



金融与发展

FINANCE and DEVELOPMENT

www.imf.org/fandd

2010年9月号

梅琳达·盖茨

论孕产妇保健

Jagdish Bhagwati:

反思千年发展目标

Laurence Kotlikoff:

探究美国财政缺口

重塑信心

重振千年发展目标



编辑顾问

Bas Bakker

Helge Berger

Tim Callen

Adrienne Cheasty

Ana Corbacho

Alfredo Cuevas

Marcello Estevão

Domenico Fanizza

James Gordon

Thomas Helbling

Paul Hilbers

Paolo Mauro

Gian Maria Milesi-Ferretti

Paul Mills

Uma Ramakrishnan

Rodney Ramcharan

欲知广告事宜，请与IMF出版部联系。

地址：700 Nineteenth Street, NW

Washington, DC, 20431, USA.

电话：(202)623-7430

传真：(202)623-7201

电子邮件：publications@imf.org

© 版权所有，IMF 2010年。翻印本刊文章

应向主编提出申请。地址：

Finance & Development

International Monetary Fund

Washington, DC, 20431, USA

电话：(202)623-8300

传真：(202)623-6149

网址：<http://www.imf.org/fandd>

本刊对非经济目的的翻印一般会迅速

免费予准。

本刊的文章及其他材料仅为作者本人观点，并不反映IMF的政策。

中文版由 **中国财政经济出版社** 翻译出版。

地址：北京海淀区阜成路甲28号新知大厦

电话：88190915 88190916

传真：88190916

邮政编码：100142

网址：<http://www.cfeph.cn>

中文版刊号：ISSN 0256-2561

特 辑

重振千年发展目标

6 重装上阵

危机使得千年发展目标的进展放缓。世界的其他地方需要伸出援手

Delfin S. Go, Richard Harmsen和Hans Timmer

11 期待突破

要加快千年发展目标的实施进程，必须促进那些让贫困人口直接受益行业（如农业）的增长

Pedro Conceição和Selim Jahan

13 拯救孕产妇的生命

世界各国必须优先重视孕产妇保健

梅琳达·盖茨

14 现在是该反思的时候了

要反对千年发展目标是一件很困难的事情，但这并不意味着这些目标制定了一个有效的发展蓝图

Jagdish Bhagwati

17 半空还是半满

援助能真正发挥作用吗？大量援助涌入产生的净效果因各国的具体情况而异

Andrew Berg和Luis-Felipe Zanna

22 促进发展，摆脱贫困

通过创造就业机会以及使反贫困计划获得资金支持，经济发展减少了贫困

Arvind Panagariya

24 不平等状况难以为继

如果政策制定者忽视收入分配，由此对个人和社会造成的后果可能会很严重

Rodney Ramcharan

财政时运

26 财政的前景有多糟？

对于大多数发达经济体，短期和长期的财政吃紧，但仍有减少预算压力的方法

Mark Horton

30 潜藏的财政危机

美国一位著名的经济学家称债务数据严重低估了美国的长期预算问题

Laurence J. Kotlikoff

34 构建社会安全网

中国，这个世界上人口最多的国家，正在努力改善养老金和医疗卫生状况

Steve Barnett和Nigel Chalk

36 长期问题日益临近

像多数发达经济体一样，法国也面临人口迅速老龄化的支出需求

Kevin Cheng, Erik De Vrijer和Irina Yakadina

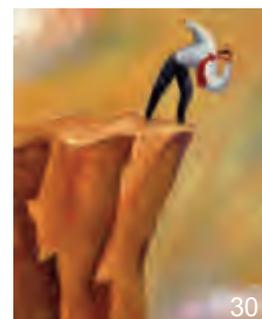
38 按规则行事

在法国，一个委员会提出一项基于规则的框架以达到平衡预算

Michel Camdessus和Renaud Guidée



11



30

千年发展目标的承诺

千年发展目标 (MDGs) 是联合国192个成员国以及大批国际组织共同承诺要在2015年达到的八个国际性发展目标, 包括减少赤贫、降低儿童死亡率、对抗疾病 (如艾滋病) 以及为了世界的发展促进全球合作伙伴关系。

这些目标为国际社会共同努力以达到共同的终极目标——确保人类发展惠及于每个地方的每一个人——提供了一个框架。

目前距离实现千年发展目标只有五年的时间了, 在此本期《金融与发展》对全世界为达到这些目标所做的努力进行了评估。显然, 全球经济危机使得千年发展目标实现的进程减缓, 但正如本期重点文章 (由来自世界银行和IMF的作者共同撰写) 中指出的, 赤贫在全世界范围内锐减; 普及初等教育的目标已经快要实现了, 虽然在非洲和南亚很难实现这一目标; 在教育方面, 男女入学率间的差异正在减少, 越来越多的女孩能够完成初等教育; 然而, 尽管在减少五岁以下儿童死亡率方面取得了很大的进步, 世界部分地区的许多儿童和母亲仍然死于可预防的各种疾病 (见第13页由梅琳达·盖茨撰写的关于母亲的文章, 第20—21页的“图表释义”中有关儿童的情况)。

我们仍有很多事情可以做, 以使经济再度发展, 包括复苏的可持续的全球增长; 在发展中国家采取更好的国内措施以构建更为强大的当地经济; 鼓励外国直接投资和私营部门领导的增长; 为出口市场提供更好的出路; 提高援助资本的可预测性与总额。

★★★★★

本期《金融与发展》的另一个主题是全球金融危机带来的主要后果——发达经济体、中欧和东欧的新兴市场以及其他地方的财政状况突然恶化。IMF财政事务部的Mark Horton认为, 由于很多发达经济体已存在的高税收负担现象, 为巩固其财政, 应聚焦于减少支出。但同时他也警告说, 减少支出并非易事且将牵涉到政治敏感领域。例如, 第36页有关法国的文章指出人口老龄化的快速发展的昂贵需求。

虽然新兴和发展中经济体面临的调整任务不那么严峻, 但是仍存在很多风险, 特别是来自未来的金融市场风暴和发达经济体更高的利率的风险。然而, 尽管有那么多的不确定性, 全世界人口最多的国家——中国正开始着手改善其退休金和医疗保障制度, 以提高其超过10亿人的生活状况。

Jeremy Clift
主编

本期还有

- 40 超新星爆发之后
IMF 评估美国金融体系后得出的危机管理教训
Ashok Vir Bhatia
- 44 审判日
仅仅改变规则无法保证金融体系的安全。银行业监管者的评判至关重要
S. Raihan Zamil
- 50 回归制造业
德国经济再一次成为欧洲经济的火车头, 但其对出口的依赖是祸福相倚
*Helge Berger*和*Martin Schindler*
- 52 查找新数据
全球金融危机揭示了官方统计的全球各国的金融统计数据存在巨大偏差
Adelheid Burgi-Schmelz

- 48 回归基础
什么导致了失业?
Ceyda Oner
- 54 书评
《没有先例, 没有计划: 1998年俄罗斯金融危机的内幕》, 马丁·吉尔曼
《资本之谜》, 大卫·哈维
《危机经济学: 末日博士鲁比尼的金融预言》, 努里尔·鲁比尼和史蒂芬·米姆
- 57 数字聚焦
应对资本流入的巨浪
为了应对近期大量的资本流入浪潮, 部分新兴市场重新实施资本管制
Annamaria Kokenyne

其他内容

- 2 经济学人物
秘密干将
*Simon Willson*对玛利亚·拉莫斯的采访
- 20 图表释义
降低儿童死亡率
尽管已取得了进步, 但五岁以下儿童死亡率仍然很高, 令人难以接受
Delfin S. Go

插图: 第30页, Images.com/Corbis; 第44页, Christie's Images/Corbis。
摄影: 封面, Chris Stowers/Panos; 第2-3页, Rikki Hibbert; 第6页, Andrew Holbrooke/Corbis; 第11页, Gideon Mendel/Corbis; 第13页, UN Photo/Martine Perret; 第14页, Adnan Abidi/Reuters/Corbis; 第17页, Kevin Fleming/Corbis; 第20页, Franck Guiziu/Hemis/Corbis; 第21页, Karen Kasmauski/Corbis; 第22页, Fernando Bizerra Jr./epa/Corbis; 第24页, Gideon Mendel/Corbis; 第26页, Justin Lane/epa/Corbis; 第36页, Rosenfeld/Corbis; 第38页, Radius Images/Corbis; 第40页, Cameron Davidson/Corbis; 第54-56页, Michael Spilotro/IMF。

在当今全球化的世界，对那些正式当选或获任且被寄予厚望的官员们来说，制定经济政策不啻为一件苦差事。不过，玛利亚·拉莫斯早在20世纪80年代就开始为南非草拟各种宏观经济政策了，她那时是一个在当时属非法的组织的秘密成员，曾偷偷携带宣传简报奔走于各大洲。当然，这只是她奋斗历程中的一段篇章而已——她那时正准备供职于南非首届多数派政府。该政府自1994年上台伊始，就面临着一个令人头痛的难题，即如何利用这个长期疲软的经济体中的资源来满足刚刚获得选举权的民众的企盼和要求。

在该政府执政一年后，拉莫斯便成为其中一员。那时，政府意在恢复财政可持续性的举措开始遭到既得利益集团和一些开销巨大的政府部门的抵制。拉莫斯起初就任财政部负责财政计划事务的副司长，继而升任司长。对实用性理论的精通和对中立分析的偏爱，使她完全有能力为急需可行性建议的经济部长们出谋划策。

拉莫斯早年曾求学和从教于金山大学——那是孕育南非自由思想的摇篮。那段不甚安分的经历为她打下深厚的政治基础，使她成为多数派执政的拥护者并为之奔走呼号。当年那种进步性的政治天分与她日后作为研究者、商业银行经济专家所付出的种种努力相结合，便赋予她一种不容小觑的力量。任何企业或团体只要敢于驾驭这种力量，即有立竿见影之效。而组建南非首届多数派政府的非洲人国民大会（简称非国大，英文缩写为ANC）便恰到好处地发掘了拉莫斯的热忱。

单刀直入

当她1978年初涉职场，进入一家商业银行时，人们就初次领略了拉莫斯单刀直入解决问题的方式。这位女强人出生于葡萄牙里斯本，六岁时随全家迁到南非，随后在距约翰内斯堡60英里的一个小镇就学。“当我进入那家银行时，听说他们会提供可观的奖学金；但当我提出申请时，却被告知那奖学金并不面向女性，”拉莫斯回忆说，“我认为那很不公平，便据理力争。最终，银行管理层发生人事变动，同时也改变了这一游戏的规则。至此，我已为此与银行交涉了近五年，其间一直申诉到总部。他们认为我总在添乱，于是改变了规则，使我成为首位获得那份奖学金并被送往大学学习的女性。”

在金山大学（简称金大），拉莫斯深受激进主义政治思想的影响，而这也深刻改变了她。时值20世纪80年

秘密干将

Simon Willson对玛利亚·拉莫斯的采访



代中期，南非正面临国际制裁，国内也在酝酿着更大规模的、旨在结束少数白人统治的激进运动。“在那个政治白热化的年代，我来到了金大，并或多或少地受到影响，对政治当然也变得异常敏感。毕业后，我已很难再返回银行的岗位。”她于是重回学术圈，做起了经济学讲师，同时与非国大来往密切。这一政治运动组织如今已是南非的执政党，但其在20世纪80年代还属非法，或者说是受国内法律取缔的团体。在金大、南非大学和伦敦政治经济学院（LSE）任教之际，拉莫斯秘密地加入了非国大的经济团队。

“作为非国大经济政策小组的一员，我满怀热情地做了大量工作。在非国大被解禁之前，我花了大量时间奔波于约翰内斯堡和各地之间，从事各种政治活动。非国大的很多经济政策文件都是我们在国外写就的。”不过时至今日，拉莫斯仍对那些文件的写作地点讳莫如深。1990年，非国大得以解禁，其实际领导者纳尔逊·曼德拉获释，其他官员也做好了管理政府的准备。“那真是大快人心之时：我们得其位、谋其政，一切百



废俱兴；我们一路奏凯，将非国大的零散文件整合成统一的政策纲领，以便其届时发挥应有的作用。作为某政策小组的一员，我曾参与草拟过渡宪法中关于财政的一章，其中也包含对中央银行放权的内容。”

双重角色

拉莫斯仍旧扮演着双重角色，只不过这次是公开的。“我经常往返于伦敦和约翰内斯堡，在教学和谈判工作之间不断切换角色。我曾一度一边给优等生讲授货币理论，一边就中央银行独立性的条款与相关方谈判，这对我而那些学生来说都是一段令人激动的岁月——等到我们指点江山之时，政府已有一套成熟的工作和思维机制。当然在那时，我们没人知道何谓‘管理政府’。”

1994年4月，非国大赢得南非首届多种族大选，并组建该国首届多数派政府。拉莫斯在完成先前使命后——至少她是这么认为的——回到了伦敦政治经济学

院（LSE），下决心就她对中央银行独立性的研究结果攻读博士学位。不过她在非国大的那些老同僚们却希望这位作风犀利的政策规划者重返政治圈，并正式邀请她到新政府的财政部任职。对此，她并未瞻前顾后。“面对曾经全力以赴的事业，确实难以言别，也许我低估了这种难处。”事实的确如此，她至今仍未读完博士。

时任副财长的亚力克·欧文将拉莫斯招致麾下。“甫一上任，我便开始寻找拥有本国政策框架制定有经验的人，而就在此时我找到了玛利亚，”欧文回忆道，“作为一名资深政策制定者，她曾参加过不少政府过渡会议，同时又拥有银行从业经历，不啻为上佳人选。她已和我们大多数人共事良久，对我她大可放心。”

初入政府，拉莫斯对眼前的一切深感震惊。“当时的南非政府真是一团糟，简直令人难以置信。我们的财政命悬一线，教育支出仅勉强高于债务偿还支出，各种举措近乎杀鸡取卵。如果按着这种情况发展下去，有人预测，在两年之后情况会发生逆转——届时我们的债务支出将高于教育支出；而在南非这样一个国家，情况恰恰应与之相反。事实上，我们需创造财政空间，以对教育、医疗和社会基础建设等领域给予更多支出，而非将有限的资金过多用于其他方面。基本的理性告诉我们，只有适时而果断的决策才能实现上述目标。而南非备受瞩目的一点，正是有一个决策果断、在天降大任之时毫不畏缩的政治领导层。”

从此，拉莫斯有了用武之地。幕后须有人草拟那些果决的、能确保财政稳定的政策建议，并将其呈递给政府行政部门。作为财政部的司长，这一重任便落在她的肩上。“作为公职人员，我们的职责是将政策建议呈递给部长和内阁，并预备不同的选择、推测可能的结果。从税收角度看，南非能够奠定坚实的基础，改革其税收服务体系，使财政治理机构各得其所，也能将其财政支出模式从债务偿还转变为实际、正确的社会福利投资。我经常思忖，南非人也许未必能理解——一个国家要在短期内做到以上几点，何其难矣。”

图表显示，20世纪90年代南非财政调整的规模可见一斑——从1994年非国大上台时的政府结余为GDP的-5.7%改善至2007年的小幅财政盈余。考虑到政府所做的一长串支出承诺，这一成绩在政府试图实现其竞选承诺时显得尤为重要（见专栏1）。拉莫斯和她的同事们为政府支招，帮助其为“重建与发展计划”筹措资金，同时尽量缩紧财政，力求在近十年内稳步实现预算平衡。这一计划正是非国大当年的竞选纲领和最终赢得大选的决定性因素。

“我的工作就是聚集、留住一批真正的谋士，”拉莫斯回忆说，“很多人如今仍然在职。我们同时也改变了人们对担任政府公职的看法，即政府是个术业有专攻、令人厚积薄发的地方。我们取得的成绩越大，下一

经济增长之路

南非新政府很快得出结论：若无稳定的财政，其雄心勃勃的经济增长目标将无法实现。

(占GDP的百分比)



资料来源：国家主管当局及IMF工作人员的预测。

次努力的基点也就越高。我们能做的越多，所取得的财政空间也就越大。”拉莫斯的数学实证明确地折射出一种理论，而正是在这一理论的引导下，新政府得以上台执政（见专栏2）。

债务管理

“我记得初入财政部时，那里还没有一套完整的债务管理方法，”拉莫斯回忆说，“我们只能从别人那里取经。年初，我们会说‘这些钱是我们将要支出的，而这些钱是我们将要通过税收取得的，其中的差额部分就是财政赤字了。’这时，我会说‘好，就看我们如何借钱了——你们觉得该在收益曲线的哪个点上采取行动？’他们会反问我‘什么是收益曲线？’于是我就会说‘拜托，收益曲线是需要我们自己绘制的，问题是我们该如何绘制呢？’但大家一时还难以理解——他们只是简单地将所举债务除以12罢了。”

当时，财政部每月掌管着80亿—100亿兰特（约合11亿—14亿美元）的应急准备金作为缓冲资金。这笔钱就存在中央银行的账户上，没有一分钱的利息。政府一面大举借债、支付大额息票，一面眼瞅着一捆捆现金收益闲置在那里。“那简直是疯了，”拉莫斯对此仍颇有微词，“我说：‘你们难道不曾听说过现金管理？不妨慎重地试行一下，这样大家便无须抓狂。’我们首先将用于缓冲的现金额减为每月10亿兰特，进而减至每月约2.5亿—3亿兰特。仅靠这一项便能节省相当可观的成本。这么做并不需要艰深的理论背景，这是最基本的做法。”

然而，对于刚刚上台执政并致力于纠正种族隔离时代社会经济方面诸多错误政策的南非新政府而言，这类旨在确保财政可持续性的举措该如何顺利实施呢？对一个失业率居高不下、城市人口迅速膨胀的国家来说，预算平衡这一目标是否真的无懈可击？欧文曾在政府内部

听闻上述疑问。“我们常被指责为守旧、推行新自由主义举措，但这种观点出现在南非这样一个存在共产主义政党和强大工会的国家，实则情有可原。有许多人认为玛利亚亚作为一名财政专家太过守旧，而在给非国大制定政策时又偏向右翼立场。事后想想，大家都会认同我们所选择的道路是正确的。”

前非国大政府经济规划部门的领导者、南非储备银行前行长提托·姆博维尼也认为，在政府全力推行非国大广泛的经济政策的过程中，拉莫斯发挥了重要而实际的作用。姆博维尼还为非国大执政以来的政策做了进一步辩护。“我们认为，一个中左派政党需推行保守的宏观经济政策，因为选民往往对我们缺乏信心。如果你谋求建立一个更稳健的经济政策框架，后果很可能是千夫所指。直到一二十年后，人们方才认识到这些政策的益处。可以说，南非从我们早期的政策框架中获益良多——也正由于这个原因，南非安然度过了全球经济危机。”

宣扬财政清廉的优越性近九年之久，见证着预算不折不扣地朝平衡这一端移动，拉莫斯在2003年底已做好

专栏1

竞选承诺

在南非1994年首次多种族大选之前，非国大提出了名为“重建与发展计划”的竞选和施政纲领，其中涉及的政府支出目标包括：

- “到2003年，全体居民住上体面、交通便利的经济适用房；
- 在两年内，实现每人日均20—30升的清洁饮用水供应量；
- 到2000年，为超过250万家庭、所有学校和诊所实现全天候供电；
- 所有南非国民可以使用先进、廉价的电话系统；
- 全国公共交通系统将在安全度、便捷度和定价等方面得到进一步完善；
- 政府将建设一个全国性的医疗卫生系统，使人们病有所医；
- 为所有南非居民提供新的社会保障和福利体系。”
- 该计划还具体探讨了实现上述计划的经费问题，并作出如下规定：
 - “该计划的大部分相关支出都不是新设的：合理布局现有体制将提高资源的使用效率；
 - 必须强化金融部门的职能，使之能调动更多的资源投入计划的各项任务中；
 - 必须保证电气和通讯行业能自行筹措资金；
 - 经过完善和改革的税收系统将在不提高征税级别的前提下，增加税收收入。”

转换角色的准备。南非国有运输企业Transnet当时正在招聘首席执行官。就像她在财政部所大力倡导的那样，拉莫斯这一次又能在效率低下的官僚机构推行同样的市场性改革。

拉莫斯将国有企业商业化的原则带到了Transnet。她着眼于用企业经营方式管理这家半国营集团，要求它具有高效率——正如人们对私营企业所期望的那样。她反复灌输这样一种理念，即公司只认可最高水准的运输服务、经营绩效、透明度和责任心。她要求员工效仿上市公司的工作方式，学习后者在面对私人股东时所表现出的责任感。

“唯一不同的是，Transnet是国有企业，其股权收益的一部分要用于回报社会，”拉莫斯评述道，“这一点在基础建设的投资周期上体现得最为明显。比如作为一家国有企业，其投资铁路基础设施建设的回报期要长于上市公司。”

专栏2

果断决策

玛利亚·拉莫斯和她在财政部的同僚们需在不影响财政稳定的前提下，向南非内阁和部长们提供实现经济目标的可行办法。拉莫斯介绍说，这都是些实打实的办法，绝无半点虚假成分。

“1996年，我们必须出台一项合适的财政政策来向国民表明，只有据此施政才能实现经济稳定增长6%的目标。这也是我们的起点。大家一贯认为，要推动经济增长、解决就业问题、实现再分配，就应削减财政赤字。但这并非我们所关注的问题——真正的着眼点在于，要实现6%的经济增长目标，我们究竟需要做些什么”。

“我们很快便得出结论：没有稳定的财政，实现6%的经济增长无异于痴人说梦，因为你不可能从别人那里找到解决金融危机的出路。我们不想向IMF寻求帮助——我们认为那不是个长期的解决方案——虽然我们一度准备那么做。南非没有储备金——事实上，我们的储备头寸为负值，因为我们过去的远期净敞口头寸高达260亿美元。我们的债务占GDP的比率约为50%。我们偿还债务的成本之高，已经到了不可持续的地步。因此，我们的财政状况已岌岌可危：那些衡量指标毫无意义”。

“因此，要实现这样的经济增长速度，你必须巩固经济基础。财政的可持续性虽很难实现，但却容易失去。这就是我们摆在政府决策者和内阁面前的事实。我必须承认，面对如此棘手的问题，从总统到一般决策者，我从未听到其中任何一位说‘不，我们不能这样做，这会使我失去民心。’在政府任职期间，令我印象深刻的一点就是包括总统在内的各级官员都强调‘且不管如何任重道远，怎样做才对我们国家最为有利？’时至今日，我们还能从当年那些投资中获益”。

私营部门

在政府部门和半国营企业工作一段时间后，拉莫斯于2009年年初重返私立银行界。如今她已成为南非最大的结算银行——南非联合银行的首席执行官。她在作风严谨的政府财政部和半国营半私营的运输业巨头Transnet中表现出的出色商业才干和原则性，如今在一个完全由利润驱动的私营部门中得到充分展现。

拉莫斯尖锐地指出，在全球金融危机中，很多强大而领先的经济体中的银行机构饱受金融动荡的摧残，而南非的银行却并未受到与之相关的影响。她认为并不能把这点“归功”于运气或地处一隅。“与美国、英国和欧洲一些国家的银行不同，我们的银行并未受到此次金融危机的过分冲击，这主要归功于我们拥有一个主动性较强的监管体系。南非的监管机构一直对银行的资本金要求密切关注，并先于许多国家的监管机构提高了对资本金的要求。南非前瞻性地提早12个月便开始关注资本金要求，同各家银行就提高资本金要求展开对话，并密切关注杠杆率的情况。”

拉莫斯承认，南非在过去50年中对汇率保持着不同程度地控制，这意味着公司或个人无法利用近几年炙手可热的金融工具来操控市场。“我们也曾采取宏观调控和市场调节双管齐下的策略，而最后却得以形成一个非常坚实的监管环境”拉莫斯说。对于南非银行之间的竞争受到限制这一看法，她予以反驳：“这取决于你们如何定义‘竞争’这个概念，在我们市场的各个部门都存在竞争关系。在刚进入市场或中期阶段，很多银行凭借先进的技术和对市场的充分了解，获得可观的利润。就市场空间竞争而言，它们的确可以跟我们的四大结算机构一较高下。”她还进一步批评了大型外资银行扩大投行业务的举动。

拉莫斯还是经济学名誉教授。她如今已婚，丈夫是南非前财长特雷弗·曼纽尔。她在这对权力夫妻搭档中扮演着不可或缺的角色。虽然南非政治和社会有时会出现一些不稳定现象，但这个国家相对稳定的经济状况令他们深以为豪。在去年《财富》杂志公布的“全球最有权力的50位商界女性”榜单中，拉莫斯排名第九——对她这样一位像经营企业那样为一国政府和一家半国营企业鞠躬尽瘁的人士而言，这足以令人欣慰。■

Simon Willson是《金融与发展》的高级编辑。

参考文献：

African National Congress, 1994, *Reconstruction and Development Programme*. www.anc.org.za/rdp/index.html

重装上阵



索马里Berdale的一家人。

危机使得千年发展目标的进展放缓。世界的其他地方需要伸出援手。

Delfin S.Go, Richard Harmsen 和 Hans Timmer

低收入国家，尤其是撒哈拉以南非洲国家，在本次经济危机中表现相对较好，而发展中国家如今的复苏势头也要好于预期。但是“千年发展目标”（MDGs，见专栏1和图1）将要滞后很多年才能实现。危机前令人印象深刻的经济发展和减贫方面的进步可能在今后的一段时间内难以重现，而当前千年发展目标的实现状况与危机前趋势的差距（或者说偏离）将持续至2020年，比原定的2015年这一目标完成时间晚了五年。

如果我们假设复苏势头不再，而且旧有的政策失灵、制度失败和增长乏力持续的话，历史告诉我们这对人类发展的负面影响（尤其是对于妇女和儿童而言）将会非常巨大。所以现在不是沾沾自喜的时候。国际金融机构和国际社会在危机到来之际采取了迅速而有力的回应，现在其需要帮助发展中国家重新找到实现MDGs的

能量。

在2008年危机袭来之前，人类发展指数获得了显著的改善。这要归功于许多发展中国家始于20世纪90年代初经济的加速增长。在减贫方面的总体进步尤为强劲，甚至在非洲也是如此。初等教育、初等教育和中等教育中的性别平等、改善后水源的可及性，这几方面也同样取得了进步。但对于MDGs的其他目标而言，情况就不那么鼓舞人心了，尤其在关于健康的有关目标方面。

地区差异

从全球范围来看，地区、国家和不同收入群体间的差异相当大。在各个地区中，撒哈拉以南非洲在实现所有千年发展目标（包括减贫）上都落后于其他地区。但

这只是故事的一部分——因为该地区确实取得进步了。撒哈拉以南非洲曾经有10余年在实现所有千年发展目标上都取得了进步，而且进步的速率要高于其他地区，因为非洲的起始点更低。举例来说，与减贫目标间的差距让非洲难以实现该目标，因为1990年非洲绝大多数人口的收入要远远低于贫困线的水平。此外，非洲的改革要晚于其他地区，因此从加速的收入增长中获益的时间也较短。

社会不稳定和冲突频发的国家进步的速度最慢（见表2）。受到冲突的伤害和政府弱势的影响，近1/5的低收入国家人口面临着不稳定的局势，但超过1/3的受害者是贫困人口。因此，千年发展目标面临的大多数挑战集中于低收入国家，特别是社会不稳定的国家。

中等收入国家在实现千年发展目标方面的进步最大。作为一个组别，它们距离实现减贫目标已不再遥远。但是其中的很多国家仍然存在某些集中的贫困问题，这部分地反映为收入的不平等。这些集中的贫困以及某些国家大量的人口，意味着从绝对数量而言，中等收入国家依旧聚集着世界上大部分的贫困人口。许多中等收入国家还面临着在实现与非收入因素相关的人类发展目标方面的重大挑战。

成功

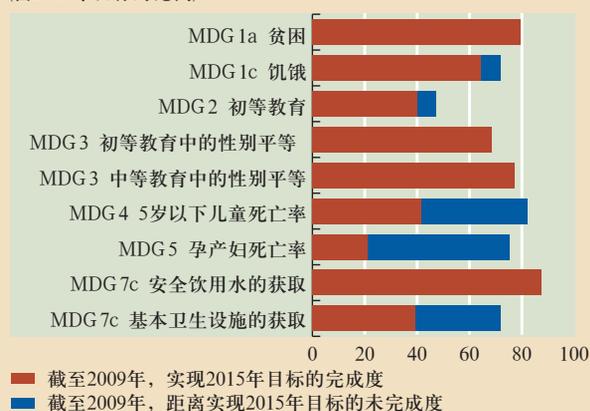
极端贫困人口大量减少。1990年以来，全球贫困人口已经下降了40%，而发展中世界正向在2015年将贫困人口减半（相对于1990年的基线）这一目标进发。不考

图1

各个方面取得的进步

全世界有望在2015年前实现部分目标，但其他目标则希望不大。

(占2015年目标的比例)



资料来源：世界银行工作人员的计算。

注：基于2009年的可得数据，其分布于2005—2009年。

专栏1

千年发展目标和具体目标

目标1. 消除极端贫穷和饥饿

具体目标1a. 使每日收入低于1美元的人口比例减半。

具体目标1b. 使所有人(包括妇女和青年)都享有充分的生产就业和体面工作。

具体目标1c. 使挨饿的人口比例减半。

目标2. 普及初等教育

具体目标2a. 确保所有男童和女童都能完成全部初等教育课程。

目标3. 促进两性平等并赋予妇女权力

具体目标3a. 最好到2005年消除初等和中等教育中的性别差距，并最迟于2015年消除各级教育中的性别差距。

目标4. 降低儿童死亡率

具体目标4a. 在1990—2015年间，将五岁以下死亡率降低2/3。

目标5. 改善孕产妇保健

具体目标5a. 使孕产妇死亡率降低3/4。

具体目标5b. 到2015年普及生殖健康。

目标6. 与艾滋病病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争

具体目标6a. 到2015年，遏制并开始扭转艾滋病病毒/艾滋病的蔓延。

具体目标6b. 到2010年，向所有需要者提供艾滋病病毒/艾滋病治疗。

具体目标6c. 到2015年，遏制并开始扭转疟疾和其他主要疾病的发病率增长。

目标7. 确保环境的可持续性

具体目标7a. 将可持续发展原则纳入国家政策和方案，并扭转环境资源的流失。

具体目标7b. 减少生物多样性的丧失，到2010年显著降低丧失率发展现状。

具体目标7c. 到2015年，将无法持续获得安全饮用水和基本卫生设施的人口比例减半。

具体目标7d. 到2020年，使至少1亿贫民窟居民的生活明显改善。

目标8. 促进发展全球伙伴关系

具体目标8a. 进一步发展开放的、遵循规则的、可预测的、非歧视性的贸易和金融体系。

具体目标8b. 满足最不发达国家的特殊需求。

具体目标8c. 满足内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的特殊需求。

具体目标8d. 通过国家和国际措施全面处理发展中国家的债务问题，以便能长期持续承受债务。

具体目标8e. 与制药公司合作，在发展中国家提供负担得起的基本药物。

具体目标8f. 与私营部门合作，普及新技术（特别是信息和通信）所带来的好处。

考虑人口增长的话，发展中国家生活在1.25美元/天贫困线以下的人口由1990年的约18亿降至2005年的14亿——从总人口的42%降至25%。由于经济（尤其是中国经济）的快速增长，东亚已经将极端贫困人口减半。20世纪90年代末以来，撒哈拉以南非洲的贫困人口同样迅速减少，但由于该地区的起始点较低，所以不太可能按时完成目标。

