



世界银行

后危机时代的 增长与发展

后危机时代的 增长与发展

“在2010年20国集团首尔峰会筹备阶段，韩国卓有成效地促成了一项新的共识，即发展政策问题必须是20国集团商议的核心。日渐强大的发展中国家适时地进入了引领世界经济发展的行列。《后危机时代的增长与发展》对诸多发展问题予以明鉴并记录了发展中国家在国际关系中所处的这一独特时刻”。

NANCY BIRDSALL，全球发展中心主席。

“在20国集团首尔峰会上，每个国家的总理都应该人手一本《后危机时代的增长与发展》，事实上，发展问题关切全球，要想缩小人类前进道路上的差距，就必须在国际层面上解决问题，本书应该作为分析证据的主要来源”。

BENNO NOULU，坦桑尼亚银行行长。

“韩国已经在多个领域展现出了卓越的领导力，包括其高速增长的理念、长达数十年的持续发展，以及近期在两次产业革命中体现出的先锋作用。其信息和通信技术突飞猛进，低碳发展也已经起步。尤其是在绿色增长政策的实施方面，无论是过去几年的财政刺激措施，还是中长期发展政策，韩国都是20国集团的领头羊。韩国在整个发展中世界已经遥遥领先。《后危机时代的增长与发展》清晰地传达了一种观点：要想预防“被锁住”的碳密集型基础设施、管理气候变化的巨大风险、在驱动未来增长的新绿色产业革命中获取更高的收益，大力发展中低收入国家的节能基础设施就显得至关重要”。

LORD NICHOLAS STERN，伦敦经济学院格兰瑟姆气候变化与环境研究院院长，
经济与政府管理系特聘教授。

“发展中国家，尤其是20国集团的成员国，正在为全球增长作出更多的贡献，且在后危机时代的持续复苏中功绩卓著。《后危机时代的增长与发展》将发展面临的一系列迫切问题——贸易、基础设施建设、粮食安全和金融包容性纳入了20国集团的议程”。

JERE BEHRMAN，宾夕法尼亚大学人口研究中心主任，
经济系教授。

网上书店：www.chinafph.com

上架类别 金融理论

定价：58.00元



世界银行



中国金融出版社

Fardoust, Kim, Sepúlveda

Shahrokh Fardoust Yongbeom Kim Claudia Sepúlveda EDITORS

20国集团发展议程

中国金融出版社



后危机时代的增长与发展

——20 国集团发展议程

Shahrokh Fardoust Yongbeom Kim Claudia Sepúlveda

韩国——世界银行高层会议《后危机时代的增长与发展》
论文演讲由 20 国集团首尔峰会总统委员会和世界银行联合
举办，并由韩国国际经济政策研究所（KIEP）赞助。



世界银行

华盛顿哥伦比亚特区

译者：秦风鸣 孙芙蓉 华蓉晖



中国金融出版社

责任编辑：杨冠一

责任校对：刘明

责任印制：裴刚

Postcrisis Growth and Development: A Development Agenda for the G-20

Copyright ©2010 by The International Bank for Reconstruction and Development/
The World Bank

《后危机时代的成长与发展：20国集团发展议程》

Copyright ©2010

国际复兴开发银行/世界银行

This work was originally published by The World Bank in English as *Postcrisis Growth and Development: A Development Agenda for the G-20* in 2010. This Chinese translation was arranged by China Financial Publishing House. China Financial Publishing House is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original language will govern.

本书由世界银行于2010年以英文首次出版，书名为《后危机时代的成长与发展》。本书的中文翻译由中国金融出版社组织完成，中国金融出版社对译文质量负责。如有任何不符之处，请以最初的语言版本为准。

报告中的研究结果、解释和论断仅代表作者本人，并不代表世界银行执董们及其所在国政府的观点。

世界银行不能保证报告中数据的准确性。报告中的地图所代表的边界、颜色、命名以及其他信息并不代表世界银行对任何领土法律状态的任何评判，以及对这些边界的支持或认可。

图书在版编目 (CIP) 数据

后危机时代的成长与发展：20国集团发展议程 (Houweiji Shidai de Zengzhang yu Fazhan; 20 Guo Jituan Fazhan Yicheng) /Shahrokh Fardoust Yongbeom Kim Claudia Sepúlveda 编著. —北京：中国金融出版社，2011.4

ISBN 978-7-5049-5886-0

I. ①后… II. ①S… III. ①世界经济—经济发展—研究②二十国委员会—研究 IV. ①F113.4②D813.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 046074 号

出版 中国金融出版社

发行

社址 北京市丰台区益泽路2号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京外文印刷厂

尺寸 152毫米×228毫米

印张 29.5

字数 436千

版次 2011年4月第1版

印次 2011年4月第1次印刷

定价 58.00元

ISBN 978-7-5049-5886-0/F.5446

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

目 录

前言	9
致谢	13
关于编辑与会议发言人	15
后危机时代的增长与发展：20 国集团发展议程	
Shahrokh Fardoust, Yongbeom Kim, Claudia Sepúlveda	1
1. 为什么 20 国集团议程应该优先考虑发展	
司空一	54
2. 为什么 20 国集团要深入探究 160 国集团的发展	
Ngozi Okonjo – Iweala	57
3. 全球经济的多极化增长	
林毅夫	65
评论 Ifzal Ali	91
评论 Jong – Wha Lee	94
评论 Tunde Lemo	97
主持人的总结发言 Trevor Manuel	99
4. 20 国集团与全球发展	
Zia Qureshi	101
评论 Danny Leipziger	130
评论 Mahmoud Mohieldin	133
评论 Robert Vos	137
主持人的总结发言 Graeme Wheele	144

5. 比较优势的共同探索与升级：韩国发展的经验教训	
Wonhyuk Lim	147
评论 Danny Leipziger	194
评论 Klaus Rohland	198
主持人的总结发言 Yoon Je Cho	200
6. 在全球经济危机的余波中实现千年发展目标	202
6.1 信守承诺	
Jomo Kwame Sundaram	202
6.2 危机后的千年发展目标	
Delln Go, Hans Timmer	212
主持人的总结发言	
Shahrokh Fardoust	226
7. 贸易援助：为未来奠基	
Bernard Hoekman, John S. Wilson	234
评论 Arancha González	266
评论 Alan Winters	270
主持人的总结发言 Ernesto Zedillo	274
8. 基础设施与可持续发展	
Marianne Fay, Michael Toman, Daniel Benitez,	
Stefan Csordas	276
评论 Kiyoshi Kodera	316
评论 Haeryong Kwon	319
评论 Helen Mountford	321
9. 粮食安全：多边行动的必要性	
Christopher Delgado, Robert Townsend, Irìde Ceccacci, Yurie	
Tanimichi Hoberg, Saswati Bora, Will Martin, Don Mitchell,	
Don Larson, Kym Anderson 和 Hassan Zaman	325
评论 David Nabarro	364

评论 Cheikh Sourang	366
评论 Joachim von Braun	370
主持人的总结发言 Hak - Su Kim	374

10. 追求普适性：应对金融扩展的全球性挑战

Peer Stein, Bikki Randhawa, Nina Bilandzic	376
评论 Alfred Hannig	424
评论 Yongbeom Kim	427
主持人的总结发言 荷兰王妃 Máxima	431

附录 A 政策行动方案矩阵：20 国集团的发展议程	434
---------------------------------	-----

附录 B 20 国集团和非 20 国集团选定的经济与社会指标	439
--------------------------------------	-----

专栏

1 圆桌会议政策讨论概要	47
3.1 出口开发知识分享实例	86
4.1 非洲的基础设施投资需求	113
8.1 基础设施支出估算	287
8.2 需要更完善的公共基础设施建设支出数据	291
8.3 降低公私合作关系成本的几点建议	296
8.4 增加基础设施基金的机会	299
10.1 墨西哥：开发银行启动金融服务的实例	391
10.2 八国集团峰会（拉奎拉，2009 年 7 月）5 × 5 宣言	396
10.3 案例分析：M - Pesa（肯尼亚）	398
10.4 Mzansi 账户（2004 年在南非推出）	400
10.5 实践中金融能力的缺乏	405
10.6 印度由政府带头启动的数据收集	408
10A.1 金融危机期间的微型金融	413

地图

10.1 金融扩展的全球地图	383
----------------------	-----

10.2 各国推进金融扩展的近况及实例	387
---------------------------	-----

图

1 实现强劲、持久和平衡增长的政策行动的关键支柱	3
2 1991—2010 年发展中国家与高收入国家的实际 GDP 增长	7
3 1991—2010 年发展中国家与高收入国家对世界 GDP 增长的贡献	7
4 1980—2008 年发展中国家与高收入国家占世界 GDP 的比重	9
5 1980—2008 年发展中国家与高收入国家在世界出口总额中所占的比重	9
6 1980—2008 年发展中国家与高收入国家在世界外国直接投资净额中所占的比重	10
7 20 国集团中的 9 个发展中国家迈向千年发展目标的进程	11
8 1980—2008 年增长加速与减速对所有国家主要人类发展和性别指标的影响	12
9 20 国集团的发展途径	26
3.1 1993—2009 年的工业生产指数	68
3.2 1999—2010 年欧元区和美国的利率	68
3.3 2000—2008 年发展中地区与高收入国家之间的增长率差距	72
3.4 20 国集团占全球国民总收入的比重	72
3.5 贸易与资本流动的关系	74
3.6 发展中国家净资本流动的演变	77
3.7 低收入国家面临的债务危机风险	81
4.1 经济增长正在恢复,但其可持续性仍依赖于支持政策	103
4.2 非周期性的趋势与增长的脱钩	104
4.3 产出缺口预计会逐渐缩小	105
4.4 增长放缓对某些千年发展目标的影响	106

4.5	20 国集团中的发展中国家迈向千年发展目标的 进程	108
4.6	发展中国家日益增大的财政压力	109
4.7	处在风险中的核心支出	110
4.8	全球性增长几乎近半数来自发展中国家	111
4.9	发展中国家引领贸易复苏	112
4.10	发展中国家的净私人资本流入：缓和复苏	114
4.11	发展中国家的融资缺口仍然较大	115
4.12	GDP 增长率每降低 0.5 个百分点对贫困的影响	116
4.13	官方开发融资：官方开发援助与多边贷款	119
4.14	世界贸易的崩溃与复苏：当前危机与 以往危机的对比	123
4.15	20 国集团于 2008 年 11 月至 2010 年 5 月在世界各地 采取的贸易措施	124
4.16	20 国集团对反倾销、反补贴和保障措施的综合 运用	125
4.17	2000—2009 年按地区划分的向发展中国家的净资金 转移	139
4.18	2007—2010 年以产品为基础的出口专业化对发展中 国家的贸易冲击	142
4.19	1960—2000 年发展中国家具有技术含量比较优势的 出口专业化所带来的人均 GDP 增长	143
5.1	韩国从贫困到繁荣的征程	147
5.2	韩国 GDP 的部门构成	148
5.3	韩国出口、进口和投资占 GDP 的比例	149
5.4	韩国的入学率	158
5.5	重化工业增长的概念性图解	171
5.6	已显示出比较优势的国际指数对比	175
5.7	韩国研发支出总额	177
5.8	韩国的商业研发支出：从吸收到创新	179
5.9	韩国制造业部门的债务—股权比率与利息保障 比率	180

6.1	撒哈拉以南的非洲由贸易冲击导致的生产损失	214
6.2	政府的财政平衡	215
6.3	千年发展目标道路上的进展	217
6.4	部分国家小学教育的净入学率	218
6.5	增长加速与减速对所有国家主要人类发展和性别 指标的影响	220
7.1	1995—2008 年官方开发援助机构承诺的贸易援助	239
7.2	受援国接受的贸易援助, 双边与多边捐助	239
7.3	2001—2009 年世界银行贸易贷款的趋势	241
7.4	2005 年贸易援助的供需匹配	243
7.5	服务贸易限制指数	249
7.6	发展中国家在世界贸易中占的比重逐渐升高	252
7.7	南方国家与北方国家相比较所表现的出口结构 单一	252
8.1	基础设施的数量与质量对增长的影响	280
8.2	基础设施的数量与质量对收入不均的影响	281
8.3	2006 年各地区可吸入颗粒 (PM10) 的浓度	282
8.4	2000 年各地区与电力生产有关的二氧化硫 (SO ₂) 平均排量	283
8.5	2006 年各地区与电力生产有关的二氧化碳 (CO ₂) 平均排量	283
8.6	发展中国家服务连接严重延迟	285
8.7	2007 年发展中国家和高收入国家的人均发电能力	286
8.8	合理基础设施评估的关键步骤	289
8.9	1990—2008 年发展中国家对私人参与基础设施投资 项目的承诺接近终止	292
8.10	私人参与基础设施投资项目 (PPI) 的部门分布	293
8.11	发展中国家私人参与基础设施投资的地理集中度	294
8.12	各地区私人参与基础设施投资重要性的变化	294
8.13	不同收入水平下私人参与基础设施投资 (PPI) 的 分配	295
8.14	基础设施融资与资金的平衡融资	298

9.1	全球营养不良发生率的趋势	330
9.2	1965—2004 年印度国内稻米实际价格与世界市场价格的比较	333
9.3	食品存量增加时的价格下跌	336
9.4	1983 年后至 1997 年粮食存量的缩减	337
9.5	2000—2010 年的食品和粮食价格	337
9.6	发展中国家主要谷类生产的增长减速比率	348
9.7	埃塞俄比亚当地粮食价格的波动	350
9.8	安全网项目的资金分配	353
10.1	发展中国家的劳动力状况	377
10.2	金融扩展的协作式钻石模型：第一代 1.0 (20 世纪 90 年代至 2010 年)	378
10.3	金融扩展的协作式钻石模型：第二代 2.0 (2010 年至 21 世纪 20 年代)	379
10.4	实现金融扩展目标的关键步骤	380
10.5	金融扩展的概念	382
10.6	金融工具的高周转率：乡村与城市	382
10.7	使用与支付交易缺口	384
10.8	金融扩展的 7 种利益	385
10.9	扩充融资渠道与千年发展目标	386
10.10a	金融基础设施当前与潜在的影响	392
10.10b	金融基础设施当前与潜在的影响	393
10.11	部分国家的跨境汇款成本	395
10.12	金融产品的供给和缺口	397
10.13	全球推进金融扩展边界的趋势	397
10.14	可靠融资的三维空间	402
10.15	测定融资渠道：现有的重要资料	406

表

1	1981—2005 年发展中国家的贫困人口比例	10
3.1	20 国集团成员国占全球国民总收入和全球出口的 比重	70

3.2	全球 GDP 增长份额比重	74
4.1	发展中国家的基本增长前景	103
4.2	发展中国家的贫困前景	105
5.1	1960—2004 年增长经验的比较	156
5.2	1962—1981 年韩国的投资与储蓄	163
5.3	重化工业增长目标	169
5.4	重化工业增长的投资需求估算	170
5.5	规划项目对技术人员预计的供给与需求	172
5.6	技工高中管理体系	173
5.7	韩国十大出口产品种类	180
8.1	发展中国家家庭获取基础设施服务的途径	285
8.2	非洲的基础设施支出需求与资金缺口	289
9.1	主要原料国内价格上升幅度最大的国家	345
10.1	目前对无银行者采取的措施	377
10A.1	2008 年微型金融一览	411
B1	2008 年 20 国集团和非 20 国集团成员国一览	439
B2	各国占世界经济的比重	440
B3	世界经济增长	441
B4	全球经济一体化	442
B5	人口规模与儿童死亡率	443
B6	受教育的状况	444
B7	科技、通信与贸易	445
B8	贫困率	447

前 言

当今全球经济的快速演进伴随着经济力量的迅速移位。一些发展中国家作为新兴的经济力量而崛起。而另一些国家正在变为新的增长极。但是，在这样一个新的时代，仍有许多国家尚在苦苦发掘着增长的潜力。经济命运不再由东西南北这样的方位来界定，世界正处在经济、政治和社会权力的再平衡之中。

在这个多极化的世界里，只有依靠多边途径才能对全球性的问题提供全球化的解决方案。20 国集团紧随危机迅速作出应对，提振了信心，堪称不懈地坚持国际经济合作与协调的一个完美范例。毫无疑问，20 国集团的行动阻止了全球经济陷入另一场大萧条。然而，尽管有很多迹象表明经济在改善，但是全球经济依然脆弱不堪，国际经济政策协调愈显重要。

既然 20 国集团的许多成员国经济已在复苏，那么，考虑一下这个论坛以外的那些国家的境遇正逢其时。这些国家的增长与发展前景对于重建和确保全球经济繁荣具有同等的重要性。

为此，世界需要以更负有战略意义的方法来求发展——一个更具包容性的领导结构。20 国集团既具有这样的感召力，又具有担当领导角色的合法性，理应提出需要立即引起全球关注的关键议题。要抓住最紧迫的问题以及那些对增进人类福祉最具潜力的问题，作为全球公共产品的提供者，20 国集团完全可以履行这一职责。

发展中国家在世界产出中占有越来越大的份额，其持续的进口需求是复苏的一大驱动力。随着增长的再平衡，新兴市场将成为提供生产资料、投资和知识的稳健的新市场。当然，只要在发展过程中持续存在差距，要维持世界的平衡增长是不可能的。正如多伦多政府首脑会议所声明的那样：“对整个世界而言，缩小发展差距和减轻贫困已经被融入更广泛的目标之中，即实现更强劲、更持久和更平衡的增长，并确保有一个人人皆能享有的更为稳健和更富弹性的全球经济。”

韩国——这个刚刚从经济合作与发展组织的发展援助委员会的受援国一跃而成为捐款国的国家——向我们展示，作为一个发展中国家并不是一种永恒的自然状态，韩国已成为发达国家和发展中国家沟通的一座桥梁。作为 20 国集团 2010 年 11 月首尔峰会的东道主，韩国将发展问题摆在了 20 国集团此次议程的首列，呼吁多边机构和来自世界各地的发展专家帮助 20 国集团制订其在今后多年将要采取的行动计划。

随着峰会日益临近，韩国与世界银行通力合作，于 2010 年 6 月 3-4 日在釜山主持了名为“后危机时代的增长与发展”的高层会议。会议所涵盖的领域是有关全球发展议题的关键问题，也是 20 国集团所授权培育“更强劲、更持久和更平衡的增长”的中心议题。本书是这次会议的一个概要，是会议日程的一个记录，也是汇集知名专家对最紧迫的全球发展问题研究结果的一个知识库。

本书涵盖了与后危机时代出现的与多极增长有关的专题，跨越各个领域，对韩国发展经验的分析揭示了如何从低收入国家转向发达经济体的奥秘，以及全球危机对实现 2015 年千年发展目标的影响。其他主题包括基础设施与可持续增长，促进贸易援助，保证食品安全和推动包容性金融的发展。

本书重点论证如何将至关重要的发展问题融入全球增长的目标，从更宽泛的角度讨论人类发展问题，并将其纳入 20 国集团的议事日程，引领非 20 国集团的发展中国家进入快速发展的轨道，以保证它们能够参与全球的复苏，并强化 20 国集团的合法性和可信度。本书的讨论认可多极增长的理念，最终达成一个强烈的共识，即发展中国家在可持续全球增长中扮演着非常重要的角色，并逐渐成为世界经济重要的组成部分。然而，为了这一天的到来，必须付出更大的努力以消除增长的障碍。

为了促进发展中国家的强劲增长，20 国集团可以根据其授权和发展议程，关注如下几个领域：

- 制订一个改善公共和私人部门投资基础设施的行动计划，并为其实施提供便利，通过技术援助改善基础设施项目的有效性和环境可持续性。
- 确认贸易地位和市场准入的重要性，可以考虑实施一些特别

措施，如贸易援助和“免税及免配额”进入少数发达国家的市场。

- 提高农业生产率，对符合条件的发展中国家提供额外资金，并按比例提供农业生产和食品安全援助，以解决营养不良的问题。

- 与利益相关者建立全球合作关系，围绕拓展融资渠道和金融服务建立共同的金融目标，重要之处不仅在于信用，而且在于提供更多的金融产品，包括支付体系、储蓄、汇款和保险。

很明显，为应对世界经济发展的挑战，需要深思熟虑的领导层和全球性协调。我们希望本书可以作为这一进程中的工具和参考。

林毅夫

高级副总裁，首席经济学家
发展经济学
世界银行

司空一

主席
20 国集团首尔峰会总统委员会

致 谢

韩国——世界银行高层会议“后危机时代的增长与发展”是由20国集团首尔峰会总统委员会与世界银行共同承办的，并得到了韩国国际经济政策研究所（KIEP）的鼎力赞助。

会议的构思和组织出自多位专家的总体指导，他们是：世界银行首席经济学家和高级副总裁林毅夫，20国集团首尔峰会总统委员会主席司空一，连同由下列人员组成的核心团队。Changyong Rhee, Yongbeom Kim, Jae Hwan Kim, Inju Chang 以及来自20国集团总统委员会的 Heung Kyu Choi, Wook Chae, Yul Kwon, Jione Jung, Sukyoung Park；来自韩国国际经济政策研究所（KIEP）的 Jisun Jeong；来自世界银行的 Shahrokh Fardoust, Claudia Sepulveda, Haeduck Lee, Il Young Park 和 Claire Markgraf。

感谢作者、评论人、主持人和出席会议的各组成员。会议得益于广泛的咨询，在此感谢 Ngozi Okonjo - Iweala 和 Graeme Wheeler 无私的支持和忠告，感谢 Jeffrey Lewis, Do Hyeong Kim, Ann Harrison, David Rosenblatt, Vikram Nehru, Ahmad Ahsan, Vinaya Swaroop, Jim Parks 和 Jeff Chelsky 有益的评论和对整个过程的建议。Merrell Tuck - Primdahl, Camille Funnell 和 Roula Yazigi 通过媒体和网络提供了巨大的帮助。还要感谢 Ritu Thomas 和 Muriel Darlington，他们在华盛顿特区所做的会前准备工作非常出色，IoConvex 在韩国的首尔和釜山提供了极好的后勤工作支持。

这次会议议程作为2010年6月韩国—世界银行发展会议的正式记录，是由核心组成员准备的，他们是：来自20国集团首尔峰会总统委员会的 Yongbeom Kim 和由世界银行的运作战略组以及发展经济学副总裁构成的精英团队，带头人为 Shahrokh Fardoust 和 Claudia Sepúlveda。本书的编辑要特别感谢 Claire Markgraf 和 Julia Barmeier 在审查会议记录时的协助。我们感谢 Fernando Im, Dimitris Mavridis 和 Merrell Tuck - Primdahl 在这一项目的不同阶段所给予的帮助，还要

感谢世界银行发展数据组的评论和对统计附录的质量保证。本书由世界银行发展经济学部副部长与东亚减贫和经济管理部以及 20 国集团首尔峰会总统委员会资助出版。世界银行出版商办公室在 Stephen McGroarty, Rick Ludwick 和 Denise Bergeron 的指导下提供了编辑、设计及印刷服务。

关于编辑与会议发言人

Ifzal Ali, 自 2008 年以来任伊斯兰开发银行首席经济学家。2002—2008 年曾任亚洲开发银行的首席经济学家, 从 1984 年开始就参与了这家机构的工作。此前在印度阿默达巴德管理学院任职。曾就读于约翰斯霍布金斯大学并获得博士学位。

Amar Bhattacharya, 任 24 国集团国际金融事务与发展秘书处主任。此前在世界银行任职多年, 作为世界银行总裁与高级管理人员的顾问, 曾参与了很多关键的国际组织和机构的活动, 包括国际货币基金组织、七国集团、20 国集团、经济合作与发展组织以及金融稳定论坛。本科就读于德里和布兰戴斯大学, 毕业于美国普林斯顿大学。

Yoon Je Cho, 韩国西江大学国际研究生院院长。此前在韩国担任总统经济顾问、韩国驻英国大使、韩国财政学会副主席、副总理与财政经济部部长高级顾问。他曾任世界银行的高级经济学家和国际货币基金组织经济学家。本科毕业于韩国首尔国立大学, 获经济学学士学位, 后就读于美国斯坦福大学, 获经济学博士学位。

Christopher Delgado, 任世界银行农业与农村发展部战略与政策顾问。他带领该部的农村政策组, 主持世界银行秘书处的全球粮食危机应对项目, 并作为全球农业与食品安全项目的管理人。他在国际粮食政策研究所和国际牧畜研究所工作了近 27 年后于 2006 年到世界银行任职。

