



“国际治理未来框架： 美国、俄罗斯、中国和印度的贡献”项目

纽约卡内基公司
金融服务志愿团

报告员关于项目第一次研讨会的报告

印度新德里

2012年11月30日至12月2日

金融服务志愿团(FSVC)和纽约卡内基公司共同主办的“国际治理未来框架：美国、俄罗斯、中国和印度的贡献”项目的第一次研讨会于2012年11月30日至12月2日在印度新德里举行。

这次研讨会的议题侧重于美国、中国、印度和俄罗斯等四国以及整个全球体系所面临的重大问题。与会者深入探讨了这四个国家各自面临的挑战，并讨论了全球银行/金融和能源领域的变化。讨论的主要目标之一是寻找贯穿四国的共同主题并定义当前的国际环境。事实证明，这种寻求共同点的做法是为磋商提供框架的一种有效方法。

研讨会的组织者成功地邀请了一批新的参加者与会。在美国、中国、印度和俄罗斯的代表中，既有知名专家又有FSVC/卡内基项目的长期参加者，另外还有专业领域和政策领域的新人以及参与卡内基其他活动的新人。与会者积极热烈地交换了看法。

主题性结论

当今世界面临的关键挑战具有全球性，在很大程度上，四个国家中每一个国家所面临的政策环境均存在于其他国家。在新德里的讨论中出现了一些主要议题。随着参加者互相交流看法和建立新联系，这些议题逐渐为研讨会的讨论提供了结构。下文中陈述的主题被认为对于2012年年底以及今后的全球性政策环境具有特别重要的意义和相关性，不仅会影响到研讨会重点讨论的国家，而且会影响到欧盟以及本项目之外的其他国家。

1. 当前全球环境的特征是在人类发展方面出现间歇性平衡。“间歇性平衡”是进化生物学术语，它表示一个快速变化和演进的阶段，导致更高的不确定性。

2.十年或十五年以前（或更早）制定的政策具有至关重要的意义，但今天看来也常常有始料未及的后果，例如中国的人口变化、美国和欧盟金融体系的问题、以及目前印度经济增长速度减缓等。这种情况对今天的决策具有十分重要的意义。

3.由于当前是一个全球政治、经济和社会历史上特别敏感的时刻，所有四个国家和整个世界面临的各种挑战十分紧迫，“蒙混过关”不是一种可行的选择。

4.当今世界面临的大多数关键问题只能通过国际和多边努力解决。这种趋势在过去数十年中一直趋于明显，是全球化的一个重要特征和必然结果。世界现在达到了这样一个关头，大多数挑战无法在国家一级进行有效地应对和持久地解决，一些重大的跨国问题包括：

- a. 核问题，包括核监督；
- b. 气候变化；
- c. 大规模流行病；
- d. 金融和银行体系的运作和监管；
- e. 贸易；以及
- f. 知识产权。

5.新的急迫问题将会出现，可能是在气候或能源领域，也可能是在金融领域。人类无法预防危机，并且无法准确预测危机。因此问题不是危机何时发生——最重要的是，世界以及每一个国家如何就新的破坏性危机做好最佳准备。

6.在这四个国家中以及全球范围内，收入差距显著增大。虽然国家之间的差距缩小——这是一个积极的变化——但是在世界各地家庭的收入差距都在增大。有趣的是，在一些国家中收入差距的增大似乎源于缺少市场力量（例如在中国和俄罗斯），而在另一些国家（例如美国）收入差距的增大可能源于对市场力量的监管相对较少。无论是何种原因，在大多数国家中收入差距都是一个日趋严重的问题，可能对社会稳定和发展带来结构性挑战。

7.在项目覆盖的所有核心国家，人民日益认识到年轻人未能从发展中受益。年轻人看不到前途和机会。这种情况不仅在美国、中国、印度和俄罗斯很明显，在欧洲和中东也是如此。虽然造成这种情况的根源因国家而异，但其影响常常类似：日益蔓延的悲观情绪以及未来可能发生社会不稳定的危险性。世界需要从结构上寻找一种具有建设性的方式来发挥年轻人的能量，否则可能爆发更多危机。

