

中英
双语版

未来 全球金融治理

二十国集团全球金融治理
名人小组报告

MAKING THE GLOBAL
FINANCIAL SYSTEM WORK FOR ALL

让全球金融体系服务未来全球金融治理

[新加坡] 尚达曼 朱民 等著

朱隽 等译

中信出版集团

图书在版编目(CIP)数据

未来全球金融治理 / (新加坡) 尚达曼等著; 朱隽
等译. -- 北京: 中信出版社, 2020.11
ISBN 978-7-5217-1941-3

I. ①未… II. ①尚… ②朱… III. ①国际金融管理
—研究 IV. ①F831.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第096542号

未来全球金融治理

著者: [新加坡] 尚达曼 朱民 等

译者: 朱隽 等

出版发行: 中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲4号富盛大厦2座 邮编 100029)

承印者: 北京楠萍印刷有限公司

开本: 880mm×1230mm 1/32

印张: 10.75 字数: 197千字

版次: 2020年11月第1版

印次: 2020年11月第1次印刷

书号: ISBN 978-7-5217-1941-3

定价: 59.00元

版权所有·侵权必究

如有印刷、装订问题, 本公司负责调换。

服务热线: 400-600-8099

投稿邮箱: author@citicpub.com

全球发展和经济增长面临的挑战从未像现在这样艰巨、复杂而紧迫。毫不夸张地说，一些人口众多的地区正面临着发生经济和社会灾难的风险。

二十国集团（G20）全球金融治理名人小组（EPG，以下简称名人小组）于2018年10月就全球金融架构和国际金融机构体系的改革提出了政策建议。2020年，全球发生了新冠肺炎疫情大流行，疫情加剧了全球发展中已有的问题，一些发展中国家近几十年来所取得的成就面临被疫情吞噬的风险，并使得未来十年实现包容性和可持续发展的挑战成倍增加。

我们需要更加强有力的全球行动以重启面向未来的增长。但是，我们的财政资源因为新冠疫情而变得更加紧张，债务水平比十年前要高得多。

因此，名人小组的建议比以往任何时候都更加重要。在落实其中一些建议方面，名人小组已经取得了可喜的进展，尤其是建立国家发展平台框架的建议已获得G20财长和中央银行行长的支持。这个国家发展平台可以将各种发展伙伴聚集在一起，并在动员私人投资的过程中努力保持各方的一致性。多边投资担保机构（MIGA）也已着手建立伙伴关系，向世界银行集团以外的多

边发展机构提供政治风险保险和其他产品，从而分散并降低风险。为了应对当前的新冠疫情，国际货币基金组织（IMF）还引入了短期流动性额度，为各国受到全球冲击时提供流动性支持。

我们必须保持这一势头。我们必须利用当前危机的紧迫性，在解决我们今天面临的直接威胁的同时，着手解决国际金融体系中长期存在的遗留问题。我们推迟解决这些问题的时间已经太久，拖延的时间越长，挑战就越大，最终的成本就越高，而失败的风险也会越大。

名人小组这份报告的核心是呼吁建立新的国际合作秩序。但是，在新冠疫情下，国际治理与合作被进一步削弱了。我们看到了更多的保护主义、“本国优先”措施以及不断升级的地缘政治紧张局势。然而，疫情也格外凸显了各国在国际合作方面的共同利益，包括确保关键医疗产品和服务的广泛和公平分配，刺激全球增长以及加快实施可持续发展的实践。

新冠肺炎不会是世界经历的最后一场危机。我们必须增强发展中国家应对危机的韧性。我们可以并且必须改善国际金融体系，以应对资本流动的波动和跨境溢出效应。我们必须加强国际货币基金组织的作用，将全球金融安全网的各个层次结合起来，并加强全球金融监督，以便尽早发现脆弱点。

