

## 智能治理：当前全球经济问题的解决方案

基金组织副总裁奈梅特·沙菲克

英国伦敦

2013 年 12 月 5 日

发言稿

大家下午好！很高兴今天在这里与各位见面。我曾在这里度过非常快乐的时光，并获得经济学博士学位。这是一个神奇之地，这里的人们美丽而聪慧。唯一的遗憾是，我太早离开了这里。

幸运的是，我的好朋友 Ngairé Woods 和 Max Watson 邀请我重回故地，就年度全球经济治理问题座谈。我想概括地说一下今天打算谈的要点。

### 为什么需要智能治理

全球经济危机往往会引发新一轮全球治理和国际合作问题的讨论。最近的危机也不例外。这是因为危机让现有国际规则和制度的缺陷暴露无遗。

我们已经看到银行和资本市场的缺陷如何可以通过国际金融体系蔓延。当今世界面临的其他挑战也是如此，不论是气候变化、核武器扩散、或流行性疾病。任何地方发生的事情会影响到每一个人，而且日益如此。

因此，很明显，世界需要更多而不是更少的国际协调和合作。但是，如何才能实现这一目标呢？金融时报的 Martin Wolf 在最近一篇文章中讨论了全球公共产品的重要性，以及如何提供这些产品。“人类提供这些产品（从安全到气候管理）所依赖的规则不受人欢迎、过分紧张且不一致。我们需要思考如何管理这样一个世界。这要求有非凡的创造性”。

Martin 是对的。如果要取得进展，我们必须有创造性。如果想找出今天全球经济问题的解决方案，我们需要有智能治理。

今天我想集中谈三个相关主题。首先，一方面，简要谈谈历次危机之间的历史关系，另一方面，治理改革和政策协调。还将讨论 2008 年金融危机之后采取的治理改革和政策协调。最后，与大家分享我对未来全球经济治理可能如何演变的想法，“智能治理”如何可以在“灵活性”和“有效性”之间取得合理的平衡，这两“性”是我们管理全球化所不可或缺的。

### **转轨中的世界**

全球经济正处在转轨之中。全球经济力量正在从西方向东方和南方转移。新兴市场和发展中经济体占全球 GDP 的比重已经超过 50%（按购买力平价计算），再过十年，预计此比重将提高到 64%。

同时，贸易和金融联系大幅度增加。1990 年至 2008 年之间，跨境银行债权从 6 万亿美元上升到 30 万亿美元以上，全球货物和服务出口从 4 万亿美元增至 20 万亿美元。虽然这些数字在随后的几年由于全球金融危机有所收缩，但是，过去 20 年或 30 年的增长率仍然非同寻常。

在生产方面，全球供应链已经成为一种常态，而不是例外。如今一个典型的制造企业的投入品由世界各地 35 个以上的合同商提供。有一些公司，如汽车和飞机制造商，所依赖的合同商可能数以万计。

随着相互关联性日益提高和经济实力日益扩散，全球治理同时发生转变和扩充是预料之中。从理论上讲，随着全球一体化程度提高，对全球治理的需求也会增加，从而更好地管理游戏规则，减少负面溢出效应。

但是，正如各位所知，至到金融危机发生，全球治理问题从未引起足够的重视。事实上，在高增长和低产出波动（被称为“平稳增长”）的背景下，观察人员甚至怀疑全球治理是否过时，一些机构如基金组织、世界银行和世界贸易组织是否多余。

到 2008 年，美国金融系统的小部分出现问题，遥远的市场和国家都受到波及，并演变成了一场全面的全球金融危机，很明显，在危机发生之前的几年里，全球治理是不充分的。

### **危机同时也提供了机遇**

全球金融危机冲击过后五年，经济治理一直是政策辩论的中心。我认为，这毫不奇怪，因为，从历史来看，在危机和治理演变之间存在一种共生关系。

诚然，治理通常以缓慢、渐进和严肃的方式演变，而危机在本质上是破坏性和革命性的。然而，历史一再证明，危机往往会暴露治理安排的缺陷，而对危机复发的担心可以激发对改革的支持。