普及初等教育的目标尚待完成。在2000—2006年间，部分低收入国家在净入学率上取得了令人印象深刻的上升。在60多个发展中国家，超过90%的初等教育适龄儿童有机会上学。失学儿童由2002年的1.15亿下降到2007年的1.01亿，即便这当中还包含了人口增长的因素。2007年，所有发展中国家的初等教育完成率达到了86%——中等收入国家达到93%，但低收入国家只达到65%。对于撒哈拉以南非洲和南亚来说，虽然2007年的初等教育完成率较低，分别为60%和80%，但是相比1991年的51%和62%，这两个地区还是取得了相当的进步。但是撒哈拉以南非洲有4100万名学龄儿童失学，而南亚有3150万名，因而完成目标对于这两个地区而言仍然任重道远。

更高的入学率缩减了教育中的性别差距。由于更多的女童能够完成初等教育课程，接近2/3的发展中国家在2005年能够达到初等教育中的性别平衡；到2015年，实现千年发展目标3的具体目标——消除初等和中等教育中的性别差距。撒哈拉以南非洲虽然在此取得了较大的进步，但仍然远远落后于全球目标。全球大多数地区正按进程实现获得安全饮用水的目标。由于基础设施支出的迅速扩张，超过16亿人获得了改善的饮用水源，这个比例由1990年的76%上升到2006年的86%。多达76个发展中国家实现了获得安全饮用水的目标，但仍有23个发展

中国家在这方面没有取得进展，另外还有5个国家呈现倒退趋势。

参差不齐的进步

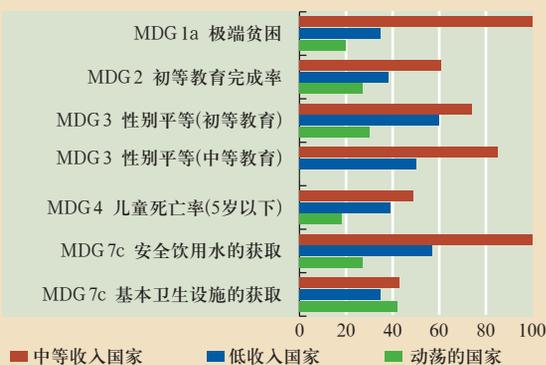
千年发展目标涉及健康方面的前景最为糟糕，例如在婴儿死亡率方面。在发展中国家，五岁以下儿童死亡率显著降低，由1990年的每千名活产儿死亡101人下降到2008年的73人，但仍未达到五岁以下儿童死亡率减少2/3的目标（千年发展目标4）。2008年，有900万儿童死于可预防的疾病，而这个数字在1990年是1300万。撒哈拉以南非洲有世界20%的五岁以下儿童，但死亡率却高达50%。降低婴儿死亡率的目标在南亚同样进展缓慢。

孕产妇健康是2015年千年发展目标中最难以达到的目标。每周多达10000名发展中国家的妇女死于可治疗的孕产期并发症。但是基于最新研究结果中的比较乐观的数据显示，孕产妇死亡的比率正以超过原先估计的幅度下降（Hogan等，2010；见本期《金融与发展》“拯救孕产妇的生命”）。孕产妇死亡率显著下降，每10万孕产妇在生产中的死亡人数由1980年的422人降至1990年的320人，到2008年进一步降至251人。死亡的孕产妇一半以上都集中在6个国家——阿富汗、刚果民主共和国、埃

图2

小心处理

动荡的国家在实现千年发展目标上的进步最小。
(2009年在实现千年发展目标具体目标上取得的进步)

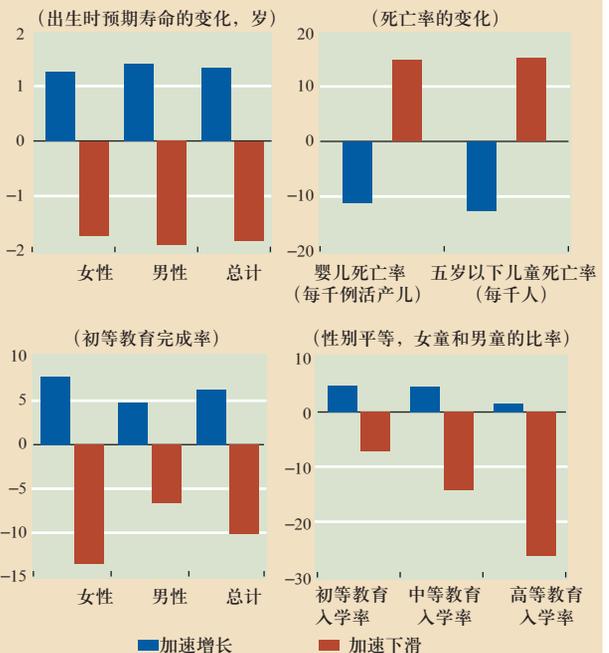


资料来源：世界银行工作人员基于世界发展指标数据库的计算。
注：2009年的最新数据。

图3

较低的增长削弱了进步

当经济放缓时，撒哈拉以南非洲关键的人类发展和性别指标一落千丈。



资料来源：世界银行工作人员基于世界发展指标数据库的计算。

塞俄比亚、印度、尼日利亚和巴基斯坦。玻利维亚、中国、厄瓜多尔和埃及在这一方面取得了显著进步，23个国家正在逐渐实现这一目标。在撒哈拉以南非洲，中部和东部地区自1990年以来显示出某种进步，但南部和西部地区却进展迟缓，这是因为这两个地区的很多孕妇死于艾滋病病毒感染。

最近的粮食危机增加了在应对营养不良和饥饿方面取得进步的难度。发展中世界并未能在将受饥饿的人口比例减半这一点上取得进展。患病的五岁以下儿童中，有1/3是营养不良造成的。超过20%的孕产妇死亡是由怀孕期间的营养不良所造成的。在发展中国家，五岁以下体重不足的儿童比例从1990年的33%降到了2006年的26%，远远低于在2015年以前将营养不良率减半所需的速度。撒哈拉以南非洲和南亚的进展速度最慢，35%的五岁以下儿童——超过1.4亿——遭受着严重或者中等的发育不良。

遏制主要传染病的扩散也被证明是难以完成的目标。尽管近年来因感染艾滋病病毒及与之相关的死亡快速上升势头有所减缓，但估计2008年仍有3340万人是艾滋病病毒/艾滋病携带者。在2008年，新感染者为270万，与艾滋病有关的死亡人数为200万。撒哈拉以南非洲受害最为严重，2008年超过2/3的艾滋病病毒携带者、近3/4的与艾滋病有关的死亡病例均出现在该地区。肺结核在2006年造成了180万人死亡，之后其感染率在除撒哈拉以南非洲以外的所有地区均有所下降。疟疾造成的死亡率依然居高不下，每年约导致100万人死亡，其中80%是撒哈拉以南非洲的儿童。

恶性循环

纵观历史，经济周期对人类发展指标的影响是高度

专栏2

进步的基础

经济的增长和稳定是提供实现千年发展目标所需的公共支出的基础。因此千年发展目标的进一步推进有赖于新兴和发展中经济体的宏观经济增长。

除了经济活动的剧烈下滑，许多新兴和发展中国家随后的表现要好于其在本次全球经济危机开始时的情况。许多国家在2009年保持了经济正增长，而2010年的复苏也多少强于最初的预期。2009年，亚洲新兴和发展中国家的增长率超过6.5%，而且预计2010年其增长率将超过9%。平均来看，2009年最贫困的国家增长率同样为正：撒哈拉以南非洲的增长率超过2%，IMF预计其2010年的增长率将达到5%。另一方面，新兴经济体中面临严重失调的（东欧）或者与发达经济体联系紧密的（东欧和拉丁美洲）受到的冲击更严重。许多国家的增长率仍部分地低于危机前的水平，并且由于发达经济体经济活动的一蹶不振而面临衰退的风险。

新兴和发展中国家的资金流动也在复苏。主权贷款额正处于历史高点，而新兴市场债券的利差也回落至2006年和2007年的水平。经历了2009年的下滑之后，私人汇款预计在2010年有所回升，而且私营部门进入金融市场获取融资的难度也大大降低。但总的来看，新兴和发展中国家的净资金流入仍旧低于危机前的水平，因为银行融资和外国直接投资还未完全恢复。

以下几个因素帮助新兴和发展中经济体度过了危机。

在危机前实行了强有力的政策的国家比那些债务和财政状况更脆弱的国家更有能力支撑更高的财政赤字。尽管税收收入降低，但许多国家仍通过推行支出计划（包括社会支出）支撑国内需求。部分国家扩大了其社会安全网的覆盖面，减少了危机对贫困者的影响。

IMF和世界银行的援助同样帮助很多国家度过危机。IMF提高了现有融资工具的融资可及性，通过对价值2500亿美元的特别提款权的分配保证了储备金的充足，为之前有着良好记录的新兴经济体创建了新的融资便利（灵活信用额度），改进了面向低收入国家的信用便利，并且减少了制约。世界银行和地区性多边开发银行2009年将保证金提高到了1150亿美元，以保护核心的开发项目，强化私营部门，并帮扶贫困家庭。世界银行集团还通过为贸易融资提供担保和流动性支持发展中国家的贸易。

最终，2009年大宗商品价格的上升（早于预期）减轻了危机对大宗商品出口国的影响。

新兴和发展中国家经济增长率的上升伴随着过去15年来财政政策的改进，在危机前夕，这些国家的平均财政赤字仅是其20世纪90年代初的很小一部分，从而令这些国家在危机袭来时能够通过扩大财政赤字维持经济活动。2009年的发展态势表明了繁荣时期保持审慎宏观经济政策的重要性，这使得各国能够直面冲击，并避免经济衰退时社会支出的削减。

为未来增长储蓄

稳健的财政政策意味着各国在2007年危机袭来时有资金用于支出。

（财政差额，占GDP的百分比）



资料来源：IMF，《世界经济展望》。

不对称的，其在萧条时期产生的负面影响要大大高于繁荣时期所带来的状况改善（见图3）。例如，在经济加速增长的时期，预期寿命要比总体平均值高两岁，但经济加速下滑时期的预期寿命比平均值低6.5岁。婴儿死亡率在经济的加速增长期为8‰，而在加速下滑期为24‰。加速增长期的初等教育完成率比平均值高4%，但在加速下滑期较均值低25%。而社会指标和经济加速下滑时期的相关性要强于其与经济加速增长时期的相关性。

捐助者需要履行其援助承诺，并提高援助资金流的可预测度。

弱势群体——婴幼儿，尤其是女童，并且尤其是撒哈拉以南非洲贫困国家的女童——受到的影响最严重。例如，在繁荣时期，男童和女童的预期寿命增加了两岁，但在萧条时期女童的预期寿命减少7岁，男童减少6岁。在繁荣时期，女童的初等教育完成率增加5个百分点，而男童则增加3个百分点（和各自的样本均值相比），但在萧条时期分别降低29个和22个百分点。在经济加速增长期，初等、中等和高等教育的女生与男生的比率会增加约2个百分点，但在加速下滑时期分别下降7个百分点（初等）、15个百分点（中等）和40个百分点（高等教育）。而且一旦儿童辍学，他们未来的人力资本将永久性降低。

我们很难区分原因和结果，为什么危机时期的恶性循环所造成的影响要强于繁荣时期的良性循环呢？有以下四个原因。低收入国家出现经济衰退以及冲突的频率很高。而在危机时期，许多国家的政策环境恶劣，经济指标和政策稳定性、话语权和问责制、法治以及政府效力也会大幅降低。在缺少社会安全网的情况下，社会支出紧缩，援助及其有效性也遭遇考验。发展成果的两个基本驱动力——增长和面向穷人的服务的降低看上去具有严重的破坏效应，而经济繁荣时期的收益只带来阶段性的改善。

但这一次，全球危机对穷国的危害程度相对较小，这主要是因为有了更好的政策和机制、更强的经济绩效（见专栏2）、更多的援助、更低的债务以及更有利的外部环境。

即便如此，危机对贫困者的影响仍将是持久的。危机之后贫困率将持续下滑，但速度会减慢。预计到2015年，全球的贫困率将为15%，而如果没有这场危机，则应为14.1%。到2010年末，危机将增加6400万极端贫困

人口。复苏并不能弥补所有的损失。对于撒哈拉以南非洲来说，预计2015年的贫困率为38%，而如果没有危机，则预测值为36%，这相当于令2000万人脱离贫困。

其他千年发展目标所受的中期影响同样很大。无法获得经过改善的水源的人口约为2500万。这场危机的不可逆成本的首要例子是，约有超过26.5万的婴儿和120万五岁以下儿童可能在2009—2015年间死亡。

重装上阵

最终，千年发展目标的实现取决于发展中国家的政府、家庭和企业共同采取的有效政策措施。全面的经济增长需要重塑，而宏观政策必须回到稳定和可持续的轨道。更好的国内政策同样意味着服务分配的改善以及透明且合理地管理更多的国内资源。鉴于社会安全网在危机时保证家庭收入方面具有重要作用，各国必须改善既定社会安全网的承受度、可行度和覆盖面。但低收入国家贫困人口生活条件的改善只能依靠更多的资源和更好的外部环境。捐助者需要履行其援助承诺，并提高援助资金流的可预测度。对于发展中国家而言，健康而不断扩展的世界贸易和更高的市场可行性同样重要。在2015年之前，要做的还有很多。■

Delfin S.Go是世界银行发展经济学展望工作组的首席经济学家，Hans Timmer是该部门主任。Richard Harmsen是IMF战略、政策和评论部副处长。

参考文献：

Arbache, J., D. Go, and V. Korman, forthcoming, "Does Growth Volatility Matter for Development Outcomes? An Empirical Investigation Using Global Data," background paper for Global Monitoring Report 2010 (Washington: World Bank).

Hogan, M., K. Foreman, M. Naghavi, S. Ahn, M. Wang, S. Makela, A. Lopez, R. Lozano, and C. Murray, 2010, "Maternal Mortality for 181 Countries, 1980–2008: A Systematic Analysis of Progress towards Millennium Development Goal 5," *The Lancet*, Vol. 375, No. 9726, pp. 1609–23.

International Development Association, and International Monetary Fund, 2009, "Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI): Status of Implementation," September 15 (Washington: World Bank and IMF).

International Monetary Fund (IMF), 2010, World Economic Outlook (Washington, April).

UNICEF, 2007, Progress for Children: A World Fit for Children Statistical Review, No. 6 (New York).

World Bank, and International Monetary Fund, 2010, Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis (Washington: World Bank and IMF).



期待突破

要加快千年发展目标的实施进程，必须促进那些让贫困人口直接受益行业（如农业）的增长

南非儿童在玩游戏抽水机的“旋转木马”。

Pedro Conceição和Selim Jahan

在2009年全球衰退袭来之前的10年间，绝大多数发展中国家都曾经历了快速的经济增长。自20世纪90年代末以来，发展中国家的经济增长率持续超过了发达经济体。撒哈拉以南非洲地区在经过了长期的经济停滞（从20世纪70年代中期至90年代中期）后，其经济发展状况也开始好转。

在经济增长的同时，该地区的人类发展状况以及在千年发展目标的进展方面也得到了改善（千年发展目标；见本期《金融与发展》“重装上阵”专栏1）。20世纪90年代末，撒哈拉以南非洲地区的极端贫困人口比例开始快速下降。1990年（千年发展目标的基准年），撒哈拉以南非洲地区生活在极端贫困（按照购买力平价和2005年时的物价，日均生活费用不足1.25美元）之中的人口比例为57%（联合国，2010a）。到1999年，该地区的极端贫困人口比例实际增加了1个百分点，增至58%。不过，到2005年，该地区的极端贫困人口比例已下降至51%。尽管没有最新的统计数据，但据估算2008年撒哈

拉以南非洲地区的极端贫困人口比例继续走低，已降至46%左右（世界银行和IMF，2009）。如果这些估算数据可靠的话，该地区从1999年到2008年的极端贫困人口比例就已下降了12个百分点。

不过，发展中国家在经济增长和减贫方面总体表现不错的状况掩盖了不同国家之间的不同发展状况。以加纳为例，该国的极端贫困人口比例从1992年的51%下降至1998年的39%和2006年的30%（联合国，2010b）。在实现联合国千年发展目标1中有关消除极端贫困的具体目标方面，加纳正取得良好的进展。显而易见，经济增长在此方面发挥了非常重要的作用，但并非唯一因素。

相反，很多撒哈拉以南的非洲国家在减贫方面的成果远逊于加纳，尽管该地区部分国家的经济增长速度远在加纳之上。那些经济增长速度与加纳持平或者超过加纳，但在减贫方面却毫无作为的国家不在少数。事实上，根据历史数据，撒哈拉以南非洲地区的经济增长在减贫方面所发挥的作用要远远小于世界其他地区。根据部分估算数据显示，

与其他发展中国家相比，撒哈拉以南非洲地区的收入贫困弹性（即收入增长转化为减贫的程度）要低近1/3（Fosu, 2009）。

向包容性增长迈进

因此，尽管经济增长十分必要，但仅有经济增长仍不足以减轻贫困和实现千年发展目标。经济增长的性质至关重要。包容性增长以及为极端贫困人口创收的增长，在减贫方面发挥着更加积极的作用。目前在撒哈拉以南非洲地区以及以往在其他部分国家中，农业增长不仅对于减贫，并且对于减少饥饿方面均起着至关重要的作用。比如，从20世纪90年代初到2006年加纳减少的极端贫困人口比例中，有大约59%来自于农村贫困人口的减少（世界银行，2008）。与此同时，加纳的营养不良人口比例也从1991年的34%降至2005年的8%（联合国，2010b）。因此，如果增长为包容性增长，同时造福于贫困人口的行业出现增长，就会更为有效地实现减贫。

要提高增长的包容性，并在其他社会指标方面取得进展，必需实施多项相应的政策。撒哈拉以南非洲地区的经济增长在减贫方面相对效率低下，表明该地区存在“政策方面的差距”，因此可以通过改善这些政策，使经济增长在促进减贫方面的贡献度至少达到其他发展中国家水平。

那么，在此方面必要的政策包括哪些呢？来自千年发展目标国别报告的有关事实依据清晰地表明，某些因素能有助于实现千年发展目标（联合国开发计划署，2010a）。从这些事实依据中我们了解到，促进那些直接造福于贫困人口的行业的增长，同时制定有利于贫困人口的政策，将显著减少贫困和饥饿状况。这些政策包括在扩大经济创收机会、增强合法权利以及增强妇女在政治进程中的参与度方面进行投资。此外，还包括让所有人口，尤其是妇女和女孩获得教育和医疗服务的相关政策。此类政策有助于推动所有千年发展目标的实现。

执行行动议程

2010—2015年千年发展目标行动议程就是基于以上事实依据制定的（联合国开发计划署，2010b）。正如此前有关非洲发展的讨论所强调的，那些能为贫困人口扩大创收和就业机会的高人均经济增长率才会带来贫困和饥饿人口比例的快速减少。对于非洲地区而言，这往往意味着农业的增长。农业的增长通常伴随着收入、财产和机会更加平等的分配。

要实现包容性增长和有利于贫困人口的经济增长，要求必须在基本的社会服务（即学校、医院和农村医疗卫生中心）以及人力资源开发方面进行投资。所有这些投资将扩大医疗卫生服务的覆盖面并改善医疗卫生服务的水平。因此，必须增加在教育、医疗、供水、卫生和基础设施等公共领域的投资。

不过，修建学校和医疗设施、取消有关费用和排除其他障碍，并不能确保妇女和女孩能够获得这些服务。这要求必须面向女性健康和进行有针对性的投资。宪法和其他法制改革如果能够直接提高女性的政治参与度，将有助于对女性的赋权。事实上，有证据表明，赋权于女性将有助于各项千年发展目标的实现。

在实施这些总体政策和战略的同时，还必须扩大那些有针对性的干预措施的实施范围，这种干预措施包括大规模的免疫接种、蚊帐和抗逆转录病毒药品的发放，这些措施将有助于挽救生命，尤其是进行综合实施的情况下。社会保障、现金转移支付和促进就业计划不仅能在经济动荡时期为弱势群体提供有效的支持，同时也能使这些弱势群体获得营养补品、定期身体检查以及受教育的机会。

此外，千年发展目标2010—2015年行动议程必须应对气候变化导致的脆弱性，并转而支持那些顺应减缓气

候变化要求的就业和经济活动。必须尽快达成应对气候变化的全球协议，以帮助那些资源较为有限的国家作出调整，以适应气候变化并且迈向低碳发展道路。

调动更多的国内资源来为千年发展目标行动议程提供融资，这一点至关重要。目前，很多国家正扩大其计税基数，并提高其征税效率。必须增强各国税务部门的管理能力，同时确保公共资源使用中的透明度和问责制。各国政府可以通过在确保公共服务的质和量的前提下降低提供公共服务的单位成本以及减少浪费性支出来提高公共支出的效率。

在上述的行动议程框架下，必须强调两个前提条件。其一，千年发展目标的实现取决于各国对这些目标的承诺。也就是说，各国的发展必须基于各国广泛的共识，并通过有效的管理以及所有相关国家的协商和有效参与来实现这一点。其二，国际合作必须提供一个有助于实现千年发展目标的外部扶持环境。也就是说，必须实现官方发展援助（ODA）的承诺；提高官方发展援助分配的可预测性和效率；并尽快结束多哈回合多边贸易谈判，就那些有助于发展的协议达成一致意见，从而为促进南南贸易和地区一体化提供更大的支持。

目前，撒哈拉以南非洲地区在实现千年发展目标方面面临极其严峻的挑战。不过，已有证据表明，只要采取适宜的政策并获得国际支持，这些国家可以在诸多目标的实现方面取得显著进展。同时，必须采取措施消除部分长期结构性制约因素，以实现可持续性进展。另一方面，我们拥有相关的资源、知识和技术，完全能够在撒哈拉以南非洲地区实现千年发展目标方面取得突破性进展。■

Pedro Conceição现为联合国开发计划署非洲局首席经济学家兼战略咨询小组组长，Selim Jahan现为联合国开发计划署减贫实践处处长。

参考文献：

Fosu, Augustin Kwasi, 2009, "Inequality and the Impact of Growth on Poverty: Comparative Evidence for Sub-Saharan Africa," BWPI Working Paper 98 (Manchester, United Kingdom: Brooks World Poverty Institute, University of Manchester).

United Nations, 2010a, The Millennium Development Goals Report 2010 (New York).

———, 2010b, United Nations MDG database.

United Nations Development Programme, 2010a, The Path to Achieving the Millennium Development Goals: A Synthesis of Evidence from Around the World (New York, June).

———, 2010b, What Will It Take to Achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment (New York, June).

World Bank, 2007, World Development Report 2008: Agriculture for Development (Washington).

———, and IMF, 2009, Global Monitoring Report 2009: A Development Emergency (Washington).

拯救孕产妇的生命



世界各国必须优先重视孕产妇保健

梅琳达·盖茨

有消息说，多年以来一直困扰我们的有关孕产妇健康不容乐观的统计数据有可能是错误的，这是我今年所听到的最好的消息之一。

今年4月，美国华盛顿大学健康指标与评估研究所（IHME）发布了有关孕产妇死亡率的最新报告。在此之前，我们一直以为全球在拯救孕产妇生命方面几乎没有取得任何进展。现在，根据所能获取到的最完善数据我们了解到，在过去30年间，孕产妇死亡率一直在稳步下降。1990年，全球孕产妇死亡率（每10万例活产婴儿的孕产妇死亡人数）为320。2008年，这一数字降至251。

显然，这些数字尚无法实现联合国千年发展目标所确定的将孕产妇死亡率在原来的基础上降低75%的目标，不过我们仍有足够的理由保持乐观。“八国集团”中的八大工业国最新启动了一项有关母婴健康的计划，该计划实施期为五年，总投资73亿美元。此外，联合国也正在制定一项有关妇女儿童健康的综合性联合行动计划。因此，我们有可能即将在孕产妇健康方面取得新的成果。

在IHME发布的报告中，部分国家的调查结果与全球整体状况相比更加令人振奋。在过去的20或30年间，一些国家，如孟加拉国、玻利维亚、中国、埃及、罗马尼亚，尽管其国情迥异，但均在孕产妇保健方面取得了显著进展。这些成功的范例需要进一步研究，因为它们指明了取得普遍进展的途径。当我们了解了中国是如何将孕产妇死亡率从1980年的165减少至2008年的40，或者了解了埃及为何能自1990年以来每年将其孕产妇死亡率降低8.5%时，我们就可以建立一个最佳实践数据库，供其他国家参考和采纳。

部分国家的表现显著好于世界平均水平的这一事实，也证明了其他国家在孕产妇保健方面进展缓慢的原因并非是缺乏专业技术或有效的工具，而是缺乏采用这些专业技术和工具的政治意愿。已有足够多的国家拯救了大量的孕产妇的生命，这一点证明我们掌握了实现目标的方式。然而令人遗憾的是，绝大多数的国家并未将孕产妇保健问题视为优先重视领域。

不过，通过分享相关成功范例，我们可以建立其必要的政治意愿，从而制定和实施更为积极的孕产妇保健政策。这一点正在马拉维成为现实。今年1月，我到马拉维进行了考察，在很多医院的墙上都有这样一条标语：“必须确保孕妇在分娩期间安然无恙”。在马拉维，这条标语并非只是有关公共卫生的一个口号，它代表了政府政策所发生的转变，即政府所作出的特别承诺：确保每个孕妇能在医疗机构中，在训练有素的医疗人员的护理下进行分娩。

在统一应对孕妇、新生儿和儿童健康问题方面，马拉维也树立了一个重要的典范。马拉维一直在儿童保健方面处于领先地位——它是非洲少数几个实现千年发展目标中有关儿童存活率目标的国家之一。马拉维有关孕产妇保健的最新承诺就是建立在现有卫生基础设施的基础之上。

我还考察了多个有关孕产妇保健的项目。这些项目成功地说服贫困妇女在医院进行分娩，但由于不重视孕妇的产前和产后护理，从而产生了一些意料之外的不良后果。显然，一个营养不良的产妇在医院平安生下一个同样营养不良的婴儿，这从医疗卫生方面讲并不算是成功。同样，一个身体健康的育龄妇女如果选择不怀孕，从医疗卫生方面讲也不算是成功。

分娩本身仅仅是妇女儿童保健这一综合体系中的一个组成部分。妇女的首要需求是计划生育。目前，全球有2亿多妇女希望使用避孕药品进行避孕，但却无法获得这些药品。有关专家一致认为，如果这些妇女能够获得避孕药品，孕产妇的死亡率将至少下降30%，新生儿的死亡率也将减少20%。除计划生育外，妇女儿童保健综合体系还包括产前护理、安全分娩、新生儿基本护理、产后护理、营养护理以及包括免疫接种在内的儿童健康保健。

针对上述所有环节，“八国集团”的最新计划以及联合国的联合行动计划均将其视为母婴健康生活中同等重要的组成部分，这与孕产妇对待这些环节的态度是一致的。

有关孕产妇保健方面进展的最新证据以及贫困国家在采取行动和取得重大影响力方面的范例，应足以增强各国经济决策者在优先投资孕产妇保健领域的信心。

很多国家在财政方面将面临艰难的得失权衡，但我们不能再以妇女儿童的健康为代价。将财政资源投入孕产妇、新生儿和儿童保健是一项非常重大的投资——投资于妇女和儿童，投资于增强家庭和社区的能力，也就是投资于发展中国家的长期经济生产力。

在这一问题上，IMF拥有特殊的权力，并承担着特定的责任。IMF最近采取的、以更加开放和灵活的方式，为医疗卫生服务提供（与完善的财政管理措施相一致的）有效支持的做法，就是一个极其重要，也是一个受人欢迎的信号。盖茨基金会期望与之合作，甚至推动这一计划，以确保全球在孕产妇保健方面持续不断地取得进展。■

梅琳达·盖茨现任比尔及梅琳达·盖茨基金会联席主席兼受托人。

现在是该反思的时候了

要反对千年发展目标是一件很困难的事情，但这并不意味着这些目标制定了一个有效的发展蓝图

Jagdish Bhagwati

印度哈里亚纳邦罕德哈村的女人。

在“多哈回合”多边贸易谈判开始时，很多人建议将其命名为“千年回合”。不过，一位智者指出，这样命名可能意味着参与谈判的各国要花上一千年的时间才能最终达成一致意见从而结束该回合的谈判，该项建议最终未被采纳。

不过，千年发展目标所面临的问题并非如此（千年发展目标；见本期《金融与发展》“重装上阵”专栏1）。千年发展目标并非是联合国成员国的具体承诺。而在世界贸易组织的多国贸易协议所产生的义务中，如果成员国不履行义务或者未达到所要求的义务，就必须承担相应的责任。事实上，千年发展目标在某些领域只是一些理想化的改良目标，通常带有量化的指标（如使饥饿人口比例减半，而不仅仅是减少饥饿人口），并设定有明确的日期——敦促于2015年9月前在世界各地实现所有这些目标。然而，如果在特定的国家中这些目标未能实现（这在很多情况下似乎很可能发生），并不会对这些国家造成任何影响。

因此，联合国所有成员国一致认可并多次重申实现千年发展目标也就不足为奇了；在这种情形下（即便无法实现这些目标也不会遭致任何处罚）选择弃权或者投反对票，那真是太令人不可思议了。不过，当联合国前任秘书长科菲·安南根据助理秘书长约翰·鲁吉率领的团队所编写的《千年报告》提出千年发展目标时，并非没有成员国对具体的千年发展目标提出反对意见。例如，南非最初就不希望千年发展目标中有涉及艾滋病病毒/艾滋病的目标。同时，当世界银行等多边机构开始评估各国在实现千年发展目标方面的进展，并可能对各国的受援助资金带来影响时，印度等国的代表开始对某些千年发展目标提出异议。如果我们要在千年发展目标第十届年会上对其进展情况做出有意义的评估，就必须