我要感谢朱民博士和中国人民银行的同事将这份报告翻译成中文，这是一项意义重大的工作。

名人小组对有关问题进行了广泛的咨询和深入的讨论，并提出了我们认为在未来几年内切实可行的建议。建议的落实需要各

国共同下定决心，并达成一个简单却强有力的共识，即我们在全球增长、稳定和维护全球公共资源方面具有共同利益，并且希望造福于所有的国家。

新加坡内阁资政、二十国集团全球金融治理名人小组主席

尚达曼

2020年10月

2017年4月，鉴于全球经济金融治理改革的重要性和各方认知的不同，当年的G20主席国德国倡议建立一个G20全球金融治理名人小组，邀请全球知名经济和金融专家就全球金融治理方面的问题开展研究、提出独立的政策建议，并在2018年秋季的国际货币基金组织与世界银行年会期间提交最终政策报告。随后，在华盛顿举办的G20财长和央行行长会议通过了德国的倡议，全球金融治理名人小组成立。名人小组由时任新加坡副总理尚达曼担任主席，包括16位来自不同国家的专家，我也荣幸地受邀参加。之后的18个月内，名人小组展开了一系列高强度的调研、分析、辩论和起草活动。名人小组在伦敦、华盛顿、法兰克福、旧金山、巴黎和达沃斯等地先后召开了八次全体会议和数次研讨会。在非会议期间，成员之间通过大量的邮件往来进行沟通，对议题进行了深入和充分的讨论。名人小组还与一些国家的政府机构、国际金融机构、社会团体、智库、学术界和慈善界的思想领袖以及私人部门专家进行了广泛的交流。

名人小组的任务是思考开放、竞争的国际秩序将何去何从。过去70多年中，开放、竞争的国际秩序为前所未有的全球和平和增长奠定了基础。然而，当前的国际形势已经发生了根本性的

变化。一方面，大多数发达国家内部的经济、社会分化和政治分歧进一步扩大，长久以来的社会契约关系遭到损害，削弱了公众对国际合作和开放世界秩序的支持。另一方面，全球走向多极化的进程不可逆转，国际经济决策中的参与者越来越多，贸易、资本和思想的自由流动把全世界紧密地联系在一起。

名人小组成员充分地认识到任务的重要性和紧迫性。但一开始，我们在报告的主旨上就遇到意见不统一的问题。我从中国改革开放 40 年的实践和在国际货币基金组织工作期间对全球观察出发，提出开放、多极、合作和共享的新全球化是人类共同的未来。经过激烈、认真和理性的辩论，名人小组提出了“世界已经多极化，决策更加去中心化，联系却更加紧密了。面对这些不可逆转的变化，我们的核心挑战是创造一个合作性的国际秩序”这一基本观点，并得出“开放的世界秩序对每个国家的未来都至关重要，然而作为其支撑的国际治理和合作体系正摇摇欲坠。如果放任不管，我们很可能会陷入一个分割的世界，如果各国和各个地区的政策不是相互促进，而是相互冲突，则最终每个国家都是输家”这一论断，改革迫在眉睫。名人小组聚焦于系统性改革，围绕发展、金融和全球治理三大支柱提出了 22 条既有宏观视野，又有微观意义的建议。

名人小组的报告和提出的建议得到了 G20 的认可，继德国任 G20 主席国的阿根廷和日本都对名人小组的报告和建议予以肯定和支持，并把报告的主要思想写入当年的联合公报，强调要予以贯彻落实。名人小组的报告也在国际金融机构、国际监管机

构、G20 成员国、社会团体、智库、学术界引起了认真的思考和讨论，考虑如何真正贯彻与落实名人小组提出的建议。市场和一些商业机构也就名人小组提出的建议进行了具体落地的尝试。在华盛顿的“全球发展研究中心”还拉起了一个名为“名人小组的朋友”的圈子，有各方的学者、智库、社会团体参加。每年利用国际货币基金组织年会和世界银行年会期间在华盛顿举办有关名人小组建议的研讨，平时就在网上交流。当然，落实名人小组的各项建议，还需要国际社会的长时间、持续和共同的努力。

名人小组的成员来自不同的国家和行业，有不同的学术背景和国际经验，但都有丰富的经济金融理论的基础和国际经济金融治理实践的经验，也大都在国际经济金融组织或政府中担任过要职。我和名人小组的成员大都是多年相熟的朋友或同事，其中还有我的学术前辈。我们都曾在不同的场景下，无论是学术讨论或是国际政策制定，还是在监管政策研讨或金融市场分析的过程中，有过交流、辩论、合作甚至分歧。这次深度合作给了我一次极其深刻和鲜活的学习机会。

斯特恩勋爵是伦敦政治经济学院教授，曾任英国首相的气候变化特别顾问和世界银行首席经济学家。他是国际著名的公共政策专家、气候变化专家，多年关注可持续发展问题。他的《发展中国家公共财政政策》（*The Theory of Taxation for Developing Countries*）是我 20 世纪 90 年代初在世界银行工作时做国别财政研究的案头书。进入 21 世纪，他的气候变化对策以及气候变化和科技创新下的增长模式相关观点也是我特别关注的。他是一位