Shahrokh Fardoust, 世界银行发展经济学部业务战略局局长、运营与战略部主任。此前担任世界银行总干事独立评估组高级顾问、高级副总裁的高级经济顾问和首席经济学家。在 1987 年加入世界银行之前, 他曾在纽约联合国秘书处任职, 并担任沃顿商学院经济学客座讲师, 也曾就职伊朗外交部。拥有宾夕法尼亚大学经济学博士学位。

Marianne Fay, 世界银行可持续发展网的首席经济学家以及《2010 年世界发展报告: 发展与环境变化》的联合主任。她一直在

世界银行的不同地区分部任职（中东和中亚、拉美和加勒比海和南非），致力于基础设施、都市问题和气候变化。拥有哥伦比亚大学经济学博士学位。

Arancha Gonzalez，世界贸易组织总干事 Pascal Lamy 的内阁首席成员。2002—2008 年，曾是欧盟贸易的发言人并任欧盟贸易理事会的顾问。她于 1996 年进入欧洲委员会主持国际贸易事务。拥有西班牙纳瓦拉大学法律学位和马德里卡洛斯第三大学的欧洲法律硕士学位。

Alfred Hannig，金融扩展联盟的常务理事。此前就职于德国技术合作公司（GTZ）^① 曾任印度尼西亚的可持续发展项目主任，并主持了乌干达金融体系发展项目。研究过玻利维亚微型金融管理和监管问题，还担任过德国技术合作公司规划与发展部金融体系发展分部的主任。职业生涯始于德国经济合作与发展部。

Bernard Hoekman，世界银行国际贸易局主任。此前在世界银行的发展研究小组做过贸易与国际一体化组的主任，世界银行学院贸易能力建构项目的主任，以及中东、北非、欧洲和中亚局的贸易经济学家。在 1993 年任职于世界银行之前，曾是日内瓦关税与贸易总协定秘书处的经济学家，支持乌拉圭回合的谈判。毕业于荷兰鹿特丹的伊拉斯莫斯大学，拥有密歇根大学经济学博士学位。

Hak - Su Kim，目前是亚洲经济共同体基金会主席，该基金会隶属于韩国外交与贸易部。他曾作为联合国副秘书长和联合国亚洲与太平洋地区经济与社会委员会的行政秘书工作过 7 年（2000—2007 年）。曾就读于美国南卡罗来纳州大学，获博士学位，后获得英国爱丁堡大学经济学硕士学位。

Yongbeom Kim，20 国集团首尔峰会总统委员会全球金融基础设施局局长。在担任该职务之前为韩国邮政局局长和邮政保险分局局长，国家竞争力总统委员会副主席助理，韩国总统办公室经济政策副秘书长。自 2000 年至 2005 年，为世界银行高级金融学家。曾获美国富布莱特基金会资助就读于乔治华盛顿大学，并取得经济学博士

^① 德国技术合作公司（GTZ，Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit，即 German Technical Cooperation），是一个在全世界范围内致力可持续发展、进行国际合作的联邦政府企业——译者注。

学位。

Kiyoshi Kodera, 日本国际合作机构副总裁。自 2000 年至 2010 年担任世界银行—国际货币基金组织发展委员会联合执行秘书一职。他在世界银行的工作经历还包括中亚国家部主任和日本轮值理事。此前在日本财政部担任要职, 包括国际事务部高级副部长和负责国际多边开发银行的总干事。Kodera 先生毕业于东京大学, 获法律学士学位, 后在筑波大学获经济学硕士学位。

Haeryong Kwon, 20 国集团首尔峰会总统委员会成员。负责全球议程中有关发展的重要议题, 包括贸易、发展与气候变化。此前任韩国外交事务与贸易部国际经济事务局总干事。曾是经济合作与发展组织在蒙特利尔国际民用航空机构的代表。

Jong - Wha Lee, 亚洲开发银行 (ADB) 首席经济学家。亚洲开发银行经济学与研究局关于经济预测、趋势及监督的主要代言人。此前为亚洲开发银行地区经济一体化办公室主任。在经济学和学术研究领域有着 20 多年的工作经验, 以英文和韩文发表了大量的专著和期刊文章。曾就读于首尔的韩国大学获得经济学学士和硕士学位, 并拥有哈佛大学的经济学博士头衔。

Danny Leipziger, 乔治华盛顿大学商学院国际贸易实务教授。2004 年至 2009 年, 任世界银行增长与发展委员会副主席和减贫及经济管理网副总裁。在担任该职务期间, 与经济事务地区副总裁密切合作, 负责协调世界银行与七国集团及 20 国集团之间的关系。此前在美国国务院负责政策规划的经济局任职。拥有布朗大学经济学博士头衔。

Tunde Lemo, 尼日利亚中央银行执行董事会副总管。此前在尼日利亚 Wema 银行担任各种职务。2000 年被指定为常务总经理和首席执行官。也曾在很多其他银行工作过, 如制造商商业银行、Peak 商业银行有限公司、特许银行有限公司和赤道信托银行。职业生涯始于安达信会计师事务所, 在该所任审计员。后离职进入 SCOA 尼日利亚银行担任合并部主任。曾就读于恩苏卡的尼日利亚大学获会计学学位。1986 年完成尼日利亚注册会计师协会的所有科目的考试。

Wonhyuk Lim, 韩国发展研究学会国际发展中心主任。华盛顿特区韩国经济研究所的咨询委员会成员之一。Lim 博士曾是美国布鲁

金斯研究所资深访问学者，也曾任教于韩国军事学院，做过世界银行和亚洲开发银行研究所的顾问，以及东北亚总统委员会的顾问，拥有斯坦福大学的物理学和历史学学士学位以及经济学博士头衔。

林毅夫，世界银行高级副行长兼首席经济学家。自2008年6月起离开他工作了15年的北京大学，也离开了北京大学中国经济研究中心主任的职位。曾担任过很多公众角色，其中包括中国人民代表大会代表，中国人民政治协商会议经济事务委员会副主席，中华全国工商联副主席。曾在一些有关发展政策、技术和环境领域的全国和国际委员会任职，获多项学术奖项。拥有芝加哥大学经济学博士头衔。

Trevor Manuel，南非负责内阁计划委员会的总统公使。几十年的公共服务生涯始于当选为非洲国民大会执行委员会成员之时。随后任多项政职，包括贸易与工业部部长和财政部部长。曾担任世界银行发展委员会主席并主持20国集团2007年11月会议。非洲委员会委员和增长与发展委员会委员。2008年，Manuel先生被联合国总干事指定为发展金融特使。曾在半岛理工学院学习公民结构工程，在新加坡斯坦福国立大学完成行政管理项目的培训。

荷兰王妃 Máxima，因极力提倡为发展提供扩展性金融而于2009年被联合国秘书长指定为特别拥护者。作为特别拥护者，Máxima王妃在推动扩大融资渠道，促进消费者保护和强化金融读写能力方面发挥了主导作用。从2006年到2009年，Máxima王妃在联合国扩展性金融部门顾问组任职并担任执行委员会委员，主持了倡导工作组的工作。Máxima王妃自2006年以来在荷兰微型金融委员会任职，是联合国2005年国际微型信贷年顾问组的成员。

Reza Moghadam，目前是国际货币基金组织战略、政策和复查部的主任。此前主持常务董事办公室的工作3年。曾在国际货币基金组织欧洲和亚洲及太平洋地区部任职，如2003年至2005年作为国际货币基金组织使团首席代表赴土耳其工作。曾获牛津大学数学学士学位和伦敦经济学院经济学硕士学位，拥有英国沃瑞克大学经济学博士头衔。

Mahmoud Mohieldin，自2004年以来任阿拉伯埃及共和国投资部部长。曾任世界银行埃及理事、埃及副理事，非洲开发银行以及伊

斯兰开发银行的轮值官员，以及开罗英国大学受托管理委员会的董事。除了部长职务之外，在开罗大学任金融经济学教授，并在众多智囊团、研究中心和学术机构担任要职。在埃及政府各部任高级经济顾问，也是埃及中央银行董事会的重要成员。曾获英国约克大学经济与社会政策分析理学硕士学位和沃里克大学经济学博士学位。

Helen Mountford，经济合作与发展组织（OECD）环境理事会特别顾问。从1997年起一直在该部门任职，自2006年以来，她主持了气候变化、生物多样性和发展部门的工作。在进入经济合作与发展组织之前管理着英国的一家再循环公司，曾在澳大利亚环境部门非营利性机构任职。曾就读于英国伦敦大学环境经济学获硕士学位和澳大利亚墨尔本大学环境管理硕士学位。

David Nabarro，联合国系统全球食品安全危机高层特别委员会协调人。2005年任职联合国总干事办公室，做控制鸟类大流行流感的高级协调人。此前为世界卫生组织常务理事，主持应对危机保持健康行动局的工作。在伊朗、南亚和东非等地儿童健康与营养项目组工作多年。曾在伦敦和利物浦热带医学学院任教职，并任英国政府海外开发管理部健康与人口高级顾问，英国国际开发局人类发展部主任。曾就读于牛津大学和伦敦大学。

Ngozi Okonjo - Iweala，世界银行常务副行长，负责世界银行在东欧、中亚、南亚和非洲的特别监管工作。2003年至2006年任尼日利亚财政与经济部部长并主持过备受赞扬的尼日利亚总统经济组的工作。她曾临时代理过外交部长一职。此前，她在世界银行兢兢业业工作了21年，任副总裁与董事会秘书，其他职务还包括在东亚及太平洋地区、中东及北非地区的任职。她曾任制度变化与战略部主任和运营高级副总裁的特别助理。参与了很多活动和咨询团体，包括一次竞选小组、全球发展中心以及洛克菲勒基金会的活动。曾就读于哈佛大学，拥有麻省理工学院区域经济学与发展专业的博士头衔。

Zia Qureshi，世界银行首席经济学家办公室与高级副总裁的高级顾问，曾任世界银行多种领导职位，无论是全球性经济问题还是国别的开发政策均游刃有余。曾组织世界银行团队发表了一流的系列出版物，如《全球监测报告》和《全球经济前景》等，目前主导世界银行关于20国集团增长框架与共同评估过程的有关工作。在进入

世界银行工作之前就职于国际货币基金组织。藉由罗氏奖学金就读于英国牛津大学获博士学位。

Changyong Rhee, 20 国集团峰会总统委员会秘书长。进入委员会之前任韩国金融服务委员会副主席。此前为首尔国立大学和罗彻斯特大学经济学教授。除了学术生涯之外,一直是韩国政界非常活跃的政府政策顾问,其职位包括全球金融研究院主任和韩国固定收入研究院主任,韩国开发银行的非常务董事,韩国中央银行顾问,韩国有价证券存托机构顾问。1989 年获哈佛大学经济学博士学位。

Klaus Rohland, 世界银行中国、蒙古和韩国国家局局长。1981 年担任世界银行德国执行董事顾问,此后一直身居要职,包括被任命为俄罗斯和越南国家局局长。从 1985 年到 1995 年,在德国政府工作,负责国际发展援助政策。

司空一, 20 国集团首尔峰会总统委员会主席。2008 年至 2009 年任总统办公室总统经济特别顾问。同时兼任国际竞争力总统委员会主席。此前为财政部长,总统经济事务高级秘书,经济规划部高级顾问,总统经济科学事务委员会资深经济学家。曾是全球经济协会的创始人,历任主席和首席执行官。毕业于韩国首尔国立大学,后就读于美国加州大学洛杉矶分校,先后获工商管理硕士学位和博士学位。

Claudia Sepúlveda, 世界银行伙伴关系、能力建构资深经济学家和研究执行主任,世界银行发展经济学拓广副总裁。她曾在世界银行不同部门任职(如拉美和加勒比地区开发研究组),处理贸易、劳动和财政问题。曾参与准备 1997 年《世界发展报告:变化中的世界格局》。毕业于智利大学和美国加州大学洛杉矶分校获经济学学位。

Cheikh Sourang, 国际农业开发基金国家战略高级项目主任。在农业与农村发展、环境与自然资源管理、微型金融、小规模农村企业和市场链接等领域阅历丰富。一直在塞内加尔国家开发银行和世界银行以及其他机构任职。曾就读于法国高等经济商学院(ESSEC)获工商管理硕士,在哈佛大学完成环境经济学培训课程。

Peer Stein, 国际金融公司(IFC)融资渠道顾问组高级经理。通过监督与支持国际金融公司的技术援助和进入世界性融资市场的咨询服务来履行该项职责,咨询服务范围包括微型金融、中小企业银

行和能源有效性融资。此外，他还主持世界银行和国际金融公司的基础设施融资工作，包括信用管理局的发展、抵押品注册、支付体系和汇款服务，以扶持发展中国家得到更多可支付的融资服务。

Jomo Kwame Sundaram，联合国经济与社会事务局经济发展助理秘书长。新加坡国立大学亚洲研究所高级访问学者，马来亚大学应用经济学系教授。国际发展经济学学会创始人和主席。曾就职于联合国社会发展研究院咨询委员会。在世界各地著名大学任教，包括哈佛大学、耶鲁大学和哥伦比亚大学。曾就读于马来西亚槟城免费学校、皇家军事学院、耶鲁大学和哈佛大学。

Hans Timmer，世界银行开发展望组主任。领导一个团队负责世界银行年度《全球经济展望》、《全球开发融资》和《全球监测报告》的发表。在就职于世界银行之前为荷兰中央计划局国际经济分析部主任。波兰罗兹大学和荷兰经济研究所的研究院。曾就读于荷兰鹿特丹市伊拉斯姆斯大学，获经济计量学硕士学位。

Michael Toman，世界银行发展研究部能源与环境组研究主任和气候变化组首席经济学家。在世界银行就职之前为兰德公司环境与能源项目部主任。其他职位包括泛美开发银行可持续发展部资深经济学家和未来资源研究部主任。约翰斯霍布金斯大学高级国际问题研究学院和加州大学布朗环境学院的客座教员。

Joachim von Braun，德国伯恩大学发展研究中心（ZEF）主任。该研究中心是一个多学科研究机构，在国际发展经济学、自然资源和 policy 问题等领域都处于领先地位。2002 年至 2009 年，任国际粮食政策研究所所长。为美国科学促进学会的会员，曾任农业经济学家国际协会会长。

Robert Vos，联合国经济与社会事务部发展政策与分析处主任，负责联合国两种系列报告：《世界经济与社会调查》和《世界经济形势与展望》。2005 年就职联合国之前为荷兰海牙社会研究学院金融与发展学教授，阿姆斯特丹自由大学发展经济学教授。曾就职于泛美开发银行资深经济学家，在非洲、亚洲和拉美国家都担任过政府政策顾问。

Graeme Wheeler，世界银行集团常务董事。于 1997 年就职于世界银行，任金融产品与服务部主任。2001 年成为副总裁与财务主管。

进入世界银行之前任职于新西兰政府，表现了多方面的才能，离职前的最后一个职务是财政部副部长。

John S. Wilson，世界银行发展经济学研究组的首席经济学家。1999 年供职于世界银行，主持贸易促进、援助有效性和管理改革等问题的经验性与政策性研究。此前为信息技术工业理事会技术政策副总裁。美国彼得森国际经济研究所资深访问学者。曾为美国国家科学院和国家研究理事会高级执行员，乔治华盛顿大学国际事务领域客座教授。曾就读于美国伍斯特学院和哥伦比亚大学并获得学位。

Alan Winters，英国国际发展部首席经济学家，英国萨塞克斯大学经济学教授。2004 年至 2007 年作为经济学家就任世界银行发展研究组主任，兼任研究经理。此前曾任教于英国剑桥、布里斯托尔、班戈（威尔士）和伯明翰等大学。历任世界银行经济评论编辑、经济期刊副主编等职，目前是世界贸易评论的编辑。

Soogil Young，自 2006 年以来任韩国首尔国家战略研究院院长。目前担任绿色增长总统委员会增长与产业小组委员会主席，金融服务委员会和金融促进联合委员会顾问。韩国国家太平洋经济合作委员会主席，绿色投资韩国论坛主席，首尔金融论坛副主席。曾作为韩国代表出使经济合作与发展组织。曾就读于约翰斯霍布金斯大学并获得经济学博士学位。

Ernesto Zedillo，耶鲁大学国际化研究中心主任，耶鲁大学国际经济与政治学和国际与区域研究教授，以及林业与环境研究兼职教授。1994 年至 2000 年任墨西哥总统。目前是全球发展网董事会主席，世界经济论坛基金董事会、三边委员会和 30 国集团委员会委员，国际经济研究所理事会会员，泛美对话理事会会员。此外，列席多家国际公司董事会，并参与许多国际组织的活动。

后危机时代的增长与发展： 20 国集团发展议程

Shahrokh Fardoust 世界银行

Yongbeom Kim 20 国集团首尔峰会筹委会

Claudia Sepúlveda 世界银行

2008 年全球经济危机可以说是自经济大萧条以来影响程度最深和最复杂的一次危机。源于美国房地产次级贷款市场的这场危机，迅速在金融机构、金融市场和许多国家间蔓延。在危机的早期，大多数专家相信它的负面影响将只限于发达国家。但是，随着危机的升级，发展中国家也通过像贸易、商品价格、资金流动和汇款等不同的传导机制感受到了它的影响。到 2008 年底，国际社会已形成一种广泛的共识，认为这场危机是全球性的，仅凭七国集团（G7）高度发展的经济无法阻止全球经济急剧滑坡的快速蔓延。¹

因此，20 国集团的首脑于 2008 年 11 月在华盛顿召开会议，首次商讨合作，致力于应对金融危机，并开始考虑采取紧急的金融和制度改革以避免将来再度发生相同的危机，为恢复经济增长打下基础。² 该会在这场危机中的表现确认了 20 国集团在这样的背景下是作为一个合法论坛来解决经济问题的。

20 国集团对危机的应对

全球复苏从 2009 年第四季度就在 20 国集团成员国中开始了，部分原因是进行了及时的政策调整。但是，这种复苏仍然是脆弱的，危机的余波改变了经济增长和金融的面貌，特别是发展中国家不得不面临在全球资金流动中可使用资金的减少（世界银行，2010a）。

要保持这种复苏、重建经济稳定以及重新平衡全球增长，就需要协调一致的政策响应和具有充分合法的包容性多边机构一起，就长期内全球挑战的解决方案达成共识。

在 2009 年的 20 国集团匹兹堡峰会上，各国领导人宣告，在 20 国集团成员国中实现“强劲、可持续及平衡发展”和“提高新兴市场和发展中国家生活水平”的目标（G20，2009），并正式同意将此作为官方的目标。随后，2010 年 6 月的 20 国集团多伦多峰会确认并重新强调了将发展这一重要议题放到议事日程上来。多伦多峰会最后声明：缩小发展差距和减少贫困是实现经济强劲、可持续和平衡增长以及保证更加强劲和有弹性的全球经济的更广阔目标所不可或缺的（G20，2010）³。

金融危机促使在领导人层面上召开 20 国集团会议，以提供即刻刺激经济复苏的措施。与此同时，20 国集团成员的广泛性也反映了富有生机的新兴经济体的发展势头。发展中国家的 GDP 在 1980 年占全球 GDP 的 17%，而到 2008 年这些国家的 GDP 已经增至 29%，这对全球增长的贡献大约在 50%。尽管如此，发展所带来的挑战依旧令人沮丧，差距犹存，再加上当前的这场危机，使得为减少贫困、实现千年发展目标（Millennium Development Goals, MDGs）的种种努力变得复杂起来。由于全球性的经济危机，2010 年，估计发展中国家约有 6.4 亿以上的人口生活在日均低于 1.25 美元的水平上（7.6 亿人日均低于 2 美元）。到 2015 年底，基于以上两种贫穷线的划分和受经济危机的影响而新增贫穷人数加在一起，甚至可能会分别达到 5.3 亿和 6.9 亿人。这场危机对低收入国家的影响原本可能更严重，但是合理的政策和改进了的宏观调控使得许多国家维持了社会各部门的支出。

韩国—世界银行关于发展的高层会议

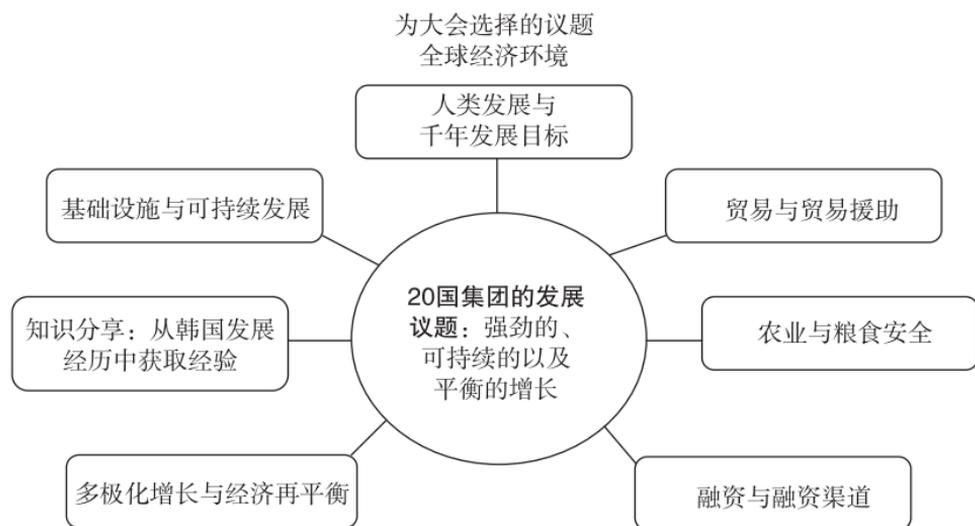
为应对不确定的经济环境，并关注危机对千年发展目标（MDGs）的长期影响，以及落实匹兹堡峰会对提高发展中国家生活水平的承诺，作为在首尔举行的 2010 年 11 月 20 国集团峰会的主办国，韩国在 2010 年初向世界银行提交了一份建议书，表示要组织一次就发展议题的高层会议。作为一个仅用一代人的时间就从发展中

国家转变为发达国家的韩国，增加其合法性并令其充当发展中国家和高收入国家之间的桥梁可谓适得其所。对世界银行而言，这种合作使得世界银行的努力得到自然扩展，便于世界银行将其专长应用到审核处理有关发展问题，并确保在处理 20 国集团发展问题的过程中将更多的注意力倾注于非 20 国集团发展中国家。

韩国—世界银行“后危机时代的成长与发展”高层会议于 2010 年 6 月在韩国釜山举行，它成功的将一系列关键的发展观念带入了最前沿，为设定全球发展重点打下基础，有助于推动国际社会、20 国集团和非 20 国集团国家之间关于政策选择和政策重点的讨论。这次会议上的文章、评论和讨论，由 20 国集团首尔峰会筹备委员会和世界银行在韩国对外经济政策研究院（KIEP）的帮助下共同主编，由此形成了本卷的基础。图 1 给出了发展政策的重要方面，在后面的章节中将会逐一论述。

关于本卷

本卷呈现了在韩国釜山举行的韩国—世界银行关于“后危机时代的成长与发展”的高级别会议中的论文和会议记录。



资料来源：作者。

图 1 实现强劲、持久和平衡增长的政策行动的关键支柱

这些成果的基点是新兴全球共识的两个重要观点。第一，作为全

全球化的受益者，发展中国家的增长前景与全球经济的总体发展之间的联系变得更加紧密。第二，20 国集团成员国与国际组织合作，在国际发展政策协调中有着潜在的重要作用，然而，他们也只能应付有限的一些问题。20 国集团所考虑的（因而也包括在本卷中）用于指导选择优先发展问题和政策的有三条标准：（a）是否有助于促进强劲、可持续以及平衡增长因而帮助发展中国家和发达国家的经济复苏；（b）国际合作、国际金融和某些具体行动是否符合实际需求；（c）这些国际经济和金融合作是否在 20 国集团管理的范围之内。

本卷结构如下：第 1、2 章是 20 国集团首尔峰会筹备委员会主席司空一和世界银行董事总经理 Ngozi Okonjo - Iweala 的发言，论文中令人信服地说明了将发展纳入 20 国集团会议议程中的重要性，给予非 20 国集团发展中国家话语权的必要性，以及韩国为发达经济体与发展中国家搭桥所起到的重要作用。

第 3 ~ 6 章覆盖了广泛的发展主题。林毅夫的论文（第 3 章）分析了后危机时代的新兴多极增长的出现和支持地域性扩大所需要的改革；Zia Qureshi 的论文（第 4 章）讨论了包括在 20 国集团增长框架内的发展议题和成熟的评价过程，因此更加系统地融入 20 国集团政策的讨论；Wonhyuk Lim 的论文（第 5 章）通过深度分析韩国的发展经验，从而诠释了一个低收入国家转变为高度发达经济体的过程；由 Delfin Go、Hans Timmer 和 Jomo Kwame Sundaram 撰写的论文（第 6 章）提出了不同但是有补充作用的观点，阐述了全球危机对 2015 年实现 MDGs 的影响以及如何重新获得活力和竞争力去实现这个目标。