首先提出和回答一些质疑的，乃至敌对的问题。

确定优先领域

从一开始，千年发展目标的批评者们就提出了这样一个问题，即为什么要制定这些具体的千年发展目标，而不是其他可能更为合理的目标？比如，千年发展目标3和5中有关性别问题的目标没有涉及拐卖妇女等问题，很多激进主义者尤其关注这一点。同时，很多关注性别问题的学者和激进主义者指责千年发展目标中未具体针对男女同酬的问题。尽管千年发展目标要求综合全面，但在具体地确定“用于监测目标实施进度的指标”时，这些指标又明显不具有普遍性。令人遗憾的是，负责千年发展目标项目的联合国官员从未解释过，这些挑选出来的千年发展目标与那些被排除在外的目标相比为何从社会效益上讲更为合理，也从未研究过是否有必要重新制定千年发展目标。似乎千年发展目标与相关的指标一旦被选定出来，联合国官员们的注意力就转向了监督，乃至指导联合国各成员国如何朝着该目标迈进。因而，即便对选定的千年发展目标也未从社会成本效益分析方面进行过系统的研究，包括不同千年发展目标之间的得失权衡——这是所有千年发展目标如果无法同时实现时我们必须面临的一个问题。

事实上，即便在每个千年发展目标内，实现其具体目标也有多种不同的方法。比如，千年发展目标3中有关性别平等和女性赋权的指标是“女性在国会中所占席位的比例”。然而，如果我们参照最近的一些研究，比如在印度西孟加拉邦妇女入选乡村自治委员会后对公共产品支出决策的影响，就可发现，女性在当地管理机构（如印度的“乡村自治委员会”）的有效代表性的重要意义可能远远超过在中央政府中的代表性（Chattopadhyay和Duflo, 2004）。此外，尽管有关确

保环境可持续性的千年发展目标7列出了多项指标，但是鉴于去年哥本哈根全球环境峰会并未达成实质性的协议，该目标将在可用资源方面面临众多的局限性。

事实上，应该对所有千年发展目标的具体目标的位次排列进行更多的分析，这样在无法实现所有具体目标时可以做出更有意义的选择。在此方面一个引人注目的尝试不是来自于千年发展目标的官员们，而是来自哥本哈根共识中心Bjørn Lomborg所开创的颠覆性工作。在过去数年间，他组织了几位世界一流的经济学家，对其他替代性具体发展目标展开了科学和经济分析研究，其中包括去年利用环保超级基金对有关缓解和调节气候变化的替代方式展开的研究。他们所开展的工作可以作为针对每项千年发展目标所必须开展的工作的一个典范，而不是像联合国开发计划署那样对所有千年发展目标一味拍手称赞。

达到合理的具体目标

与此同时，对所有国家采用统一的千年发展目标也不合理。比如，在1990年的基础上显著减少极度贫困人口（千年发展目标1是在1990—2015年期间将贫困人口比例减半），对于印度来说，这一目标在10年前（那时千年发展目标还未实施）就几乎确切无疑地已经实现了。这是因为从1991年印度开始真正推行“自由化”改革后，其国民收入增长率就得以提高，并且使近2亿居民脱贫。相反，部分非洲国家由于诸多原因导致政府管理水

平极差，在实现千年发展目标中有关减贫的具体目标方面处于不利地位，前景不容乐观。将同一个目标强加给这两种不同的国家，然后表扬前者谴责后者，这不仅从经济学上是不合理的，同时也无益于问题的解决。

同样，泰国的童妓和拐卖儿童问题非常严重。而在印度这一问题并不严重。如果能让泰国政府和非政府组织如同印度一样重视女性在国会中的参与性，也没有多大的意义。

此外，千年发展目标中的具体目标并非总是具有重大意义：有时，千年发展目标中的某个具体目标可以在千年发展目标力求改善的现状未有重大改善的情况下得以实现。例如，千年发展目标2将普及初等教育列为一项具体目标。但是，某个国家可以让所有的儿童上学，但他们的读写能力（更不用说算术能力）未必能得到显著的提高。在印度，教师旷工的现象就削弱了入学率增加的效果：如果老师们不来上课，孩子们即便上了小学，也学不了多少东西。

目标与工具

不过，千年发展目标的一个更为严重的问题是，制定目标的中心任务不是确定合理的具体目标（考虑到不同国家的历史、文化和政治背景），而是确定那些实现这些目标的政策工具。如果将千年发展目标的前七个目标（实际是具体目标）与第八个目标（即建立全球发展合作伙伴关系）进行对比，我们就会发现混淆具体目标

熟练劳动力的瓶颈

正如一系列良好的政策将推动一国走向成功一样，大量不利的政策因素则通常会导致其以失败告终。不过，我们一般可以针对某些影响发展的关键且匮乏的因素进行调整。目前，非洲所面临的一个首要问题就是缺乏熟练劳动力。

比如，很多非洲国家由于缺乏合格的医护人员和社区工作人员，使其应对人类免疫缺陷病毒与艾滋病的工作受到阻碍。同时，这些国家在发生饥荒和瘟疫需要援助时也往往需要大量训练有素的境外救援人员。

不过，那些无论是在本国还是国外接受训练的大量非洲专业人才正移居国外。例如，加纳有接近90%的医生在国外工作。正如很多非政府组织建议，富裕国家应禁止雇佣来自非洲贫困国家的医生和其他专业人才：“阻止人才外流”成为一个不断重复的主题。不过，一方面，当今从人权角度来看限制移民令人无法接受；另一方面，专业人才被迫留在国内也许并不能有效地发挥其作用。

20世纪50年代和60年代，印度等国的专业人才开始移居海外。关注这一时期的“人才外流”问题的经济学家在认识到上述问题后，提出散居国外者模式。其目的是通过一系列措施为散居国外者带来最大限度的利益，

包括鼓励散居国外者在本国进行短期工作、提供向国内汇款的激励政策、向国外工作的本国公民征税——现称之为“巴格沃蒂税”，如同针对资本流动征收的托宾税一样（Bhagwati和Hanson，2009）。同时，向这些散居国外者提供包括选举权在内的政治利益可用于平衡上述措施。

发展中国家可以从其专业人才在国外工作中受益这一事实，意味着富裕国家应该向来自非洲的熟练劳动力移民敞开大门。同时，富裕国家应该扩大对非洲籍公民的奖学金资助范围，逐步加大对非洲居民的培训力度，并取消针对那些滞留在这类富裕国家中的非洲专业人才所设置的不合理障碍。散居国外者的人数将由此大量增加，也将使其来源国从中受益。事实上，没有其他更加切实可行的替代方案。根据以往的经验，一旦非洲国家的经济开始腾飞，这些散居国外者就将回国，如同目前散居国外的印度籍专业人才已开始大量回国一样。

现在的问题是：发展中国家在经济腾飞前如何才能满足其对熟练劳动力的需求？很多富裕国家面临人口老龄化这一问题，建议这些富裕国家可以组织一个老年和平队（如同传统的美国和平队）。老年和平队可以使那些退休的医生、学者、工程师和商界人士等很好地利用其技能，有组织地参与非洲国家（如博茨瓦纳和加纳等）的人才援助计划。

与实施工具之间所存在的重大差异的情况非常明显。与分歧相比，合作伙伴关系当然更好，不过合作伙伴关系并不能成其为一个发展目标。千年发展目标8不仅倡导私营部门推动信息技术的发展和改善贫困国家中普通药品的可获取性，同时还提倡为自由的贸易关系和增加援助（包括债务减免）。

上述将工具作为目标的情况使千年发展目标的执行受到指责，称目标不仅在选择方面存在问题，同时还明显支持在部分激进主义组织看来存在企业利益和新自由主义倾向的政策以及其他诸如此类的问题。比如，南非夸鲁纳塔尔大学公民社会研究中心主任Patrick Bond就如此写道：“千年发展目标的进程、国际社会努力执行千年发展目标以及为实现这些目标所制定的具体战略（包括对水和电力等基本公共服务进行私有化的战略），实际是弊大于利”（Bond, 2006；楷体表示强调）。“新时代妇女发展选择”组织的Peggy Antrobus对千年发展目标给予了带有偏见的批评，她认为千年发展目标所存在的问题主要是让各国政府在实现这些目标方面发挥主导作用。同时，她对“新自由主义”成为千年发展目标的指挥棒（毫无疑问，其矛头指向千年发展目标8）也明显表示反感。她说：“我不赞成所谓的千年发展目标。我认为这些目标完全是些分散人注意力的噱头……比如那些与政府职能有关的目标，试问：那些因为新自由主义的要求而被削弱、因为私有化和贸易自由化而收入下降的政府，怎么可能期望它们能够实现千年发展目标所确定的各项具体目标？”（引用Bond, 2006，第341页；楷体字表示强调）。

作为一位研究自由多边贸易数十年之久的“新自由主义者”，我很高兴地看到，千年发展目标的制定者们认为“一个开放、非歧视性贸易体系”有助于推动社会的发展。不过，我们不能就到此为止。一旦制定了优先政策，反对的声音总是不可避免的，我们必须系统地应对这些反对意见。事实上，很难找到那种真实可信的自由贸易的反对者。不过，作为联合国前秘书长科菲·安南授予的实施千年发展目标的管理机构，联合国开发计划署本可以集国际贸易领域的众多名流来打击反对者的士气。在过去十年间对特惠贸易协定大量增加的状况听之任之，那么在此之前建立的“非歧视性”贸易体系又有何意义（Bhagwati, 2008）？

将对外援助作为千年发展目标8的一项实施工具带来了另外一个问题。不加鉴别的依赖于境外援助已损害了千年发展目标本身的可信度。很多非洲知识分子和经济学家已公开谴责境外援助，甚至声明与其支持者断绝关系。这些支持者包括美国哥伦比亚大学教授兼联合国开发计划署有关千年发展目标的顾问杰弗里·萨克斯，以及身为歌手的激进主义者Bono等。如果缺乏一个良好的政策框架，国内外资源（包括援助在内）都无法产生很高的回报。印度并未大量使用境外援助，但当向印度提

供的境外援助事实上已经终止，同时（Bond和Antrobus发自内心的非常厌恶的）新的“自由”政策框架取代了无法达到预期效果的援助框架时，印度开始实现实质性的经济增长，其贫困人口比例也因此下降。但是，如果简单地断言那些担心援助效果（该问题由著名的发展经济学家保罗·罗森斯坦·罗丹基于吸收能力理论提出）的人都是道德败坏者，则是对贫困国家发展至关重要的援助问题一个过于简单的处理方法。

此外，千年发展目标8存在一项重大的疏漏之处。近年来，移民问题已成为一个非常重要的问题；一方面，非法移民本身引发了严重的人权和经济问题；另一方面，熟练劳动力从贫困国家合法移民到富裕国家也带来了众多不同的问题，并使得其他千年发展目标的实现面临威胁，尤其是在非洲。非洲的很多专业人才要么移民，要么在出国后滞留不归。由于非洲的工作环境以及法制和政治环境迫使这些专业人才离开自己的祖国，因此上述状况也就无法避免。不过，非洲仍需要大量熟练劳动力来解决该地区所面临的各种问题。目前，非洲面临的巨大挑战是在非洲的经济发展开始腾飞、散居在外的人才开始陆续回国（如同现在印度已经出现的状况一样）之前，如何能满足这一需求（参见专栏）。

现在是做出调整的时机了

联合国的成员国应利用千年发展目标十周年纪念的这一契机，考虑推选管理这些目标的新的领导者，以便公正地利用这些工具，并增加一些关键的差异化因素。精选出来的千年发展目标的管理方式已成为一种对援助需求增加的纯技术性管理方式。现任领导者在任已接近十年，他们所倡导的计划缺乏对政府管理限制因素和当地具体条件的考虑——这种方法使人们无法关注有效实现千年发展目标这一问题。显而易见，我们在此方面可以做得更好。■

Jagdish Bhagwati 现为美国哥伦比亚大学经济学和法学教授，同时兼任位于纽约的对外关系委员会国际经济高级研究员。

参考文献：

Bhagwati, Jagdish, 2008, *Termites in the Trading System: How Preferential Trade Agreements Undermine Free Trade* (New York: Oxford University Press).

———, and Gordon Hanson, eds., 2009, *Skilled Migration Today: Prospects, Problems, and Policies* (New York: Oxford University Press).

Bond, Patrick, 2006, “Global Governance Campaigning and MDGs: From Top-down to Bottom-up Anti-poverty Work,” *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 2, pp. 339–354.

Chattopadhyay, Raghendra, and Esther Duflo, 2004, “Women as Policymakers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India,” *Econometrica*, Vol. 72, No. 5, pp. 1409–1443.



半空 还是半满

在索马里的柏培拉，援助人员正走过堆积的援助食品袋。

Andrew Berg 和 Luis-Felipe Zanna

人们对外国援助是否有助于贫困国家的经济增长存在争议。虽然有证据表明援助对婴儿死亡率和小学入学率等社会指标有正面影响，但它对经济增长能产生多大效力尚未形成定论。对此，Rajan和Subramanian（2008）作出总结：“要想发现援助对增长产生任何系统性的影响是非常困难的”，而Arndt、Jones和Tarp（2009）则发现“援助在较长时间内对经济增长会产生积极的、统计意义上的因果效应”。

争议较少的观点是，援助流入，尤其是援助的大量涌入，在给受援国家带来正面影响的同时，也会对其产生负面影响。援助的大量涌入可能会诱发实际汇率的上升，这将给对于经济增长起促进作用的出口行业带来危害（见Rajan和Subramanian, 2010），但这些援助或许有助于资助基础设施所急需的公共投资，而这对于经济增长而言，是不可或缺的（见Collier, 2006）。这种喜忧参半的实证依据并不足为奇，这是由于援助对经济增长的最终影响可能取决于各国特定的因素，诸如宏观经济政策的响应、援助的用途、公共投资的效率以及经济的各种结构性特点等等。

情形评估

在IMF和联合国开发计划署(UNDP)的联合项目中我们采用了这种特定的国家因素的观点，为向几个非洲经济体增加援助的情形进行了宏观经济评估。八国集团(G8)于2005年在苏格兰格伦伊格尔斯承诺：到2010年将对非洲的援助提高一倍。IMF应约对与这一承诺相应的情形进行宏观经济评估。这些情形和支出计划是基于UNDP与世界银行、非洲开发银行以及各国政府共同作出的部门层级的分析。到目前为止，已经对10个相关国家的情形作出了评估，包括贝宁、中非共和国、加纳、利比里亚、尼日尔、卢旺达、塞拉利昂、多哥、坦桑尼亚和赞比亚。在今后的几个月内将完成对另外五个情形的评估（其中三个案例可以通过访问www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/091908a.pdf获得；余下案例即将出版）。

这些评估使用IMF开发的一种常见框架（见Berg等，2010）。该框架是建立于一个动态的、小而开放的经济体定量模型基础之

援助能真正发挥作用吗？大量援助涌入产生的净效果因各国的具体情况而异

上的。由于该模型可以支持更为严谨的政策讨论和宏观经济分析，其对政策制定者和IMF的工作人员都很有帮助。该模型旨在获取一些接受大量援助的低收入国家的主要运作机制和政策上的信息。该框架侧重于研究援助的大量涌入所产生的中短期的宏观经济效应，目的在于对通货膨胀率、实际汇率以及中期生产率和增长率这样的总量指标作出阐释。评估表明，根据特定的国家因素和政策响应情况，增加援助能对经济增长产生正面的中期影响，而对通货膨胀率和实际汇率的所产生的负面影响也是可以控制的。

该框架旨在获取受援国面临的关键宏观经济问题。首先，更大的外贸部门有利于生产率更快地增长。这是因为可能存在“边干边学”效应，或者称为外在效应，即参与出口市场竞争的企业可以进行学习（例如学习制造和管理技术），而学到的知识和技术会溢出到其他企业。外贸部门的这种特殊作用意味着，援助涌入所带来的实际汇率上升可能会阻碍生产率的提高和经济增长。其次，公共资本在生产中有着相当重要的作用——政府的投资支出能直接或通过提高私人投资的回报（从而鼓励更多的私人投资）来间接提高产出。然而，公共投资支出并不总是有效的，同时并非所有的政府投资支出都能成为有用的公共资本。再次，从政策前沿来看，在该框架下，对大量援助涌入既可以采取财政支出的应对方式，也可以采取积累外汇储备的应对方式，这样就使得多种政策组合成为可能。该框架将援助资金的运用（这是由财政当局控制的）和援助资金的吸收以弥补高额经常项目赤字（其受中央银行的外汇储备政策的影响）两种方式区分开来。

将该模型用于特定案例需要“校准”——使用可获得的实证数据来对决定模型行为的参数赋值。例如，借助于“边干边学”的外部效应就可以进行企业和部门层面的分析。研究还对公共投资的效率和回报率的决定因素进行了估计。但是，可获取的信息是不完整的，填补信息空白需要进行大量的判断。更加常见的情况是，该模型在许多方面都是不完整的，仅靠模型本身是无法给出准确的预测结果的。但是“格伦伊格尔斯援助规模扩大情形分析”项目显示，这种模型有助于理清思路，提供一种系统地整合各种实证证据的方法，并提供一种很有用的工具，使人们能清晰观察到各种援助规模扩大情形的生成，并可以将各国的结果进行比较。

关于援助的经验教训

虽然该模型对于不同国家包含了特定的国家因素，但在将其应用于各个国家的过程中还是得出了一些重要的经验教训。我们相信这些教训可以适用于所有国家。

首先，将来源于援助资金的公共投资的效率和公共

投资的历史效率区分开来很重要。我们发现，相对于以往的投资效率，援助资金支撑的公共投资的效率决定了这类公共投资对经济增长的影响程度。与援助资金相关的投资水平较低意味着援助将仅带来少量的额外公共资本。但历史效率低也意味着初始公共资本很少，所以即使公共资本的少量增加也可以对产出产生重大影响。

这一结果隐含的意思非常有趣。如果一个国家在将投资支出转化为有用的资本方面遇到许多麻烦——换句话说，历史投资效率和与援助相关的投资效率都很低——这可能不会对给定援助的经济增长效应产生影响。但如果一国的投资效率随着援助涌入而降低（例如，因为该国无法管理大规模的援助）或提高（例如，该国或援助国改进了管理实践），这一比率就很重要了。

第二，通常，援助涌入会自然而然地引发实际汇率的上升以及外贸部门规模的缩小。这些变化将资源从目前国际竞争力变弱的外贸部门转移到主要依靠国内市场的非外贸部门。换句话说，这种货币升值将资源置于国内生产部门，同时有利于进口急需的资本品。而即使伴随着援助资金投入使用，本国货币出现升值，同时外贸部门规模缩减，结果却带来了更高的公共资本积累、更多的私人投资以及更高的产出。

但是，实际汇率上升引发了人们对感染“荷兰病”的恐惧，即由于实际汇率上升所相应造成的外贸部门收缩可能损害整个经济的增长，原因是通过国际竞争和出口产生的学习效应减少了。

这种学习产生的外部效应并不一定会使得援助变得有害。不过它却会助长援助效率所产生的效果——因为它是一把“双刃剑”。如果对援助资金的投资效果很好，外部效应会提高外贸部门的生产率，因此援助在增长方面可以产生更大的收益——形成我们所说的“荷兰力量”。如果援助资金的投资效果不好，外部效应使生产率相对于无援助时的基准生产率出现下降，这种情况下，援助确实会损害经济增长。本文的图说明了这一结论。该图比较了在不同的公共投资效率下，当存在与外贸部门相关的中等程度的正外部效应（左图）和存在强烈的外部效应（右图）这两种情况下援助对实际国内生产总值（GDP）的影响。该图假定援助平均以相当于GDP 6个百分点的数量短暂但持续地增加，并在随后五年里逐步下降到之前的水平。此外，还假设援助涌入被完全支出和吸收。

在中等程度的外部效应下，这可能与标准的企业层面研究的结果一致，援助涌入引发了更高的增长率——相对效率更高时更是如此。当外贸部门对生产率提高尤为重要并且援助资金得到有效使用时，我们就看到了“荷

兰力量”。更高的公共资本积累引发了更高的私人投资，这最终有助于使外贸部门的产出在实际汇率上升的情况下仍然提高到超过其通常情况下的产出水平上。外贸部门的这种更高的产出放大了公共和私人资本投资的正面中期效应。另一方面，当援助的使用效果很差时，强烈的外部效应导致GDP在短期内下降，而GDP下降会冲击外贸部门，使其丧失竞争力。外贸部门生产率的增长也因而下降。同时，由于缺乏大规模的新增公共资本，私人投资无法实现增长，这样，投资和生产率也无法得到改善。在这种“荷兰病”的情形下，援助实际上反而使增长率下降。

第三，对竞争力和实际汇率上升的关注已经频繁引起政府将流入的一些援助资金作为国际储备积累起来，而同时仍然从本国货币中支出与这些资金对应的金额（见Berg等，2007）。通过一直持有与援助相关的外汇储备，中央银行降低了外汇市场上外国货币的供给，从而减轻了本国货币的升值压力。但是持有外汇储备这种做法会将私人消费和投资挤出，从而损害中期增长。这种挤出效应的原因是试图将同样的援助资源使用两次。当政府从本国货币中支出与援助资金对应的金额，美元援助资金可以被用于买断（消除）这次货币供应，从而为支出提供资金。如果美元援助资金保留在储备中，那么中央银行就需要另外发行债券而销售这些债券等于为支出筹集资金，从而产生相应的挤出风险。

第四，在影响外贸部门生产率的低效率和强烈外部效应的环境下，虽然对私营部门产生挤出效应，但将援助资金的一部分积累到储备中可能是合理的；但还有更好的选择。在此类环境下，援助对增长不利，而积累外汇储备的政策可以缓解本币升值和外贸部门产出缩减这些“荷兰病”类型的效应。这种政策远远弥补了对私营部门的挤出效应。但是，应对援助涌入问题还有更好的对策。采用外汇储备积累政策的同时，可以将援助资

金进行部分支出。而如果援助资金得到更有效的使用，或者更多地用于有利于外贸部门的投资，则援助扩大的GDP效应将总是正面的——如果政府不将援助资金用于外汇储备的积累则效果会更好。

自然资源

本文中所描述的分析可以扩展到对其他类型的资源涌入进行分析，包括许多国家正在发生的那些情况（与援助不同）。自然资源的发现有许多与援助共同的特征。通常，对发达国家关于发现自然资源的分析假设该国总是可以通过借贷为公共投资筹集资金，因此这种投资和资源发现之间没有关系。但这种联系在受到信贷约束的发展中国家可能非常关键，并且通过使用本文描述的模型中的一个变量已经对这种联系进行了分析（见Dagher, Gottschalk和Portillo, 2010）。同时，许多国家正在考虑更多地使用非优惠的外国贷款来为所需公共投资筹集资金。后续工作是修订这一框架，以研究这一问题以及可能随之产生的债务可持续问题。■

Andrew Berg是IMF研究部助理主任，Luis-Felipe Zanna是该部的高级经济学家。

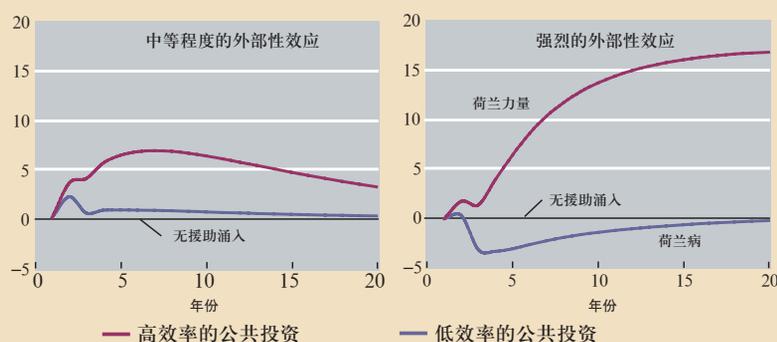
参考文献：

- Arndt, Channing, Sam Jones, and Finn Tarp, 2009, "Aid and Growth: Have We Come Full Circle?" Discussion Paper No. 09-22 (Copenhagen: University of Copenhagen, Department of Economics).
- Berg, Andrew, Shekhar Aiyar, Mumtaz Hussain, Shaun Roache, Tokhir Mirzoev, and Amber Mahone, 2007, The Macroeconomics of Scaling Up Aid: Lessons from Recent Experience, IMF Occasional Paper No. 253 (Washington: International Monetary Fund).
- Berg, Andrew, Jan Gottschalk, Rafael Portillo, and Luis-Felipe Zanna, 2010, "The Macroeconomics of Medium-Term Aid Scaling-Up Scenarios," IMF Working Paper 10/160 (Washington: International Monetary Fund).
- Collier, Paul, 2006, "African Growth: Why a 'Big Push'?" Journal of African Economies, Vol. 15, Supplement 2, pp. 188-211.
- Dagher, Jihad, Jan Gottschalk, and Rafael Portillo, 2010, "Oil Windfalls in Ghana: A DSGE Approach," IMF Working Paper 10/116 (Washington: International Monetary Fund).
- Rajan, Raghuram, and Arvind Subramanian, 2008, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show?" Review of Economics and Statistics, Vol. 90, No. 4, pp. 643-65.
- , 2010, "Aid, Dutch Disease, and Manufacturing Growth," Journal of Development Economics, forthcoming.

当援助涌入时经济增长发生了何种变化？

当出口推动生产率提高时，援助对经济增长的影响更大。

（实际GDP，由于占GDP 6%的援助涌入造成的相对于基准的偏离程度）



资料来源：IMF工作人员的模型模拟结果。

降低儿童死亡率

尽管已取得了进步,但五岁以下儿童死亡率仍然很高,令人难以接受

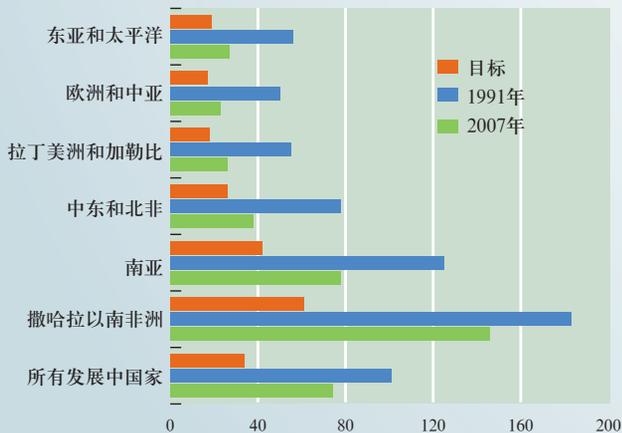
五岁以下儿童死亡率已经从1990年的101‰下降到2008年的73‰,降幅超过25%。这的确是个显著的进步,但是距离千年发展目标设定的到2015年减少2/3的目标还很远。2006年,死于可预防疾病的五岁以下儿童的数量首次低于1000万;而在1990年,这一数字高达1300万。令人欣慰的是,比起1990年,现在每天死亡的儿童数量减少了1万。然而,总死亡人数仍非常高,约占全世界年死亡人数的1/5。发展中国家五岁以下儿童的死亡风险是发达国家的10倍。这一千年发展目标(目标4,与之相关的是关于产妇保健的目标5)是最难实现的目标之一。

不平衡的进展

随着各个地区在降低五岁以下儿童死亡率方面取得进步,地区间的差异也在增长。撒哈拉以南非洲的大部分国家所取得的进展很小。在那里,七个儿童中就有一个在五岁前死亡。该地区五岁以下儿童占全世界的20%,但死亡的儿童数则占50%。在南亚,这一情况仅仅好一点,13个儿童中有一个在五岁之前死亡。这两个地区仍旧是施行预防干预措施(如免疫、蚊帐、干净水和独特的母乳喂养)的首选之地。

撒哈拉以南非洲和南亚很可能达不到有关儿童死亡率的目标。

(每千名活产儿死亡数)

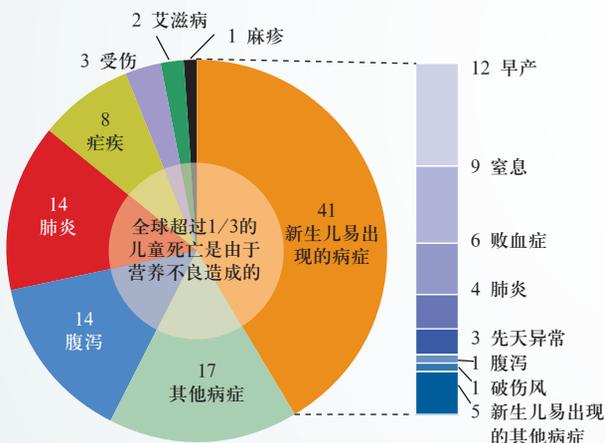


主要原因

营养不良是造成超过1/3五岁以前死亡儿童的根本原因。尽管已经取得了一些进步,但在发展中国家每四个五岁以下儿童中就有一个体重不足。孩子在出生后的头四周里是最脆弱的,死亡率很高,10个中有四个死亡。2008年,所有五岁以前死亡的儿童中近20%死于以

营养不良和传染病是造成儿童死亡的两大原因。

(百分比, 2008年)



资料来源: 联合国《2010年千年发展目标报告》。



下四种可预防的疾病——肺炎、痢疾、疟疾和艾滋病。

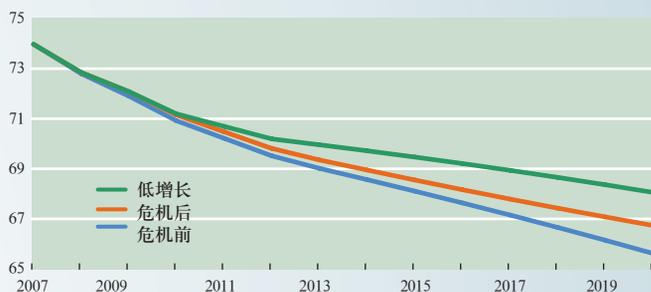
进展中断

即使是在危机爆发之前，实现降低儿童死亡率这一千年发展目标的进程就已经放缓。由于近期的金融和粮食危机，预计2009—2015年在五岁前死亡的儿童将新增1200万。尽管如此，希望还是存在的。39个国家（占中低收入水平经济体的一半）正在朝着到2015年将五岁以下儿童死亡率减少2/3或以上的目标迈进。一些最贫穷的国家正在努力克服与目标间的巨大差距，在降低儿童死亡率或绝对人数上取得可喜的进步。这些国家包括孟加拉国、玻利维亚、厄立特里亚、老挝、马拉维、蒙古、莫桑比克、尼泊尔和尼日尔。



