
从自主争论到目标争论^{*}

——新兴国家如何推动国际规范的转变

黄宇韬

【内容提要】 规范是国际政治的重要内容,新兴国家如何推动国际规范的转变具有重要的理论与现实意义。聚焦建构主义前沿理论有关“争论”的研究,作者把争论的内容分为自主争论、工具争论和目标争论,认为新兴国家可以运用争论内容的递进来推动国际规范转变。自主争论是为自身行为辩护,工具争论旨在反思具体问题的解决方法,目标争论则重塑如何行动才具有正当性这一价值判断。争论递进的机制是学习,即通过成功实践创造可供观察与解释的经验证据,进而促使国际认知社群实现自我理念的更新。在资本账户管理方面,马来西亚与中国成功实践了适用于本国的“非正统”政策,为国际技术专家提供了新的学习素材,进而推动了管理资本流动规范转变。争论的出现并不意味着国际规范必然受到冲击,但争论内容的不断递进会对国际规范产生实质性影响。尽管短期内难以利用强制、模仿和说服等传统理念传播方式,但新兴国家可以通过“自下而上”的方式推广其理念。在此过程中,成功的实践是知识生产与传播的关键因素。缺少经验证据的累积,单凭外部危机所触发的“机会窗口”无法真正实现国际规范的转变。

【关键词】 国际规范;争论递进;学习机制;新兴国家;资本账户管理

【作者简介】 黄宇韬,中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员(北京邮编:100732)。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2023)04-0062-34

* 感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家的意见与建议,文中疏漏由笔者负责。

既有研究认为国际规范的构成是动态的而非静态的,非西方国家也能发挥施动性影响规范的构成。由此引出一个问题,即新兴国家如何推动国际规范的转变?传统上被社会化的对象向外施加影响的路径与机制并未得到充分解释。本文提出新兴国家可以通过争论内容的递进推动国际规范转变。聚焦于资本账户管理,本文分析了马来西亚与中国以争论递进的方式成功实践了适用于本国的“非正统”政策,并为国际认知社群提供了经验证据,从而推动了对管理国际资本流动的“应然”思考。

一 规范研究的进展与不足

国际规范是被广泛接受的理念,具有主体间性,用以指导和调解国家间的互动。规范研究在兴起之初,聚焦于霸权国如何推广自身理念,从而促使其他国家接受和遵从。^① 规范在经过兴起和普及之后便进入内化阶段,从此退出公共辩论场域,成为一种不言自明的集体认同,并长期指导和约束着国家行为。^② 在全球化背景下世界各国经济政策趋同的过程中,“正统”的国际规范起到了重要作用。^③

规范研究在近年来取得了两项重要进展。一是认识到规范的构成是动态的而非静态的。早期的研究把规范当作稳定的要素,其目的是将其与权力和制度并置,分析规范能否独立地发挥作用。^④ 因此,规范的内容被假定是不变的,这样能更好地聚焦于规范的产生、扩散和内化。然而,这一假定遭到普遍质疑,特别是批判建构主义强调规范应该是流动的和不稳定的。^⑤ 规范所代表的对国家行为“正确性”的理解与意义,一定是基于特定条件和情景而非永恒不变的。在这一认识的推动下,规范研究的重点转移至主流国际规范的构成如何演进以及因何变化,强调规范虽然可以经历

① G. John Ikenberry and Charles A. Kupchan, “Socialization and Hegemonic Power,” *International Organization*, Vol.44, No.3, 1990, pp.283-315.

② Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, pp.887-917.

③ G. John Ikenberry, “Liberalism and Empire: Logics of Order in the American Unipolar Age,” *Review of International Studies*, Vol.30, No.4, 2004, pp.609-630; Beth A. Simmons, “International Law and State Behavior: Commitment and Compliance in International Monetary Affairs,” *American Political Science Review*, Vol.94, No.4, 2000, pp.819-835; Daniel W. Drezner, *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton: Princeton University Press, 2008.

④ G. John Ikenberry and Charles A. Kupchan, “Socialization and Hegemonic Power,” pp.283-315; Antje Wiener, “Contested Compliance: Interventions on the Normative Structure of World Politics,” *European Journal of International Relations*, Vol.10, No.2, 2004, pp.189-234.

⑤ Holger Niemann and Henrik Schillinger, “Contestation ‘All the Way Down’? The Grammar of Contestation in Norm Research,” *Review of International Studies*, Vol.43, No.1, 2017, pp.29-49.

内化而成为主流,但也会发生退化从而走向衰退。^① 导致国际规范转变的原因包括修正主义者发起的挑战、主导国对规范的违背和放弃以及规范对行为体实践的指导性下降等。^②

二是承认非西方国家也能发挥施动性而非仅是单纯的被动接受者。早期的研究把规范的传播称为“社会化”,即西方国家作为国际社会活动者如何把“正确”的理念传播至非西方国家。这一视角遭到批评并被认为其过于片面且体现了西方的自负,忽略了在不同的背景知识和现实条件下非西方国家有可能对国际规范采取不同反应。如阿米塔夫·阿查亚(Amitav Acharya)在重新定义“施动性(agency)”的概念时强调,物质力量弱小的行为体也具有主体性自由,它们可以在规范本地化的过程中重塑其内容重塑,从而防止被支配与凌辱。^③ 因此,社会化概念的问题在于默认了西方的绝对进步性,非西方国家只能对其加以仿效才能成为被认可的国际社会成员。^④ 更有学者指出不如称“社会化”为“婴儿化(infantilization)”,因为这一概念假定非西方国家只能向“正确”的理念靠拢,而忽略了对自身条件与规范适用性的批判性反思。^⑤

上述两大进展的合流引出当前规范研究的核心议题之一,即新兴国家如何推动国际规范转变。新兴国家是取得较快发展的发展中国家,相对而言具有更强的影响力,它们不仅是规范的接受者,也在逐步扮演规范创造者的角色。有研究指出,通过对规范内容与适用性的争论,新兴国家可能在边际上渐进地推动国际规范转变。^⑥ 因此,新兴国家不仅单向地被社会化,而且要主动推进双向社会化,从而在南北互动中创

① Ryder McKeown, “Norm Regress: US Revisionism and the Slow Death of the Torture Norm,” *International Relations*, Vol.23, No.1, 2009, pp.5-25.

② Lucrecia García Iommi, “Norm Internalisation Revisited: Norm Contestation and the Life of Norms at the Extreme of the Norm Cascade,” *Global Constitutionalism*, Vol.9, No.1, 2020, pp.76-116; Christopher Kutz, “How Norms Die: Torture and Assassination in American Security Policy,” *Ethics & International Affairs*, Vol.28, No.4, 2014, pp.425-449; Diana Panke and Ulrich Petersohn, “Why International Norms Disappear Sometimes,” *European Journal of International Relations*, Vol.18, No.4, 2012, pp.719-742.

③ Amitav Acharya, “How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism,” *International Organization*, Vol.58, No.2, 2004, pp.239-275.

④ Charlotte Epstein, “The Postcolonial Perspective: An Introduction,” *International Theory*, Vol.6, No.2, 2014, pp.294-311.

⑤ Charlotte Epstein, “Stop Telling Us How to Behave: Socialization or Infantilization?” *International Studies Perspectives*, Vol.13, No.2, 2012, pp.135-145.

⑥ Sikina Jinnah, “Makers, Takers, Shakers, Shapers: Emerging Economies and Normative Engagement in Climate Governance,” *Global Governance*, Vol.23, No.2, 2017, pp.285-306; Lisbeth Zimmermann, Nicole Deitelhoff and Max Lesch, “Unlocking the Agency of the Governed: Contestation and Norm Dynamics,” *Third World Thematics: A TWQ Journal*, Vol.2, No.5, 2017, pp.691-708.

造国际规范转变的可能。^①

新兴国家必将会对既有国际规范产生深刻影响,在现实政治的背景下,呼应显得尤为重要。针对由新兴国家崛起所引起的国际规范的潜在变革,多数观点认为,虽然新兴国家并不会完全反对国际秩序,但会试图对部分规范内容进行修正使之更好地符合其利益。^② 中国学者也注意到理念层面的竞争会在未来扮演更为重要的角色。徐进指出,在重构国际秩序的过程中,仅仅是批判现有理念和规则并不能吸引世界其他国家跟随,崛起国必须提出独具特色的新理念、新规则。^③ 唐世平也强调,如果没有权力,新理念可能永远不会成为世界秩序的规则,但如果缺乏新理念,世界秩序就不可能发生根本性变化。^④

然而,新兴国家如何推动国际规范的转变并未得到充分解释。虽然既有研究已认识到国际规范的可变性与新兴国家的施动性,但并未回答新兴国家推动规范转变的具体路径是什么,因此出现了现象与解释的不匹配。一方面,基于现有理论,新兴国家难以直接复制传统的理念传播路径。霸权国可以使用强制、模仿与说服的方式推广理念,^⑤但理论上那些被社会化的边缘国家在向中心国家施加影响时,必然面临更大的挑战。阎学通指出,崛起国在综合实力超过霸权国之前难以使用霸权国的方式推动国际规范转变。^⑥ 新兴国家不仅在理念建构上缺少经验,对国际技术官员的影响力也弱于霸权国。^⑦ 由于缺少足够的说服力与经济实力,新兴国家既难以强迫其他国家接受其新理念,也面临霸权国与传统技术专家网络的抵制与阻碍,从而难以在短期内采用传统的理念传播路径。^⑧

另一方面,既有研究发现新兴国家确实已对国际规范产生了影响,其中又以由新

① Suraj Jacob, John A. Scherpereel and Melinda Adams, "Will Rising Powers Undermine Global Norms? The Case of Gender-balanced Decision-Making," *European Journal of International Relations*, Vol.23, No.4, 2017, pp.780-808; 袁正清、肖莹莹:《国际规范研究的演进逻辑及其未来面向》,载《中国社会科学评价》,2021年第3期,第129—145页。

② Andrew Hurrell, "Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-Be Great Powers?" *International Affairs*, Vol.82, No.1, 2006, pp.1-19.

③ 徐进:《理念竞争、秩序构建与权力转移》,载《当代亚太》,2019年第4期,第4—25页。

④ Shipping Tang, "The Future of International Order(s)," *The Washington Quarterly*, Vol.41, No.4, 2018, pp.117-131.

⑤ G. John Ikenberry and Charles A. Kupchan, "Socialization and Hegemonic Power," pp.283-315; Tine Hanrieder, "The False Promise of the Better Argument," *International Theory*, Vol.3, No.3, 2011, pp.390-415.

⑥ 阎学通:《国际领导与国际规范的演化》,载《国际政治科学》,2011年第1期,第1—28页。

⑦ Randall L. Schweller and Xiaoyu Pu, "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of US Decline," *International Security*, Vol.36, No.1, 2011, pp.41-72.

⑧ Anastas Vangelis, "Diffusion of Ideas in the Era of the Belt and Road: Insights from China-CEE Think Tank Cooperation," *Asia Europe Journal*, Vol.17, No.4, 2019, pp.421-436.

自由主义思想构成并指导国家经济活动的国际规范为典型。罗伯特·基欧汉 (Robert O. Keohane) 以国际货币关系领域为例,把多边主义原则与自由资本流动视为重要规范。^① 近年来国际政治经济学研究者注意到,即使面对国际压力与指责,新兴国家也愈加坚持执行与新自由主义思想相悖的所谓“非正统”经济政策。^② 此处的“非正统”指的是与倡导经济、政治自由化的“正统”行为不一致的行为,包括更加灵活地制定自己的货币、财政和汇率政策。这些行为并非个别现象,而是受到大多数发展中国家的支持,并日益产生了显著影响。新兴国家不仅在构建新的集体认同,也对国际机制改革施加影响,以塑造新的国际秩序。^③

为解释非西方国家的施动性与规范转变这一议题,建构主义学者近年来聚焦“争论”议题展开了相关研究。争论是指两个以上的主体就规范的适用性与意义进行争辩,以表达其不一致的观点。^④ 争论直接体现于论述表达,也常伴随着具体实践来修正和重塑对某一观点的立场。^⑤ 与规范本地化相比,争论更强调对国际规范本身的怀疑与批判,其出发点已超越如何更为顺畅地接受国家规范。^⑥ 这进一步挑战了传统研究的等级结构,认为非西方国家可以与西方国家就规范的构成、适用性与意义进行辩论,^⑦但对于争论的效果尤其是其能否推动国际规范转变,现有研究仍缺乏充分解释。既有研究发现,争论的影响在方向上存在不确定性,既可以巩固也可以削弱主流规范。^⑧ 虽然争论已是非西方国家向既有知识等级结构发起挑战的表现,但这并不意味着此种方式就一定能对国际规范产生冲击。

① Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 2005.

② Leslie Elliott Armijo and Saori N. Katada, “Theorizing the Financial Statecraft of Emerging Powers,” *New Political Economy*, Vol.20, No.1, 2015, pp.42-62; Kevin P. Gallagher, “Countervailing Monetary Power: Regulating Capital Flows in Brazil and South Korea,” *Review of International Political Economy*, Vol.22, No.1, 2015, pp.77-102.