第 7 ~ 10 章回顾了各特定行业的政策和为实现强劲、可持续及平衡的增长所需要采取的行动。第 7 章（Bernard Hoekman 和 John Wilson）讨论了贸易援助并重申了多哈议程；第 8 章（Marianne Fay、Michael Toman 及合作者）关注的是基础设施建设和可持续发展；第 9 章（Christopher Delgado 及合作者）论证了农业和食品安全的多边行动。最后，第 10 章（Peer Stein、Bikki Randhawa 和 Nina Bilandzic）提出将金融扩展作为 20 国集团议程的主题之一。本卷以一系列政策行动建议结尾，这些建议概括了各个领域的论文（附录 A）所描述的主要行动要点，以及为 20 国集团成员国和非 20 国集团国家选定的经济和社会指标数据表（附录 B）。

20 国集团：一个 21 世纪全球合作的新国际经济论坛

经济和金融危机不仅使产出遭受重创，更不幸的是加重了人类的灾难。目前的全球危机也不例外。此外，在历史上，危机既是新经济观点和制度的终结，也是它的开始。这一点同样适用于当前的危机。尽管 20 国集团的作用凸显于 1997—1998 年的东亚金融危机，但是，在当前全球经济和金融危机中，其表现说明它已经被接受为一个为解决经济和金融问题的合法论坛。为此，20 国集团为避免另一场大萧条所采取的具体措施一直是成功的，并接纳长期议题来确保强劲、可持续的和平衡的发展。

通往 20 国集团之路

第二次世界大战以后，全球经济一直与布雷顿森林（Bretton Woods）会议紧密相关，布雷顿森林会议提供了解决后战争时代经济重建和稳定增长的架构。⁴ 布雷顿森林会议导致了一组机构的诞生——国际货币基金组织（IMF）、国际复兴开发银行（IBRD）、关税和贸易总协定（GATT）——这些机构负责维持国际经济合作。⁵

但是在 20 世纪 70 年代早期，伴随着 1973 年石油危机的影响，工业化国家实施货币自由浮动的政策，尤其需要设立一个论坛来协调世界主要工业化国家的经济。1974 年美国发起了一个包括法国、日本、英国、西德在内的非正式的高级官员会晤，即所谓的“图书馆集团”。一年以后，法国又将这些领导人和意大利官员邀请到一个峰会上，在此，众领导人同意该会每年举行一次并由与会国轮流主持，这就是六国集团（G6）的诞生。1976 年，加拿大加入，形成七国集团（G7）。由于 G7 的 GDP 总量按 2000 年美元价值计算占 1975 年世界 GDP 总量的 70%（2008 年的 60%），故而这个论坛成为主要的经济政策协调组织，然而，G7 的人口占世界人口总数的比例很小，仅为 15%。

1989 年柏林墙倒塌之后，G7 意识到经济和政治格局已经开始改变。G7 的领导人开始和俄罗斯这个东欧最大的国家进行多次单独会谈。1997 年，俄罗斯正式加入该组织，从而形成八国集团（G8）。

在 1997—1998 年的东亚金融危机和 1998 年的俄罗斯金融危机中，G7/G8 的作用经受了考验，很明显，这个组织开始失去了解决面向全球经济问题的合理性。因此，1999 年成立了 20 国集团，既是为应对 20 世纪 90 年代末金融危机的需要，也认识到一些重要的新兴市场国家还没有充分参与到讨论和管理全球经济的核心中来。更是由于新的全球性挑战接踵而至，例如 HIV/AIDS 流行，全球气候变暖等，这些因素都会同时影响到发达国家和发展中国家。尽管有这些更迭，但是，直到 2008—2009 年的全球经济和金融危机发生，G7/G8 仍保留了其作为主要经济论坛的地位。

2008—2009 年的危机使得国际社会意识到，G7/G8 对于快速蔓延的真正全球性经济危机而言只是一个有限的论坛。因此，20 国集团领导人于 2008 年 11 月聚集在华盛顿特区，讨论如何加强合作来促进经济增长和处理金融危机，为改革打下基础以触发经济复苏和避免将来再度发生危机。2008 年 11 月的峰会因金融危机而起，但是它也反映了在几十年的长期转变中，新兴经济体获得了更多的经济和政治优势。

几十年的变化——20 国集团的崛起

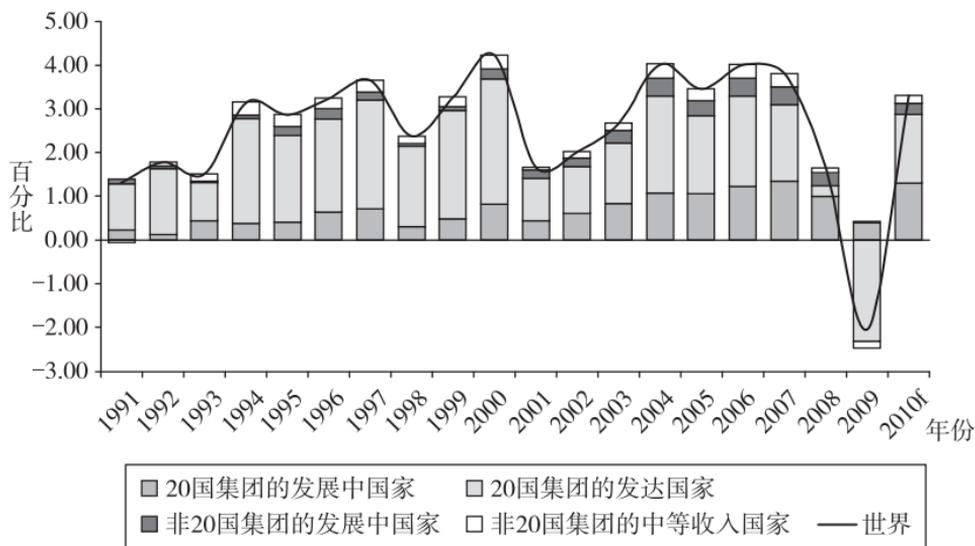
图 2 展示了近几十年来全球经济的转变。世界在最近几十年所经历的全球化不断增长，得益于多边贸易政策的改革，宽松的国内贸易和投资环境以及技术的发展，这一切促进了发展中国家的加速增长，从而提高了这些国家在全球经济中的重要性。

发展中国家的平均速度增长比高收入国家快得多，它们在全球经济中的比重也逐渐上升。2010 年，发展中国家预计增长率为 6.2%。在过去的十年中，这些国家的贡献率占全球增长的 40% 左右，预计 2010 年将达到 50%。由于发展中国家增长较快，它们也增加了在全球 GDP 中的比例。如果以市场汇率计算，在 1980 年，发展中国家占全球 GDP 的 17%，而在 2008 年这一比重增至 29%。而以购买力平价来计算则达到近 45%。对新的全球经济总体贡献最多的发展中国家同时也是 20 国集团的成员国。中国和印度是这些转变的驱动力，印度的贡献度略低。1980 年，中国占全球 GDP 的 1%，而到 2008 年却增加至 6%（按照购买力平价计算则为 11%），大于德



资料来源：世界银行发展远景小组。

图2 1991—2010年发展中国家与高收入国家的实际GDP增长



注：所有权重按2005年美元不变价格计算。

资料来源：世界银行发展远景小组。

图3 1991—2010年发展中国家与高收入国家对世界GDP增长的贡献

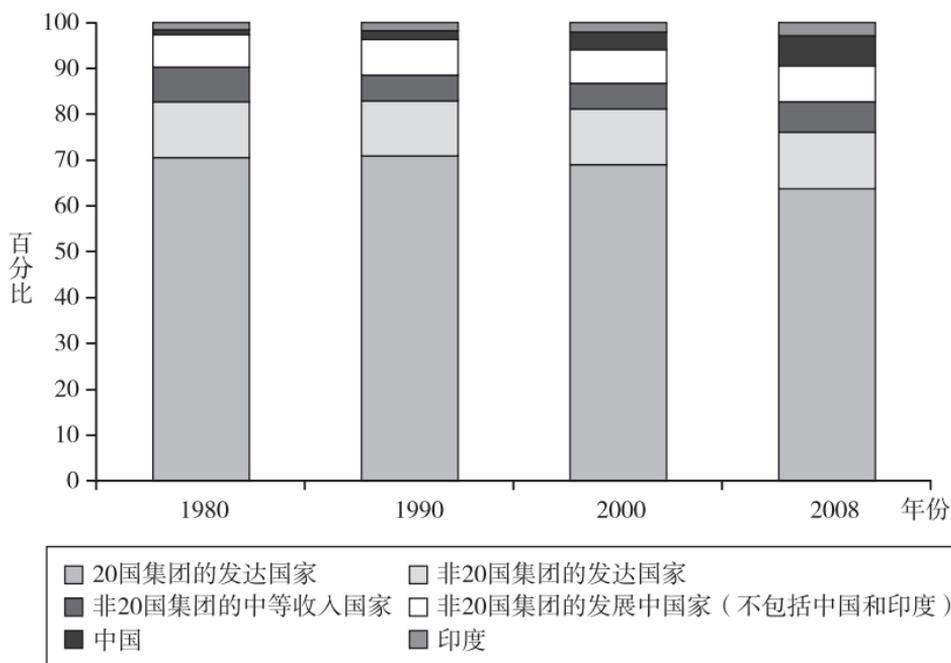
国和英国在世界经济中所占比例。印度异军突起，在 2008 年，其 GDP 占全球总量的 2%，比加拿大与韩国所占比重略小。其他占全球经济比重很小的发展中国家也展现了一种新的活力，并成为它们各自所在区域的增长支柱（见本书的第 3 章）。

发展中国家所占全球出口的比重也在快速增长，从 1980 年的 22% 增长到 2008 年的 31%。20 国集团成员国的发展中国家如中国、巴西、墨西哥等引领了这一变化：这些国家的出口占全球出口的比重从 1980 年的 6% 增长到 2008 年的 19%。外国直接投资（Foreign direct investment, FDI）也经历了同样的转变。发展中国家的 FDI 占全球 FDI 的比例从 1980 年的 7% 增长到 2008 年的 32%（其中 21% 来自于 20 国集团中的发展中国家）。

缩小发展差距：将发展议题纳入 20 国集团议程中

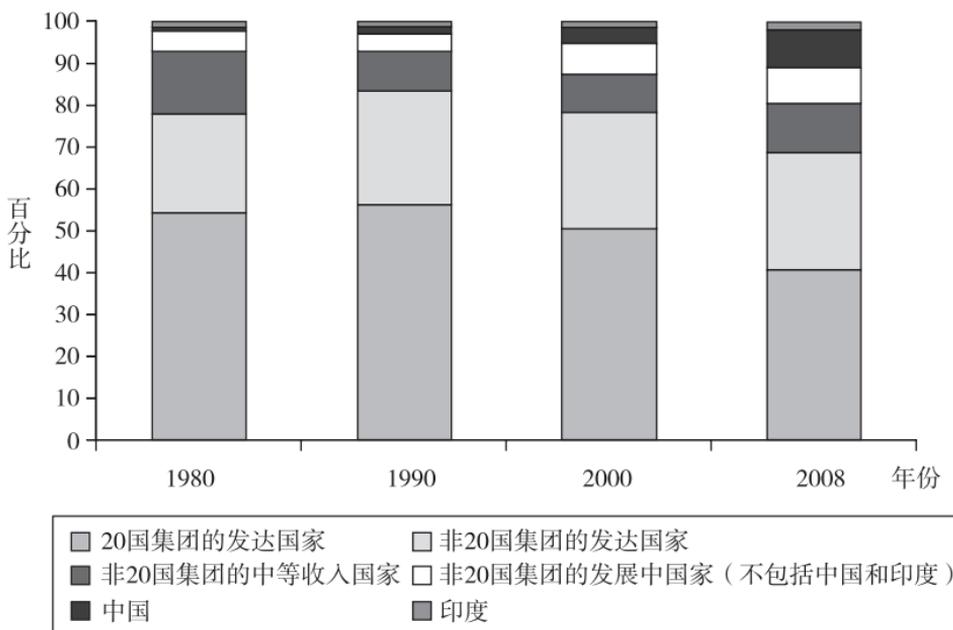
尽管在过去十年的全球经济变革中，世界经济中心从高收入国家转向发展中国家，特别是 20 国集团中的发展中国家。然而，20 国集团中的 9 个中等收入国家仍然面临重大的发展方面的挑战。在高密度的贫穷人口中（表 1），世界上最贫穷人口的 54% 都集中在这些国家（如果按每天 2 美元的贫困线标准，这一比例为 58%），在因金融危机而导致的估计增长的贫困人口的一半以上。此外，看今天的趋势，它们其中的一些国家并没有遵从千年发展目标的轨道（图 7）。

据估计，由于全球性经济危机的影响，2010 年发展中国家生活在日均消费低于 1.25 美元贫困线以下的人口在 6.4 亿人以上（7.6 亿人日均消费低于 2 美元）。即使到了 2015 年，以这两条贫困线为基准，因这场危机影响所带来的额外贫困人口数量将分别达到 5.3 亿和 6.9 亿（世界银行 b）。除此之外，增长的放缓也给人类的发展带来了严重的危害，因为在经济衰退期间的退步远大于经济上升时期的进步，并且这种效果的严重性会有滞后表现。据估计，由于这场危机的影响，从 2009 年到 2015 年，将有超过 120 万的 5 岁以下的儿童死亡，2015 年小学毕业生会减少 35 万，约 1 亿多人口在 2015 年无法得到安全水源（见图 8）。



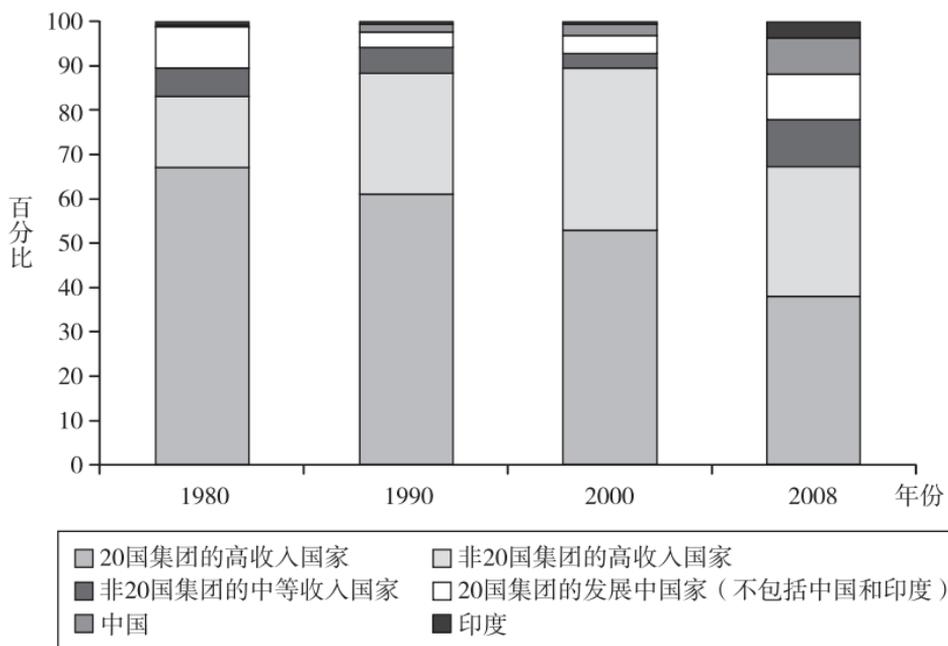
资料来源：世界银行工作人员根据世界发展指标计算得出。

图4 1980—2008年发展中国家与高收入国家占世界GDP的比重



资料来源：世界银行工作人员根据世界发展指标计算得出。

图5 1980—2008年发展中国家与高收入国家在世界出口总额中所占的比重



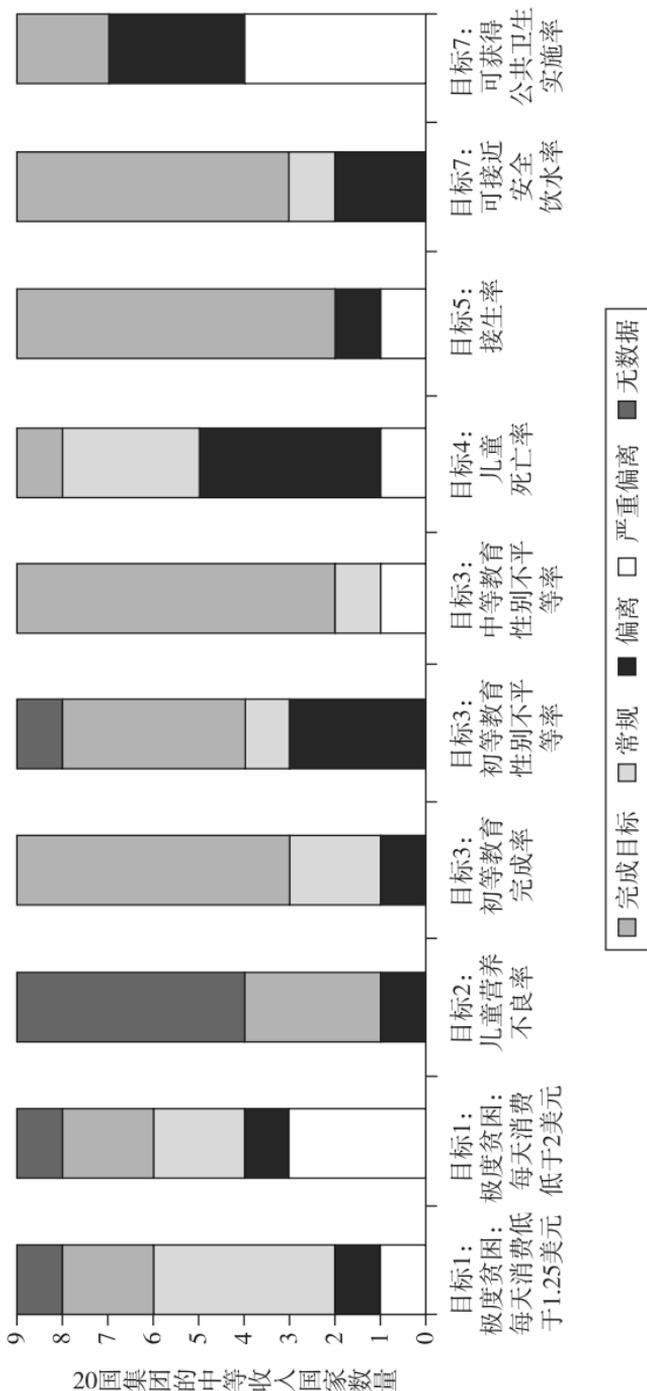
资料来源：世界银行工作人员根据世界发展指标计算得出。

**图 6 1980—2008 年发展中国家与高收入国家
在世界外国直接投资净额中所占的比重**

表 1 1981—2005 年发展中国家的贫困人口比例

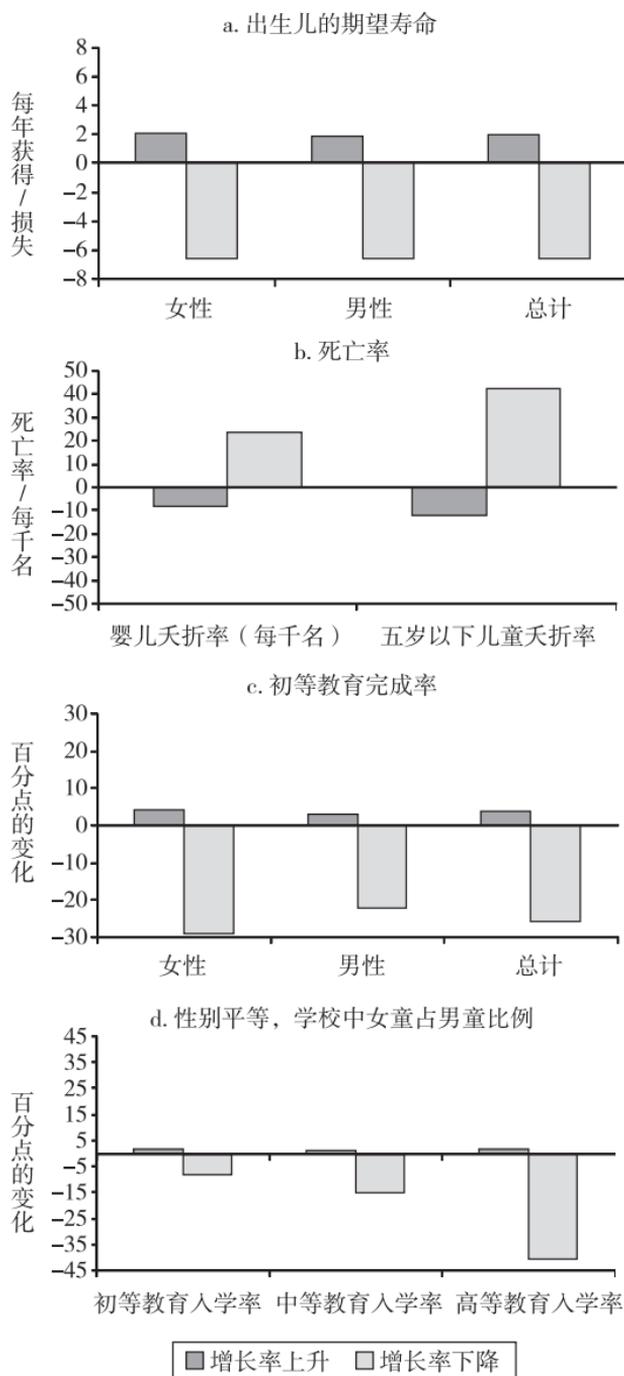
	每天消费低于 1.5 美元		每天消费低于 2.0 美元	
	1981	2005	1981	2005
20 国集团的发展中国家	61.5	23.1	79.1	46.4
阿根廷（城市）	0.0	4.5	1.2	11.3
巴西	17.1	7.8	31.1	18.3
中国（城市）	94.1	26.1	99.4	55.6
中国（农村）	44.6	1.7	91.5	9.4
印度（农村）	62.5	43.8	88.5	79.5
印度（城市）	51.0	36.2	80.4	65.8
印度尼西亚（农村）	73.0	24.0	92.8	61.1
印度尼西亚（城市）	63.8	18.8	87.7	45.8
墨西哥	9.8	1.7	24.1	5.9
俄罗斯	0.7	0.2	5.9	1.5
南非	34.8	20.6	51.2	37.0
土耳其	4.5	2.7	18.6	9.0
非 20 国集团的发展中国家	36.2	29.9	54.8	50.2

资料来源：世界银行工作人员基于 PovcalNet 计算得出。



注：20国集团的9个发展中国家包括阿根廷、巴西、中国、印度、印度尼西亚、墨西哥、俄罗斯、南非和土耳其。
资料来源：世界银行根据近期世界发展远景数据统计。

图7 20国集团中的9个发展中国家迈向千年发展目标进程



注：在增长上升和下降时期的差异（所有国家年观测值）统计均表示1%的显著性水平。

资料来源：2010年《全球监测报告》。

图8 1980—2008年增长加速与减速对所有国家主要人类发展和性别指标的影响

总之，在这次危机之前，弥合发展差距，达到多项千年发展目标（MDGs）的前景已经令人担忧，而危机的影响更带来了进一步的挑战，并激发了解决人类社会发展和经济增长的新的紧迫感。全球增长的确是以发展为中心的。20 国集团能采取的对发展最重要的行动是恢复强劲、可持续以及平衡的增长。随着复苏的成熟，长期增长的议程应该成为 20 国集团政策协调的中心，应该采取一种方法使得发展中国家（包括 20 国集团的成员国或非成员国）能够弥合发展差距，完成千年发展目标。

多极增长与发展

过去几年中，我们曾目睹了三种主要危机：食品、能源和金融危机。我们所得到的教训是，这个世界比过去我们想象的更加脆弱和相互依赖。这是一个增长的多极化世界，有着增长多源性特征，并且在发展中国家和发达国家间，以及发展中国家本身之间有着强大的反向联系。这是一个经济协调的世界，如果想要减少发展差距和实现多项千年发展目标，就需要 20 国集团强劲的、可持续的及平衡的增长。

