

# 美国政府经济危机转嫁行为评析\*

宋国友

**[内容提要]**从结果而非意图来衡量,美国在此次金融危机期间存在着危机转嫁行为,通过损害其他国家的利益维护了自身的利益,并对全球经济、世界政治以及大国间的竞争态势产生了一定影响。本文分析了美国政府的转嫁行为,包括其转嫁方式、特定条件、经济政策以及外交策略等,认为美国的危机转嫁与其经济实力高度关联,是一种融合了经济和政治的综合战略行为,既利用了市场经济机制本身的内在传导规律,同时也运用了多边协调和双边协调等外交手段。

**[关键词]**金融危机 危机转嫁 国际协调 美国政府

**[作者简介]**宋国友,复旦大学美国研究中心副教授,主要从事中美经贸关系、美国对外经济政策和国际政治经济学研究。

始于 2007 年的金融危机是中国深度融入世界经济体系后所遭遇的第一场全球性经济危机,它使我们有可能审视以前没有切身经历过的美国危机转嫁行为。客观评判美国是否进行危机转嫁,需要从意图和结果两个方面加以衡量。尽管美国政府一再强调,其过去、现在以及将来为应对金融危机以及布局后金融危机时代所采取的某些经济政策,没有危机转嫁的意图,但是这些具体政策的逻辑和现实后果,以及为了达到这些后果所采取的相应外交策略,客观上却产生了有利于美国自身并严重损害他国利益的结果。所以,从结果而非意图来衡量,美国确实存在着危机转嫁行为。本文反对基于“阴谋论”的无根据臆断猜测,也不赞同给任何类似分析都贴上“阴谋论”的武断标签。

## 一、危机转嫁方式

在全球化的相互依存时代,源于美国的金融危机,即便没有美国的危机转嫁行为,也会因美国在全球经济中的重要地位而对世界经济产生负面影响,这一点毋庸置疑。但问题在于,除遭受金融危机打击外,其他国家事实上还承担了危机以来美国政府各种直接或间接的危机转嫁行为所产生的额外困难

和风险,并因此面临着可能要比美国更为艰险的国内经济局势和国际环境。换言之,假如没有美国的危机转嫁行为,其他国家能够相对较少地遭受危机的冲击,而美国自身则将相应承受更多的损害。

但是,美国的危机转嫁行为部分改变了此次危机的自然结果,使得美国和其他国家因此人为地面临着不同后果。伴随着危机转嫁,美不但可以迫使其他国家分担治理危机的经济成本,从而减小美自身财政压力,有利于美经济的恢复和国内经济政策调整,而且可以借助危机转嫁给其他国家,制造经济及政治方面的诸多麻烦,从而降低这些国家在危机之后与美竞争的相对优势。与美国受益形成鲜明对比的是,作为转嫁行为被动接受者的其他国家是受损一方。一方面,美国的危机转嫁带来了新的不确定性因素,干扰和打断了这些国家按照自身情况来应对危机的政策步伐,导致这些国家有可能蒙受比美国更大的损失;另一方面,无论是承担美国危机转嫁的外溢成本,还是为了解决因美国危机转嫁而产生的严重问题,这些国家都不得不无谓消耗可观