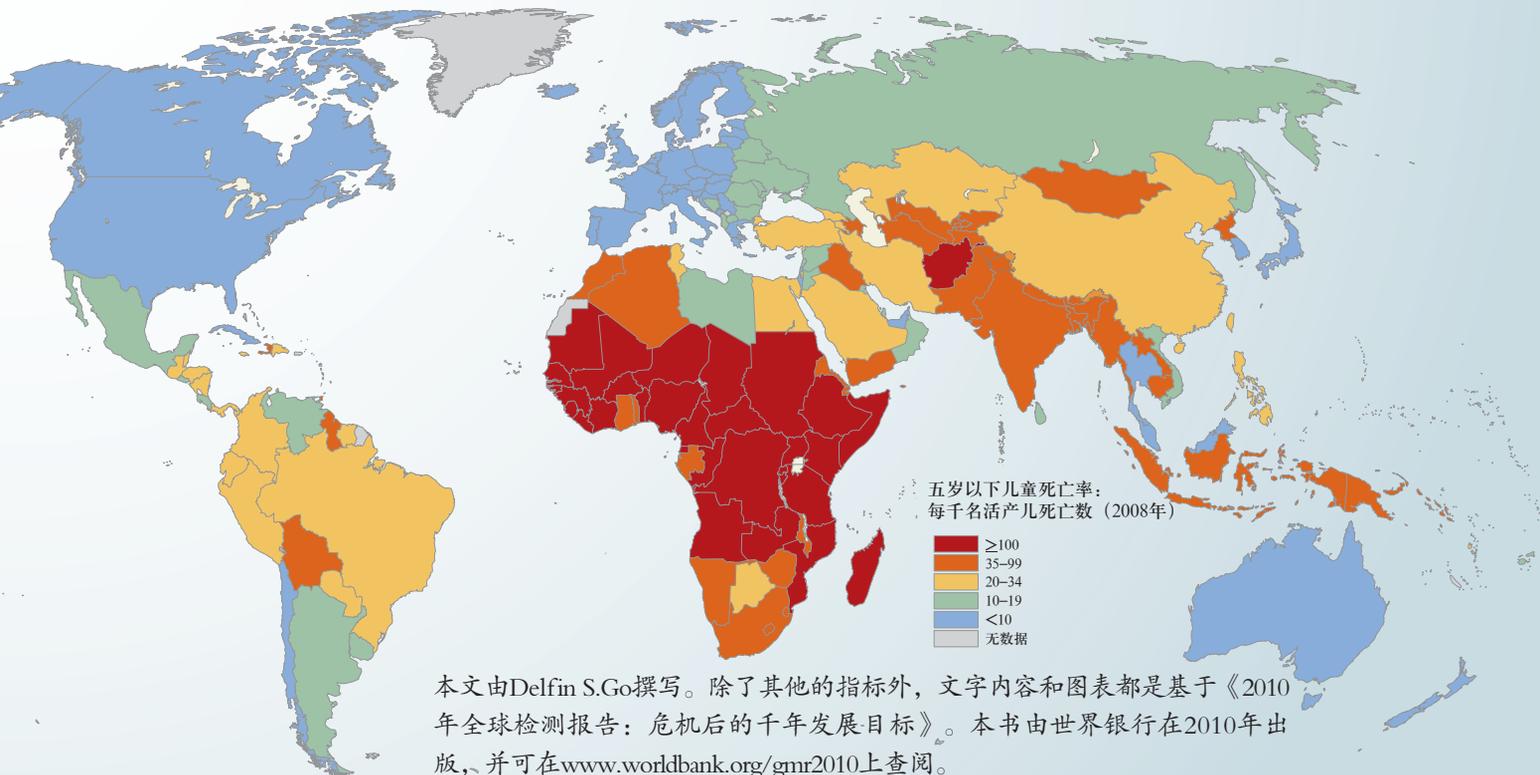
儿童死亡率缓慢增长的长期影响令人担忧。

(五岁以下儿童死亡率，每千名活产儿)



注：《2010年全球监测报告》分析了在金融危机后发展中国家GDP增长的三个可选择的情形下，千年发展目标所面临的风险。这三种情况是：危机后的趋势、高增长或危机前的趋势以及低增长情形。

2008年，约900万儿童在五岁之前死亡。



促进发展，摆脱贫困

通过创造就业机会以及使反贫困计划获得资金支持，
经济发展减少了贫困

Arvind Panagariya

在低收入国家（多数位于南亚和非洲），如果没有持续快速的经济增长，那么要显著减少贫困，其希望将会非常渺茫。经济快速增长为许多人提供了有利的就业机会，同时也使得可用于资助反贫困计划的税收收入迅速增加。批评者声称，经济增长对贫困人口而言只是涓滴效应——这一观点忽视了如果没有增长，低收入国家将缺少持续实现重新分配的财政资源这一现实。

自从1950年印度启动国家发展计划以来，该国领导人就一直将减少贫困作为重中之重。然而，几十年来，由于国家贫困和增长非常缓慢，印度的反贫困计划缺乏有力的资金支持。这样的低收入和缓慢增长，使印度的贫困人口既无法从增长中直接受益（如增加的就业机会），也无法从增长中间接获益（如得到充足资金支持的反贫困计划）。相比之下，韩国和中国台湾等国家或地区由于在20世纪60年代早期便将其经济推进了快速增长的轨道，从而使其全部人口迅速脱离了贫困。最近，中国也朝着相同方向采取了相应的举措。

在印度，经过了30年缓慢增长和随之而来的一些加速发展之后，反贫困计划终于开始取得初步进展。但是直到又经历二三十年大约6%的年均增长之后，该国才有能力开展农村家庭就业担保计划、有效的教育权利以及食品安全计划等大规模的社会计划。而如果这些计划由于设计不当对增长产生可能的负面后果当然就应当另当别论了。

虽然增长对形成用来资助大规模反贫困计划所需的资源十分关键，但是它对减少贫困的直接贡献也不应被低估。在20世纪60年代的韩国和中国台湾以及最近的中国大陆和越南，劳动密集型产业的迅速增长使大量农村劳动力有机会投身于待遇良好的制造业工作。例如，在1965年，9.4%的韩国劳动力受雇于工业部门，在1980年这一比例是21.6%，而同一时期农业部门就业人数的比例从58.6%下降到34%。这一时期平均实际工资以每年超过10%的速度增长，这反映了劳动生产率的不断提高。

与此形成鲜明对照的是，当政策阻碍了劳动密集型产业的生长时，贫困人口得到的帮助就很少。在很长一段时间内，印度通过设置约10万美元（后来修改为25万美元）的投资上限来限制企业对几乎所有劳动密集型产

品（如服装、鞋类、玩具和小型日用品）的生产。这导致了大量效率极低的微型企业的产生，而这些企业在开拓劳动密集型产品的广阔国际市场上的能力非常有限。印度玩具从未进入世界市场，而且现在它在美国服装市场上的份额和比它规模小得多的孟加拉国的份额大致相同。虽然这种做法事实上已被废除，但正规部门严格的劳动法规仍然阻止大规模制造企业进入劳动密集型产业。印度的增长是由资本和熟练劳动力密集型部门主导的，这些部门包括汽车、汽车零部件、石油炼制、钢铁、信息技术和制药。这样的结果就是印度的劳动力从农业向工业的转移非常缓慢，因此，印度未能充分利用增长对减少贫困的潜在直接影响。这自然就为反贫困计划设置了更大的障碍。令人遗憾的是，这些计划要求贫困人口留在现有岗位上接受资助，其阻碍了劳动力从农业这样的低生产率部门向其他部门的转移。

对不平等程度的衡量

当面对这样的事实证据，即没有国家能在缺乏增长



巴西布兰基尼亚，人们在卫星天线接受器上晾晒衣服。

的情况下显著减少贫困时，批评者总是将辩论话题转移到不平等上面。他们声称，即使增长有助于减少贫困，增长也应该适度以免加剧不平等。当涉及不平等时，要驳倒这些批评者难度就更大了，因为有许多种方法可以衡量不平等，而采用这些方法所衡量的结果不一定一致。

例如，我们可以通过基尼系数（范围是从表示收入完全平等的0到完全不平等的1）来考察增长和国民收入总体分配之间的关系。或者，我们也可以重点考察收入最高的5%人口的平均收入与收入最低的5%人口的平均收入之间的关系。实际情形可能是（在合理条件下出现这种情形的可能性很大）：即使用前一种方法衡量的结果显示不平等程度下降，而后一种方法的结果却刚好相反。

不平等也可以通过城乡人均收入差别来衡量。我们还可以关注地区不平等，衡量指标是各州人均收入的差别。此外，还有熟练工人和非熟练工人之间以及正式部门和非正式部门工人之间工资的不平等。这样的不平等举不胜举。

随着经济增长，部分衡量指标显示不平等状况将会恶化，其依据是很充分的。例如，在一个快速增长的经济体中，最富裕的5%人口的收入和最贫穷的5%人口的收入之比几乎必然增大。为实现持续快速增长，那些为数不多的企业家们必须通过合法途径来创造大量财富。而最终，这些企业家也必然会拥有这些财富中的很大比例。毕竟，预见未来能持有自己所创造财富的重大份额是激励个人创造财富的首要因素。类似地，在增长初期，快速增长经常集中在少数城市区域，这可能会加剧城乡以及地区不平等。

相对财富

因此，真正的问题不在于经济快速增长是否会增加不平等程度，而是公民觉得难以忍受的那些不平等的程度是否在提高，以及在这种情况下应该采取何种措施。导致一部分人口陷入赤贫的不平等应该遭受谴责，而对此进行的斗争必须优先进行。只要赤贫人口存在，在与最难以忍受的那些不平等的斗争中最大的收获就可能从减少贫困中实现。例如，由于贫困人口集中在农村地区，通过反贫困计划以及使农村劳动力向城市地区迁移来提高农村地区收入将自动减少城乡不平等。贫困人口通常集中在特定区域，所以将反贫困计划集中在这些地区将降低区域不平等。

具有讽刺意味的是，经济学家最普遍关注的衡量不平等的指标——针对整个国家或特定地区计算的基尼系数——可能与公民个人对他或她自身福利的感知的相

关度是最差的。如果你询问一位村民他是否了解过去十年他所在的州或国家的基尼系数的变动方向，或者问他过去十年全国或全省基尼系数增加10%是否使他感到不安，你可以确定，他听不懂这个问题。另一方面，正如我在最近访问我的祖先世代居住的村庄时了解到的，村民所关心的是，为什么他所在村庄的收入没有附近城里人的收入增长得快。当论及不平等时，个体对自己作出评估时参照的环境都是离自己最近的，通常限于邻居、朋友、同事以及附近的城市。

还有最后两点需要说明：

- 首先，不平等在一个增长的经济体中肯定更易于被容忍。当自动扶梯上所有人都在向上移动时，其中一些人沿电梯向上走或跑的行为比起自动扶梯停止不动时他们这样做给人们带来的烦恼要少，因为在后种情形下，一些人到达顶部是毫无希望的。

- 其次，如果通过合法途径积累财富发生在开放和竞争性的环境中，不平等可以产生激励效应。在1997年，当比尔·盖茨——他仅用了几年时间就成为亿万富翁——首次访问印度时，他使印度青年敬畏不已。但在时隔十年之后的2007年，当《福布斯》杂志报道了多达54位印度亿万富翁时，很多年轻人对他们自己说：他们与我没什么不同——如果他们做得到，我也做得到！

作为信息技术领域的跨国企业Wipro公司的董事长，Azim Premji同时也是一位通过自我奋斗获得成功的亿万富翁，但他本人却过着坐经济舱、开丰田车的简朴生活。他在2007年对英国广播公司的一位记者这样说道：“对于我因财富所引起的关注，我原以为我会成为众人怨憎的对象，但实际情况刚好相反——这恰恰激发了许多人心中更大的雄心壮志。”

同样的激励效应也在集体层面上发挥作用。当韩国、中国大陆和中国台湾迅速发展时，印度的政治家会说：“我们做不到他们做的事；他们是中国人而我们是印度人！”当印度的哈里亚纳邦、马哈拉施特拉邦和古吉拉特邦这些地区增长同样迅速时，比哈尔邦和奥里萨邦再也无法使用同样的借口了。实际上，他们不得不反思他们所在邦的政策。

大约在不到五年前，印度的新闻媒体充斥着对由于地区不平等加剧而可能随时引发革命的警示。现在，同样的媒体所报道的是比哈尔邦和奥里萨邦的最高长官如何扭转这些邦的局面，并实现8%—9%的增长率的故事。■

Arvind Panagariya是哥伦比亚大学的经济学教授和研究印度政治经济学的Jagdish Bhagwati教授，同时兼任布鲁金斯学会非常驻高级研究员。

不平等状况难以为继

如果政策制定者忽视收入分配，由此对个人和社会造成的后果可能会很严重

Rodney Ramcharan



肯尼亚Malkona的女性牧民。

政策制定者应该关注愈演愈烈的不平等现象吗？抑或他们应该本着水涨船高的信念而将重心放在促进产出，即国内生产总值（GDP）的增长上面吗？经济理论以及越来越多的实证资料表明，不平等现象应该成为政策制定的一项重要考虑因素。

美国即为一个很好的佐证：从1982年的衰退中恢复过来之后，美国经历了二战以来持续时间最长的经济增长期之一，期间仅在20世纪90年代早期和2001年经历了短暂的下滑。但并非所有人都分享到了这一时期的繁荣。即使当经济活动在20世纪90年代互联网勃兴时不断加速，美国社会也同时存在赢家和输家。事实上，在1982年和2007年全球经济危机到来前经济景气的25年间，美国的不平等程度急剧上升。从1980年到2004年，最富有的10%的人口拥有的税后收入的总份额从7.5%上升到14%（美国国会预算办公室，2006）。但覆盖更长时间段的、更为详细的数据表明不平等程度上升更加明显。1976年，最富有的1%的家庭仅拥有美国9%的收入；到2007年，这一比例上升至大约24%。与此类似，基尼系数（衡量收入不平等的常用指标，0表示收入完全相同，1表示所有收入由一个人独占）在同一时期内上升了大约25%。

许多国家不平等的程度比美国更加严重。南非在2000年至2005年期间也经历了强劲的经济增长，但不平等的程度急剧恶化。在这五年间，南非的基尼系数上升了大约12%，达到0.58，从而使其成为世界上不平等程度最高的国家之一。

风险成本

社会中严重的不平等可能会对个人，以及从更广泛的意义上说，对整个社会，都产生巨大的经济和社会成本。生活是有风险的，而收入的不平等可以决定个人如何管理风险。企业可能倒闭，健康状况不佳可能使个人难以工作。在一个拥有高度发达的资本市场（银行系统资源易于获取，保险渠道畅通）的世界里，个人可以通过自身的储蓄或购买保险合同以防不测。但是，正如近期美国关于医疗保健的辩论所表明的，在发达经济体中获取信贷或保险的情况并不理想，在欠发达国家中更是如此。像这样有限的信贷支持意味着在许多情况下，个人可能要完全承担生活中的大部分风险——而这种责任在欠发达经济体中会更为明显。

因此，在高度不平等的社会里，当疾病或企业倒闭这样的不幸降临时，大量人口就可能无法获取信贷资源或者缺乏个人财富来弥补失去的收入或缓解对消费的冲击。所以，虽然人均经济增长（衡量平均每个人收入变化的一个概念）可能得到了实现，但由于高收入者获得相对多的收入，收入差距可能继续扩大。这样，即使人均收入在增长，大多数人的福祉可能变动不大甚至恶化，即便在经济繁荣时期也可能如此。

对社会总体而言，收入的高度不平等和有限的信贷获取途径这两者的结合是会阻碍经济发展的。例如，教育被普遍认为是经济发展的关键要素。但获得教育需要

大量的时间和金钱，包括个人在上学期期间放弃的收入。与此类似，企业家精神对发展也很重要，但把一个商业创意转化为实际的业务通常需要大量的前期投资。日趋严重的不平等使大部分人无力承担此类投资，这可能会为更加无力的经济增长埋下祸根。此外，高度的不平等可能还会引发弱势群体要求重新分配收入（通过转移支付或税收这样潜在低效的方法）的呼声，而这可能导致经济增长放缓。促使实施低效率政策的推动因素可能表现得非常隐蔽。例如，Rajan（2010）认为，美国的政客为了帮助减轻高度不平等的福利成本可能已冒险支持了银行信贷过度扩张等具有高度经济风险的政策，从而为形成具有破坏力的信贷泡沫埋下隐患。

政治后果

但也许不平等所造成的最大危害是其对政治体系的影响。在高度不平等的社会，少数人不仅控制了大量的经济资源，而且很可能在政治过程中更有效地组织起来并发出一致的声音。换句话说，富人们联合起来采取一致行动要比穷人们更加容易。占有大量资源，加之有效的共同行动，能在政治过程赋予富人压倒性的话语权，这可能产生以多数人的利益为代价换取少数人利益的经济政策。

考虑一下教育这样的公共资源的提供。由于教育具有广泛的社会价值，许多政府规定所有儿童都必须接受一定期限的教育，并通过税收为公共教育提供资金。尽管收入较低的群体从公共教育中得到的益处更大，但是成本通常是由高收入群体承担，他们大多不选用公共教育体系但却仍然要纳税。因此，以低收入分配阶层为代价来强化富人政治话语权的高度不平等，可能会导致教育以及其他重要公共资源的资金供给不足（Ramcharan，2010）。的确，一些经济学家认为，由于教育主要有利于某些类型的生产行业（如制造业），在某些国家，拥有土地的精英阶层可能已经说服政府有意阻挠对公共教育的资助，从而阻碍了经济发展（Galor、Moav和Vollrath，2009）。

金融部门政策是不平等和政治俘获可能阻碍经济发展的另一个领域。市场的充分竞争是高度发展的金融体系的标志。在这样的金融体系中，市场是开放而充满竞争的，同时个人能够容易地获得信贷支持。但潜在的市场进入者可能威胁现有企业的经济租金和政治权力。因此在高度不平等的社会中，这些现有企业，通常是经济精英，能更容易地使用政治程序来阻碍金融发展。比如，在共同利益的驱动下，限制性的金融立法能够得以通过，这从美国以往针对银行业的种种利益争战中可以看到（见Rajan和Ramcharan，2010a和2010b）。或者这些集团可能迫使银行接受州的控制，并对少数相互关

联的企业贷款。无论哪种情况，由于效率低下的公司仍然长期存在而创新减缓，由此对经济造成的间接破坏通常会达到很严重的程度。当然，一旦某一精英集团解决了集体行动这一问题并学会了对政治程序施加影响，其影响范围会进一步扩大。例如，Alston和Ferrie（1993）提出，一小群南方地主利用他们在国会的影响力阻挠美国社会福利的发展以维持他们对非熟练劳动力的控制，这一情况直到20世纪40年代棉花生产机械化使非熟练农业劳动力出现冗余后才有所改观。

社会福利面临考验

总体而言，当经济正增长时，社会的情况可能比过去要好。但仅仅关注平均增长率的经济政策可能是危险而幼稚的，特别是在已经存在高度不平等现象的国家。高度不平等所导致的社会福利成本可能相当高，特别是在信贷市场尚不发达的情形下。对于促进经济增长的实物资本和人力资本投资，高度不平等还可能产生限制并助长对重新分配的呼声，而重新分配可能是低效的。而高度不平等还可能改变政治程序，使富人较之其他各个阶层的大众群体享有更大的话语权。这种权力的不平衡可能产生有利于少数人的政策和经济制度，而代价却是社会中更多人的利益。这些政策随后可能进一步扭曲收入分配并使政治体系变得僵化，从而在长期阶段导致更严重的政治和经济后果。■

Rodney Ramcharan是IMF非洲部的高级经济学家。

参考文献：

- Alston, Lee, and Joseph Ferrie, 1993, "Paternalism in Agricultural Labor Contracts in the US South: Implications for the Growth of the Welfare State," *American Economic Review*, Vol. 83, No. 4, pp. 852-76.
- Congressional Budget Office (CBO), 2006, *Historical Effective Federal Tax Rates: 1979-2004* (Washington, December).
- Galor, Oded, Omer Moav, and Dietrich Vollrath, 2009, "Inequality in Land Ownership, the Emergence of Human-Capital Promoting Institutions, and the Great Divergence," *Review of Economic Studies*, Vol. 76, No. 1, pp. 143-79.
- Rajan, Raghuram, 2010, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).
- , and Rodney Ramcharan, 2010a, "Land and Credit: A Study of the Political Economy of Banking in the United States in the Early 20th Century," *Journal of Finance*, forthcoming.
- , 2010b, "Constituencies and Legislation: The Fight over the McFadden Act of 1927" (unpublished).
- Ramcharan, Rodney, 2010, "Inequality and Redistribution: Evidence from U.S. Counties and States, 1890-1930," *Review of Economics and Statistics*, forthcoming.



美国纽约，招聘会上的求职者。

财政的

前景有多糟？

Mark Horton

对于大多数发达经济体，短期和长期的财政吃紧，但仍有减少预算压力的方法

全球性金融危机造成的一个严重后果是发达经济体、中欧和东欧的新兴市场及其他地区的财政状况的急剧恶化。巨大的财政预算赤字已经导致发达经济体的公共债务的急剧上升，而且这种状况可能会持续到未来五年，从而将政府的债务水平推高到了二战后的最高点（见图）。

急剧上升的赤字和债务水平可能会带来利率变动的压力，破坏这些经济体的经济增长水平，并可能蔓延到其他新兴市场和发展中经济体。债务的激增和对未来税收和支出政策的不确定性使得金融市场越来越不稳定，特别是在欧洲。为了促使经济复苏，市场必须具有确定性。从短期来看，政策制定者面临一个关键难题。如果他们稳定政策太快，也就是说在短期内采取行动来减少预算赤字，这可能会扼杀经济的复苏；但不采取行动或政策失误可能导致进一步的债务积累，并最终再次点燃危机。

那些都是短期的问题。较长期的问题可能会更加困难。作为主要的财政整顿政策，控制开支和增加收入可能会恢复财政状况，以及在更审慎的情况下减少债务水平以缓解利率变动的压力。特别是在发达经济体，金融状况的调整更加急迫，但是，对许多新兴经济体和发展中国家来说，财政整顿也是非常需要的。由于人口老龄化问题带来的巨大的支出压力将会使得不少国家更加难以采用此方法（见本期《金融与发展》“潜藏的财政危机”）。

危机中遭受重创

全世界的预算赤字显著增长成为全球性金融危机的一个结果。发达经济体的经济活动在金融危机中被重创。对于新兴和发展中经济体，贸易和资金流均遭到破坏（尽管在一些地区和新兴市场已经开始重新流入）。在21世纪头10年的中期，

一些国家当局对于异常活跃的税收收入作出了反应，他们要么减税，要么在一些敏感类别上增加开支，例如工资以及包括养老金在内的转移支付。在危机中，经济活动的减少导致了国家税收收入的大幅下滑，同时不少国家还在增加支出以修复他们的经济水平。在发达经济体中，预算赤字平均上升了约八个百分点，从2007年占国内生产总值（GDP）的1%增加到了2009年的近9%。赤字占GDP的比例超过10%的国家有：希腊、冰岛、爱尔兰、日本、西班牙、英国和美国。发达经济体的财政平衡问题很可能将在2010年进一步恶化，主要是由于在税收收入方面的持续薄弱，以及德国和美国对于经济的加速刺激（同时，还包括美国更加高昂的国防开支）。

财政状况改善应在2011年开始，由于经济复苏的继续以及和危机有关的经济刺激措施被取消。除了取消刺激措施，在大多数国家里其他的调整措施将被纳入计划。然而，就平均来说，除非采取进一步的措施，发达经济体的预算赤字将维持在很高的水平，到2015年将占GDP的5%，甚至更高。持续的高赤字水平在很大程度上反映出，在危机中由于潜在GDP的急剧下滑带来的收入持续损失，尤其是金融业和房地产业受到了永久性的打击。在卫生、养老金方面增加了投入，以及利息支出是产生高赤字的另一因素。其结果是在2007—2015年期间，发达经济体的公共债务比率上升近40个百分点，与之联系在一起的是政府产出的崩溃以及对于税收收入的冲击。

比发达经济体表现得更好

危机对于新兴和发展中的经济体的影响比较温和，但那些中欧和东欧国家除外。就新兴经济体的整体而言，从2007年到2009年，财政赤字在危机中占GDP的比

重大约扩大了五个百分点。平均而言，在亚洲，这个数字刚刚超过4个百分点，在拉丁美洲是2.5个百分点。发展中经济体的赤字水平甚至要好于大多数的新兴市场经济体，只是在危机期间恶化了两个百分点。平均来说，危机产生的赤字率的增加将在今年开始好转。在一些地区，其状况的改善可以被归功于强劲的复苏行为，而其他国家，尤其是东欧国家，将取决于市场的压力，从而达到减少赤字的目的。

像发达经济体一样，许多新兴经济体和一些发展中国家遭受了收入损失，并且推行了财政刺激政策，但是总体来说，在危机中新兴市场国家和发展中国家的状况要好于那些发达国家。整体而言，新兴市场和发展中经济体在危机中取得了稳定且良好的经济表现以及体制改革的效果，这将有助于他们在21世纪的头10年里减少赤字和债务水平，这也与发达经济体的债务比率持续攀升形成鲜明对比。发展中国家同样受益于债务的减免和利息的降低。发达经济体预计这种反差还将持续下去。由于新兴市场和发展中经济体拥有更高人口红利和更好的增长前景，其财政状况随着债务的稳定和恢复到危机前的下降趋势，也被预计可以从危机中更快地恢复。然而，潜在的问题是发达经济体的新风暴将波及到世界的其他国家，而此次风暴不是来自于金融上的过剩，而是来自于财政上的压力。

在接下来的几年里，许多发达经济体的政府将有大量的资金需求用于覆盖大笔的预算赤字和到期债务再融资问题。其借款总额将达到加拿大、法国、意大利、英国和美国的GDP的20%。对于希腊、爱尔兰、葡萄牙和西班牙这一小部分欧洲国家来说，其融资需求已经达到了需要对金融市场进行重点审查的水平。相比之下，只有少数新兴市场国家的融资需求需要带到类似的规模。

随着融资需求的提高以及市场对于未来政策的关切，发达经济体的政府债券的平均到期日已经缩短，利差也急剧上升，包括希腊、葡萄牙、爱尔兰和西班牙在内的一些国家提高了借贷成本，并增加财政压力。希腊呼吁IMF、欧盟提供大量的财政支持，以及欧盟支持积极的财政整顿计划，而欧洲其他一些国家已经宣布了调整措施。

面对更严格的支出环境

在2015年，发达经济体的公共债务比率预计将达到平均GDP的110%（与经济规模加权）。与美国一样，比利时、希腊、意大利以及日本等发达经济体将达到三位数的债务水平。在一些发达经济体中，债务水平在2015年仍将上升，只有澳大利亚、韩国等一小部分国家，再加上一些斯堪的纳维亚半岛和中欧小国，其总负债水平

债务上升

作为国内生产总值的一部分，主要发达经济体的政府债务上升至二战后从未有过的水平。

（政府债务，占GDP的百分比）



资料来源：政府债务数据库，IMF财政事务部。

注：购买力平价加权。发达经济体包括加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国和美国。

将低于GDP的60%，与危机前发达经济体盛行的中等负债（未加权）水平相类似。

将公共债务减少到更审慎的水平，比如说到危机前的60%，这将需要在发达经济体中实行大规模的且持续的节省开支行为。经济学家倾向于重点关注可控的赤字水平，即所谓的基本赤字，这其中不包括利息支出。他们也有兴趣关注潜在的财政状况，即受到财政收入支出上的商业周期调整的影响情况。IMF工作人员的预测表明，未来10年，平均而言，如果周期性调整基本余额占GDP的比重提高了近九个百分点，然后再保持10年不变，债务水平将在2030年回到仅占GDP的60%。基本赤字在2010年预计占GDP的比例在4.5%—5%之间。有关调整将涉及从2020年起形成持续的超过占GDP 4%的盈余。调整要求各不相同，他们是受到赤字和债务问题的驱动。这种整顿将随着危机的恢复一起实现，并且将在任何一种自动获得更高的税收收入和对于失业救济以及其他社会保障的开支下降的前面。

那些最需要收紧的项目

就2010年7月的情况来看，到2030年，发达经济体最大的财政整顿计划出现在希腊和日本。这些国家的负债水平将达到60%。希腊的财政削减金额占GDP的17%，其中7.5%已经作出计划安排。日本的财政削减金额占GDP的13%。美国也面临着大调整的需要，近11个百分点。两倍于比利时或意大利的财政整顿需求，这是两个长期背负着高额的公共债务的国家。

为什么在美国有如此大的财政调整的必要性？一组因素在起作用：

- 在美国，危机对产出和收入的影响比其他许多国家要大；
- 美国主要的财政刺激计划从2008年开始，并一直持续到2010年；
- 与危机相关的美国社会支出（例如，失业救济和食品券）加速危机；
- 其他支出压力，包括提高国防经费以及继续和加速对健康和社会安全的支出。

这些因素结合起来，使美国潜在的基本赤字（即考虑商业周期变化带来的收支变化这一因素，而进行的赤字调整）数额比较大，占GDP的比重达到6.5%。比利时的潜在的基本赤字占GDP的比重仅为1%，意大利的该数字超过了1%。高负债国家能够提供的刺激计划更少。

预算吃紧带来的另一个影响是，一些发达经济体的负债水平已经接近60%的临界点水平，包括澳大利亚、丹麦、芬兰、中国香港特区、新西兰、挪威、瑞典和瑞士。如果需要的话，这些国家和地区也有大量的政府资

产可以用来偿债。

发达经济体之外的财政整顿

新兴经济体面临的挑战不是那么严峻。对于它们来说，其债务水平低于发达经济体，因而更加谨慎。新兴经济体的平均债务水平大概占GDP的38%左右，而对于发达经济体来说，这一数字已经达到40%。但一些重要的国家，比如巴西、匈牙利、印度、马来西亚、巴基斯坦、波兰和泰国，其债务水平已经超过40%。到2020年，基本的结构负债占GDP的比重平均将下降3%，这种趋势会持续到2030年，到那时，债务水平将低于40%。此外，新兴市场的情况大相径庭。一些国家有很高的债务水平，比如巴西和匈牙利，这些国家也有相当大的基本盈余，如果他们能保持盈余，就不需要进行调整。其他国家，比如印度和南非，受益于相对更多的国内财政支持。一些东欧国家一直受危机重创，比如拉脱维亚、立陶宛和波兰。而其他国家，包括保加利亚和爱沙尼亚，有较低的负债水平和较强的财政状况，也受到经济危机的影响。

发展中国家也面临危机。这10年来，其赤字大幅减少，债务水平比10年前也大幅降低。对于43个发展中国家来说，债务平均水平下降，2000年债务占GDP的80%，到2007年这一数字已经低于40%。这种情况得益于债务减免和改善财政状况。2000年赤字平均占GDP的比重为4%，2005—2007年间，这一数字已经下降到不足2%。更强的财政状况和更低的债务，使政府可以对危机作出积极的回应。与之前的危机相比，这有助于减轻经济低迷造成的影响和持续时间。IMF 2009年提供50亿美元的资金帮助撒哈拉以南非洲，援助金额是2008年的5倍。2009年，这些国家获得的新的特别提款权又给他们210亿美元的收入储备资产。

