



FSVC
FINANCIAL SERVICES
VOLUNTEER CORPS

会议纪要

国际金融体系的变局对 美国、俄罗斯和中国的影响

纽约卡内基集团
金融服务志愿队

亚历山大市, 弗吉尼亚州, 美国
2018年7月11日至7月13日

在纽约卡内基集团的大力支持下，金融服务志愿队（FSVC）在最近组织了一场国际研讨会，聚集了来自美国、中国、俄罗斯和其他主要国家的 29 名权威专家，就与国际金融体系状况相关的议题进行了讨论。讨论主题包括金融和经济制裁的扩大使用，“去风险化”的趋势，中小企业贷款难，以及新金融科技（金融科技）所带来的风险和机遇。

自千禧年至今，金融服务志愿队/卡内基研讨会每年举行一次。这些会议所体现的核心概念是：若要成功解决当今世界所面临的最棘手的问题，就需要关键国家之间进行多边协调。今年研讨会的主要目的就是了解国际金融体系的最新发展趋势及该发展趋势将如何影响并将持续影响美国、俄罗斯和中国之间的关系，并发现在解决共有金融问题时的潜在共同利益。

今年的研讨会是在国际关系正充满挑战的时期举行的。世界各地民粹主义情绪的冒头暴露了自由世界秩序和自由发展模式中的严重缺陷。而这一趋势使得那些在全球贸易、金融和外交领域中传统上被普遍接受的国际事务及外交框架产生冲击的决策者当权。

从国家层面上来说，政治和媒体的两极分化以及一般信息资源的传播增强了部落主义，这也证实了人们常常对高度复杂的社会、政治和经济趋势进行过于简单的分析理解。例如，美国缺乏有吸引力的中间派言论以及温和观点的拥护者，从而损害了建立政治妥协机制的基础。许多温和的思想领袖和政治家根本无法在充斥着更响亮、更夸张的观点的言论中赢得目光。在如今的政治环境中，趋向中间派似乎已经成为劣势。

¹本报告是由讨论会记录员Charles Brahaney撰写的。该项目的主要研究人员是弗吉尼亚大学公共政策教授、香港大学政治和公共行政客座教授Harry Harding以及美国金融服务志愿队(FSVC)总裁兼首席执行官J. Andrew Spindler。研讨会与会者名单见附件。

金融服务志愿队（FSVC）是一家非营利机构，旨在帮助发展中国家及新兴市场国家建立良好的金融体系以支撑健康的市场导向型经济。可访问 www.fsvc.org 获取更多关于 FSVC 的信息。

虽然这些趋势在某些方面上是由于技术创新引起的负面外部效应而产生的，但更为直接的原因似乎是不受控制的全球化及 2008 年全球金融危机的遗留问题。事实上，尽管在过去 20 年全球经济取得了巨大的增长，但全球经济的失衡与低效问题仍然存在，并未得到遏制，导致凌驾于广大幻想破灭的“输家”上的精英“赢家”阶层极度的集中。这些失衡和不平等在一定程度上可能与高收入经济体金融体系的过度增长、过度扩张和效率低下有关。

然而美国似乎无法帮助国际社会应对这些来自金融领域的挑战。在过去的一年里，特朗普总统使美国从国际体系的领导地位中急速撤退，使传统上由美国承担的议程设置职能真空。自由国际社会秩序的捍卫者突然缺席也促使许多人质疑全球性机构的实力和复原力，他们认为这个时候比以往任何时候都更需要维持国际社会的安全与稳定。美国如今采取了“美国优先”的政策，其他国家的政府似乎也在效仿美国，采取更多的投机主义外交政策。

在这种令人不安的背景下，在亚历山大的与会者一致认为，金融科技的迅速扩张、全球金融市场的“去风险化”趋势以及金融制裁的扩大使用是迫切需要全球决策者和思想领袖关注的重大挑战。鉴于这些挑战范围广泛、性质复杂以及其相互关联的特性，要准确了解其驱动因素和动态因素并找到适当的解决办法，就需要进行多边合作以及多学科的参与。

前言

考虑到这些动态因素，研讨会的主要研究人员向与会者发表了会议前言。他们特别指出，考虑到三个宏观趋势：复杂性，两极分化及夸张性，进行多边合作是具有挑战性的。由于所面临的最严峻的全球挑战（包括在金融领域）的产生原因及影响变得日益复杂，许多国家乐于将所面临的问题进行简化，以便使其更易被处理。这种对问题的简化处理尽管方便了管理，但最终导致问题的解决方案往往是有风险甚至错误的。舆论环境中的“噪音”为了夺得关注也促使人们的观点变得两极分化甚至非常夸张，而媒体似乎只会加剧这种趋势。鉴于这些动态因素，为了实现向决策者提供建议这一终极目标，本次研讨会鼓励与会者寻求创造性的方式应对国际社会共有的金融挑战或者对这些议题进行阐释。

第一部分——美国、俄罗斯和中国的关系现状 和全球金融体系的现状

为了在当今的全球环境中构建关于共有金融挑战的讨论框架，参与者首先研究了当前美国、俄罗斯和中国之间的动态因素，以及存在的动态因素将如何影响所面临的挑战。与会者指出，总的来说，今天的国际环境正在发生急剧和迅猛的变化。而这些变化正是由于作为国际机构建设领