\* 本文得到教育部人文社科项目(09YJCGW003)、上海市教委科研创新重点项目(10ZS12)以及上海市晨光项目(2007CG11)等资助,在此一并致谢。

的经济政治资源和国家实力。

具体而言,按照危机发展的进程,美国转嫁危机大致有如下三种方式。第一,危机责任转嫁。这也是中国学者感受最深的一种。即使此次危机原因被普遍认为是美国自身经济政策失当,主要是内生性危机,美国政府也是尽可能推卸本应承担的国家责任,夸大外部因素对危机的作用,通过各种理由和解释,硬把危机原因部分甚至主要归结于其他国家,使后者成为美国的替罪羊。美国前任财政部长保尔森在危机发生后不久曾专门撰文,认为中国的高贸易顺差是本次金融危机爆发的根源。美国财政部长盖特纳也曾多次指责中国“操纵”人民币汇率,导致世界经济不平衡以及危机的发生。由于经济全球化所带来的国家间经济关系的密切,加之美国经济学界在全球经济研究中的领先地位以及美国媒体对全球话语体系的主导作用,美国政府转嫁危机责任的理由表面看似具有某些合理性。美国之所以在危机起始阶段就进行责任转嫁,主要基于三点考虑。一是竭力维护美国软实力,特别是美发展模式的吸引力。基于资本主义的经济繁荣和以市场自由主义为核心的“华盛顿共识”构成美国软实力的重要组成部分,美国很清楚假如承认因该经济发展模式存在重大弊端而引发严重危机,将降低美对其他国家的吸引力。<sup>①</sup>二是维护美国的道德“制高点”和合法性。美国如果承认美是引发全球性金融危机的始作俑者,将会面临世界范围的严厉指责,成为众矢之的,有损其国际道德地位。三是维护本国宏观经济政策制定的主动性。危机责任的认定事关后续国家经济政策调整和国际政策协调,责任越多,通常意味着被动接受的政策调整越多。通过转嫁责任,模糊矛盾焦点,美国可以较少受国际制约。

第二,危机成本转嫁。危机发生之后,美国政府必须付出相应的巨大应对成本以使本国经济走出危机,尽早实现复苏。不可否认,美国为应对危机也付出了较大成本,比如危机期间布什和奥巴马先后制定的经济刺激方案导致了联邦政府预算赤字大幅增加。但与此同时,美国更采取了明显带有成本转嫁色彩的“量化宽松”货币政策为本国政府的危机应对提供资金支持。美联储2009年3月第一次宣布

“量化宽松”政策,决定在其后的6个月内购入最高达3000亿美元的长期国债。2010年11月美联储决定实施第二轮“量化宽松”政策,在2011年6月底以前购买6000亿美元的长期国债。该政策事实上把美国政府应对危机的资金成本转移了出去,让其他国家分摊,增加了其他国家在经济、政治和外交领域的各种显性、隐性负担。

对美国而言,危机成本转嫁可以获得两方面收益。一方面是维护国内政治稳定,降低内部损耗。美国应对危机的财政成本如果通过加税方式获得,会减少本国民众的经济福利,引发政治反弹。但以“量化宽松”方式或者向国外融资方式获得资金,没有增加本国民众的实际税收负担,不仅有助于经济恢复,而且能够避免出现激烈的内部政治斗争,保证美国政局的相对稳定。另一方面是成本转嫁减轻了美国经济负担,确保了后危机时代美国的国际竞争力。美国如果自行承担所有应对危机的成本,将会背上异常沉重的债务和其他经济负担,从而损害自身经济竞争力。但通过国内成本国际化方式,美国既有效减少了自身成本,又大量消耗了其他国家的资源,从而有助于美国保持经济竞争力。

第三,危机后果转嫁。危机的出现必然会在很大程度上改变包括美国在内的世界主要国家未来一定时期内的运行轨迹,深刻影响其国家发展以及国际地位:有些国家的地位会因为危机而相对上升,有些则会相对下降。<sup>②</sup>从美国角度看,一个无法回避的问题是美自身是否会因为金融危机而衰落?对此国内外学界已有较多争论,并且大致存在着针锋相对的两种观点。一种观点认为,美国尽管遭遇金融危机冲击,仍然为世界第一,其他国家无法与之匹敌;另一种观点指出,金融危机暴露了美国发展中的

<sup>①</sup> 关于金融危机对“华盛顿共识”的负面影响,可参见 Nancy Birdsall and Francis Fukuyama “The Post-Washington Consensus Development after the Crisis”, *Foreign Affairs*, March/April 2011, pp. 45-53.

