

# 国际货币基金协定责任制度论

杨 松\*

---

**内容提要:**本文分析了构成违反国际货币基金协定责任的各种行为,并对两种违约处理方式进行了说明。作者对责任制度的效力问题进行了探讨,重点分析了“默示权力”的效力。在结论部分,作者对我国的外汇政策及其实践提出了一些建设性的意见。

**关键词:**国际货币基金协定 法律责任 法律效力 外汇管理

---

诞生于 1944 年布雷顿森林会议的国际货币基金协定(以下简称基金协定),开辟了把国际货币关系纳入国际法律秩序的新纪元。根据基金协定创立的国际货币基金组织(以下简称基金),与世界银行集团、世界贸易组织一起共同构成国际经济发展的三大支柱。作为国际货币领域最重要的国际条约,基金协定是迄今唯一一个在国际货币领域明确规定责任制度条款的公约,并由此构筑了调整国际货币关系的国际法强制力的效力核心与制度基石,是基金组织能够有效地履行其对成员国国际收支、国际储备、汇率制度、外汇安排监管职能的法律和制度的保障,也是近年来基金组织防范以货币危机为特征的全球金融动荡的法制关键,是国际货币领域的强行法。在世界金融市场间歇波动、危机频仍的今天,国际法制的效力问题及其国际组织的功能建设,已成为人们挖掘与构建防范全球动荡的秩序因素的重点,更是国际社会建立国际政治经济新秩序必须考虑的问题。处于金融机制改革与转轨中的中国,尤其需要在完善本国货币立法中吸纳国际货币关系中的法律要求以适应世界经济发展一体化的趋势。

## 一、基金协定责任制度的构造及其功能分析

所谓基金协定责任制度就是从基金协定条文中所反映出来的法律责任的规定,<sup>[1]</sup>是国际法主体在国际货币关系中必须遵守的责任要求与规范。这种责任制度,我们不妨做进一步

---

\* 辽宁大学法学院副教授,法学博士。本论文系作者主持的国家哲学社会科学规划基金项目“国际法与国际货币新秩序研究”成果之一。

[1] 基于我们对法律责任定义理解不同,基金协定责任制度有广义和狭义两种,从广义上看,它是指基于基金协定的规定,基金组织成员国必须履行的法律义务规范以及由于成员国的不法行为,违反基金协定而应承担的法律责任,它是由义务规范加上责任规范共同构成,前者包括成员国的经济义务,即债权债务法义务,如国际收支平衡,国际储备、外汇安排、汇率合作的义务及为完成这些义务而实施的提款行为,货币购买行为,资金认缴行为形成的义务;以及成员国的行政或称组织上的义务,即条约法义务,如适格性要求等。从狭义上看,基金协定的责任制度是指成员国在违反上述义务时应承担的具体责任。包括责任种类、责任主体、责任客体、责任内容等规定。可见,广义的责任制度几乎涵盖了基金协定的全部条文,它所表现出来的基本规律和范畴是整个基金协定法研究的重点,不是专门针对义务而言的,欠缺对责任制度法律性质及其效力要求的准确揭示。而狭义的责任制度是指基金成员国由于违反基金协定而应承担的法律责任,它仅仅包括基金协定的责任规范。这才是本文的研究范畴。

解释——基金成员国由于其不履行或不完全履行基金协定的义务而应承担的法律责任——这种法律责任由于基金协定的明文规定,而具有了条约法上的意义。具体而言,它由下述规范构成:

1. 当基金认为任何成员国使用基金普通资金的方式违反了基金的宗旨时,即应向该国提出报告,限制该国使用基金的普通资金。<sup>[2]</sup>

2. 出现上述情况,基金在报告中阐明自己的意见,并规定一适当答复期限,如在规定的期限内该成员国对基金报告不予答复,或者答复不能令人满意,基金可宣告该成员国丧失使用基金的普通资金的资格。<sup>[3]</sup>此外,如有下列情况也可以导致成员国丧失使用基金普通资金的资格:(1)在基金要求成员国实行管制,以防止把基金普通资金作为大量或长期资本输出之用时,成员国接到此要求却不采取适当管制,<sup>[4]</sup>除非成员国不是为了扩大出口,进行正常贸易、金融或其他业务使用基金普通资金作必需的合理数额的资本交易,或使用自有资金作符合基金宗旨的资本移动;<sup>[5]</sup>(2)如果基金发现一成员国坚持保留不符合基金宗旨的外汇限制,而基金已要求其取消第14条过渡安排;<sup>[6]</sup>(3)一个成员国不顾基金的拒绝而改变其货币平价;<sup>[7]</sup>(4)一个成员国不顾基金的拒绝而废止其货币平价;<sup>[8]</sup>(5)一成员国不履行基金协定规定的任一义务。<sup>[9]</sup>