这次经济危机使得发展中国家的财政预算赤字占GDP的比例平均上升到4%，抵消了在2000年取得的成果。然而，由于全球经济增长正在恢复，反周期的财政支持被撤销，到2015年预算赤字占GDP的比重有望下降到2.5%，且债务会逐步稳定。但对于一些发展中国家，改善财政收支平衡带来的增长将不足以稳定公共债务水平。进一步的调整，以及援助国家给予的持续性高优惠也有助于稳定公共债务水平。比如，在撒哈拉以南非洲，包括西非的部分国家（布基纳法索、马里和尼日尔），以及自然资源开发国（博茨瓦纳、乍得和尼日利亚），这些国家未来可能会发生迅速的变化，使国际商品价格上涨。

但是，发达经济体中存在的问题可能会威胁这种情形。发展中国家预算继续从发达经济体获得数额可观的

补助（平均来说，占GDP的4%）和优惠资金。如果发达经济体的现金出现短缺，它们将减少支持（这会导致经济增长放缓，利率上升），那么发展中国家的债务将急剧上升，政府要么削减军事开支，要么就会威胁危机前取得的成果。

人口老龄化使调整更加困难

人口老龄化带来的预期支出压力使发达经济体作出调整变得更加困难。平均而言，未来20年，医疗保健和退休金支出预计增加额将占GDP的五个百分点，甚至更多。近几十年来，支出规模在不断扩大，未来仍将保持这种趋势。造成这种趋势的主要原因是医疗保健支出的增加。新型且更加昂贵的诊断和治疗技术是此类支出增加的主要原因。人口老龄化意味着需要更多的卫生保健。更高的收入也会产生更多的卫生保健方面的需求。

未来20年，比利时、芬兰、德国、荷兰、俄罗斯、斯洛文尼亚和美国的老龄化支出数额超过GDP的五个百分点。法国、希腊、爱尔兰、西班牙、美国和英国都面临困难的双重问题：一方面，大的调整要求降低赤字水平至危机前水平，至少要减少GDP的八个百分点；另一方面，医疗和养老金开支的压力要求提高支出水平，至少是GDP的四个百分点。

预计提高税收和大规模缩减开支之后，政府能够达到一个不太苛刻的预算调整目标，其差额可用借贷来解决。最终，这都会合理化。意大利和日本就常年保持较高水平的债务。但是，高债务水平最终会转化为更高的利率和增长缓慢，甚至假设债务可能很容易延缓支付。IMF估计，债务相对于GDP每上升40个百分点，可能导致未来几年利率上升两个百分点，这会给新兴和发展中国家带来不利影响。进一步的估计表明，债务上升40个百分点可能导致经济增长每年降低0.5—1个百分点。事实上，如果政府调整失败，高利率和低增长率会使必要的财政整顿增加，同时，与人口老龄化相关的支出也会增加。当然，如果债务不能续期会导致更可怕的后果。

接近调整

虽然全球经济正在复苏，但世界各地进展的速度各不相同，经济下行风险依然存在。近期不利的经济发展反映了财政的不确定性。为了保持经济复苏，发达经济体的管理当局传达了一个明确的、积极的财政整顿战略，这个战略认为在中期，可以达到平均调整速度并实现财政目标。发达经济体希望通过这种方法来恢复市场信心。

发达经济体计划在2011年调整GDP的1.25个百分

点。这个目标大致足够，考虑到市场的担忧，有些国家今年已经开始实施紧缩政策。财政调整同时也要进行商品、劳动力和金融市场的调整，以促进经济增长，具体措施包括：减少在零售行业和互联网行业（如通信行业）的竞争；改革就业保险；下放工资谈判。成功的调整的关键在于保持强劲的增长。

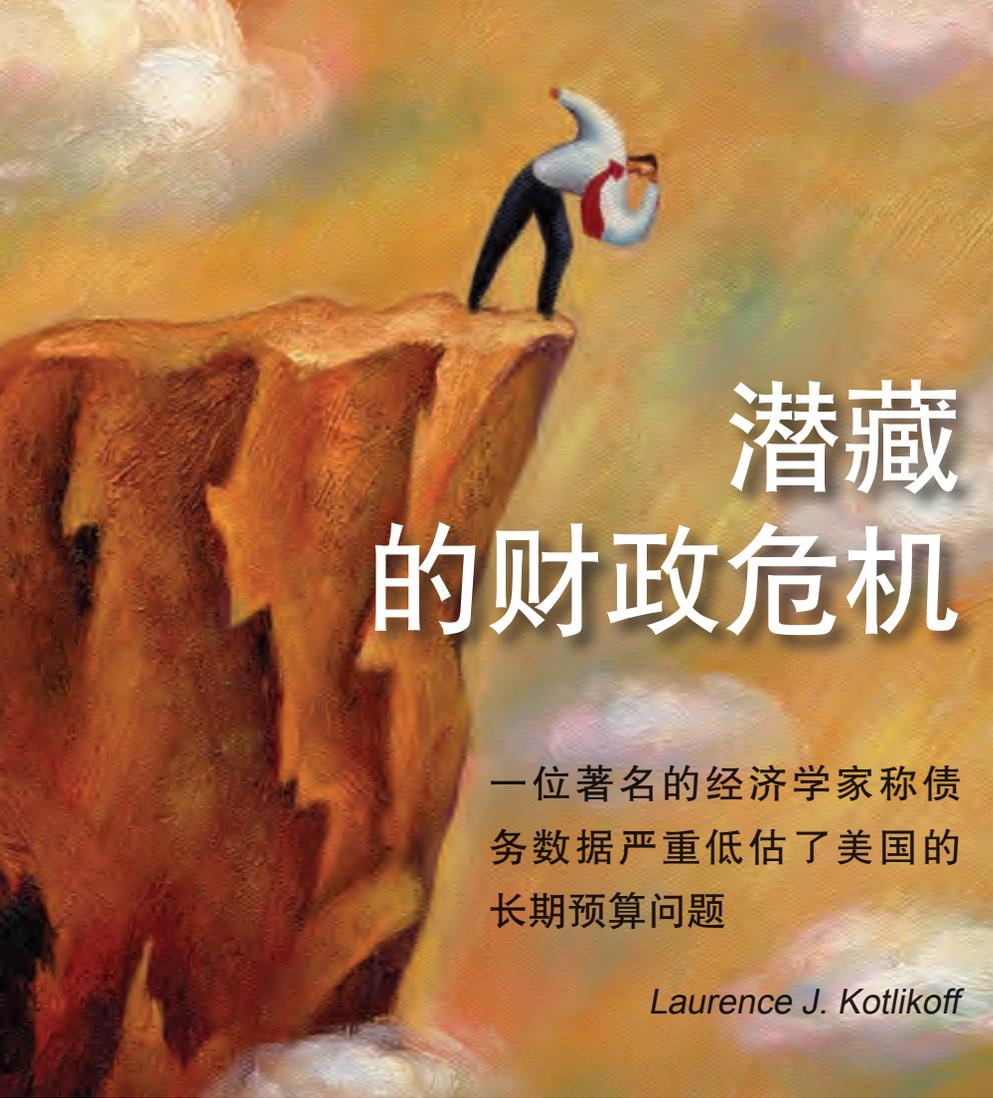
对于发达经济体来说，整顿应该如何进行？对于低税率国家和需要较大调整的国家，提高税率是必要的；对于高税率国家，调整应着眼于削减支出。对于许多国家来说，消除增值税豁免有很重要的意义，或者像日本那样，提高增值税税率，以及在美国引入增值税。另外，也可以通过提高烟酒税和二氧化碳排放税的手段来提高收入。

支出政策的目的是冻结医疗保健和养老金补贴以外的人均花费，其关注的焦点是政府总的工资支出（即“工资费用”），转移并降低农业和军事开支。削减开支并不容易，而且会触及政治敏感问题，比如一些国家的公务消费、职务消费和削减军事开支。为了减轻与退休金相关的支出压力，这些措施应该聚焦于提高法定退休年龄（速度略快于预期寿命上升速度，可以形成储蓄），增加奉献，降低福利。有一些办法能够应对卫生保健支出压力，包括：提高信息技术和偿还机制，以提高效率和增加服务的供给，增加成本分摊，减少对私人医疗保险补贴，提高对医学治疗和医学技术成本效益的估值技术。

新兴和发展中经济体面临的调整路径比较顺利，但是也存在重大的风险，尤其是来自于那些金融市场动荡和高利率的发达国家的风险。新兴和发展中经济体应确保与危机有关的财政刺激措施不会成为永久性的，并在必要时采取进一步措施，以提高预算的灵活性，并确保赤字不断降低。财政整顿也可以缓和货币资本流入的影响，减轻货币升值的压力。一些新兴经济体，比如中国，计划对教育和医疗保健投入更多资金（见本期《金融与发展》“构建社会安全网”）。当然，新兴市场和发展中国家有更高的初始赤字，当其负债率较高的时候，它们需要做的将更多。和发达经济体相比，发展中 and 新兴经济体更有可能通过改进税收工具和加强收入管理的手段来提高收入。■

Mark Horton 是IMF财政事务部处长。

本文借鉴了IMF的两篇文章：《财政监督：财政未来面临的挑战》（2010年5月）、《从刺激计划到加强整顿：发达经济体和新兴经济体的收入支出政策》（2010年4月）。



潜藏的 财政危机

一位著名的经济学家称债务数据严重低估了美国的长期预算问题

Laurence J. Kotlikoff

虽然严重的金融危机在美国余波未平，但是更严峻的财政问题正在隐现。世界最大的经济体同时面临着两大困境：医疗保健和养老金成本的高企以及税收资源的收紧。这给其财政稳定性带来了极大压力。

到目前为止，市场似乎关注的是美国相对于其GDP的官方政府债务规模。这一数值为60%，大约是受到围攻的希腊的一半。相应地，金融群狼正在逐鹿希腊，而非美国——带动希腊的证券收益率的上升，并下压了美国国库券的收益率。

但是债务与GDP的比率并不是反映一国真实财政状况的有效指标。由于某种被经济学家称为贴标签问题的原因，政府收纳和支出的每一美元都会以一种武断的经济方式被标识。所以，公布的一国赤字与盈余的规模独立于该国实际的基本财政政策（见专栏）。

形形色色的名称

例如，为了支付未来的养老金和医疗保健救济金，美国相应地征收工资税。这种收入目前被贴上税收的标签，但同样可以被标识为借款。而未来的救济金则可以

被称为对这一借款（如果收入小于本金加利息，则减去未来税收）的还款（含利息）。后一种说法（同样合乎常理）描述了相同的事实：税收大幅降低，且预计2010年的赤字与GDP的比率是15%，而非9%。

20世纪80年代初的智利养老金“改革”反映了财政标签的武断性质。这次改革将政府收入（被称为工资税）注入私人养老金，后者被政府借用于抵补养老金的支付。这笔资金仍然从工作者流向退休者，但是被叫做借款。

如果标准的债务与GDP的比率无法衡量一国长期的财政前景，什么指标可以？答案是财政缺口，其价值不受一国沿袭的贴标签惯例的影响。而IMF最近测度的数据（IMF，2010）表明，美国处于可怕的财政阴影中。

财政缺口测度的是政府距离满足跨期预算约束有多远。这一约束要求政府支付的现值——货物和服务的支出、转移支付，以及官方公布的债务的本金和利息——不超过

其收入的现值，这些收入包括税收收入，以及从政府资产中获得的利息。换句话说，政府在长期中的支出不能高于其所获得的收入。

财政缺口是政府收入和支出的现值的差额。它测度的是当前政策违背政府跨期预算的程度。如果支出的现值大大超出收入的现值，就需要迅速采取重大的政策变动，以防止子孙后代面对与我们这代人大大相径庭的、更糟糕的财政和经济环境。我们无法在不考虑长期政策的情况下评估短期财政政策，因为给短期财政政策贴上标签可以使其以决策者希望的任何形式示人。此外，财政政策是当今以及未来间的零和博弈。如果我们这代人不付账单，那么未来的人们必须付。

巨大的财政缺口

美国的财政缺口有多大？IMF近期的报告称：“以合理的折现率计算，在现今的联邦财政政策下，美国的财政缺口巨大。”其中的折现率被用于计算未来收入和支出的现值。“弥合这一财政缺口需要年度财政调整额永久等于美国GDP的约14%。”



来自美国国会预算办公室(CBO)的长期备择财政情境预测证实了IMF的研究结果。基于CBO的数据,弥合财政缺口需要的年度财政调整额约为GDP的12%。这里运用的是3%的实际折现率。如果采用的是6%的折现率,那么调整额会低于上述数据,约为GDP的8%。根据弗莱堡大学Stephan Moog、Christian Hagist和Bernd Raffelheuschen未发表的计算结果,希腊的可比数据要略小于美国的这一数据。

如果将财政调整额定为GDP的8%,而不是12%或14%,情况会如何呢?2009年,美国的联邦个人所得税总额为GDP的7.4%。为了达到使财政平衡的现值,政府净现金流入的现值的提高至少需要令所得税立刻且永久地翻倍。

CBO的预测实际上要比IMF的更为悲观。这是因为CBO已经令个人所得税支付占GDP的比重上升了50%。此外,CBO假设医疗保险和医疗补助(政府分别向老年人和穷人提供的医疗保健服务)金额的水平在短期将下降1/3,长期将下降2/3。需要指出的是,这两种CBO情形都是难以实现的。

假定CBO所预测的所得税相对于GDP的提高是有可能的。这一预测主要反映了税收的自动上升,之所以出现这种上升,是因为所得税是相对于物价(而非实际工

资)指数化的,而且CBO假设,在累进的纳税等级中,实际工资增长率不发生调整。在这种预测下,当实际工资上升时,工作者进入到更高的所得税等级中。从政治角度看,美国国会甚至不可能允许这种情况持续10年,而CBO却作了这样的假设。

支出预测同样过于乐观。在对医疗保险和医疗补助的增长设置上限方面,政府并没有采取切实有力的措施。1970年以来,在医疗保险和医疗补助方面的实际人均联邦支出的年增长率为6.4%,而实际人均GDP的年增长率仅为1.8%。CBO假设,在造成这一差异的各种因素中,非人口因素出现了显著的放缓。因为在过去长达40年的时间内,美国始终无法控制每个受益人的医疗保险和医疗补助金的增长率,所以CBO的假设看上去过去乐观。

此外,基于雇主的医疗保险很有可能被解除,而CBO的预测并没有考虑到这一点。2010年新通过的医疗保健改革法案包含了对低收入工作者(其希望从医疗保险公司那里购买到必要的保险)的大量补贴,而仅对那些停止提供必要保险的雇主施加了相对较轻的处罚。鉴于雇主和低收入雇员所面对的不同激励,我们预期低收入工作者将遭遇相同的最终结局。

如果CBO的预测中没有这么强的假设的话,那么美国相对于GDP的财政缺口就要大大高于希腊——而且即使不是高于所有经济合作与发展组织成员国,也会高于其中的绝大多数。此外,和希腊不同(该国政府已经对其在某些情况下尚不成熟的重大财政改革展开了公开辩论,并施行了相应的立法程序),CBO假设的是美国那些尚待公开讨论,甚至事实上仅停留在考虑阶段的政策措施实施之后的变化。

什么是名称?

与政府赤字相联系的贴标签问题是理论性的,而不是实践性的。考虑一下在任何理性代理人经济模型(即代理人不关心各种表述上的差异,而是基于基本面作决策)中的等式。无论这些等式是以法文、英文还是以中文表述,都不会影响模型的运行——其由数学所主宰。

将一个模型的变量贴上特定的财政标签仅仅是为了便于讨论等式而选取具有内在一致性的表述。但是每个内在一致性的标签选择都带来了对其随时间的变动——赤字——的不同测度。

在最近的一篇论文中, Jerry Green和我将贴标签问题表述为“财政语言的一般相关性”,以强调在经济学中(就像在物理学中那样)某些概念没有得到很好地定义(见Green和Kotlikoff, 2009)。物理学没有较好地定义时间和距离,而经济学则没有较好地定义政府债务和赤字,无论其是关于税收、转移支付、私人净财富、可支配收入、私人储蓄还是个人储蓄。

这样一来,所有的赤字账户都存在与生俱来的武断性。我们通常将政府债务看作是财政基本面的测度,然而实际上只是反映了我们的命名法,如果我们还是抱定原先的观念的话,那么将一组武断的财政标签替换为另一组标签将无法提供给我们任何有价值的信息。

社会保障

政府资助的现收现付退休计划,即社会保障,也是造成美国总体财政缺口的重要因素。社会保障金的受托机构估计,计算得到的目前的退休制度的无限(无限视界)财政缺口为16.1万亿美元——比2008年的估算值多了2万亿美元,增加的这部分绝大多数源于经济衰退。

所谓的长期不仅意味着时间跨度大,而且还意味着高度的不确定性。如果我们要严肃地评估政府跨期预算的现值,我们就必须运用适合的风险调整后折现因子(根据未来的通胀进行调整)来合理地折算政府不确定的净现金流入(见Lucas和McDonald, 2006; Geanakoplos和Zeldes, 2007; Blocker, Kotlikoff和Ross, 2008)。因为经济学家并不知道如何对未来的净现金流入进行合适的风险调整后计算,所以他们采用不同的折现率来衡量无限视界的财政缺口。

不幸的是，在美国，即使运用较高的折现率也不能改变其财政缺口巨大这一事实。缺口是如此之大，以至于如果不采取立即而激进的改革，削减美国在医疗保健、税收、社会保障体系、军事方面的支出，并实行其他相机抉择的支出削减，这种缺口将无法弥合。

评估状况

美国何以沦落到现今这种实际上已经可以被认为是破产的境地呢？其在过去的60年中将越来越多的资源从年轻人那里转移到了老年人手中，形形色色的计划促成了这种转移，这些计划被贴上了不同的标签。很多政策从艾森豪威尔政府一直延续到奥巴马政府，包括减税、增加社会保障、推行医疗保险和医疗补助、增加支出以抵御衰退以及为战争融资。这些措施都恶化了美国的财政问题。

这并不是说上述融资政策没有价值，其中的许多也确实是在起作用的。但这些措施均使得财政缺口比以往更大，而且从后代那里将大量资源转移到了当代人手中。

无独有偶，由于在过去十年实行了转移际代资源的政策，欧洲和日本目前同样处于岌岌可危的状态（见本期《金融与发展》“长期问题日益临近”）。而人口的迅速老龄化使中国也开始不断地遵循将资源从青年人转至老年人的西方模式（见本期《金融与发展》“构建社会安全网”）。

然而美国的处境比其他发达经济体更糟——这不是因为人口趋势，而是因为其对政府医疗保健救济金增长的控制更加不力。联邦医疗保险和医疗补助金额在过去40年中以每年4.6个百分点的速率增长，超出了GDP的增长率，这被视为财政的噩梦——尤其是这样的背景下：婴儿潮的那代人行将退休、针对那些从医疗保险公司购买保单的低收入人群的补贴有可能成为另一个医疗保健津贴的巨大缺口。

衰退？

美国财政危机引发全球金融衰退的可能性很高。市场现在正在与小国（其财政状况看上去最为脆弱）对赌。但是基于官方债务数据得出的各个经济体的表现是具有误导性的。

一旦世界发现美国事实上已经不具有财政清偿能力时，美国继续为政府借贷融资的能力有可能将不复存在。是否会发生此种情形、何时发生、形势演化的速度有多快，这是操作层面的问题。在这个问题上，美国不像希腊或其他任何国家。因为它发行世界的储备货币，

其无疑有能力比其他大多数国家以更低的利率更长久地进行借贷。但是在某些时点，过高的特权（就像法国前总统德斯坦近50年前所说，当时他是法国的财政部部长）终将结束。

之后会发生什么？其中一种可能自然是美国政府将着手应对其财政问题。

另一种可能是美国政府印制大量的钞票，以抵补其账单——伴随着高通胀、对银行和货币市场基金的信任度的下降以及对存款保险的严峻考验。这种情境非常极端，但并非不可能出现。那些无法偿付账单的国家最后只好通过印钞票来获得资金。而且因为美国或明或暗地承诺将承担为数众多的私营部门金融负债，包括银行存款、货币市场基金、银行债务、公司债券以及休闲车贷款，所以带来了多重均衡。

在多重均衡中，一个经济体从一种状况移向另一种状况，这看上去是随机的。考虑以下这种不太可能发生的极端的可能性，它对实际经济状况具有极大的破坏力：

美国和中国的一场小小的贸易争端使得一些人认为其他人将抛售美国国债。这种想法以及对通胀的严重担忧将导致人们出清政府债券，使得公众提取其银行存款，并且购买耐用商品（其将保值）。对银行的挤兑会引发对货币市场基金和保险公司储备的挤兑（如保单持有人以退保金额来提现）。在很短的时间内，美联储将要印制数万亿的美元，以覆盖其显性或隐性担保。所有这些新发行的货币将制造强烈的通货膨胀，甚至可能是恶性通胀。即使在开始时没有或许严重的通胀问题，然而多重平衡的自我实现机制可能会大行其道并且造成这种后果。存款保险在防止银行挤兑方面将起不了多少作用，因为其涵盖的是存款的名义价值，而不对这些资金的购买力提供担保——这将导致其购买力被严重的通胀所侵蚀。

多重平衡还可能导致其他不那么具有毁灭性的情境，这些情境有可能更合理，但依然令人相当不安。

恢复经济安全

当然也并不全然是坏消息：现在解决美国的财政和金融问题还为时不晚。让我简略地提出四点建议（见Kotlikoff, 2010），这四点建议将控制成本并提高收入：

- 要求所有金融中介机构（包括银行、保险公司和对冲基金）严格地像共同基金公司那样运营，后者按投资者份额收取资金并加以投资。份额的价值取决于投资，只有货币共同基金依附于美元。一旦采用这种方

法，没有一家共同基金会倒闭，这将避免所有随之而来的成本。银行挤兑（包括那些由财政问题引发的挤兑）将成为过去式。单一的监管者（联邦财政当局）将对共同基金证券的信息充分披露、验证和评级进行监督。这种金融修复将使得华尔街对于中产阶级是安全的，并限制金融危机的可能性。

- 每年给予每位美国人一份凭单，其价值取决于收件人原先的病症。受助者可以购买保险公司的基本健康计划，保险公司不能拒绝任何人。由医生组成的独立专家组将决定基本计划的覆盖面，专家组面临着预算约束——所有凭单的总成本不能超过GDP的10%。

- 建立政府资助的个人退休账户，穷人和失业者以及残疾人对应的是政府匹配后的缴款，从而使得体系尽可能是累进的。所有的缴款可以投资于一个全球性的指数基金，让所有参与者获得相同的收益率。政府保证至少为零的实际缴款收益率（即不会发生损失）。在57—67岁之间，一个工作者的工资余额将逐渐被替换为政府销售的通胀指数年金。

- 将联邦个税所得、公司、工资、房地产和赠与税替换为针对所有消费的18%的税收，这种消费还包括房主消费的住房服务（推算租金）。每月每人的退税将保证累进性。

这些措施将通过很长时间来消除美国的财政缺口，保证财政稳定性，并且给予国家重回正轨的信心。■

Laurence J. Kotlikoff是波士顿大学的经济学教授。

参考文献：

Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old Age and Survivors Insurance and Disability Trust Funds, 2010 (Washington).

Blocker, Alexander, Laurence J. Kotlikoff, and Stephen A. Ross, 2008, "The True Cost of Social Security," NBER Working Paper 14427 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Geanakoplos, John, and Stephen P. Zeldes, 2007, "The Market Value of Accrued Social Security Benefits," NBER Draft Paper (unpublished; Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Green, Jerry, and Laurence J. Kotlikoff, 2009, "On the General Relativity of Fiscal Language," in Key Issues in Public Finance: A Conference in Memory of David Bradford, ed. by Alan J. Auerbach and Daniel Shapiro (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press).

International Monetary Fund (IMF), 2010, United States: Selected Issues, Country Report No. 10/248 (Washington). Available at www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10248.pdf

Kotlikoff, Laurence, 2010, Jimmy Stewart Is Dead (Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons).

Lucas, Deborah, and Robert McDonald, 2006, "An Options-Based Approach to Evaluating the Risk of Fannie Mae and Freddie Mac," Journal of Monetary Economics, Vol. 53, No. 1, pp. 155-76.



PROGRAM IN ECONOMIC POLICY MANAGEMENT (PEPM)

Confront global economic challenges with the world's leading economists, policymakers, and expert practitioners, including Jagdish Bhagwati, Guillermo Calvo, Robert Mundell, Arvind Panagariya, and many others.

A 14-month mid-career Master of Public Administration focusing on:

- rigorous graduate training in micro- and macroeconomics
- emphasis on the policy issues faced by developing economies
- option to focus on Economic Policy Management or International Energy Management
- tailored seminar series on inflation targeting, international finance, and financial crises
- three-month capstone internship at the World Bank, IMF, or other public or private sector institution

The 2011-2012 program begins in July of 2011. Applications are due by January 1, 2011.

pepm@columbia.edu | 212-854-6982; 212-854-5935 (fax) | www.sipa.columbia.edu/academics/degree_programs/pepm
To learn more about SIPA, please visit: www.sipa.columbia.edu

构建社会安全网

中国，这个世界上人口最多的国家，正在努力改善养老金和医疗卫生状况

Steve Barnett和Nigel Chalk

全球金融危机造成了很多损失。银行倒闭、市场失灵，经济衰退接踵而至。但是，在这些混乱之中，也出现了一个有潜在积极意义的进展：中国正集中力量，努力增强其社会安全网。

在全球经济崩溃的同时，中国产品的外需（尤其是来自发达国家的需求）日益下降，于是中国政府便将目光转向国内需求。中国实施了重大的财政扩张计划，将基础设施建设支出作为重点。但刺激内需的另外一个重要方面则是有关中国养老金体系和医疗卫生体系政策。该政策旨在完善养老金体系，并建立覆盖中国所有人口的、更好、更有效的医疗卫生体系。中国再一次付诸努力建立社会安全网，以降低收入不平等现象并提高其10多亿人口的生活水平，而其近期的举措仅仅是一个开始。中国目前在进行相关体系的改革，而此时，包括美国和欧洲许多国家在内的发达国家正在努力应对它们的长期养老金和医疗卫生成本问题。

减少中国人的储蓄需求

几乎每个中国人都有储蓄（见图1）。公司的储蓄很高，而政府则是净储蓄者，同时，家庭也储蓄。然而，不仅家庭有储蓄，而且年轻人和老人是这个国家中最主要的储蓄者——与此相反，在发达国家，这两个年龄段通常是储蓄最少的群体（见图2）。中国老年人储蓄在很大程度上与强烈的预防动机有关：考虑到中国人较长的预期寿命，这种预防动机主要是担心生活成本或医疗成本可能会耗尽个人财富并使他们在老年时遭受贫困。即使是年轻家庭也面临成本高昂的重病或慢性病的风险。由于私人医疗保险和私人年金市场尚不发达，中国公民对这些个人风险投保是非常困难的。因此，家庭为实现自我保险，存在在需求之上进行超额储蓄的强烈动机。更完善的社会保险体系将减少对这种预防性储蓄的需求，并因此促进私人消费。在许多方面，私人消费

的提升通常是那些能够凭借自身力量保护穷人和改善民生的改革的有益副产品。此外，它还对世界其他地方产生积极的溢出效应：中国消费增加的一部分会来自进口，而这有助于减少全球经济失衡。

改进养老金体系

中国已经与其复杂的、缺乏条理性的养老金体系斗争了数年。这一体系既不能覆盖大部分人口，也不能为保障体系内的人口提供令人信服的支持。养老金体系在各省之间，农村居民、农民工和城市居民之间，甚至在不同职业之间的差异非常显著。从这种杂乱的网路到更加清晰的体系的转型一直是一个挑战。但最近几年，中国在此方面已经取得了显著进步。

最重要的是，在全球危机的过程中，政府推出了新的农村养老金计划，目前已经有5500万人参与了这一计划，并且到今年年底该计划将覆盖大约23%的农业县。这一计划提供了每月60—300元的基本养老金，具体金额取决于地区和个人账户的规模。人们可以自

图1

存钱备用

1999—2007年，中国的总储蓄从不足GDP的40%增长到GDP的50%以上。

（储蓄率，占GDP的百分比）



资料来源：IMF工作人员的估算。

愿加入这一计划，每人每年要求的缴纳金额通常是在100—500元之间。该计划的其余资金来源包括中央政府、地方政府和省政府，但在低收入的西部和内陆省份，中央政府负担了该计划的大部分成本。这一改革将有助于通过减少预防性储蓄来促进消费，并且其更直接的效果是提高加入该计划的人的收入——已经有超过1600万人获得了养老金收入。

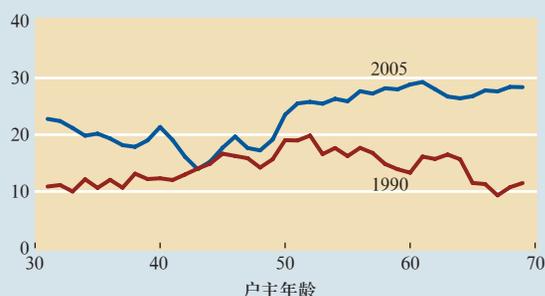
在基本养老金范围扩大的同时，改进现有城市养老金运营的努力也在进行中。政府引入了一项计划，使这些养老金可以跨省转移，并使个人可以在一个省缴纳退休养老金，而即使缴纳人后来搬迁至其他省份也不受影响。这些改革将有助于劳动力迁移。此外，许多省正在通过集中管理养老金缴款和费用支出来增加风险分担的规模。

虽然全球危机后中国政府采取的改革措施在改进现有体系方面已经取得很大成绩，但是路漫漫其修远。尤其是可以通过努力使国内的养老金计划更加统一，从而方便转移并保证不同地理区域之间的平等。此外，已经明确要对现有的省级、全国和针对具体职业的养老金体系进行简化。有关当局还应该为实现全国范围的风险分担这一终极目标而努力，以确保中国的养老金体系发展成为真正有效的安全网，以便为所有的中国老年人提供最基本的生活保障，进而减少他们进行大量预防性储蓄的动机。同时，中国也有机会从发达经济体的失误中吸取教训，并确保养老金改革的短期和长期财政成本可控。

扩大医疗覆盖范围

除了社会保障发生的变化外，2009年中国宣布了

图2
老年人和年轻人
在中国，老年人和年轻人主导的家庭是储蓄大户。
(平均家庭储蓄率，占GDP的百分比)



资料来源：中国官方数据以及IMF工作人员的估算。

一项医疗卫生体系的综合性三年改革方案，目标是在2020年前确保为全体居民提供可靠、负担得起的医疗卫生服务。该项改革的主要目标如下：

- 使医疗卫生服务更平等。措施包括：在农村地区充分建立医疗卫生服务体系，扩大医疗保险计划的覆盖范围，减少家庭的部分负担金额。例如，农村家庭在医疗卫生方面的支出可以报销55%，这既展现了近年来取得的实实在在的进步（2004年这一比例为不足30%），也显示了进一步改进的前景。