③ Robert H. Wade, “Emerging World Order? From Multipolarity to Multilateralism in the G20, the World Bank, and the IMF,” *Politics & Society*, Vol.39, No.3, 2011, pp.347-378.

④ Antje Wiener, *A Theory of Contestation*, Heidelberg: Springer, 2014.

⑤ Emanuel Adler and Vincent Pouliot, “International Practices,” *International Theory*, Vol.3, No.1, 2011, pp.1-36.

⑥ Lisbeth Zimmermann, “Same or Different? Norm Diffusion Between Resistance, Compliance, and Localization in Post-conflict States,” *International Studies Perspectives*, Vol.17, No.1, 2016, pp.98-115; Jonas Wolff and Lisbeth Zimmermann, “Between Banyans and Battle Scenes: Liberal Norms, Contestation, and the Limits of Critique,” *Review of International Studies*, Vol.42, No.3, 2016, pp.513-534; Andrew J. Grant, “Agential Constructivism and Change in World Politics,” *International Studies Review*, Vol.20, No.2, 2018, pp.255-263.

⑦ Antje Wiener, *A Theory of Contestation*, 2014.

⑧ Nicole Deitelhoff and Lisbeth Zimmermann, “Norms Under Challenge: Unpacking the Dynamics of Norm Robustness,” *Journal of Global Security Studies*, Vol.4, No.1, 2019, pp.2-17.

因此,就这一议题进行深入分析正当其时。关于传统上被社会化的对象如何推动国际规范的转变,既有研究在理论创新与实证分析上对其分析都存在明显不足。^①面对客观存在的国家实力差距,新兴国家可以通过哪些路径来推广其理念?争论是否可以推动国际规范的转变?以上问题均有待进一步解答。

二 争论递进与学习机制

本文提出新兴国家可以运用争论内容的递进推动国际规范转变。争论内容由浅入深可分为自主争论、工具争论和目标争论三个阶段,成功的目标争论即可实现国际规范的转变。争论内容的递进需要依靠学习机制的运用,体现为当新兴国家持续提供可靠的经验证据时,国际认知社群可通过经验观察的方式革新自我理念。

(一) 研究对象的辨析

规范的结构是“在面对某一情景时(问题),价值判断(方向)所引导的正确行为(实践)”。^②虽然问题、方向和行为是所有规范共同具备的元素,但规范之间存在较大差异。在展开论证之前,需要厘清三个问题:新兴国家主要针对何种规范进行争论?何谓国际规范的转变?如何在现实中对其进行观测?

首先是明确争论的对象。由于构成理念不同,规范有宽域与窄域之分。马克斯·韦伯(Max Weber)提出的价值理性与工具理性是对理念差异的整体概括。^③价值理性是指“通过有意识地坚信某些特定行为的——伦理的、审美的、宗教的或其他形式的——自身价值,无关能否成功,是由其信仰决定的行动”。工具理性是指“达到行动者本人所追求和经过理性计算以达到目的的条件或手段”。^④价值理性主要由宽域规范所反映,其目的是确认所追求的目标符合某种伦理道德或者底层信念。工具理性主要由窄域规范所反映,其目的是通过追求严谨的逻辑推断和精密计算来实现绩效的最大化。因此,价值理性与工具理性的差异将导致国际规范间的竞争沿着价值与绩效两个维度展开,价值竞争涉及对价值观念的权衡,绩效竞争则涉及国际规范的效用。

^① Lisbeth Zimmermann, Nicole Deitelhoff and Max Lesch, “Unlocking the Agency of the Governed: Contestation and Norm Dynamics,” pp.691-708.

^② Andrew Hurrell, “Norms and Ethics in International Relations,” in Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons, eds., *Handbook of International Relations*, London: SAGE Publications, 2002, pp.137-154.

^③ 马克斯·韦伯著,顾忠华译:《社会学的基本概念》,广西师范大学出版社2005年版,第32页。

^④ Mona Lena Krook and Jacqui True, “Rethinking the Life Cycles of International Norms: The United Nations and the Global Promotion of Gender Equality,” *European Journal of International Relations*, Vol.18, No.1, 2012, pp.109-110;陈拯:《建构主义国际规范演进研究述评》,载《国际政治研究》,2015年第1期,第135—153页。

宽域规范与窄域规范之间存在从属关系而非完全对立。宽域规范也被学者称为“规范丛(norm cluster)”,即在规范之中位于较高层级,通常追求一个宏大的价值目标,能抽象、全面地彰显其推崇的原则。^① 宽域规范可涵盖多个窄域规范,它们涉及不同的方面与行为,但在总体上符合统一连贯的框架与原则。^② 换言之,规范并非孤立存在,而是彼此联系且相互嵌套的。

本文聚焦于窄域规范,主要原因在于它是新兴国家争论的主要对象。其一,新兴国家更有动机推动窄域规范转变。规范能同时发挥其构成作用与管制作用,不仅帮助国家形成利益和原则,同时也对国家行为进行指示和限制。^③ 然而,同样是对特定行为方式的倡导,宽域规范宏大、模糊,具有被广泛认可的价值。^④ 此类规范并没有针对具体行为的明确限制,在落脚于具体实践时,主权国家有着较大的自由度。^⑤ 与之相对,窄域规范更加精确,此类规范更容易对国家行为施加限制效果,甚至可以制定量化指标直接比较各国遵守程度的差异。^⑥ 规范的限制程度可进一步分为规范密度与规范穿透性,前者是指规范在某一具体领域对国家行为给出了数量上的明确建议,后者可被理解为规范在国际与国内的法律化程度。^⑦ 因此,窄域规范对行为具有更为直接的约束,也更容易引起国家的不满,成为新兴国家试图争论的主要对象。

其二,新兴国家更有可能推动窄域规范转变。由于宽域规范往往源于抽象与综合的价值理性,其模糊性与可诠释性容易让不同主体接受,从而成为一种长期的主体间认同。^⑧ 与之相对,工具理性强调基于某种判断标准来指导、约束国家行为,具有一定的技术性与专业性,可从绩效方面进行直接的观测与比较。因此,从“规范稳固性”的角度看,

① Jeffrey S. Lantis and Carmen Wunderlich, “Resiliency Dynamics of Norm Clusters: Norm Contestation and International Cooperation,” *Review of International Studies*, Vol.44, No.3, 2018, pp.570-593.

② Wayne Sandholtz and Kendall Stiles, *International Norms and Cycles of Change*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

③ Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane and Stephen D. Krasner, “International Organization and the Study of World Politics,” *International Organization*, Vol.52, No.4, 1998, pp.645-685; Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

④ Carla Winston, “Norm Structure, Diffusion, and Evolution: A Conceptual Approach,” *European Journal of International Relations*, Vol.24, No.3, 2018, pp.638-661.

⑤ Charli Carpenter, “Setting the Advocacy Agenda: Theorizing Issue Emergence and Nonemergence in Transnational Advocacy Networks,” *International Studies Quarterly*, Vol.51, No.1, 2007, pp.99-120.

⑥ 窄域规范具有禁止性规范的特点,参见 Jutta Brunnée and Stephen J. Toope, “Norm Robustness and Contestation in International Law: Self-Defense Against Non-State Actors,” *Journal of Global Security Studies*, Vol.4, No.1, 2019, pp.73-87.

⑦ Shiping Tang, “Order: A Conceptual Analysis,” *Chinese Political Science Review*, Vol.1, No.1, 2016, pp.30-46.

⑧ Carla Winston, “Norm Structure, Diffusion, and Evolution: A Conceptual Approach,” pp.638-661.

规范越具体越微观,就越容易随着现实的发展而产生转变。^① 相对于价值理念的倡导,在如何解决气候变化、金融稳定和流行病等问题上,其相关规范易于随着绩效的显现而调整,这也为新兴国家推动规范转变提供了可能性。

明确新兴国家主要基于工具理性对窄域规范进行争论有助于研究对象的操作化。从定义上讲,国际规范的转变是受到集体认同的理念的转变。根据修正的规范周期理论,经历内化的规范也会走向退化,这体现为其内容受到挑战和质疑,缺少对国家行为的指导意义与约束能力。^② 主流规范的退化并不意味着被放弃,除非有新的规范倡导者发起争论性辩论,并推动集体认知的改变。^③ 因此,国际规范的转变必然意味着主流规范已进入退化阶段,新规范已出现并逐步开始普及。在规范转变实现之后,曾经的主流规范退化,或仅被个别国家接受的理念彻底消失,而新的理念将从主体性升级为主体间性,对国家行为产生新的指导与约束。主流规范发生转变会表现为国家论述与国家行为的调整。有学者认为规范转变主要体现在论述的变化上,即当一种规范从不言自明的内化阶段退化到可以被公开争论的阶段时,主流规范的内容已开始发生转变。^④ 无论现有规范的维护者如何进行反驳,只要相关规范被公开挑战就意味着其他国家在行动时会进行反思,规范的倡导性和约束性由此出现了下降。有学者认为规范转变需要体现在对行为约束力的下降等方面,因此国家实践与规范倡导相悖的行为更能直接体现对规范的不遵从与挑战。^⑤ 如果这种违背行为不会受到批评和惩罚,甚至会进一步引起其他国家的效仿,即表明既有规范的稳固性出现了显著下降。

只有论述与行为的统一才能完全体现国际规范的转变。违背行为本身不能完全代表规范转变,因为可能存在国家认同规范却由于客观原因的限制或能力不足在操作中无法落实的情况。^⑥ 例如,尽管各国都基于人道主义原则遵从善待囚犯的规范,但在实际执行中却经常出现虐囚事件。^⑦ 因此,只有当国家违背规范倡导的行为,且为其

① Jutta Brunnée and Stephen J. Toope, "Norm Robustness and Contestation in International Law: Self-Defense Against Non-State Actors," pp.73-87; Nicole Deitelhoff and Lisbeth Zimmermann, "Norms Under Challenge: Unpacking the Dynamics of Norm Robustness," pp.2-17.

② Lucrecia García Iommi, "Norm Internalisation Revisited: Norm Contestation and the Life of Norms at the Extreme of the Norm Cascade," pp.76-116.

③ Wayne Sandholtz, "Norm Contestation, Robustness, and Replacement," *Journal of Global Security Studies*, Vol.4, No.1, 2019, pp.139-146.

④ Ryder McKeown, "Norm Regress: US Revisionism and the Slow Death of the Torture Norm," pp.5-25.

⑤ Michael Glennon, "How International Norms Die," *Georgetown Law Journal*, Vol.93, No.3, 2014, pp.939-991.

⑥ Nicole Deitelhoff and Lisbeth Zimmermann, "Norms Under Challenge: Unpacking the Dynamics of Norm Robustness," pp.2-17.

⑦ Wayne Sandholtz and Kendall Stiles, *International Norms and Cycles of Change*, 2008.

违背行为公开争论和辩护时,才可视为主流国际规范发生了退化。违背行为的反复发生意味着背离将不再会受到惩罚,这将导致规范对国家的约束力进一步降低;对规范内容的质疑和批判将促使更多国家反思原有的规范,并在对实践绩效的比较中逐步厘清和修正其新理念。随着违背规范和加入争论的国家增多,规范转变的趋势也就愈发明显。

综上,本文把国际规范转变定义为某一窄域规范下国家政策行为与论述的同时变化。基于窄域规范的工具理性,并立足新兴大国与国际秩序规范的互动实践,规范转变应与政策分析密切相关。^① 国家政策是行为调整的直接体现,反映出国家领导人或政策制定者选择了某一种理念并以放弃另一种理念为成本的决策行为。^② 当既有规范难以继续对国家政策进行指导和约束时,其必然已受到其他具备政策导向性的理念挑战,进而引发行与论述的整体调整。

(二) 争论内容的递进

本文提出争论本身并不必然导致某一种具体结果,但新兴国家可通过争论内容的递进实现国际规范转变。表1罗列了争论内容三个阶段的表现、目的与影响,其中目的是从争论发起者即新兴国家的立场出发,影响则是指争论成功后对主流国际规范产生的影响。

表1 争论内容的递进

阶段	表现	目的	影响
自主争论	为自身行为辩护	抵抗既有规范的约束	削弱既有规范的普适性
工具争论	就规范内含问题的解决方法展开争论	挑战既有规范所倡导的行为	削弱既有规范的有效性
目标争论	就规范内含价值的判断展开争论	挑战如何行动才具有合理性的“应然”思考	削弱既有规范的正统性,实现规范转变

资料来源:笔者自制。

从自主、工具和目标三个阶段区别争论的内容源于对彼得·霍尔(Peter A. Hall)提出的政策范式与社会学习框架的借鉴。^③ 霍尔强调,尽管任何政策变化都离不开理念的影响,但理念影响的程度从量变到质变可分为逐步递进的三个阶段。第一阶段是旧的政策工具使用程度的变化,此时新兴国家并未质疑政策工具的有效性,但强调针

^① 朱立群、聂文娟:《社会结构的实践演变模式:理解中国与国际体系互动的另一种思路》,载《世界经济与政治》,2012年第1期,第13—18页。

^② Martin B. Carstensen and Vivien A. Schmidt, “Power through, over and in Ideas; Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism,” *Journal of European Public Policy*, Vol.23, No.3, 2016, pp.318-337.