<sup>②</sup> 关于本次国际金融危机对国际秩序与国际格局的充分讨论,可参见专题研讨:“当前国际金融危机与国际体系转型”,《现代国际关系》,2009年,第4期,第1-42页;王石山、祖强:“中国国际政治学界对国际金融危机的反应”,《现代国际关系》,2010年,第5期,第52-58页。

本质障碍,其衰落不可避免。<sup>①</sup>不管何种观点更为合理或者更为准确,美国都希望把危机对自身的负面影响降至最低,甚至“转危为机”,把危机的消极后果转嫁给现实和潜在的竞争对手,抑制它们对美国的挑战能力,从而继续保持甚至提升本国的全球霸主地位。转嫁的危机后果可能是即时性的,即发生在金融危机期间,立刻对其他国家产生影响;也可能是潜在性的,即会在危机结束后很长时间持续存在,其影响也需要较长时间才得以清晰显现。

## 二、危机转嫁的特定条件

美国之所以能够进行危机转嫁,主要原因在于其至少有着三方面有助于其转嫁危机的特定条件。

第一,美国在当前国际金融体系中的结构性制度权力。二战后的国际金融体系,无论是布雷顿森林体系或者是后布雷顿森林体系,尽管有过发展变迁,但就本质而言,迄今为止,美国在其中的结构性制度权力没有动摇。美国作为当前国际金融体系的创始者和主要维护者,可以依靠本国与该体系出现之始就形成的深度互嵌,以及体系范围内各重要组成机构和制度彼此之间的网络状联系,影响从发展援助到国家货币政策监督,从资本充足率标准制定到汇率政策评估,从金融组织人事任命到研究专家输送等重要国际金融议题。<sup>②</sup>这种结构性权力还集中体现在美国在世界银行和国际货币基金组织的关键性份额占比上。这也是为何美国目前尽管推动国际金融体系改革,且不反对扩大发展中国家和新兴经济体在IMF和WTO等主要国际金融组织的代表权,但始终坚持牢牢控制超过15%以上的份额,以免损害美国在其中的实质性否决权。由于有了这种结构性权力的存在以及美国对其加以利用,美国可以一方面逃避体系对自身的约束和监督,另一方面通过该体系把自身利益诉求强加于体系内其他成员。

第二,美国经济的若干关键要素在国际经济体系中的主导性地位。在现阶段,美国不但控制着国际金融体系,而且掌握着国际经济体系中其他若干关键要素。在构成国际经济体系基础的国际贸易、货币发行和资产投资三个方面,美国的控制力尤为

明显。从国际贸易来看,美国迄今仍是世界上最大的商品进口国和经常项目逆差国,不少国家经济发展的重要动力是建立在美国消费基础上的对美商品出口。借助这种被“依赖”地位,美国可以用限制或是放松他国产品进入本国市场为杠杆,迫使其他国家接受不公平的转嫁行为。从货币地位来看,二战以后美元在国际货币体系中事实上充当着准世界货币角色。对于深刻影响国际货币体系运转的美元发行,其他国家无法参与其中,何时发行以及发行多少等重大决策,都被美联储所垄断,他国只能被动适应。这种垄断优势在尼克松政府于1971年摆脱国际承诺、切断美元与黄金的联系之后表现得愈发明显。从资产投资来看,美国有着世界上最大的金融市场,为全球资金提供了一个较好的融资和投资平台,并使得其他国家整体上在美国金融市场有着巨量的沉淀投资。据统计,截至2009年,其他国家在美资产高达21万亿美元,比同期美国海外总资产多2.7万亿美元。<sup>③</sup>其他国家基于维护这些沉淀投资安全性的权衡,在某种程度上也要支持美国应对金融危机的政策,即便这些政策有损于其自身利益。因此,总体上由于美国对这些全球经济体系中关键性要素的控制及其利用,其他国家即使知晓美国政府在进行危机转嫁,但由于处于相对弱势地位,也只能被动接受。

第三,美国评级公司在国际评级市场的话语垄断权。此次金融危机凸显了美国穆迪和标准普尔等国际评级公司的话语权、对投资者信心的塑造以及对国际资本流动的巨大影响力。<sup>④</sup>本次全球金融危机期间,有两个地区先后受到严重冲击:2008-2009

<sup>①</sup> 关于两种观点的争论,可参见美国《华盛顿季刊》2010年第4期的两篇观点对立的文章。Joseph S. Nye, Jr. "American and Chinese Power after the Financial Crisis", *The Washington Quarterly*, Vol. 3, No. 4, 2010, pp. 143-153; Wu Xinbo "Understanding the Geopolitical Implications of the Global Financial Crisis", *The Washington Quarterly*, Vol. 3, No. 4, 2010, pp. 155-163.