- 降低成本。通过一系列计划修改药物和医疗服务的定价并去除过度使用医疗服务和药品的动机。随着时间的推移，该体系将从个人医疗服务收费向对医疗服务供应商按疾病定价一次支付费用的转变。

- 增加风险分担。通过扩大医疗保险计划的参与面和提高医疗保险计划的可转移性来实现。

- 提高质量。增加培训和研究、改进关于医生、医院和药品的监管、法规和质量标准；加强疾病控制和预防服务、母婴服务；提高公立医疗卫生教育的普及程度。

作为这一努力的组成部分，在2009—2011年，医疗卫生方面公共支出的增加额将达到GDP的3%。这部分额外资金的大约2/3将用于扩大医疗保险对农村地区和生活城市的退休人员、失业人员、大学生和农民工的覆盖面。到2011年年底，政府计划将90%的人口都以一定方式纳入到医疗保险计划之中。提高覆盖率的一种方式，对农村家庭提供较高的补贴，用于其支付医疗保险计划的费用。此外，将额外投入资金以确保所有农村地区拥有县级医院、镇医疗中心和村级诊所。为实现这一目标，政府计划在未来三年内建立2.9万家镇医疗中心和2000家县医院。政府还将新培训140万名医疗卫生人员来充实这些医疗机构。

现在评估这些措施的效果还为时尚早，而且中国政府已将加强医疗卫生体系作为高度优先发展的事项，同时采用可持续的方法以避免出现由不断扩大的医疗卫生成本所带来的财政问题——正如许多发达国家所经历的那样。中国再次明确表明了将使所有中国公民都能享受高质量的医疗卫生服务和普惠的基本养老金这一承诺。这将降低老年人面临的风险，并且随着时间推移，由于人们已经确信政府能够提供优质医疗卫生服务且这一服务已得到普及，于是这将降低家庭进行大量预防性储蓄的动机。■

Steve Barnett为IMF亚洲及太平洋部副处长，Nigel Chalk为该部高级顾问。

长期问题 日益临近

像许多发达经济体一样，
法国也面临着人口迅速老
龄化的支出需求

Kevin Cheng, Erik De Vrijer 和
Irina Yakadina

法国已先于大多数欧洲发达经济体，开始从大萧条中恢复。然而，疲软的国内需求以及其在欧洲和其他地方的主要贸易合作伙伴的经济复苏缓慢，导致高失业率的缓慢反弹。欧洲债券市场的动荡和可能的溢出效应也会影响短期的经济复苏。

但如果短期内看不到经济前景好转的迹象，那么长期的财政状况将更加难以预测。不仅是公共财政会受到经济衰退的不利影响，而且人口老龄化所带来的健康和养老金成本问题也会给法国财政带来越来越大的压力，大部分发达国家都存在这一问题（见本期《金融与发展》“财政的前景有多糟？”）。

政府将被迫在以下方面作出微妙的平衡。一方面，政府担心过快地削减财政赤字会影响脆弱的经济复苏。另一方面，它不能拖延已实施的政策，这些政策旨在保持收入和支出的长期平衡。政府已经宣布了一项在2011—2013年庞大的财政整顿计划，为保持财政的可持续性铺平了道路。在这些计划中，中长期的整顿计划是养老金制度改革，这也是一个有争议的政治改革。

脆弱的财政状况

法国面临的财政挑战既有短期的紧急问题，也有长期的根源问题。短期问题主要是经济衰退，它使法国付出了巨大代价，包括对公共财政直接和间接的影响。直接影响包括财政刺激计划以公共需求取代了私人需求以及对金融部门的支持。间接影响包括与危机相关的收入损失（主要是税收和社会保障收入）、自动稳定器的成



法国布列塔尼，老人们在玩法式滚球游戏。

本（如失业救济金）及国民经济产出的下降。这都使得与国民收入相比，其公共债务规模相对较大。

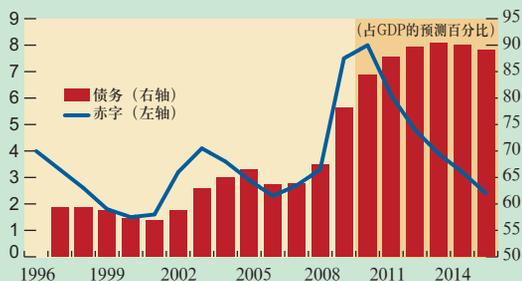
由于深受危机影响，法国的财政状况已很脆弱（见图）。财政赤字从2003年占GDP的4.1%下降到2006年的2.3%，但从2007年开始，财政赤字再次攀升，预计2010年支出占GDP的比重将超过收入占GDP比重的8%左右。根据现行政策，相比起危机前的水平，公共债务（即累计赤字）与GDP的比值可能在几年内增长超过25个百分点——达到GDP的90%。

人口老龄化是法国面临的最深层次的长期性问题。根据经合组织的一项研究，法国的老龄人口抚养比率，即65岁以上人口占工作年龄人口的比例，2007年大约为27%。据测算，这个比例在2025年将上升到42%，在2050

正在上涨

法国的公共债务占GDP的比重在2008年急剧上升，并预计在未来仍将上涨。

（占GDP的百分比）



资料来源：IMF工作人员的计算。
注：2009年以后的数据为预测值。



年将攀升到58%。其他发达国家同样也面临严重的人口老龄化问题。同样，20—64岁的人数与65岁以上的人数比将由2010年的3.5下降到2040年的2，这无疑增加了目前的现行现付制养老金体系的压力。简单地说，老人们将要消耗法国大部分的资源。退休人口已经大量出现，并可能在几年中激增。

然而，导致因养老问题所造成的财政负担不仅仅是由于人口结构的变化，法国养老金制度也是原因之一。首先，以退休金和福利安全网形式向65岁以上人口提供的公共转移支付占到了他们收入的85%以上。这在经合组织中，位居第二，而经合组织国家的平均数约为60%。在过去的30年中，法国的公共财政一直处于赤字状

态，而养老金制度使得这一情况进一步恶化。其次，法国目前的法定退休年龄为60岁，这在欧盟中是最低的。因此，法国人享有的退休年限在全欧洲是最长的，平均女性28年和男性24年。如此长的支出年限加剧这一问题的恶化。

如果没有重大政策变化，养老金支出所带来的巨大压力，以及伴随人口老龄化而造成的医疗费用的上升，都需要增加公共开支和举借债来维持这种支出，以至于长期内公共债务将上涨至不可持续的水平。但是，不仅是卫生方面的支出和养老金加重了法国的财政负担。在过去的十年中，地方政府支出一直在迅速增长，部分原因是财政权力的过度下放。法国政府正在采取措施来限制这种增长。

法国的政策选择

继续实施现有政策不是一个好的选择。潜在的后果太严重。旨在中长期内精简公共开支，并同时保护支出，以维持国内需求的政策，都是必须的。这些目的为达到“财政可持续性”的政策应该集中在三个方面：

- 养老金改革。政府建议的养老金改革旨在在2018年实现财政平衡。这是一个雄心勃勃的目标，因为目前的养老金体系赤字几乎占GDP的1.5%。法国国民议会必须批准这项改革，但应从多方面对其进行审核。其中一项改革内容是把法定退休年龄从60岁提高到62岁，这是工会极为反对的。目前，全部退休金福利到65岁的时候便能获得，改革后将推迟到67岁。这项改革议案还将提

高高收入阶层的社会保险缴纳额度，减除一些缴费方面的豁免，并逐步调整私人部门与公务员退休金制度。政府已经将缴费年限从37.5年增至41年，该政策于2012年起实施。这些措施加在一起将导致退休年龄明显增加，这需要更好的与退休时的预期寿命一致的退休政策。

- 医疗保健。政府已提出若干措施限制医院和药物成本，并更好地执行已制定的削减开支的现行国家标准计划。与养老金改革相反的是，医疗保健改革的议程将进一步深化，遏制医疗服务开支，同时不降低医疗服务质量。

- 控制地方政府支出。20世纪80年代开始的财政分权改革使地方政府支出快速增加，中央向地方的转移支付不断扩大。2011年，将冻结中央政府向地方政府的转移支付，这将鼓励增加效率利益，包括减少不同层级政府的职责重叠。

需要一项财政规则

在任何情况下，实现必要的财政紧缩都很困难。增强财政约束可能会有所帮助。为实现这一目标，一项所谓的财政规则——对征税和支出政策进行长期控制，通常它可以作为衡量财政总体状况的一项指标——将大大加强已公布的财政整顿计划。这一规则将锁定法国实现公共财政平衡的承诺，并向各级政府推行。此外，法国的财政规则可能会强化《稳定与增长公约》——这是一项欧盟协议，旨在要求欧盟国家财政赤字占GDP的比重不能超过3%且公共债务占GDP的比重不能超过60%——的执行，并促进欧元区的财政规则，鉴于法国的突出作用。

在6月份，由IMF前总裁米歇尔·康德苏领导的财政规则工作小组，提出在宪法中应予以强化的多年期预算框架（见本期《金融与发展》“按规则行事”）。这个框架将包括一个具有约束力的调整，方向是实现零结构性赤字，即政府赤字根据商业周期来进行调整。政府要让民众相信法国稳定计划的财政目标。工作组还呼吁建立一个独立的财政委员会，在预算框架下，提高宏观经济预测的现实性和增强政府的责任。法国未来数年若要保持稳健的公共财政，则需要一个大规模的财政整顿计划。尽管这具有挑战性，只要国家让公众坚信政府能够坚守中长期的财政目标，这些调整都是可以实现的。■

Kevin Cheng是IMF欧洲部的高级经济学家，Erik De Vrijer是该部的副主任，Irina Yakadina是该部的经济学家。



Michel Camdessus 和 Renaud Guidée

按规则 行事

在法国，一个委员会提出
一项基于规则的框架以达
到平衡预算

类似于大多数发达国家，法国财政面临着同样令人不安的前景。在2010年初，法国成立了一个高级别工作组，来设计一套基于规则的稳定财政预算的框架，以达到2008年法国宪法中规定的公共预算平衡。

这个工作组由IMF前任总裁米歇尔·康德苏担任主席，有15个成员：四人来自议会、七人是高级公务员（包括法兰西银行行长克里斯汀·诺亚）、四人是学者。

在法国，实现债务的可持续性还有更多的工作要做，也就是说，使赤字和债务率下降到合适的水平，而非仅仅逐渐取消在最近的危机期间所推行的经济刺激政策。像其他发达国家一样，法国将不得不在今后的预算中应付与日俱增的退休金和老龄人口的医疗费用问题（见本期《金融与发展》“长期问题日益临近”）。对于法国正修订的养老金制度中的部分政策，工作组提出，基于规则的框架应该是这一政策的重要补充。

在推行法国财政制度时，规则发挥了作用。这些规则包括稳定与增长公约，即在欧盟范围内有关赤字和债务水平的协议以及一套国内的支出规则。这些规则禁止目前一般性政府支出年复一年的增长。

根据工作组参考的最近一份文件（IMF，2009），这些规则是有效的，但“由于规则制定不局限于收入方面，因此不直接和债务可持续性的目标相关联”。工作组的目标是加入现有规则框架中缺少的环节，通过设计一个结合决策者中期目标和提供相关政策操作的工具来着手进行财政政策调整。

制定关键性政策的目的是确保年复一年通过的

预算条例符合达到预算平衡的最终目标。为了实现这一目标，工作组建议立法者提交强制性多年执行的预算方案——通过设置进度里程碑来调整预算，最终达到财政政策调整，这会对未来每年的预算条例构成约束。

财政规则必须有足够的灵活性以应对冲击，避免政府政策与商业周期同方向异动。每个里程碑通常可限于结构性平衡中，此平衡中预期收入和预期支出相匹配。但是，这样做会遇到很多障碍。首先，结构性平衡是一个估计值，而不是固定的数。它依赖于产出缺口的估算，即一个国家可以生产的产品以及实际生产的产品之间的差异。此外，对较早时期国内生产总值估计值的修正将对产出缺口估计值产生影响。因此，这些事后的修订会危害遵守时间一致性规则的能力。其次，估计收入弹性，即税收如何应对商业周期的变化，可能是非常有挑战性的事情。正如IMF文件中指出的，“有关周期对企业利润和资产价格影响的一个重要方面是收入的变化可能不会被适当考虑。这个影响可能很大，原则上应该考虑到。然而在实践中，这些影响的调整具有挑战性，很少系统地进行”。

因此，工作组建议单独考虑结构性平衡中不可任意支配的部分，即在支出和收入中立法者不可控的部分，包括税收收入弹性波动的影响。相反，规则的范围还包括受可任意支配的政策及管理影响的政府收入和支出。这项计划与法国财政部Duchêne和Lévy（2003）、Guyon和Sorbe（2009）的早期作品内容相似。

对立法者而言，规则应限于其可控的范围内。



把政策制定的可控性和政策制定者的责任相匹配，会促进规则的发布和实施。由于规则关注结构性平衡中可任意支配部分的变化，因此，不仅忽视了立法者不可控的因素，而且也忽略了这些内容会取决于商业周期，这种情况通常被称为自动稳定器。根据稳定与增长公约，自动稳定器包括税收和失业津贴。这些内容不属于规则的范围。然而，仍可考虑税收微调：然而根据适用法律制定的基础从纳税人那里收集的金额每年都在变化，但这并不能被视为是政策制定的结果，法律的修订同样如此，这会影响到政府收入，而其他事情也是一样的。

为全面达到可任意支配的结构性措施的目标，有约束力的进度里程碑必须同时适用于净成本或来自于新制定的税法的收入，以及除失业补偿外的所有政府支出。这些措施在结构性方面可使决策行动保持预算的连续性，最终达到平衡。

规则不仅应约束每年的预算法案，而且还应对预算的实施以及应对偏离预算的情况进行约束。应设置一套程序以监督其实施情况，目的是尽早发现预算年度中的重大的问题——特殊的修正可使预算回到正轨。如果是在年底发现偏差，工作组建议自动收紧数值里程碑以适应于今后的预算。

当局的承诺对规则的可靠性、有效性和可持续性

是非常关键的。工作组成员包括国民议会和参议院的预算委员会的负责人，也就是说其成员既包括多数派也包括少数派的成员。他们一致赞成在更高层次上立法的建议，表明他们有共同应对前方挑战的勇气、责任感和愿望。

2001年，由法国议会制定的财政责任法已经赢得了广泛的支持。通过强化一系列的规则，法国明确表明其进行财政整顿的承诺。■

米歇尔·康德苏是IMF前任总裁，担任财政整顿委员会主席，Renaud Guidée担任秘书长。

参考文献：

Duchêne, Sandrine and Dan Lévy, 2003, "Solde 'structurel' et effort 'structurel' : un essai d'évaluation de la composante 'discrétionnaire' de la politique budgétaire," French Ministry of Economy, Directorate General of the Treasury Working Paper No. 2003/18 (Paris).

Guyon, Thibault, and Stéphane Sorbe, 2009, "Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques," French Ministry of Economy, Directorate General of the Treasury Working Paper No. 2009/13 (Paris).

International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, 2009, "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances," IMF Policy Paper (Washington: December 16).

2010
10月
华盛顿特区
华盛顿特区

国际货币基金组织 / 世界银行集团

年会

系列讨论会

10月7—9日

确保全球的繁荣

汇集政策制定者、各国财长和高级专家，
共同探讨如何维持世界经济的增长和发展
——建立一个适合各国的21世纪经济监管体系

10月8日，BBC“世界辩论”
节目将播出“确保全球繁荣”会议

欲了解更多信息及参与方式，请登录：
www.worldbank.org/pos





Media Partner:



FINANCIAL
TIMES



超新星

鸟瞰纽约金融区。

爆发之后

IMF评估美国金融体系后得出的危机管理教训

Ashok Vir Bhatia

当雷曼兄弟投资银行集团破产的冲击波仍在世界范围内回荡时，2009年初，美国当局邀请IMF对其金融体系进行了一次评估。

在就业和产出损失、公共债务以及对世界其他地区所造成的破坏性“溢出”影响方面，美国所面临的是近一个世纪以来破坏性最大、损失最惨重的一次金融危机。

美国大胆而积极的应对政策有助于防止整个金融体系的崩溃。美国当局大范围地为金融体系提供了额外的流动性支持，并开始讨论启动具有里程碑意义的立法改革以强化对金融系统的整顿和监管。IMF选择此时对美国的金融体系进行评估，既是对参与评估的IMF工作人员和美国官员一次非同寻常的挑战，同时也是一个从危机中汲取教训并帮助制订改革方案的重要机遇。

20世纪90年代末亚洲金融危机复苏时，IMF和世界

银行联合启动了“金融部门评估计划”（FSAP），尽管有120多个国家参与了该计划，但美国是首次参与评估。

为应对评估世界最复杂金融体系的挑战，IMF成立了一个由货币和资本市场部牵头的庞大的工作组。2009年10月—2010年3月，该工作组共主持召开了150次会议，参加人员包括美国国会工作人员、几乎所有美国联邦金融监管机构、几个州的管理人员和许多私营市场参与者。6月，评估报告提交给美国当局，并在有IMF总裁多米尼克·斯特劳斯·卡恩、美联储主席本杰明·伯南克和美国财长盖特纳参加的会议上进行了讨论。7月，FSAP的评估结果由IMF执行董事会进行了讨论并发布了最终报告。

尽管FSAP的评估涉及问题十分广泛——对重要金融机构的压力测试，根据国际标准对制度监管的质量进行的评估，对系统流动性和危机管理的方案进行的

评估——但评估的重点仍然是2008年的一些重要危机事件，以及通过这些重大事件如何使工作组了解美国的危机管理方案。

撒一个更大的网

IMF许多关于金融安全网和银行破产清算机制的政策建议，受到IMF与美国官员持续数小时讨论的影响。在讨论中，官员们讲述了他们在危机中的经历和行动。这些政策和建议围绕着一个关键和不断出现的主题，即美国官员一再发现没有适当的合法授权，来应对破产或困境中的非银行金融企业，如雷曼兄弟公司和贝尔斯登公司。

简言之，所面临的挑战是将用于商业银行的危机管理工具扩大到非银行业，包括可能使整个金融体系不稳定的大型、复杂金融集团的控股公司。

贝尔斯登公司首先提出的警告是，投资银行集团如果完全服从资本和流动性监管，将可能迅速丧失获得短期回购资金的可能，而短期回购资金被投资银行视为生命线。回购是指证券以现金方式出售的交易形式，通常以被称为“剃头”的打折方式出售，一般约定第二天再以相当于利率的价格差回购。2008年3月13日星期四，对贝尔斯登公司的回购借贷资金的“剃头”金额急剧上升，有力地说明该集团流动性不足。

截至此时，回购交易所具有的安全性特点被认为进行此类交易是稳定和可靠的。然而由于具有后见之明的好处，回购市场在信心突然丧失时的脆弱性也是显而易见的。

导致贝尔斯登流动性不足的事件首次对美国中央银行的紧急贷款工具提出了质疑。2008年3月11日星期四，美联储公布了一项旨在增加抵押品市场流动性的计划，该计划被称为“定期证券借贷工具”。这是得到中央银行紧急权限授权的众多新流动性工具中的首个，需要美联储委员会2/3以上认定情况紧急且非同寻常才能生效。也许是巧合，两天后，贝尔斯登公司就面临着严峻的资金压力。

2008年3月14日星期五，由于大量衍生品市场的参与以及对冲基金的关键作用，投资银行面临破产，因为很可能对金融体系的其他部分带来危险的后果而引人关注。

临近周末，纽约联邦储备银行通过贴现窗口将130亿美元贷款贷给贝尔斯登公司的可能收购者——摩根大通公司。摩根大通公司将同样数额的背对背贷款贷给贝尔斯登公司（摩根大通公司拥有几个大型商业银行，能够持续获得贴现窗口）。星期天，受其他大型投资银行担忧的影响以及为使美联储所依靠的回购市场正常运行，

美联储通过了“一级交易商信用工具”，并在星期一早晨开始运行。

然而经历危机的美国系统流动性工具一直被作为用于零售存款机构的最后贷款人特权，“一级交易商信用工具”相当于大的证券交易商的贴现窗口。这标志着联邦金融安全网的大幅度扩展。

星期日，在“一级交易商信用工具”公布的当天，尽管摩根大通公司致力于做贝尔斯登公司债务的后盾，但直到3月24日星期一，才宣布了最后的收购期限。纽约联邦储备银行同意为交易提供资金支持，采取的形式是为被称为“Maiden Lane”的特殊目的机构提供290亿美元的贷款，以收购贝尔斯登公司资产。该机制允许中央银行以紧急授权贷款作抵押实施资产收购，在未来几个月这一手段被反复使用。

公平处理

在美国官员和私营部门与IMF工作组的讨论中，贝尔斯登公司的遭遇对流动性安排提出了重大的争议和质疑。其中一个关键问题是：是否安全网应该永久扩大，例如使“一级交易商信用工具”一直有效，或者是否那样做将过度增加体系的道德风险。另外的一个问题是，启动美联储紧急权限的标准是否定得太高，而随之带来的风险是特殊和应急的判定标准是否会进一步扰乱金融市场。一个更深层次的问题是：中央银行为单个非银行金融企业提供贷款是否合适。

总而言之，工作组认可不再使用紧急流动性工具，等需要时再重新启用。为寻求惯例和酌情处理之间的平衡，工作组建议对美联储贷款给非银行企业的管理原则更加明晰，但需酌情继续提高灵活性，包括在极端情况下为单个公司提供流动性支持。

由于事后效益，贝尔斯登公司濒临崩溃表明在官方工具方面存在重大缺陷，缺乏除投资银行破产外的其他的体系决策机制。只是由于摩根大通公司愿意收购贝尔斯登公司并在相关条款谈判时愿意为其债务提供担保，才避免出现混乱的结果。

贝尔斯登公司的经历也为美联储的危机管理能力提供了重要的借鉴。通过在周末启动“一级交易商信用工具”为回购市场提供创新的特殊目的机构机制和有效支持，法律和可操作性方面的制约因素被灵活地规避。但介入的复杂性也造成了较困难的沟通挑战，包括如何区分流动性和清偿支持。

抵押品，抵押品

美国危机管理方案的不足在六个月后显露无遗。

2008年9月12日星期五，由于仍在经济体系内蔓延的信用恶化和金融资产的持续拍卖，雷曼兄弟公司成为突然丧失市场融资渠道的美国第二大投资银行集团。

因为法律要求美联储保证零损失，而雷曼兄弟公司没有足够的无负担抵押品满足这一条件，因此美联储不能为雷曼兄弟公司提供紧急贷款。纽约联邦储备银行转而组建了一个大银行联合集团，旨在获得许可，为收购雷曼兄弟公司融资。美国银行选择与美林证券公司合并后，唯一可能的收购者是英国巴克莱银行。尽管在周日早晨前已就收购条款达成共识，但由于巴克莱银行称不能立刻为雷曼兄弟公司已有的贸易债务提供担保，而最

如果需要单个金融企业也可能对金融体系造成深远影响的例子，雷曼兄弟银行当属如此。

终导致交易落空。按照英国法律，提供担保需要股东投票或英国监管当局放弃该权利，但在当天这两点都不能实现。

由于美联储没有提供担保的授权，雷曼兄弟没有别的选择，只能在2008年9月15日周一申请破产。如果需要单个金融企业也可能对金融体系造成深远影响的例子，雷曼兄弟银行就是其中一个。全球经济陷入萧条。

雷曼兄弟事件表明，金融企业破产所造成的系统性后果可能通过跨国活动和各国破产机制的不一致而加剧。在美国，纽约联邦储备银行能够继续为雷曼兄弟的经纪人子公司提供贷款，帮助他们在控股公司申请破产后，三个交易日内仍旧保持营业，以实现资产保值并减少企业破产过程中的混乱。相反，在英国，雷曼兄弟的伦敦子公司被置于监管之下，所有交易冻结，从而引发恐慌。在后续追加保证金的要求的帮助下，推倒了全球金融体系中的另外一张“多米诺骨牌”：美国国际集团（AIG）。

雷曼兄弟申请破产使组建私营部门支持AIG的希望破灭了。由于AIG向美国和欧洲的金融中介机构发行了5000亿美元的信贷保险，美联储决定提供资金。按照美联储的判断，与雷曼兄弟不同，AIG拥有数量众多的具有偿付能力的子公司，因此有足够的抵押品。纽约联邦储备银行于2008年9月16日星期二宣布向AIG提供最初850亿美元的贷款。AIG实际是以其所有资产为抵押获得这笔贷款的。

IMF 工作组将这些进展视为重新制定美国危机管理方

案所提供的重要教训。该小组特别指出，如果一些美国的主管机构有权向雷曼兄弟控股公司（包括AIG）提供桥接担保，结果可能会有所不同。而且，破产清算支持证券交易商，而不是美国的商业银行，明显不适于解决系统需求。所有这些因素强烈要求出台新的破产机制。

雷曼兄弟公司拖欠的大量债务证券还引发了货币基金业制度的发展，然而在第三天当美国财政部提出对所有货币市场资金提供担保时，这一发展停滞了。IMF小组普遍赞同美国财政部所提供的担保，认为这样做类似于将联邦存款保险扩大到金融市场共有基金，但IMF小组认为核心问题在于制定规则，允许货币基金以与银行类似的方式有效运作，有一些问题需要在未来重新调整。

对货币金融市场参与人员短期内偿还资金债务能力信心的急剧下降，也要求扩大用于货币市场和开放市场活动的符合条件的抵押品范围，后者还包括关键的商业银行。通过这一方式，中央银行将拥有在面临市场压力时更大的分散系统流动性的能力。

打开闸门

贝尔斯登、美林证券和雷曼兄弟公司的收购仍在继续，高盛和摩根斯坦利面临巨大的市场压力，但由于美联储进一步增加系统流动性这一异乎寻常的行动，使其在2008年9月免遭破产的厄运。

2008年9月14日星期日，随着雷曼公司急速滑向破产，中央银行宣布放开存款机构向其非银行分支机构贷款的限制，用于在回购市场的资产融资，将“一级交易商信用工具”提供担保的目录扩大到所有用于回购的证券。一周后，纽约联邦储备银行被授权贷款给高盛、摩根斯坦利和美林证券所有的美国分公司的交易代理人（并非仅仅是其最主要的代理商）以及这些公司在伦敦分公司的交易代理人。这些行动使纽约联邦储备银行能够介入并实质性地支持整个回购市场，纽约联邦储备银行决定贷款给大西洋彼岸。这似乎反映出在对美国分公司所拥有抵押品的评估后，认为可能不能满足金融集团的融资需求。

在2008年10月7日的相关行动中，美联储宣布创建商业票据融资工具，授权纽约联邦储备银行再次使用特殊目的机构体制，以有效购买由高定价资产支持、无担保（金融或非金融）的商业票据。该项目将成为最大限度提取所有主要可获得紧急流动性的工具，标志着另一个分水岭：中央银行首次为非金融公司提供融资。

IMF工作组指出，在2008年10月初之前未破产的美

国较大的投资银行能够通过其（小的）存款分支机构、美国和英国（大的）经纪人子公司、控股公司，直接向纽约联邦机构发行短期债务，获得中央银行的流动性。这是一个关键的政策努力，再一次强调通常在安全网外的重要公司和市场的系统重要性。

系统性风险排除

IMF小组研究了适用于商业银行（不适用于投资银行）的明确定义的破产清算权限和程序。在雷曼兄弟公司破产不到两周，2008年9月26日星期五美联银行未投资资金遭遇灾难性打击时，该机制已经生效。美联银行并不是一家投资银行，它是美国第六大银行控股公司，拥有巨大的零售存款网络。然而美联银行崩溃的速度要比制定补救计划快得多。

在另一周的周末，美国管理当局首次决定启动“系统性风险排除”，以满足联邦存款保险公司（FDIC）以对纳税人造成损失最小的方式实施银行破产清算的普遍要求。启动“系统性风险排除”需要2/3美联储联邦委员会成员、2/3的FDIC董事会成员的同时同意，还需由财政部部长与美国总统磋商。所有这些工作都在2008年9月29日星期一早晨完成，花旗银行（美国第二大银行控股公司）同意支持美联银行的流动性，使FDIC能够担保3000亿美元美联银行资产。

启动“系统性风险排除”的情形共有四种。其中之一是在2008年10月14日星期二，FDIC公布了可能是经济危机期间最强硬的政策措施：临时流动性保证计划。这一计划包括两个方面，确保在FDIC投保的存款机构所有无息交易账户平衡，以及通过这些机构及其控股公司以债务转滚作为担保。这是美国当局首次使用“系统性风险排除”来批准一种可获得的工具。

FDIC的担保计划和相关行动有助于扭转这一趋势。美联银行是危机中最后的较大的流动性事件。一旦担保工具生效，周期将回归管理资本破产，一般而言较缓慢地变化，使FDIC有时间为破产机构找到可能的投标人。

毫无疑问，美国的系统性风险排除有助于将全球金融体系从最糟糕的灾难中拯救出来。对IMF小组而言，这一经验表明不将危机管理人员与应用于单个企业最低成本破产清算方案联系过于紧密的重要性。当金融稳定性面临危机时，需要权衡纳税人所付出成本与系统崩溃可能造成的损失。

提供新的动力

IMF小组认为，美国金融体系已有两种用于危机的

危机管理工具：美联储贷款和FDIC银行破产清算。为进一步明确，该小组指出，美国银行现有的银行破产机制远比那些银行易遭受一般性破产的国家更优越。但美国现有机制也存在局限性，包括缺少介入控股公司水平的权限。IMF支持建立新的破产清算权限的建议，以将其权限扩大到包括（所有）FDIC提供担保的存款机构控股公司，同时保留对非体系内机构的最低成本的破产清算需求，并具有自动“快速修正行动”干预机制。

但如果灵活的银行破产清算程序难以实现，创建适用于大型复杂金融集团的新的破产清算机制则是最终挑战。这里，如其他领域一样，随着FSAP评估进展的推进，美国改革立法正在形成。IMF小组支持将美国银行破产清算扩大到非银行金融企业，使其成为一个整体，以保持持续的关键金融服务，维护金融稳定性利益。事实上，系统性重要集团的“特别破产清算”的整个程序，将会通过模仿系统性风险免除的合法程序启动。

IMF工作组警告，有效应用新的授权需要详细的规划和准备。需要对相关金融集团进行持续评估，其目标

当金融稳定性面临危机时，需要权衡纳税人所付出成本与系统崩溃可能造成的损失。

是了解集团间和集团内的相关性并确认哪些活动和分公司是系统性的，哪些不是。这将需要得到果断的监管行动支持，以有针对性地扩展集团的机构。通过一种特别的清算方案，系统性活动将转移到临时的、政府支持的“桥梁结构”，被认为不太重要的合法团体置于“桥梁”之外的自身意愿之外，类似于控股公司放弃了子公司。

