成妥协。中国的财政部长和央行行长首次受邀出席了这次会议。

4. “马尼拉框架”会议

“马尼拉框架”会议是1997年东亚金融危机过后部分亚太国家和地区为加强区域金融合作而举行的财政及中央银行的副手级会议，参加的国家有：澳大利亚、文莱、加拿大、中国、中国香港、印尼、日本、韩国、马来西亚、新西兰、菲律宾、新加坡、泰国和美国。“马尼拉框架”的主要内容是：建立区域监控机制，作为对全球监控行为的补充；加强经济与技术合作，强化国内金融体系监管能力；采取措施加强国际货币基金组织对金融危机的反映能力；建立以自愿原则为基础的双边区域合作金融安排，作为对国际货币基金组织资金的补充。2004年3月在北京举行了第8届会议，本次会议就地区经济和金融形势、金融和企业部门的结构调整、国际金融体系的改革及马尼拉框架的融资安排等国际财经热点问题进行讨论。

进一步推进我国的国际财经合作

在国际财经合作的地位和作用日益重要的情况下，中国正以积极的姿态展开“财经外交”，全方位参与了与世界主要国家及国际经济组织的财经合作，通过参与双边和多边合作机制，为促进我国对外开放、有效利用两个市场、两种资源发展经济创造了良好的国际环境，同时也提高了我国在世界经济上的地位和影响。在合作当中，中国既坚持原则，又发挥了相当的灵活性，与合作各方实现了发展的双赢。尤其是近5年来，中国积极参与和推动亚洲区域合作，使亚洲区域合作出现新的局面。

1. 继续拓展多边财经合作

近年来，我国积极参与了全球重要的多边财经合作会议，如亚太经济合作组织财长会议、20国集团财长会议、“马尼拉框架”会议以及今年6月在天津召开的亚欧财长会等，在其中发挥了越来越重要的作用。2005年20国集团财长第7次会议将在中国举行，由中国担任轮值国主席，这将进一步深化我国与其他成员的合作关系，为中国政府全面提出自己在国际财经合作方面的主张提供难得的机会。

东盟加中日韩（“10+3”）财政和央行对话机制在我国参与的多边合作机制中具有特殊地位。这一机制具有两大重要特点：首先，各成员文化接近，地域相邻，经济相互联系紧密，具有较强的合作意愿，合作前景广阔；其次，成员国都是我国的周边国家，发展与这些国家的良好合作关系，既有利于稳定我国周边环境，又有利于我国开拓海外市场资源，促进我国经济建设。随着我国实力的日益上升，周边国家也在主动加强对华协调

与合作。亚洲金融危机后，为加强东亚财金合作，在中国的提议下，10+3财政、央行副手级会议和财政部长会议机制相继建立。在各方的共同努力下，10+3财金合作取得了重大进展，2000年5月形成的“清迈倡议”是其标志性成果。可以看出，无论从中国本身发展的需要来看，还是从其他成员国的希望来讲，都要求中国政府在这一多变合作中发挥更主动、更广泛的作用。

2. 广泛开展双边财经合作

目前，中国政府参与的主要双边合作，一是中美联合经济委员会，二是中英财经对话会议。中美联合经济委员会成立于1979年，是中美两国就共同关心的经济问题交换意见、展开对话、加强合作的一个高层次的综合性论坛，定期在两国首都轮流举行，由两国财政部长共同主持。中英财经对话会议开始于1998年，双方注意到世界各国经济和金融结构的相互依存性正日益增强，认为有必要加强两国的财金对话机制，就战略性的经济和金融问题进行交流，并促进关于这些问题的更广泛的地区和全球性讨论并确保所需的发展环境。从全球财经合作战略高度看，中国政府可以在中欧、中俄、中日等双边合作方面做出更多的努力。

3. 重视政府财政职能的整合

我国政府在积极参与财经合作的过程当中，由于财经主管机构与国外设置有所不同所带来的问题应当引起重视，特别是在强调政府相关主管部门的政策协调的基础上，重视政府财政职能的整合和完整性。在许多国家，由财政部门行使的职能在我国则分别由财政部、国家发改委、中国人民银行、国家税务总局、海关总署等部门行使。这一状况对于我国参与国际财经合作无疑造成一定困难。为了有效开展财经合作，需要整合国内政府部门内部机构的财经主管职能，加强它们之间的协调程度，以便更好地与国外合作机构相对应，提高合作的效率。

4. 充分发挥民间和非政府组织的作用

在财经合作的过程中积极发挥民间的、非政府组织的作用，是国际合作的一项基本经验。我国在推动政府部门积极参与财经合作的同时，应大力引导民间组织参与到这个进程当中去。在政府部门合作渠道不畅的时候，通过民间组织进行沟通和协商是必要的，这样最终也可促进政府部门的合作，两者可以互补，共同促进我国国际财经合作的畅通、高效，为我国经济的持续、健康发展创造条件。类似“博鳌论坛”、“亚太财经与发展中心”等民间机构和机制可以成为推进国际财经合作的重要形式与力量。

（作者单位：财政部科研所）