<sup>②</sup> Martijn Konings "The Institutional Foundations of US Structural Power in International Finance", *Review of International Political Economy*, Vol. 15, No. 1, 2008, pp. 35-61.

<sup>③</sup> The White House, *Economic Report of the President* 2011, United States Government Printing Office, Washington, D. C., p. 313.

<sup>④</sup> 关于美国评级公司的影响力,可参见 Timothy Sinclair *The New Masters of Capital: American Bond Rating Agencies and the Politics of Creditworthiness*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2005.

年是美国,2010年之后则是欧盟。作为危机的肇始国,美国在危机之初面临严重冲击并不奇怪。值得关注的是,2010年之后,在美国评级公司连番渲染欧盟成员国主权债务危机的情形下,危机的关注焦点开始从美国移向欧盟。导致欧元主权债务危机突然爆发固然有很多原因,但美国评级公司在其中无疑起了导火索和助推器作用。在整个2010年,每当被美国评级公司公开降低信用级别的欧盟国家采取措施缓解危机时,美国评级公司就抛出新的评级结果,甚至调低其他欧盟国家的信用等级。这一连串对欧盟国家偿债能力的负面报告放大了欧盟经济的潜在风险,打压投资者对欧盟成员国乃至欧盟的信心,造成欧盟迟迟不能走出债务危机的泥沼,甚至在很大程度上使得欧盟取代美国成为金融危机的最大受害者,美国却借此获得了世界投资者的相对青睐。事实上,欧盟作为一个整体,其2009年底的总负债率为79%,要小于美国的84.3%。<sup>①</sup>与之形成鲜明对比的是,即使美国学者和媒体对于美国自身债务问题的恶化都疑虑重重,美国的评级公司仍避重就轻,罕有必要关注。非但如此,如果把美国看成和欧盟一样的“共同体”,美国某些州和地方政府的债务也十分严重,但穆迪等评级公司反而通过技术手段提高对它们的评级。<sup>②</sup>

### 三、危机转嫁的经济政策

美国实施的各项危机转嫁行为除了拥有上述特定条件外,更为重要的是还有各种宏观经济政策作支撑。这些基于市场力量的经济政策很容易通过国家间经济联系的传导,以及国际资本流动,对其他国家产生重要影响,从而帮助美国实现危机转嫁目标。由于借助了市场力量,美国事实上的危机转嫁政策更容易被掩盖。而且,即使这些政策被广泛认为是转嫁行为,美国也装做事不关己,并以市场本身的运行规律为由,回避或淡化其背后包藏的美国国家战略意图。这些看似纯粹市场运行但同时具备危机转嫁后果的经济政策主要包括货币政策、财政政策和贸易政策。

危机到来之时,为给本国市场提供足够的资金,促进投资,美联储实施了宽松的货币政策,把联邦基

金利率从5.25%降至最低时的0.11%,至今仍在0.2%以下。<sup>③</sup>由于降低利率仍无法刺激美国经济复苏,且利率已不可再低,美联储又两次决定实施购买美国财政部国债的“量化宽松”政策。美国宽松货币政策创造出来的新增美元不仅出现在美国国内,而且会流入其他国家。由于经济复苏进程有差异,在美国仍处于复苏不确定时,其他国家特别是新兴经济体经济已经企稳,甚至有过热迹象,宽松货币政策就有利于美国抑制通货紧缩,却对其他国家产生负面影响,包括造成石油、食品和矿产等大宗物品全球价格的上涨,进而引发其他国家严重的通货膨胀,增加它们制定经济政策的难度。正因为如此,美联储的宽松货币政策遭到了新兴经济体的普遍反对。<sup>④</sup>事实上,作为危机爆发以来美国极度宽松货币政策的一个后果,不少新兴经济体为减轻本国通胀压力不得不大幅提高本国利率。如巴西2010年4月以来连续提高利率,从8.75%升至12%;印度自2010年3月以来连续9次加息;中国自2010年10月以来连续4次提高利率,并从2010年起连续11次提高人民币存款准备金率。此外,一些经合组织国家也因面临通货膨胀压力而不得不提高利率。如澳大利亚2010年连续4次提高利率至4.75%,韩国自2010年7月开始连续4次提高利率至3%,欧洲央行也于2011年4月决定加息0.25%。<sup>⑤</sup>通货膨胀在损害其他国家经济健康稳定的同时,却有益于美国经济。美国财长盖特纳对此曾以中国为例说明其作用的机理。他明确提出,中国的通货膨胀率高于美国将使得人民币的实际汇率增加,有助于