导者的美国的地位相对开始衰落、影响国家间交流互通的技术的出现以及能够影响全球事务的非国家行为者的崛起，另外还包括一些其他因素的发展。

美中俄关系的现状

美中关系中包含对抗、合作和竞争，而其中最突出的因素是竞争。目前中国在国际体系中占据着主导地位，而且将会越来越多地挑战美国在政治、经济和安全领域的国家利益。所以美中关系的发展部分取决于美国是否将此认为是一种侵犯。此外，尽管美国出于对中国的经济依赖使得双方并没有展开公开的军事对抗，但不可逾越的分歧限制了双方进行充分合作的可能性。与会者指出，美国和中国很有可能进一步加剧贸易方面的紧张局势。还有与会者进一步指出，美国目前的政治环境极度分化，无论是美国国内还是国际社会，对其经济和政治的未来发展似乎都没有一个清晰一致的愿景。而在美国领导层紧盯着下一轮的选举进展时，中国似乎有着更清晰、更稳定的战略规划。例如，中国在外交政策中强化了其经济实力的作用，在过去十年中投资非洲，以及在过去五年里投资加勒比和拉丁美洲。中国的“一带一路”（OBOR）倡议也使美国在重大的全球基础设施项目中退居二线。

至于美俄两国，双方主要处于敌对关系，并且该敌对关系均被两国官方承认。然而，这种敌对关系不太可能演变成公开冲突，因为两国一直以来都有设法开展相互之间交流以避免军事对抗。

照目前的情况来看，中国和俄罗斯的关系可能更像基于利害关系的联姻，或者不仅仅如此。这两个国家在历史上关系错综复杂，但时常保持密切合作。克里米亚危机之后，中国和俄罗斯的关系变得更加密切，双方目前在许多问题上都保持着积极结盟的态势。比如中国能够进入俄罗斯的能源领域，俄罗斯可以向中国出售尖端军事武器。在面对西方大国时，普京总统和习近平主席两人之间的关系更加巩固了两国之间良好的外交关系。但重要的是，俄罗斯经济规模小、多样化程度低，在两国之间处于较为弱势的地位，在实际上处理两国关系时其必须保持警惕。

全球金融体系的现状

专题讨论小组成员强调了市场与监管的两种失效情况：

1. 金融化：有小组成员认为，金融化似乎是当前各国从开放的世界秩序和全球化中撤走的一个重要因素。该术语描述了金融业对一个国家的经济政策和经济增长产生巨大控制力的过程。例如，在美国，金融业占GDP的7%，私营企业利润总额的8%，但仅仅提供了4%的就业岗位。因此，大量资源聚集在非生产性和对实体经济没有贡献的产业上。这种变化导致社会贫

富差距大和经济停滞不前的状况，并刺激更多的年轻人选择金融领域就业(这种现象在中国和美国都存在)。由于金融化推动了中介机构和复杂金融工具的应用，使得社会经济更容易遭受债务危机、通货紧缩和长期衰退的情况。反过来说，中小企业也由于无法获得资本而处于不利地位，限制了它们提供就业岗位的能力，尤其是向年轻人提供就业机会的能力。

金融化的不利影响开始从中等收入经济体向高收入经济体过渡，并以信贷泡沫的增长为标志。然而金融化在任何地区都有不同的表现方式，其增长速度在各国也不尽相同。例如在中国，土地是推动城市化的关键资产，这导致了人们在土地市场的过度投机行为。因此，对于中国来说，抑制土地投机是减轻金融化负面影响的关键。而在美国，问题则更多地表现在未能得到有效监管的金融衍生品上。中等收入经济体面临的一个关键问题是，如何在保持经济活力的同时，实现对不断增长的信贷资金的广泛分配。

2. 中国金融业和金融经济的功能紊乱：另一专题讨论小组成员详细讲解了 2002 年至 2015 年中国和全球金融市场政策所设金融衍生品为金融套利大开方便之门，而此举导致了严重的金融失衡。中国维持固定汇率和对美元的高利率提供了套利的条件。这导致投资者在美国借贷并将贷款投资到中国。中国的中央银行在向外借钱，另外中国政府也希望能够控制影子银行的增长。这都可能需要设定浮动汇率，然而中国的决策者仍旧在担心开放中国金融业所带来的风险。该小组成员指出，从历史上看，各国倾向于仅在危机期间开放其金融业，尽管事实上在实力充沛时开放金融业要好得多。

上述两种问题以及全球债务问题是需要通过结构性改革来应对的金融挑战。否则，当前的金融失衡仍将持续，未来两三年可能会有另一场全球经济衰退发生。与会者指出，下一次危机可能会来自于影子银行，甚至可能来自目前正挑战传统监管制度的金融科技。然而，有人指出，全球金融业如今在资本水平和监管机制方面(至少在金融业的传统组成部分)强于以往任何时期。比如，中国政府使用了各种政策阻止过去发生的金融危机，而且现在也有了一个稳定的部门对未来潜在的危机进行监控。