3. 如果基金发现其特别提款权(Special Drawing Rights,以下简称 SDR<sub>s</sub>)帐户参与国未能按照基金协定以 SDR<sub>s</sub>向另一指定参与国换取等值货币,得中止该参与国使用 SDR<sub>s</sub>的权利。<sup>[10]</sup>如果基金发现参与国未能履行有关 SDR<sub>s</sub>的其他任何义务,基金可中止其使用在中止权利后所获得的 SDR<sub>s</sub>权利。<sup>[11]</sup>

4. 如果成员国不履行基金协定的任一义务被宣布丧失资格之后的一段合理期限期满后仍不履行按基金协定应履行的任一义务,经基金理事会总投票权70%多数赞同,基金可中止该成员国的投票权。<sup>[12]</sup>

5. 成员国由于不履行基金协定规定的任一义务被决定中止投票权后的一段合理期限期满后仍不履行按基金协定应履行的任一义务,经理事会以总投票权85%的多数做出决定后,可要求该成员国退出基金。<sup>[13]</sup>基金特别在基金协定附录中规定了成员国违反汇率平价义务的强制退出,即成员国不顾基金的拒绝而改变其货币平价<sup>[14]</sup>以及不顾基金的反对而废止一种平价。<sup>[15]</sup>凡退出基金的 SDR<sub>s</sub>帐户参与国,视同同时退出 SDR<sub>s</sub>帐户,此时应即停止 SDR<sub>s</sub>