① International Monetary Fund *World Economic Outlook: Recovery, Risk, and Rebalancing*, Oct 2010, p. 191

② Michael Cooper and Mary Walsh “Mounting Debts by States Stoke Fears of Crisis”, *The New York Times*, Dec 4, 2010, A1

③ 美联储网站数据: [http://www.federalreserve.gov/releases/h15/data/Monthly/H15\\_FF\\_0.txt](http://www.federalreserve.gov/releases/h15/data/Monthly/H15_FF_0.txt) (上网时间:2010年3月15日)

④ Bettina Wassener “Emerging-Market Countries Criticize Fed Decision”, *The New York Times*, November 4, 2010.

⑤ 以上数据均取自相关中央银行网站,时间截止到2011年5月12日。

增加美国商品的竞争力和出口。<sup>①</sup> 以此推广到其他面临通货膨胀的国家,美国产品在全球的竞争力将会相对大大增加。更深层的影响是,美国通过宽松货币政策向世界输出了通货膨胀,破坏了中东和北非等一些抵抗力较弱国家的国内稳定,引发了较大规模的地地区动乱。仅就经济收益而言,美国更能从这些地区的不稳定局势中获益,而其他国家将受损。<sup>②</sup>

危机期间美国的财政政策处于一种两难境地。一方面,美国政府为了应对危机制定了包括购买有毒金融资产在内的宏大经济刺激方案,这意味着政府支出的大幅扩大;另一方面,美国政府一贯奉行以刺激民众消费方式渡过危机,所以同时又实施积极的减税政策。政府开支的大量增加与税收的相对减少两者作用在一起,势必造成美国联邦政府赤字激增。在 2009 财年、2010 财年和 2011 财年,美国联邦政府预算赤字分别达到 4586 亿美元、14127 亿美元和 12925 亿美元。2012 财年美国联邦预算赤字据估计将达到 16243 亿美元。<sup>③</sup> 尽管国家债务屡创历史新高,奥巴马政府在 2010 年中期选举后仍继续选择了减税政策,这既因为美国政府面临着国内政治压力,更因为美国可以较为容易地通过成本非常低廉的国际融资来填补新增债务缺口。由于此间欧元主权信用危机被引爆,国际资金要寻求较为安全的避风港,而美国增售国债能够部分吸收这些资金。由此不难看出,美国选择了对其自身利益最优化的财政政策,实现了国内债务国家化、国家债务国际化的债务转移路径。对于新增的国家债务,美国政府认为只要其能够帮助美国走出金融危机进而实现 GDP 增长,美国就能降低债务占 GDP 的比例,避免出现对美国的信心危机,从而能够把债务泡沫继续下去。另外,等到危机过后,美国经济已经稳定,美国政府还可以像其历史上惯用的那样,或者用通货膨胀方式稀释债务<sup>④</sup>,或者通过美元贬值的方法变相减少其外债。<sup>⑤</sup> 这意味着其他国家的长期利益受损。

就经济规律而言,货币政策和财政政策的转嫁几乎是自动传导的,能够把美国根据国内情况制定的自私政策所产生的各种负面后果转嫁至世界,因

而最为美国所看重。此外,贸易政策也是美国转嫁危机必须借助的经济政策。在美国政府看来,扭转其经济项目的巨大逆差,大大增加其出口是应对危机的重要政策选项。为此,奥巴马在 2010 年 2 月的国情咨文中正式提出“5 年出口翻番”的贸易政策目标,并随后围绕这一目标采取了一系列有针对性的政策加以推进。要实现 5 年翻番的目标,意味着美国出口年均要达到 15% 的增长,这绝非易事。2000-2009 年,美国出口年均增长仅为 2%<sup>⑥</sup>,即便在克林顿提出战略性贸易政策以期促进美国出口并取得较好成效的 20 世纪 90 年代,美国出口的年均增长率也低于 7%。<sup>⑦</sup> 如果要完全或接近实现 15% 的增长目标,美国政府必须大量采取包括贸易保护政策在内的各种非常规手段,这将破坏其他国家出口的正常发展,扭曲国际贸易的自然格局,损害其他国家的利益。