8.中国、印度和俄罗斯存在严重的腐败问题。这个问题直接关系到经济发展、法治和收入差距等方面的问题，常常会扭曲一个国家的经济，导致现有问题趋于严重，并且使问题迟迟得不到解决。腐败损害政府的合法性，应当是所有这三个国家的领导层所密切关注的领域。由国际社会提出反腐败的解决方案往往效果不佳，但国际压力在某种程度上会有帮助。

9.要应对日益相互依赖的世界中的各种挑战，当前国际机制的灵活性、及时性或有效性日益不足。需要有一些新的授权，特别是有必要建立对国家当局认为特别敏感的信息进行处理的机制。展望未来，这具有重要意义，例如在全球化的能源行业，特别是在核能领域；全球核材料的存量应当编制目录，进行追踪。以负责任的态度对待全球健康问题也至关重要，以防发生可能出现的大规模流行病。

10.国际体系缺陷问题的另一个方面是正在出现但仍未完善的应对具有系统重要性的金融机构的国际机制。在此类机制中，信息共享将再度具有敏感性、挑战性和重要性。虽然金融行业中有一些国际性监管或规则制定机构，但各国的监管部门仍然不愿意分享关于国内金融机构的大部分信息。

11.今天，我们面临一个自然资源日益减少但需求不断增加的时代。在美国、印度、俄罗斯及许多其他国家，基础设施正在老化。虽然迫切需要做出重大投资更新现有基础设施和建造新构件——例如为了应对气候变化的影响或利用新技术带来的机会——但缺乏所需要的资源。同样，中国——特别是印度——正在经历巨大的人口增长，而其经济增长速度正在减缓。两国政府在满足各自的人口需求方面可能已经遇到困难。

12.对于当今世界面临的大多数挑战，成功而有序地解决和管理都离不开法治，大多数国家的国内情况如此。要制定和成功运作新的必要的规则、机制和结构，法律和规章必须受到信任、尊重，并得到公平和公正地执行。

13.所有这些挑战由于在国家一级和国际上缺乏领导力而更加紧迫。在迫切需要具有远见的领导力之时，恰恰缺乏这种领导力。大多数国家的人民对其领导人日益感到失望和不信任，在这种情况下不可能进行有效的决策和采取紧急行动，关键性的国家机构和国际机构常常陷于瘫痪。

关于具体国家的讨论

世界仍然在竭力应对大萧条造成的后果。这次危机的后继影响很长。虽然西方发达国家遭受的打击最大，但新兴市场并没有与西方“脱钩”，因此也未能幸免于难。在危机发生的同时，国际社会日益认识到一些新的重大挑战，特别是气候变化以及可能日益频繁的重大气候灾难。

美国

在美国，尽管有一些正面的消息，人们仍然普遍感受到危机的影响。国家面临低增长和收入差距增大，造成社会阶层之间的敌意。银行和金融系统依然没有正常运转，因为该行业没有侧重于银行业务，即把人们的存款用于有效地扩大生产。长期问题也很严重，并且看来难以解决。虽然公众对这些问题的意识提高，但国家仍然有待于就如何解决不断扩大的财政赤字和无法持续的福利计划达成共识，同时国家还面临老龄化问题，基础设施也因压力过大而难以承受重负。

但是，危机表明，在所有西方国家中美国私有经济最具有韧性和活力。它能够面对挑战做出调整，重新进行自我设计，即使在政府没有采取行动的时候。美国也显示出某种进行社会调整的能力，人们对一系列问题的看法正在改变。政治体系的反应迟缓，不过一些重要的国内政治决策已经做出，并且可能有助于美国渡过危机。2012年11月，美国选民选举巴拉克·奥巴马连任总统。他的日程表中的第一项就是避免所谓的“财政悬崖”，这个问题如果得不到解决，可能使美国再度陷入衰退。