[2][3] 基金协定第5条第5款。

[4] 基金协定第6条1款(a)。

[5] 基金协定第6条1款(b)。

[6] 基金协定第14条3款。

[7] 基金协定附录c第7段。

[8] 基金协定附录c第8段。

[9] 基金协定第26条第2款(a)。

[10] 基金协定第23条2款(a)。

[11] 基金协定第23条2款(b)。

[12] 前引[9]。

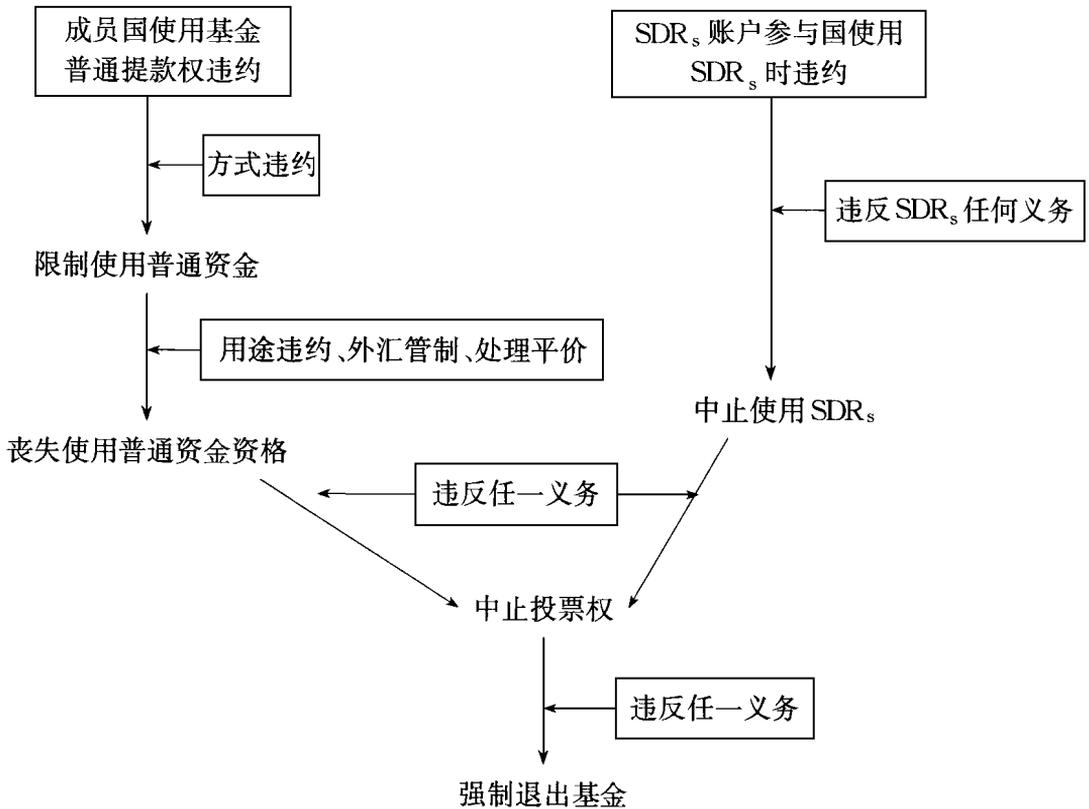
[13] 基金协定第26条2款(c)。

[14] 基金协定附录c第7段。

[15] 基金协定附录c第8段。

之一切业务交易。<sup>[16]</sup>

分析基金协定的责任制度条款,可见基金针对成员国的违约处理分为两个序列,其划分标准是以成员国在基金中帐户的种类不同而异,即使用基金普通资金的帐户和在基金设立的 SDR<sub>s</sub> 帐户,前一个序列的责任方式从轻微的限制使用资金到宣告丧失资格;后一个序列的责任方式仅以中止使用 SDR<sub>s</sub> 为制裁手段。两个序列中遇成员国严重违约,都可采用中止投票权乃至强制退出基金的处理。为了下面分析方便,我们可以列表图解如此:



从图表中我们可以较为清楚地看到基金协定责任制度的巨大缺欠,表现为成员国在不同序列中出现相同或近似的违约行为时,其制裁程度的明显差异。上图左边的序列是专门针对成员国行使普通提款权而设立的责任要求,包括两种程度的制裁,即如果成员国出现违约行为,限制其使用普通资金直到使其丧失使用资格。这两种方式是责任制度中最轻的制裁措施,其中限制成员国使用普通资金是针对成员国使用资金方式上的违约,即未按照基金协定规定的提款方式、币种安排、购回期限等去做,并不构成严格意义上的违约,因为它尚未改变基金资金的使用目的,而仅可视为使用方式不当,或预期违约,但它却可能带来以后的根本违约,或者说是成员国根本违反基金协定宗旨的先兆。基于此,基金采用带警告性质的限制使用资金处理。而针对成员国根本未按基金协定宗旨进行的资金使用行为,如用作资本转移、实施外汇管制、拒绝改变、放弃平价等,基金采取较为严重的宣告成员国丧失资格的处理方式,因为限制资本转移、取消外汇管制、维持合理汇率是成员国的基本义务。上述列举的行为已构成成员国违反基本义务的根本违约。上图右边的序列是专门针对成员国行使特别提款权而设立的责任要

[16] 基金协定第 24 条第 1 款(b),第 2 款(a)。

求,仅包含一种制裁方式,即中止使用 SDR<sub>s</sub>。成员国,特别是 SDR<sub>s</sub> 帐户参与国未能履行以 SDR<sub>s</sub> 换取等值货币的义务以及其他有关 SDR<sub>s</sub> 的协定要求,同样可以判定为成员国违反了基金协定基本义务,构成实际违约(或称根本违约),但相应的责任制度却仅仅是“中止参与国使用 SDR<sub>s</sub> 的权利”,至于该成员国基于其持有 SDR<sub>s</sub> 帐户产生的业务与交易及相关利益<sup>[17]</sup>,并未受到限制和影响,而且这种“中止”,并非“终止”,不具有最终制裁性,基金可随时取消这种中止决定,取消行为无需法定先决条件。<sup>[18]</sup>可见,仅仅是因为成员国违反义务的种类不同(一个违反普通资金使用规定,一个违反 SDR<sub>s</sub> 帐户义务)就采用了两种责任标准,前者是过宽(限制使用)和过严(丧失资格)的结合,后者仅折中出一个“中止”,这种责任制度的实施,反映了违约与制裁不相应的状况,必然带来成员国义务履行的混乱。

上述这种责任制度构造形成的根本原因在于国际货币关系秩序要求的多重化及基金调整职能的取舍有别。国际货币关系可具体化为国家间的汇率关系、外汇管制要求以及为协调两者而出现的国际收支平衡、国际储备充足。其中,国际汇率关系的稳定、外汇管制的放松是国际货币秩序的核心,而国际收支平衡和国际储备要求则是国际货币秩序化的潜在因素。按照基金协定,成员国行使普通提款权的前提是它遇有国际收支失衡,是对本国国际收支失衡的一种国际法补救措施,国际收支失衡带来的直接后果是成员国汇率的剧烈波动及外汇管制的失灵,它所引起的国际货币市场震荡及国际货币关系的无序是基金协定制裁监管的重心,那么基于普通资金使用而出现的违约自然是基金协定责任制度的重点防范内容,这应该是其责任制度严格管理之所在。而 SDR<sub>s</sub> 帐户是针对成员国国际储备不足这样一个跨国性问题而设立的全球性帐面资产,由于国际储备所具有的清算国际收支差额和调节本国货币汇率的功能,<sup>[19]</sup>而成为影响该国国际收支评价指标的尺度,那么,SDR<sub>s</sub> 自然表现出调整跨国货币关系的间接作用,基于此,基金协定有关 SDR<sub>s</sub> 义务的责任措施仅仅是“中止”权利。而且这种“中止”权利,在基金实践中也是很少采用,因为基金存有必须保证持有 SDR<sub>s</sub> 帐户的参与国数量的顾虑,影响了基金对违反 SDR<sub>s</sub> 帐户义务成员国的责任追究。可见,由于两种不同的责任种类确定的责任标准差异使基金协定的责任制度从产生开始就存在制度上的巨大缺欠。