发展与 20 国集团

在第 1 和第 2 章中，司空一和 Ngozi Okonjo - Iweala 引证了将整体发展纳入 20 国集团议程的重要性，也引证了韩国作为发展中国家和发达国家间的桥梁所起到的重要作用。在第 1 章中，金正日对匹兹堡峰会上确认的下列观点作出了呼应，即 20 国集团必须取得 160 多个联合国成员国中非 20 国集团成员国的支持以维持其合法性和可信性。他强调，必须采取现实和务实的途径来发展，以此获得 20 国集团发展议程的支持，同时也有助于世界重新恢复经济稳定。在第 2 章中，Ngozi Okonjo - Iweala 突出强调以下事实：新兴经济体和低收入国家的经济弹性对取得 20 国集团重新平衡全球经济的目标是很重要的，因为几乎将近一半的全球增长来自于发展中国家。为了增强这种弹性，她坚决主张通过强有力的、直接的国际合作来弥合发展差距，实行有利于发展中国家达到以增长为导向的政策，将世界拖

出危机的泥沼。

有着多极增长点的全球经济

林毅夫 (Justin Yifu Lin) 在第 3 章中传递的主要信息是：支持发展中国家更强劲的多极增长应该被视为全球经济复苏和强劲的、可持续及平衡增长的重要构成因素。他提出了 3 点来支持其论证。

首先，从金融危机中的全球性复苏掩盖了众多国家在后危机时代的广泛变化。在目前的这场危机中，高收入国家的增长在很大程度上依赖于政府政策。但是在中期，高收入国家需要依赖于中等和低收入国家以便刺激这些国家的出口。这种发展中国家和发达国家之间的相互依存和溢出效应将变得比发达国家制定自身一揽子的经济刺激政策更为重要。

其次，随着多极点的出现并成为区域增长的中心，发展中国家有潜力成为全球经济增长的引擎。然而，增强这种增长极的条件需要改善。以下的事实表明了这些多重增长极出现的一些迹象。

- 从 2000—2008 年，发展中国家的 GDP 增长已经超过高收入国家。这种现象并不局限于一个国家或地区：发展中世界的每个地区都比高收入国家增长要快，平均差距从 1.4 个百分点（拉丁美洲和加勒比地区）到 6.5 个百分点（东亚和太平洋地区）不等。

- 从 2000—2008 年，伴随着这些增长方式的出现也强化了贸易联系，从发展中国家出口到发达国家的商品总额以美元计增长了 3 倍。此外，发展中国家从发达国家的进口比例在减少，这表明在发展中国家之间的贸易增长更快了。

- G7 占全球 GDP 的比例从 1970 年的三分之二缩减到 2008 年的一半。

林毅夫所提出的证据说明加强区域增长有利于全球增长。但是，为了让新的增长极扎根，需要有充分的条件：a) 发展中国家需要着手进行体系改革，以利于调动国内金融资源和吸引外国直接投资；b) 一些发展中国家需要外部援助；c) 发展中国家需要改善它们的实施能力和管理。林毅夫认为，对于高收入国家而言，发展中国家对发达国家代表着适时和有利的投资机会，特别是对于摆脱增长瓶颈至关重要的基础设施领域来说更是如此。消除这些瓶颈能使发展中

国家从高收入国家增加资本品的进口，而这些资本品在高收入国家处于过剩状态。

林毅夫在其结论中指出，20 国集团能帮助发展中国家和高收入国家创造有益的机会。在国际关系中，未来的多极增长需要新的多边机制。20 国集团、国际金融机构和其他主要全球参与者有着共同的工作空间，推动创立新的金融机制，增强在设计公私伙伴关系、共享经济增长与发展信息方面的最佳实践。

在讨论中，Ifzal Ali 指出，林毅夫的观点过于宽泛并主张干涉主义。首先，Ali 认为，基于 20 国集团有效的政策协调，为应对金融危机而设计的一个协调经济的、广泛的、永久的多边管理体系尚未建成。第二，他呼吁 20 国集团将优先工作集中于那些已知的或感知其外部性如此强大且具有渗透性以至于需要 20 国集团来进行全球协调的领域。第三，他认为私人公司——并非国家或者政策制定者是真正的增长极，他还认为，经济活动的基本动力并不需要 20 国集团的介入。根据 Ali 的观点，20 国集团的角色不应该是直接合作去领导或决定不同增长极的经济行为。

Ali 建议，20 国集团的角色应该是建立一个集全球公共的和个人的知识于一身的战略智囊池，用以加速科学突破，发展与可更新能源有效性相关的技术。

Jong - Wha Lee 集中分析了亚洲在创造可持续区域和全球增长中的角色。Lee 认为，亚洲之所以平安度过金融危机，是由于该地区国家所采取的决定性的大规模的财政和金融政策。正因为如此，亚洲已经并仍将为多极增长作出重要贡献。然而，关键的一点是未来私人需求在外部环境不景气时能否收紧缰绳。这种再平衡将依赖于区域政府采取联合的政策措施来加强国内需求的能力。根据 Lee 的观点，增强地区长期增长潜力的几个元素是必需的：基础设施建设、人力资本、对外贸易、长期贷款、管理、体制的质量和健全的一个健全的金融部门等。最后，他呼吁努力增进合作，以确保地区和世界范围的平衡和可持续增长。

在其评论中，Tunde Lemo 提出了一个问题，即多重增长极的全球经济对非洲意味着什么。Lemo 强调，为了非洲大陆多极增长的繁荣，在国际关系中必须制定一个新的多边机制，20 国集团成员国在

食品安全、可持续发展、促进基础设施建设、解决金融约束等问题上起着催化剂的作用。正如 Lemo 在其总结中所表达的鲜明立场：“非洲不需要怜悯，而是需要有一个深思熟虑的行动计划。”

最后，Trevor Manuel 在其主持总结发言中为进一步考察多极化发展梳理出更具体的观点。特别提出了几个相关的问题，比如，产能利用对未来的发展意味着什么？它会对中期的发展有什么影响？高收入国家在历史上曾经主要靠消费推动增长，成为全球增长的引擎，在这样一个既定的事实面前，我们该如何看待多极化？

Trevor Manuel 特别强调，在界定 20 国集团的重要议程以及理解其局限性和可持续性时，20 国集团成员国和非 20 国集团国家之间的平衡可以作为一个重要的议题。此外，他还指出 20 国集团发展议程的五项议题：基础设施建设、贸易和 FDI、公共和私人机构的质量、金融业以及管理的质量等。

20 国集团和全球发展

Zia Qureshi 所著的第 4 章以世界银行在釜山为 20 国集团会议准备的报告为基础，该报告是 20 国集团增长框架和相互评估程序的一部分。作者指出，当复苏成熟时，发展应该是全球增长的中心，并且长期增长议程也应该是 20 国集团政策协调的中心。发展中国家的增长对全球增长的作用日益增加。发展中国家目前的贡献率约是全球增长的一半。南南合作也越来越重要，因为南南国家之间的贸易占全球贸易的三分之一。因此，在发展中国家促进更强大的多极增长应该被视为 20 国集团框架中一个重要的和不可缺少的元素。

这一章所关注的另一个主题是为发展融资。一些主要的新兴市场出现资金流入回升的现象，但是多数发展中国家面临的前景是资本稀缺且价格昂贵。在紧缩的资金市场上，对于发展中国家的官方流动资金不论是直接为发展融资还是为私人资本流动提供杠杆，其作用都在增加。因为低收入国家的财政空间已经承受了很大压力，因而对优惠融资的需求在上升，而且，社会消费需求也因这场危机而增加了。这些发展变化增强了对确保充足的官方发展援助（Official Development Assistance, ODA）、获得满意的多边开发银行的优惠窗口的资金以及跟进这些机构增资等方面的需求。私人资本流动的

紧缩前景和捐赠国的财政压力意味着需要方法的创新来补充传统的融资方式。这些创新方法包括，降低风险的担保，主权财富基金投资，用于免疫的国际设施的创新，在与全球发展相关的项目如粮食安全、碳金融、南南投资等领域发展公私伙伴关系等。

资源需求的规模呼吁 20 国集团成员国在关键的全球事务中作出新的承诺，并重新焕发活力和创造力，以便开发潜在的利用私人资本的创新方法。对融资前景的展望也意味着发展中国家需要加强国内资源的调配，并强化发展中国家自身的金融体系。对于发展中国家给予金融部门改革的技术与能力构筑方面的帮助会成为 20 国集团集体行动的一个很有意义的领域。在发达国家金融体系的监管改革中，应确保改革不会对资金流向发展中国家或对其金融部门管理产生意想不到的负面影响，这是很重要的。

我们需要一种机制来评估这些改革对不属于金融稳定委员会同时也不属于巴塞尔银行监管委员会的国家所带来的影响。许多国家已开始实施国家改革的举措，如果协调不利，就会产生金融保护主义、套汇和管辖不一致的风险。为发达国家银行所制定的监管制度或许并不适用于低收入国家的银行，特别不适合为小型企业提供贷款的小银行，这可能需要一个较长的循序渐进的适应期。20 国集团可以帮助发展中国家，即提供一个扩大技术援助的项目来增强这些国家实施金融部门改革的能力。

本章的最后一个主题是作为增长引擎和促进全球再平衡的贸易开放。第 7 章也对贸易援助进行了详细讨论。在这章中，作者呼吁 20 国集团领导人更新他们的承诺以避免贸易保护主义的措施。作者认为，一个更强大的信号应该是一份集体承诺，放宽地方保护主义的限制措施在这场危机爆发时是可行的。所以，加强多边贸易纪律，推进多哈回合谈判进程是至关重要的。为了改善贫困国家的市场准入条件，Qureshi 力推 20 国集团成员国将对最不发达国家的免税免限额比率扩大至 100%，并施以宽松的原产地规则。改善贫困国家的市场准入应该是作为加强贸易便利和贸易援助项目的补充，借以提高这些国家的贸易量。

本章的第一位评论人是 Danny Leipziger，他对于发展应该作为 20 国集团议程的一个议题与作者持相同的观点，并且进一步解释了

个中原因。他尤其提到“无辜的旁观者”问题，就是说，尽管发展中国家与可引发危机的事件并无关联，但无一例外都受到了危机的消极影响。

在其评论中，Leipzig 也强调了他对有关危机教训的一些看法。他列举了四点：财政空间对于应对危机影响的重要性；关于全球缓慢增长的预测对许多国家而言成为新的常态；增长的源头在危机前、危急期间和危机后不断转移，并且不会在短期内恢复原状；最后，有效的制度至关重要。关于新的发展观点，Leipzig 指出，发展中国家对于发达国家的依赖不再是唯一的发展战略，而南南经济相互支持会提供越来越多的机会。他同样指出，选择具有较大差异的各种资本流动方式是明智的政策并能唤起公众的信心。有关 20 国集团为提高发展中国家未来的增长预期所能付出的努力，Leipzig 列举了以下几点：（a）一些 20 国集团成员国需要降低他们潜在的产出缺口以抵制过早地从扩张性的财政政策中退出的行为；（b）20 国集团成员国应该抵制强加的贸易限制并且应该支持达成多哈协议；（c）20 国集团成员国应该关注有关全球公共品的条款。

Mahmoud Mohieldin 对有关应对短期风险转变为可持续发展的长期发展的文章做了点评，列出了四个主题。首先，20 国集团需要关注的不是从最近的一次金融危机中恢复的问题，而且需要关注更重要的关于粮食和燃料的危机问题。粮食和燃料问题之所以一直以来事关重大，主要是因为粮食和燃料价格的易变性以及粮食安全的持续缺乏。其次，多极化增长策略至关重要的组成部分是基础设施的发展，在基础设施发展的同时通常都能实现双赢，特别是在发展中国家，有很多因素需要引起特别注意，例如对公私伙伴关系的过度信赖可能导致短期的资金缺口。

关于金融和金融发展的问题，Mohieldin 强调，对于那些旨在获得年平均增长率 6% ~ 7% 的国家而言，由于发展中国家的低储蓄率，其政府可能面临着每年大约占 GDP 8% ~ 12% 的资金缺口。此外，考虑到发展中国家资本流入时的挤出效应以及一些债券国的债务危机问题，这一情况可能会变得更糟。关于融资，Mohieldin 指出，财政评估部门过分强调稳定的一面，而不注重推进为发展融资。⁶ 最后，他对贸易的看法与 Qureshi 的观点一致，赞成达成多哈回合的贸易协

定，以及促进贸易和基础设施开发之间的联系。

最后一位评论人是 Robert Vos，其发言集中讨论了他认为需要进一步思考的四个问题。第一个主题是多极化增长和去耦的概念。的确，在世界当代经济的历史中，从未有过主要发展中国家成为世界经济增长的驱动力这样的经历，相关的问题是，发展中国家当前和未来的能力是否足以将它们的发展动力传播到世界其他国家。中国在世界贸易中占有发展中国家的最大市场份额，因此将会成为判例标准。但是，它带动世界其他地区的增长必然依赖于它从巨大的贸易顺差国转变为平衡的或者贸易逆差国的能力。更惬意的方案是中国通过收入效应而不是替代效应（汇率升值）增加进口来传播它的刺激作用。随之而来的问题是多极化增长是否会在发展中国家造成更进一步的收入分散化。他指出，这个问题需要严肃考虑，如何使得世界经济发展中的最有利条件能够通过溢出效应来推进整个世界的发展。

相关的问题是多极化发展与全球失衡的影响。Vos 认为，一个朝着多极化发展的世界与各国收入的趋同化以及广泛的减少贫困目标，并不要求经济的再平衡，而是需要全球失衡这一模式的逆转。要实现这一目标，就需要更强大的国际政策协调，全球金融系统的大量改革，以及在金融监管改革方面取得更快的进展和协调。Vos 提出了关于贸易的一系列平行问题，并且对未来几年提供了两个未来情景设想图：(a) 从 2009 年中期开始的贸易快速恢复的延续；(b) 由于贸易保护主义而导致贸易并不具有特别的活力或者未必有活力。Vos 认为，第二个情景没有表面看起来那么不合时宜，因为多数其他经济体试图更多地关注国内经济，而且较贫穷的经济体则往往远离其以往高度依赖的主要出口商品。最后，这些趋势意味着一个更依赖于发展中国家的世界，同时需要对全球经济治理的现存机制进行关键的改革。

在其摘要中，Graeme Wheeler 强调了讨论中显现的几个问题。第一，20 国集团能否在后危机环境下发挥作用？第二，国家如何实现从财政刺激到财政整顿的过渡？第三，让政策工具和财政政策承担如此沉重的负担是否明智？第四，问题不在于 20 国集团决策者是否应该支持多极化增长，而是他们应该如何更有效地履行这份责任。

由一代人实现由发展中国家到发达国家的转型：韩国案例

韩国过去半个世纪的发展经验为很多发展中国家提供了灵感的来源。在 1960 年，韩国的人均 GDP 以 2000 年美元不变价格计算为 1,258 美元。2004 年，这一数据增长到 1,8224 美元。韩国令人印象深刻的产业升级以及从外部冲击中快速恢复的能力让它在即使是可持续高度增长为特点的成功国家里都格外突出。实际上，与一些被“中等收入陷阱”⁷ 困住的国家不同，韩国努力转变其经济结构并系统地增加国内附加值或者出口商品的当地含量，以实现出口导向经济增长这一目标。

在第 5 章中，Wonhyuk Lim 将韩国的发展概念化为增强人力资本和新知识协同作用的结果，这包含对国家和非国家行为体物质方面和社会资本方面的补充投资，以及与市场合作来迎接发展中的挑战。Lim 的文章强调了支撑韩国成功由发展中国家转型为高收入国家的五大主要问题。

第一，韩国的发展是通过对比较优势的探索和升级而推进的。为了促进发展，政府和私营部门共同努力来实现创新和协调的外部性。它们通过“大力推进合作关系”使政府分担私营部门的投资风险，同时为竞争激烈的全球市场绩效方面提供支持。通过成功实施以绩效为基础的奖励回馈机制，不断强化，久而久之带来了引人注目的变化。

第二，政府规划了跨年度的发展计划，但是将其实施授权给了很多集团企业，这样一来就将集团层面的生产活动与市场交易相结合。监督步骤，确定出现的问题，同时设计解决方案，政府和私营部门就相关课题展开定期咨询活动。

第三，韩国惯于将国际贸易作为发展政策的一个必要组成部分。贸易帮助韩国发现其比较优势并且缓解和协调各方面的失误，克服较小的国内市场所带来的限制，开发规模经济，从世界各地学习最好的经验，以此来改良它的经济。通过贸易，韩国可以通过国际市场来检验其政府政策，以及它的公司策略，同时设计出以绩效为基础的奖励方案。事实上，对于韩国而言，由于促进出口充当了增长和组织原则的引擎这一角色，产业升级、基础设施发展，以及人力

资源发展才能得以实现。在依赖于国际市场的同时，韩国清楚地意识到必须齐心协力地在价值链中的人力资本和基础设施这两方面进行补充投资，向着高附加值这一领域拓展。

第四，尽管韩国政府在 20 世纪 60 和 70 年代时介入经济十分广泛，但是，韩国设法控制了贪污腐败和寻租行为。最重要的是，由政府支持的出口大军在竞争激烈的全球市场中有助于降低贪污腐败的可能性。

最后，市场的容量，国家和非国家行为体在改革和协调中需要面对的挑战改变了，它们相应的角色也会开始改变。当政府和私营部门间劳动力的分工有了变化，相关的探索和升级比较优势仍继续作为韩国发展政策的基本原理来贯彻。后危机时代改革的实施，包括采取一个更弹性的汇率政策，已经让韩国公司更容易依靠价格信号探索可盈利的商业机会，即使它们仍然参与同政府的协商来鉴定有前景的技术并处理瓶颈。

Danny Leipziger 的评论集中讨论的是，我们可以从韩国的绿色增长议程到国家政策的成功应用这个发展成名史里学到些什么经验。以韩国的经验为基础，发展中国家可以学到的是，经济的基本面是很重要的，不仅仅是为了让捐赠者满意，而且是为其经济在通向进步旅程中定位。第二，收入分配和社会规划对于维持对改革的广泛支持是很重要的。第三，如果政府和私营部门可以结盟，私营部门不需要担心政府的干预。第四，税收为社会基础设施和偿还援助提供了资金来源，同时纳税在市民和政府间建立了一种社会契约。第五，政府引导的经济规划作为所有东亚成功案例的一个样板，也许能为其他国家带来相似的结果。捐赠者和援助机构同样也能获得经验和教训，即如果没有首先在国内建立体系来处理 and 有效拨款的前提下进行资源的大量转移是就是浪费资金。

在韩国的绿色增长议程方面，Leipziger 对短期财政刺激和长期增长议程相结合的做法予以赞道。绿色增长议程已经为经济如何适应长期趋势建立了雄心壮志的目标、具体的任务以及整个国家的远景。所有这些特征已经成为韩国数十年发展进程的一部分。这个国家成功地运用其国家政策的秘诀，部分地源自于它的精英官僚政治。韩国鼓励海外留学，并在一般民众中培养高等教育人才和奖励优

秀者。

最后，Leipziger 讨论了韩国作为 20 国集团的领袖在帮助发展中国家时可以采取的额外行动。他建议韩国将增加的官方发展援助与培育可持续发展的绿色技术转移结合起来，动员发展中国家支持多哈谈判，同时，可以与其他国家分享经济规划经历中在基础设施支出和公私协调以便于其他地区改善能力和实践等方面的经验。

Klaus Rohland 以所值得注意的五大问题作为其评论的重心。第一是政策协调的重要性。在 20 世纪 60 年代早期，韩国政府的做法是非常务实的：战略是由政府来引导的，但是战略的实施在很大程度上依靠私营部门。韩国另一杰出之处是将发展规划与资源分配合并为一个机构——经济规划委员会，从而避免了很多国家存在的由于各部门独立规划和预算而缺乏协调进而造成的浪费。第二，韩国的发展策略不仅仅在于工业，同样在于农业。其农业政策有利于满足农村人口的需求，导致支配地位的经济部门远离农业，允许工业部门取代其地位。第三，在 20 世纪 70 年代早期，韩国从集中发展轻工业转向重点发展重工业和化工业。这一转变是基于日本的经验，韩国官员相信这个模式同样适用于本国。第四，国家引导的经济规划通过税收鼓励以及特惠信用逐步实现从直接计划向间接计划进化，这种转变考虑到了经济的复杂性在日益增加。最后，韩国民众和决策者以其非凡的灵活性和迅速的调整去适应新的现实，避开了中等收入陷阱。

主持人 Yoon Je Cho 在总结时非常赞同 Lim 的陈述，这种陈述通过突出韩国的精英官僚系统扩充了他的演讲。这为政策规划、实施、监管以及进行适当的政策改革提供了丰富的内容。讨论同样涉及建立相关机构的重要性以及主要通过促进高等教育，从而允许韩国由一个科技输入者完成向科技创新者的转变。

在一般性讨论中，讨论的焦点不止集中在韩国令人瞩目的经济发展上，同样也在其快速和成功地实现从国家严格管制向开放自由经济体的转变。讨论确定了很多韩国成功经济发展的各个组成成分。但是，与会者和研究者仍然没有完全理解一个国家成功发展的经验能否在拥有不同社会、政体和经济环境的其他国家里复制，以及非经济因素在发展进程中的重要性。

实现千年发展目标对于许多非 20 国集团国家来说依然是一项艰巨的挑战

即便在危机爆发之前，国际社会仍然关心的是发展中国家在 2015 年截止日期前实现千年发展目标的能力。实际上，在 2009 年 7 月，联合国秘书长潘基文（Ban Ki-moon）召集世界各国首脑齐聚纽约，就实现千年发展目标中模糊不清的问题展开了讨论。全球危机使发展中国家所面对的任务更加艰巨，同时，国际社会的角色发挥也更加急迫。第 6 章中以两种颇有些不同但却互相补充的看法为前提，对当前全球经济和金融危机以及千年发展目标的主要关联进行讨论。首先，Jomo Kwame Sundaram 提供了表达联合国立场的看法，之后，Delfin Go 和 Hans Timmer 提出了以世界银行为立场的观点。

Sundaram 认为，许多在多项千年发展目标中已经取得重大成就的国家以及最贫穷的一些国家取得的重大进步表明，实现千年发展目标是可能的，条件是要遵循正确的政策，或有足够的资金和国际支持。例如，在过去二十年中，撒哈拉以南的非洲国家的儿童健康和小学入学率有显著改善和提高。但是，Sundaram 也提出了警示，这些已经取得的成就受到多重危机的威胁，比如食品和能源价格的上涨；同时，世界还面临着长期发展的挑战，如气候变化和冲突，都会在不同程度上影响到穷人和弱势群体。总的来说，进展是不平衡的，一些目标和指标有可能很难在 2015 年实现。

根据 Sundaram 的研究，如果联合国在全球危机的背景下重新评估实现千年发展的可能性，发展中国家的结果可能是：贫困和饥饿人口减半的目标进展不平衡；教育虽有进展，但许多贫困国家的目标仍然难以实现；性别平等的进展不够；保健目标虽有进展，但产妇死亡率进展甚微；环境可持续性发展目标进展有限。Sundaram 指出，面对全球经济危机，发展中国家尤其是最贫困的国家，如果要实现千年发展目标，需要更多的优惠贷款和捐赠。

考虑到全球目前的状况以及来自联合国的经验教训，Sundaram 提出了应包含在 20 国集团发展议程中的若干重大事项：审慎的风险管理，包括资本管制；强化财政和政策空间，始终如一地实施反周

期的宏观经济政策；发展可交替的宏观经济政策框架，以创造生产性就业和保持增长；鼓励针对投资和技术的金融发展；增强被现存的信贷措施忽略或者索价过高的包容性金融的作用，以促进和支持生产性经营活动；孕育更好的国际税务合作来增加收入，以及公平有效的债务解决机制；加强国际经济治理改革，以反映全球经济平衡的变化。Sundaram 最后指出，如果不尽快解决这些问题，国际社会将失去一个被称为“布雷顿森林时刻”的历史契机。

由 Go 和 Timmer 联合撰写的第 6 章的第二部分在很大程度上是以世界银行最新版本的《全球监测报告》为基础的。他们所提出的主要论点是，直到最近，国际社会对于可以帮助低收入国家吸收危机的后果，并维持对人类长期发展目标的进步的政策关注不够。Go 和 Timmer 指出，虽然低收入国家的生产较发达经济体紧缩程度较小，但低收入国家的实际收入（即根据贸易条件的变化而调整后的 GDP）下降非常明显，因为在全球经济危机的重创下，大宗商品价格急剧下跌。除此之外，他们认为外部冲击的中期影响在低收入国家往往更大，因为没有太多的政策选择来促使经济反弹。