^③ Peter A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain,” *Comparative Politics*, Vol.25, No.3, 1993, pp.275-296.

对不同情景需要有差异化的应对。第二阶段是新政策工具的出现,此时旧政策工具的有效性受到质疑,新的政策工具被用以解决问题。第三阶段是政策目标的变化,即对于政府应该追求什么目标、什么是对与错的判断标准有了新的认识。这一变化需要长期的理念积累,而一旦经过调整就会产生持久且深刻的变化。以1970—1989年英国的宏观经济政策变化为例,霍尔分析后认为,第一阶段变化是税收税率的调整;第二阶段变化是使用新的工具来调节政府消费;第三阶段变化是将抑制通胀替代降低失业率作为政府经济工作的首要目标,货币政策代替财政政策成为政府主要的调控手段。这一转变——货币经济学理论替代凯恩斯主义成为首要的政策制定参考——也反映出工具理性已发生质变。霍尔强调新理念对政策调整的影响只能从第一阶段变化逐步提升至第三阶段变化,难以在其萌生之初就推动政策目标的整体性变革。

结合理念对国家政策影响的递进性,本文提出新兴国家针对国际规范的争论始于自主,即不被主流规范的指导性所束缚,旨在为更适用于本国的政策进行辩护。对自主的充分理解须基于国家间权力关系。权力包含影响与自主两面,前者是指国家如何借助其实力优势对他国“施加压力(power over)”,后者是指国家在面对他国的压力时仍能实现什么,即“努力不让他人影响自己,能够自由地决定自己的行为”。^①从逻辑上推理,权力始于自主,只有当国家首先做到独立地、不妥协地在内部实现自己的政策目标,后续才能逐渐对外施加影响。换言之,一个自主的国家可能暂时还无法发挥其影响力,但难以想象一个能对外产生影响的国家无法做到对内自主。这一逻辑既符合物质性权力的运作规律,也为解释观念性权力提供了借鉴。对“结构—自主”的探讨是近年来建构主义理论研究的关键议题。^②其中,结构代表了背景知识和既定规范对施动者的影响,这使得国家行为根植于一种相对稳定的习惯模式,是来自无意识的自动反应。自主则代表了施动者对结构的批判性反思,这突破了其在潜意识中被影响和支配的状态,从而能够决定自己的行为方式与导向。

由于自主争论是为自身“非正统”行为的辩护,这一阶段必然伴随着行为上的具体实践。霸权国不需要为自身行为进行争论,因为主流国际规范源于其国内政策,规范倡导的行为通常也与其政策偏好相吻合。^③然而,作为被社会化的对象,发展中国

^① Benjamin J. Cohen, “Money, Power, Authority,” in Randall Germain, ed., *Susan Strange and the Future of Global Political Economy*, London: Routledge, 2016, pp.107-122; Benjamin J. Cohen, “The International Monetary System: Diffusion and Ambiguity,” *International Affairs*, Vol.84, No.3, 2008, pp.455-470.

^② 陈拯:《建构主义国际规范演进研究述评》,载《国际政治研究》,2015年第1期,第135—153页。

^③ John J. Mearsheimer, “Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order,” *International Security*, Vol.43, No.4, 2019, pp.7-50;黄琪轩:《国际秩序始于国内——领导国的国内经济秩序调整与国际经济秩序变迁》,载《国际政治科学》,2018年第3期,第1—30页。

家需要在国际规范扩散过程中避免受到外部行为体的支配、忽略和侵害。^① 虽然新兴国家不否认国际规范对塑造国际社会和引导国家行为的价值,但针对部分明显符合霸权国利益和有损相对弱小国家利益的规范更容易引起它们的不满与抵抗。因此,实践主要体现为一国在国内层面坚持执行明显有别于国际规范但更适用于自身条件的政策行为。基于情景的复杂性与特殊性,施动者在实践中不断创造和丰富了新的认知,从而再生产了社会群体的共有知识。^② 因此,实践既是观念性权力构成的基础,也是知识生产与传播的重要方式。在对争论内容与递进机制互动关系的分析中,本文将重点论述其作用与意义。^③

执行自身认为“正确”的政策并为之辩护是新兴国家展开争论的起点,下一步则是对国际规范的工具争论。自主争论的目的是为自身行为辩护,此时削弱的是规范倡导行为的“普适性(applicability)”,强调因客观环境的不同需结合实际做出的差异化实践。^④ 从工具争论开始,争论的内容上升到倡导行为本身的“正确性(validity)”。^⑤ 此时新兴国家在其国家内部的“非正统”实践已被认可,争论的焦点集中到“非正统”实践是一种基于个别情况的特殊行为还是具有普遍适用性的行为。换言之,如前所述,规范是面对某一情景(问题)时,其价值判断(方向)所引导的正确行为(实践),^⑥ 新兴国家在这一阶段就规范内涵的方法展开争论,即重新思考什么才是解决确切问题的正确行为。针对行为倡导的争论影响更大,因为一旦争论成功将显著削弱现有国际规范的有效性。^⑦ 比如新兴国家执行的“非正统”的货币、财政和汇率政策不再被视为一种特殊情况的临时性安排,这些政策倡议可以被跨国别长期地执行,甚至被认为具有普遍意义的“正确”并且可以替代已有的基于新自由主义的政策倡议。

目标争论属于第三个阶段的变化,是对解决某一问题的方向、道路的再思考,争论

① Amitav Acharya, *The End of American World Order*, New York: John Wiley & Sons Press, 2018.

② Markua Kompmbst, “Argumentation and Compromise: Ireland’s Selection of the Territorial Status Quo Norm,” *International Organization*, Vol.61, No.1, 2007, pp.69-98.

③ 国家的“非正统”实践在什么条件下更容易成功是需要进一步探讨的问题。本文推测除了对既有规范的不满,一定的实力支撑(包括物质实力要素与非物质实力要素)也必不可少,否则这种实践既无法抵抗结构的束缚也难以生产新的知识。这需要后续研究的跟进,本文在此仅把国家的成功实践当作已有现实,便于更聚焦对国际规范转变进行分析。

④ Wayne Sandholtz, “Dynamics of International Norm Change: Rules Against Wartime Plunder,” *European Journal of International Relations*, Vol.14, No.1, 2008, pp.101-131.

⑤ Antje Wiener, “Agency of the Governed in Global International Relations: Access to Norm Validation,” *Third World Thematics: A TWQ Journal*, Vol.2, No.5, 2017, pp.709-725.

⑥ Andrew Hurrell, “Norms and Ethics in International Relations,” pp.137-154.

⑦ Jonas Wolff and Lisbeth Zimmermann, “Between Banyans and Battle Scenes: Liberal Norms, Contestation, and the Limits of Critique,” pp.513-534.

成功则削弱了既有规范的“正统性(legitimacy)”。成功的工具争论使新兴国家的实践获得认可,但此时在国际层面仍无法推动政策目标的集体转向,主流国际规范依然被视为正统。工具争论的有限性在于其未对规范内涵的价值判断提出质疑,而这一挑战需要由目标争论来完成。借用霍尔的观点,政策目标的变化代表了“范式转移(paradigm shift)”,即对政策制定背后一整套理念的修正,这使对于国家该如何行动才具有合理性的“应然”思考出现了根本性改变。规范正统性的削弱意味着其不再被视为不言自明的理所应当,其内含价值既不再用于为国家行为的说辞进行辩护,也难以继续指导和约束国家行为。^① 比如对什么是“正统”的货币、财政和汇率的指导方针出现了变化,其背后则是理论框架的系统替代,并将长期影响国际社会就解决某一问题的出发点与价值判断。由于在规范的结构中对于需要解决的问题通常没有争议,因而对解决问题方向的挑战成为争论的最高阶段,目标争论的成功则将实现国际规范

的转变。

从自主争论到工具争论再到目标争论,三个阶段逐步递进,对国际规范的冲击也不断增强。需要强调的是,新兴国家只能从自主争论开始,采取“自下而上”的方式发起挑战。成功的目标争论必然是最优选择,但由于实力的不足与经验证据的不充分,新兴国家难以直接推动集体理念的变革。因此,对已产生新理念但无法直接推动其成为新集体认知的国家而言,它们需要在行动上做出妥协,以更具操作性的方式逐步推行新理念。总体而言,成功的自主争论为工具争论提供基础,而成功的工具争论则会引导国际社会进入更深层的关于价值判断的再思考,并为实现国际规范转变创造可能。

(三) 学习与争论递进

明确了争论的内容与递进关系后,下一步则需解释争论递进在什么条件下会发生。本文的核心观点是新兴国家可运用学习机制推动争论内容的不断深入,即通过正确实践,在正面与反面证据的反复验证过程中,国际认知社群可获得关键信息从而更新自我知识和理念。

首先需明确争论的主体,即谁参与和观察规范内容的争论。从争取国际社会支持的角度来看,使国际规范转变成为可能的关键角色是新理念的接收者而非新理念的提出者。因此,对争论内容递进的分析应聚焦于国际认知社群而非新兴国家。认知社群

^① Ian Hurd, “Breaking and Making Norms: American Revisionism and Crises of Legitimacy,” *International Politics*, Vol.44, No.2, 2007, pp.194-213;陈拯:《说辞政治与“保护的责任”的兴起》,载《世界经济与政治》,2018年第6期,第4—29页。

是由专业人员构成的网络,在特定领域具有公认的专业知识和能力,并能对该问题领域内的政策相关知识给出权威性意见。^① 认知社群可由不同学科和背景的专业人士组成,他们针对某一具体问题有统一的因果理解,即能就方式和政策行为的预期结果达成共识。尽管政府领导者负责政策的制定与执行,但在面对复杂情况与不确定性情况时,也需要向专业人士寻求建议,因而该群体在国际政策传播中发挥着重要作用。

认知社群在国际规范转变的过程中发挥了重要作用。对于得到多少国家支持才可构成规范这一状态并无统一标准,有研究认为需要达到全球国家整体数量的 1/3,也有研究认为只需达到 15% 就会出现普及。^② 不可否认,由专家学者组成的国际组织和国际非政府组织在这一过程中发挥了重要作用。国际组织所倡导的国际规范不仅制约国家行为,同时也构建了国家对其身份和利益的认知,从而引起对国家经济和安全利益的重新界定和相应政策的调整。^③ 由于国际技术官僚的专业性与中立性,他们给出的建议往往能成为国际社会制定政策的重要标准,大学学者和非政府组织的专家则会为国际组织提供一手信息与研究观点。^④ 比如,在新自由主义理念传播的过程中,除霸权国的强迫与说服外,国际技术官员与学者的诠释也使许多国家政策制定者自愿接受了这一套理念。^⑤ 因此,与其计算有多少国家支持了新理念,不如选择观察知识网络的中心即国际认知社群是否受到影响。如果认知社群接受了新兴国家提出的理念,那么有理由相信这一群体将对国际社会产生影响,从而推动国际规范转变。

本文提出使认知社群接受新理念的机制是“学习”,即通过对经验的观察与解释,引起旧理念的改变或者新的理念、技能和程序的产生。^⑥ 学习的目的在于获取新知识与新信息以调整行为,与强迫、说服和模仿等传统理念传播方式相比,学习有三方面不同:^⑦其一,学习是主动行为而非被动行为。学习是个体有目的地获取信息以解决具体问题的过程,其他方式则是把理念传播的对象放在被动位置,讨论的是其如何被影

① Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization*, Vol.46, No.1, 1992, pp.1-35.

② 袁正清、肖莹莹:《国际规范研究的演进逻辑及其未来面向》,载《中国社会科学评价》,2021年第3期,第129—145页; Margarita H. Petrova, “Naming and Praising in Humanitarian Norm Development,” *World Politics*, Vol.71, No.3, 2019, pp.586-630.

③ Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, New York: Cornell University Press, 1996.

④ Susan Park, “Theorizing Norm Diffusion Within International Organizations,” *International Politics*, Vol.43, No.3, 2006, pp.342-361.

⑤ G. John Ikenberry, “Liberalism and Empire: Logics of Order in the American Unipolar Age,” pp.609-630.

⑥ Jack S. Levy, “Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield,” *International Organization*, Vol.48, No.2, 1994, pp.279-312.

⑦ Covadonga Meseguer, “Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.598, No.1, 2005, pp.67-82.