从图表中的后两种制裁手段来看,中止违约成员国投票权和强制其退出基金对于违反普通提款权义务和 SDR<sub>s</sub> 义务的成员国均适用。这一规则似乎由于标准的统一而形成了相对公平的环境,但这两种制裁均附加了内容——中止投票权的行使要求必须经基金理事会总投票权 70% 多数赞同,而强制成员国退出基金也必须由理事会以总投票权 85% 多数做出决定,这等于增加了追究违约成员国责任的成本,特别是在基金以认缴组织份额的多少来分配投票权的情况下,<sup>[20]</sup>以多数票表决的原则决定责任制度的实施,这意味着少数成员国否决权的扩大,控制基金责任制度等于控制了基金参与国际货币事务的决策权力,特别是在份额多的发达国家违约时,这种制裁措施形同虚设。据有关资料披露,由于债务拖延而被基金宣布为退出的国家,如巴西等都是份额小的发展中国家,而在借款总安排中未按时按量向基金提供贷款的发

[17] SDR<sub>s</sub> 的业务与交易中包括参与国使用 SDR<sub>s</sub>, 同时还有其他内容,如非参与国使用 SDR<sub>s</sub>, SDR<sub>s</sub> 的分配, SDR<sub>s</sub> 的撤销, 提供货币义务, 补充头寸、汇率、利息、手续费及摊款的分担等等, 参见基金协定第 17、18、19、20 条。

[18] 基金协定第 23 条 2 款(e)。

[19] 参见姜波克:《国际金融新编》, 复旦大学出版社 1996 年版, 第 134 页。

[20] 据统计, 7 个主要工业发达国家的投票权占基金总投票权的 70%, 而 140 个发展中国家的投票权总和才相当于基金总投票权的约 20%, 见 IMF Annual Report 1997, 其中美国的投票权比例即为 17.5%。

达国家如意大利,没有什么责任制度适用于它。<sup>[21]</sup>

从成员国违约的救济手段分析,成员国的违约,都有其特殊的制度背景和经济动因。但基金的所关注的都是违约的法律后果及其国际影响。这也正是基金屡遭各成员国特别是金融危机受害国谴责的主要原因。无论是国际收支失衡,还是国际储备失调,无论是汇率比值的失控,还是外汇管制的失误,它给国际货币关系带来的震动轻则成员国出现金融危机,重则连锁引起全球金融动荡,都是基金所痛心疾首而奋力避免的。其可怕的后果使基金协定视成员国轻微的违约为严重,因为这种违约一旦出现,限制使用基金普通资金和丧失资格的制裁已毫无意义。所以,这种从法律上看极具强制力的责任制度,基金在实践中是很少采用的,甚至回避使用,因为它不但有一种“亡羊补牢”的意味,而且不利于基金协定“加强与成员国的合作”这一宗旨的实现。为此,基金特别设立了备用安排(Standby Arrangement)制度,<sup>[22]</sup>并为备用安排的实施规定了“条件性”这一标准,<sup>[23]</sup>尽管条件性尚未被基金赋予其法律效力,但它却约束成员国利用备用安排获得普通资金,避免出现需要承担责任的要求。其实,条件性的要求及备用安排的使用相当于对成员国违约救济,由此基金对成员国违约的反映有两种:或制裁,或救济。由于基金的救济措施(如备用安排、借款总安排等)并非仅仅为成员国违约而设立,有的绝对适用于违约,有的适用于成员国非违约。<sup>[24]</sup>那么,这种救济不论是针对于鼓励成员国实施调整政策的非违约,还是针对违约成员国的“惩罚性救济”,<sup>[25]</sup>都表现为对成员国补偿的直接性,和作为责任制度要求的间接性。进而,这种救济会对整个国际货币关系产生一定的负面作用:第一,它会使违约国及其他国家产生不遵守基金协定的侥幸心理,不利于责任制度的遵守;第二,由于对违约成员国救济的非强制性,必然影响到它与其他成员国间的债务合约、汇率安排或外汇管制法令实施,基于违约方与被违约方的关系,极易造成违约对非违约成员国的反弹,从而动摇国际货币责任制度的基础。可见,备用安排这样的救济措施的出现,使基金巧妙地回避了对违约成员国直接出面制裁这种相对尴尬的局面,为基金与成员国的今后合作留下了可斡旋的余地,但它却间接导致了基金协定责任制度的“软化”,形成为照顾基金与某个特定成员国合作的要求而忽视(或漠视)其对国际货币关系的影响,它所导致的关于责任问题的制度缺欠的隐患应该说是频繁爆发全球性金融危机的国际法制度原因之一。

