

论国际货币基金组织的法律体系

余元洲

作者 余元洲, 武汉大学法学院博士后, 武汉, 430072

关键词 国际货币 组织 法律体系

提要 本文基于对国际货币基金组织法律规范所反映的客观经济及金融关系的分析, 将国际货币基金协定涉及国际货币体制的有关规定即国际货币本位制度、汇率制度和国际收支调节制度确定为主体规范, 而将国际货币基金组织的组织制度、提款制度和监督磋商机制确定为对主体规范加以支持的支撑规范, 从而将建立在各规范内部结构及相互关系基础上的基金组织法律体系完整地揭示出来。

法律体系是一个相对和分层次的概念。世界上的事物都是这样: 大有大的体系, 小有小的体系, 而体系也就是“系统”。从这个意义上说, 国际货币基金组织法也是一个相对独立的小系统, 也有自己内部各不同规范基于各自独特功能或作用而形成的相互关系 (包括等级关系和横向关系) 这些关系之总和, 构成一定的“有机结构”或“有组织整体”, 也就是本文所说的法律体系^①。

既然基金组织的法律体系是指由该组织各不同法律规范之相互关系所构成的结构体系, 那么, 要研究这种体系及其内部关系, 就必须首先对基金组织的各种法律规范加以分类。从不同的角度分类, 可以看到不同的体系结构

一、基金组织法律规范的初步分类

对于国际货币基金组织的法律规范, 可以从形式和内容两方面加以分类。从形式上分类, 有两种方法: 一种是按各规范的法律渊源来分; 一种是按各规范之法律拘束力的性质来分。

按照渊源来分, 由国际货币基金组织自身的造法机制所产生的法律规范一共有三类: 一类是由国际货币基金组织的基本文件即国际货币基金协定所规定的规则和原则; 一类是由基金组织理事会制定和修改的“国际货币基金副则” (By-laws of the IMF) 及由理事会所通过的决议; 一类是由执行董事会拟定和修改的“国际货币基金规则与规章” (Rules and Regula-

tions of the IMF) 及由执行董事会所作的决定。这三类法律规范的等级关系是：协定条款处于最高地位；其次是基金组织理事会制定和修改的“副则”及所通过的决议；最低一级的规范是执行董事会拟定和修改的“规则与规章”及所作的决定^②。

与联合国大会所作的决议除关于内部行政等方面的以外只有建议性质不同，基金协定对于基金理事会（相当于大会）的决议对会员国是否具有约束力未作明确限制，这就使得理事会可以通过对基金组织和各会员国有法律约束力的决议和决定^③。不仅如此，由于基金协定明确规定“除本协定直接授予理事会的权力外，理事会得将其任何权力委托执行董事会行使”^④，就使得执行董事会所作的决议和决定也可以是有法律约束力的，只是其效力等级不及前两类罢了。

除此之外，就渊源来说，基金组织的法律规范还应包括来自基金组织之外的一些规范。比如，由于基金协定是一种国际条约，故条约法中的有关规定应适用之；再如，由于基金组织是一种政府间国际组织，国际组织法中的一些规范（如主权平等原则等）也应适用之；还有国家继承、国家责任等方面的规范以及其它有关的一般国际法原则，都是基金组织法律规范的组成部分^⑤。

按照法律拘束力的性质来分，基金组织既有很多强制规范必须遵守，也有一些任意规范使各会员国在法律规定的范围内可就有关事项自由酌定。前者如关于会员国与基金及相互间合作的义务、缴款的义务、提供资料的义务、接受监督及进行磋商的义务，等等^⑥；后者如选择汇率制度的自由以及决定是否参加特别提款权帐户的自由，等等^⑦。

需要指出的是，强制规范与任意规范都是有拘束力的法律规范。这与那些诸如由“二十国委员会”及后来的“临时委员会”所通过的文件或意见只有建议性质而没有法律拘束力的情况是不同的^⑧。