关注世界经济金融治理改革的大家，当年我得以进入国际货币基金组织任总裁特别顾问也有他的推动作用。我们相识多年，每次国际货币基金组织年会和达沃斯会议期间我们都相约交流对世界经济金融大趋势的观察，我每每受益于他对世界经济金融表象底下的根本动因的洞察力。恩戈齐·奥孔乔-伊韦拉是全球疫苗免疫联盟（GAVI）董事会主席，曾任尼日利亚财长兼经济统筹部长和世界银行常务副行长。她对非洲一往情深，对帮助非洲发展坚持不懈。这次的专题合作中，他们对可持续发展的坚持，对开放的国际经济金融秩序的热忱令我非常感动。我们合作推动形成了关于开放、合作和发展的全球秩序的基本观点。

约翰·B. 泰勒教授是著名的经济学家，他是斯坦福大学的经济学教授、斯坦福大学胡佛研究所高级经济学研究员，曾任美国财政部副部长。他的理论功底深厚，政策实践丰富，对货币政策从理论到实践都有权威的观点。以他名字命名的泰勒公式是宏观经济学的必学内容，我在普林斯顿大学读书时就花了很长时间琢磨泰勒公式。但是由于经历和背景不一，我们的观点也常常不一样。在资本开放和对全球资本流动管理方面，他有完整的理论体系，而我有新兴经济体的实践和国际货币基金组织的全球实践的背景，我们常常各不相让。此外，我还邀请了其他几位专家参加我们的讨论。雅各布·弗兰克是摩根大通国际董事长，曾任以色列央行行长和国际货币基金组织首席经济学家和研究部主任。他在国际金融方面集理论、政策和市场实践于一身，他的从市场看政策的角度，既独特又丰富。他也是我多年的好朋友，对我

总是爱护有加，每有见解，总愿意先和我分享。让-克劳德·特里谢是三边委员会欧元区集团主席，曾任欧洲央行行长和法国央行行长，是一位我特别尊重的名副其实的老前辈。他亲历了欧元危机，对资本流动的因果、规模和速度都有极其深切的体会。他的欧洲视角具有全球意义。安德烈斯·贝拉斯科是伦敦政治经济学院公共政策系主任，曾任智利财长，既聪明又机智，他的拉美经验是全球资本流动和资本流动管理的经典案例。他们既是权威也都是很好的倾听者，我们做了很认真和严肃的辩论，我从与他们的讨论中也学到了很多，对货币理论、政策和市场实践的整体架构有了更深刻的理解。我们最终达成了一致的观点。

尚达曼时任新加坡副总理兼财政部长，曾经担任新加坡货币监管机构的主席，又刚卸任国际货币基金组织的国际货币与金融委员会（IMFC）主席，对财政政策、货币政策和监管政策，以及全球经济金融治理都有深厚的理论功底和丰富的实践经验。他是优秀的领导者，视野开阔，坚持从全球的立场提出和讨论问题，不轻易放弃，直到找到全球方案。他也是一位天生的优秀的政治家，他总是认真倾听大家的意见，归纳分析共同点，讨论分歧，直到大家达成一致意见。他工作极其勤奋，常常亲自动笔起草和修改文稿，我常常在新加坡时间凌晨三四点时收到他的电子邮件。正是因为有他担任小组主席，我们才能完成这个极其具有挑战性的任务。我对尚达曼的领导力深深佩服。

为支持名人小组的工作，尚达曼还牵头建立了名人小组秘书处，以国际货币基金组织战略、政策与审核局原局长悉达多·蒂

瓦里为首，欧洲复兴开发银行（EBRD）原首席经济学家、现任伦敦政治经济学院全球事务研究所所长埃里克·伯格洛夫，国际货币基金组织前首席风险官大卫·马斯顿和世界银行运营部高级副行长凯尔·彼得斯担任秘书。这真是一个超强的秘书班子。他们为讨论提供理论背景和案例介绍，组织会议时，总把方方面面考虑得周周全全，细节完美，对名人小组的工作起了强有力的协调和支持作用。我和他们都共事多年，此次和他们又一次合作，真是非常顺畅和愉快。