中国作为基金的成员国,显然已纳入其责任制度约束的主体范畴,但是,慑于其责任制度的严苛,及其条件性的模糊,<sup>[26]</sup>我国一直是回避基金的条件性及其备用安排,消极地对待基金协定的责任制度,表现为过份检讨自己的国际货币义务。为实现稳定的国内货币秩序,采取抑制通货膨胀政策和方法,其积极影响在于保持了人民币币值的稳定,履行了中国作为基金成员国的基本义务。但中国这种货币政策与立法的主旨,是否有利于国内的产业调整及其金融

[21] IMF Survey. 1992。

[22] 见基金协定第30条。

[23] “条件性”是指基金组织成员国在使用基金普通提款权时必须遵循的规则和标准。具体分析见杨松:《国际货币基金组织贷款“条件性”法律问题分析》,载于陈安主编:《国际经济法论丛》第1卷,法律出版社,1998年版。

[24] See Joseph Gold, *Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System: Selected Essays*. (Washington, 1979), PP. 171 - 177。

[25] See Joseph Gold, *The Rule of Law in the International Monetary Fund*. Pamphlet Series. No. 32, P28。

[26] 关于“条件性的模糊”问题,具体分析见杨松:《国际货币基金组织贷款“条件性”法律问题分析》一文,载陈安主编:《国际经济法论丛》第1卷,法律出版社1998年版;徐崇利:《国际货币基金组织贷款条件性的法律性质与利益分析》,《中国法学》1999年5期。

转轨,有待验证,因为经济效益的最大化应该是我们每项法律制度优劣评价的指标之一。以此来衡量,中国货币立法所引起的国内市场萎缩,出口成本加大,这些负面影响是不容漠视的,这无异于说明中国遵守基金协定责任制度的成本过大,而基金协定责任制度的软化倾向又使得其他成员国的拖欠贷款、汇率波动的违约行为未受到有效制裁,从而规避了法律责任,这种不公平的待遇和不严格的权责制,使我们不得不重新审视自己的基金义务及为履行这种义务而构筑的货币法律体系。至少下面这些措施是中国目前应该考虑的:一方面,利用基金协定责任制度的“软法性”规避制裁,适当浮动人民币比值,调节国际收支,降低中国在国际贸易中的成本和损失;另一方面,应充分认识到条件性的“非法律效力”及其备用安排的“非国际协议”性,在参与基金业务与交易时,不能一味强调自身经济发展不均衡性、外汇收支的失衡等不足,裹足不前,失去了利用基金援助的机会,考虑条件性的灵活性特点,寻找我国货币政策与立法中与条件性可沟通处,力争基金普通资金贷款援助,从而合法规避基金协定责任制度对我国的适用。

## 二、基金协定责任制度的效力分析

在探讨基金协定责任制度的强制力时,责任制度的基本内容我们可以暂且不予考虑,而有必要分析一下责任制度的性质。如前所述,基金协定责任制度来源于基金协定义务,是针对各主权国家违反基金协定的国际货币制度而产生的归责要求。其所指与能指的范畴,应该是国际货币关系,即一国货币的跨国流通形成的国与国之间的法律关系。那么,这种责任制度,显然是形成于国际货币关系中的,或存在于国际货币领域的国家责任制度,是一种特殊的基于基金协定的条约式授权而形成的国家责任制度。作为国家责任制度的一种特殊表现,如果我们从法理上进行逻辑推演,应该承认它一定具备国家责任的效力要求,即在特定的国际关系中,表现为具有基于制度本身的内在的最高约束和源于实践要求的外在的强制实施力。<sup>[27]</sup>进一步分析,这种内在的最高约束是国家责任的效力核心,这是一种不受任何外力和他因所左右的制约。具体到国际货币领域而言,基金协定的责任制度条款约束力不受其他条款的影响,其他条款不能与责任条款相抵触、相冲突,否则将直接导致其他条款的无效或效力受阻。这种责任直接来源于主权国家作为国际人格者的法律地位。<sup>[28]</sup>那么,国家责任所表现的源于实践要求的强制力则是其内在的最高约束的一种外化,能够通过强制机关付诸实现,也就是说,如果基金某成员国违反了基金协定义务,基金一方面可诉诸基金协定上的救济手段制裁违约国,同时可以使用国际法上的补救措施,如请求国际法院做出国际法上的判决。后一种强制力的表现并非基金协定授权,而是基金基于习惯国际法和基金协定宗旨的延伸行为。比如说,东南亚金融危机发生,在追究责任时,可否要求违约国一方面承担基金协定的义务,另一方面对其进行一般国际法制裁?应该说,两个方面共同构筑了国际货币领域责任制度效力基石和实现途径。问题是,第二种实现救济的方式,即一般国际法上的救济措施,是否具有法律效力?其效