需要注意的是,上述货币、财政和贸易政策不仅各有其固有的传导机制,而且还能相互产生影响。比如,美国政府实施的宽松货币政策往往会导致美元汇率下跌,此时,美国无需额外刻意操纵美元汇

① “Press Briefing by Treasury Secretary Tim Geithner, National Security Advisor Tom Donilon, and Press Secretary Robert Gibbs Previewing the Upcoming State Visit of President Hu of China”, <http://m.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/14/press-briefing-treasury-secretary-tim-geithner-national-security-advisor> (上网时间: 2011 年 3 月 18 日)

② 就经济原因而言,当前北非和中东国家的国内政治骚乱与美国的量化宽松政策有着显著联系。参见 George Melban “The Federal Reserve Is Causing Turmoil Abroad”, *Wall Street Journal*, February 23, 2011. 有研究者进一步指出,美国将从中东和北非的动乱中获益。参见 Scott Mierd “US will win from Middle East domino effect”, *Financial Times*, February 28, 2011. 具体到中国,中国对石油的依赖超过欧美,该地区动荡引发的油价上涨将会更加不利于中国国内控制通货膨胀的努力。参见 Trevor Houser “Oil-hungry China needs energy security rethink”, *Financial Times*, March 17, 2011.

③ The White House, *Economic Report of the President 2011*, United States Government Printing Office, Washington, D. C., p. 283

④ Joshua Aizenman and Nancy Perregrin Marion “Using Inflation to Erode the U. S. Public Debt”, *NBER Working Paper*, No. 15562, December 2009

⑤ Pierre-Olivier Gourinchas and Hélène Rey, “From World Banker to World Venture Capitalist: U. S. External Adjustment and the Exorbitant Privilege”, in Richard H. Clarida (eds.), *G7 Current Account Imbalances: Sustainability and Adjustment*, The University of Chicago Press, 2007, pp. 11-55

⑥ World Trade Organization, *International Trade Statistics 2010*, WTO: Geneva, 2010, p. 8

⑦ 从 1990 年到 2000 年,美国对外商品出口由 3936 亿美元升至 7811 亿美元,年均增长 6.5% 左右。参见 World Trade Organization, *International Trade Statistics 2001*, WTO: Geneva, 2001, p. 170.

率,就能以自动出现的作为宽松货币政策副产品的美元贬值促进美国的出口。所以,通过全面的战略设计,这些政策会产生出某些叠加效应和互补效应,进一步助美实现其危机转嫁目标。

#### 四、危机转嫁的外交手段

美国基于市场机理的危机转嫁政策能够真正取得预期效果的重要前提是,其他国家按照自由市场主义理念行事,不对市场机制进行任何必要的管制。也就是说,只有在一个纯粹的全球市场经济体系内,他国政府基本不干预市场,任由美国所制定的经济政策不受约束地发挥主导作用,美国的危机转嫁才更容易取得成效。事实上,如果其他国家基于本国国内经济稳定和国家利益考虑而强力抵御上述传导机制,其作用和效果将会受到严重限制。因此,美国为了确保危机转嫁机制的顺利实施,还会采取种种政治和外交策略,劝服、逼迫或者诱使其他国家接受美国的诉求。这些外交手段通常包括全球多边协调和双边协调等。