许多IMF关于危机管理的建议——在以上其他领域确实未涉及的——都包括在2010年7月21日签署的对美国金融监管进行彻底改革的法案之中。多德—弗兰克法案包括关于特别清算的开创性部分，要求制定规章制度指导未来美联储向非银行机构贷款。虽然这一法案是朝建立一个更强大的工具所迈出的重要的第一步，但在还未写入法律的大量新规章的细节中仍存在困扰。■

Ashok Vir Bhatia是IMF战略、政策和评估部高级经济学家，曾为美国FSAP小组成员。



审判日

S. Raihan Zamil

仅仅改变规则
无法保证金融
体系的安全。
银行业监管者
的评判至关重要

全球性金融危机爆发后，由20个发达国家和新兴经济体组成的20国集团（G20）以及国际标准制定者对全球金融体系监管改革已经提出了诸多建议。几乎所有的改革提议都集中在加强以银行为中心的监管方面，如对资本、流动性、贷款损失拨备或者补偿安排加以管理。这些强化措施，尤其是更高标准的资本和流动性缓冲措施，应能使全球金融体系更好地化解银行可能面临的过度风险，并提供更为切实的手段遏制银行采取过度的冒险行为。

然而，如果规则的实施（即监管）的质量不到位的话，仅仅改变规则并不足以促进金融体系的稳定。虽然实施了新的规则或是对现有规则进行了强化，但银行业的监管实务以及银行风险管理措施本质上仍然是主观的。因此，所提出的监管改革建议就好比“试图通过高水准的流行病学规划来防止H1N1（一种流感病毒）的再一次爆发，但却没有落实医护人员的参与问题”（Palmer，

2009）。

对微观审慎监管的加强应该走在全球改革议程的最前面，并且是构建金融体系稳定性的关键。虽然强化宏观审慎监管（这种监管主要侧重于对影响整个宏观金融体系的常见冲击进行评估）是必要的，但它并不在本文的讨论之列。

硬币的两面

当描述官方在监管银行体系中的作用时，法规和监管这两个词经常被交替使用。在实践中，法规和监管发挥的是两种既相区别又有联系的职能：

- 法律和法规是授予银行业监管当局向银行发放营业许可、为银行设定最低运营和风险管理标准以及在银行出现问题时采取必要纠正措施（包括取消银行营业许可）等权力的各种规则的集合。其主要目的是要求银行管理层审慎经营，因为银行是储户资金的守卫者。

- 监管当局通过监管（即对各家银

行进行持续的非现场监督和定期现场检查)来施行这些规则。监管者通过评估银行的公司治理、内部控制和风险管理实践、财务能力以及对各种法律法规的遵守情况来执行这些任务。基于其风险评估,监管者还负责对问题银行和银行内出现的问题采取及时的行动。

监管在国际改革议程中历来落后于法规,原因有二:首先,监管具有区域性,因当地的具体情况而异;其次,监管的“落实”比规则的强化要复杂得多。但不管怎样,国际社会对监管实务缺乏重视已经产生了一些意想不到的后果。

以新巴塞尔资本协议(Basel II)的制订与实施为例。该协议公开声明的目标是通过提高资本金要求、加强监管以及强化市场纪律约束来增进金融稳定。但在实践中,新巴塞尔协议过于注重通过技术手段达到对监管资本的要求,对监管的强化则关注有限,这一点直到协议实施后期才有所改观。

由于新巴塞尔资本协议的制订者(巴塞尔银行监管委员会)也是银行法规和监管领域的国际标准制定者,其对监管相对较低的重视程度常常会影响(在很多情况下会加深)一些国家的监管机构本已存在的偏见,即完善法规比一线的监管活动更为重要。如果这种观点被广泛接受的话,将对所有监管当局进行内部改革时所做的资源配置和优先级处理带来显著影响。因此,执行改革议程需要解决的首要问题是,改变我们普遍存在的观念,对有力的监管措施在促进金融体系稳定性方面的重要作用给予足够重视。

评判至关重要

根据IMF工作人员的观点,采取强有力监管措施的前提是监管者具有及时采取行动的能力和意愿(Vinals和Fiechter, 2010)。要具备行动能力,监管者必须具备足够的法定权力和资源、清晰的战略以及与其他监管机构紧密的工作联系。要具备行动意愿,监管者必须有明确的授权、运作的独立性、责任、技能娴熟的员工以及与银行业之间健康的关系,但这一关系必须有一定的限度,以防止“管制俘获”(即监管者与被监管者的关系比与公共利益的关系更密切)现象的发生。

除了这些关键因素之外,良好监管之所以未能实现可能还存在一个更为根本的原因,即监管的成功与否在很大程度上取决于监管者是否具有对那些并非泾渭分明的复杂问题做出正确判断的能力。鉴于主要的金融中心都采取了放松管制的政策,监管的这种固有的特性就显得更为突出。在这些金融中心,只要监管者判定银行及其管理层拥有健全的风险管理体系以及足以承担潜在风

险的资本,银行业的法律法规就不再禁止银行从事承担风险的活动,或者不再对这些活动的范围或规模做出明确的约束。

这就为现行的银行体系监管架构埋下了风险的隐患:因为对于健全的风险管理和充足资本这两个或许是约束银行过度冒险行为的最关键的因素并无可以遵循的基准。而这反过来又突出了建立在充分了解情况基础之上的监管判断对于构建安全、稳健的银行体系的关键作用。只要某一行业的有效性取决于其做出正确判断的能力和意愿,那么既得利益群体——产业界、政界以及监管当局本身(来自上层的干涉)——能够影响决策过程的可能性就会增加。

并非机械的做法

在神秘的银行业监管世界之外,很少有人知道几乎所有银行业规则——无论它们是关于风险管理、资本充足率或银行整改行动计划的制定——都受制并严重依赖于监管人员的良好判断。从这一点来看,银行监管面临两大严峻挑战:

- 监管法规的要求几乎总是最低限度的要求,同时几乎没有给出具体针对每家银行的适合标准。因此,正确施行这些法规的基本前提是,监管者将银行业法规看作底线标准,而非最高标准。如果监管者抱着“监管要求是最高标准”这样一种观念,那么其在检查和监督过程中就不会寻求在现有规定基础上提出更高要求。

- 监管者必须有能力和有意愿基于“相称性”的监管概念来实施监管规则。这种概念要求监管者根据每家银行的规模、复杂度、风险特征等具体情形采用“量体裁衣”而不是“一刀切”的方式来应用规则。

基于上述原因,监管者如何实施规则非常关键,因为这为发现过程定下了基调——监管者通过这一过程发掘了特定事实,这些事实可用以得出关于某个机构整体风险概况的结论,后者决定了后续监管行动的性质和严格程度。因此,整个监管审查过程的有效性取决于监管者将规则视为“底线标准”并将这些规则具体、恰当地应用于每家银行的能力和意愿,而这与关注银行的安全和稳健的监管理念是一致的。

为了说明规则的主观性质,还应考虑到风险管理、资本充足率和监管行动。

风险管理:防御单个银行或银行体系整体的金融不稳定性的第一道防线取决于每家银行风险管理实践的质量和有效性。由于这个原因,许多关键的监管标准或监管预期侧重于银行董事会和高管层正确地识别、监测、度量和控制银行重大风险敞口的能力。监管人员有责任

对已发现存在显著风险管理缺陷的银行采取措施，即使其对外报告的资本充足率很高。

良好的风险管理具体是由哪些要素构成并没有得到明确界定，并且还受到许多因素的影响，包括银行规模和复杂度；银行重大风险敞口的性质；已被认识到的银行风险模型的复杂性，尤其是在大型的、业务复杂的银行；监管者在其他银行风险管理体系方面的能力和个人经验；以及当时该国流行的银行风险管理标准。如果整个行业风险管理实践的力度都不强（例如，降低了发放贷款的标准），那么遵照流行的标准会使监管者产生错误的安全感或使其推迟采取行动。

资本充足率：监管判断也涉及对资本充足率的评估，虽然这看起来是定量问题，但实际很大程度上是定性评估。虽然大多数监管当局采用全球资本规则，即资本与风险加权资产的比率最低为8%，但该比率做到精确的前提之一是对银行资产负债表的资产评估需具有可靠性。进行这些评估比较困难，尤其是涉及问题贷款和其他难以评估价值的资产，包括没有可观察的市场价格的资产，以及其设定的价值依赖许多假设的资产。由于银行是高度杠杆化的，资产评估中微小的计算错误都可能导致对报告的资本充足率产生重大影响。例如，如果使用简单的资本除以资产这种方法，资产价值降低4%相当于8%的最低资本充足率下降50%。

更复杂的挑战是确定多少资本才足够确保资本水平与银行机构总体风险概况相匹配——这里不考虑监管要求的最低资本充足率。这一评估在经济扩张周期尤为关键；此时贷款发放标准宽松，且人们易于获取信用贷款，这就使得边际借款人可以为其债务进行再融资而并非清偿债务，这造成了违约风险低的印象。因为资本计量技术的这种顺周期偏差，“观察到的”低违约风险水平被输入银行风险模型，从而造成对监管要求的资本以及银行自身内部基准要求的资本的低估。

在这种时候，对资本充足率（在这一点上我们应当对目前流行的共识发起挑战）进行有力的监管性评估成为约束过度冒险行为的关键。重要的决策输入变量（这些变量都是经判断得出的）包括：机构重大风险敞口的性质、大小、方向和压力结果；银行风险源头和管理实践的质量；经济预测；资产增长预测；以及来自留存收益的资本的内部的来源的可靠性和规模。

监管行动：在大多数国家，监管行动的内容是由监管当局自行决定的，这使监管当局可以实施与罪行相对应的惩罚措施。因此，监管行动的设计和效果首先取决于监管者确定关键问题的能力，其次取决于监管者采取适当行动的意愿。能力和意愿又取决于许多前提条件，包括法律

对监管者足够的保护以及监管当局的机构意志。

为最大程度地降低监管者延迟采取及时行动的倾向，一些国家采用了即时矫正行动（PCA）条款。美国于20世纪90年代早期开始实施PCA，包括强制性与相机抉择性的措施，一旦银行的资本充足率降低到最低8%的临界值以下，就需要马上采取这些措施，资本充足率低于基准的程度越大，强制措施越严厉。

但是，PCA并非约束监管判断的万灵药。首先，“即时矫正行动”这个术语本身就具有误导性。它是仅仅在资本低于监管标准后才被触发的滞后指标。换句话说，如果银行资本高于监管要求的最低值，PCA条款就不要求采取任何行动，即使可能存在与资本无关的其他重大问题。在银行报告的资本高于监管最低要求，但其在风险管理或其他安全和稳健方面存在问题的情形下，对此类银行决定是否应该采取行动，应该何时采取行动和应该采取何种行动，则是一个更加基本也更具前瞻性的挑战。这必然还是一个相机抉择的过程，因为所发现问题的类型和严重程度以及监管者对银行管理层是否同时具备自行解决问题的能力 and 意愿的看法可能是不同的。

其次，即使可以对银行采取PCA，但强制执行PCA的时间安排取决于银行报告的资本充足率的准确度，而这又建立在银行资产和贷款估值可靠性的基础之上。正如前面提到的，银行资产和贷款估值本身就是依赖假设的过程。此外，当银行的资本充足率快要低于最低资本要求时，它们就倾向于对其问题贷款和其他难以估值的资产赋以过于乐观的价值，以使其报告的资本充足率不低于最低标准。因此，为确认银行报告的资本充足率是否准确，通过针对性分析得出的监管判断至关重要，这样就能及时激活现有的PCA“触发器”。

监管改革议程

鉴于建立在充分了解情况基础之上的判断对实施所有银行业规则的重要性，决策者必须在注重改变规则的同时，还注重加强监管。加强监管可能是更加重要并且难度更大的任务。虽然有人呼吁减少监管中的相机抉择，但这不是一个具有可行性的方案，除非决策者愿意将最低资本要求和流动性要求提高到可能对信用中介和就业增长产生可怕后果的程度。因此，决策者必须从现在起集中力量通过加强监管措施来实现监管的反周期保证作用。难处在于如何提高监管质量。以下是一些可能的做法：

在每个监管当局内部建立强有力的监管文化。虽然监管文化的概念比较抽象，但它实际上只不过是每个监管实体内部赋予的一套价值观、信念和行为。监管文化

始于监管当局领导设定的适当的基调以及领导自身的行动，这些确定了日常监管运作的大背景。强大的监管文化要求运行独立（独立于政府和行业）并提倡监管者个人的独立性。它尤其关注安全和稳健，并在需要实施其观点时推动对介入式的监管的运用。由独立性、安全性和稳健性组成的三驾马车，再加上监管机构和监管者个人这两个层面上的介入式监管，构成了强有力的微观审慎监管体系的基石。

此外，由于银行体系位于所有国家的权力运作的核心，所以不能忽略银行业监管的政治影响。因此，强大的监管文化需要一个有效的政治体系，这个体系承认（通过立法）并尊重（通过最少的政治干预）独立的审慎监管者的不可侵犯性；这些监管者只要发现有需要监管的情形就能够自行开展监管，而无需考虑被监管对象的情况或政治因素。

加强监管者做出正确判断的能力和意愿。我们对监管者的要求很多。其需要扮演多种角色，包括风险管理人、金融分析师、会计师、律师、调查员、预测员以及金融经济学家。此外，其需要依据常常涉及微观层面的技术细节得出结论，而这个结论构成早期监管行为的基础。总之，其必须有能力和愿意对流行的看法发表不同观点，并在社会说“是”的时候说“不”。其还必须意识到不景气的时期也会有个尽头。这就要求其具备超越现在看到未来的能力，以及一整套强大的理论、分析、决策和沟通方面的技能，更不用说可能需要多年培养的“第六感”和坚忍不拔的意志。这些要求相当高，尤其是对那些历来鼓励服从和遵守现状的社团和组织（像一些中央银行和监管机构）而言。

作为起点，每个监管当局必须确保其文化、薪酬和晋升制度对招聘和留住具备胜任监管所需技能的高层次人才具有足够的吸引力。此外，与市场发展保持同步的、强有力的、持续的并且经费充足的内部培训计划对构建和保持监管能力是绝对必需的。

开展一种受约束的、相机抉择的监管方法。应考虑研究这样一种报警系统，该系统将要求对报告了良好的财务指标但在风险管理中存在弱点的银行采取一定措施，以促进早期监管干预。在这一点上，日常监管使用的工具、方法和手册必须在鼓励做出正确判断与保证结构和风险评估过程的一致性之间保持适当的平衡。这种双重方法将形成一个受约束的相机抉择体系。

如果相对于被监管实体的规模和复杂程度，相关的监管资源不足，则要求具有系统重要性的银行缩减规模。银行规模和监管当局能力之间的关系不可忽视。如果银行太大而难以监管，这就表明监管者没有足够的方法对银行风险管理体系进行独立测试并恰当地证明其完

整性，且表明监管者在对银行的政策、流程和局限性进行高层次的“过程”审查方面受到制约。在此情形下，监管者必须依靠银行自身的风险评估，而目前的观点认为，这正是引发2007年开始的金融危机的关键缺陷所在。除非监管当局愿意相信银行的管理层将在下一次扩张周期进行更好的自律，否则在对规模太大而难以监管的银行进行监管时，其必须确保有一种能够减少银行冒险行为的强有力的方法。

设计一套提升金融监管专业人员数量和质量的可持续发展的长期计划。监管对社会而言极为重要，因此不能将培训包干至各个监管当局。有人呼吁将金融监管纳入正式大学学科。就这一点而言，国际标准的制定者和领先的监管机构可以与学术机构合作设立金融监管方面的研究生学位计划。此外，还应该建立国际上认可的金融监管者认证计划。该认证过程将以实践经验和对技术能力和判断思维技能的多层次严格测试（这种测试模拟了监管者在日常工作中遇到的挑战）两方面的结合为基础。随着时间推移，这种认证可以成为“黄金标准”，并有利于不同监管当局之间的职业流动。

体系重塑的机会

金融危机为决策者重塑全球银行体系法规和监管架构提供了一个百年不遇的机会。到目前为止，改革仍大多侧重于法规方面，对监管艺术以及监管在促进金融稳定的关键作用方面则关注不多。现在是将监管从“黑箱”中取出并将其置于全球改革议程中心的时候了。也许从本次金融危机中可以汲取的最重要的教训之一就是，没有什么能够替代强有力的监管。支持监管者为保证金融稳定所作的努力符合决策者、政治家以及广大公众的整体利益，尤其是当监管者在与传统观念和强大的既得利益集团（包括政府政策本身）作斗争的时候。■

S. Raihan Zamil是IMF驻印度尼西亚银行的银行政策和监管顾问，曾任美国联邦存款保险公司的官员。

参考文献：

- Palmer, John, 2009, "Can We Enhance Financial Stability on a Foundation of Weak Financial Supervision?" *Estabilidad Financiera, Banco de España*, No. 17, pp. 47-54.
- Viñals, Jose, and Jonathan Fiechter, with Aditya Narain, Jennifer Elliot, Ian Tower, Pierluigi Bologna, and Michael Hsu, 2010, "The Making of Good Supervision: Learning to Say 'No,'" *IMF Staff Position Note 10/08* (Washington: International Monetary Fund).



什么导致了失业?

Ceyda Oner

今年早些时候，联合国国际劳工局宣称，去年的全球失业率达到创纪录的新高。2009年，超过2亿人，即全球劳动力的7%，在寻找新的工作岗位。

在面临大萧条以来最严重的经济危机的同时，全球经济也经历着最为严重的失业，这并非巧合。失业率与经济活动的表现息息相关；事实上，经济增长与失业被认为是一枚货币的两面：当经济活动高涨的时候，总体上产量增加，需要有更多的劳动力来生产更多的产品和服务。当经济活动处于低潮的时候，公司裁员、失业率上升。从某种意义上来说，失业率是一个反周期的指标，这意味着经济增长处于低潮时失业率会上升，反之亦然。

但是失业率并非在经济增长高企后马上就会降低，即两者之间存在一定时滞。更为普遍的是，公司等商业组织会首先通过让同样数量的雇员做更多工作或生产更多产出（即提高生产率）的方式从经济衰退走向经济复苏。只有复苏很扎实的时候，这些公司才会增加雇员数量。因此，只有经济复苏开始之后，失业率才可能开始下降。在经济下行的初期，这种现象会反向作用。在解雇员工之前，公司会优先考虑缩减工作时间或减薪的办法。只有经济下行周期延长之后，失业率才会开始增加。这是因为失业率与经济增长之间存在时滞，因此被称为经济活动的滞后指标。

失业率与经济增长的具体关系是怎样的？这取决于几个制约因素，而最突出的是劳动力市场状况和法律体制。对于美国经济而言两者之间的具体关系有一种估算方法：奥肯定律（以已故经济学家阿瑟·奥肯命名）。奥肯定律假定失业率降低1%，产出会增长3%。最近的估算发现，相应的产出增长可能会低一些，大概介于2%—3%之间。

经济增长和失业率之间的反向关系在多大程度上相互作用？如果经济保持持续增长，我们可否预测失业会消失？事实上，这是不可能发生的（见图1）；即便在21世纪的头10年全球经济繁荣时期（至少在2008—2009年

经济危机之前是如此），全球失业率下降了，但从未降至零。这一观察提出了一个基础问题：失业率能否减少为零？

市场出清

根据古典经济学理论，每个市场（包括劳动力市场在内）都存在一个供给和需求相等的出清点（“返归基础：供给与需求”，《金融与发展》2010年6月号）。然而失业的存在似乎表明，全球范围的劳动力市场不能使劳动力的供给和需求达到市场出清的均衡。市场出清在劳动力市场会持续失灵吗？

有些时候是因为工资（或者劳动力的单位价格）没有调整以使得市场能够出清。部分工人，尤其是熟练工人，可能有一个保留工资。如果收入低于这个水平，他们不愿意工作，但是这个水平又比雇主们愿意支付的标准要高。讨价还价的结果是雇主愿意支付比政府设定的最低工资稍低些的工资，以确保该工资水平能够使雇员维持生活。劳动力市场的工资粘性导致了工作短缺，这被称为结构性失业。总体来说，结构性失业人员在找工作

图1

就业与经济增长

一般地，当全球实际GDP增长时，失业率下降；当世界经济衰退时，失业率上升。



资料来源：国际劳工组织，IMF工作人员的估计。

作上的搜寻时间会更长。

但是工资粘性不能充分解释反复出现的失业。失业总是存在的，因为总有一些人处于换工作的间隙，或者刚刚开始他们的职业生涯。这些人不是因为市场上缺乏工作机会而失业，而是因为找工作需要花时间。这种暂时的失业被称为摩擦性失业。

这些因素的叠加形成了失业的长期平均水平，即所谓的自然失业率（NRU）。失业率围绕这一水平上下波动。“自然”在此并不意味着它是一个不能改变的常数；恰恰相反，它意味着劳动力市场的本质特征，即自然失业率是各种政策综合作用的结果。例如，欧洲的失业率比美国的失业率高得多，这部分是由于欧洲更强大的工会组织和更严格的劳动者保护的法律法规（见图2）。这些劳动力市场的机制使欧洲的工作者在谈判中处于更有利的地位，同时这也增加了雇主的用工成本。在美国，工会组织比欧洲的相对弱一些，同时劳动力市场也更灵活，而传统上美国工作者也比他们的欧洲同行享受着较高的就业率所带来的满足感。

自然失业率有时也被称为非加速通货膨胀失业率（NAIRU），因为它与经济增长的表现相一致，当经济在长期潜在水平上增长时没有向上或向下的通胀压力。这一论点的另一层含义是，一旦失业率短暂偏离非加速通货膨胀失业率，通货膨胀就会加速。以经济衰退时期为例，这时人们对商品和服务的需求较低，公司在开始解雇员工的同时尽可能不给留任员工加工资。于是，在经济衰退时，失业率上升且通胀率下降（见“返归基础：什么是衰退？”，《金融与发展》2009年3月号）。由菲利普斯曲线（以已故经济学家威廉·菲利普斯的名字命名）描述的这种失业与通胀之间的替代效应尽管只是暂时的；一旦价格调整达到新的均衡，出清市场的商

品和服务，公司就会马不停蹄地开动马力，失业率将又一次下降到非加速通货膨胀失业率的水平。

理解长期均衡失业率的含义有助于政策制定者们明白他们如何能够或者不能改变它。例如，通过增加消费需求（相应地增加生产）以降低失业率的政策只在短期内有效，却以接踵而来的高通胀为代价。但是，致力于降低摩擦性失业和结构性失业的政策能够提高就业率而无需付出通胀的代价。

但是，即便不采取任何明确的政策，非加速通货膨胀失业率也会随时间有所变化：结构调整，如技术进步或人口变迁，对失业率趋势有持久的影响。例如，许多经济学家承认，尽管初期由于有些工人没有接受新技术培训而被解雇，导致了失业率短期有所上升，但总体而言由于20世纪90年代的技术繁荣提高了劳动生产率，使得每个劳动者对雇主来说是“合意的”，因此非加速通货膨胀失业率有所下降。正如今日许多发达国家正在发生的那样，人口老龄化的迅速加剧也是减少劳动力市场待就业人口数量、降低失业率的另一个重要因素。

衡量失业率

并非所有不工作的人都是失业者。被纳入政府失业人口统计的失业者必须满足以下条件：不仅仅是没有工作，而且必须在积极寻找工作，比如投简历。在美国，失业率由劳工统计局组织的月度家庭调查统计，其代表性样本覆盖10万以上的人口。劳动力人口包括有工作的和正在找工作的人。失业率是指劳动力人口中在找工作的人的比例。劳动力人口只是总人口的一部分。劳动力人口与处于工作年龄人口的比率被称为劳动力参与率。

劳动力人口不包括处于工作年范围内那些既没工作也没找工作的人（如学生和家庭主妇）。劳动力人口也不包括那些在劳动力市场找了很久，但是由于一直没找到工作而已经放弃的失业者。这些丧志工作者是失业率统计数据低估了对工作的真实需求的一个原因。统计数据中的隐性失业的另一种形式来自那些政府调查前一周内能够获得薪水（或利润，如果是自主创业的话）的就业者。这可能隐藏了真实的工作需求，因为这些人可能更倾向于全职工作，但是因为他们找不到全职工作而不得不打零工。■

Ceyda Oner是IMF亚洲及太平洋部的经济学家。

图2

欧洲更高的失业率

欧洲劳动力市场更强的劳动者保护导致其失业率总体高于美国。

（失业率，百分比）



资料来源：环亚经济数据有限公司。

注：欧盟15国包括奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典和英国。

参考文献：

International Labour Office, Global Employment Trends, January 2010.

回归 制造业

德国经济再一次成为欧洲经济的火车头，但是其对出口的依赖是祸福相倚。

Helge Berger和Martin Schindler

德国生产世界其他国家所需商品的能力一直是二战后欧洲经济发展历史的主题。德国强劲的出口表现是其经济影响力和持久竞争力的重要标志。尽管德国的出口商在许多高附加值市场历史性地保持了竞争优势，但是，德国危机前的出口井喷以及相应的巨额经常账户盈余更像一种暂时现象。

全球经济危机以后，正是德国的出口表现使其快速地走向以工业为导向的复苏。但是德国对其出口的高度依赖也使其付出了惨痛的代价。危机前出口强劲扩张；紧接着在2009年产出前所未有地下滑超过4.5%；随着世界贸易的复苏，其出口增长率又恢复正值。世界范围内对德国商品的需求起伏不定，使德国经济在金融危机期间像是坐上了过山车。由于经常账户的盈余，德国的事例在关于盈余在平衡性世界增长中的作用的讨论中占据了显著位置。欧洲及美国的观察家都敦促德国政府增加国内需求，以此刺激全球范围内的经济复苏。

近距离观察德国净出口的表现能够帮助我们更好地了解这一日渐升温的争论。暂时的周期因素影响了国际和国内需求，但其本身并不值得关注。同样地，结构化发展（例如人口老龄化）所产生的盈余不仅是水到渠成的，而且是有助于经济体达到新的人口均衡的变化趋势。但其他结构化因素就不那么积极了。例如，服务业和劳动力市场的持久粘性可能限制了国内需求的增长，而且日益加深的贸易依赖度导致了经济的波动性。在调整德国经常项目动态平衡方面，经济政策将扮演一个重要的角色。

过山车

20世纪70年代以来德国贸易和经常项目账户最显著的特征不是它的规模，而是它的上下起伏（见表）。受敏感性因素和结构化冲击的影响，过去四十年来经常项目账户一直剧烈波动。分析经常账户的历史不难发现，

较小（甚至为负）的差额比近来创纪录的经常项目余额新高更为典型。

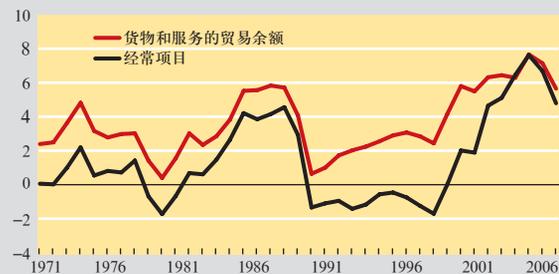
过去的几十年出现了两个经常项目余额的峰值：一次出现在1990年两德统一之前，另一次出现在21世纪头10年的后期。在20世纪70年代和80年代，经常项目余额仅占GDP的0.6%；东德和西德统一之前那几年，由于受世界经济周期性上行的驱动，同时在劳动生产率强劲增长的前提下单位人工成本仅温和增长，德国经常项目余额快速增长到超过全国GDP的4%。

两德统一之后的整个20世纪90年代，德国经常项目余额持续恶化。德国统一导致了巨额财政赤字，国内快速增长的消费减少了总储蓄。同时，前东德的劳动生产率较低，体制转换不畅导致人工成本上升，这些都削减了其出口竞争力。在进口保持稳定的同时，世界经济增长减缓减少了对德国商品的外部需求，结果就表现为德国净出口的快速下滑。

直到2000年后，经常项目余额才又一次由负转正，而且开始了较长时期的持续增长，直到今天观察到的最高点。这段增长是非常特别的，这是因为经常项目余额

起伏不定

近来德国经常项目盈余的井喷是不寻常的，不可能持续下去。（占GDP的比例）



资料来源：IMF《世界经济展望》。

的增速和规模都很高，其峰值在2007年达到了德国全国GDP的接近8%。在经常项目余额的变化趋势方面，德国的外部和内部因素都扮演了重要的角色：随着德国出口与世界贸易增长保持同步，其经常项目余额上升，出口在GDP中的比重也不断增加。相反，其进口却增长甚微，这表明德国的内部因素也为经常项目盈余作出了贡献。

货币因素

2000年后德国经常项目增长趋势的逆转表明了其产品竞争力的改善，其产品竞争力一度在20世纪90年代有所下降，并导致了其出口在国际贸易中的份额有所减少。德国的企业和工会对竞争力下降的挑战做出了回应，出台了一系列限制工资增长的协议。这些协议，以及劳动生产率的提升，共同限制了单位人工成本的增长，抵消了1999年欧元问世以后实际汇率升值的不利影响。

德国传统的非价格竞争优势和其出口构成也扮演了重要的角色，使得德国公司在全球贸易增长中占据有利地位。尤其是，德国在资本密集型制造业领域的竞争力帮助其在快速增长的新兴市场国家受益良多，这些国家对德国制造有旺盛的需求。美国的需求也扮演了重要的角色，这当中有直接影响也有间接影响，例如，美国对中国消费品的需求带动了中国对投资品的需求。

最后，德国的出口商还从机器设备和制造业的专业化中受益。传统上德国企业重视创新和灵活性，以及良好的售后保障服务。这些都意味着，与其他国家相比，德国的出口对汇率变化反应并不敏感，因此德国即使在欧元高估的时候仍能岿然不动。

未雨绸缪

不断增长的经常项目盈余也反映了德国储蓄的增长和较低的国内投资，这些都是德国内部和外部环境结构性变化的结果。德国统一后，欧元的强势和欧盟的东扩都导致了德国供应链的国际化：为了对冲汇率变动风险，德国的公司将其制造基地转移到生产成本更低的国家。这意味着，外国直接投资部分地转移了国内投资，这带来了德国经常项目余额的飞速增长，尤其是21世纪的前几年。

因此，德国的高储蓄受到结构化因素的影响。国际资本流动的波动性使德国面临着工资、利润和就业的日益上升的经济不确定性，督促很多企业和居民通过增加

储蓄以备不时之需。事实上，居民已经开始降低在私人消费上的支出，尤其是21世纪头10年净出口快速增长的时期。

某种程度上，高储蓄率也是结构化因素缓慢变迁（具体来说是德国的迅速老龄化）的自然结果。当更少的年轻人承担为养老金融资的负担时，高储蓄率就是一个自然的回应。这样一来，经常项目盈余也就不足为奇了，事实上，经常项目盈余在新的人口均衡形成之前也是必要的。

