

东亚金融合作的历程与最新动向分析

□周宇/文

自从东盟 10+3 正式宣布建立亚洲外汇储备库以来，这一动向引起了国际社会的广泛关注。因为这一动向反映了一个时代的重要变化，即亚洲不仅正在从一个虚弱的亚洲转变为强大的亚洲，而且还正在从一个松散的亚洲转化为团结的亚洲。从东亚金融合作的进程来看，亚洲外汇储备库的建立可以起到承前启后的作用，一方面，从与历史的联系来看，它继承了“清迈倡议”的一部分职能，另一方面，从未来的发展趋势来看，它有可能成为亚洲货币基金的萌芽。

金融危机催生东亚金融合作

地区性金融合作的基础是共同的利益关系。从欧洲金融合作的起因来看，基于经济一体化的共同利益需要是促进欧元诞生的主要动力。与欧洲相比，亚洲一直缺乏能够带动区域性金融合作的利益驱动机制，这是亚洲金融合作远远落后于欧洲的主要原因。

到亚洲金融危机发生为止，亚洲地区几乎没有出现过有规模的和有实质性内容的金融合作机制。20 世纪后期，与亚洲地区相关的金融合作机制有东新澳央行组织、东南亚央行组织、东亚及太平洋中央银行行长会议组织和亚太经合组织财长机制。这些合作机制的职能几乎仅仅局限于信息交换、学术交流和发达国家对发展中国家的人才培训等项目。用严格的标准进行衡量，这些内容几乎不属于真正意义上的区域性金融合作。

然而，开始于 1997 年的亚洲金融危机彻底改观了亚洲缺乏金融合作的历史。亚洲金融危机让亚洲国家深切地意识到区域性金融合作是维持亚洲各国共同利益的重要手段之一。正是这一认识上的变化给亚洲金融合作带来了新的机遇和动力。亚洲金融危机发生后不久，亚洲国家很快出现了设立亚洲货币基金（AMF）的倡议。尽管由于美国政府的反对，这一设想未能变成现实，但是亚洲国家并未放弃推动亚洲金融合作的努力。在亚洲金融危机发生的

1997 年，为了应对金融危机，东亚地区先后出现了以下合作机制：亚欧会议财长机制、东盟中央银行论坛、东盟财长机制。1999 年，东盟与中日韩正式建立覆盖整个东亚地区的合作机制，即当前的东盟 10+3 机制。

在亚洲金融危机发生后的 3 年里，东亚新成立的金融合作机制，无论从数量来看，还是从质量来看，都超过了过去 30 年的发展。在质量方面，最重要的进展表现在两个方面：其一，参与金融合作的政府级别明显提高。在过去 30 年中，东亚金融合作基本上停留在央行层次，亚洲金融危机发生后，合作级别上升到财政部长层次和政府首脑层次。其二，金融合作的内容出现了明显进展。从信息交流和人才培训发展到进行实质性的金融合作。这些金融合作包括创立区域内双边货币互换协议和设立亚洲债券基金等内容。

如果说是亚洲金融危机催生了东亚金融合作，那么，起因于美国次贷危机的全球性金融危机无疑起到了加速东亚金融合作步伐的作用。在美国次贷危机发生后，欧洲欧元区国家的相对稳定和非欧元区国家的混乱再次向全球显示了区域性金融合作的重要意义。欧洲的经历给亚洲金融合作的发展带来了新的动力。在这一背景下，东盟 10+3 开始了筹建亚洲外汇储备库的工作。随着这一工作的顺利进行，未来是否有必要建立亚洲货币基金的议题再度引起人们的关注，而且，作为长远的区域性金融合作目标，一些亚洲地区的学者和政府官员开始关注“亚元”问题的讨论。由此可见，金融危机对促进亚洲金融合作起到了决定性的作用。

东亚金融合作的起点：“清迈倡议”

到亚洲外汇储备库出台为止，对东亚金融合作而言，基于“清迈倡议”的货币互换协议不仅是最早出台的措施，而且也是最为重要的措施。2000 年 5 月，东盟与中日韩达成进行货币合作的《清迈倡议》，《清迈倡议》的核心内容是建立具有互助性质的双边货币互换协议。

从内容来看,《清迈倡议》与民间金融机构及企业的货币互换协议存在明显的差异,这些差异表现为:其一,履行协议的主体为不同国家的中央银行。其二,该货币互换协议仅提供紧急情况下的融资,因此其用途受到严格的限制。第三,与IMF的资金援助实行严格的挂钩。在该协议实施的最初阶段,其资金的使用只有10%不受IMF贷款的制约,2005年5月,该比重提升到20%。第四,该协议下的资金使用期限为3个月,根据需要可以展期为两年,因此与其他类似的货币互换协议相比,该协议贷款的时间较长,具有中期贷款的性质。从发展情况来看,到2007年10月为止,东盟10+3共达成17项协议,金额达到840亿美元。尽管该协议的金额维持了增长势头,但是到目前为止,还没有国家动用和提取货币互换协议下的资金,这是因为还没有国家出现外汇资金短缺的困难。