响并被社会化。其二,学习的主要作用机制在于启发而非强迫。传统理念传播方式离不开对传播对象施加压力,如通过霸权国的直接影响、国际资本的流动性和声望成本等。与之相对,学习机制并不依靠国家实力或强迫手段,而是依靠正确的实践为他者提供经验与知识。其三,学习会真正引起认知的转变。传统机制在传播理念时,虽然传播对象做出了政策与行为上的调整,但这可能是内外部压力所致的结果,而非传播对象的认知发生了改变。与之相比,在通过学习而引起的行为变化中,理念接受者已就某个问题的因果观念进行了反思,即对什么样的方式、政策行为能够产生什么样的预期结果形成了新的认知。^①

从效果上来看,既有研究把学习进一步分为浅层学习与深层学习。^②浅层学习仅发生在技术层面,是对解决某个具体问题手段方法的更新,并不改变解决问题的目标本身。此类学习效果类似于工具争论,即国际社会仅接受了新的政策工具但并不改变政策目标。深层学习同时包含手段与目标的改变,类似于目标争论所达到的效果。学习始于浅层,只有通过对技术经验的积累和提炼才可以逐渐进入深层学习。图1展示了学习机制如何影响认知社群并最终对主流国际规范产生影响。争论对国际规范的影响存在效果上的不确定性,因此其结果分为规范巩固、规范削弱和规范转变三种情况。

新兴国家就国际规范发起争论的起点是自主争论。此时新理念已经出现,即当它们对国际规范表达不满时,其已然形成一个与之相异的政策偏好。此处并不具体探讨新兴国家基于什么理由形成自己的独特理念(或源于自身发展的条件约束,或来自对发展路径的不同理解,或受到他国发展经验的启发),但可以肯定,自主争论所实践的理念必然与构成国际规范的理念存在明显差异。虽然此时新理念已经产生,但对其他观测者而言尚不具备吸引力。新兴国家只是在为自身行为辩护,仅针对国际规范的适用性进行争论。

自主争论能否成功递进到工具争论取决于其能否有经验证据的支持。虽然自主争论伴随着“非正统”实践,但只有成功的实践才能成为影响认知社群的经验证据。检验实践成功与否的标准在于,与遵循了主流国际规范的国家相比,那些实践了“非正统”政策的新兴国家是否取得更好的绩效。若实践有别于国际规范倡导的政策却能取得更好的结果,那么这就证明了其合理性,认知社群则会更新对政策工具的认识,

^① Jacint Jordana and David Levi-Faur, “The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.598, No.1, 2005, pp.102-124.

^② Jack S. Levy, “Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield,” pp.279-312.

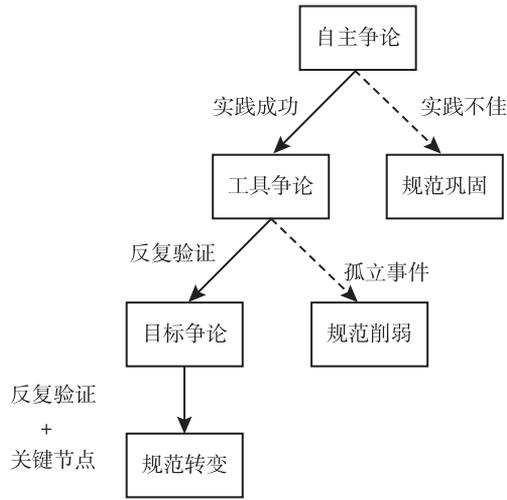


图1 学习与争论递进

资料来源:笔者自制。

注:实线为走向规范转变的路径,虚线为当条件不满足时出现的其他结果。

逐步形成在实践“非正统”政策后也能取得更好发展的预期。此时新兴国家已成功为其行为辩护,并引发对这一行为是否具有普遍正确性的深入思考。

反之,如果新兴国家无法获得经验证据的支持,自主争论则难以成功。或因为信息收集不充分与制定政策的理想化,或因为操作层面的失误,最后都造成实践效果不及预期。这意味着新理念未能经受住实践的考验,难以证明其正确性。当新兴国家所推动的政策无法取得满意效果时,会同时间面临国际社会与国内反对派的指责,其“共振”效果将迫使其政府在内外压力下调整自身行为。^①因此,国内层面的不成功实践会使新兴国家难以为其自主行为辩护,从而被迫重新遵守主流规范所倡导的行为方式。自主争论的失败会巩固原有国际规范,因为认知社群会观察到挑战者的失败,这反而体现出原有国际规范的正确性并将进一步加强各国对其信奉的程度。

成功的自主争论可递进到工具争论,工具争论能否成功则取决于经验证据能否被反复提供,以推动学习从浅层进入深层。在政策的国际传播中,学习机制可进一步分为“建构式学习(constructivist learning)”与“贝叶斯式学习(Bayesian learning)”。前者是指存在某种“好”的学习对象而仿效之,后者是指并不存在这样的对象,从而需要

^① Kenneth W. Abbott, et al., eds., *International Organizations as Orchestrators*, Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

观测者在反复验证中总结理念。^① 新兴国家作为国际规范的挑战者,国际社会在最初阶段并无法认可其理念的正确性,因此只能通过贝叶斯式学习机制反复检验新兴国家提出的理念。该机制的运用在于经验证据的不断重复,且通常重复次数越多,其判断结果就更为明确。随着观察次数的累积,如有更多新兴国家在不同时期都通过“非正统”行为取得了良好效果,那么认知社群会进一步确认替代选项的普遍正确性。在学习过程中采集的证据越一致,越能快速推动学习的深入。

关键证据的呈现能够加速学习过程。贝叶斯推理属于归纳推理,其逻辑是在面对不确定性与信息不充分时,经典统计学无法获取足够样本以帮助决策分析,因而可以使用替代方式,设立先验概率并通过观察和试错更新后验概率。^② 无论是统计学还是认知哲学都无法明确是否存在一个阈值使经验证据累积到一定程度后就会触发认知的质变,^③但不可否认的是,关键证据的呈现能够明显增强学习效果。由于“有限理性(bounded rationality)”的存在,认知社群难以随时保持学习,更无法对所有现实事件保持同等精力的关注度,但重要事件会显著影响其认知。^④ 在政策学习与改变的过程中,关键证据既包括与预期显著不一致或不存在前期参考的政策(如具有突破性的政策尝试),也包括提供者本来就是易受到关注的重要行为体(如在国际政治中具有影响力的国家)。^⑤

因此,观测到连贯与关键的现实证据是从工具争论走向目标争论的关键。如果出现更多通过实践“非正统”行为而取得良好效果的案例,旧有工具背后智力支持的权威性将进一步弱化,这将引起不同工具之间的竞争。此时,争论的对象将不再局限于某一国家或某一案例中的工具使用,而是对工具背后更为宏观和深层的认知思考。反

① Beth A. Simmons, Frank Dobbin and Geoffrey Garrett, “Introduction: The International Diffusion of Liberalism,” *International Organization*, Vol.60, No.4, 2006, pp.781-810; Frank Dobbin, Beth Simmons and Geoffrey Garrett, “The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?” *Annual Review of Sociology*, Vol.33, 2007, pp.449-472.

② 任晓明,黄闪闪:《贝叶斯推理的逻辑与认知问题》,载《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2012年第4期,第106—113页。

③ 归纳逻辑是否需要一个阈值以实现假说的接受,也是哲学界争论的焦点。有些学者认为连贯的观测结果会自然引起观念改变,另一些学者认为归纳推理的任务仅在于基于背景条件来陈述相互竞争的假说,但并不能帮助观测者决定假说的去取。因此,经验证据积累到什么程度会触发认知的质变,只能留待观测者自行决定。参见江天骥:《归纳逻辑的新进展》,载《哲学研究》,1986年第2期,第22—29页。

④ Timothy J. McKeown, “Case Studies and the Statistical Worldview: Review of King, Keohane, and Verba’s *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*,” *International Organization*, Vol.53, No.1, 1999, pp.161-190.

⑤ Colin J. Bennett and Michael Howlett, “The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change,” *Policy Sciences*, Vol.25, No.3, 1992, pp.275-294.

之,如果缺乏持续连贯的现实证据,则意味着成功的实践仅是孤立事件,难以推动认知社群走向深入学习。在这种情形下,主流规范的影响力仍会受到削弱,虽然其提倡的行为模式已不再具有普遍意义上的适用性,但同时也使得争论的内容难以进一步深入。

目标争论能否成功需要经验证据与关键节点的结合。在争论递进的过程中,既有规范的受益者不会被动接受其倡导规范遭到削弱的情况。通常情况下,霸权国会扮演规范阻滞者的角色,试图降低新兴国家话语的自我辩护对国际认知社群的影响。一方面,阻滞者可以强调既有规范的合理性,拒绝承认或驳斥新兴国家所宣扬问题的严重性;另一方面,阻滞者可对新兴国家的话语和行动展开质疑,批评其不能提供优于现状的结果。^① 在从工具争论向目标争论递进的过程中,霸权国会质疑新兴国家特殊行为的不确定性和风险,同时寻求替代性理念以解释和修补受到质疑的既有规范。

因此,新兴国家需要等待关键节点的出现促进开放“理念的市场”。^② 战争、经济危机和流行病等关键节点会引起主流理念的合法性危机,从而刺激理念学习的“需求端”,使替代性理念更有吸引力。^③ 正如霍尔所强调的,“(新的)政策实验与(旧的)政策失败,在范式转移过程中起到了关键作用”。^④ 面临关键节点时,霸权国对既有规范自我辩护会因为明显的政策失效而难以奏效,很难在不动摇既有规范内核的情况下依靠对政策方案的再诠释维护既有规范的“正统性”。危机创造的“问题情境”成为改变陈旧认知、进行实践创新的“机遇之窗”,这进一步增强了替代性理念的吸引力,推动社会结构调整成为可能。^⑤

经济危机作为关键节点也仅是触发规范转变的必要而非充分条件。在关键节点期间虽然替代理论更容易受到关注,但其能否产生广泛影响仍取决于实践的具体效果。事实上,由于缺乏各种相应的条件准备,许多新理念和新规定都未经过实践考验,这也为霸权国维护现状提供了理由。^⑥ 因此,新兴国家仍需要持续提供可靠的经验证据以证明其理念的正确性。如果新兴国家自身无法提供有说服力的经验证据,即使出现外部冲击的机会窗口,也无法成功通过目标争论实现国际规范的转变。

① 陈拯:《规范阻滞及其策略——以中俄等在“保护的责任”演进中的实践为例》,载《世界经济与政治》,2019年第6期,第65—90页。

② David Bederman and Chimene Keitner, *International Law Frameworks*, New York: West Academic, 2016.

③ 刘宏群、吴桐:《国家间论辩、关键节点与国际制度改革》,载《世界经济与政治》,2021年第9期,第4—30页。

④ Peter A. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain,” pp.275-296.

⑤ 朱立群、聂文娟:《社会结构的实践演变模式:理解中国与国际体系互动的另一种思路》,载《世界经济与政治》,2012年第1期,第13—18页。

⑥ 陈拯:《规范阻滞及其策略——以中俄等在“保护的责任”演进中的实践为例》,载《世界经济与政治》,2019年第6期,第65—90页。

三 案例分析:资本账户管理领域的规范转变

本文将资本账户管理领域的争论内容作为案例,分析了新兴国家如何推动国际规范转变。国际金融秩序经历了金本位时期、二战不稳定时期、布雷顿森林体系时期和后布雷顿森林体系时期四个阶段。在后布雷顿森林体系时期,新自由主义规范被视为“正统”,该规范推崇市场自我调节并反对国家干预,下属窄域规范包含资本项目政策、汇率政策、货币国际化和国际收支问题。^①基欧汉指出在布雷顿森林体系解体后,自由资本流动仍被视为集体共识,这是国际自由秩序下最为重要的规范之一。^②一方面,金融是美国的核心利益,资本自由流动是形成美国金融霸权的必要条件。^③资本循环可刺激国际货币需求,使美元更加广泛流通,从而巩固其在“国际货币金字塔”顶端的地位、增强美国的霸权实力。^④另一方面,发展中国家如何融入国际金融秩序具有重要的理论意义。边缘国家放松资本管制的行为被建构主义学者解读为社会化行为的代表,是为融入国际社会做出的承诺。^⑤既有研究也揭示了国际专家网络和声望损失等因素如何推动了资本账户自由化在世界范围的普及。^⑥因此,分析管理资本自由流动规范的转变具有重要价值,可以此观察其对新自由主义规范的影响。

本文选取马来西亚与中国作为案例主要基于两点原因:其一,两国是推动资本流动规范转变的关键案例。图2反映了部分新兴国家的资本账户开放程度在1990年与2008年的对比情况。在图2中,“0”代表资本账户完全关闭,“5”代表资本账户完全开放。在1990年,中国的资本账户开放程度并不高,但在2008年的开放程度则显著提高。马来西亚的资本账户在2008年的开放程度与1990年相比却出现了明显的回撤。

① Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton: Princeton University Press, 2019.

② Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, 2005.

③ 张发林:《国际金融权力:理论框架与中国策略》,载《当代亚太》,2020年第6期,第124—152页;任琳:《金融与霸权关系的悖论》,载《国际政治科学》,2020年第5期,第1—32页。

④ Jonathan Kirshner, *American Power After the Financial Crisis*, New York: Cornell University Press, 2014; Benjamin J. Cohen, *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*, Princeton: Princeton University Press, 2018.

⑤ James Raymond Vreeland, *The IMF and Economic Development*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003;张发林:《全球金融治理体系的政治经济学分析》,载《国际政治研究》,2016年第4期,第63—85页。

⑥ Jeffrey Chwieroth, “Neoliberal Economists and Capital Account Liberalization in Emerging Markets,” *International Organization*, Vol.61, No.2, 2007, pp.443-463; Bumba Mukherjee and David Andrew Singer, “International Institutions and Domestic Compensation: The IMF and the Politics of Capital Account Liberalization,” *American Journal of Political Science*, Vol.54, No.1, 2010, pp.45-60; Beth A. Simmons, “The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation,” *International Organization*, Vol.55, No.3, 2001, pp.589-620.