新兴市场

总体而言，新兴市场的增长速度低于预期水平。虽然按照西方标准其业绩相当亮丽，但所有主要新兴市场的增长速度减缓，原因是在不同程度上受到西方需求减少的影响。金砖四国（巴西、俄罗斯、印度和中国）的相对重要性增加，另外一些国家也变得更加重要。然而，新兴市场作为一个整体似乎尚未做好发挥全球领导力和承担全球责任的准备。虽然按照经济指标和许多其他指标衡量中国已经是世界上第二强大的国家，在地区和全球经济中的影响力也得到增强，但在许多政策问题上中国尚未成为真正的全球领导者。

关于这次危机有一些重大的、具有正面意义的结论：

1.一种重要的观点是，各国并没有全部抛弃开放性全球经济模式。虽然在世界上许多地方对全球化及其伴随的力量的批评增多——最明显的可能是在欧洲——但全球化经济看来将持续下去。

2.全球性体系在许多方面发挥了作用，国家和国际机构尽力阻遏了危机的蔓延。即使如此，事实证明国际机构不具备充分有效地应对这种巨大的全球性危机的能力。

3.一些国际机构经过调整能够更好地发挥作用，同时反映了新兴市场国家在世界舞台上日益增加的重要性和影响力。例如，8国集团成为20国集团；巴塞尔银行监督委员会从13个国家扩大至27个国家；金砖四国都将成为国际货币基金组织(IMF)的前十大股东。

中国

2012年下半年，中国的最高领导层换届，为全面深入地讨论该国在今后十年中所面临的挑战提供了一个新机会。中国的最高领导层通常在位十年。新德里研讨会的参加者指出，在过去十年中，中国受益于过去的改革和政策举措，但没有提出新的改革措施，现在需要采取新的具有积极意义的行动。结构性障碍使得上一代领导人未能解决一些问题，新一代领导人仍将面临这些重大的障碍，这是一个关键性挑战。

一位参加者说，即将卸任的胡主席没有启动新的问责机制，但在其任期内中国的财富大大增加。新当选的习主席已经表明他很关注民生，但他需要铲除腐败，在各个方面增强社会保障。

中国经济的增长速度减缓。虽然按照西方标准增长幅度依然很大（2013年预期为大约8%），却低于往年。这种情况既反映了中国经济的结构性问题，也使得中国政治方面的问题趋于严重。一种担忧是增长速度减缓可能会使得腐败和较大的社会差距明朗化，导致不同社会阶层之间的紧张关系和民众不满情绪。

在中国面临的主要问题中，参加者提到社会不平等、环境退化、腐败和年轻人缺少机会。另外一项担忧是人口构成逐渐失衡，其原因是长期实行“一胎化政策”导致劳动力减少，同时老年人日益增多。

不良贷款(NPL)是中国经济中的一个隐性问题，其严重程度不得而知。由于国有企业(SOE)、国有银行、地方政府和北京的中央政府之间复杂而缺乏透明度的关系，这个问题更加严重。有人担心许多地区和行业中存在很高的负债率，并且担心多个行业的资产泡沫，特别是在房地产行业。

中国经济面临的一项重要挑战是把劳动力密集型产业转化为科技创新型经济活动。由于数亿人可能继续离开农村前往城市，这样做会有难度。另一项挑战是经济转型，即侧重于国内消费。

为了应对这些挑战，中国需要把经济从国有企业（SOE）占主导地位转变为私有经济更重要的模式。要做到这一点，就必须强化个人和私有企业的权能。

许多问题以及需要采取的许多措施都将涉及中国政府体制脆弱性的程度问题。如果现存问题得不到解决，负面趋势得不到制止，中国共产党就难以长期保持政权。

印度

最近一个时期，印度经济失去了一些活力，国内生产总值（GDP）增长速度减缓，通货膨胀率很高。增长速度减缓的一个主要原因是全球经济动荡造成出口市场和资金流入减少。但是，从国内政治层面看来政府体制缺乏效力，经济主要是内向型。