在《清迈倡议》出台后,人们对其现实意义存在着一些争议。正面评价认为该措施起到了加强金融合作和预防金融危机的作用。但也有人认为这是一个徒有虚名的制度框架。有关争论主要围绕以下几个问题展开:

第一,是摆设品,还是预防金融危机的有效手段?持否定态度的人认为该货币互换协议规模过小,可自由提取的资金比重过低,启动条件过严,使用的可能性极低,因此,缺乏现实意义。支持者认为,东亚货币互换协议不仅提高了东亚国家预防金融危机的能力,而且还拉开了该地区进行金融合作的序幕,因此其意义深远。

第二,是否应该与IMF的贷款挂钩?支持与IMF贷款挂钩的观点认为,这一联系有助于加强国际金融机构与区域性金融合作机制之间的协调,并有助于防止道德风险的发生。反对挂钩的人认为,建立货币互换协议的目的之一就是为了解决IMF施加苛刻的融资条件和拖延提供资金的时间。如果与IMF贷款挂钩,归根到底还是要受制于IMF的缺陷。

第三,是否可增加危机国家的融资规模?该货币互换协议的主要目的是增加金融危机环境下的流动性供给。如果这一协议提供的资金对IMF融资产生挤出效应,即如果IMF相应减少对危机国家的贷款,那么这一协议的作用会大打折扣。针对这一见解,相反的观点认为,尽管在理论上不能完全排除一定程度上的挤出效应,但经验性观察表明,出现这种现象的可能性极小。

以上是与《清迈倡议》相关的一些争论,值得强调的是对《清迈倡议》的评价不应该局限于对其内容的分析。

这是因为《清迈倡议》是有史以来第一项正式的、跨越整个东亚地区的金融合作措施,而且,《清迈倡议》在一定程度上是亚洲外汇储备库的前序,而后者有可能成为亚洲货币基金的萌芽。基于以上联系,《清迈倡议》可以被视为亚洲金融合作的起点。从这一视点来看,它是一个重要的里程碑。

东亚金融合作的升级:亚洲外汇储备库

东亚金融合作的最新进展是东盟10+3推出亚洲外汇储备库。如前所述,亚洲外汇储备库具有承前启后的作用,与“清迈倡议”相比,它属于东亚金融合作的一次升级,同时,它又为今后东亚进一步深化金融合作提供了铺垫。

2003年10月,温家宝总理在10+3领导人会议上,首次提出“推动清迈倡议多边化”的建议,该建议得到了其他国家的积极响应。从那时以来,亚洲外汇储备库的筹建经历了可行性研究、正式提出建设目标以及商讨和改进具体方案等阶段。以下10+3会议内容反映了亚洲外汇储备库的形成过程:

● 2006年5月,10+3财长在印度海德拉巴会议上决定成立由中国和泰国担任联合主席的“清迈倡议”多边化工作组,具体对“清迈倡议”多边化方案展开研究。

● 2007年5月,在日本京都东盟10+3财长会议上,正式宣布决定建立亚洲外汇储备库。

● 2008年5月,西班牙马德里10+3财长会议就东亚外汇储备库建设的一些具体问题达成协议。其内容涉及资金规模、贷款条件和贷款利率等问题。

● 2008年11月,在日本箱根10+3财政、央行副手会上,各国达成以下共识:第一,争取在2009年5月以前就储备库的主要要素达成共识;第二,将外汇储备库的规模扩大到1200亿美元;第三,在一定的条件下,扩大储备库与IMF贷款脱钩比例。

● 2009年2月,在泰国普吉举办的特别财长会议上,10+3通过《亚洲经济金融稳定行动计划》,正式对外宣布将外汇储备库的规模从原定的800亿美元扩大至1200亿美元。

● 2009年5月,在巴厘岛10+3财长会议上,确定了外汇储备库的出资金额。中日韩出资80%,其中,中日分别出资32%,金额达384亿美元,韩国出资16%,金额达192亿美元。东盟出资20%,其中印尼、新加坡、泰国和马来西亚分别出资47.7亿美元。