[27] [英]哈特在其所著《法律的概念》一书中在阐述法律制度的基础时认为“掌握一个制度的某一规则是有效力的这种内在陈述和对该制度一般说来是有实效的事实的外在陈述之间通常的背景联系,可以帮助我们正确理解一个普通的理论:即断言一个规则的效力就是预言它将由法院或某一其他的官方行为强制实施。”中国大百科全书出版社1996年版,第105页。据此,作者分析了国家责任制度的效力表现。

[28] [英]詹宁斯·瓦茨修订:《奥本海国际法》第一卷第一分册,中国大百科全书出版社1995年版,第401页。

力的基础是什么?由于它并非来源于基金协定的规定和基金的授权,其合理性及合法性就有理由受到质疑,探讨的意义在于它影响了基金协定责任制度的效力并进而左右国际货币责任制度的建立。

基金协定责任制度的有效实施,是基金协定法律效力的体现,因为它为违约成员国设定了补救与受罚的机制,这其中责任制度主体的权威性是关键。那么,谁是责任制度中的权利主体?即谁有权利处理违约结果?这一问题曾经在基金内部引起过争议,<sup>[29]</sup>作为一个法律问题,而非事实问题,基金确立了一项责任制度的基本原则——非自助原则,即一个成员国违反义务并不授权另一成员国通过不履行义务来报复违约者。<sup>[30]</sup>因为有效的自助将使成员国忽视国际义务,造成法律规则的混乱。这等于说A成员国违反了与B成员国的货币汇率,不能成为B成员国破坏汇率的理由。甲国的延期履行购回义务,并非意味乙国货币稀缺是合理的。对成员国违约的制裁,只能由基金处理。这是基于基金协定这一基金组织约章的授权,是履行各成员国委托职责的体现。如前所述,基金协定确定的责任范畴非常明确,而国际货币秩序的法律要求相对广泛,两者不能相对应,由于基金是目前唯一的国际性调整国际货币关系的组织,那么,可否把有限的基金责任追偿能力扩大适用于整个国际货币领域?探讨这一问题的意义在于国际货币关系秩序化(法律化)的实现及其由基金协定责任制度的有效实施而重新定位基金组织功能的问题。如果这一问题得以成立,那么,基金的权限就应该包括三种:一是明确规定于基金协定条款中的具体制裁措施;二是虽未体现在基金协定的具体条文中,但从基金组织宗旨中推定出来的“默示权力”(implied power),如一成员国汇率的人为浮动给他成员国进口造成的损失的责任追偿;三是基金组织宗旨也没有规定,但国际货币关系的秩序化(法律化)要求基金履行的“默示权力”。制定于1944年的基金协定,虽经过半个世纪来三次修订,但其宗旨却只字未变,其调整范围显然已不能覆盖整个国际货币关系,如屡次引起全球金融波动、汇率起浮的跨国资本流动,就不属于基金协定调整对象,对资本流动的外汇管制责任属于国际货币法律责任,却不是基金协定的责任要求。对于后两种情况,基金是否具备默示的权力追究责任?即基金协定的责任效力,可否类推适用于尚未明定的范畴?国际法上找不到如此规定,但我们必须注意到,有关国际组织的条约或宪章没有授予特别权力的事实不能自动排除国际组织制裁的权力。<sup>[31]</sup>即一个国际组织可以在其宗旨范围内,实施不在其宪章明确条款中的某一权力。<sup>[32]</sup>这就是“国际组织默示权力学说”(the doctrine of implied powers of international organizations)。我们知道,国际组织的权力来源于组成该国际组织的成员国授权,在主权平等的国际社会,各国主权是具有最高法律效力的,没有任何一个机构可以凌驾于国家主权之上,国际组织作为国家之间的机构,为了实现其宗旨而享有的权力,必须以成员国的认可为前

[29] See Joseph Gold, "Unauthorized Changes of Par Value and Fluctuating Exchange Rates in the Bretton Woods System", *Am. J. Int'l L.*, Vol. 65 (1971), pp. 120 - 121.