面对结构化因素的挑战

很多因素可以解释德国的经常项目盈余。一些因素完全是暂时的，比如德国贸易伙伴周期性增长的冲击。另一些因素从本质上来说是结构化的。德国高储蓄率大部分是对人口老龄化的合理的、受欢迎的回应。类似地，德国强劲的出口表现正是其公司具备全球竞争力的自然反映。

这些因素都表明合理的市场选择使德国和其出口伙伴们相得益彰。更一般地，某种程度上高额经常项目盈余只有在扭曲了市场价格的时候才是不受欢迎的。因此，如果按某些建议那样通过降低德国出口竞争力的手段减少其经常项目盈余，则可能伤害德国和其贸易伙伴的利益。

但是，形成高额经常项目盈余的其他结构化因素可能不那么受欢迎。特别是德国服务业和劳动力市场的工资粘性持续限制了国内增长。工资粘性也导致了结构化失业，其水平一直很高，使德国严重依赖出口的情况更加恶化。例如，现有法规使得在德国的服务业中创办一个新公司非常困难，这限制了其经济增长和就业创造。此外，慷慨的社会福利体系对劳动力市场产生了预期之外的影响。高福利制度降低了工人接受低工资的动力，这对服务业的影响最为严重。

改革方案围绕服务业和劳动力市场制定，这能够解放德国国内增长潜力的束缚。一个更大、更有效率的服务业部门能够提升其在国内经济中的相对地位。这能够帮助其减少收入波动和预防性储蓄的影响。服务业部门新企业的增加更有可能刺激高投资，至少在初始阶段是如此。新的工作也可以增加消费。更高的消费和投资都能够增加进口，从而在保持经济强劲增长的同时减少经常项目盈余。■

Helge Berger 和 Martin Schindler 分别是IMF欧洲事务部的副处长和高级经济学家。

查找新数据

全球金融危机揭示了官方统计的全球各国的金融统计数据存在巨大偏差

Adelheid Burgi-Schmelz

最近的全球金融危机表明关键领域的数据缺失可能可以帮助官方衡量和理解迅速发展的经济一体化和金融市场给全球经济所带来的风险。统计数据是实时的、内在一致的，且国家间的数据是可比的，这对于监控金融稳定具有关键作用。金融机构间在同业拆借、证券借贷、回购协议和衍生工具合约等金融工具方面的真实信息与有效沟通，对帮助官方确保金融稳定具有关键作用。

但是在这次金融危机的起步阶段，统计系统在获取日益加深的经济市场一体化和日益加强的金融机构之间关联的数据方面表现不佳。一个有说服力的佐证是，由于过度借贷（杠杆率），信贷风险急剧恶化。而这些借贷中相当一部分通过商业票据、回购协议和其他类似的市场工具的方式发生在传统的存款机构（如银行）之外。用短期融资工具购买长期资产（即到期日转换）的过度使用导致了公司资产和负债的到期日结构的错配，这是危机爆发的关键问题。但是由于缺乏数据，监管当局和市场参与方不能充分衡量到期日错配的程度和金融机构间缺乏有效沟通的范围。

金融稳定的关键

美联储理事丹尼尔·塔鲁洛最近注意到一个重要的经验（见塔鲁洛，2010）是：监管当局、政策制定者和投资者应掌握充分的数据和信息来更迅速地评估潜在的影响，例如，一个特定机构可能的失败对金融市场、已付款项、票据交换、清偿协议，以及通过合约方信贷渠道对其他大型机构的影响。IMF总裁多米尼克·斯特劳斯·卡恩在最近的一次访谈（Schneider, 2010）时强调，我们特别需要全面、高频和实时的数据，以监管对金融系统性风险有重要影响的金融机构的日常运营相关的系统性风险，“我们需要更多的数据，包括相当少数量的大

型金融机构……IMF被授权监督各国政府，但时至今日金融机构是如此巨大，甚至可能大于很多国家的规模。你如何在缺乏数据的时候对这些大型金融机构的突发事件进行全球监管？”

20国集团（G20）提出，请IMF和金融稳定委员会（FSB）研究数据缺口的原因并提出加强数据统计工作的可能办法（见Burgi-Schmelz, 2009），新兴经济体附议了该议案。国际货币和金融委员会与决定IMF政策的跨国集团先后在2009年4月和2010年签发了这一决议。

我们忽略了什么？

作为回应，IMF和FSB（由G20在去年设立，以发现金融系统的问题并监管各成员国，提出相应的补救办法）提出了20项建议（见IMF和FSB, 2010, 第12页），包括：

- 对能够有效捕捉和监控金融部门风险形成过程有实质意义的数据，要加强其统计监测工作。这就要求提高数据的可用性，用以识别银行部门风险的累积程度，改善公开数据尚未有效建立的金融机构（比如非银行金融公司）的覆盖率。

- 改善国际金融网络的数据系统。这就要求改善系统性金融机构的金融信息管理工作，加强对于跨国银行资金流动、投资立场、风险暴露，尤其是对非银行金融机构活动的识别等方面的数据收集工作。

- 加强重要数据的统计分析工作，以监控易受外部冲击的经济部门的脆弱表现。这就要求扩展国家资产负债表的部门范围，加强对资金流量表数据的监管，包括实时的、标准化的、可比较的政府金融统计数据。房地产问题尤其棘手，这是因为房地产部门数据资料的可比性较差，而房地产净值的

价格与这次危机高度相关。

- 促进官方统计数据的有效沟通，增强对与政策目标相关的可获得数据的关注。

实施这些举措的努力已经开始。在某些情况下，缩小数据偏差给我们提出了严峻的挑战，比如为统计局寻找其需要的数据资源或改变法律。在其他情况下，在被认为是与现有的、用于寻找数据的基本框架倡议相关的数据偏差方面得到了很好地发展，比如IMF的投资组合同步监测。

有效地收集数据

从识别数据偏差到有效的数据收集、管理和报告系统还有很长的路要走。这就要求区分好行动的先后次序、有效协作、与国际组织和官方机构配合、充分的资源以及在许多国家拥有适当的法律体系以改善监管水平和统计局收集必要的信息。四月份，在巴塞尔召开的一次会议上，高级政府高官们承认这些困难的确存在（见IMF，2010）。他们也承认，这些建议里最有挑战（比如要求对全球金融网络有更好的理解）也最为重要的部分是提升金融稳定性分析的重要内容。

因此，必须认识到数据收集工作的国际规模，从全球范围尤其是各大金融中心的监管者中找到合适的参与者。比如，金融市场的国际本质使得单一的经济体很难成功组织全球金融市场的数据统计工作。

IMF和FSB采纳了国际咨询方法，以制作通用的报告模板，为重要的金融机构、金融稳定专家、监管者以及来自FSB成员国（包括所有的G20成员国、香港特别行政区、荷兰、新加坡、西班牙和瑞士）的统计学家所用。该报告模板在信息标准化、促进重要机构共同的风险敞口数据处理和沟通机制方面扮演了重要的角色。但是协调沟通机制不是包治百病的良药，一些重要的障碍仍然存在，例如针对数据分享的适当的立法框架仍然缺乏。数据公开涉及的保密问题和私人部门专利权保护问题也必须妥善处理。

取得进展

我们已经取得了很大的进展（见IMF和FSB，2009和2010）。例如，主要全球指标（PGI）网站于2009年4月上线，实时提供来自参与的国际机构的数据信息，涵盖金融、政府、出口和实体经济等部类，同时网站还提供国际机构和国家机构的网址链接，以便查找数据资料。

在开发PGI网站的过程中，由经济和金融统计数据方面的机构间组织所组成的七个国际组织认识到，必须

改进传统的数据统计流程以获取一系列实时、高频的经济和金融统计指标（至少应获得具有系统重要性国家的相关指标），这是非常重要的。由于这次危机的全球化特征，数据使用者们要求在国际范围内更具可比性的、实时的、频繁使用的数据。这一跨机构的方法激活了现有资源，建立在每个机构的比较优势基础之上，而且支持数据的协调分享。国际机构可以方便地选择具有跨国比较性的国家数据资源。

这个网站已经升级了几次。在G20与IMF合作的基础上，还必须努力提高网站所覆盖的国家。G20与IMF需要在数据统计创新方面加强合作，这些方面包括但不限于：国际统计方法论的颁布、政府金融统计数据的提交、财务稳健性指标的定期报告，以及通过IMF的数据公布通用系统和数据公布特殊系统促进数据的传播和透明度。

路在何方

近年来，在经济和金融数据的可获得性和可比较性方面，我们已经取得了长足进步。但是，这场发源于2007年的经济危机仍然给我们留下了几个统计方面的问题，比如在获得实时、常用的经济和金融指标以及处理数据需求时加强各国际机构之间的合作方面，有待更多的创新举措予以解决。数据偏差、特别是IMF和FSB通用模板方面的工作进程，给我们提供了加深对金融稳定问题，尤其是对那些重要的全球金融机构间相互联系理解程度的良机。■

Adelheid Burgi-Schmelz是IMF统计部主任。该部门的Robert Heath、Andrew Kitili和Alfredo Leone对本文的撰写提供了帮助。

参考文献：

Burgi-Schmelz, Adelheid, 2009, "Data to the Rescue," Finance & Development, Vol. 46, No. 1.

Inter-Agency Group on Economic and Financial Statistics, Principal Global Indicators website.

International Monetary Fund, 2010, "High-Level Conference on Financial Crisis and Information Gaps" (Basel, April 8-9).

———, and Financial Stability Board Secretariat, 2009, "The Financial Crisis and Information Gaps: Report to the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors" (October).

———, 2010, "The Financial Crisis and Information Gaps: Progress Report, Action Plans and Timetables" (May).

Schneider, Howard, 2010, "In the Wake of Financial Crises, IMF Seeks a New Role with Broader Authority," The Washington Post, May 20.

Tarullo, Daniel K., 2010, "Equipping Financial Regulators with the Tools Necessary to Monitor Systemic Risk," Testimony before the U.S. Senate Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs, February 12.

再谈俄罗斯金融危机



马丁·吉尔曼

没有先例，没有计划

1998年俄罗斯金融危机的内幕
麻省理工学院出版社，坎布里奇，
2010年，416页，29.95美元(精装)。

全球性的金融危机再一次激起人们对研究此前危机的兴趣。马丁·吉尔曼的这本《没有先例，没有计划》可以说是迄今为止对俄罗斯1998年8月金融危机的研究贡献最大的一本书了，因此，它的问世是合乎时宜的。吉尔曼在1996年曾担任IMF常驻莫斯科的高级代表。虽然他仅仅在莫斯科生活了三年，但是他对俄罗斯的政策制定、IMF的工作流程以及金融危机的演变过程都有着非常独到的见解。他洞悉俄罗斯金融危机过程中的各种角色，包括俄罗斯政府在其中的作用，并且对相关的文献有着深刻的理解。

俄罗斯金融危机造成的影响是惊人的，它给俄罗斯的经济带来了三重打击：国内短期国债的违约，卢布的大幅度贬值和为期三个月的国外银行支付冻结。全国上下充斥着对恶性通货膨胀的恐惧和对俄罗斯市场经济实验失败的恐惧。但是从好的方面来说，这次金融危机实际上是俄罗斯经济的一个转折点。俄罗斯的GDP仅仅在1998年降低了5.3个百分点，然后就以平均7个百分点的速度高速增长了十年，大部分的国债都即将被还清。

这本书按照时间顺序对这次金融危机的形成阶段、高潮阶段和结果进行了叙述，吉尔曼把这个令人兴奋的

故事讲述得十分完美，读懂这本书不需要繁杂的专业术语和专业词汇，作者对自己的观点也是非常的坦率。他坦言自己更倾向于俄罗斯的改革运动者和在米歇尔·康德苏、斯坦利·费舍尔领导下的IMF的管理，同时他也毫无掩饰地表达了对红色政权领导人、共产主义者、民族主义者、独裁者，甚至对约瑟夫·斯蒂格利茨的不满。作者的许多言论不仅仅是讲述，而是给读者启迪。“政府方面存在的问题没有一个人能真正负起责任。”作者所要表达的关键的见解包括俄罗斯在制度方面的可悲状态、经济问题的严重性，以及苏联解体后整个国家的弱点。政治协商制度的缺失，至关重要的信息不能正常传递，吉尔曼向人们展示的很多事例都说明，政治协商的制度已经不复存在。例如，令人难以置信的是，在金融危机时期，财政部部长和中央银行行长拒绝相互对话，许多重要的决定居然是由一些没有政府职位的人做出的。

吉尔曼很好地向我们描述了IMF在这场金融危机中是如何运转的。IMF虽然在与俄罗斯决策者的接触方面有着令人称赞的表现，但是IMF的雇员却通常不知道他们到底在干什么。局外人能够极其清晰地了解到IMF在这场危机中到底能影响什么，不能影响什么。大部分人会意识到，这种权利的限制是多么的重要。作者恰当地强调了IMF最重要的任务就是促进政策的讨论。在一些具体的政策上，对于IMF所提倡的反对出口关税、统一所得税率和稳定基金，作者也表达了自己的不满。总之作者的立场很明确：IMF的行动是迅速而理智的，但是它在对政策的见解方面，只能算是比较理性、比较得体，还远远称不上是杰出的。

吉尔曼成功地对三个猜想提出了质疑。首先，与广泛传播但真伪难辨的媒体报道相反，他认为没有人窃取1998年7月的价值48亿美元的IMF

支出。其次，他还认为“没有证据表明，纽约银行为俄罗斯黑手党进行了金额数以亿计的洗钱活动”。几个月过后，《纽约时报》先是连载了一系列的封面故事，然后放弃了自己洗钱论的说法，而且极为不厚道地在自己的商业版上用很长的文章掩饰了外界对自己之前错误的谴责。第三，吉尔曼指出人们对于资本外逃的论断，尤其是经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨所提出的观点，是没有事实根据的，他认为资本外逃不是IMF所推行的资本自由化的结果。事实上，俄罗斯直到2006年发现自己不能很好地控制资本流动时，才完全放开了自己的资本项目，这距离IMF推行资本自由化已经有八年的时间。

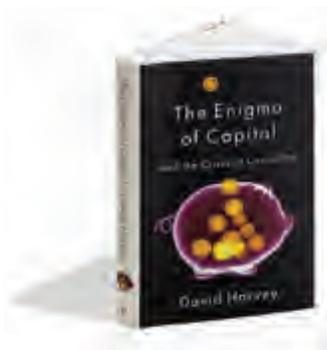
令人好奇的是，作者在给这场危机做出最终结论的时候似乎有所保留，因为事实证明这场“危机”其实对俄罗斯是一件好事。他只是强调，资金融通的缺失激励政府加强了财政自律，促进了税制的深刻改革，最终导致了社会多方面结构改革的完成。但是他没有提到，这场危机的提早到来让俄罗斯增加了100亿美元的外币储备并且勾销了价值600亿美元的短期国库券。这场危机实际上是对俄罗斯经济的一种休克疗法，事实证明它的效果十分明显，而且也让普京的独裁统治更加稳固。

吉尔曼把俄罗斯1998年的金融危机称作是“让IMF蒙受耻辱的教训”，但事实是否如此呢？IMF向俄罗斯政府提供了合理的政策建议和大量的融资以帮助俄罗斯度过1998年7月的困难时期，奈何俄罗斯议会拒绝为这些必要的措施制定相关法律，因此IMF以停止融资作为威胁，紧接着危机爆发，给俄罗斯的决策者好好上了一课。从俄罗斯方面看，他们遵从了IMF的政策建议，从而成功地作出了应对危机的措施。考虑到近年来众多西方国家在财政方面的愚蠢表现，我们应该对十几年前俄罗斯所犯的这点错误表示理解，毕竟，俄罗斯从那次危机开始很好地接受了教训。

Anders Åslund

皮特森国际经济研究所高级研究员

神秘的货币



大卫·哈维

资本之谜

Profile Books, 伦敦, 2010年, 256页, 24.95美元(精装)。

这次全球性的金融危机自然而然地引发了许多经济理论关于危机起因的讨论,然而大部分的经济理论只是狭隘地集中研究某个因素,例如全球经济的不均衡、低利率政策、金融监管的不力等,大卫·哈维的这本《资本之谜》向人们展示了一个更为全面的解释。通过马克思主义经济学的分析,作者认为这次危机的根本原因是资本家和劳动者之间因利益分配而引发的阶级斗争。

哈维的观点阐述如下:在工业化国家,持续的资本积累和资本家经济力量的联合在20世纪60年代受到了劳动力稀缺的限制。欧洲的“客工计划”和美国1965年的移民改革、劳动节约型科技的进步以及中国的劳动力外包等因素,意味着资本家和工人之间的谈判力量正在逐步转变。

到了里根总统和撒切尔执政的时代,劳动阶级的地位从政治上被削弱,工人的实际收入再也不能跟上生产力发展的节奏。但是资本家如果想要卖出自己的商品,就必然需要工人有充足的收入来保证购买力(亿万富

翁只会买更多的游艇但却不会买其他的商品)。所以,在这种劳动阶级收入比率下降的情况下,如何才能保证对商品的持续需求呢?答案是放松信贷!这样不仅能够增加对商品的有效需求,而且通过信贷利率的支付,资本家又获得了额外的收入,这就是哈维想要告诉我们的事实。

以美国为例,劳动者的工资和薪金收入占GDP的比例从20世纪60年代的53%下降到80年代的不到50%,再下降到2005年的45%左右。与此同时,消费者偿债比率(偿还贷款金额占可支配收入的比例)从1980年的10%上升到2005年的13.5%。最终,这种不切实际的计划逐步崩溃,由于根本没有收入的实际增长,工人们无法偿还累积的负债,因此金融危机随之而来。

这种说辞到底是否有道理呢?首先,这里有一些基本上没有争议的事实:在过去的25年里,至少在美国和英国,不平等的现象愈演愈烈;消费者信贷(尤其是住房抵押贷款)迅速膨胀;我们经历的是自大萧条以来最严重的金融危机(事实上,正如哈维指出的,在1929年金融危机爆发之前同样出现过上述前两种趋势)。

并不是只有哈维注意到了这些趋势:拉古拉姆·拉詹的《裂缝之间》也向我们讲述了一个类似的故事,只不过故事说的是大学教育的额外费用而不是阶级斗争。在书中拉詹阐明了他的“90—10”划分理论:在1975—2005年的30年间,占收入分配90%的那部分人的工资涨幅比剩余10%的那部分人要快65%。对于后者(大部分都是那些没有受大学教育的人)而言,决策者在政治上的权宜之计就是对他们放宽信贷。特别是通过房地美和房地美两家地产公司,让那些实际

上承担不起住房的人也能住上自己的房子。除了分析的角度不同,哈维和拉詹的解释是十分接近的,他们都认为,当这种用债务来维持的消费繁荣无法维持的时候,经济的泡沫就该破裂了。

那么哈维是否解开了金融危机的谜团?我觉得未必。他讲述的故事看起来似乎很有道理,但是对于许多真正的经济学家来说,本书中的很多细节在经济学上并不能令人满意。这

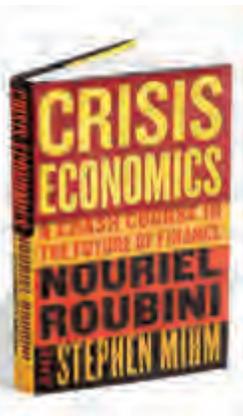
哈维用马克思主义经济学分析此次危机。

本书包含了许多重要和有趣的观点,但是没有有一个观点有充足的细节接受可检验的假设。例如,劳动者收入比率下降到什么程度才能对资本家的商品销售构成约束?为了满足作者的理论,到底是需要实际工资真正的下降还是只要实际工资跟GDP的变化不一致就可以?来自中国工人的需求能否弥补美国工人的需求?哈维没有十分精确地表达出他的观点,因此很难对这些疑问进行解答。然而幸运的是,已经有人在试图把哈维的理论构建成一个经济学家需要的、可以精确分析问题的模型。无论如何,这是一本发人深省的书,对人们研究这次全球性金融危机的起因有着非常重要的贡献意义。

所以如果你要问我是否相信哈维关于金融危机起因的理论,我会说到目前为止还不相信。但是如果你要问我是否会买它的这本《资本之谜》,答案当然是肯定的!

Atish Rex Ghosh
IMF 研究部主任

预言金融危机的大师



努里尔·鲁比尼和史蒂芬·米姆

危机经济学

末日博士鲁比尼的金融预言

未来金融学的速修课程

企鹅出版集团(美国), 纽约, 2010年, 368页, 27.95美元(精装)。

努里尔·鲁比尼是这本《危机经济学》的作者之一，人们普遍认为他是预言这场全球金融危机的人。这本书按照时间顺序，介绍他做出这种预见的思考过程。每一场危机都是不同的，但是这本书的观点主要集中在那些引发危机的共同因素上，正是这些共同的因素让每一次危机都变得真实并且可以预见。作者想要传达给我们的意思是，资本主义和金融危机天生就是在一起的两个概念。科技创新驱动经济增长的机制是所谓的“创造性毁灭”，这种“创造性毁灭”必然会导致危机的出现。从理解危机和控制危机出发，这本书所倡议的是一种可控制的创造性毁灭。作者向读者介绍了许多在经济周期理论和金融危机理论上有所建树的经济学思想家，例如约翰·穆勒、杰文斯、马克思、熊彼特、凯恩斯、费雪和明斯基。虽然对这些学者都不会陌生，但是大部分读者会发现，在19世纪经济学家约翰·穆勒对于信贷膨胀和破灭的描绘中，我们似乎找到了与当代

危机的一种共鸣。

这本书有着惊险小说的节奏和神韵。叙事的过程凌乱，但却向我们交代着来龙去脉和线索，书中有很多的“反面角色”（包括阿伦·格林斯潘），但是基本上没有什么英雄。鲁比尼本人被当作是英雄之一，当然书中还有一些不是很出名的英雄角色。书中通过描绘在大学兄弟会上，所有人都不听从他人劝告而酗酒的故事，向读者介绍了金融工程这个混乱的世界。在解释资产证券化问题的时候，作者向读者描述了这种“放款加转销”的金融模式，并且解释了抵押贷款证券（CDOs）、CDOs的平方、CDOs的立方的操作方式。书里还提到了银行家的奖金、风险回报、道德风险、放宽管制、过度杠杆效应、全球储蓄、放松信贷和影子银行系统的发展。本书的第四章描述了这些因素是如何组合在一起，导致了这场次贷危机的发生。这场次贷危机不仅仅让两大投行宣布破产，而且让房地美、房利美和美国国际集团（AIG）也接近了破产的边缘，最糟糕的是，这次危机让美国的信誉度受到了严重的侵蚀。

这本书描述了这场发生在美国金融系统的危机是如何发展成一次全球性的灾难，同时避免了讨论这种关联的内在必然性。尽管这个世界险些重蹈大萧条的覆辙，但是各国已经从中学到了教训，主要的中央银行已经部署了彻底并且具有创新精神的政策，以预防这种事情的再次发生。书里讨论了这些政策，但是作者推测了这种弥补方式是否只是简单地推迟了下一次危机的爆发。当局的干涉并没有把善恶美丑分的那么清楚，这让下一次衰退变成了必然的结果。

书中后面的章节向读者介绍了政策的实施。作者指出，在此次危机爆发之前，占主导地位的哲学思想认为“市场是最好的指导者”。但是现实情况跟我们从经济学课程里学到的是不一样的。由于不确定性、信息不对称和道德风险导致的市场失灵在经济学课程里是标准的。忽略经济学里学到的东西可能对经济学本身没有什么损失，但是对于一个反应迟缓、需要向政府发出警告的经济学家来说确是致命的。许多实用性的建议都被媒体讨论过，从银行家奖金的结构到华尔街金融工程师设计的有毒资产构成都毫不例外地接受了危机的检验。其他建议，比如“动态配置”（在繁荣期提高资本金要求以弥补衰退时期必然的损失）、更紧的流动性管理条例、格拉斯-斯蒂格尔法案的回归（投资银行和商业银行的分离）、对经营信用违约掉期的对冲基金更高的资本金要求、企业管理的改良、对评级机构依赖性的削减、对银行规模大小的限制要求等等。这些建议大部分都是显而易见正确的，有些建议还存在着不少争议。

这本书的名字可能有点儿不恰当，危机时期的经济学不需要一个特别的经济学种类。应对危机，需要改变的是主流经济学的传授方法。精确建立的模型本身并没有什么错误，只要学生在建立模型的同时懂得正确的临界评定。即便是有效市场假说的支持者最初也没有勉强接受自己很不成熟的理论，像这样的经验性的东西我们有很多的实例。增强临界评定能力的最好方法就是学习经济学的历史，这就是我从这本书中所学到的东西。不幸的是，经济学历史的教学已经被很多教育机构边缘化了。正如作者所言，“谦逊是评估危机时不可或缺的美德，而正是历史让人变得谦逊”。又有谁能否认这一点呢？

Kent Matthews

卡迪夫商学院银行金融学

Sir Julian Hodge教授

应对资本流入的巨浪



为了应对近期大量的资本流入浪潮，部分新兴市场重新实施资本管制

近期的全球危机的影响之一是资本大量流入新兴市场，特别是那些有强势增长预期的新兴市场。众所周知，资本流入有以下好处：补充国内储蓄为经济增长融资；分散投资风险；有利于金融市场的发展。尽管如此，资本流入的突然增加会使经济管理复杂化；导致资产价格泡沫；增大金融部门的系统性风险。除了传统的政策应对措施，即改变汇率、调整财政和货币政策、外汇干预、增加储备以及审慎措施，新兴经济体还经常进行资本管制——严格控制资本流入和放松对资本流出的控制，或者两者兼用之——以期减缓与国际资本流波动相关的风险。

在最近这次全球危机爆发之前，很多新兴市场沿袭发达经济体的道路，向外国投资者开放其经济，同时允许国内投资者在海外进行投资。这导致在过去的20年间资本的跨国流动——从发达经济体流向新兴经济体以及在新兴经济体之间流动。但某些新兴经济体对资本的流动采取限制措施。例如，阿根廷、泰国和哥伦比亚在2005—2010年期间对大部分类型的流入资本实行无息准备金的要求。泰国还积极放宽对流出资本的控制，通过允许本国居民在海外投资以抵消部分流入资本。为了应对信贷膨胀，克罗地亚实施了针对银行国外借款的审慎措施与资本管制相结合的综合措施。当印度和中国逐步放宽资本账户时，在2007年加强了对特殊资本流入的控

制。巴西在2009年年底对部分外汇交易征税，并在2010年又增加了对某些股权流入征税。

然而，资本管制效果的证据是多种多样的。总体上，资本管制不能减少资本流入的总量或者降低汇率的波动。但是，它似乎能延长资本流入的期限结构，这样可以使得资本流动更稳定；同时，它通过维持国内和国际利率的楔形而提供一些货币独立性。马来西亚在1994年以及智利在1991年实施的阻止短期债务流入的措施成功地减少了净资本流入的数量并延长了其期限结构。

什么是资本管制？

目前尚没有一个被普遍接受的唯一的有关资本管制的法律定义。从广义上讲，资本管制是指对资本流入与流出的调控措施。资本管制的形式很多，但总体上可以分为两种：行政调控措施和市场调控措施。市场调控措施，如无息准备金要求和资本流动征税，通过增加资本流动的成本从而阻碍定向交易。行政调控措施则禁止或强制执行明确的资本交易的数量限制。由于行政调控措施通常要求交易要得到当局的批准，因此比起市场调控措施，它的透明度更低。

关于数据的说明

《汇兑安排与汇兑限制年度报告》（AREAER）数据库自1950年起跟踪了187个IMF成员国的汇兑安排和交易安排。这个独一无二的数据库每年根据成员国当局提供的信息进行更新。该数据库还提供了各国使用的不同种类的资本管制；对国际支付和转移的限制；收支安排；居民和非居民账户的程序；汇率安排；外汇市场的运作情况。同时该数据库还有在金融部门实施的措施，包括审慎措施。本数据库可以在网上找到并试用：www.imfareaer.org（用户名：trial，密码：imfareaer）。

自2008年金融危机爆发以来，新兴和发展中经济体实行了更多的资本管制措施——更少的宽松措施以及更多的紧缩措施。



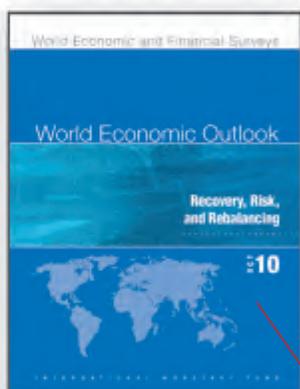
资料来源：《汇兑安排与汇兑限制年度报告》（AREAER）数据库。

本文由IMF货币与资本市场部的Annamaria Kokenyne撰写。

拓宽你的全球专业知识 访问IMF在线书店

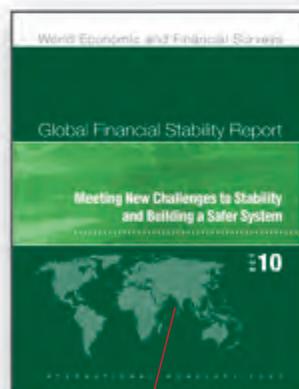
《世界经济展望》

《世界经济展望》涵盖了各国的经济状况、数据和对全世界的经济预测，以清晰和实用的方式展现了对经济增长、通货膨胀、贸易和其他经济发展的展望。



《全球金融稳定报告》

《全球金融稳定报告》(GFSR)包含全球金融市场的情况，提供了对全球资本流动更深层次的理解；同时，还强调影响国际金融市场稳定性的现有问题。



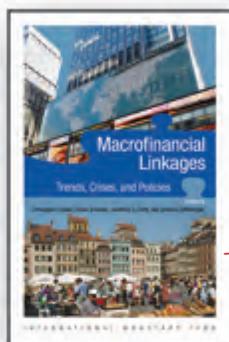
最新发布

《使财政分权起作用：各国的经验》

本书收录了相关的文献和政策以及IMF和其部分成员国提出的专业意见；从宏观经济学方面，探讨了能帮助使分权可持续、有效和公平的主要因素。本书还关注适合不同国家国情和适当程序的制度改革。

《宏观金融联系：贸易、危机和政策》

长期以来，宏观金融联系处于IMF授权监管全球金融体系稳定性的核心。本期将IMF经济学家所撰写的有关宏观金融问题的最好内容汇集到一起，同时还强调了那些曾指导IMF在某一方面进行思考的问题和方法，这是组成IMF总体职能范围的日渐重要的部分。



现在就订阅：访问IMF在线书店，浏览和搜索最新的报告、出版物和数据。