从目前已经收集到的相关信息来看,即将出台的外汇储备库有以下一些特征:第一,外汇储备库的基本功能为,通过建立多边金融合作机制,实现以下两个目标:其一,解决本地区短期流动性困难;其二,弥补现有国际金融安排的不足。第二,在资金来源方面,依据经济实力和外汇储备规模等因素,并在协商的基础上确定各国的出资份额。资金运用遵行以下原则:在非危机时期由各国自行管理各自的出资,区域内国家一旦发生金融危机,以低息贷款的形式,用于救助遭受金融危机冲击的国家和经济体。第三,贷款条件原则上采用与“清迈倡议”双边货币互换协议相同的条件。第四,贷款利率为伦敦银行同业拆借利率加3%,如果贷款展期,利率相应上调。

最后,就外汇储备库的定位而言,在亚洲金融合作的阶段性发展中,这是一种位于现存货币互换协议与未来亚洲货币基金(AMF)之间的金融合作机制。与“货币互换协议”相比,外汇储备库的进步反映在从双边融资向多边融资的转化以及资金规模的增加。与AMF相比,外汇储备库的缺陷表现为:没有区域性金融机构的支撑、资金用途受到较大的限制和资金缺乏统一管理等问题。从长远的发展来看,推进东亚金融合作的重要途径之一是将外汇储备库转化为AMF。

东亚金融合作机制的缺陷和对策

自从亚洲金融危机发生以来,尽管东亚金融合作取得了显著的进展,但是与欧洲相比,东亚金融合作仍存在发展滞后的问题。如何克服这些问题是东亚国家面临的重要课题之一。具体而言,东亚金融合作存在以下几方面的问题:

第一,东亚金融合作机制存在结构上的缺陷。这一缺陷具体表现为组织结构混乱和决策机制不够合理。

东亚金融合作机制多头并立,过于分散,缺乏统一的管理和决策机构。至今为止,与亚洲地区相关的金融合作机制有东新澳央行组织、东南亚央行组织、东亚及太平洋中央银行行长会议组织、亚太经合组织财长机制、亚欧会议财长机制、东盟中央银行论坛、东盟财长机制和东盟10+3等近10个组织。这些组织之间缺少必要的联系,不同的组织常常推出不同的金融合作措施,彼此之间缺乏必要的协调。这一状况不利于亚洲金融合作的长期发展。

为了克服以上问题,亚洲国家首先需要像欧洲建立欧盟那样,通过合并和扩建的方式,建议一个统一的、覆盖整个亚洲地区的权威性金融合作组织。该组织不仅需要承

担制定长期和阶段性发展目标的任务,而且还要承担推进和实现这些目标的责任。这一组织必须具有平等、公正的决策机制和科学、有效的管理体制。这是推进亚洲金融合作的制度保证。

第二,东亚金融合作过于偏重金融危机的预防,在促进区域经济发展方面缺少必要的作为。

尽管预防金融危机并不是东亚金融合作的唯一目标,但是,从当前的现状来看,东亚现有金融合作机制的职能主要局限于预防金融危机。这是东亚金融合作机制与欧洲金融合作机制的最大区别之一。欧洲金融合作机制从一开始就服务于区域经济发展的需要,而亚洲金融合作机制的发展动力则来自预防金融危机。这一差异决定了二者之间的不同发展路径,欧洲金融合作侧重于汇率合作,而亚洲金融合作侧重于救助性资金合作。亚洲国家积累了大量的外汇储备,基于这一状况,一部分亚洲国家对救助性金融合作的必要性持怀疑态度。

从这一现状来看,为了调动亚洲国家参与金融合作的热情,亚洲金融合作的重点应该转向支持区域性经济发展。在这一方面,一个可以考虑的重要领域是加强区域性基础设施投资的合作。推动区域内贸易的发展,首先需要推动区域内跨境交通设施和交通网络的建设。为此,亚洲各国应该强化在基础设施投资方面的合作。为了落实和推进这一合作,可以考虑建立基础设施投资基金或基础设施投资银行。这是东亚金融合作的重要内容之一。

第三,东亚金融合作缺乏汇率合作的内容,这一状况不符合实现区域经济利益最大化的需要。东亚金融合作应该立足于东亚各国的共同利益,符合这一共同的合作领域是加强汇率合作。

东亚国家有较高的贸易依存度,而且出口是推动区域经济发展的重要动力之一。从这些特点来看,保持区域内货币与主要国际货币汇率的稳定有助于东亚经济的发展,另外,东亚区域内贸易比重不仅较高,而且继续处于上升趋势。鉴于这一状况,保持区域内货币汇率稳定有助于促进亚洲贸易的发展。如前所述,在区域性金融合作方面,亚洲与欧洲的最大差异之一是,亚洲轻视汇率合作,而欧洲重视汇率合作,这也是亚洲与欧洲的主要差距所在,亚洲应该加倍努力。■

(作者系上海社会科学院世界经济研究所
国际金融货币研究中心主任、国际金融室主任、研究员)

(责任编辑:肖雪晴)