要解决低收入国家的问题，从而使非 20 国集团的发展中国家拥有话语权，决策者的重点应该转移到危机对人类发展成果的中期和长期影响上。从 20 世纪 90 年代初直到金融危机的爆发，许多发展中国家经济增长加快，倾向于支持大多数人类发展指标的重大进步。事实上，当危机袭来时，全球贫困率与 1990 年相比下降了近 40%，同时，发展中国家作为一个整体，正在向着 2015 年贫困减半的目标前进。除贫困以外，其他千年发展目标的进展都不平衡，某些目标有进步，而某些却退步了。例如，当许多发展中国家在小学和中学教育中的性别平等走上正轨时，在高等教育方面进展却更为迟缓，特别是撒哈拉以南的非洲和南亚地区。

作者们使用了历史实例和间接证据来评估当前危机的直接影响。他们发现，从历史上看，经济周期对人类发展指标的影响一直是高度不对称的：经济不景气时的恶化程度远大于经济景气时的改善程度。他们指出，弱势群体，特别是贫困国家的弱势群体，会受到不成比例的影响。例如，经济紧缩期间，女性在小学和中学教育入学人数的下降比男性多，而一旦儿童被迫辍学，便永久降低了未来的

人力资本。

Go 和 Timmer 还发现，危机期间公共支出、家庭消费以及援助流的下降是极具破坏性的，而在经济繁荣时期，增加支出只能带来程度缓和的改善。文章的另一主要发现是，2008—2009 年全球经济危机的规模对人类发展的影响将会是长期和持久的。作者在总结其论点时指出，尽管全球经济共同体对经济衰退的快速反应有助于避免更消极的结果，但是此次危机中断了千年发展目标的进展，甚至某些负面影响要在多年后才会显现。作者们声称果断的领导层仍然是确保经济快速和可持续复苏的必要条件，同时，实现千年发展目标是世界推回到快速和可持续发展路径这一战略的重要组成部分。

在主持人评论中，Shahrokh Fardoust 强调这一章节的主要信息是非常务实的：尽管不是所有的国家都能在 2015 年实现所有目标，但实现千年发展目标是可能的。一些国家坚持不懈地探索可推动目标进展的社会与经济政策，它们的政策落实到位，并有强大的全球伙伴关系作为后盾，我们可以从那些已经尝试和测试过的国家中学习重要的经验。但是，距 2015 年的最后期限仅仅剩下 5 年的时间，这迫切需要更加努力去完成这些目标，实践已经证明，要通过增加政策的关注度和投资来缩短与现存的千年发展目标之间的差距。

他还强调了 Sandaram 以及 Go 和 Timmer 所提出的一个关键问题，尽管许多发展中国家非常努力，金融危机及其引起的全球经济衰退，已通过其对商品价格、出口量、旅游收入、汇款及私人资本流动的影响，放缓了其实现千年发展目标的进程。为了实现千年发展目标所做的重大努力的失败，无疑将对人类发展指标有着长期而深远的影响，比如教育和卫生，从长远来看，这两项指标可能会影响几代人以及整个经济的长期发展。得益于危机之前所取得的进步，许多拥有一定政策空间的较高收入的发展中国家，通过反周期的宏观经济政策，至少能够部分抵消危机对千年发展目标的负面影响，可继续交付服务以及有效地利用社会安全网。这些行动也得到了来自国际社会积极而有效的支持。

他补充到，展望未来，重拾实现千年发展目标的信心并实施雄心勃勃的举措，特别要注意改善最弱势群体在健康、教育和基础设施方面的境况。由强劲和可持续的多极增长、基础设施投资、更开放的贸

易制度以及对发展中国家私人资本流动的恢复所驱动的充满活力和更具弹性的全球经济，是调动资源和创造必要就业机会和商机的前提，从而有助于实现千年发展目标，对比较贫穷的国家尤其如此。

发展：20 国集团全球议程规则——加速经济增长的关键政策行动要点

2010 年 11 月在首尔举办的最高级会议上，20 国集团首脑很可能重点关注中长期全球经济管理所面临的重大政策问题，这将推动强劲的、可持续的以及平衡的发展。因此，曾在 2009 年 9 月匹斯堡会议上达成一致的话题，即在 20 国集团框架内实现再平衡，将在首尔会议上再度提及。20 国集团首脑很有可能考虑下列话题，诸如抵制保护主义，再次提及多哈贸易议程，贸易援助，结构改革和发展的重新平衡，资金向发展中国家流动，能源补贴，农业和粮食安全，加速私营部门引导的增长，这包含金融、基础设施和可持续发展、产生就业机会和降低贫困，以及重新获得为实现千年发展目标所需的动力。允许非 20 国集团的发展中国家出席会议对于促进会议的合理性和可信性是至关重要的，因为它考虑的是与发展相关的问题，包括再次加速后危机时代的增长与发展。

在一种经济环境下确定发展议题，20 国集团由此可证明其提供领导责任的能力，既有包容性，聆听非 20 国集团国家的声音；同时又具有综合性，当各国从直接危机管理转向后危机以及更遥远的未来发展时，可以广泛地处理一系列经济问题。图 9 简单描述了发展议程，以及 20 国集团作为国际经济合作最核心角色的内在联系。

20 国集团指令	在 20 国集团框架内的调整	对现存发展的贡献
发展目标和政策问题与 20 国集团指令和技术相符 <ul style="list-style-type: none"> ● 20 国集团发展途径依其作为国际经济与政策合作的主要论坛的角色来确定 	发展中国家的经济增长激励了多极化增长 <ul style="list-style-type: none"> ● 发展产生了地区和全球需求的新源泉 ● 强劲的发展中国家市场有助于全球增长再平衡 	以增长为导向的发展战略是对各国和国际社会致力于发展和支持全球复苏的补充 <ul style="list-style-type: none"> ● 聚焦于各自所有的比较优势，确保附加值并避免重复建设

资料来源：以 Rhee 2010 年的研究为基础整理。

图 9 20 国集团的发展途径

选择发展议题的标准

公众普遍认为，不能期待由 20 国集团处理非常广泛的发展问题。但是，作为其成员和多边组织以及智囊团，20 国集团需要关注一些与其使命相一致的具有决定性和相互关联的发展议题。由于这些议题将会得到广泛讨论，这就意味着要在后危机时代推进发展议程。在发展地区的选择上，会议组织者采用如下标准来制定发展优先权及其政策，以供 20 国集团参考：

- 发展政策地区能否促进强劲的、可持续的以及平衡的发展，同时支持发展中国家和发达国家的经济复苏。

- 在地区性发展政策领域实施国际合作、国际融资和采取特定的行动是否是必需的。

- 目前所考虑的发展政策领域是否考虑到 20 国集团的国际经济合作使命可能已存在于现有的 20 国集团协议（在之前的高层会议中确立）中，并且已构成有形的成果，这包括将在首尔以及此后会议通过的详细的行动计划或者措施。

基于这些标准，接下来的各部分涉及贸易援助、基础设施和可持续发展、农业和粮食安全，以及金融扩展。

贸易援助

在第 7 章中，Bernard Hoekman 和 John Wilson 概括地定义了贸易援助是财政和技术的援助，通过援助积极扩大贸易，可推进发展中国家融入经济全球化的进程。随着经济的进一步增长与发展，所有贸易国都可分享贸易援助带来的福利。福利受益者不仅包括最不发达国家、低收入国家的穷人，也包括中等收入国家及最发达国家的国民。总之，所有国家都受惠于贸易。

贸易援助的全球倡议发起于 2005 年在苏格兰的格伦伊格斯召开的八国集团峰会，在此次会议上，各国领导人承诺，到 2010 年增加近 50%（达到 40 亿美元）的贸易援助。在 2007 年和 2009 年世界贸易组织举办的全球贸易援助审查会议以及八国峰会公告中，这一承诺被反复重申。此外，在 2009 年 4 月的伦敦 20 国集团峰会上发出的声明显示了成员国将继续履行所达成的贸易援助承诺。作者们强

调，在当前的全球经济形势下，履行这些承诺显得尤其重要。因为贸易援助可以使低收入的发展中国家提高企业和农民的生产力，从而有助于这些国家从危机中恢复，并促进长期的经济增长。

两位作者回顾了近来贸易援助交付的发展趋势，按国家和类型划分的援助额分配，以及对援助的影响和效力的分析。他们引用 2008 年经济合作与发展组织的数据报告并指出，贸易援助包括 25% 的官方开发援助及捐助者和政府分配给特定部门的 35% 的援助。在 2008 年，双边捐助者为低收入国家提供了约合 156 亿美元的贸易援助。作者同时指出，为了资源（例如投资和知识）能够从 20 国集团里的中等收入国家转移，从而促进机械设备和有形物的发展以及刺激私营部门，可以在低收入发展中国家里促进贸易和增加就业率方面提高贸易援助的有效性。

作者强调，在当前全球经济的大环境下，由于贸易是一种有力的措施，有助于各国克服危机的影响，所以，20 国集团的领导力在贸易援助方面的重要性只会变得更强。它可以帮助各国进入多样化的新市场和产品领域，同时它能够通过降低成本和提高发展前景来改善接受性强的国家的生产力。此外，作者通过贸易援助对于中等收入国家和低收入国家的经济影响的证据给出了一个相当全面的总结。按照作者的说法，贸易援助能帮助低收入国家确定它们的优势和生产力议程，以及克服政府和市场失误“而无须针对特定行业，也不必采取潜在的扭曲政策来支持特定产品的投资”。

根据 Hoekman 和 Wilson 所确定的 20 国集团首先应该考虑的四个领域，20 国集团的领导力有可能在提高贸易援助效果的有效性和可见性方面产生很大差异：(a) 为能力建构、政策及管理权知识的转让制订战略性行动计划，以此提高生产者服务效率和基础设施的投资收益率；(b) 通过 20 国集团的所有成员国消除对最不发达国家的进口限制的承诺，来促进低收入国家的市场准入，从而有利于金融贸易援助资源的转让；(c) 创建一个新的贸易援助公私伙伴关系，充分利用私营部门的活力，强化最需要贸易援助的国家的贸易能力；(d) 发起一个 20 国集团的全球战略性倡议，为跨国数据的收集提供专项资金支持，以此提高贸易援助监测和评价的有效性。⁸

Aranca González 在评论中支持了 Hoekman 和 Wilson 的主要论

点，并且强调经济危机突出了贸易援助在帮助发展中国家恢复贸易表现中的关键作用。考虑到预期经济复苏不平衡以及不同国家和地区需求模式的变化，贸易援助在未来发展中将扮演重要的角色。她指出，在相对较短的时间内，贸易援助领域形成全球性伙伴关系已取得重大进展，贸易援助已被提上世界贸易组织的议程。参与者如世贸组织和世界银行之间的互相支持和合作将会在后危机时代扮演更重要的角色。

Alan Winters 对于 Hoekman 和 Wilson 就分析与政策方面的观点作出了评价。他发现，两位作者对服务的贸易范围的陈述特别有价值。服务在一些发达国家如英国占有高达 75% 的经济份额。随着发展中国家的发展，服务部门将会扩张，并逐渐成为经济发展的核心以及获取收入和解决就业的重要来源。但是 Winters 指出，改革服务市场远比改革商品市场更为艰难。相对于大多数商品，服务业的无形特征使得信息不对称的问题更加显著，这意味着在大多数市场上一定程度的监管是至关重要的。他强调捐助国和政府如果想收获成果就需要将资源和注意力集中在这些问题上，同时也强调地区一体化的重要性。他认为，只要不是以排除其他贸易关系为代价，和邻国的贸易往来是一件幸事。但是，贸易援助并没有倡导各国优先降低其对邻国的进口关税。

关于 Hoekman 和 Wilson 政策方面的建议，Winters 非常认可有关 20 国集团应该建立一个政策和调控选项的知识转移和能力积累平台的建议，以此来改善服务生产者效率和网络基础结构运营。他同样赞同通过 20 国集团对最不发达国家的免税和免配额的增加来提高贫困国家的市场准入以及促进南南贸易。但是，Winters 警告说，这些政策的改变对于 20 国集团来说是挑战，特别是对其中的发展中国家而言。最后，他强调应通过贸易援助促成与私营部门更密切的合作以及提高对贸易援助项目的监管和评估。

Ernesto Zedillo 在他的概要中解释了为什么人们能够普遍接受实现发展是比单纯开放市场和扩大贸易更为艰巨的任务。但是可以肯定的是，如果给予贸易以恰当的人力和基础设施的支持，以及适当的监管环境，它的确可以成为推进增长的有力工具。他认为，贸易是对两种极端情况所作出的反应，这也是多哈回合发展议程上争议

最尖锐的问题。一方面，一些国家仍然坚持认为，最不发达国家应得到“永久的、无条件的、特殊的和无差异的待遇”。另一方面，完全的贸易互惠的定位是即时的和完全的。Zedillo 强调，贸易援助是对这两个极端之间的回应，同时“提供了一个可行和有效的折中”。但是他警告说，贸易援助不应该与多哈协议冲突。他同时警告说，促进贸易援助不能代替多哈承诺。此外，他认为，促进发展中国家间以及发达国家和发展中国家间的贸易尤为重要。在这方面，Zedillo 预测贸易援助在后危机时代的世界将会扮演更杰出的角色。但是，为了实现这一目标，20 国集团可提供更多的资金以支持较多的调研项目，研究贸易援助的价值定位和投资回报率。

基础设施和可持续发展

在第 8 章中，Marianne Fay、Mike Toman 和另外一位合著者证明基础设施对于加速经济发展和减少贫困是必不可少的。基础设施投资的类型与规模的选择对环境的可持续性同样蕴含着深刻的意义。然而，迄今为止，绝大多数发展中国家在基础设施建设中所取得的进步还是非常有限的，东亚新兴工业化经济体和该地区的其他国家如中国和越南是明显的例外。此外，基础设施的扩充常常以当地环境的恶化为代价，应对长期气候变化的挑战将变得更加复杂。此外，更多的基础设施可能不意味着促进经济发展，因为其他因素可能同样造成影响，较差的基础设施能效会影响竞争力，在健康和教育方面较慢的改善会伤害贫困人口。

作者们说明提高基础设施的可获得性进展缓慢，这对家庭尤其是对穷国里的贫困家庭有很大的影响。据他们估计，25% 的发展中国家的家庭还无法使用电力。非洲的境况最为艰难，那里有近 70% 的人口孤立无援。尽管水的供应在增加，但至少 9 亿人口的水源仍然没有得到改善。环境卫生情形更糟，有 26 亿人环境卫生尚未得到改善，连通性依然很低，特别是农村地区，仅有 70% 的人口可使用全天候通路，这一数据在非洲仅为 33%。作者认为，大量基础设施的短缺还会影响到生产力和企业在国内和国际市场中的竞争能力。现存的基础设施的不稳定性进一步影响公司的利润率以及投资和扩张力。作者预测，到 2013 年，发展中国家的基础设施投资需求大约

在 1.2 万亿 ~ 1.5 万亿美元。

作者列举了迄今为止几个基础设施投资方面如此令人失望的原因。基础设施代价高昂：在非洲，大约 15% 的 GDP 才能保证最基本的改善。公共基础设施的支出效率通常较低，并且受公共管理的影响。私营部门的投资同样有其局限性：私营部门实际上是通过公私合伙来提供贡献，希望提高效率 and 准入，但是这不能取代公众的参与和投资。此外，没有有效的数据来监控资金被用于何处，那些支出的有效性如何，以及基础设施的情况怎样。反过来，信息的缺乏造成了对改善现状的热情不高。但是，私营部门在基础设施建设方面扮演着重要角色，同时通常与较高的效率增长有联系。作者们评估，资金的流动与私人参与基础设施的数额达到发展中国家 GDP 的 1.2%。

作者指出，环境问题使这一情况复杂化。解决这一问题就增加了成本和基础设施投资的复杂性，即使额外的社会效益能抵消掉这些成本。在基础设施的设计当中提高能源效率同样也能获得因为降低成本而带来的更高的长期利益回报。环境利益和成本间适当的平衡在计划基础设施投资过程中取决于一系列的政策问题补充。这包括建立一个合理的环境绩效标准以及取消那些影响基础设施需求的对环境有害的补贴（特别是在能源和水源方面）。这些挑战在基础设施的选择对于缓和气候变化所造成的长期威胁这一大前提下仍然很重要。

在环境外部效应的内部化问题上，作者们认为，在过去数十年中使用经济刺激来控制有害的环境冲击已经产生了深远的影响，这包括征收排放税或者可交易的排放许可。这些政策不单为在成本有效前提下使用现存的技术控制环境危害，同时在避免更长远的环境危害所需代价的改革方面创造强有力的刺激。作者引用 2010 年世界银行《全球发展报告》中的数据估算了从目前到 2030 年大幅度缓解温室气体排放所需要的投资，每年的数额大约为 1,400 亿 ~ 1,750 亿美元，在缓解“锁定”高碳基础设施效应以防随后的逆反之前也需要大量投资。作者相信，降低这部分投资的高成本还需要加快目前的低碳技术开发。

Fay、Toman 及合著者同时指出，一些私营部门投资基础设施的

障碍在采用新的绿色技术时也同样存在。他们认为，私营部门的研发先天不足，因为并非所有的收益都可以回拨。很多环境问题都是超越国界的，因此，公众对于研发的不断支持在全球层面通常是可以得到保证的。对绿色研发给予大量的公共投资，随后对私营部门在发展环境可持续性产品，包括提供基础设施服务方面予以公共部门的支持，这些应该成为国家投资政策的一部分，该政策旨在提供改进的绿色新技术供应品的国际市场上获得主导权。一些国家尤其是东亚采用了这种一般性的工业发展方法，在若干依赖于技术创新的日用消费品占据了市场优势。作者对主要步骤作了总结，包括改善基础设施投资环境和发展中国家的环境管理，大力扩展对低成本绿色改革的投资和支持其从发达国家向发展中国家的传播。

作者随后列举出一系列可以通过 20 国集团促进的措施：(a) 为增加公共和私营部门基础设施融资制订一个行动计划，并改善实施效率和环境可持续性；(b) 制订一个向发展中国家提供可增强技术与资金援助的行动计划，使这些国家能够改善基础设施的有效性，强化投资环境，将环境问题与经济发展相融合（发展中国家促进合作的平台可以是成就之一）；(c) 推进合作，以加强基础设施覆盖率和质量，以及投资和其影响等有关数据的收集和共享。

制订一个向发展中国家提供可增强技术与资金援助的行动计划，使这些国家能够改善基础设施（上述观点的第一点和第二点），作者建议，世界银行与其他多边开发银行可以通过提供公共部门融资和技术援助达到这些初始目标并扮演富有价值的多重角色：(a) 回顾其对基础设施投资与技术援助的指导方针，在保持有效性与透明度的同时，着眼于鼓励目标间的流线型运作与整合；(b) 审查地区基础设施项目，改善发展和投资进程；(c) 开辟新的途径，最大限度地有效利用私人资本，包括更好地利用公共部门融资的杠杆作用和官方开发援助，改善公私合作的成本效率。这一步骤可以包括分析如何动员非传统投资者如国内投资者（其作用正在增加）、国内养老金基金和主权基金的参与。

Haeryong Kwon 的评论关注到私人投资的高度集中。私人参与基础设施投资的 60% 集中于金砖四国（巴西、俄罗斯、印度和中国）和土耳其，尽管低收入国家的投资有增长，但是其水平无法胜任投

资需求。因此，需要研究探索性的额外政策选择，以提高低收入国家私人参与基础设施投资的水平。例如，可以选择免税或政府对基础设施投资实施担保的做法。

他强调的第二点是南南合作问题。私人参与的基础设施，例如大比例的经济合作与发展组织国家的投资被越来越多的发展中国家投资者所取代，后者已成为基础设施项目投融资的主要来源。对低收入国家便利于基础设施投资的政策和机制需要作进一步的研究。

Helen Mountford 的评论指出，经济发展与环境保护不再是各自孤立的主题，更不是相互矛盾的目标。近年来的经济、食品和燃油危机以及正在逼近的气候危机，使得这种联系昭然若揭。正如 Fay、Toman 和他们的合作者所强调的，这种联系从基础设施投资的角度来看尤其重要。不断增强和定位准确的基础设施投资无论对于发展目标的实现还是对于转向更清洁和资源更有效的低碳经济而言，都是非常必要的。

Mountford 列举了一系列证据，证明经济合作与发展组织成员国的三分之二所采用的一揽子刺激投资的措施特别强调旨在增进绿色增长，其中有些国家例如韩国将绿色增长置于刺激计划的核心。许多投资立足于提高公共建筑的能源有效性，提升或扩展公共交通（如高速铁路和城市公交系统），或强化再生能源的生成。也有的投资于水力基础设施。经济合作与发展组织成员国中的半数左右将所采取的绿色财政改革行动作为应对危机措施的一部分，引入或增加污染税和能源消费税，对与环境有关的研究开发实施税收减免。经济与环境达到双赢的另一关键是取消环境伤害补贴。对用水的补贴，包括收费不足和税收征收不足，也会对基础设施的选择造成扭曲。

基于 Fay、Toman 及其合作者的建议，Mountford 提出了更多合作的可能性，包括提供一个论坛，以便各国转向更困难的政策改革时可一起合作，这些政策将影响到基础设施的决策；确认国家间共有信息的主要缺口，相关组织需要协调并一道工作以弥补这些缺口；确认基础设施的政策优先次序，并就如何保证必要的技术与资金援助的行动方案达成一致。20 国集团可以帮助设计和引领创新性的融资工具，用于为水供给和环境卫生基础设施以及与气候有关的基础设施的融资。后者对于协助实现哥本哈根会议的融资承诺非常重要，

但是，需要谨慎对待，以便利用这些工具促成磋商，而不是干扰谈判。

Kiyoshi Kodera 同意作者对 20 国集团进一步行动所提出的建议。他发现这些建议很有意义且提供了良好的理论与概念框架。站在实际工作者的角度，他想对这些建议有所强调和补充。在基础设施的投资上，他坚信政府应该持续设法增加税收，捐款国应当增加捐款额或对低收入国家实施资金优惠。多边开发银行维持适当地连续投资以发挥其反周期的作用是很关键的。在这一环境下，他欢迎在 20 国集团敦促下多边开发银行近来所达成的一系列一般性增资协议。他指出，国际社会应当继续努力，确保国际开发联盟和非洲开发基金的优惠投资到位。最后他指出，就节约成本和对行动适当排序的角度而言，现在是加大对中期战略规划阶段的影响进行评估的时候了。

农业和食品安全

在第 9 章，Christopher Delgado 和他的合作者指出食物通常占家庭净支出的一半，如果无法确保粮食供应，就会阻碍那些贫困国家的经济增长。尽管大米、水稻和玉米的种植面积在 1950 年到 1997 年进行的绿色革命进程中迅速扩大，但是世界还是面临着发展中国家的经济增长。特别是在人口最稠密的发展中国家谷物产量持续下滑的事实。根据联合国粮农组织，人类历史上第一次出现了世界范围内超过 10 亿人处于饥饿状态的现象，这一数据比 2008 年全球经济危机之前多出大约 1 亿。相对于人口规模而言，撒哈拉以南的非洲国家是世界上饥饿人口比例最高的地区，大约为 32%。

作者提供的估算数据显示，每年至少 350 万 5 岁以下儿童死于母亲和孩子的营养摄入不足，而这些死亡原本是可避免的。而每年幸存下来的新生儿中，许多婴儿由于发育障碍和认知发育减缓而造成永久的伤害。除了那些受害者的悲剧和对全球化时代的道德启示，营养不良对未来发展课以重税。食品不安全因素的增加同样危害多数发展中国家的社会稳定和以市场发展为导向的开放。

作者们指出，发展中国家的粮食安全由于快速增长的人口仍然保持不确定性。由于 20 世纪 90 年代末的商品期货市场的结构改变

和政策扭曲例如命令使用粮食作物生产生物燃料或者喂养牲畜，食品价格预期将会变得不稳定。在供应方面，土地和水源约束连同气候变化的影响，很可能造成对食品生产的愈发不可预测。

Delgado 及合作者认为，更多的投资是必要的，更明智的投资应该关注的是农业生产力。农业在官方开发援助的比例急剧下降，从 1979 年的 18% 到 2006—2008 年的 5%，按美元的实际价值计算，此数据相当于降低了 50%。发展中国家每年的主要农作物增长的均值在过去 30 年间从 3% 降至 1%，这一数字远远低于计划的增长要求。在撒哈拉以南的非洲地区，谷物产量的增长速度从 20 世纪 70 年代的 1.8% 降至 2000 年的 1.1%。由于人口压力以及迅速的城市化过程，亚洲和非洲的耕地面积大大减少。可耕地受到荒漠化、盐渍化、水土流失和森林砍伐的侵蚀。根据作者们提供的世界银行的数据，全球每年有最多 1,000 万公顷的耕地由于严重退化而无法继续耕种。同时，生物燃料领域的竞争压力也加剧了耕地的紧张状况。富裕国家和中等收入国家的政府及私人投资者都加大了在发展中国家购买土地的力度，以确保对本国粮食和其他原材料的长期供应。这种做法引发了人们对当地居民生计和粮食安全的关注。