第二部分——金融制裁的扩大使用 及其预期和非预期性的发展后果

制裁的有效性

会议开始时，有人提出了一个关键问题：在实践中，金融制裁何时能够有效发挥作用？尽管金融制裁具有经济性质，但它是一种旨在为政治目的服务的政治工具。当传统外交不能达到目

的，而战争的代价又过于巨大，或者当人们需要制造一种假象时，实施金融制裁可能比较合适。当制裁国必须向公众表明其正在积极解决某一国际问题时，实施制裁在其眼中也可能是合适的。

传统观点认为，当制裁的目标是对当权者的政策产生影响而非迫使其政权更迭，而且目标国的公众也支持政策转变时，实施制裁可能最为有效。更重要的是，制裁国与被制裁国之间一旦达成协议，就必须履行该协议，并为被制裁国提供解决问题的明确方式，以建立双方之间的信任。但是如今美国外交官可能面临的问题是他们无法保证其制裁政策的一致性，从而限制了其把解除制裁当作诱饵的能力。

随后与会者讨论了新型制裁方式的使用及其有效性，其中包括“聪明制裁”，聪明制裁是指制裁只针对被制裁国家中实际应受惩罚的人，从而最大限度地减少制裁对无辜民众的影响。然而，关于“聪明”制裁的相关文献并不多，许多与会者认为，各国在使用“聪明”一词时应该谨慎，因为决策者并不能完全了解此类制裁的非预期性后果。另一个制裁工具是在跨境支付时使用的 SWIFT 系统。美国就利用了这一系统对付伊朗，美国政府威胁若 SWIFT 的负责人不切断其与伊朗客户的联系，SWIFT 可能会受到处罚。现在，人们越来越担心 SWIFT 几十年来在跨境支付领域享有的垄断地位及其作为制裁手段产生的影响。

除此之外，与会者还讨论了次级制裁（或者称为域外制裁）。次级制裁是通过向第三方施加压力（威胁第三方将切断其与制裁国之间的联系）迫使其停止与被制裁国的来往。美国此前并未将次级制裁当作惯常手段，但现在已经开始对伊朗实施此种制裁。与会者指出，次级制裁作为一项应慎用的政策，应在获得全球联盟的支持下作为一种一次性机制使用才能有效实施。

美元主导地位使美国拥有不合理的影响力

基于美元在货币中的主导地位，美国对全球金融业的极大影响力也引起了人们对金融制裁的关注。这导致了包括中国在内的一些国家的紧张和不满，而美国可能正在努力维持其在全球金融业中的影响力。例如，许多政府开始重新考虑持有美元进行投资以及参与美元贸易。由于担心美国银行会取消对俄罗斯提供的银行服务，俄罗斯开发了其国内的信用卡支付系统，中国也在推动建立中央信用体系，政府意图通过该体系规避用美元进行交易。然而，与会者普遍认为，在短期内，美元作为全球储备货币及国际金融交易媒介的主导地位不太可能被颠覆。举例说明，欧盟（EU）成员国可以发行欧元债券，但他们仍旧选择发行美元债券。另外，人民币也不能取代美元的地位，因为中国的金融市场还没有向世界完全开放，而且很可能在很长一段时期内不会开放。

美国、俄罗斯和中国对金融制裁的运用

尽管美国对中国实施了制裁，但制裁手段并不严重。美国似乎不希望正在海外扩张的中国大型银行退出全球金融业，因此并没有对这些银行实施制裁。相反，美国对中国的制裁针对的是与美国金融机构关系很小甚至没有关系的小目标，甚至是一些微不足道的目标。

中国和俄罗斯也经常使用制裁。与美国不同的是，中国并不喜欢使用传统的制裁方式，而偏爱于使用贸易和旅游限制方式进行制裁，例如在针对韩国接纳美国在韩部署“萨德”导弹防御系统时所进行的制裁。韩国并没有因此取消部署，但是似乎已经明确不扩大部署范围。在这个例子中也可以看出，中国的制裁可能产生了有效的威慑。然而总体而言，中国似乎已经意识到其制裁的有效性并不容易衡量，因此开始强调比起制裁利器来说其更偏爱于使用贸易诱饵。该小组提出的一个重要议题是：各国如何能够围绕金融和经济制裁的使用建立共同的外交理论？例如，各国都知道导弹部署意味着什么？然而对于金融制裁，人们还没有形成统一的认知。

第三部分——金融和经济问题

在美国、欧洲、俄罗斯和中国的外交政策中发挥的作用

自由世界秩序的现状

有小组成员指出，国际体系似乎正在面临着—个转折点。自苏联解体后，自由主义国际秩序似乎已经走到了终点。仅在过去三年里，该秩序的基础支柱——联合国、北约和布雷顿森林体系的影响力就已经逐渐被削弱。如气候变化协议《巴黎协定》和伊朗核问题解决方案《联合国全面行动计划》这样的制度也遭到破坏。