从危机转嫁的角度,多边协调的最重要目标是通过多边体系来背书美国经济转嫁政策的合法性,同时有效约束被转嫁国。为转嫁危机,美国在以G20为主要平台的全球多边协调中的策略是:以全球经济失衡为主线,极力将其打造成多边协调的关键词,并使其具有议程权威性。如此一来,其他国家的诉求便没有美国的诉求优先。在确立了解决世界经济失衡这一最重要协调目标之后,美国便可以要求相关国家围绕实现全球再平衡进行本国政策调整。在具体操作中,美国主动提出全球失衡的定义、指标以及再平衡的实现路径与衡量标准等内容,游说其他协调各方最终接受。这样的失衡和再平衡标准,明显带有把全球再平衡的中间基准线偏向有利于美国一方的意图。按照这样的标准,美国在全球朝向经济再平衡的调整过程中并不需要履行应尽的对等义务来进行国内经济政策调整,而被美国认定的全球失衡另一方国家却承担了经济结构调整的国内和国际成本。<sup>①</sup>在这个意义上,全球再平衡的实质是全球帮助美国经济实现其内部平衡。最后,美国以全球失衡的指标划线,精心选择最主要的施压

目标国并形成相应的显在或隐性外交施压联盟。例如,美国在贸易失衡这一指标上锁定对其影响最大的中国和德国为施压对象,并为此拉拢其他国家。而在其强调的汇率失衡上,又宣布根据中德两国汇率形成机制是否由市场形成这一差异决定绕开德国而重点批评中国,并力证中国的汇率政策对于美国以及其他国家经济产生危害,扩大了在人民币汇率问题上对华施压的阵营。<sup>②</sup>借助如此形式的多边协调,美国可以有效地将其他国家对美国政策的不满转为对某些特定国家的批评。

在转嫁危机过程中,美国也注意双边协调,并使之与多边协调并举,且多以宏观经济政策“对话”或者“合作”等名称出现,旨在通过和目标国一对一沟通的方式促使目标国接受美国的观点和政策建议。当然,这些观点和建议基本上都被美国描述为符合目标国的长期发展和自身利益。在具体实施策略上,美国还是以导致金融危机出现的巨额贸易逆差的危害性及其不可持续为政策诉求点,直接在各层级的双边对话中要求目标国必须采取措施减少对美出口,否则将面临美国的贸易报复。贸易逆差的解决不可能仅凭贸易政策的调整而轻易实现,因此,美国在与目标国就贸易政策沟通时,基本上都会趁机从两个更为关键的角度进一步推进其协调政策。其一,从贸易政策扩展至同属对外经济政策范畴的汇率政策,突出强调贸易逆差背后的汇率政策因素,要求目标国改变本国货币汇率,或者更为准确地说,让目标国的本币相对美元升值。尽管汇率不是导致贸易失衡的关键,但对美国而言,目标国货币的单方升值是一种成本最小的政策结果。其二,从贸易政策渗透至目标国国内其他宏观经济政策,要求目标国在诸如金融政策、产业政策和财政政策等政策领域

<sup>①</sup> 美国财长盖特纳在G20财政部长和央行行长庆州会议召开前,正式提出以贸易顺差或贸易逆差占GDP 4%作为衡量贸易失衡的指标,并主张在2015年前把主要失衡国的指标控制在此之内。按照国际货币基金组织的计算,在全球主要贸易顺差失衡的国家中,沙特为6.7%,德国为6.1%,中国为4.7%,俄罗斯为4.7%;在最大的贸易逆差失衡国中,土耳其为5.2%,南非为4.3%,美国为3.2%。如果美国提议被采纳的话,由于其自身比重在4%以内,所以不需要进行额外调整,主要是上述主要贸易顺差国进行调整。参见Sevell Chan, "Nations Agree on Need to Shrink Trade Imbalances", *The New York Times*, October 23, 2010, B1.

<sup>②</sup> Geoff Dyer, "Brazil and India add to pressure on China", *Financial Times*, April 21, 2010.