作者指出，对于农业优先权的干涉包括与小农农民有关的调查和扩展，更好的土地和水源管理，农村基础设施投资用于降低交易成本，努力保证穷人的财产权，使穷人更好地进入市场，以及为了公共和私营部门间资源流动和分担成本而进行的制度上的改善。改善农村二级城市中非务农就业率，加强城市和农村的联系是走出贫困的必要途径。他们需要改善农村投资气候，扩展农村基础设施，以及提升农村人口的技术来促进向农业外转移。

作者们还补充到，贫穷人口越来越多地暴露于由于供求的大幅度波动所造成的市场波动中，降低他们的脆弱性同样是必要的。尽管很难做到在促进发展和降低贫困的同时又不增加市场风险，但是，增加市场暴露同样可带来食品价格和收入的改变。增加对粮食、安全网和营养的投资对于保护最弱势群体是非常重要的，每当需求到来时才想到重建安全网不仅成本高昂而且为时已晚。有效实施覆盖广大贫困人口项目的国家，将会降低应对近期危机的人力成本。

多哈谈判关于贸易洽谈的总结对于实现粮食安全同样至关重要。

竞争的市场可以降低消费者需承担的基础原料的成本，同时能提供多种粮食种类来提高食品多样性。能够使得国内食品市场更好地为穷人服务的措施包括对适当的基础设施进行投资、竞争和管理，以及加强信息流动。在全球层面，多哈发展议程若能达成广泛的和雄心勃勃的协议，将会强化国际贸易体系，对于降低价格的不稳定性和加强长时期粮食安全是绝对必要的。对于粮食安全问题，以谷物为基础的生物燃料指令、谷类出口禁令和类似的政策干涉，都会降低国际市场对那些依靠进口的国家其国内市场的稳定作用，这些话题也应该融入讨论议程。

Delgado 及合作者强烈呼吁，采取多边行动和一系列的政策来指导 20 国集团在粮食安全方面的共同行动。首先，需要持续关注经济增长，主要途径如下：（a）支持某一部门的生产率的增长，例如，占贫困国家经济增长三分之一的农业领域；（b）通过加大抗旱品种的研发和推广力度、农作物和牲畜的组合饲养以及提高水资源的管理水平，提高农业领域抵御气候变化的能力，从而降低农业增长的波动性；（c）通过加强市场联系来提高生产率的增长速度，从而平抑粮食价格波动，减少因为粮食价格暴涨而导致国内动乱的风险，降低相关的预防性储蓄水平，并带动非粮食领域的消费和增长。

第二，20 国集团的共同行动应该弥补现有援助的效果：（a）支持国家主导的投资计划；（b）将未分配的捐助资源纳入到一个更灵活的资金池中，以支持和补充受援国在农业和粮食安全领域对捐助国的要求；（c）利用现有的实体和程序，支持国家计划的设计、评估和执行。

第三，20 国集团的共同行动应该有明确的结果：（a）优先考虑具有完善成果框架的投资方案；（b）优先考虑那些最需要援助的（通过千年发展目标 1 的指标进行评估）、政策环境更加有利于获取高额投资回报的、具有可靠投资回报的国家；（c）广泛征询并融合民间社会与私营部门的意见，以便更好地调动全国的资源以实现共同的目标。

根据作者的意见，20 国集团能够并应该采取的行动有四个方面：（a）需要向符合条件的发展中国家提供额外资源，以扩大在农业和粮食安全领域的援助规模；（b）必须保证尽快利用额外资源建立农

业和粮食安全的多边捐助基金，那么这些基金将不必受到增资周期的限制，可以立即提供资金支持；(c) 根据国家计划改善捐献的针对性；(d) 通过限制平行规划和优先实施已经在国内开展的项目来加强国家的主导作用。

Delgado 及合作者注意到由世界银行管理的全球农业和粮食安全计划，旨在协助实施改革策略和包括对低收入国家农业和粮食安全的投资。新的机制是在捐助国和受援国外部的联合治理下运行的。迄今为止，这一计划得到的捐助资金包括 9 亿美元的承诺款项和来自澳大利亚、加拿大、爱尔兰、韩国、西班牙和美国以及盖茨基金会的 2.64 亿美元的捐款。

David Nabarro 的评论详细说明了发展中国家在后危机时代将会面临的挑战，其特点是走高的商品价格和剧烈的价格波动。农业和农村地区的转型对面临一系列挑战的大多数人而言是增长和复苏的引擎。粮食安全对于社会稳定和个人维持生计、教育成果和繁荣至关重要。他强调，领导能力源自各国政府的强有力的管理作用，以及外部支援系统，包括研究方面的支持，必须是以联盟为形式。包括政府，非国有部门以及私营部门在内的所有的层面上，政策的协调性同样会越来越强。20 国集团已经增加其国际投资并帮助其流向粮食和营养部门，Nabarro 预测这些投资很快会有增加。他认为，未来投资者们将会投资于具有综合性的战略性项目，同时聚焦于应用新技术来确保其投资的影响力和有效性。实现这一目标需要紧密的国内协作，尽可能的汇集财政援助，高度的问责制和对资金的有效监管。世界各国都在通过政治、经济和金融行动的组合来促进食品和营养安全，20 国集团成员国在其中扮演着重要角色。这些行动包括倡导和支持多边集体的行动，鼓励问责制和管理方法的改变；支持多边机构的不断改革，以便更好地服务于当今的多极化世界；扶持例如像全球农业和粮食安全计划这样的汇集式投资体系。

Cheikh Sourang 同意作者的主要论点，并且认为他们的文章为及时和详尽地描述问题并作出相关选择提供了一个历史性的视角。同时，文章也讨论了在处理粮食安全问题的可行方案及相关的紧张局面和权衡取舍。国际农业开发基金会作为联合国的一个下属国际金融机构，特别致力于消除农村地区的饥饿和贫困。从它的角度来看，

这一章关于粮食安全的讨论提供了一次了解现实世界的机会，说明这个世界正在发生的问题，并且强调了途径、动力和空间的共同反思对于提高干预成功率的重要性，这些干预包括社会保障、生产率的提高以及一个有利的政策和体制环境。

为了系统性强化所开展的工作，需要系统和主动地来确定在财政、政策、机构、伙伴关系和学习方面的途径、动力和扩展空间。换言之，系统性强化包括对农业发展应达成共识，即农业是一种多功能的活动，能够影响经济增长、减贫和环境管理；在方案设计时期的早期磋商；资金的动员；在国家、地区和世界层面上开发政策和制度空间，来应对市场失灵和其他新问题。Sourang 同样建议多边行动的一系列措施、标准设定以及提高机构效率的努力方向，这包括保持目前合作关系的发展势头。他认为，20 国集团应该更加重视这些方面。

Joachim von Braun 的评论指出，世界粮食危机尚未进入后危机阶段。2007 年至 2010 年，在粮食和经济危机互联的背景下，粮食和营养的不安全问题日益加重。不仅粮食和能源市场，粮食和金融市场的联系也越发紧密。这些新的联系给贫困人口带来了额外风险和不确定性。在政策行动上，由于全球公共物品供应不足，全球农业、粮食和营养治理体系需要重新设计。当前的治理体系尤其缺乏责任性、有效性和创造性。他指出，重新设计的治理体系应该是一个关于农业和粮食的全球公共产品治理的新架构。一个独立的战略性机构是填补粮食安全全球治理的空白所必需的。20 国集团应该确保这个机构拥有能够发挥其职能的必要的权利资源。

在需要减少极端价格波动的可能性这一问题上，Joachim von Braun 的评论提到，粮食价格波动对最贫困人口的影响最大，并且损害了更多人的健康和营养状况。因此，需要采取国际行动来预防未来的全球价格冲击。粮食市场不能被排除在适当的银行和金融制度的监管之外，因为主食和饲料市场（粮食和油菜籽）与金融市场中的投机活动密切相关。在此，von Braun 推荐了如下措施：（a）改善监管以抑制粮食商品领域的过度投机；（b）创新粮食储备政策；（c）激励私营部门投资，增进面向贫困人口的农业科技；（d）扩大社会保障和儿童营养计划。他在其总结中认为，优先性、有序性、

透明性和责任性对于农业、粮食和营养政策的成功实施非常重要。我们需要更多、更优质的投资，但是，要使这些投资取得丰硕的成果，必须在国际层面上强化农业、粮食和营养治理。如果只是投资于技术领域就无法解决体制失灵的问题。在即将到来的 20 国集团峰会上，所有议程中必须优先关注发展中国家的粮食和营养安全问题。

Hak - Su Kim 对 Delgado 及其合作者的文章做了总结，这一章恰当地关注了发展中国家通过大力提高农业生产率、增强农民与市场的联系以及降低风险和脆弱性来确保粮食安全的长期政策。但是，他强调人口动态因素和这一论点高度相关，2010 年人口已经达到 70 亿，根据联合国的估计，在大约 35 年时间里，人口最高可能会达到 100 亿。世界人口的快速增长，使得我们可以预见到在粮食供应总量所面临的短缺以及与粮食权益有关的饥饿和营养不良所带来的更大威胁。亚洲通过绿色革命解决了粮食安全问题。Kim 的总结认为，农业的前景可能会朝着无法预知的方向发展，但却没有任何一个战略性的主体能够担当起制定新议程的职责且组织实施。根据 Sourang 的提议，20 国集团应该促成这样一个独立于现有机构的主体的产生和构建，从而避免出现利益冲突。

金融扩展

在第 10 章中，Peer Stein、Bikki Randhawa 和 Nina Bilandzic 强调了金融扩展过程中几个关键的发展趋势、挑战与机会，并为 20 国集团决策者推荐了一些建议，以便使广大的发展中国家以及众多的非 20 国集团国家从中受益。他们指出，对于金融服务的渠道所存在的全球性缺口仍然是一个挑战。发展中国家三分之二的成年人即 27 亿人口，缺乏诸如存款账户或支票账户等这种基本的金融服务。没有得到银行服务的人口主要集中在撒哈拉以南的非洲国家（只有 12% 的人在使用银行），以及南亚（使用银行者占人口总额的 24%）。Stein 及合作者认为，融资缺口对于中小企业（SMEs）同样重要，因为在新兴市场中，中小企业是创造工作机会的主要驱动力。中小企业融资的受限程度要高于大企业的 30% 以上，这严重阻碍了经济增长。小型企业处于最不利地位：发展中国家只有 18% 的小型企业可以融资。中小企业在金融扩展部门扮演重要目标，因为它们是新

市场里最大的雇主之一（为 GDP 作贡献）同时它们雇用的女性人数持续增长（世界范围内 25% ~ 40%），而在金融最弱势者评选中，女性排名靠前。

作者通过所列举的经验证据说明，改善融资途径不仅有利于增长，而且有利于贫困人口减少收入的不平等和贫困。金融有两个有利于家庭和公司的功能：风险管理和平滑世界消费。这些功能为家庭和公司提供多种直接和间接的好处，使它们可以更好地利用投资机会，平滑消费，即时管理资源以及保证它们能抵御未来的不确定性。

作者的评论认为，对金融扩展的需求远高于信贷：对安全与稳健的储蓄和支付产品的需求几乎是全球性的，保险和信用的需求也很高。几个新兴市场国家已经证明了对全世界融资服务这一目标的承诺和急迫。推动全球可靠的金融扩展模式需要做的事情很多，它涉及消费者保护规则、行业实践和金融能力培训。

根据作者的解释，金融扩展需要所有金融服务提供者共同参与。从微观金融市场以及传统银行分支机构以外的金融服务传递方面的最新改革中能学到很多。缩短金融服务差距要求来自广大银行和非银行金融机构的慎重承诺，这包括商业银行、信用协会、储蓄银行、微型金融机构、邮政银行以及移动银行运营商。

为了加快进步和奠定可持续发展的基础，作者建议 20 国集团召唤所有利益相关者聚集在金融扩展的旗帜之下，形成一个全球性的合作关系。不仅要努力增加信用，而且要努力拓展金融产品与金融工具，包括支付、汇款、储蓄和保险。加大压力，弥补现有数据收集缺口——尤其是中小企业融资数据缺口和政策相关指标缺口——以保证年度目标进度考量中的基本因素都能到位。计划的实施要求国际社会中的发展机构、金融服务业、各国政府以及知识共享与标准设定机构之间的协同努力。为经济发展汇集所有的力量并创设资金机制，为金融扩展计划的实施提供所需要的资源，对此，20 国集团责无旁贷。

金融服务扩展需要充足的金融服务传递，南北和南南知识共享，消费者金融教育，公私协作以及基础设施发展来实现一系列的发展目标，其中包括科技改革。但是，作者注意到，如果要解决金融扩展的问题，需要获得资助。

Alfred Hannig 的评论表明，他和他在金融扩展联盟的同事深信，发展中国家已经为贫困者拓宽融资渠道制定了很多政策和解决方案，大多是成功的。因此，发展中国家的决策者们，无论是 20 国集团成员或非成员都能意识到金融扩展创新是至关重要的。他推荐了一个新的“多边发展”方法。增加金融扩展可能采取的行动包括由国家自我确定的目标以及能满足不同国家需求的新资金机制。Hannig 同样欢迎 20 国集团对于非成员的发展中国家的特别关注。在总结中，他提出了三点有助于 20 国集团实施的行动，即建立金融扩展的全球合作关系，在此框架之下建立一个全球性的基金机制，在发展中国家中提倡自我设定金融扩展目标，这些目标可以作为 2020 年的全球目标并与之相结合。

Yongbeom Kim 对 Stein 和其合作者就这一主题所提供的广泛理解表示赞赏，同时强烈支持将金融扩展纳入 20 国集团的中心议题。他提供了如下证据用于支持自己的观点：

首先，金融扩展之所以非常重要是因为它引领稳定的经济发展。就此而言，当现存资源达到有效和最佳分配时，经济增长的潜力便达到最大化。为维持稳定的经济增长，必须为目前处于金融服务水平低下地区的人口提供融资机会，并在安全的环境下使用现有的资源。

第二，金融扩展可为创新提供便利。创新通常由企业界和中小企业主导的，特别是在发展中国家更是如此，创新是提高劳动生产率和经济增长的驱动器。一个内涵丰富的金融体系不仅能够提供信用，而且应该使消费者在更大的范围内获取适当的金融服务，这是释放巨大的增长潜力的核心条件之一。

第三，大量文献证实金融扩展是经济发展的基石。在这种情况下，很难充分利用现有资产为新项目融资。欠发达国家促进经济增长所需要的不是更多的资本，而是将不良资产转换成流动资产，开辟更多的融资渠道。

最后，金融扩展为目前盛行的紧绷式金融管理提供平衡力。为应对最近的危机，各国管理者和国际标准的制定者集中全副精力绷紧金融管理这根弦。在收紧金融管理之时坚守金融扩展的目标是至关重要的，由此，整个金融体系可以在两种需要之间实现平衡，即金融体系更稳定的运行与更大的融资可获得性。

但是，Kim 建议要建立一个更能体现细微差别的专业化市场结构，大中小银行和非银行金融机构，可以根据客户不同的收入档次，为他们提供负担得起且量身定做的金融产品。

荷兰王妃 Máxima 同意作者关于金融扩展是稳定、公平经济增长和减贫的重要组成部分的论点。她认为，金融扩展意味着每个人在需要金融服务时，都能够以合理的成本，获得由健全的多样化金融机构所提供的各种服务。

她赞赏 20 国集团在金融扩展中的领导能力，以及它们授权金融扩展专家组关注中小企业融资，并鉴定改进融资渠道的创新方法和总结经验教训。该领域的创新已经大大减少了交付成本，并根据非银行客户的需要提供新产品。如肯尼亚提供的 M - Pesa 服务，利用移动电话办理支付和小额存款，这说明，对贫困者和企业的金融服务是能够找到他们可承受和持久的方式来交付的。她强调的是，为取得金融扩展的进步和建立起可持续发展的基础，20 国集团应该召集全球的合作伙伴及相关股东会聚在一个全球共同的金融目标周围。这一目标应该通过自下而上和自上而下的方法确定，且对于激励进步而言，有各自的优势。20 国集团独特的地位，可以集结金融扩展的所有动力——金融服务业、各国政府、国际发展机构和知识共享中心——与政府和决策者相互配合实施既定目标。解决方案必须是提供贫困客户和中小企业所需要的可持续的、可及的和可支付的金融产品。为跨国间的学习开发一个成功的全球性机制，南北和南南将会提前达成目标。Máxima 强调 20 国集团领导能力的重要性，提醒金融扩展需要所有股东的长期承诺。

前方的路：20 国集团发展议程

尽管最近金融不稳定，全球经济持续复苏。在很多发展中国家，经济前景仍然乐观，虽然增长速度较之以前可能更为缓和。而先进经济的复苏仍然脆弱。很多发达国家和发展中国家的失业率仍然很高，金融市场仍然易受攻击。此外，根据世界银行和国际货币基金组织最近的预测，近期内全球前景显示了重大的风险。然而，发展中国家作为一个整体——特别是 20 国集团的发展中国家已经通过加

强国内需求以及恢复国际贸易的活跃性来维持它们的增长。亚洲的主要经济体（例如，中国、印度和印度尼西亚），以及一些其他经济体，包括巴西，已经持续作为增长支点并且帮助维持全球复苏。既然经济增长对全球持续复苏、对在发达国家和发展中国家制造就业机会，以及对降低贫困和加速实现千年发展目标（特别是低收入国家）都是如此至关重要，那么，“强劲的、可持续的以及平衡的增长”的框架应当作为 20 国集团未来议程的中心议题之一。

20 国集团是最主要的全球经济论坛，它的发展途径和它对于国际经济和金融合作的职责是一致的。在此前提下，新成立的 20 国集团发展工作小组已经将其主要的精力集中于增长经济发展方面——特别是低收入国家的经济增长。经济增长是实现持续降低贫困所必需的，是缩小发展缺口至关重要的组成部分。

关键的信息

韩国—世界银行“后危机时代的增长与发展”高层会议——以及接下来为了 20 国集团首尔会议组建的韩国总统委员会，20 国集团成员国，以及若干国际金融组织，包括世界银行、联合国各个机构、经济合作与发展组织和地区开发银行已经为整合关键性发展问题以及更广泛的人类发展问题纳入 20 国集团议程提供了非常多的支持。

同时得到支持的是多极化增长这一理念，以及结合会议达成的发展中国家分享世界产值、贸易、外国直接投资，以及人口相对于发达经济体已经上升，它们将会对世界复苏起重要作用，同时对于世界经济有越来越大的影响。但是，会议传达的另外一个重要信息以及后续工作是发展中国家，包括低收入国家，在世界经济中将扮演的重要角色，这将通过贸易和基础设施发展，向着千年发展目标迈进，提高粮食安全以及加强融资来为移除增长障碍作出重大努力。而所有这些都需大量持续的外国直接投资，以及通过国际金融体系，政府开发援助和国内资源来提供创新的融资。知识分享（南南、以及北南和南北之间）将会举足轻重。

对于经济增长与发展的关注与 20 国集团的框架相吻合。20 国集团将面对的主要挑战是如何帮助世界经济实现“强劲、可持续和平衡的经济增长”，这需要更强有力和更多样化的资金来源来整合地区

和全球的需求。正如概述中所讨论的，20 国集团可以通过其授权和发展议程关注如下区域，以帮助发展中国家推进更强劲的增长：

- 基础设施的供应对于中低收入国家的经济增长和长期持续性至关重要。为了达到这样的效果，20 国集团可以为提高公私融资基础设施以及改善其效率和环境可持续性，从而为增进科技和财政援助制订行动计划，以此提高发展中国家的基础设施和能源效率。

- 要认识到贸易能力和市场开放对于经济增长的重要性，20 国集团首尔会议应该考虑对此进行评估，例如，对最不发达的国家实行贸易援助和“免税，免配额”的市场准入。当世界经济从危机中恢复时，贸易是帮助发展中国家（以及先进经济体系）从外部打击造成的不良反应中恢复的最有效机制之一。

- 由于农产品对于发展中国家经济增长和抵御营养失调起到至关重要的作用，应该采取多边行动。在 20 国集团能够以及应该承担的责任中，提供额外的资源，以增强农业和粮食安全，并援助合乎条件的发展中国家。

- 高度不公平和不平衡的资金使用和金融服务是发展中国家，特别是较贫困国家需要面对的最严峻挑战。更明智的资金使用对经济增长和创造就业机会有着强大的正面影响，这就是为什么这一话题成为 20 国集团议题的中心。20 国集团可以通过在全球经济目标的利益相关者中建立全球合作关系，为进步和可持续增长提供基础。利益相关者所关注的应该不仅仅是信贷，而是一系列的金融产品：支付、储蓄、汇款以及保险。

强劲和平衡的经济增长对于加快实现千年发展目标同样起着重要作用。20 国集团必须通过宣传议程为千年发展计划提供一个强大的平台，以此促进发展中国家的经济和人类发展目标。

平衡和可持续的经济增长，各部门的发展（例如基础设施、健康和教育）以及千年发展目标之间的紧密联系表明，20 国集团可能介入的重要区域对于发展中国家，特别是较贫困的非 20 国集团的发展中国家将有重要的正面影响。事实上，世界银行最近为了联合国千年发展目标会议准备的关于千年发展目标报告所传达的主要信息和此次会议完全一致：

- 实现千年发展目标需要有活力的世界经济。需要稳健的政策

和国家改革来支持强劲的、可持续的多极增长。

- 改善贫困人口的健康、教育、可支付食品、贸易、金融和基本的基础设施对于加速实现千年发展目标至关重要。

- 发展中国家需要持续加强应对全球波动的能力，以此来确保收益和千年发展目标的实现。

- 国际社会必须重申其恪守的承诺，即触及“底层十亿”，特别是这些处于动荡和冲突影响的国家。

- 全面发展议程得到包括 20 国集团推动的全球性支持是非常重要的的一环。

与最近的全球危机相伴随的是 2015 年的截止日期日益临近，按部就班地工作显然无法实现千年发展目标。国际社会需要通过提供所需的资金和确保增资能够落实到位给予支持。全球性经济危机阻碍了很多捐助国实现它们对于低收入国家的早期援助承诺。

根据发达国家最近的经济和金融挫折的深度和广度来看，其复苏需要时间。因此，近期内发达国家不太可能通过增加总需求量来为全球经济提供所需要的刺激。同时，大型中等收入国家增长的消费需求，连同流向低收入国家的投资，为全球经济指明了新的方向，即发展中国家作为一个整体，已成为全球额外需求的主要来源。因此，低收入国家的不断成长应该被看做 20 国集团框架目标中为实现更有弹性和更平衡的世界经济的组成部分，因而也成为新兴多极化世界中的一个主要部分。

反思发展政策？

增长委员会报告确定了 13 个非常成功国家的“5 大相似点”，即在长达 25 年甚至更长的时间里年增长率高于 7%：向全球经济开放、宏观经济稳定、高存款和投资率、依靠一个起作用的市场体制，以及可靠的领导能力和好的管理（增长与发展委员会，2009）。虽然这些通则仍然有效，但最近的危机引致对宏观财政政策以及发展政策某些方面的深刻反思。对于后者，关于发展经济学研究的新方向已经浮现。例如，有四项重大的问题需要处理（世界银行，2010b）：

- 了解国家、市场和私营部门在促进经济和结构转变中的角色。⁹

- 认识如何扩大经济机会来确保迅速地减少贫困和促进人类发展。
- 迎接新的全球挑战，许多挑战与处理经济和人类的不确定性有关（例如，金融危机和气候变化）。
- 确定一个更广泛的方法来评估发展的有效性。

但是，对危机中所得到的经验教训的初步评估并不指向政策改革。这次危机反而有助于加速向更务实的政策框架转变，有竞争力的私营部门和有活力的出口部门作为增长、就业和生产力的驱动力，仍被置于框架的首位。

因此，在自大萧条以来最大的全球经济危机的余波中，相当大的注意力都集中在通过现有的经验教训找到错误所在，以及在未来需要采取何种不同的措施，这是不足为奇的。危机的直接结果是对全球经济和金融状况的一个现实反映。

面对明显的市场和政府失灵，发达国家的经济学家和决策者在假设发展中国家的市场或者国家功能运行平稳时，恐怕都会三思而行。这种克制可以推进向后“华盛顿共识”关于发展的观点靠近。沿着这样的线索推理，仍然有很强烈的市场导向，而且还体现了“少一点意识形态，多一点实际，更多地以经验为基础”的思想（Rogers, 2010）。