[30] *Ibid.*

[31] See John W. Head, "Suspension of Debtor Countries' Voting Rights in the IMF: An Assessment of the Third Amendment to the IMF Charter", *Virginia J. Int'l L.*, Vol. 33 (1993).

[32] See Edward Gordon, *The World Court and the Interpretation of Constitutive Treaties*, 59 *Am. J. Int'l L.* 794, 816 - 21 (1965).

提,是成员国在有限的范围内放弃一定主权的結果。<sup>[33]</sup>那么,主权国家对于自己主权的有条件放弃是明示的,还是默示的?如果也包括默示权力的授与和让渡,那么,其法理依据是什么?默示权力的范围如何?依据什么样的标准确定?这对于国际法主权学说的完善具有重要意义,而且也是国家责任制度效力的重要内容。

在国际法学界及其国际法律实践中,国际组织是否有默示权力这一争论由来已久,至今尚无任何国际条约对其做出令多数人满意的结论。这似乎是争论持久的直接原因。应该看到,决定默示权力有无必须解决两个关键性问题,其一是,国际组织宪章会否因为默示权力的行使而失去它的权威性?其二是,默示权力的行使会否使国家责任的追究丧失法律标准而难以遵守?具体到国际货币的责任制度而言,其背后的因素是基金及其协定与国际货币关系的法律化及其效力是什么关系?

无论是从国际法学理上还是在国际法实践中,国际组织宪章的权威性应该表现为两个方面:对内,作为管理成员国及其内部机构的最高标准和原则;对外,作为处理国际关系的基本法律依据,是最高准则与最基础规范的统一,是该国际组织制定其他具体条例、细则、行政规章的法源,作为国际组织的母法,具有统领该国际关系中法律规范的作用。国际组织宪章的权威性,决定了此一法群中其他具体规范的服从性,但并不决定其他规范内涵与外延与宪章的一致性,恰恰相反,具体规则不能反映涵盖宪章目标和要求的情况是非常普遍的。具体到国际货币领域中看,基金协定的6条宗旨从分析国际贸易发展和多边支付体系的法律要求出发,指出了国际货币关系有序化的法律目标,即磋商与协作、汇率稳定、取消外汇管制、国际收支平衡、充分就业,但基金协定具体条文及其后来的附则、细则、附录等对成员国具体义务的规定,并不能与其宗旨一一对应,比如宗旨中的汇率稳定,既包括平价汇率的稳定,也包括浮动汇率的有限幅度,但基金协定仅仅规定了平价问题,对浮动汇率成员国的汇率义务却未提及,而使用浮动汇率成员国(多为成熟市场经济的发达国家)若不遵守汇率义务,其引起损害是波及面极广的汇率危机,即金融动荡,此时以基金协定中明示权利确定基金权限会使违反浮动汇率义务的成员国逍遥于责任制度之外,逃避法律监管,那么,按照基金协定宗旨所类推出来的默示权力——对浮动汇率的管辖权,就是有利于基金宗旨的实现及其权威性的,应该是有效的。但是,那种仅仅基于国际货币关系秩序化的要求而产生的默示权力,如果并不在基金协定宗旨范围内,就应加以限制,这不仅仅是因为它无章可循,而是必须考虑到国际组织的权限是来源于其成员国主权的让渡,而这种让渡不能是无限的,而默示权力的认可,必将出现这种主权让渡的不明确性,从而破坏货币主权的权威性及国际货币责任标准,是违反法理的。国际货币秩序化最简单的逻辑可以是全球使用一种通货,就自然无汇率风险、外汇危机之虞,但这等于践踏各国货币主权,当然这只是一个极端的例子。但国际货币秩序需要跨国资本流动的秩序化(不仅仅是经常项目放松管制),而基金协定无论宗旨,抑或细则,对资本流动的责任要求均未提及,这的确是个事实,对跨国资本流动管理的幅度、步骤、指标体系等,不能以默示的权力来框定,它需要全新的明确的国际法规范。基金如果能修改其协定,或制定出一个新规则,会有利于对跨国资本流动的监管。其实,基金正在进行中的第四次修订,已经着手这一问题,并把相应的

[33] See Kenneth W. Dam, *The Rules of the Game: Reform and Evolution in the International Monetary System* (1982) P71 - 114. also see Anthony D 'Amato, *International Law: Process and Prospect* 16 (1987), in Burns H. Weston et al., *International Law and World Order* 34 - 35 (2d ed. 1990).