马来西亚的特殊之处在于其是第一个公开进行资本账户管制并为之辩护的国家。马来西亚的做法曾一度广受批评,但其成功的实践又引起了学界和政界的反思。中国的特殊之处在于其长期通过资本账户管理维护了国内宏观经济的稳定,这一实践也被学者和技术专家作为论据进行参考。^①其二,从差异化案例中分析导致理念竞争的结果更能体现出争论递进的重要性。尽管两国在国家实力、政治制度、对外关系和资本账户控制方式等方面都存在差异,但最后都成功实践了有别于主流的资本管理规范并因此推动了争论递进。马来西亚的案例说明在没有显著经济实力与国际影响力作为支撑的条件下,成功的实践也能产生广泛影响,这进一步强化了学习机制的显著效果。

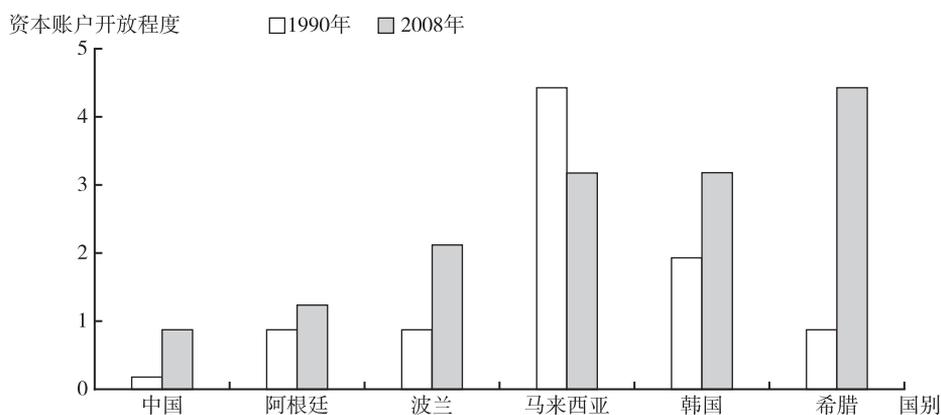


图2 新兴国家资本账户开放程度的变化

资料来源:Menzie D. Chinn and Hiro Ito, “What Matters for Financial Development? Capital Controls, Institutions, and Interactions,” *Journal of Development Economics*, Vol. 81, No.1, 2006, pp.163-192; “The Chinn-Ito Index: A de Jure Measure of Financial Openness,” https://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.htm, 访问时间:2023年1月21日。

注:原始数据的波动范围在-2至3之间,此处调整为0至5之间,旨在便于阅览。

案例分析重点关注了国际规范转变的路径,即新兴国家如何推动自主争论向目标争论递进。认知社群是指能对资本账户管理给出权威意见的专家,主要包括国际货币基金组织(IMF)与学界的经济学家。IMF作为国际金融领域的权威国际组织,其报告与工作论文常被各国政府作为制定政策的重要论据与参考。^②由于IMF可通过多种举措推行其信奉的规范,如通过年度报告、国家报告和贷款等方式对主权国家予以惩

^① Jeffrey M. Chwieroth, *Capital Ideas*, Princeton: Princeton University Press, 2009.

^② Bumba Mukherjee and David Andrew Singer, “International Institutions and Domestic Compensation: The IMF and the Politics of Capital Account Liberalization,” pp.45-60.

罚、奖励或说服等,^①其经济学家的理念变革可视为新规范形成并普及的重要信号。

案例分析分为三个阶段。本文首先探讨既有国际规范的形成,分析了自20世纪80年代以来资本账户自由化如何成为“正统”的集体共识。新自由主义学者在理念层面重塑了对市场参与者、危机和政府干预等概念的认识,提倡反对限制资本流动的理念。其次分析了亚洲金融危机之后新兴国家发起的自主争论。本文依次分析马来西亚与中国因对资本自由流动的不满而使用“非正统”的政策工具,并通过成功实践为自身进行辩护。最后讨论了学习与争论内容的递进。案例分析旨在论述认知社群如何基于经验证据更新对资本流动、风险和资本管理等概念的认识,如何在国际层面推动对资本账户管理工具与目标的再思考,进而实现规范转变。

(一) 管理资本流动的规范

国际金融秩序经历了金本位、第二次世界大战时期的无序、布雷顿森林体系以及后布雷顿森林体系四个时期。^②在后布雷顿森林体系中,资本账户自由化逐渐升级为国家管理跨境资本流动的主流规范。^③1961年,经济合作与发展组织(OECD)通过了《资本流动自由化守则》,要求成员国取消对资本流动的限制,以促进跨境经济合作。1989年,金融自由化进一步制度化,包括短期金融交易在内的所有国际资本流动逐渐得到法律上的承认。冷战结束后,西方金融秩序扩展成为全球金融秩序,资本账户自由化也在全球范围内扩张。在过去几十年里,世界各国均加快了跨境资本流动自由化进程,特别是发展中国家的此类行为常被解读为接受了新自由主义规范的社会化行为,具有重要的政治象征意义。^④

资本账户自由化的推广离不开美国政府与资本的大力支持。在石油和美元挂钩之后,美国金融机构再次崛起,私营部门成为致力于加速国际资本自由流动的“规范创新者”。^⑤其结果是形成了一个具有影响力的华尔街—财政部复合体。投资银行的董事与经济学家也加入了财政部的顾问委员会,在决策团队里强调市场机制的优越

① Michael Barnett and Martha Finnemore, *Rules for the World*, Cornell: Cornell University Press, 2012.

② Barry Eichengreen, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, 2019.

③ Joshua Aizenman, Menzie David Chinn and Hiro Ito, “The ‘Impossible Trinity’ Hypothesis in an Era of Global Imbalances: Measurement and Testing,” *Review of International Economics*, Vol.21, No.3, 2013, pp.447-458; Barbara Fritz and Daniela Prates, “The New IMF Approach to Capital Account Management and Its Blind Spots: Lessons from Brazil and South Korea,” *International Review of Applied Economics*, Vol.28, No.2, 2014, pp.210-239.

④ James Raymond Vreeland, *The IMF and Economic Development*, 2003;张发林:《全球金融治理体系的政治经济学分析》,载《国际政治研究》,2016年第4期,第63—85页。

⑤ Ralf J. Leiteritz, “Explaining Organizational Outcomes: The International Monetary Fund and Capital Account Liberalization,” *Journal of International Relations and Development*, Vol.8, No.1, 2005, pp.1-26.

性,并公开指责其他国家的政府干预行为。在资本、权力和理念的共同作用下,美国政府加大了在全球推行资本自由化的力度。^①

在资本账户自由化成为国际规范的过程中,规范认同离不开知识专家在理念层面的推动。在布雷顿森林体系下,国家曾被鼓励管理跨国资本流动以稳定宏观经济、提升社会福利。^②但是以芝加哥学派为代表的新自由主义学者基于新古典经济学理论,对凯恩斯主义经济学发起了挑战。一方面,新自由主义经济学者强调由于各国资本的价格不同,资本在全球范围迁移是一个双赢的游戏——资本盈余国家可以发现有利可图的投资机会,而资本稀缺国家可以利用全球市场实现快速发展;^③另一方面,他们运用微观经济学理论重塑了关于“投机”“危机”等概念的认识,^④并基于市场参与者能够充分获取信息的假设,推导出危机暴露的根源不在于投机行为,而在于市场机制与经济运行本身的扭曲。换言之,投机行为应被看作是理性的,是基于对经济运行基本面的操作手段。米尔顿·弗里德曼(Milton Friedman)认为,投机加速了问题的暴露,有利于问题的及时解决,“因此我们有充分的理由把投机行为称为稳定性因素而非不稳定性因素”。^⑤

新自由主义经济学理念塑造了IMF内部就资本账户管理工具与目标的共识。根据规范的构成结构,共识可表达为:为促进经济的复苏与发展(问题),基于自由流动的资本可提升整体效率的原则(方向),各国应该尽可能减少对资本自由流动的管制(工具)。从20世纪80年代中期开始,强烈的反通胀倾向与财政保守主义政策塑造了IMF内部的知识框架,其工作重点转为鼓励经常项目和资本项目的可兑换性,在经济逻辑上主张取消资本管制,以支持迅速和自由的资本交易。^⑥通过对“华盛顿共识”的创造性解释并将资本账户自由化纳入正统的国际规范,新自由主义经济学合理化了IMF在世界范围内推动“去资本管制”的运动。20世纪90年代出现的资本账户全面自由化成为主流规范,发展中国家被建议应完全接受并融入全球资本市场,而不是进行徒劳的抵抗。

因此,对资本流动施加限制的行为会因背离国际规范而受到批评。发展中国家限

^① Robert Wade and Frank Veneroso, “The Asian Crisis: The High Debt Model Versus the Wall Street-Treasury-IMF Complex,” *New Left Review*, No.228, 1998, pp.3-23.

^② John Gerard Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order,” *International Organization*, Vol.36, No.2, 1982, pp.379-415.

^③ David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press, 2007.

^④ Arthur I. Bloomfield, “Postwar Control of International Capital Movements,” *The American Economic Review*, Vol.36, No.2, 1946, pp.687-709.

^⑤ Milton Friedman, *Essays in Positive Economics*, Chicago: University of Chicago Press, 1953.

^⑥ Richard M. Alston James R. Kearl and Michael B. Vaughan, “Is There a Consensus Among Economists in the 1990’s?” *The American Economic Review*, Vol.82, No.2, 1992, pp.203-209.

制资本流动的政策工具被认为是无效的,因为这不仅难以隔绝金融市场的风险,还会造成寻租和金融抑制等扭曲市场经济的行为。^① 根据1995年的一份评估成员方资本管理经验的文件,IMF专家支持运用财政、货币和汇率政策组合管理资本流入,而不支持对资本流动进行直接限制。^② 除非在特殊情况下作为一种迫不得已的临时措施,IMF几乎对所有形式的资本管制工具持反对态度。在20世纪90年代推动的一项修正案中,确立IMF的总体目标是“禁止成员方在未经基金批准的情况下对国际资本流动施加限制”。^③ 在1997年亚洲金融危机爆发前,一项针对新兴经济体金融开放的经验研究强调资本账户自由化的程度越高、竞争就越激烈,就越容易深化金融制度的改革。^④

(二) 新兴国家的自主争论

马来西亚对资本账户自由化的不满源于其不能帮助国家应对经济危机。在1997年亚洲金融危机前,当泰铢在1997年突然贬值时,恐慌情绪引发了资本从东南亚国家大规模外逃。马来西亚的货币林吉特也大幅贬值,吉隆坡证券交易所指数从1200点下跌到260点。由于马来西亚资产可以在新加坡自由购买,国际投机者反复借入以林吉特计价的资产后再将其出售,导致其资产价格短期内大幅下降,加重了企业的债务偿还负担。最初,马来西亚政府表现出坚持遵从国际规范的意愿,体现为降低林吉特利率、削减18%的政府年度开支以及承诺马来西亚继续保持汇率灵活性和资本自由流动。^⑤ 然而,这些举措没有帮助国家走出危机。由于资本外流,国内消费和投资需求持续下降,悲观的前景进一步打击了马来西亚的复苏信心。

因此,马来西亚政府决定执行更切合自身情况的一揽子“非正统”政策来保护自己。该一揽子计划包括增加政府支出以刺激经济、控制资本外流和干预金融部门重组计划。由于大多数货币投机行为都是在离岸市场交易,马来西亚政府规定所有林吉特

^① R. Barry Johnston, “The Impact of Controls on Capital Movements on the Private Capital Accounts of Countries’ Balance of Payments: Empirical Estimates and Policy Implications,” IMF Working Paper Series, No.1994/078, Washington, D.C., July 1994.

^② Peter J. Quirk and Owen Evens, “Capital Account Convertibility: Review of Experience and Implications for IMF Policies,” IMF Occasional Paper, No.1995/131, Washington, D.C., October 1995.

^③ Manuela Moschella, “Seeing like the IMF on Capital Account Liberalization,” *New Political Economy*, Vol.17, No.1, 2012, pp.59-76.

^④ Claudia Echeverria, Salim M. Darbar and R. B. Johnston, “Sequencing Capital Account Liberalization: Lessons from the Experiences in Chile, Indonesia, Korea, and Thailand,” IMF Working Paper Series, No.1997/157, Washington, D.C., November 1994.

^⑤ Rawi Abdelal and Laura Alfaro, “Capital and Control: Lessons from Malaysia,” *Challenge*, Vol.46, No.4, 2003, pp.36-53.