毫无疑问，研究者和政策分析家需要时间——几年甚至是更长的时间，经过一些事件才能有所洞见。尽管如此，对部分领域的行为进行反思是必要的，有些已经付诸于行动，在国家和国际层面上识别一些特定的政策措施是有可能的，这会增加对强劲的、可持续的以及平衡增长的前景的信心。

结论：后危机时代的增长与发展

釜山会议以决策者和实践者的圆桌讨论（有关这些讨论的概要参见专栏 1）而告终。很显然，持不同观点的决策者就 20 国集团在 2010 年首尔峰会聚首时有可能考虑和支持的发展议程达成了强烈的共识。

在本次大会上讨论发展的重要支柱——贸易援助、粮食安全、基础设施和可持续发展以及扩展性金融等话题时，提出了一些关键的政策建议，这些建议在每章的结尾都有展示，并在附录 A 中有所概述。

所有的圆桌专题讨论小组的成员都在担心，由 20 国集团所提交并浮出水面的这些可采取行动的主题，是否在实施阶段会沉下去。迄今为止，20 国集团所成功传递的不仅是修辞式的口号，而且是具体的承诺。在此前的 2008—2009 年 20 国集团的三次峰会上，成员国就实施措施和交付切实可行的成果达成了一致。作为起着金融管理改革催化作用的 20 国集团，已就各国同意提交的成果发布了 47 项专门议题项目。20 国集团就发展所展开的工作也将采取这种方式，设定一个清晰的多年发展议程，以维持 20 国集团的责任心和有效性。

尽管存在最初的疑虑，所有 20 国集团成员均充分支持 20 国集团首尔峰会议程中关于包容性的发展问题，围绕 20 国集团识别的主要发展重点，即基础设施、私人投资和创造就业机会、知识共享、人力资源发展、贸易、金融扩展、治理、恢复增长和粮食安全等，提出建设性意见。在 2010 年 6 月的多伦多峰会上，20 国集团首脑赞同创建工作组，带头致力于进一步界定 20 国集团发展议程，并详细说明达到这些特定目标的途径。

对 20 国集团发展议程的进展作全面的分析，结果良好：作为检测强劲的、可持续的和平衡增长的 20 国集团框架的一部分，在其多边评估过程中，已展示了 20 国集团成员协同工作的能力。就此而言，初期的成功有助于巩固 20 国集团在发展中的角色，确保发展问题在可预见的未来始终作为 20 国集团议程的一个组成部分，并得到 20 国集团其他成员的拥护。

专栏 1 圆桌会议政策讨论概要

会议以圆桌讨论的形式作出决议，由 20 国集团首尔最高会议首长委员会主席司空一主持。南非国家计划委员会委员长 Trevor Manuel 以非洲的重要性为题开始讨论，他首先提出问题，“这些讨论对于世界最不发达的非洲大陆意味着什么？”并就 20 国集团有关发展授权的工作范围提出疑问，鼓励参与者在制订目标时要实事求是。他更关注的是粮食安全问题，因为这一问题与能源相关，并且在农作物作为食物还是作为生物燃料产品之间有一种权衡关系。他强调，20 国集团必须切实解决实际经济问题，这将在最大

程度上有益于发展中国家。

荷兰王妃 Máxima 谈到，金融扩展是稳定和增长的重要组成部分，特别是在创造工作和增加就业机会方面。包容性的金融体系对于有效的和稳定的金融基础设施同样至关重要。金融扩展能够使实现并加速实现发展目标，例如教育和减少农村贫困人口。她强调说，金融扩展的授权必须获得领导层和资金的支持，同样，国际社会必须有紧迫感，向着执行 20 国集团的发展议程靠拢。

联合国的 Jomo Kwame Sundaram 提出建议，20 国集团应在大型多边开发机构的帮助下，聚焦于三个优先领域：第一，在税收主动权方面培养和促进国际合作，因为现有的安排偏重于关注发达国家；第二，通过制定多边框架解决主权债务问题，以便使债权人与借款人之间的需求达到平衡；第三，确保“绿色新政”是一个全球性的新政，以此应对粮食安全和气候变化问题。

墨西哥前任总统 Ernesto Zedillo 讨论了贸易援助的问题，他的评论指出，贸易是全球增长解决方案的一部分，却扮演着非常重要的角色。他引用基础数字说明，仅 2008 年一年的援助总额中就有 400 亿美金与贸易援助挂钩。他立场鲜明地强调，通过世界贸易组织而不是通过其他有交叉授权的组织机构来解决贸易问题的重要性。他特别强调，多哈回合是就农业改革达成共识的一轮谈判，因为“如果不解决农业补贴项目尤其是联合国和欧盟补贴所造成的扭曲，就没有真正意义上的粮食安全”。成功达成多哈回合的谈判协议对于促进全球贸易和维持贸易体系的可信性是至关重要的。

来自国际货币基金组织（IMF）的 Reza Moghadam 谈论的是低收入国家的强劲增长如何依赖于国家采取的有利的宏观经济政策，以及 20 国集团在其中扮演重要角色的稳健的全球增长。20 国集团相互评估程序是改善全球经济政策协调并实现强劲、可持续和平衡增长的至关重要的部分。这一问题所面临的挑战是在政策上保持一致，这要比每个国家各自为政好得多。他同样强调通过投资来限定主要的发展瓶颈，低收入国家需要增强其投资的有效性和借款的安全性，以及改善公共融资管理。他呼吁国际组织和捐助国提供大规模的特许融资，以及促进 20 国集团为能力建构提供技

术援助和支持。他强调增加应对冲击的弹性的重要性，包括通过社会安全网来达到这一目的。

来自世界银行的林毅夫谈到多重增长极的问题，并且讨论了 20 国集团在促进政策合作以及应对危机管理并以此来避免世界经济出现最糟糕情况时所扮演的角色。他指出，在后危机时代，20 国集团所授权进行的工作必须包括促进可持续发展，通过消除较大的增长瓶颈和相关问题加快发展中国家的增长。和其他问题相比，他更强调基础设施、教育和培训、知识分享（包括南南之间），以及金融扩展的重要性。

20 国集团中来自韩国的夏尔巴人 Changyong Rhee 指出，20 国集团授权进行的工作必须有别于八国集团和其他国际组织。他提出的问题是，如果增长放缓和财政巩固是必需的，我们如何能创造全球需求？夏尔巴人已经列出了主要发展问题的清单——包括贸易援助、粮食安全、基础设施、金融扩展等。对于首尔最高会议的期待是确立发展规则和完成 20 国集团发展议程问题清单。从这个清单中，成员国将会选择几个切实可行的项目。Rhee 强调，韩国政府就实现发展目标作出了承诺。

司空一在总结中指出，在首尔议程中关于发展所包含的内容最初并没有得到 20 国集团所有成员的支持，但是现在已经全体成员的全力支持。他相信，确定发展政策的优先次序是非常具有战略性的。他强调，首尔峰会后的思考很重要，因为发展议题极有可能只停留在桌面上。关于这点，他确信 2011 年 20 国集团法国峰会将会同韩国紧密合作，来确保将发展作为讨论的一部分。20 国集团已经在发展这一目标上取得很大进步，因此，SaKong 对于 20 国集团发展议程的未来持乐观态度。

资料来源：作者。根据 2010 年 6 月 3 日到 4 日在韩国釜山举办的韩国—世界银行高层会议会议记录整理。

有时，只有在逆境中才能使人们明白，世界正在发生着变化。而金融危机使世界意识到这样一个事实，即发展中国家尤其是大量的中等收入国家如中国和印度，已经完全融合到全球金融与经济体系之中。数百万人已经进入市场经济，全球的经济版图已经不再有

一个固定的引力重心，而是一组磁极，吸引着投资、贸易和移民，在全球各地的不同地区产生着增长点。

然而，如前所述，全球复苏是脆弱的。如果说发达经济体在经历着“双底”衰退或者其他大规模的经济挫折，那么将会摧毁发展的进程。由于发展中国家对经济冲击的弹性较小，倘若经历另一场极为相近的危机，有可能导致对增长和人类福祉更深的负面影响。因此，全球经济政策协调有可能变得更加重要。为了在低收入和中等收入国家维持可持续的全球增长和减少贫困，在贸易援助、基础设施投资、粮食安全、扩展性金融及千年发展目标等领域采取一系列的国际政策行动，将是非常必要的。

本卷讨论发展中的挑战时提出的一些证据表明，具有极端重要性的挑战不仅在于发展中国家的政府如何解决这些问题（和私营部门的伙伴关系），也在于 20 国集团提供的协调反应。20 国集团发展议程植根于其国际经济与金融合作授权的核心。因此，成员国是唯一被置于解决约束低收入国家经济增长问题，并带头草拟未来经济发展前景的国家。随着复苏的成熟，长期的包容性增长议程将被置于 20 国集团政策协调的中心，因为发达国家和发展中国家，以及发展中国家之间在贸易、融资、移民以及基础设施和其他问题上的相互依存很可能增加。此外，集团的聚集力和构成在全球治理和多边主义发展中达到一种理想的状态。

本卷所讨论的所有问题都是相连的，也是发展中国家可持续经济增长的必要组成部分。如果没有适当的基础设施、包容性的金融服务通道，更开放的贸易、改善的粮食安全和千年发展目标的进展，发展的缺口无以弥补。解决这些问题需要南北国家和南南国家不断增强合作、学习、互动和协调。

每个人都要认识到这是一项重大的议程。在选择与发展相关的主题时已经授予某些优先权。也许最困难的部分在于下一步就行动项目的实施和举荐行动建议时，加以识别并达成共识。因此，对于方法尤其是优先顺序进行战略策划十分必要。哪种方法最好？是可以即刻改善生活的，如同看得见够得着的果实，还是处理更系统性的问题？当 20 国集团 2010 年 11 月举行首尔峰会时，有些更宽泛的问题需要找到答案：

- 20 国集团在后危机环境中能否维持其有效性？
- 20 国集团对发展问题授权的范围有哪些？以及由谁来界定未来行动的议程？
 - 确定议程上问题的终结应当采用什么样的标准？
 - 什么样的目标是切实可行和现实的，以及由谁来实施和监管这些过程？
- 20 国集团对欠发达国家、脆弱的国家和受冲突困扰的国家能够提供什么样的援助？

这是一个对世界在中期和长期的展望充满幻想的时代。经济的最佳实践是什么，发展中国家去何处寻找灵感和指导？发达国家和发展中国家如何就敏感问题合作？通过何种方式联合实施全球商品的供应？面对资源短缺和财政约束，优先次序和权衡是不可避免的，但是，各国政府和捐款者何以情愿减少资金额度？

阐释这样的景象和完成所有的细节不可能在一夜之间做到。但是，本卷是在韩国—世界银行釜山高层会议的基础上撰写的，各章内容和所提供的讨论朝着这一方向迈出了第一步。当 20 国集团领导人聚集在首尔时，他们将继续解释和提炼 20 国集团的发展议程，并举荐进一步行动建议，这些建议反过来又将为加速推进关键的全球发展目标奠定坚实的基础。

注释

1. 七国集团包括加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国和美国。
2. 20 国集团包括七国集团加阿根廷、澳大利亚、巴西、中国、印度、印度尼西亚、韩国、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非、土耳其和欧盟。
3. 关于发展问题，公告声明：“我们同意就发展建立工作组，授权它详细阐述并与 20 国集团关注的促进经济增长和弹性的措施相一致，并在首尔峰会采用一项发展议程和多年度行动计划（《多伦多峰会宣言》，2010）。
4. 由 Sudaram 撰写的本书第 6 章阐述了布雷顿森林体系在全球治理中的作用。
5. 1947 年成立的关税与贸易总协定（GATT）于 1995 年转变为世界贸易组织（WTO）。
6. 金融部门评估项目是国际货币基金组织（IMF）和世界银行于 1999 年努力引入的，旨在增强推进成员国稳健金融体系的有效性。
7. 中等收入陷阱是指其经济增长了两年后又停止增长的国家，或者持续以

缓慢速度增长的国家，这样的环境影响到拉美的一些列国家如巴西和墨西哥。其结果是这些国家无法跃入高收入国家的行列。

8. 联合国经济与社会理事采用以下三种标准来识别欠发达国家：(a) 低收入标准，基于对人均国民总收入三年的平均估算（750 美元以下含 750 美元，900 美元以上为刻度）；(b) 人力资源劣势标准，涉及基于营养、健康、教育和成人读写能力等复合的人类资产指标；(c) 经济易损性标准，涉及基于农业生产的不稳定指数、出口商品和服务的不稳定指数、非贸易活动的经济重要性、商品出口集中度、经济贫乏的不利因素以及人口因自然灾害而搬迁的比例等易损性指标。

9. 从“新结构经济学”的观点看，增长委员会列举的前三个程式化的事实是追随发展的各个不同阶段的战略而具有的比较优势，这使得发展中经济变得开放、竞争和较容易定位，从而有利于开拓新的全球化的机会。这样的战略也形成了高利润率和投资高回报率。第三个程式化的事实是，经济跟随发展的比较优势很有必要。最后一点是为一个国家选择发展战略提供便利化的状态与条件这一特征，与其比较优势相一致。对新结构经济学的讨论参见 Lin (2010)。

参考文献

- Commission on Growth and Development. 2009. *Post - Crisis Growth in Developing Countries: A Special Report of the Commission on Growth and Development on the Implications of the 2008 Financial Crisis*. Washington, DC: World Bank, <http://www.growthcommission.org/>.
- G-20. 2009. "Leaders' Statement." Meeting of the G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors. Pittsburgh. Pennsylvania, USA, September 25, 2009, http://www.g20.org/Documents/pittsburgh_summit_leaders_statement_250909.pdf.
- G-20. 2010. "Toronto Summit Declaration." Meeting of the G-20 Finance Minister and Central Bank Governors. Toronto, Canada, June 26-27.
- Lin, Justin Yifu. 2010. "New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development." Policy Research Working Paper 5197. World Bank, Washington, DC.
- Rhee, Changyong. 2010. Presentation at the World Bank conference "The G-20 Development Agenda," September 15, 2010.
- Rogers, F. Halsey. 2010. "The Global Financial Crisis and Development Thinking." Policy Research Working Paper 5353. World Bank, Washington, DC.
- World Bank. 2010a. *Global Economic Prospects, Summer 2010: Fiscal Headwinds and Recovery*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2010b. *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis*. Washing-ton,

DC: World Bank.

____ 2010c. “Unished Business: Mobilizing New Efforts to Achieve the 2015 Millennium Development Goals.” Background paper. World Bank, Washington, DC.

____ 2010d. “World Bank (2010d) Research for Development: A World Bank Perspective on Future Directions for Research” . Policy Research Working Paper No. 5437.

1. 为什么 20 国集团议程 应该优先考虑发展

司空一

20 国集团首尔峰会总统委员会成员

首先我要感谢世界银行和韩国国际经济政策协会（KIEP），感谢它们与韩国总统委员会紧密合作组织和支持这一恰逢其时的会议。有机会面对在座的各位杰出的听众演讲，我不胜荣幸。

大家都知道，20 国集团（G20）领导人为应对最近的全球金融危机于 2008 年 11 月首次在华盛顿特区会晤。随后，这些领导人在 2009 年分别在伦敦和匹兹堡再度聚首。

在 9 月匹兹堡的会谈中，20 国集团的领导人一致同意将 20 国集团的论坛变为讨论国际经济合作的首席论坛。实际上，这是一个具有历史意义的事件，它为全球的经济和金融治理从七国集团（G7）转向一个新体系奠定了基础。

当然，20 国集团具有更广泛的代表性和包容性，因而也更具合理性。作为一个为全球经济掌舵的委员会，尽管是非正式的，但其运作比 G7 更有效。

20 国集团已经得到广泛的认可，它被认为是一个能够成功地实施具体措施的组织。实际上，正因为 20 国集团所倡导的世界协同政策，才使得最近的危机幸免于演变成另一场大萧条。为了继续沿着成功的道路前行，20 国集团应不遗余力地推进长久的全球复苏，从而确保后危机时代可持续和平衡的全球增长。

为了追求这一目标，20 国集团领导人在匹兹堡会议上达成了实施全球经济强劲的、可持续的和平衡增长的框架协议。为此，20 国集团一直在关注着全球经济的再平衡问题，尤其关注眼下全球宏观

经济的不平衡。

除了为再平衡所做的努力外，我们坚信，为了取得可持续的全球增长，20 国集团必须将其注意力转向消除发展的差距。这么做的基本原理很简单——只要各国间发展的差距是永久存在的，世界就不可能获得持续且平衡的增长。

坚持将发展列入 20 国集团议程还有另一个重要的理由。联合国中有 172 个成员国不在 20 国集团之列，这一点可以理解，因为这些国家中的绝大部分属于发展中国家和新兴市场国家。众所周知，20 国集团尚未成为国际经济合作中的可信赖并合理合法的首席论坛，因此，若能赢得这 172 个国家的支持，它就必须考虑这些国家的政策优先性。

另外，关注发展也许是 20 国集团对实现千年发展目标（MDGs）有所贡献的最有效途径。

发展之所以应该成为将于 2010 年 11 月在韩国举办的 20 国集团峰会的优先议程还有另一个重要原因。

最近的危机使世界付出了沉重的代价，特别是对新兴市场和发展中国家而言更是如此。根据最近的世界银行报告，由于危机的发生，2010 年底全世界生活在贫困中的人口将超过 6,400 万。无论如何，在目前的困难时期，尤其是在发达国家的总需求不振的情况下，若没有来自新兴市场和发展中国家的强力推动，世界经济将举步维艰。

基于上述原因，韩国一直在积极争取将发展的主题纳入 11 月韩国峰会的议程。

在最近 20 国集团的通气会（Sherpas）上，各成员国不仅同意将增长导向的发展列入峰会议程，还准备成立工作组专门研究发展问题。

正如大家早已意识到的那样，围绕着发展这一主题有很多的事情要做，且可以用不同的方式来处理。毫无疑问，发展并不只是意味着援助。韩国从一个受援国转变为一个捐款国，并加入了经济协作与发展组织的发展支持委员会。这一身份的变化生动地表明，发展需要超越单纯援助的理念。

正如我们喜欢从各种不同角度追求进步，我们必须在制定发展

路径的过程中注重实效，脚踏实地。因此，20 国集团应该将与发展有关的宽泛的议题按优先顺序排列，并与各发展中国家关注的需求对应起来考虑。

一些发展的关键驱动力包括教育、公共部门和私营部门的人力资源发展、组织框架构建、私人投资和企业活动的推进，当然还包括正确的发展战略与政策。这些发展维度很可能对刺激新兴国家和发展中国家的经济增长及提高这些国家民众的生活产生重大影响。

20 国集团领导人将在 6 月聚首多伦多，以便为 20 国集团所追求的发展确定方向。我们将紧紧跟随 20 国集团领导人的要求，在首尔峰会上制订出实质性的方案。

我必须说 20 国集团将发展列入议程，尤其要在首尔举办的峰会上提出来是再恰当不过了。

我相信你们和我持有同样的观点，韩国在 20 国集团的工作进程中比经济合作与发展组织的任何其他成员国都更适合充当发达国家与新兴和发展中国家之间的桥梁。我们决心竭尽全力来扮演好这一角色。

为了充分发挥这个角色的作用，我们将不仅与 20 国集团内部同事进行磋商，也将通过正在进行的会晤与非 20 国集团的国家进行商讨。这样可以使我们在 20 国集团的工作进程中更好地反映它们所关注的政策优先性。这个过程也有助于将 20 国集团打造成更值得信赖并更具合法性的组织。

当然，我们与世界银行、联合国代理机构以及其他多边组织的密切合作也将丰富这一进程。

最后我必须说的是，我衷心希望本卷文集将为 20 国集团首尔峰会的发展议程提供具体构想和有价值的见解。

2. 为什么 20 国集团要深入探究 160 国集团的发展

Ngozi Okonjo – Iweala 世界银行

早上好，欢迎参加由韩国政府与世界银行联合主办的关于后危机时代增长与发展的高层论坛。我想对主办国表示敬意，并感谢司空一博士和那些所有为本次论坛勤奋工作的人们。这次会议是适时的。明天，20 国集团的财长们将在釜山会面，随后，韩国将于 11 月成为 G7 以外的第一个主办 20 国集团峰会的国家。

韩国：从发展中国家到发达国家

我赞赏韩国总统李明博在 20 国集团工作进程中的领导能力和远见。在他的帮助下，发展议题被作为 20 国集团议程的讨论内容，尽管整个世界仍专注于如何从大萧条以来最严重的金融和经济危机中平稳地退出。

在不足半个世纪的空间里，韩国从一个贫困国家转型为一个建立在比较优势基础上的工业化国家——面对着贫瘠的自然资源——转向发展出口导向型工业并投资于国民。

在韩国的发展过程中，与之快速增长的经济需求变化相匹配，世界银行通过经济分析、政策咨询和多样化的贷款方案等方式发挥着作用。这是一条清晰的双赢路径。我们从韩国发展的历程中得出的经验教训是多方面的，例如教育需要科学的规划与投资、工业部门的再造、技术并购和金融发展等。

1973 年，韩国从 IDA（即世界银行的一个分支——国际发展协会，目前的职责是帮助全球最贫困的 79 个国家）“毕业”了，该组

织于 1961 年成为世界银行的新成员。1977 年，韩国由受援国一跃而成为 IDA 的捐款国，在最近一轮的补给中，韩国承诺的捐赠额达 2.85 亿美元。今年 1 月，韩国成为第一个从最初的 IDA 受援国转而加入了经济合作与发展组织的发展支助委员会（DAC）。

韩国令人瞩目的历史应该作为 20 国集团会议中讨论发展重要性的一种提示，即使 20 国集团在今天看来依然处于应对全球金融和经济危机后的童年时期。这场危机给世界各地的贫困者带来了深重的灾难，根据世界银行的估计，危机的所造成的后果是，日均生活费不到 1.25 美元的人口在 2010 年底将增加 6,400 万。这部分人口不仅限于世界上最贫困的国家，也包括中等收入国家，居住在这些国家的贫困人口占世界总贫困人口的 70%。

经受危机的考验

世界银行正在发挥其历史性的重要作用来迎接挑战，保护贫困者并为复苏奠基。在 2008 年 7 月至 2010 年 5 月间，世界银行金融委员会的累积投入达到创纪录的 1,050 亿美元。从历次的危机中吸取教训后，本次世界银行资助的目标是为最易受伤害的群体构建社会安全网；对农业、基础设施和创意产业进行富有成效的投资；资助私营部门作为充当增长的引擎。

我们已设计出新的方式来帮助我们的客户——从国际开发协会对食品危机的危机应对措施，到国际金融公司（为私营部门贷款的世界银行附属机构）针对贸易金融、微型融资、银行资本、基础设施和坏账所提供的特别工具。这些主动融资中的很大一部分涉及与捐赠国（包括韩国）紧密的伙伴关系。

尽管来自富国巨大的援助方案击退了另一场大萧条，然而，世界目前正面临财政不平衡的局面。即使在今后几年退出与危机有关的刺激措施，许多发达国家经济体的一般政府债务总额还是在增加，从 2007 年底平均占 GDP 的 75% 增至 2014 年底占 GDP 的 110%。

面对这一问题，许多政府正加紧减少其财政赤字，但不幸的是，这样做可能会危及本已微弱的全球复苏。

欧洲的部分地区公共债务水平较高，以希腊为导火索引起风险

的蔓延，不仅限于欧洲内部，且超出了欧洲的范围，正如全球资产价格的移动方向所示。这代表着对全球经济的新威胁。

当我们以为已经过了下跌的拐点，新的阴云却又出现在地平线上。纳尔逊·曼德拉（Nelson Mandla），一位擅长于摆脱困境的人，曾提出警告：“翻过一座大山之后，人们却发现还有许多山头要爬。”

发展中国家的增长引擎

20 国集团的目标是“强劲的、可持续和平衡的增长”。当发达经济体不可避免地遭遇巨大的财政调整，并因为欧洲主权债务危机而再度出现不确定性时，新兴市场国家和低收入国家的经济弹性对达到 20 国集团的目标来说至关重要。

新兴市场和发展中国家实际发生的强劲增长应该作为一种警示，它提醒我们，在世界舞台上，这些国家的潜力和实力在日益增长。我们必须意识到，拉丁美洲、亚洲和非洲都有增长极——即使它们尚未进入 20 国集团的行列。