基金组织的法律规范从内容方面分类，相对比较复杂。本文关于基金组织法律规范之体系结构的研究主要是就内容而言的，因而这种分类的意义也特别重大，需要专门加以探讨。

二、基金组织法律规范的内容

国际货币基金组织的法律规范，就其内容来说，首先可以将其划分为基础规范（basic norms）和基本规范（fundamental norms）两个大类。

所谓基础规范，是指那些虽不至关重要但却对于基金组织的设立和正常运行必不可少因而具有前提或基础作用的各项规定，如关于会员国的条件、加入及退出的程序、基金组织的办公地点和存款机构、法律地位及特权、与其他国际组织的关系、与非会员国的关系、基金协定条款的解释及其他争议的处理、协定条款的修改及生效诸方面的规定，等等。这些规定大多见诸基金组织的基本文件（只有极少数细化在“副则”中），因而从形式上看，属于最高层级的法律规范。但若从内容方面来看，并不是主要或最重要的部分。正是从这一点上，我们可以看出形式分类与内容分类具有不同的意义和作用。

把基础规范放在一边，剩下的就是基本规范。这些基本规范本身也有自己的内部差异，需要作次一级的分类。在这种再分类的基础上我们又可以看到它们的相互关系，这些关系之总和就是基本规范的结构体系。

现将全部基本规范划分为三个大的部分:

第一部分是主导规范 (guiding norms), 内容主要是基金协定第一条关于基金组织“宗旨”的各项规定。该条明确规定, “基金组织的一切政策与决定, 均须以本条所列宗旨为指导。”^⑨

第二部分是主体规范 (principal norms), 即基金协定中有关国际货币体制的各项内容, 包括国际储备资产制度、汇率制度及国际收支调节制度等方面的规定。

第三部分是支撑规范 (backing or supporting norms), 即对主体规范 (国际货币制度) 从各方面加以支撑, 使其得以正常运作和发挥预定功能的各项制度规定。

在上述三部分基本规范中, 主体规范和支撑规范都还可以作进一步的划分, 甚至主导规范中的各项宗旨也有复杂的内在关系及由这些关系所形成的逻辑结构。

就主体规范而言, 它可以再分为核心规范 (kernel norms) 和外围规范 (surrounding norms), 其中, 核心规范指的是国际储备资产制度, 外围规范则包括汇率制度和国际收支调节制度。

就支撑规范来说, 它可以分为主要支撑规范和辅助支撑规范。主要支撑规范包括组织支撑规范和资金支撑规范, 其中的组织支撑规范指的是关于基金组织各机构的设置或产生办法、职权及决策程序等方面的规定; 而资金支撑规范则指的是基金的融资机制, 即关于会员国从基金获得资金支持或提款的有关规定。至于辅助支撑规范, 则指的是基金组织对会员国的监督与磋商机制, 它们是主要支撑规范共同的辅助手段。组织支撑规范、资金支撑规范与监督磋商机制合起来构成三位一体的支撑规范。在这个三位一体的支撑规范的内部结构中, 组织支撑属于框架支撑, 资金支撑是该组织交易和业务活动的重心, 监督与磋商机制则是其辅助工具和保障手段。

这样, 一旦我们搞清了基金组织的主体规范、支撑规范及其内部结构和相互关系, 就可以基本上把握住基金组织法律规范内容上的体系结构及其脉络。

三、主体规范与支撑规范的进一步考察

前面, 我们将国际货币基金协定关于国际货币体制的有关规定称为基金组织的主体规范, 而将基金的融资机制或提款制度称为主体规范的支撑规范之一。其依据是: 国际货币基金组织就其职能来说可以划分为“货币”和“基金”两个方面。所谓“货币”方面的职能, 就是确立一个合适的国际货币体制; 而所谓“基金”方面的职能, 就是为此 (即为前述国际货币体制的正常运转) 提供必要的资金支持。显然, 不是特定的国际货币体制为融资机制或提款制度服务, 而是相反地, 融资机制或提款制度为维持特定的国际货币体制服务。既然如此, 把国际货币体制作为基金组织的主体规范就顺理成章了。