印度的金融行业相对安全地渡过了危机。主要原因是作为央行的印度储备银行（RBI）实行了审慎监管。央行不允许金融机构从事投机，银行系统资金充足。虽然有些规章抑制了金融服务方面的创新，总体而言，作为银行业的监管机构，印度储备银行帮助印度在全球金融危机中保持了金融稳定性。

现在有必要进行深层结构改革。本界政府从 2004 年任职，在这方面一直缺乏建树，仅仅采取被动应对措施。印度受益于前几届政府制定的改革计划和行动。但是，曼莫汉·辛格总理的政府很少作为。在 2014 年选举之前可能不会有重大变化。

印度的经济由政治体系推动。这常常会产生问题，因为印度的政治复杂，派系众多，中央政府和 27 个邦的政府分享权力。许多邦的政府握有很大权力。中央和地方之间长期处于僵局。政治领导人在意识形态层面对改革缺乏承诺。腐败问题也很普遍。

印度面临的挑战十分紧迫。基础设施缺少投资。劳工法律已经过时——印度依然遵循 1940 年代制定的法律。人口必须尽快从农业转向制造业。印度拥有大量廉价劳动力；但是，目前正在离开中国的制造业工作机会并没有流入印度，而是流入了其他国家，例如孟加拉国。主要原因是印度的劳工法律过时。因此，印度从农业经济走向服务型经济，跳过了制造业阶段。但是，由于印度人口众多，且大部分是穷人，这种做法并不可行。有技术的工人应当去管理没有技术的工人，而不是去管理其他技术工人，但目前正是这种情况。

从好的方面看来，印度的公民社会很有活力，新闻媒体能够揭露真相，这两种力量对政府和政治领导人形成了制衡，在某种程度上也抑制了腐败。新兴中产阶级正在显示出参政意愿，并就一些具体问题组织抗议活动，特别是抗议腐败。如果能够享有自主权，印度的企业可以变得十分有效，并具有竞争力。金融和银行业有大量创新活动，其重点是增加为农村地区提供的金融服务，并且利用新技术扩大金融服务的包容性。

俄罗斯

在俄罗斯，弗拉吉米尔·普京重新担任总统是 2012 年该国政治生活中的主要事件。虽然这一变化具有连续性，但普京再次担任总统也加剧了社会中的紧张关系。人们认为，现状难以长期维持。

这是普京总统第三次任职，此前他担任了一界强势的总理，导致城市中产阶级的强烈不满，抗议活动持续了一年多，主要是在莫斯科。与此同时，有迹象表明“普京共识”已经削弱。普京共识指的是政治集团和俄罗斯人民之间的一种默契：在经济持续发展、每个人的生活水平持续提高的情况下，权利可由总统身边的一小部分人垄断。但是，一方面由于经济增长速度减缓，另一方面由于普京决定重新担任总统，导致许多人反对保持现状。因此，在精英阶层和整个国家中紧张关系似乎都在加剧。

经济增长速度已经减缓。俄罗斯继续在很大程度上依赖能源出口，但生产率很低。腐败程度很高，并且问题趋于严重，同时，苏联时期遗留了许多问题，例如基础设施衰败，迫切需要维修。

俄罗斯政府正式承诺一项战略计划，要使莫斯科成为一个国际金融中心(MIFC)。政府颁布了若干新的法律、规则和法规，有助于增强俄罗斯对投资者的吸引力，建立一个管理更好的金融中心。另外，还有一些法律、规则和规章正在计划之中。但是，几位研讨会参加者对该国际金融中心能否成功在很大程度上表示怀疑。该金融中心的成功取决于持续的改革、透明度和问责性，而目前所有这些要素均不存在。