默示权力明示化。<sup>[34]</sup>

由此,我们可以看出,默示权力在基金协定责任制度中的效力,并非绝对的、无限的,它的有效性必须依赖于这样两个标准,这是与基金协定责任原则、国际货币秩序法律化目标相一致的标准。一方面,它应反映默示权力存在的必要,即必要标准,为了实现基金协定宗旨而必须履行的责任制度的约束,同时明示的协定条文又未规定;另一方面,它必须予默示权力的存在以可能,即一致性原则,可解释为默示权力存在的合理性,不与基金协定已明定的责任体系相冲突,不与基金协定的宗旨相违背。<sup>[35]</sup>两个标准的设立,为基金行使制裁与监管权力(包括默示权力)提供了法律依据,也是基金协定责任制度效力的重要尺度,是国际货币秩序法律化效力范围的标志。

### 三、一点结论

基金权力的多样化及其责任标准的双重性正是基金协定责任制度的基本特点,也是我们定位基金在国际货币关系中的地位及其与成员国关系的重要参照标准。在基金协定已经构筑的责任制度中,存在着以违约成员国合作为前提的救济为主导、制裁为辅助的运作机制,责任的自动适用与非自动适用(以理事会一定多数通过才可实施制裁)双轨制都不同程度地软化了责任制度的效力,而在基金协定的制裁主体的权限中,又存在着需要以不同标准认可的默示权力与明示权力的双重关系,所以尽管基金协定是国际货币秩序化的核心,但由于责任制度的上述特征,导致基金的调整功能及监管功能的虚化,没有真正起到国际货币关系安全阀的作用。基金与其成员国之间的这种非法律性的尴尬,应该说是国际货币关系出现危机进而导致金融动荡的制度原因,金融工具的逐利性及其减少经营成本的利益追求决定了主体国家不可能是自愿合作而受纪律约束的,寻找国际货币关系的漏洞以扩大商机是各国的本能,那么尚未完善的责任制度显然为各国当局提供了机会,从而使得国际规则的遵守者会因为约束自己的纪律而失去了很多潜在的利益,如游资,如浮动汇率,如金融衍生工具。这种不公平性会进一步导致国际货币秩序的恶化,所以,跨世纪之时,我们不能仅仅“前瞻”,仅仅“勾画”,更重要的是,我们需要检讨,特别是检讨本国的货币行为及其法律制度的完善。

中国的货币领域立法应首先考虑国际储备的充足与国际收支的平衡,虽然它不是国际货币关系的核心问题,但由于基金协定责任制度的缺欠,中国必须立足本国的宏观调控来防范货币的金融风险,那么相对完善而灵活的国际储备数量及币种,加之有弹性的国际收支平衡机制是中国避免货币风险,进而避免国际货币责任的基础。同时,我们更应该认识到本国币种(人民币)汇率选择及其外汇管制的进程是国际货币秩序的核心,也是基金重点援助及监管的内容,自然它也是中国货币立法的关键。选择一个相对稳定的货币篮作为确定人民币汇率的基准,合理降低人民币汇率坚挺带给中国的巨大的成本,有步骤地调整人民币汇率,既不违背基金协定的国际义务,也促进了国内经济增长,这种良性汇率立法才是我们的目标。在外汇管制

[34] 基金协定第四次修订,参见 Robert C. Effros, *Current Legal Issues Affecting Central Banks*, Vol. 5, IMF, Apr. 1998 P523; 杨松:《国际货币基金协定研究》,法律出版社 2000 年版,第 361 页以下。

[35] Joseph Gold 认为两个标准应该是 necessary criterion 和 appropriate criterion (必需标准和适当标准),基本意思接近,限于篇幅,此处不做比较分析。See Joseph Gold, *Interpretation: The IMF & the International Law*. Kluwer L. Pub. 1996. P46.

上,1996 年 4 月 1 日开始实施的《外汇管制条例》,不但使我国从基金第 14 条成员国进入了第 8 条成员国行列,而且人民币在经常项目上的自由兑换有了立法保证,为今后资本项目上人民币自由兑换奠定了基础。目前,我国面临着如何设计资本项目自由兑换的进程及其法律环境,这也是基金协定责任制度面临的问题。

---

---

**Abstract :** This paper analyses the various activities ,which form the breach of legal responsibility of the Agreement of the IMF ,and describes the two methods of setting the defaults. The author explores the effect of the responsibility system ,and analyses emphatically the effect of “ implied power ”. In conclusion ,the author gives some constructive opinions about the policies and practices of foreign exchange in China.

---

---

## 本刊启事

根据国家新闻出版署的有关规定,自今年始,我刊逐步实行文章前后分别增加中、英文提要及关键词,特对来稿提出如下要求:

凡符合我刊选稿要求的稿件,请作者自拟中英文提要及关键词,并随稿件寄送或收到用稿通知后,尽快寄至本刊编辑部。

凡在规定期限内未寄至而由我刊安排译文的,其译酬在刊出稿件稿酬中适当扣除。