现在, 看一下这一主体规范的内部结构。

我们已经提到主体规范由核心规范和外围规范两部分组成, 核心规范是指国际储备资产制度, 外围规范则指汇率制度和国际收支调节制度。这样划分并确定其相互关系的理由是: 整个国际货币体制包括外汇制度、汇率制度和国际收支调节制度三大部分, 而所谓“外汇制度”也就是关于用什么东西充当国际支付手段或清算工具的问题。换句话说, 在国际上, 收

和支都要有一定的手段或工具，当不得不使用不同的手段或工具（即外汇）来进行跨国交易的支付和清算时就有一个兑换问题和汇率问题；而当发生国际收支不平衡时，就有一个通过调节使其恢复平衡的问题

这样看来，很显然，国际社会共同承认以什么东西作为各国通用的支付手段和清算工具就是建立国际货币制度的关键或核心问题。而由于一定的国际支付手段及其他可转化为这种支付手段的资产被储备起来以应不时之需就成了国际储备资产，所以，国际储备制度就是整个国际货币体制的核心规范，汇率制度和国际收支调节制度则成为其外围规范，因为有什么样的外汇制度或国际储备资产制度就必然会有什么样的汇率制度和国际收支调节制度与之相适应。而由于外汇制度或国际储备资产制度的关键在于选取和确定所说“外汇”或“国际储备资产”的“本位”或“标准”（standard or common denominator）^⑥，因此，也可以说，基金组织主体规范中的核心规范就是国际货币本位制度。抓住了这一点，也就抓住了国际货币体制的核心和基金组织整个法律体系的灵魂。

从基金组织成立以来的历史来看，国际货币体制大体经历了两个发展阶段，即布雷顿森林体系阶段和牙买加体系阶段。后者，也就是当今现行的国际货币体制。

在布雷顿森林体系下，“各会员国货币的平价须以黄金或 1944年 7月 1日有效黄金含量及成色之美元表示。”^⑦从字面上看，上述规定的意思是各国货币的平价可以或以黄金表示，或以美元表示，只是这里的美元是以 1944年 7月 1日有效的黄金含量及成色代表的。由于 1944年 7月 1日美元的平价标准是每盎司标准成色的黄金等于 35美元，所以，各会员国货币的平价固定以这样含量及成色的美元来表示，实际上也就是以黄金来表示。换句话说，在布雷顿森林体制下，美国有义务维持 1美元恒等于 1/35盎司黄金的固定平价，其他会员国则可以此种与黄金等同的美元作为自己本国货币的本位。这就形成了以美元为中心（即“美元与黄金挂钩，其他货币与美元挂钩”）的“黄金美元本位”制度，也就是布雷顿森林体系的核心规范。正是这种核心规范，决定了当时的外围规范，即：汇率制度只能是固定汇率，相应地，国际收支调节也只能通过资金融通而不能采取汇率浮动的办法来进行。由这样的国际货币制度即主体规范所决定，就产生了当时与之相适应的支撑规范，如提款制度等等。在这种体制下，基金运行的基本情况是，稳定汇率较易，而调节收支甚难。正因为如此，造成美元的持续逆差，加上其他一些因素，终致整个体系不期崩塌。

布雷顿森林体系崩溃之后，美元与黄金的固定比价关系不复存在，其作为各国货币之“本位”及主要（甚至几乎是唯一的）国际储备货币的地位也随之打破。在这种情况下，包括由基金组织所创设的特别提款权在内的国际储备资产的多元化（即多元本位）制度就自然而然地出现了。由此所决定，浮动汇率的合法化、汇兑安排的多样化随之产生，国际收支调节制度也不得不相应地发生改变。这就诞生了以“牙买加协定”为基础通过对基金协定进行第二次修订而形成的新的国际货币体制，即“牙买加体系”。