名人小组成员的工作不领取任何薪酬，是对建立未来新国际经济金融治理机制的奉献。感谢时任中国人民银行行长周小川的信任和推荐，使我有幸参与这项工作，在离开国际货币基金组织后又一次回到国际经济金融的政策舞台。能和15位极其出色的国际专家成员共商未来国际经济金融治理机制的改革和架构，真是我极大的荣幸。18个月内，在和小组成员的讨论和密切合作中，我对国际经济金融从理论到实践都有了新的体会，从他们身上学到了很多，对国际经济金融治理改革更有信心。我对小组成员对推进国际经济金融治理改革的满腔热忱和义不容辞的责任感非常感动，他们真是杰出的世界公民。

从我们接受任务到完成报告，世界经济金融和政治局势进一步动荡和分化。全球化和反全球化的争议变得更为尖锐，全球面临的共同挑战，例如经济可持续发展、人口老龄化和人口非平衡分布、气候变化、大规模流行传染疾病和突发公共卫生事件、金融市场脆弱等，都变得更为紧迫。科技创新层出不穷，全球科技治理远

远落后。这一切都在要求更全球化、更公平和更有效率的全球经济金融治理机制的构建。

展望未来，全球经济发展、金融稳定仍然面临重重挑战，然而目前支撑国际秩序的国际治理和合作体系摇摇欲坠，缺乏一致性、协同能力和有效性，不足以支持全球发展和金融稳定的最根本目标。因此，必须使这一体系与时俱进，符合新时代的现实情况，为多极化的世界实现共赢而建立一个适合 21 世纪的合作性国际秩序。

今天，中国正在世界经济金融舞台上发挥更大的作用。2017 年初我在瑞士达沃斯聆听了习近平主席的主旨演讲，习主席的演讲坚持世界整体利益，坚持全球化，坚持世界公平和包容。他强调了中国坚持对外开放发展、推动经济全球化进程的承诺，并把中国的承诺放入构建人类命运共同体之中。这赢得了世界舆论普遍和高度的赞扬。把本报告翻译成中文并出版，也许对中国参加全球经济金融治理改革的讨论不无裨益。

感谢中国人民银行国际司朱隽司长在繁忙的工作之余牵头本报告的翻译工作，多年来她一直参与国际经济金融治理改革的讨论，熟悉内容，译来顺手。

清华大学国家金融研究院院长

朱 民

2020 年 6 月

为什么需要改革

2017年4月，G20成员国财长和央行行长要求成立全球金融治理名人小组并就全球金融架构和国际金融机构（IFIs）^①体系的治理提出改革建议，以便在新的全球时代促进经济稳定和可持续增长，并考虑G20如何更好地发挥持续领导作用，为实现这些目标提供支持。^②

我们接受了这个任务，考虑的核心问题是为新的开放、竞争的世界秩序构建未来金融治理架构。过去70多年中，得益于开放、竞争的世界秩序，大量人口脱贫，各国生活水平普遍提高。这一秩序为前所未有的世界和平奠定了基础。开放的世界秩序对每个国家的未来都至关重要，然而作为其支撑的国际治理和合作体系正摇摇欲坠。如果放任不管，我们很可能会陷入一个分割的

① 这些国际金融机构指国际货币基金组织和多边开发银行（MDBs），包括非洲开发银行（AfDB）、亚洲开发银行（ADB）、亚洲基础设施投资银行（AIIB）、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行（EIB）、泛美开发银行（IDB）、伊斯兰开发银行（IsDB）、新开发银行（NDB）和世界银行集团。

② 关于G20全球金融治理名人小组的信息及其职责范围，请见本书文末。

世界，如果世界各国和各地区的政策不是相互促进，而是相互冲突，则最终每个国家都是输家。

我们无法回到过去，现在面临的核心挑战是为已经发生的不可逆的变化的世界创建合作的国际新秩序。世界已经表现为多极化，在决策上更加去中心化，各国之间联系也更加紧密。相比过去几十年来我们所经历的，未来的挑战只会更加严峻和紧迫。

为实现包容性增长和共同繁荣，关键是各国要采取正确的国内政策，国际政策倡议也应当相互促进，为所有人创造更美好的未来。开放、竞争和协调良好的国际秩序将为所有国家创造共赢的结果。若这一秩序被削弱，全球增长和新的就业机会将被逐步侵蚀，金融稳定和全球共同目标将会更加脆弱，最终导致满盘皆输。同样，合作性的国际主义只有促进更多国家实现包容性增长，才能长存不衰。

名人小组将最终的改革建议形成了这份报告，本报告提出的改革建议旨在加强全球金融治理并使其更具韧性，从而促进这一新的、合作性的国际秩序。当前体系缺乏一致性、协同能力和有效性，不足以支持全球发展和金融稳定中的最根本目标。我们必须使这一体系与时俱进，符合新时代的实际。