从全球范围来看，自由主义的轨迹正日益受到威权主义的压制。欧洲(如希腊、匈牙利、意大利、法国)日益高涨的民粹主义向自由主义发展模式发起了挑战。全球化造成的国家乃至国际经济差异、新技术取代传统的劳动力以及媒体的过度饱和和两极分化都加剧了不确定性。反过来，日益增加的不确定性放大了人类参与身份政治和部落主义的倾向，而这种行为模式似乎只会加重和巩固民粹主义情绪。

这些动态因素——民粹主义、部落主义和用简单方式解决日益复杂的问题的愿望可能会持续一段时间，而这些因素也可以被视为全球经济在长期反复思考以及潜在的紧张局势中遭受的成长痛苦。对于美国来说，特朗普总统已经发现了全球体系中真正存在的低效和不对称问题，而此前几届政府对此均未采取任何行动。其中包括中国政府对美国公司在中国发展的待遇和知识产权问

题，以及美国和欧盟之间的贸易政策。许多与会者指出，自由派精英一般不愿承认低效和不对称性的问题，自由主义国际秩序也未能为公众带来广泛利益。因此，问题在于如何改变贸易政策和自由的国际经济和政治秩序，使其提供更为多元化的处理方式和公平结果，从而重振公众对自由主义的支持？

美国视角

美国的经济领导历来以“理性的利己主义”为基础，在全球利益和不变的美国利益之间找到了中间地带。特朗普政府的“美国优先”政策认为美国的经济领导过于利他，并且在这个过程中牺牲了美国的经济和国家利益。这一政策对其他国家来说很难理解，因为它没有从全球层面上提供一个世界应该是什么样子的清晰蓝图。

欧盟视角

从欧盟的角度来看，欧洲面临几个关键问题：非法移民持续涌入引起越来越多的人民的不满；即便欧盟缺乏统一的社会政策和预算，欧元仍然保有一体化货币的地位；在处理英国退出欧盟的问题上进展甚微；动荡的俄罗斯仍然对欧盟安全机制产生持续挑战；中国似乎正在向欧洲伸出橄榄枝，而中国今年夏天主办的“16 + 1”峰会也证明了这一点，该峰会旨在促进中国与欧洲国家在基础设施建设方面的经济合作。此外，欧盟可能已经意识到，它必须在处理安全事务上自食其力，而不是依赖美国的安全保障。

中国视角

中国已经开始越来越多地利用经济资源而非政治资源来影响其他国家的外交和国内政策，如针对斯里兰卡、巴基斯坦和缅甸实施的外交政策。而“一带一路”的倡议与这一战略相一致，突出了中国海外贷款的扩张。鉴于这些趋势，与会者都很好奇习近平主席在寻求建立什么样的外交模式以及这种模式是否会蔓延到其他国家。

中国的外交政策似乎也是由不对称的开放所决定的。中国要求其他市场向其开放，但对“互惠”的看法与美国人截然不同。中国喜欢规则，但是规则应该建立在双边谈判以及顾及中方舒适度的基础上。中美的世界观在对发展的预期上也有所不同。例如，在 2001 年考虑是否接纳中国加入世界贸易组织时，美国决策者明白中国的发展与现有世界贸易组织体系是不相称的，但他们认为让中国加入这个体系比置身于体系之外更好。当时假设了中国的政策将随着时间的推移朝着基

于规则的国际自由秩序靠拢。这个假设大体上是正确的，但是中国并没有按照最初预期的步调进行改变。

第四部分——解决“去风险化”问题的方式

什么是“去风险化”以及它的驱动因素是什么？

“去风险化”可以定义为大型国际银行不愿意在众多新兴市场国家开设代理银行账户。产生这个问题的原因因不同情况而异，尽管确实存在一些常见的原因如：整体上更高的合规成本；信息共享存在障碍，阻碍了银行进行必要的客户尽职调查；监管和执行制度的变化使得反洗钱/反恐怖融资的标准提高，并且有越来越多的制裁行为和其他执法行动。

从积极的一面来看，据国际货币基金组织称，尽管代理银行的总数有所下降，但跨境货币总流量在全球范围内保持稳定。这一调查结果表明，经济活动基本上没有受到去风险化的影响。而SWIFT最近公布的数据显示，在某些地区，跨境贸易结算总额的减少趋势也似乎趋于稳定。

从消极的一面来看，现有跨境贸易的压力也将持续增加。随着跨境贸易结算总额的下降，交易的平均价值和数量增加，这引起了人们对支付渠道以及交易成本和脆弱性的担忧。现有支付渠道的限制也影响了汇款流动，而这可能会导致外汇占国内生产总值大比重的低收入国家产生严重的经济问题。有小组成员指出，银行的撤退有时会导致反洗钱/反恐怖融资的风险和政治风险集中在一家银行。有时候，银行必须拒绝高风险客户，但政府却对银行的行为进行干预，从而使银行卷入了国内政治中。因此，在部分地区或国家大银行更希望有多个竞争对手存在，以帮助其分散风险。而从代理银行的角度来看，当突然收到它们的账户将被立即关闭的通知时，它们是失望的，而且也没有收到任何关于采取何种措施重新恢复跨境贸易的反馈。

去风险化的潜在解决方案

与会者一致认为，需要采取多管齐下的办法来解决去风险化的问题。例如，面临去风险化问题的国家应根据国际标准，加强其反洗钱/反恐怖融资的措施；然而这可能不足以保证银行回归。与会者建议的方法涉及以下五个要素：