在牙买加体系下，由于真正的本位货币或货币本位尚未确定，平价制度之恢复遥遥无期，浮动汇率导致的外汇风险加大，国际金融市场上的投机活动猖獗以及其它一些问题，国际上许多人将其视为“无制度”（non-system）状态^⑧。然而，平心而论，这并不是一种完全的“无制度”，而是正如有学者指出的“无序之中的有序”^⑨。因为，毕竟，基金组织还存在着并在一定限度内发挥着作用，吃力地维护着现行的一套“有限秩序”。否则，如果断定布雷顿森

林体系之后已无任何国际货币制度存在,则对基金组织现行法律体系的研究也就无从谈起了。

当然,由于现行的国际货币体制已是一种残缺不全的“有限秩序”,目前基金组织形式上完整的法律体系在实际上已经处于严重的病态之中了。这主要表现在其主体规范中的核心规范残破、外围规范宽松及支撑规范紧张三个方面

这里,所谓“核心规范残破”,是指储备资产多元化及实际上没有本位货币或货币本位,没有平价制度;所谓“外围规范宽松”,是指浮动汇率合法化、汇兑安排多样化、国际收支调节手段多样化及一定程度的自由化;而所谓“支撑规范紧张”则指的是,在这种既定格局下,虽然一定的汇率浮动自由为各会员国调节国际收支提供了较大的余地,但多元储备货币制度及浮动汇率本身却给基金组织的支撑机制带来了极大的困难。为了按照基金协定所规定的宗旨维持一个“多边支付制度”^①勉强有效地“正常”(!)运行,基金组织的组织机构就不得不付出比正常情况下十倍甚或百倍的努力,其提款制度和监督磋商机制也不得不承受巨大和超常的压力。而且,这种苦苦挣扎维持局面的效果并不理想,不是事半功倍,而是事倍功半。不仅外汇风险有增无已,就是国际收支的调节也经常失灵,加上国际剥削、债务危机种种问题,使得基金组织的法律体系乃至整个基金组织本身随时都有在一场大的国际货币金融危机面前因无力支撑而再次崩塌的危险。

现在,可以说,基金组织的支撑规范实际上已不是在支撑一个合理的国际货币体制(主体规范),而是在力不从心地支撑着一个扭曲了的不正常局面,以致于国外竟有人将基金组织对会员国经济政策的监督误认为基金机构全部责任的“核心”!^②这种主次颠倒的错误认识,说到底,是基金组织本身病态的一种反映。要把这种主观上的错误认识再颠倒过来,就必须首先扭转国际货币金融秩序中客观存在着的病态局面;而扭转这种局面的关键又在于改革现行的国际货币体制,特别是其中的国际货币本位制度,即基金组织法律体系的核心规范。而这一点,正是我们研究基金组织法律体系的主要目的和意义所在。

注 释:

- ① 参见曾令良著:《国际贸易组织法》,武汉大学出版社1996年版,第19-20页;另见陈彪如著《国际货币体系》,华东师范大学出版社1990年版,第1页。
- ② 参见李仁真主编:《国际金融法专论》,湖北人民出版社1995年版,第17-18页。
- ③⑤ 参见陈安主编:《国际货币金融法》,鹭江出版社1988年版,第362-363页。
- ④⑥⑦⑧⑩⑪ Articles of Agreement of the IMF,第12条;第1-3-4条及其它相关各条;第4条;第1条;第4条;第1条宗旨之四。
- ⑧ 参见江国青著:《联合国专门机构法律制度研究》,武汉大学出版社1993年版,第231页。
- ⑫ 转引自陈彪如著:《国际金融概论(修订本)》,华东师范大学出版社1991年版,第224页。
- ⑬ Manuel Guitián The Unique Nature of the Responsibilities of the IMF, IMF, 1992, p. 2.

(责任编辑 车 英)