资产必须经过国内中介机构销售。为了控制资本大规模流出国外的局面,马来西亚政府要求所有外国投资者必须在持有资产一年之后才可进行出售,同时限制其居民自由兑换货币并鼓励企业在国内借贷和投资。^①

这样的行为与主流国际规范出现明显背离,马来西亚政府随之遭受了批评与攻击。IMF 公开批评马来西亚是不当操作,因为限制资本流动会进一步抑制国际投资者对马来西亚金融市场的信心。^② 一些智库与媒体的评述文章也称,马来西亚摧毁了外国投资者的信心,也必将在未来持续为此付出代价。^③ 国际投资者的反应更为强烈,穆迪投资者服务公司下调了马来西亚证券的评级,摩根士丹利将马来西亚从其投资指数中剔除并表示马来西亚将永远被排除在该指数之外。^④ 马来西亚因为执行了“非正统”的经济政策而遭受国际社会的强烈指责,反映了资本账户自由化在被内化为一种“理所应当”的行为,与之相悖的行为将会使国家付出代价,这体现了国际规范对国家行为的约束效果。

面对国际压力,马来西亚政府决心实践更适用于本国的政策并为之辩护。为增强资本项目管制的成功率,马来西亚联邦政府与财政部、中央银行的技术官僚合作成立国家经济行动委员会。^⑤ 该委员会花了半年的时间讨论资本项目政策的细节,咨询了不同社会团体的建议,调整了多轮内部报告。中央银行开展了全面的信息宣传活动,设立了 24 小时热线电话,旨在直接回应国际投资者的疑虑。^⑥ 尽管资本管制被指责为不负责任的单边主义行为,马来西亚反复强调其无意挑战国际规范,更无意公开推动国际制度改革,只是强调这种“非正统”经济政策是对本国当前最优的选择。马来西亚总理在 1999 年的采访中清晰地表明了其态度:“国际金融界普遍不理解马来西亚

① Ethan Kaplan and Dani Rodrik, “Did the Malaysian Capital Controls Work?” in Sebastian Edwards and Jeffrey A. Frankel, eds., *Preventing Currency Crises in Emerging Markets*, Chicago: University of Chicago Press, 2002, pp.393-440.

② The International Monetary Fund, “Lessons from Southeast Asia; Remarks by Michel Camdessus,” <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/spmds9716>, 访问时间:2023 年 2 月 9 日。

③ Ross P. Buckley and Sarala M. Fitzgerald, “An Assessment of Malaysia’s Response to the IMF During the Asian Economic Crisis,” *Singapore Journal of Legal Studies*, July 2004, pp.96-116; David Roche, “The View from the Ivory Tower,” *Forbes Global*, October 5, 1998.

④ Kalpana Kochhar, et al., “Malaysia, Selected Issues,” IMF Staff Country Report, No.99/86, Washington, D.C., June 1998.

⑤ Nik Rosnah and Wan Abdullah, “The Public Bureaucracy’s Role in Policy Implementation in Malaysia,” in Jon S. T. Quah, ed., *The Role of the Public Bureaucracy in Policy Implementation in Five ASEAN Countries*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, pp.171-232.

⑥ Rawi Abdelal and Laura Alfaro, “Capital and Control: Lessons from Malaysia,” *Challenge*, Vol. 46, No.4, 2003, pp.36-53.

实施的资本管制。但是,他们的批评更多是基于教科书模式,而不是对马来西亚所作所为的正确审视……我们已经准备好面对挑战,我们相信我们能够应对其中大部分挑战。无论我们是失败还是成功,希望我们为世界提供了一种经验。”^①尽管他未直接质疑既有规范的正确性,但强调马来西亚的特殊情况实际上对规范的普适性进行了削弱与背离。

马来西亚通过实践赢得了自主争论的成功。尽管一些新古典主义者仍坚持这种做法是错误的,但普遍观点是马来西亚政府对短期货币交易的限制阻止了投机性资本的外流,从而有助于国内市场的稳定。^②与遵从IMF建议进行结构性改革的韩国相比,马来西亚在汇率稳定性、经济增长率和通胀水平等指标上都表现出了更快实现经济复苏的特点。^③随着经济状况的好转,国际金融机构也转变了态度。^④1999年5月,马来西亚在国际市场上公开发行了10亿美元债券,标志着全球投资者对马来西亚经济恢复了信心。1999年年底国际评级机构开始恢复马来西亚的信用评级,2000年5月,摩根士丹利资本国际指数再次将马来西亚市场纳入其中。^⑤

相较于马来西亚短期的资本流动管制,中国对资本流动处于长期限制的状态。^⑥中国曾于1993年设立了有选择、分步骤放宽对跨境资本交易活动的限制,逐步实现资本项目可兑换的目标,但随后因为亚洲金融危机而暂停。危机结束后,中国继续尝试并做了调整,如在2002年年底推出了合格境外机构投资者(QFII)计划,允许外国投资者进入国内金融市场。又如在2005年,中国宣布逐步实现人民币资本项目可兑换的目标。然而,由于2008年国际金融危机的爆发,上述放宽措施再次被暂停。可以看出,在国际金融秩序出现合法性危机之前,中国采取了谨慎的态度和有选择、分步骤的方式应对跨境资本交易。

对资本自由流动的谨慎态度使中国实践了更适合自身的资本项目政策。尽管根

① Mahathir Mohamad, “Capital Controls a Right Move,” *The Star*, August 4, 1999.

② Simon Johnson and Todd Mitton, “Cronyism and Capital Controls: Evidence from Malaysia,” *Journal of Financial Economics*, Vol.67, No.2, 2003, pp.351-382.

③ Dani Rodrik, “Who Needs Capital-Account Convertibility?” Paper Prepared for the Princeton International Finance Section Symposium, Princeton, February 1998.

④ Prema-Chandra Athukoralge, *Crisis and Recovery in Malaysia: The Role of Capital Controls*, London: Edward Elgar Publishing, 2001.

⑤ Ethan Kaplan and Dani Rodrik, “Did the Malaysian Capital Controls Work?” in Sebastian Edwards and Jeffrey A. Frankel, eds., *Preventing Currency Crises in Emerging Markets*, Chicago: University of Chicago Press, 2002, pp.393-440.

⑥ Yanliang Miao and Tuo Deng, “China’s Capital Account Liberalization: A Ruby Jubilee and Beyond,” *China Economic Journal*, Vol.12, No.3, 2019, pp.245-271.

据《国际货币基金组织协定》第八条的内容,中国应逐步取消对国际贸易造成潜在阻碍的资本流动限制,但自由化进程却是缓慢的和有选择性的。具体而言,中国放宽了对经常账户、非居民资本流入和流出的限制,并鼓励外国直接投资,但却严格控制资本流动、股权和衍生工具投资以及汇率波动。^① 中国选择了具有战略性和灵活性的资本账户监管方式。为提高政策制定和执行效率,中国设立了国家外汇管理局这一机构来开展控制风险、限制短期债务借贷等业务。^② 当政府担心资本外逃时,就控制资本流出、欢迎资本流入;当经济存在过热风险时,就控制资本流入、放宽资本流出。

与国际规范的不一致也使中国遭受了巨大国际压力。^③ 尽管面临某些指责,中国仍然坚持从自身国情和国家利益出发,为自己的政策进行合理辩护。中国把资本流动管理作为发展战略的重要组成部分,通过实现一些无法通过其他方式达成的目标,如保留外汇储备、将有限的资本积累引导到最理想的产业发展上,使经济发展免受国际金融危机的传染。正如周小川所认为的:“作为转轨中的新兴市场国家,我们很难实现 100%的自由兑换,而且这也不是我们所希望达到的目标”。因此,要“区分哪些项目可以自由兑换,哪些项目只能适度放开,哪些项目要予以严格管制。这样,既清理了可兑换的内容,又可以相应地采取针对性措施,有效防止出现大的漏洞。”^④ 考虑到尚未完成的银行业改革与利率自由化,如果资本账户自由化引发大规模资本外流,这将会使中国无法抵御国际投机者的攻击,从而使风险增大。^⑤

在与国际认知社群对话的过程中,中国学者基于自身的工作研究经验,务实地思考了资本管理规范在中国的适用性。如林毅夫认为,快速的资本账户自由化将使中国暴露于国际金融风险之中,也会失去稳定的宏观经济环境。^⑥ 结合其任职世界银行副行长时对发展中国家长期观察的工作经验,林毅夫的经济观点更加强调发展的转型与可持续性。余永定也认为资本账户控制是发展中国家的最后一道经济屏障,^⑦ 发展中国家应该对资本流动保持一定程度的限制,特别是短期资本流动。

① 张明:《穿越周期:人民币汇率改革与人民币国际化》,东方出版社 2020 年版;张明:《失衡与出路:全球国际收支失衡与国际货币体系改革》,中国社会科学出版社 2018 年版。

② Yanliang Miao and Tuo Deng, “China’s Capital Account Liberalization: A Ruby Jubilee and Beyond,” *China Economic Journal*, Vol.12, No.3, 2019, pp.245–271.

③ Jue Wang, “China-IMF Collaboration: Toward the Leadership in Global Monetary Governance,” *Chinese Political Science Review*, Vol.3, No.1, 2018, pp.62–80.

④ 周小川:《人民币资本项目可兑换的前景和路径》,载《金融研究》,2012 年第 1 期,第 1—19 页。

⑤ 张斌:《增进中国资本管制的有效性研究——从宏观经济稳定视角出发》,载《管理世界》,2002 年第 11 期,第 6—10 页。

⑥ 林毅夫:《我为什么不支持资本账户开放》,载《21 世纪经济报道》,2013 年 8 月 5 日。

⑦ 余永定:《最后的屏障:资本项目自由化和人民币国际化之辩》,东方出版社 2015 年版,“序言”,第 1—9 页。

实践的极佳效果帮助中国成功赢得了自主争论。在评估中国资本账户监管的历史作用时,社会各界的一个基本共识是资本管制为中国抵御亚洲金融危机、2008年国际金融危机等一系列外部冲击筑起了“防火墙”,为改革和调整争取了时间。^①严格的监管政策有助于创造相对稳定的金融市场,这对中国过去30年的有序发展至关重要。对外债积累的控制防范了国内企业发生债务危机的风险,对资本流入的控制阻止了股票市场的资产价格和投机泡沫,对资本外流的控制保护了中国免受毁灭性的资本外流浪潮的冲击。^②中国内地人民币市场与离岸人民币市场上存在显著的息差与汇差意味着跨境套利者面临较大的交易成本,这既显现了资本账户管制对宏观经济稳定的帮助,也是中国“非正统”实践确切有效的明证。^③

(三) 争论递进与规范转变

国际专家正是通过观察经验证据更新了自我认知,从而推动了争论内容的递进。自20世纪90年代末至今,限制资本流动的政策工具从被敌视转变为被认可,主流政策范式从资本账户自由化转变为资本账户管理,其背后的经济学思想则从新古典主义转变为带有凯恩斯色彩的发展主义经济学。世界各国不仅在行为上拥有更大的自由度,同时在论述上也对管理资本流动赋予了正当性,这使国际规范转变得以实现。

起初,亚洲金融危机的爆发并没有直接推动争论递进。这印证了“关键节点”的出现只会打开理念的市场,但并不意味着国际规范必然出现退化。IMF仍将危机爆发归因于政策和制度失灵,并将市场的反应视为加强纪律的正向行为,认为危机的导火索在于泰国宏观经济失衡且积重难返,包括实际汇率大幅升值、出口增长明显放缓、经常账户赤字和不断上升的外债等内生问题给泰国经济带来隐患、私营部门大量无对冲借款、房地产市场膨胀以及银行系统的薄弱。^④IMF有研究人员认为,危机的蔓延恰好表明市场在促使其他国家审查自身问题,他们还建议受危机影响的国家进一步放开政府管制和扩大开放,同时以控制政府消费为前提接受IMF的资金援助。^⑤由此

① 管涛:《资本项目可兑换进程中的挑战及应对》,载《中国外汇》,2012年第9期,第26—29页。

② Eswar Prasad, et al., “Putting the Cart Before the Horse? Capital Account Liberalization and Exchange Rate Flexibility in China,” IMF Policy Discussion Paper, PDP/05/1, Washington, D.C., January 2005; Eswar S. Prasad and Raghuram G. Rajan, “A Pragmatic Approach to Capital Account Liberalization,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol.22, No.3, 2008, pp.149-172.

③ 张明等:《中国金融开放的维度、次序与风险防范》,载《新金融》,2021年第4期,第4—10页。

④ Michael Mussa, et al., “Capital Account Liberalization: Theoretical and Practical Aspects,” IMF Occasional Paper, No.1998/016, Washington, D.C., September 1998.

⑤ Kim Kihwan, “The 1997-1998 Korean Financial Crisis: Causes, Policy Response, and Lessons,” Paper Prepared for the IMF Seminar on Crisis Prevention in Emerging Markets, Singapore, July 10-11, 2006.