1. 美国政策制定者和监管者的行动：美国政策制定者和监管者应该阐明他们的监管意图并且改善与各方的协调工作。虽然一些与会者认为在美国对此进行协调几乎是不可能的，但是有人指出，协调工作已经取得了一些进展。例如在2016年8月，美国财政部和联邦银行监管机构发布了一份“反洗钱和制裁实施联合概况介绍”，试图阐明美国监管机构的意图、监督检查程序

和开展执法行动的情况。与会者指出，财政部、美联储或国际货币基金组织可以在进一步阐明监管意图方面发挥关键的领导作用。监管者在监管代理账户和确定处罚金额时也可以采用“适度性”原则。

2. 大型银行的行动：应该鼓励大型银行与监管机构甚至与国际货币基金组织协调审查其代理银行政策。这些银行的跨境贸易相关决策对社会和经济影响可能是庞大的。有事实证据表明，这些决策产生的分析基础并不一贯严谨。至少国际货币基金组织和监管机构可以鼓励大型银行在终止客户关系时给代理银行一个更为具体的解释。
3. 发展中国家、高危国家的能力建设：发展中国家和这些国家的代理银行必须建设其反洗钱/反恐怖融资的能力，以加强自身的国际信誉。随着全球对反洗钱/反恐怖融资合规性的期望上升，以及国际审查程序的日益严格，代理银行没有办法绕过这一要求。
4. 创建新的机构：应开发新的支付渠道，以便脆弱的新兴市场国家进行贸易交易、汇款和其他国际支付业务。有一种可能算作新类别的国际商业银行，将与新兴市场国家进行代理金融活动作为其核心业务。有证据表明此类银行已经在扩大这种能力。而在世界某些地区，如太平洋岛屿，若符合客户尽职调查的国际标准，区域支付清算中心可以在加强代理银行联系方面发挥重要作用。
5. 发展金融科技：区块链、数字货币和移动支付技术都提供了解决去风险化问题的潜在方式。所有这些数字技术都给用户同时带来了风险和机会，而目前在许多国家都只有移动支付从商定一致的监管体系中受益。在这一领域仍然有大量工作要做，重点在于确定最可行、最具成本效益的资金转账机制以及监督该机制使用的监管框架。从积极的一面来看，人工智能采用的算法已经提供了更有效的预测分析，而这将有助于降低银行进行尽职调查(以及合规性调查)成本。

第五部分—新金融科技 以及其对美国、俄罗斯和中国的影响

今天的金融科技及其潜力

过去三十年来，在金融科技方面的全球投资得到了快速增长，而在过去五年中该投资几乎呈指数增长，其重要性怎么强调都不为过。金融科技帮助解决普惠金融问题的可能性主要体现在对客户群体的开发中。根据美国联邦存款保险公司(FDIC)的统计，在美国有7%的家庭没有银行账户，另外有24%的家庭有银行往来关系，但主要依靠发薪日放贷人、当铺和类似的业务来获得初

级银行服务。另外，这些数字在过去 10 年里没有发生显著变化。而从全球层面来看，全世界有 50% 的人口为无银行账户或非银行用户层。这一问题如此严重以至于尽管近年来金融科技得到了大量投资，但这些技术仍未能帮助解决金融排斥造成的经济差距，且该经济差距延伸到了社会差距中。

出现这种情况是有原因的。例如，在美国，所有支付渠道都由银行和美联储控制，法律制度旨在保护现有银行。如果一个实体想从公众那里接受类似存款的资金，他们必须取得银行执照。而这些障碍大大提高了美国新金融企业进入支付领域的成本，也因此限制了市场上较小竞争对手进行破坏性创新的能力。

另外，如区块链和数字货币这样的技术还需要更广泛的发展才能产生更大规模的影响。目前市场上有 1600 多种非官方数字货币(无政府支持)，截至 2018 年 3 月，其总市值为 3690 亿美元，低于几个月前的 7000 亿美元。非官方数字货币极不稳定，它们的总市值相对不太重要。就技术本身而言，还需要继续开发改进。比特币交易平均需要 78 分钟才能完成。相比之下，Visa 每秒能够处理 24000 笔交易。而数字货币的另一个独有弱点就是代码本身。平均来说，加密数字货币目前每 1000 行代码就有 100 个漏洞；相比之下，微软每 1000 行代码仅有 10 个漏洞。

数字货币及其与中央银行的关系

与会者普遍认为，从中短期来看，数字货币会变得越来越重要，而从长期来看，数字货币可能会无处不在。然而其发展面临着重大挑战。首要问题就是非官方数字货币与官方数字货币的对抗。比特币是一种非官方数字货币，既没有任何政府或资产支持，也不是法定货币。人们普遍认为，许多与比特币等非官方货币打交道的人都持有自由主义观点，而且电子货币是政府无法控制的交换媒介，因而被此种货币吸引。