在更广范围内，俄罗斯内部和外部的观察家们在新德里会议和其他场合曾经评论说，令人担忧的是政府缺乏对善治和法治的承诺，在俄罗斯的精英统治阶层甚至是整个社会中都缺乏这种承诺。

因此，俄罗斯面临的关键挑战是治理问题。国家如果拥有强有力的领导、能够调动社会资源和政治意愿，继续推行改革议程，就能够发挥其自然资源优势，促进发展。但是，该国面临的问题将日益是政治问题。在普京第三任期内的前几个月中，政府收紧了无数规范和法律，显然是为了增加政治反对派的难度。与此同时，有一些人呼吁返回某些民主治理形式，例如州长和参议员选举。至于这种呼吁以及反腐败措施能否取得成效，目前尚无法预测。

关于具体行业的讨论

金融行业的问题

1.虽然储备货币的结构性存量发生变化，但主要新货币的出现不无问题。人民币可能正在朝着成为储备货币的方向前进，但会需要一些时间。在许多国家中，缺乏透明度和严格的资本管制是重大障碍。例如，透明度是俄罗斯卢布面临的关键问题，而资本管制限制了印度卢比的增值潜力。总体而言，在目前市场情况下，很难在美元之外出现强势货币。

2.全球金融危机发生后的重大问题之一是所谓“大到不能倒”。如果国际或国家的监管人员无法防止未来危机，又如何能够防止未来的救助？一家大型跨国金融机构的倒闭带来的社会代价巨大。事实上，“大到不能倒”的说法应当改为“互相联系过于紧密而不能倒”。

一种答案是制定目标尽力减少一家大型国际金融机构倒闭的风险及倒闭成本。这件事需要在国际上协调，综合最佳规范，让多方伙伴达成可行的解决方案。应对“互相联系过于紧密而不能倒”的问题需要共享敏感信息，还需要有全球性机构来协调和监督这种目前尚不存在的信息共享。

气候与能源问题

科学界普遍认为气候变化的确存在，并且比普遍预期的速度更快。未能适应气候变化的后果——可能是发生与气候相关的大规模灾害——可能在今后十年出现。这将为不同国家和国际社会带来前所未有的挑战。

为了减轻气候变化，人类需要迅速运用新能源技术。目前，美国和大多数其他国家尚未制定细致而适用的能源政策。这种局面必须改变。

大多数替代能源的发展缓慢，并且远不具有良好的成本效益。大多数可再生能源不可靠，或储存成本高。在这种情况下，如果没有新的科学突破，世界面临的最有可能的道路就是更加依赖核技术发电。

总体而言，几种趋势使得核能成为现实而又相对有保障的选择。核电站的安全性一直在提高，部分原因是 911 袭击后做出的调整。在日本福岛地震和海啸灾难发生后，全世界都增强了安全防范措施。目前，一些国家正在把现有设施升级，更新现有执照，并且将新电站投入使用。

改变全球能源格局的新的科学突破有望实现。无论是使可再生能源技术更加实用还是以新的方法进行甲烷水合物发电，此类突破都将需要时间，并且无法准确预测。而世界面临的问题已经存在，需要现在就加以解决。

长期以来，金融服务志愿团和纽约卡内基公司一直主办令人振奋并卓有成效的高层讨论会，而新德里研讨会继承了这一传统。2012 年下半年的世界发生了深刻的变化和大规模动乱，在此一背景下，金融服务志愿团和卡内基公司从世界各重要国家邀请具有影响力的专家进行交流讨论的能力比以往更有价值。建立在会议之后保持联系的沟通网络是项目的目标之一，这一目标在新德里得以实现。更重要的是，通过公开坦率地探讨具体国家和全世界面临的一系列紧迫问题与挑战，新德里研讨会为在来自众多国家的专家和舆论领导者之间建立信任和理解做出了贡献，鉴于世界正在继续设法克服 21 世纪的种种困难，这是一项特别重要的成就。