可看出国际规范一旦形成将具有黏性,并将长期影响认知社群的价值判断与政策倡导。

然而,面对客观上新兴国家的成功实践,国际专家也开始反思既有理念。通常认为,如果马来西亚遵从主流规范,那么就无法缓解资金外逃,更无法为经济复苏提供喘息空间。对于IMF和西方学界的经济学研究人员来说,马来西亚的经验打破了一种普遍的信念,即对资金外流的控制无法起到作用。^①正如保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)所观察到的,“马来西亚至少证明了一点,即在危机中控制资本是可行的。虽然大多数国际货币基金组织工作人员在原则上仍然反对限制资金流出,但已经对该行为更加同情,甚至已转变为支持”。^②IMF独立评估办公室的报告认为,“马来西亚在亚洲金融危机中的经验是一个重要证据,体现了对资本流出的管制是有效的,从而使部分员工越发认同这一行为能够为政府政策提供喘息空间”。^③

成功的自主争论推动了向工具争论的递进。亚洲金融危机之后,学习进入长期持续观察的阶段。随着技术专家对经验证据的学习,首先出现的理念变革是对政策工具的普遍接受。国际货币基金组织与世界银行的工作人员重新审视了对市场行为的基本假设与评估标准,一种更符合传统凯恩斯主义的解释开始在其内部出现。曾任世界银行首席经济学家的约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)表示,国内政策的失败只能部分解释危机爆发,金融市场的羊群效应也促使其采取非理性行为,因而不能提倡不受限制的自由资本流动。^④1999年,IMF内部也对资本流动限制更加宽容,认为在关键时刻限制资本自由流动可以为国家赢得“喘息空间”。^⑤2004年,IMF研究人员的态度开始软化,表示对资本流动的控制是否有效是一个充满争议的话题,需要更多的讨论验证。^⑥IMF在2005年的一篇政策评估报告中称,基于1997—1998年的实证观察,资本流动限制的政策工具可以作为临时的次优考虑。^⑦在2010年的IMF员工

① Ralf J. Leiteritz, “Explaining Organizational Outcomes: The International Monetary Fund and Capital Account Liberalization,” pp.1-26.

② Paul Krugman, “Capital Control Freaks: How Malaysia Got Away with Economic Heresy,” *Slate*, September 27, 1999.

③ “The IMF’s Approach to Capital Account Liberalization: Evaluation Report,” <https://www.imf.org/external/np/ieo/2005/cal/eng/index.htm>, 访问日期:2023年2月21日。

④ Joseph E. Stiglitz, “Capital Market Liberalization and Exchange Rate Regimes: Risk Without Reward,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol.579, No.1, 2002, pp.219-248.

⑤ Jeffrey M. Chwieroth, *Capital Ideas*, 2009.

⑥ Torsten M Sloek, et al., “Capital Account Liberalization and Economic Performance: Survey and Synthesis,” IMF Working Paper, No.2002/120, Washington, D.C., July 2002.

⑦ “The IMF’s Approach to Capital Account Liberalization,” Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund (IEO), Washington, D.C., August 9, 2005.

立场备忘录中,研究人员基于过去15年的实证数据进一步表明资本账户控制“相当有效(fairly effective)”,同时发现使用了资本账户控制的国家在历次金融危机中往往受损最小。^①

是否应该长期维持资本账户管制这一判断在经济学理论上也得到了更新。同样是基于微观经济学的模型推理,新凯恩斯主义认为市场的有效性存在长期与短期之分。国际资本市场运作长期存在信息不对称,哪怕是在市场处于均衡状态且没有价格黏性的条件下也会阻碍信贷的有效配置。^②因此,除国家基本面因素外,国际资本市场的内在矛盾也是造成金融市场周期性不稳定的原因。有学者结合新兴市场国家的成功与失败案例,进一步讨论了不受控制的资本流动是如何导致金融不稳定情况发生从而威胁其发展前景的。^③为降低这些风险,有学者主张建立一个永久性的跨境金融反周期监管体系,特别是对短期投资的资金应设立永久性而非临时性的管制措施。

随着经验证据的反复验证和学习的进一步深入,新兴国家的“非正统”行为越来越获得国际认同。中国长期以来支持维持资本账户管制,已被作为重要的学习素材。余永定认为,资本账户自由化不是一种历史趋势,没有任何站得住脚的经济理论能够证明资本账户自由化的必要性和必然性。主张资本账户自由化与其说是基于科学论证和历史经验,不如说是基于某种意识形态的信念。^④IMF的研究人员发现,尽管从长期来看资本账户控制的效果会下降,但其确实保护了中国免受外部冲击的影响。^⑤发展经济学家将中国的发展奇迹归因于三个因素:大量的外国直接投资进入重要行业、没有外部危机或经济波动以及稳定的城市化进程。^⑥这体现了学界对中国资本管制政策成效的普遍认可。

2007年美国次贷危机爆发后,经验累积与关键节点相结合的共同作用使既有规范的正统性受到进一步削弱,进入目标争论阶段。虽然金融危机在资本主义的中

^① Jonathan D. Ostry, et al., “Capital Inflows: The Role of Controls,” IMF Staff Position Note, No.2010/004, Washington, D.C., February, 2010.

^② Joseph E. Stiglitz and Andrew Weiss, “Asymmetric Information in Credit Markets and Its Implications for Macro-economics,” *Oxford Economic Papers*, Vol.44, No.4, 1992, pp.694-724.

^③ Olivier Jeanne, Arvind Subramanian and John Williamson, *Who Needs to Open the Capital Account*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2012.

^④ 余永定:《最后的屏障:资本项目自由化和人民币国际化之辩》,“序言”,第1—9页。

^⑤ Eswar Prasad, et al., “Putting the Cart Before the Horse? Capital Account Liberalization and Exchange Rate Flexibility in China,” IMF Policy Discussion Paper, PDP/05/1, Washington, D.C., January 2005.

^⑥ Wanda Tseng and David Cowen, *India's and China's Recent Experience with Reform and Growth*, London: Springer, 2005.

心爆发、大幅削减了旧理念的吸引力,但危机之后是思想领域的风暴时期,此时多种理念萌生,美国也会寻求提供替代性理念以再解释并更新那些受到质疑的主流理念。^① 在法国人奥利维耶·布兰夏尔(Olivier Blanchard)被任命为IMF首席经济学家兼研究部主管后,IMF在内部发起了理念革新。为进一步了解新兴国家所面临的实际挑战与应对策略,IMF组织了一系列与新兴国家官员洽谈的高级别会议,如2011年3月在印度尼西亚、2011年5月在巴西的会议。^② 通过与新兴国家官员的对接,IMF各大区负责人也进一步总结了各国对资本流动采取限制措施的实际效果。^③ 为推动理念的革新,布兰夏尔直接表示:“传统经济学理论的正统性已经受到质疑,金融监管不应保持中性,而是应该采取宏观审慎的态度去管理金融系统中存在的风险”。^④ 这体现出争论已进入目标阶段,是对主流规范正统性的再思考。IMF研究部的报告直接表示,“在许多情况下,资本管制都可以作为政策工具的一个合法组成部分”。^⑤

因此,随着国际专家对资本流动的价值判断进行修正,规范的转变已然发生。由于“资本管制”概念曾遭受污名化,故IMF推荐使用“资本流动管理方式”的名称来进行推广。^⑥ 此后,国际焦点已从争论其正统性下沉到怎样设计政策才可以更好地应对资本流动的溢出效应。^⑦ 这体现了在新规范成为不言自明的“应然”方向之后,工作内容聚焦于如何优化管制的方法,而无须再去争辩为何需要进行管制。2013年,IMF在2013年《世界经济展望》的第四章发表题为《资本流动管理的“阴”与“阳”》的报告,这是该组织首次运用中国道家思想去阐述资本管制。^⑧ 该报告的第四章强调在干预资本流动之“阳”与逆周期调节资本流动之“阴”时应该相互结

① Eric Helleiner, “A Bretton Woods Moment? The 2007–2008 Crisis and the Future of Global Finance,” *International Affairs*, Vol.86, No.3, 2010, pp.619–636.

② “The Fund’s Role Regarding Cross-Border Capital Flows,” <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/The-Fund-s-Role-Regarding-Cross-Border-Capital-Flows-PP4516>, 访问时间:2023年2月21日。

③ Mahmood Pradhan, et al., “Policy Responses to Capital Flows in Emerging Markets,” IMF Staff Discussion Note, SDN/11/10, Washington, D.C., April 2011.

④ Olivier Blanchard, “Rewriting the Macroeconomists’ Playbook in the Wake of the Crisis,” <http://blog-imfdirect.imf.org/2011/03/04/2662/>, 访问时间:2023年3月9日。

⑤ Jonathan D. Ostry, et al., “Capital Inflows: The Role of Controls,” IMF Staff Position Note, SPN/10/04, Washington, D.C., February 2010.

⑥ “The Fund’s Mandate-The Legal Framework,” IMF Policy Discussion Paper, January 22, 2010.

⑦ Jonathan D. Ostry, et al., “Managing Capital Inflows: What Tools to Use?” IMF Staff Discussion Note, SDN/11/06, Washington, D.C., April 2011.

⑧ Jaromir Benes, et al., “The Yin and Yang of Capital Flow Management: Balancing Capital Inflows with Capital Outflows,” *World Economic Outlook: Transition and Tensions*, Washington, D.C., 2015, pp.113–132.

合。除在危机时使用资本流动管理与外汇干预等手段外,在非危机时期也应该主动调节和引导私人资本的流动,提前化解风险。2015年,IMF的研究人员甚至直接指出,有充分证据证明资本账户自由化会显著持续地增加国家内部的不平等。^① 2018年,IMF发布报告明确资本流动会带来风险,强调在特定情景下资本流动管理有助于维护宏观经济的稳定。^②

金融危机作为关键节点虽然对推动规范转变起到了重要作用,但新兴国家的成功实践才是推动学习机制不断深入的关键因素。换言之,只有在“供给端”上提供有吸引力的新理念,才可实现知识积累与关键节点的结合,从而推动各界对如何行动才具有正当性价值进行思考。因此金融危机更像是推动规范转变的加速器,而非决定因素。^③ 由于新兴国家的成功实践,技术专家对待资本流动的态度在亚洲金融危机后已经悄然发生改变。哪怕没有国际金融危机,IMF的政策偏好也会沿着同样的路径继续演变,只不过这个过程会更缓慢、更具争议性。

基于对时间线的追踪,表2总结了20世纪90年代以来IMF报告中反映出的对资本流动管理的立场变化。此外,人民币于2015年加入特别提款权(SDR)也从侧面反映了目标争论的成功。成为SDR一篮子货币的要求之一是货币可“自由兑换(freely convertible)”,而人民币曾因存在资本管制被拒绝吸纳。^④ 尽管中国在2015年加大了金融开放的力度,但中国人民银行也强调不会放弃对短期资本流动的限制。^⑤ 尽管如此,IMF还是在2015年认定人民币可以自由兑换,并随之吸纳人民币加入SDR。这一事件也反映出规范转变带来了政策倡导的变化,使IMF对于什么是资本账户可“自由兑换”的定义也发生了质的改变。

① Davide Furceri and Prakash Loungani, “Capital Account Liberalization and Inequality,” IMF Working Paper Series, WP/15/243, Research Department, Washington, D.C., November 2015.

② “The IMF’s Institutional View on Capital Flows in Practice,” https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/G20-Documents/Argentina/2010-07-21-Buenos-Aires-Institutional-View-IMF.pdf?_blob=publicationFile&v=3, 访问日期:2023年2月21日。

③ Jeffrey M. Chwieroth, “Controlling Capital: The International Monetary Fund and Transformative Incremental Change from Within International Organisations,” *New Political Economy*, Vol.19. No.3, 2014, pp.445-469.

④ Christopher A. McNally and Julian Gruin, “A Novel Pathway to Power? Contestation and Adaptation in China’s Internationalization of the RMB,” *Review of International Political Economy*, Vol.24, No.4, 2017, pp.599-628.

⑤ 中国人民银行调查统计司课题组:《我国加快资本账户开放的条件基本成熟》,载《中国金融》,2012年第5期,第14—17页。

表 2 IMF 就资本账户管理的理念变化

时间	变化层次	具体论述
1994 年	无	发展中国家实施的资本管制未能有效隔绝外部冲击 ^①
1997 年	无	开放资本账户具有积极意义,通常情况下自由化能够帮助发展中国家建立更深入、竞争性、多元的金融市场 ^②
1998 年	态度软化	考虑到发展中国家的不成熟条件,有选择性的自由化可能更加适合 ^③
2004 年	态度软化	就发展中国家是否易于实施资本账户自由化,目前仍缺乏共识,有待未来进一步研究 ^④
2005 年	政策工具	资本管制可以起到一定程度的保护作用,不仅防止资本流动带来的不稳定,同时给制度建设争取时间; ^⑤ 资本管制可以作为短期内的一种次优选项 ^⑥
2010 年	政策工具	对资本流入实施的管制相当有效,且实施资本管制的国家往往在全球金融危机中受到的打击最轻 ^⑦
2012 年	政策目标	跨境资本流动需要“道路规则”,以确保顺畅运作和安全运营。维持国际金融的稳定依然是 IMF 的核心使命 ^⑧
2013 年	政策目标	直接干预资本流动之“阳”与逆周期调节资本流动之“阴”应该相结合。在非危机时期也应引导私人资本流动 ^⑨
2015 年	政策目标	资本账户自由化会显著、持续地增加国家内部不平等 ^⑩
2018 年	政策目标	在特定情景下资本流动管理有助于维护宏观经济的稳定 ^⑪

资料来源:笔者自制。

① R. Barry Johnston, “The Impact of Controls on Capital Movements on the Private Capital Accounts of Countries’ Balance of Payments: Empirical Estimates and Policy Implications,” IMF Working Paper Series, No. 1994/078, Washington, D.C., July 1994.