例如，在第一次世界大战之后，成立了国际联盟，以促进国际合作，实现国际和平和安全，而 20 世纪 20 年代发生的恶性通胀推动了恢复金本位制的努力。同样，大萧条和第二次世界大战促使了目前全球治理架构大部分内容的出台、以及联合国、基金组织、世界银行和关贸总协定和贸易（现在的世界贸易组织）的创建。二战的惨痛经历也为实现欧洲政治和经济一体化提供了动力。

在美国，1907 年的金融危机为创建美联储铺平了道路，大萧条的痛苦经历导致对金融监管进行重大改革，以及在 1933 年通过格拉斯-斯蒂格尔法案，让商业银行与投资银行业务分离，这种分离保持了 60 多年。亚洲危机之后，东盟成员国之间建立了区域货币互换安排（被称为清迈倡议）。

与以往情况类似，2008 年的全球金融危机给受创国造成巨大的成本和困难。然而，从经济治理的角度看，它也为推进改革和加强政策协调提供了一个机会窗口。我们能让危机白白发生吗？（引述奥巴马总统前办公厅主任 Rahm Emanuel 的话，但是，与所有伟大格言都有更早出处一样，这句话最早是丘吉尔说的）。首先让我总结一下在过去五年所取得的成绩，然后看看还存在些差距。

## 好坏参半的成绩单

危机以来的治理改革工作大致可分为三类：协调宏观经济政策、修复全球金融监管和加强区域和全球安全网。

首先，宏观经济政策协调。虽然不尽完善，但这种协调在危机初始阶段特别有力。例如，六大央行以前所未有的方式宣布将在 2008 年协调降息，以纾缓全球经济。美国联邦储备委员会和 14 个货币当局设立了临时美元货币互换安排，以缓解短期融资市场上的美元短缺。2008 年 11 月，20 国集团领导人召开首次峰会，承诺协调实施财政刺激，杜绝保护主义。

这些大规模努力的结果是，没有再次发生大萧条，而是出现大衰退，这实际上是一个巨大成就，因为实际结果可能会更糟糕。然而，最近，政策协调的势头有所减缓，因为重点已经从预防灾难转变为避免未来发生危机和支持复苏。有人认为，20 国集团可以在战争时期较好合作，但在和平时则不尽然。

任务还远未结束。

国际社会未来面临的一大挑战是继续就退出非常规货币政策、管理潜在的溢出效应和处理危机期间累积的债务负担进行对话。

第二，全球金融监管。为了解决危机的根源，20 国集团成员国承诺彻底改革全球金融监管，让全球金融体系更透明、更安全和更具抵御能力。

最值得注意的是，2009 年创立了金融稳定委员会，其任务是制定和推广有效的金融监管。在加强全系统监督、增加资本和流动性缓冲、促进金融信息交流、实施宏观审慎政策框架方面取得了显著进展。还在努力推动跨境破产解决工作。

然而，仍存在重大挑战，如解决太大不能倒闭的问题、改革影子银行，并让衍生产品市场更加安全。在欧元区，最近的政策行动帮助缓解了市场压力，但还需去除金融分割，实现全面的银行联盟。

第三，加强区域和全球安全网。为减轻危机的影响，各国联合加强全球金融安全网，包括让基金组织的资源规模增加两倍和提高特别提款权分配。在欧洲，通过建立欧洲稳定机制（ESM）和欧洲央行的直接货币交易框架（OMT），欧元区的金融架构加强。在世界其他地区，对区域性融资安排，如“清迈倡议”和“欧亚经济共同体反危机基金”的承诺都得到增强。

然而，其他领域的进展不均平衡。例如，就基金组织而言，2010年就重要的份额和治理改革达成的协议尚未实施，这些改革将进一步提高新兴市场和发展中经济体的发言权和代表性。虽然三个必要条件中的两项已得到满足，要使改革生效，还需得到进一步支持，以满足最后一个条件。