然而，有小组成员指出，指望一个主权国家放弃对货币供应的控制，转而使用非官方的数字货币是不现实的。因此，世界各地的中央银行都在努力开发获得政府支持的数字货币项目。中国正在试验一个基于区块链技术的数字平台，而俄罗斯将很快发行一种数字卢布。在美国，美联储则更加谨慎，其注意到发行数字货币所面临重大的操作挑战，包括网络攻击的威胁以及这种货币对零售银行系统的重大影响。电子货币可能会替代零售银行存款，尤其是在经济紧张时期，也因此可能会影响到存款及贷款的利率和期限。

金融科技的监管

注意到许多国家都在其国内建立了金融科技的“沙箱”，这有助于金融科技在受控环境中进行创新。例如，英国的沙箱制度为处理不到 100 亿美元资产的金融科技企业提供了一定的灵活性。沙箱体制还使监管者能够与金融科技创新者一起学习。众多与会者都强调，这一步非常重要，能够帮助监管者更好地理解金融科技所带来的效益及风险。目前，监管机构正努力跟上金融科技创新的步伐，学习必要的知识，以便能够在不妨碍创新的前提下监管金融科技创新。许多与会者指出，美国应该采用沙箱体制，同时也指出 50 州的政治架构可能为此带来挑战。例如，虽然美国货币审计署(OCC)提出了一项金融科技宪章，允许金融科技开展有限制的业务，并为这些业务制定了有针对性的规章制度，但国家监管机构却对此表示反对。

与会者还提出了与金融科技与数据隐私有关的问题。虽然欧洲已逐步加强对数据隐私的保护，但美国在这一问题上的行动却比较迟缓。然而，最近发生的事件——包括与 Facebook 数据相关的丑闻和俄罗斯对美国选举的干涉——可能会使美国的态度发生变化，加利福尼亚的立法者最近通过的一项严厉的数据隐私保护法就证明了这一点。而在中国，政府正朝着相反的方向发展，利用金融科技及其数据的力量来加强对社会的控制。例如，政府利用其对支付宝和腾讯等公司的控制，整合了各行业公民的数字足迹，并建立了一个社会信用评分系统，计划在 2020 年推出该评分系统。

第六部分——对切实可行的政策建议 的总结和讨论

宏观趋势

与会者认为当前全球局势总体不容乐观。有与会者主张，产生现有局势的根源至少有一部分是来自于 2008 年全球金融危机所带来的痛苦、挫折和愤怒。事实上，美国和其他国家仍在经历着金融危机的余震，因为在危机前处于社会经济体系底层的人们今天仍然被冷落。这种情况在美国和世界各地都引发了民粹主义运动。虽然一些与会者指出，这些民粹主义运动可能很快解散，因为这些民粹主义者们更擅长反对现有制度，而非实际管理政府，但也有人指出，必须解决导致民粹主义运动的潜在系统性失衡，民粹主义才会消亡。而在美国，这些系统性失衡包括过度的政府支出、与储蓄和投资相比过度的消费以及对传统机构信任的削弱。

解决这些问题需要强有力的领导和更好、更中立的解决方案。然而，与会者并不清楚中间派该从哪里以及如何重新发挥作用，吸引更多两极分化的立场的注意力。在今天的美国，中间派的政治家似乎更可能退休，因为他们不会再次当选，如果这些趋势成为一整代人的问题，那么情况将会非常令人担忧。与会者指出，为了扭转这一趋势，自由派精英必须承认其目前存在的问题，

并找到解决这些问题的办法。这个世界上不缺乏能够解决问题的办法，只是缺少支持这些想法的人。现如今在具备充分理由和合理性的基础上认可伟大的思想观念已经不再那么普遍。在历史发展的关键时刻，例如改革后，现代性和现代化的言论是推动人们前进的一种极其强大的力量。大多数人都认为，他们迟早会在更美好的世界以及更良好的条件下生活。然而今天，这种信念已经破灭，没有任何可信的言论能够超越现有舆论环境产生的“噪音”，给人们带来希望。

世界秩序和全球领导地位

与会者一致认为，美国毫无疑问已经开始放弃其全球角色和责任。在亚洲——包括在商界领袖中——也有一种看法，认为美国缺席，并主动放弃塑造全球发展的能力。能够证明其缺席的例子包括美国退出跨太平洋伙伴关系，以及在最近的亚洲商业论坛上未派代表出席。重要的是，美国人可能不明白他们的信誉受到了多大程度上的损害。而与此同时，美国似乎正在为外部世界筑起高墙。亚洲专家想要取得美国的工作签证困难重重，尽管有许多人在美国接受教育，但最终很多人都选择了欧洲。这一趋势表明，随着时间的推移，美国可能会遭受高技能外国劳动力短缺的问题。

从俄罗斯、中国或印度的角度来看，美国的撤退可能并没有这么可怕。美国领导的冷战结束后，世界秩序没有像许多人预期的那样发展，仍旧伴随着持久的战争、冲突和全球金融危机。有人认为，如果存在两极或多极的框架，而非美国主导的单极框架，世界可能会更加稳定。这导致与会者就中国是否及该如何填补全球领导地位的空缺进行了讨论，还就究竟是自由民主还是威权主义会占上风，或者两者势均力敌的问题进行了讨论。例如，中国和俄罗斯能够在多大程度接受对彼此最不利的选择？当这两个国家看着对方而不以美国作为导向的时候，若美国不重新发挥其领导作用，可能会导致国际交往规则发生改变。