进行重大调整,扩大目标国的国内消费,进而有助于减少对美商品出口,以求逐渐消融目标国宏观经济政策制定的相对封闭性,帮助美国获得对目标国经济政策制定的嵌入式影响,甚至在某种程度上改变目标国政府国内经济政策制定的议程以及涉外经济法律的修订。对于目标国在双边协调中对美提出的宏观经济政策需求,比如一直被人诟病的宽松性货币政策、赤字性财政政策、保护性贸易政策以及贬值性汇率政策等,作为双边协调的必要姿态,美国并不全然拒绝,但会设置较为安全的逃脱机制,或者为政策的改变制定较为严格的限定条件;或者是口头承诺,不在具体行动中落实;或者仅仅是把并不需要政府作为,通过市场就能自发形成的结果当成美国政府努力的结果。凭借这样的双边协调,美国通常可以诱迫目标国进行更多的政策调整。

实际上,本次金融危机中美国所采用的以全球多边协调和双边协调等外交手段来推进其危机转嫁并非首次出现,只是以往数次危机转嫁所积累的多次外交经验和策略的又一次娴熟运用。美国政府应对 1971 年以后的历次经济危机,基本上都是采取类似的外交手段,甚至一些用词,历经数十年也不曾发生变化,比如“全球经济失衡”,扩大顺差国的“国内需求”以及改变“不合理的汇率政策”。<sup>①</sup>变化的不过是多边协调的平台和双边协调的对象。多边协调的国际平台从开始的 7 国集团演变为如今的 20 国集团,双边协调的对象从 20 世纪 70 年代的西德,转为 80 年代的日本,再变为当前的中国。德国和日本没有抵抗得住美国的多边和双边施压,被迫按照美国要求的经济政策建议进行了国内和国际经济政策调整,并使得本国经济在之后一度遭遇诸多困难。<sup>②</sup>美国通过危机转嫁在很大程度上把问题和挑战留给了其他国家,自己却摆脱了经济发展的负担,得以轻装上阵。

## 五、结论

认为美国是仁慈、慷慨和无私的全球领导,只不过是霸权的一种美好想象。在重大危机时刻,美国会坚决地依循现实主义思维并采取机会主义式的措施,毫不犹豫地借助危机转嫁来首先确保自身利

益的实现,同时借机损害他国利益。要识别和防范美国的危机转嫁行为,仅仅从经济政策角度或者外交博弈角度来分析是不全面的,美国的危机转嫁是一种融合了经济和政治的综合战略行为,是美国国家经济治国术 (economic statecraft) 的一个重要组成部分,一方面处心积虑地利用了市场经济机制本身的内在传导规律,同时也充分依靠美国的外交手段以及全面的政策储备。

危机转嫁能够发生,确实与美国的特定条件、经济政策和外交策略有关,但根本上是和其实力紧密结合的。美国能够进行危机转嫁本身,说明其并未真正衰落,因其还有能力推动危机转嫁。此外,危机转嫁又使得美国能够通过打压其主要竞争者,再次在国际竞争中占据有利地位。只要美国的经济实力仍然稳居世界第一,美国就存有危机转嫁的企图,被转嫁国的应对就很可能只是受损程度的减轻,而不能根本拒绝和中止美国的转嫁行为。但是必须指出,危机转嫁和美国国际实力不是一个无限的正循环过程,在某个特定时刻,可能会出现转嫁机制的失灵情况。造成转嫁机制失灵的最关键原因在于美国的相对经济实力在非危机的和平竞争时期遭遇本质挑战甚至被超越,因此在危机期间无法再次借助危机将成本转嫁给经济规模与其相当乃至要超过它的国家。所以,作为被转嫁国的其他国家,必须意识到在国家之间的漫长竞争中,可持续的国家经济发展才是真正切断美国危机转嫁的根本。○

(责任编辑:张浩)

<sup>①</sup> 追溯文献,可以发现美国在 1978 年的波恩会议前后以及 1985 年广场协议达成前后的用词,都包括了上述词语,并以此分别对德国和日本施压。

<sup>②</sup> 关于美国和德国的双边协调及其对德国的影响,可参见 Gerald Holtham, "German Macroeconomic Policy and the 1978 Bonn Summit", in Richard N. Cooper, Bary Eichengreen, C. Randall Herring, Gerald Holtham, Robert D. Putnam, eds., *Can Nations Agree? Issues in International Economic Cooperation*, The Brookings Institution, Washington, D. C., 1989, pp. 141-174; 关于美国和日本的双边协调及其对日本的影响,可参见 C. Fred Bergsten, Marcus Nozaki, *Reconcilable Differences? United States-Japan Economic Conflict*, Institute for International Economics, Washington, D. C., 1992.