如果我们把这一切综合在一起，危机之后的全球治理改革成绩单好坏参半。世界各地的政策制定者需要保持势头，抓住机遇，趁对危机尚记忆犹新和改革迫切感尚存，推进治理改革。事实上，解决最具挑战性的全球性问题的窗口可能很快就会消失，这种危险是存在的。如何扭转此趋势并落实重要改革？要回答这个问题，让我们看看已经演变成提供全球公共产品手段的各种不同解决方案，也许会有所助益。

### **软和硬政策协调**

经济治理和政策协调的全球体系在朝哪个方向发展？要回答这个问题，我觉得区分“硬”和“软”的治理及政策协调会有帮助。

典型的“硬”政策协调是通过采取政策，以获得具体和切实的成果。例子包括 20 国集团领导人在危机之后立即召开的两次峰会，成果是前面所提到的协调的财政政策和创建 FSB。

相反，“软”协调更加注重于程序，对实质结果或协议没有先验期望。目的是持续基础进意见和信息共享，如央行在国际清算定期举行讨论。

软的和硬的政策协调可以互为补充。例如，软安排可以在和平时期保持政策对话，并为硬合作提供合作框架，甚至是在危机期间提供全面的政策协调。

## 软和硬治理

治理也有同样。“硬的”治理安排要求通过制定条约建立法律义务和独立机构。联合国、基金组织、世界银行和世界贸易组织即是这类安排。

从积极的一面看，这类硬的以条约为基础的架构可提高成员国承诺的可信性，并赋予执法机构权力。然而，其建立和适应不断变化的形势往往需要一个较缓慢的过程，当全球环境或成员国的需要发生变化时，可能会是一个问题。

“软的”治理安排，如 20 国集团和金砖四国集团、FSB 或金融行动特别工作组（FATF）不具备国际法律地位或义务。因此，它们往往更灵活，通常可以更快地建立。但是，它们没有基于条约的授权或执法权力。结果，它们强制执行承诺的能力更有限，随着时间推移，这会给其相关性和有效性带来挑战。

最后，当然，解决治理挑战还有私营部门解决方案。其中一个例子是“集体行动条款”，该条款允许在绝对多数债权人同意的情况下变更债券支付条款，以促进债务顺利重组。另一个例子是国际财务报告准则，这是一个独立的非营利基金会，旨在促进全球会计标准的统一。

## 各种解决方案

总之，未来的全球经济治理结构可能会是一种组合或生态系统，由“硬”和“软”两种元素组成。在这样的系统中，治理安排将基本上由问题和环境驱动，采用针对特定事件的规范和监督，将根据最有效和最实用的解决方案作为原则来决定选择硬的或软的治理安排。制作这样一个“智能”系统关键取决于在正确的时间和正确的问题选择使用硬的或是软的治理。

让我们来通过三个例子来考虑如何结合使用软的和硬的治理：

- 首先，以**贸易**为例。相比区域贸易协定，我们都比较喜欢多边贸易协定。从贸易得到的好处显而易见，WTO 的争端解决过程具备真正的“牙齿”，有能力对违反全球贸易规则的国家实施制裁。很少的大型区域协定（如美国-欧盟或 TPP）是针对关税的，它们针对标准和非关税壁垒。只要它们能帮助建立国际准则，促进贸易，就会让我们更接近球性解决方案，并可能加强世界贸易组织框架（将来还可能成为 WTO 的一部分）。
- 其次，在欧元区危机中考虑**软硬治理之间的平衡**。可以说，硬治理来自基金组织和欧洲央行，软治理来自欧洲集团。欧洲复杂的治理安排在和平时期运作良好，但其决策过程不适于管理危机。
- 最后，考虑**金融监管**的范畴。作为强制性金融部门评估规划（FSAP）的一部分，基金组织每 5 年对具有系统重要性的金融部门的管辖区进行评估。强制性金融部门评估规划是硬监督的一个很好的例子，该规划对有关成员国遵守明确国际标准的情况进行评估，并根据国内和国际溢出效应进行压力测试。金融部门评估规划之后每两年，FSB 进行同行检查（是一种软治理），跟踪成员国采纳金融部门评估规划所提重大改革建议的情况，这些建议是推进重点改革的一种补充。