② Claudia Echeverria, Salim M. Darbar and R. B. Johnston, “Sequencing Capital Account Liberalization: Lessons from the Experiences in Chile, Indonesia, Korea, and Thailand,” IMF Working Paper Series, No.1997/157, Washington, D.C., November 1994.

③ Michael Mussa, et al., “Capital Account Liberalization: Theoretical and Practical Aspects,” IMF Occasional Paper No.1998/016, Washington, D.C., September 1998.

④ Torsten M Sloek, et al., “Capital Account Liberalization and Economic Performance: Survey and Synthesis,” IMF Working Paper Series, No.2002/120, Washington, D.C., July 2002.

⑤ Eswar Prasad, et al., “Putting the Cart before the Horse? Capital Account Liberalization and Exchange Rate Flexibility in China,” IMF Policy Discussion Paper, PDP/05/1, Washington, D.C., January 2005.

⑥ “The IMF’s Approach to Capital Account Liberalization,” <https://www.imf.org/External/NP/ieo/2005/cal/eng/report.pdf>, 访问日期:2023 年 2 月 21 日。

⑦ Jonathan D. Ostry, et al., “Capital Inflows: The Role of Controls,” IMF Staff Position Note, SPN/10/04, Washington, D.C., February 2010.

⑧ Jonathan D. Ostry, et al., “Multilateral Aspects of Managing the Capital Account,” IMF Staff Discussion Note, SDN/12/10, Washington, D.C., September 2011.

⑨ Jaromir Benes, et al., “The Yin and Yang of Capital Flow Management: Balancing Capital Inflows with Capital Outflows,” pp.113–132.

⑩ Davide Furceri and Prakash Loungani, “Capital Account Liberalization and Inequality,” IMF Working Paper Series, WP/15/243, Research Department, Washington, D.C., November 2015.

⑪ “The IMF’s Institutional View on Capital Flows in Practice,” <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Topics/world/G7-G20/G20-Documents/Argentina/2010-07-21-Buenos-Aires-Institutional-View-IMF.html>, 访问日期:2023 年 2 月 21 日。

认知社群理念的更新使“新”的国际规范获得更加广泛的传播。有研究发现,马来西亚、中国和印度的成功经验对国际社会产生了重要影响,带来了新的管理理念。^① 2008年国际金融危机之后,许多发展中国家相继实施资本流动管制以保护自身免受金融风险冲击,其操作手段对前期的成功经验亦有明显借鉴。^② 根据IMF独立评估办公室的调研,大部分新兴国家官员表示在IMF公开支持资本管制后,他们在进行政策调整、重新加强对资本流动的管制力度进一步加大。^③ 如巴西、阿根廷、厄瓜多尔和委内瑞拉等国也运用“非正统”的金融政策管理国际资本的大规模流入。针对可能造成宏观经济不稳定的衍生品套利交易,韩国、印度尼西亚、哥斯达黎加、乌拉圭、菲律宾、秘鲁和泰国等国也借鉴相关经验对外汇交易进行严格管理。

国际规范转变一旦完成也将对国际秩序产生影响。在分析世界各国参加“一带一路”国际合作高峰论坛的动机时,有研究发现非物质实力的吸引力远大于经济援助和投资等物质实力的吸引力。^④ 恰恰是源于对美国倡导的金融自由化的不满以及对中国成功控制金融风险的认可,许多国家有意离开美国所主导的金融秩序,转而关注中国正在构建的新方案。

四 讨论与小结

新兴国家如何推动国际规范转变具有重要的理论与现实意义。本文把争论内容分解为自主争论、工具争论和目标争论三个阶段,并运用学习机制分析了争论内容的递进与国际规范的转变。聚焦于资本账户自由化这一国际规范,本文探讨了中国与马来西亚如何通过成功实践使国际专家在理念上进行反思,最终推动了对资本流动管理的政策工具与目标的再思考。本文有如下三点小结:

第一,针对实证分析有两点需要澄清。其一,本文在案例上仅选取了实践成功的案例而未选择失败案例。如果国家在实践“非正统”的政策后遭遇失败,那么在向国

^① Jeffrey M. Chwieroth, *Capital Ideas*, 2009.

^② Ilene Grabel, “The Rebranding of Capital Controls in an Era of Productive Incoherence,” *Review of International Political Economy*, Vol.22, No.1, 2015, pp.7-43; Kevin P. Gallagher, *Ruling Capital: Emerging Markets and the Reregulation of Cross-Border Finance*, New York: Cornell University Press, 2014.

^③ Sanjay Dhar, “IMF Macroeconomic Policy Advice in the Financial Crisis Aftermath,” Background Paper, BP/14/07, Independent Evaluation Office of the International Financial Fund(IEO), Washington, D.C., October 2014.

^④ Lawrence J. Broz, Zhiwen Zhang and Gaoyang Wang, “Explaining Foreign Support for China’s Global Economic Leadership,” *International Organization*, Vol.74, No.3, 2020, pp.417-452.

际规范发起挑战之前就会在国内面临指责,从而主动放弃其“非正统”行为、重新接受国际规范的倡导。这也意味着争论并非一定带来挑战,若缺少经验证据的支撑,失败的自主争论反而会巩固既有规范。案例选择之所以未包含失败情况,主要是考虑到在初次论证原创性理论时应选择包含最多信息、最能反映理论事实的典型案列来阐释其逻辑与作用机制,^①这可更好地聚焦于规范转变的路径。

其二,本文仅关注成功实践易被模仿的领域,而未讨论不易被模仿的领域。并非所有成功实践都能成为公开争论的论据,从而引向政策工具与目标的改变。如果某一领域的政治敏感度高且实施政策条件苛刻,那么成功的实践也无法在国际层面造成广泛影响,^②但对于同属经济领域的其他规范和理念,本文的理论也应当具有解释力。比如在发展融资领域,已经有学者注意到中国的产业融资模式对非洲国家产生了吸引力,它们更愿意模仿中国的模式而不仅是接受世界银行的政策建议。^③尽管从理念传播到规范转变不会一蹴而就,但这说明通过成功实践后的示范效应,新兴国家也能逐步获得知识领导力。

第二,针对理论的适用性也需进行两点说明。其一,争论递进主要是新兴国家用来推动国际规范转变的路径。本文不认为以霸权国为首的西方国家在取得成功经验时无法被观测和学习,而是强调其并不会运用争论这种长期和渐进的路径来实现目标。在拥有了足够强的国家实力之后,更快速的办法是通过强制、模仿与说服等传统方式,即直接定义什么是“正确”并在国际层面推广其价值判断与行为倡导,^④而非通过反复呈现经验证据逐步修正国际社会的认知。如近年来兴起的现代货币理论,就是美联储在缺乏充分证据支持的情况下,试图借其影响力直接推动的一场范式革命。^⑤因此,“自下而上”的争论递进体现了新兴国家在实力不足时的一种现实选择,这也是为何既有争论研究主要围绕着南方国家展开的原因。

其二,窄域规范转变为削弱其从属的宽域规范创造了可能。资本流动规范的转

^① Jack S. Levy, “Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol.25, No.1, 2008, pp.1-18.

^② 张发林:《全球金融治理议程设置与中国国际话语权》,载《世界经济与政治》,2020年第6期,第106—131页。

^③ 黄振乾:《中国援助项目对当地经济发展的影响——以坦桑尼亚为个案的考察》,载《世界经济与政治》,2019年第8期,第127—153页;Bowen Yu, “Cognitive Evolution and China’s International Development Cooperation,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.14, No.4, 2021, pp.481-505.

^④ G. John Ikenberry, “Liberalism and Empire: Logics of Order in the American Unipolar Age,” pp.609-630.

^⑤ Gregory N. Mankiw, “A Skeptic’s Guide to Modern Monetary Theory,” *AEA Papers and Proceedings*, Vol.110, 2020, pp.141-144.

变削弱了新自由主义规范的影响力,甚至也对自由国际秩序产生了影响。^①究其原因,在于本文探讨的窄域规范与宽域规范皆遵从一个共同的元假设,即理性人假设与市场自发机制。因此,资本流动规范背后的经济学理论再思考也动摇了新自由主义理论的正统地位,促使近年来经济学研究中的学术热点也从新古典主义向行为经济学转变,更加关注人的非理性、情绪和认知,并以此去探究对市场的管理。^②然而,在除经济以外的人权、安全和气候变化等领域,本文难以断言窄域规范转变一定能对其从属的宽域规范造成削弱。由于不同规范丛之间存在显著差异,在逻辑一致性和链接严密性上都有所不同,因而难以一概而论。^③这超出了本文研究问题的讨论范畴,但可作为下一步的研究重点进行挖掘。

第三,本文主要有两点研究启示。随着全球治理改革进入深水区,大国竞争日趋激烈,推动国际规范转变可能逐步成为中国外交战略的重点。结合本文研究发现,有两点政策建议可供参考。其一,在理念重塑的过程中占据优势离不开成功的实践。虽然使新兴国家的行为逻辑与主流国际规范相悖且暂时还无法被外界充分理解的情况是常态,但只要基于有目共睹的成功实践,新兴国家就有机会在后续被作为学习素材,引导观测者进行理念的自我革新。

其二,争论应始于窄域规范,而非直接进入宏观层面去探讨体制之争或模式之争。学习机制始于浅层的技术经验,之后再往深层的行动目标发展。能够对国际社会产生吸引力的新理念往往来自务实的经验,而非基于某种意识形态的信念。对窄域规范进行修正不仅更具操作性,同时也能帮助新兴国家逐步建立起知识领导力。相反,如果从宏观层面着手进行辩论(如冷战时期的共产主义与资本主义之争),那么不仅难以在短期内向国际社会充分验证其理念的正确性,同时也容易掉入霸权国设置的意识形态陷阱而陷入被动。

(截稿:2022年9月 责任编辑:赵远良)

① J. Lawrence Broz, Zhiwen Zhang and Gaoyang Wang, "Explaining Foreign Support for China's Global Economic Leadership," pp.417-452.

② George A. Akerlof and Robert J. Shiller, *Animal Spirits: How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism*, Princeton: Princeton University Press, 2010.

③ Jeffrey S. Lantis and Carmen Wunderlich, "Resiliency Dynamics of Norm Clusters: Norm Contestation and International Cooperation," pp.570-593.

wards China, foreign policy analysis

【Author】Yue Shengsong, Associate Research Fellow at the National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences.

From Autonomy Contestation to Objective Contestation: Emerging Markets and the Change of International Norm

Huang Yutao (62)

【Abstract】The concept of norm is a crucial element in international politics. Emerging countries can promote international normative change through autonomy, instrument, and objective contestations, facilitated by the progression of the contestation context. Autonomy contestation aims to justify countries' "unorthodox" behaviors, instrument contestation re-evaluates the solution method of a specific problem, while objective contestation reshapes the widely-accepted "logic of appropriateness". This process is underpinned by a learning mechanism, which entails the evolution of established knowledge by the international epistemic community through the observation and re-interpretation of new empirical evidence. Shedding light on capital account management, the empirical analysis shows that Malaysia and China have successfully practiced "unorthodox" policies in contrast to the then "orthodox" capital management norm, which provided learning materials for international economics experts and then contributed to the normative change in managing capital mobility. The findings indicate that contestation does not naturally lead to international normative change. Instead, only the progression of the contestation context can have substantial impacts. Next, the limitation of national powers does not impede the promotion of new ideas. Even though emerging markets are hard to utilize the traditional methods of coercion, persuasion, or imitation, they can take advantage of a "bottom-up" strategy to promote their ideas globally. Nevertheless, without the accumulation of empirical evidence underpinned by successful practices, even obtaining the "window of opportunity" triggered by exogenous crises cannot help emerging markets promote international normative change.

【Key Words】international norm, normative contestation, emerging markets, capital ac-

count management

【Author】Huang Yutao, Assistant Research Fellow of the Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences.

Forum Shifting and the Transformation of International Rules: Drivers and Constraints

Yu Bowen (96)

【Abstract】When developed countries fail to achieve their rule reform goals in multilateral negotiations, they may resort to a forum-shifting strategy, which involves shifting their rule promotion activities to bilateral or minilateral platforms where they have power advantages. The forum-shifting strategy allows developed countries to better motivate and persuade a smaller number of target countries to accept new rules, and then to promote the gradual increase of supporters and promoters of new rules, ultimately achieving the strategic goal of changing traditional multilateral rules. However, the long-term effects of a forum-shifting strategy are uncertain. Mere material motivation and discursive persuasion cannot achieve stable socialization effects. What matters is the governance performance of new rules after their initial implementation. New rules with a positive performance may continue to spread, weakening developing countries' commitment to traditional rules, and resisting rule-balancing activities. In contrast, new rules with negative performance will stimulate the reflexivity of developing countries and are more likely to be hit by rule-balancing activities. A comparative analysis of the different development trajectories of so-called “high standard” intellectual property rights(IPR) rules and carbon pricing rules, both promoted by developed countries, supports this argument. In the case of “high standard” IPR rules, although the United States and the European Union(EU) successfully promoted the initial diffusion of new rules through free trade negotiations, as the negative performance of such rules became increasingly apparent, developing countries took measures such as resistance and balancing to maintain the norm of “differential treatment of Southern countries” in the IPR rule system. In the latter case of carbon pricing rules, although the EU's attempts to