全球经济和国际金融体系

与会者总结了全球经济和金融体系中的几个动态因素：

1. **基础设施建设投资**：基础设施建设投资将在未来几十年发挥至关重要的作用。然而美国这方面似乎逐渐不敌中国。随着美国倾向于保护自身利益和更关注下一次选举，中国正在利用其经济实力在国际体系中获得影响力。
2. **金融化**：金融化在发达经济体中日益夸张的作用对中小企业的成长产生了负面影响。金融化在一定程度上也加剧了全世界的收入不平等和增长疲软的现象，而这在国家和国际层面都造成了广泛的问题。

3. 经济增长速度与人口统计：例如在非洲，生活水平的提高是肯定的。然而，非洲大陆却面临着人口快速增长，就业机会严重短缺的问题。发达经济体和发展中经济体需要强劲及具有包容性的经济增长模式来应对这一挑战。
4. 技术创新：新兴技术能够对全球经济产生深远的影响，而其产生的影响既有积极的，也有消极的。技术创新速度呈指数增长，监管者必须决定如何在不妨碍创新进度的情况下适当管理产生的新发展。而美国、俄罗斯和中国将如何在技术创新领域展开竞争还有待观察。

下一次全球性金融危机

鉴于这些动态因素，与会者就下一次金融危机可能发生的原因和时间进行了讨论。有人认为与 2008 年之前的全球经济状况相比，我们现在的处境更危险。各国为实现增长而累计的债务比过去要多，因此许多国家承担的债务与国内生产总值的比率也有所增加。另外，美国住房和股票市场的估值以及世界债券利率的现状看上去比 2008 年以前更糟。世界范围内监管机构似乎也没有跟上金融科技及其潜在风险的发展步伐。这也使美国和其他国家中经受住上一次全球金融危机考验的国际机构与国际协定不再有能力应对危机。综合来说，这些事实表明，下一次全球金融危机可能会造成更严重的后果。

结论：政策建议

通过公开的多边讨论，与会者就没有得到足够重视的重大全球金融挑战交流了想法和见解。他们还探讨了这些挑战对国际安全、政治稳定以及世界大国关系的深刻影响。虽然与会者指出美国与俄罗斯和中国的关系令人担忧，但他们一致肯定在当前全球紧张的局势中开展有意义、有建设性的对话与合作的重要性。本着这种精神，与会者在研讨会期间就共同面临的挑战提出了关键性的问题，并提出了供决策者考虑的几项具体建议。

关于宏观趋势的建议

1. 面对金融化带来的非预期性的后果：尤其是对于中等收入国家，应该尽早采取行动，防止金融化过度增长。
2. 发表新的言论：应该发表能够使自由主义模式变革的新言论并使之重新合法化。这些言论将有助于对抗威权主义，且应同时针对左派和右派人士作出言论，尤其是在美国。这种言论将能够在经济和普惠金融领域发挥极大作用，尤其是在为进入劳动力市场的年轻人创造就业机会以及重新培训被技术取代的工人等方面。新的言论还需要就不断增长的公共部门债务以及

如何处理不可持续的权利进行讨论。最后，新的言论还应有助于全球贸易和一体化领域，讨论如何在不公平的国际贸易惯例中避免贸易战，创造贸易条件，使受益过多的人能够补偿那些遭受损失的人。

关于制裁的建议

1. 限制制裁的使用：政策制定者，特别是美国的政策制定者，应该更加谨慎地对待制裁。只有在多边力量的支持下，且在特殊情况中，才应使用次级制裁。此外，一旦与被制裁国达成正式协议，实施制裁的国家应该谨慎地表明其将严格信守协议的承诺。否则，制裁国的信誉将会大打折扣，未来制裁行动的成功率也将会大大降低。
2. 起草有关制裁的共同国际准则：国际体系将受益于能够概括制裁政策适当标准的共同准则。这一共同准则将有助于对金融和经济制裁外交意图进行阐释和分类。

关于去风险化的建议

除了在第 9 页中提到的建议之外，还就去风险化提出了以下建议：

1. 采取区域化方式：虽然没有通用的解决方案应对去风险化问题，但根据数据显示，同一区域的国家往往有共同的驱动因素，面临类似的挑战。因此，通过对该问题进行区域讨论和获得区域响应能够有效解决问题。国际货币基金组织已经在这一领域取得了进展，其在加勒比、太平洋、中东和北非地区以及撒哈拉以南非洲发起了区域倡议。
2. 消除代理行和被代理行之间以及代理行之间分享信息的障碍：如前所述，监管机构应鼓励大型银行在代理关系终止时向被代理行提供更详细的解释，以及之后被代理行可以采取哪些步骤恢复这些代理关系。为了使监管者和银行能够明晰当地银行需要提供什么信息，以及被代理行可以采取哪些步骤来确保继续进行跨境交易，需要对法律及运营方面的障碍进行重新审视。同样，监管机构应该鼓励代理银行之间加强信息共享，巩固交易往来，创造规模经济并降低交易成本。
3. 发展公私伙伴关系：建立公私伙伴关系，政府与私人力量共同对支付中心进行投资，并与当地银行建立联系、提供服务。
4. 授予中介机构资格认证，并利用国际机构对其进行审查：监管机构提供并且扩大对中介机构（例如，区域支付清算中心）的资格认证将有助于解决去风险化的问题。金融行动特别工作组