我们提出的这些改革建议是我们力所能及的，并且我们要通过坚定地落实改革的措施来实现金融治理体系整体更加有效运行。

我们提出的改革建议并不需要设立新的国际机构。我们只需要采取大胆和明确的步骤，确保现有的机构——无论是全球、区

域还是双边机构——能够作为一个整体运行。为此，我们需要在这些不同的机构间建立信任并提高透明度，利用它们共同的力量，让整个体系产生更强大和更持续性的发展效应，降低危机的频率和危害。

我们的建议本身建立在国际金融机构现行改革的基础之上，并力图使之更进一步。在改革过程中，各利益相关方都必须具有紧迫感，提高对统一认识和加强合作的认知，才会有利于各方。

为确保下个十年所必需的增长、就业机会和可持续性，我们的改革步伐和规模需要更上层楼。失败将不仅仅影响经济领域。为避免大规模的系统性危机，使发展中国家能为目前发展阶段所必需的可持续经常账户赤字进行融资，同时避免出现不稳定和低增长的恶性循环，我们需要坚定地推进改革。

名人小组的任务是为所需要的变革提供一份独立的报告。我们聚焦于系统性改革，而非单个机构的改革。我们未探讨国际金融机构资本及股权结构这一重要问题，因为 G20 和国际金融机构正在对此进行审议。

我们秉持实事求是的指导原则，希望我们提出的建议能够得到 G20 和国际金融机构以及国际货币与金融体系内的其他相关机构的真正贯彻与落实。为此，除了借助小组成员在政策制定方面的集体经验外，我们还与一些国家的政府机构、国际金融机构、社会团体、智库、学术界和慈善界的思想领袖，以及私人部门的专家进行了磋商。广泛的交流互动帮助我们提炼了报告中的建议，希望这些建议可以在合理的时间框架内得以实施，并产生变革性

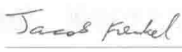
的影响。

这是一份有雄心的报告，需要实干和落实。一些改革可以通过国际协调在短期内获得成效。如果能集中精力全力落实，大部分改革可以在几年内看到效果。还有一些改革则无须立即实施，我们敦促各方以开放的心态对待这些改革，并在必要时予以调整，以确保其落实。

本小组深入的研究和讨论^①，得到了以悉达多·蒂瓦里为首的秘书处提供的有力支持。感谢 G20 给我们机会来研究这些重大事项。在提交这份报告时，我们既清醒地认识到国际社会面临的重重挑战，同时也对国际社会的共同信念满怀希望。愿这些信念能使我们步入相互合作的国际主义新时代，这将使所有人受益。



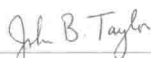
Tharman
Shanmugaratnam
(Chair)



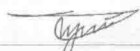
Jacob A. Frenkel



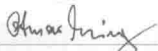
Ngozi
Okonjo-Iweala




John B. Taylor



Sufian Ahmed



Otmar Issing



Raghuram Rajan



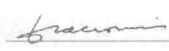
Jean-Claude
Trichet



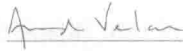
Ali Babacan



Takatoshi Ito



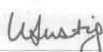
Fabrizio
Saccomanni



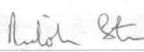
Andrés Velasco



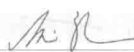
Marek Belka



Nora Lustig



Nicholas Stern



Zhu Min

① 在 15 个月的时间里，小组召开了八次全会，并在其间进行了长时间的交流。

一、加大跨系统合作：实现更强有力的全球发展效应

下一个十年至关重要。

我们需要大力促进发展，帮助各国实现可持续发展和包容性增长，并应对全球公共领域所面临的不断增长的壓力。但当前改革的步伐尚不足以帮助我们实现目标。我们需要更加大胆的改革，增强发展体系内在的互补性和协同效应。

- ◎ 国际金融机构应该重新聚焦于帮助各国加强治理能力及人力资本，为建设有吸引力的投资环境、创造就业及实现社会稳定打下基础。
- ◎ 需要激活国际金融机构之间以及它们和其他发展伙伴之间尚未开发的巨大合作潜力，使其整体贡献最大化，并向一系列核心标准趋同。
- ◎ 推动系统性的保险，使风险分散化，建立一个大规模的新资产类别，大幅提高私人部门参与程度。
- ◎ 提高合作能力，应对全球公共领域面临的挑战。