然而，灵活和高效的全球治理结构不会自动出现。例如，当“硬的”全球性机构，如基金组织、世界银行和世界贸易组织适应变化环境的速度太慢，就会出现治理空白。“软”机构可能介入，填补空白，作为替代，而不是发挥补充作用。这不会是有效的，而且可能留给我们的的是一个更弱的全球治理体系。

### **基金组织进行治理改革的原因**

最后一点。在我所描述的不断变化的球治理和政策协调的生态系统中，让“硬”治理因素适应世界经济变化，保持与时俱进是必不可少的。

多年来，基金组织已经表现出非凡的能力调整其工作和业务，以应对全球经济的重大变化，包括 20 世纪 70 年代初固定汇率制度崩溃，20 世纪 80 年代的债务危机，以及 1991 年苏联解体。

基金组织为何一直保持相关性的关键原因是，其政治治理结构在不断适应世界经济的变化，尽管速度缓慢。基金组织具有独立的工作人员和宪法（以协议的形式），这使得基金组织可以采取长远视角。此外，基金组织还在某些方面设法在内部整合治理的硬因素（如强制性监督）和软因素，如标准和守则遵守情况的自愿报告，或推动制定权财富基金标准。在“软”因素一面，基金组织以共识为基础的决策一直有效地确保可以听取所有成员国的观点。

展望未来，确保基金组织的治理结构反映成员国在全球经济中的相对地位对于基金组织保持其有效性和合法性至关重要。批准 2010 年的改革将是朝此方向迈出的重要一步，当然还需要向有活力的经济体进一步转移份额和投票权。

要实现这一点，一些国家必须接受其份额和投票权相对下降。对于这些国家来说这不是一个容易的决定，这是可以理解的，但是作为回报，这将帮助确保基金组织能继续保持强劲和合法，这符合所有成员国和全球经济的利益。

## 结论

在危机的初期阶段，为改善全球经济治理，各国作出巨大努力；近来，改革和政策协调的势头有所放缓。

事实上，尽管目前的系统在危难时刻，如在危机中可以提供治理和政策协调，但是，如果出现潜在的相互增益，如全球经济再平衡的情况，则难以有效地采取行动。

一个可能的解释是，国际社会往往在危机时刻，在时间短暂，成本很高的情况下齐心协力。然而，在正常时期，如当今情况下，聚集力量采取行动可能很难，因为不采取行动的代价只会在遥远的将来发生。



一些观察家认为多向性和软全球治理的兴起是对硬的全球治理，包括基金组织等传统支柱的威胁。我不这么悲观。我认为这两种形式的治理可以相互补充，而不是相互替代。当需要创新，一组国家采取行动就足够，而且可以临时实施时，软治理会奏效。在危机期间或需要全球性解决办法，而且必须一致实施时，需要硬治理。

回到 Martin Wolf 呼吁寻求非凡的创造力，以解决当今世界面临的众多挑战问题，我认为，我们可以通过采用智能治理办法，充分利用所有的政治机会来解决这些问题。通过更好地结合“软”和“硬”治理，每个国家，无论大小，都可以取得更好的结果。<sup>i</sup>

---

<sup>i</sup> 感谢 Andreas Bauer、Sanjaya Panth、Niklas Westelius、Camilla Andersen 和 Dustin Smith 为此演讲稿所做的准备工作，并感谢 Olivier Blanchard, Sean Hagan, and Jose Viñals 提出的深思熟虑的意见。