(FATF)利用其对各国反洗钱/反恐怖融资合规框架的定期审查，可以在各国取得真正进展时帮助其在全球范围内进行沟通。

关于金融科技的建议

1. 为金融科技创设更多的监管沙箱：美国应该实施类似于英国和迪拜所建立的监管沙箱项目。沙箱将推动金融科技在受控环境中的进行创新(没有结构性风险)，同时允许监管者与创新者同步学习。
2. 增强对金融科技的监管能力：监管者必须学习更多的知识和技术以理解并对金融科技带来的利益和风险进行管理。
3. 重视监管技术：作为去风险化问题的短期解决方案的一部分内容，提升监管技术应受到重视。已经证明基础技术是可靠的，而在该领域内的创新有可能降低监管合规成本，提高尽职调查的准确性。
4. 为金融科技制定全新的国际衡量标准：可以建立一个国际评级系统，以衡量不同国家的金融科技创新水平，并监测全球发展趋势。这个系统可以为各国提供一个衡量标准，根据这个标准来衡量金融科技创新的进展。
5. 建立数字货币审计制度：应建立一个国际审计制度来监测数字货币代码中的错误和漏洞。
6. 对普惠金融与洗钱活动之间的关系进行研究：这项研究的目的是更好地了解在特定区域逐渐增长的普惠金融对洗钱活动的影响程度。

金融服务志愿队和研讨会的参与者将寻找方法来推进这些政策建议，并提请负责的公职人员和思想领袖注意，特别是美国。自研讨会结束以来，金融服务志愿队已经开始就其中几个主题举行圆桌讨论，并计划在未来几个月举行更多讨论会议。

附件一——与会者名单

Andrei Arofikin 是俄罗斯金融科技经纪公司 Septem Capital 的董事会主席，也是美国美林银行前莫斯科总主管。

Deana Arsenian 是纽约卡内基公司负责国际项目的副总裁。

Andy Baukol 是美国财政部主管国际货币政策的首席副助理财长。

Andrew Bury 是美国驻塔吉克斯坦大使馆政治和经济处副处长。

Michael Creed 是迪拜金融服务管理局(DFSA)的政策和战略高级经理。

崔天凯大使是中国驻美国大使。

John L. Douglas 是 TIAA 的高级执行副总裁兼首席监督和宣传官。他是金融服务志愿队董事会执行委员会的主席。

Nancy Gallagher 是马里兰国际和安全研究中心主任，也是马里兰大学公共政策学院的研究教授。

Vadim Grishin 国际金融公司(IFC)的顾问，乔治城大学的副教授，前世界银行执行董事。

Randall Guynn 是 Davis Polk & Wardwell 律师事务所金融机构集团的负责人。他是金融服务志愿队的董事会成员。

Harry Harding 是弗吉尼亚大学的公共政策教授，也是米勒公共事务中心的资深研究员。

Charles E. Kilbourne 是 FSVK 公司的常务董事和秘书。

李伟是北京长江商学院的经济学教授。

林夏如是高盛亚洲银行的董事会成员，也是香港中文大学全球政治经济学硕士的创始成员。

刘艳是国际货币基金组织（IMF）总法律顾问助理，也是国际货币基金组织金融诚信组织的负责人。

Angela Mancini 是化险集团的东南亚事物主管。

Bill Mills 是花旗北美首席执行官。

Andrea Perraud 是 FSVC 的项目总经理。

Klaus Segbers 是柏林自由大学政治学、国际关系和东欧政治学教授，也是该大学全球政治中心的主任。

Nathan Sheets 是 PGIM 公司固定收益首席经济学家和全球宏观经济研究主管，也是前美国财政部国际事务部的副部长。

J. Andrew Spindler 是金融服务志愿队的总裁兼首席执行官，也是迪拜金融服务管理局的董事会成员。

孙韵是史汀生中心东亚项目的共同主任与中国项目主任。

Adam Szubin 是 Sullivan & Cromwell 律师事务所的律师，也是前美国财政部负责反恐和金融情报的代理副部长。他是 FSVC 的董事会成员。

谈从岩是中国证券监督管理委员会直接管理的研究所机构——中证金融研究院（CIFCM）的副院长。

Ivan Timofeev 是俄罗斯国际事务委员会项目主任，也是瓦尔代国际辩论俱乐部欧洲-大西洋安全项目的负责人。

Mikhail Troitskiy 是莫斯科国立国际关系学院政府和国际事务学院院长。

John L. Walker 是 John L. Walker 律师事务所的退休合伙人，他从事了 30 年关于银行和公司方面的法律业务。他是 FSVC 的董事会成员。

谢国忠是上海的独立经济学家，专门研究中国和亚洲事务。

赵海英是中央汇金投资有限公司非银行金融机构部执行副总裁兼总干事。