亚洲提供了一个很有说服力的案例。以购买力平价计，该地区占全球产量的份额在不到 20 年的时间内增长了 3 倍，从 1980 年的 7% 增至 2008 年的 21%。该地区的证券市场占全球资本市场的比重为 32%，领先于美国的 30% 和欧洲的 25%。而发展中国家作为一个整体，以购买力平价计算的产出从 1980 年的 34% 增至 2010 年的 43%。

全球增长几乎有一半是来自于发展中国家。这个数据本身展示了世界经济动力的转变。这就是为什么我今天想阐述 20 国集团应当重视 160 国集团的原因。

160 国集团何以如此重要

以下是 20 国集团应该关注 160 国集团的四个具体原因。

首先，维持全球的产量和工作岗位需要新增的需求，这些需求可以来自 20 国集团中的新兴经济体中，其中的大部分需求还可以源于低收入国家。有关非洲的一些数据可以说明这一点。

- 收入在增加。人均 GDP 的增长从 1996—2001 年的平均年增长 0.7%，发展到 2002—2008 年的平均年增长 2.7%。

- 撒哈拉以南的非洲地区拥有不断增长的消费市场。这一地区的人口从 2000 年的 6.72 亿增加至 2008 年的 8.2 亿。它的人口数量随着时间推移可与中国和印度相匹敌。

同样的收入增长动力和需求增长在全球的许多低收入国家得以复制，这些国家作为世界需求的新来源正在发挥着作用。

其次，低收入国家有利可图。越来越多的公司投资于低收入国家后，与投资于传统市场相比，得到了不成比例的高回报。波士顿咨询集团一项新的研究表明，“排名非洲前 40 位的公司在世界舞台上正成为金砖四国的新对手”。不难想象，这世界不仅有东亚虎，还有非洲狮。

随着非洲最新的发展，它应该引起 20 国集团决策者的关注，决策者们可以向本国的跨国公司传递有关这些新机遇的信息，即不仅像毛里求斯和南非这样的“非洲狮”存在着机会，在其他快速发展的低收入国家如加纳和亚美尼亚，机会同样存在。

另一个聚焦的重要领域是贸易。发达经济体需要更多的需求来源以支撑复苏和创造就业。但是它们也需要产品制造过程中的投入，例如各种矿、农产品和化石燃料。发展中国家需要通过扩张和提高生产力从而进入海外市场，谋求更快地增长。这将是一个双赢的局面，然而，只有通过我们的辛勤努力才能促使这一局面的产生。

世界贸易的轮廓正在发生着变化，自 2000 年起，发展中国家约占新增世界进口总需求的一半，许多低收入国家如今比 2000 年时更为开放。

5 年前，八国集团在苏格兰的格伦伊格尔斯（Gleneagles）召开会议，与会的世界领导人倡议在全球范围内展开“贸易援助”，帮助发展中国家通过扩张贸易的方式融入全球经济。实践证明，履行这些承诺困难重重，因为没有—个中心实体或全球的金融合作机制来主导实施这项倡议。但开展贸易援助是很重要的，它不但能提高贫穷的发展中国家的公司和农民的生产力，也有助于培育全球增长。

发展中国家也需要发挥它们的作用。这些国家倾向于在贸易和服务投资领域设立更多和更高的壁垒。消除这些限制可以产生巨大

的利益，使这些国家中的企业和农民降低生产成本和提高质量。

20 国集团需要关注 160 集团的第四个原因与全球气候变化的普遍性和高昂的代价有关。尽管所有的国家都受到气候变化的负面影响，但对最贫困国家中的最贫困人群影响最大。即使减少温室气体排放的努力能够获得成功，但是，一定程度上的全球变暖和气候变化是不可避免的。南亚和东南亚可能比以前更易发生并正在发生更大的洪水灾害，同时，有暴风雪的天气活动将增多，有可能对太平洋和印度洋的飓风带造成最大的影响。撒哈拉以南的非洲国家预计将遭受最强干旱的影响从而使得农作物减产。

适应气候变化的成本与日俱增。据最近的研究（世界银行，2009）预测，低收入国家的适应成本在未来 10 年间每年的支出大概在 240 亿美元至 260 亿美元之间（以 2005 年的不变美元价格计），这些成本将通过长期生产力的提高、就业机会的创造以及技术从韩国、日本这样的国家转移到其他需要的国家等方式得以抵消。如果现在不着手行动，未来的代价会更高。例如，在孟加拉国，沿海地区加固堤坝的成本比预期危害发生后再修建要低。同样，今天着手解决玻利维亚的灌溉难题所付出的成本也要低于拖延所付出的代价。

发展中国家包括 20 国集团中的发展中国家的天气变化，不仅减缓这些国家本身的增长，也会影响到邻国，还有可能对发达国家造成影响。试想一下巴西的大豆或咖啡，埃及和中亚地区的棉花，泰国、孟加拉国或印度的稻米等发生短缺对发达国家经营的潜在影响。因此，对于气候变化的尽早作为，并帮助低收入国家保持可持续的长期增长，符合 20 国集团的利益。

基于这样的背景，我想在此推荐韩国所承诺的绿色增长，无论是绿色新政刺激方案（Green New Deal Stimulus Package）——该方案被认为是所有刺激方案中最绿色的方案，还是 6 月发起的全球绿色增长学会，都是值得赞赏的。

破除基础设施、教育和技能等关键的限制

为了进一步提高 160 集团对全球经济的贡献度，重要的是消除一些发展的障碍。这对 20 国集团而言也是双赢的，例如，投资于基

基础设施。投资于基础设施预计需要 9,000 亿美元以上的资金，这是全体发展中国家每年基础设施投资与维护需要的总费用，占发展中国家 GDP 的 6% ~ 8%。几乎每一份针对发展中国家做的投资环境调查报告都会指出，缺乏基础设施是私人投资和提高私人企业竞争力的障碍。但是，只要行动就会有所得。对于通信技术和广泛使用的手机是如何改变从事农业、林业或渔业生产的贫困人口生活的，我们都有所耳闻，这些技术和工具使得这一群体能够掌握市场价格和附近市场需求的信息。

但是现有的基础是个问题，即没有现成的道路、电力和港口。在许多情况下，如果修好了路，就能够按时让货物到达市场以免变质和损失。像柬埔寨和老挝人民民主共和国以及塔吉克斯坦，这些国家均能提供这样的事例来验证投资于基础设施是刺激增长所迫切需要的，有助于这些国家实现其增长潜力。

第二个要应对的主要障碍是教育和技能。如果发展中国家拥有受过教育且有技能的劳动力，则发达国家将从中受益。发展中国家的政府在更多地投资于教育并提高教育质量方面能够发挥其作用。教育质量是重要的，因为它包括认知技能和学习两个方面，这不仅仅是指学校教育年限的积累（Hanushek 和 Woessman, 2008）。

政府也需要确保本国的劳动力是得到充分培训的，并且年轻人只有中学毕业后才能被雇用。这就需要投资于技术和职业培训教育。如果政府希望本国的劳动密集型制造业吸引外国直接投资的话，这种投资就更重要了。大量投资于教育和技能培训为韩国和其他东亚国家的增长奇迹奠定了基础。发达国家也同样进行了大量的教育投资。一个企业将其服务移向海外的主要动机是工人的成本更低。另外，一个地区不断增长的外国直接投资流入对发达国家和发展中国家两者是双赢的。

一个很大的问题是如何为必要的基础设施、教育和技能投资来进行融资？

显然，发展中国家需要增加国内资源的流动。但是，20 国集团也能向它们提供增资援助。这些资金提供了重要的杠杆来支撑所有低收入国家的公共部门基础服务供给。我号召 20 国集团各国全力支持即将到来的国际开发协会——16 补给回合。这些资金来源对支撑

世界最贫困的 79 个国家的发展进程是必须的。这次补给发生在许多捐款国本身遭遇明显财政约束的当口，且全球经济复苏重现不确定性。但是，这些困难与国际开发协会的成员国迫切需要支撑脆弱的复苏相比，与加倍努力追求千年发展目标——2015 年将世界贫困减半的总目标相比，孰轻孰重，一目了然。

20 国集团还可以通过前端收费的新模式来对基础设施提供发展融资，如同捐款国通过发展市场委员会（AMC）这一机制所做的那样，另有其他的机制也可有效消除对基本发展服务融资的不确定性。沿着类似的思路探究发行发展债券、外侨债券（Diaspora Bonds），或其他形式的证券化资产，将有助于向发展中国家的基础设施传送必需的大额资金。

这种程序的一项重要的副产品是它将改变在低收入国家特别是在撒哈拉以南地区的国家进行经商的预期。

最后，世界领导人不可忽视将那些因腐败侵吞的公款遣返低收入国家，这些资金目前在发达国家或新兴市场国家的金融中心被闲置。这个问题对 20 国集团国家和其他发展中国家同样重要。

这涉及大额的资金，据保守估计，因贿赂、资金的不当安排，以及腐败活动从发展中国家被偷走的资金每年大约有 200 亿美元至 400 亿美元。阻止这一偷窃行为，并把被偷的公共资产从海外遣送回国可以成为发展融资的重要来源——特别是当富国遭遇财政约束之时。例如，200 亿美元的融资大约能在低收入的国家修建一条长 48,000 公里的双车道公路。这就是为什么世界银行与联合国的毒品与犯罪办公室（StAR）联手合作采取行动追回偷窃资产和贿赂的原因。

作为反贿赂议程的一个部分，20 国集团可以支持毒品与犯罪办公室的行动，只要追加一条缘由，即“贿赂收益没有避风港”。

同生死 共沉浮

总之，20 国集团因自身利益而需要 160 国集团和更多的国家。20 国集团各国需要新的需求来源。发展中世界有这种潜力和人力，这有助于创造就业机会而不是失业；也有助于构建希望，而不是绝

望。20 国集团国家必须意识到这一点，从而将发展问题置于议程的中心地位。

对发展中国家的援助需要沿着投资和长期增长的方向去考虑运作。这个再定位不是一蹴而就的；可能需要经过一代人的努力才能取得实效。但正如韩国古代的谚语所提醒我们的那样，“千里征途，积于跬步”。¹ 本次论坛议程丰富，从增长到韩国发展的经验教训，再到对贸易的援助，还包括金融扩展等一些话题，20 年后，当我们回望期间所发生的事件，这次会议正是我们迈开的第一步。

注释

1. — “里”是古代韩国的长度单位，约合 0.4 公里。

参考文献

- Hanushek, Eric A., and Ludger Woessman. 2008. “The Role of Cognitive Skills in Economic Development.” *Journal of Economic Literature* 46 (3): 607–68.
- Wallis, William. 2010. “Emerging Groups Make ‘African Lions.’” *Roar Financial Times*, May 31.
- World Bank. 2009. “Economics of Adaptation to Climate Change: Global Study.” World Bank, Washington, DC.

3. 全球经济的多极化增长

林毅夫
世界银行

在过去的30年间，全球化已成为经济发展的强大动力。有史以来最大规模的减贫成就是由那些成功融入全球经济的发展中国家所引领实现的。¹ 当跨境贸易和融资的增长步伐明显快于国内生产总值时，这些国家充分利用了全球化的契机为本国扩大生产和提高收入。

尽管世界刚摆脱了全球经济危机，但政策制定者们需要提醒自己，全球化也意味着各国间的相互依存。在2009年，这种相互依存性变成了经济崩溃的传载体。系统性的金融危机在许多国家之间蔓延，全球贸易链陡然瓦解。

我们从这次全球危机中要吸取的一个主要教训是，在一个相互依存的世界里，各国经济政策一定要相互协调。我们应该提醒自己牢记危机爆发初期的严峻态势。当时，资本市场处于混乱之中，世界最大的金融中心出现了银行挤兑的风险，贸易和工业产值骤然下降。这一切比1929年大萧条初期的态势来得还要快。的确，若国际间缺乏快速的应对政策，全球经济就会面临萧条的阴影。

20国集团作为一个关键的政策协调论坛，和20国集团成员国间的协调行动，以及与全球金融机构和许多非20国集团国家政府的共同努力——挽救了全球金融体系，使之避免彻底崩溃，为经济走向复苏奠定了初步基础。20国集团经济体的各国央行和政府制定了金融救助和快速注入流动性的方案。同时还以财政计划作为辅助，一方面加强了总需求，另一方面扩大了经济衰退期的社会保障面。20国集团作出的一个整体承诺是防止贸易保护主义，从而避免了全球贸易流动的持续性恶性循环。

尽管金融市场复苏，经济增长恢复，但我们不能掉以轻心，各

国仍需协调政策，以确保中期经济可持续性复苏和恢复性增长。我们不能忽略经济复苏迟缓，甚至“二度衰退”的风险。这次危机使全球经济付出了沉重的代价。失业水平创记录，财政脆弱性已成为危机的一个后遗症，并且许多国家的产能利用率仍大大低于危机前的水平。今春欧洲所发生的事件给出了一个明确的信号，再次发生全球经济与金融困境的风险仍然存在。

现在比以往的任何时候都更需要资本流向收益率最高的投资。这就需要一种全球视野和机制来确保金融、贸易和知识的流动打破国界的限制。一般来说，发展处于较低级阶段的国家拥有最高回报率的投资机会。许多新兴市场经济体能够通过进一步动员本地的储蓄、国内的金融中介和大规模的国际储备来融资。而其他许多发展中国家则更受约束，可能还有额外的机构特性会阻碍国外投资。这些情况就需要进行国内改革。另外，国际组织在那些私人投资者认为风险大于潜在投资收益的项目中，将发挥重要作用以保障资金流入。

除了金融外，上文提到的国内改革还可从 20 国集团成员国的丰富经验中获益。经济发展改革的最佳实践与经验都是来自于成功的发达国家和发展中国家。这些经验能够且应该与其他国家分享。20 国集团政策经验的全球代表性使之成为一个理想的论坛来推动知识分享。此外，世界银行能够成为一个知识交流的平台，推进分享发展经验的进程。

总之，20 国集团可以帮助设计和实施一种互利互惠的战略，以实现可持续的全球复苏：在这一框架下，政策得以协调，知识得以分享，资金得以从高收入国家被输送到发展中国家以促进生产率提高的投资。各国间互补的公共投资战略（包括科技领域，绿色技术领域、贸易援助及基础设施等）能支撑起强劲的复苏，并将经济带入持续增长阶段。

本章讨论如何在 20 国集团框架下创建这种互惠互利的战略，并讨论世界银行和其他多边开发机构该如何协助实施这一战略。但是首先，本文要审视目前全球复苏的状况，探讨未来几年内重新激发可持续的多极模式增长所必需的要素。

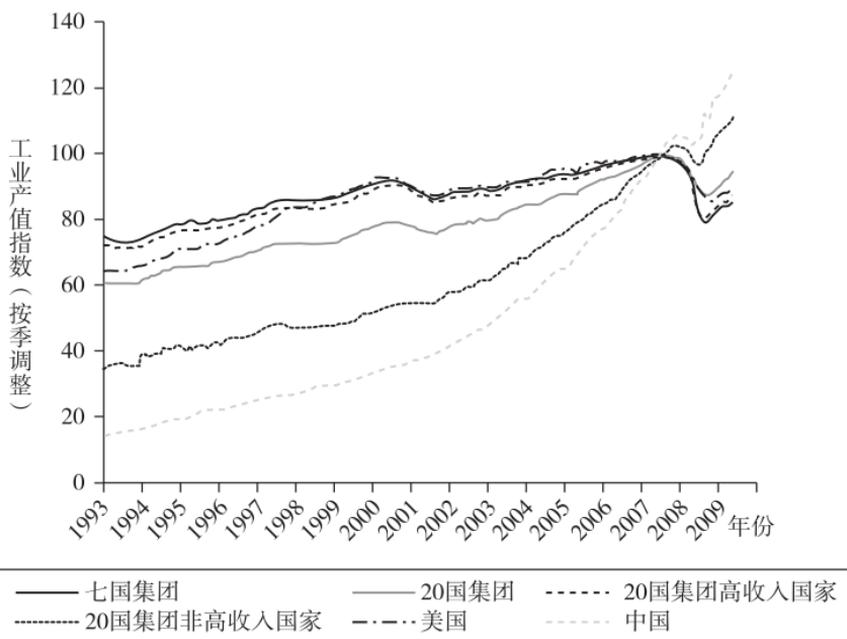
全球危机和即将面临的挑战

世界经济正从全球金融危机（也被许多人称做“大衰退（the Great Recession）”）中恢复。经济恢复的过程是从2009年中期在亚洲的发展中国家逐渐开始的——特别是在中国——制造业已经回到了危机前的水平。可是，后危机时代各国的经济表现千差万别，解释这一异质性的原因可归结为以下几个方面：直接受到危机根源影响的程度；受其主要传导机制影响的程度；危机前的经济状况；以及实施反周期政策减轻危机影响的相应能力（或可行性）。

产能过剩和脆弱性

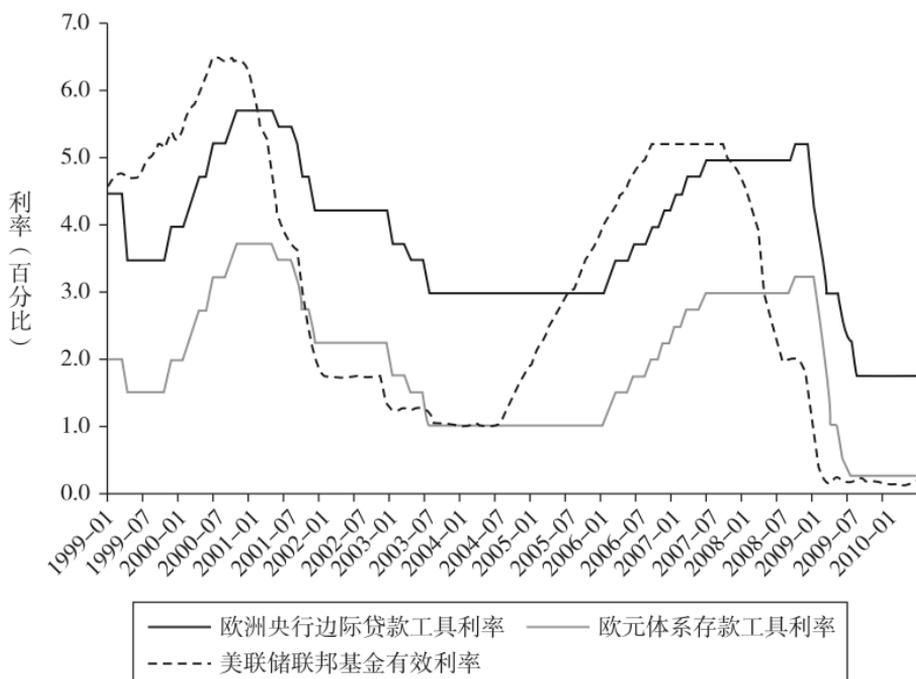
亚洲绝大多数的国家没有持有多少引发这次危机的金融衍生品，并且它们具有一定的财政的空间和必需的外汇储备来实施强劲的经济刺激方案。危机开始后受到最沉重打击的发展中国家是有着下述情况的国家：那些从设立在本国的跨国银行分支机构有巨额短期资本流入的；经常账户有巨额赤字的；国内房地产市场价格过高的；或实施反周期措施财政空间有限的国家，它们仍然在挣扎着试图恢复经济发展的动力。发达国家保持着缓慢的增长（它们中的许多国家直接与危机的金融源头有关），财政刺激还发挥着重要的作用。家庭、金融机构和公司仍处于去杠杆化和清理资产负债表的过程中。因此，私人消费和投资需求不可能成为经济复苏背后的强大推动力。由于绝大多数国家都存在明显的产能过剩状况，世界经济依然脆弱。与危机前相比，失业率仍可能停留在高水平上。尽管图3.1反映了工业生产率的复苏，但许多高收入国家继续保持着相对低水平的产能利用率。例如，2010年第一季度，美国制造业的产能利用率是73%，而欧元区只有72%（以综合指数计）。²

强有力的政策应对和国际金融机构、政府间的政策协同既防止了全球经济的崩溃，又缓解了危机的冲击力。各国央行通过运用各种各样的工具提供的必要流动性使金融体系免受灭顶之灾。美联储和欧洲央行都放松了它们的货币政策（见图3.2）。非常规的工具运用也说明了情况的严峻性，包括资本注入、回购金融衍生品、提



资料来源：世界银行发展前景局。

图 3.1 1993—2009 年的工业生产指数



资料来源：世界银行发展前景局。

图 3.2 1999—2010 年欧元区和美国的利率

供流动性的特殊机制等，都向金融体系成功地注入了流动性。但除了提供重要的流动性支持以外，货币政策对刺激产能过剩的经济体增长方面效果有限。也就是说，在产能过剩和经济主体高杠杆的经济大环境下，近乎于零利率政策不太可能促进私人投资或消费需求。那些过度负债的家庭和企业担心因购买耐用消费品或拓展业务而承担额外的贷款。在充满不确定性的年代，企业变得更谨慎，它们尽量利用现有产能，耐心地等待额外的需求，而不是忙于投资新产能。

财政政策的两难困境：是继续刺激还是退出

危机期间反周期的财政政策（如上所述，在大多数情况下与相辅助的货币政策连用）有助于减轻危机对产出和总需求的负面冲击。就20国集团经济体中的发达国家来说，在2009年（相对于危机前的2007年），财政资产负债表的总体变化预计占GDP的6.3%左右，与危机相关的权宜措施占到GDP的1.9%。就20国集团经济体中的发展中国家来说，相对应的数值分别是5.4%和2.2%。财政刺激政策的支出占20国集团国家总财政赤字增幅的三分之一（国际货币基金组织，2009）。

由于经济主体不得不清理资产负债表，消费和投资需求相对于危机前的水平来说仍然很弱，因此，额外的财政刺激可能是巩固经济复苏所必须采取的。可是，出于政治经济考虑以及将来通货膨胀的风险，这些都将极大限制财政刺激政策的继续运用，特别是在美国和欧洲。快速累积的政府债务与财政刺激因素紧密相连，美国政府债务不断增加的状况令人担忧，而希腊、爱尔兰、意大利、葡萄牙和西班牙的近况则更糟。根据国际货币基金组织的统计数据，20国集团经济体中发达国家政府债的总额预期从2007年占GDP的78%升至2014年占GDP的118%。20国集团经济体的发展中国家的这一状况尚可不必过于担心，一般政府债务占GDP的比重预期与危机前的水平持平（国际货币基金组织，2009）。

增长：财政两难困境的解决方案

如果政府能找到那些限制发展的关键领域进行投资的话，现在的支出就不仅只有短期的效果，且能为未来可持续的、强劲的经济发展美好前景铺平道路。在21世纪初期的拉丁美洲，增加基础设施

的投入预计能额外带来人均收入增长的 2~2.5 个百分点。³ 发展中国家已成为全球增长的引擎，其潜在供给的进一步强化可以增加它们对高收入国家产品的需求。这一强化过程将同时有助于缩小高收入与低收入国家间的差距，显著地减少贫困，使世界变得更平等。另外，支持发展中国家的投资和增长也对高收入国家有利。以往历史经验表明，增加 1 个单位的投资可有 0.5 个单位的进口增量，假设高收入国家的可贸易部分是资本品，发展中国家的进口每增加 1 美元，就能使高收入国家的资本类货物产量增加 0.35 美元。⁴

多极增长点的出现

世界经济格局

工业革命后，世界经济是两极化的。工业化国家获得了强有力的加速发展。在 20 世纪的绝大部分时间里，仅有少数发展中国家得以加速发展并最终与发达国家并驾齐驱。韩国的实例就说明了这一现象；但是，大多数的发展中国家没能做到可持续地发展。

加强区域发展的溢出效应会对世界经济都有益。在过去四分之一的世纪里，世界已经见证了经济权力从传统的 G7 高收入国家向新兴市场国家的转移，这仅是个逐步转变的过程，也就是我们所见到的全球政策辩论从七国集团论坛向更广泛的 20 国集团论坛的过渡。在 21 世纪初期，七国集团仍然主导着全球经济，如表 3.1 所示。

表 3.1 20 国集团成员国占全球国民总收入和全球出口的比重

类别	1970	1980	1990	2000	2008
全球国民总收入占比（美元）					
G7	67	61	66	66	53
其他 G20 国家	13	13	14	16	23
全球国民总收入占比（购买力平价）					
G7		52	51	49	42
其他 G20 国家		16	24	26	32
全球商品出口份额占比（美元）					
G7	55	47	52	46	35
其他 G20 国家	8	14	11	17	24

注：七国集团国家包括：美国、英国、法国、德国、意大利、加拿大和日本。其他 G20 国家包括：阿根廷、巴西、中国、澳大利亚、印度、印度尼西亚、韩国、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非和土耳其。

资料来源：世界发展指标。

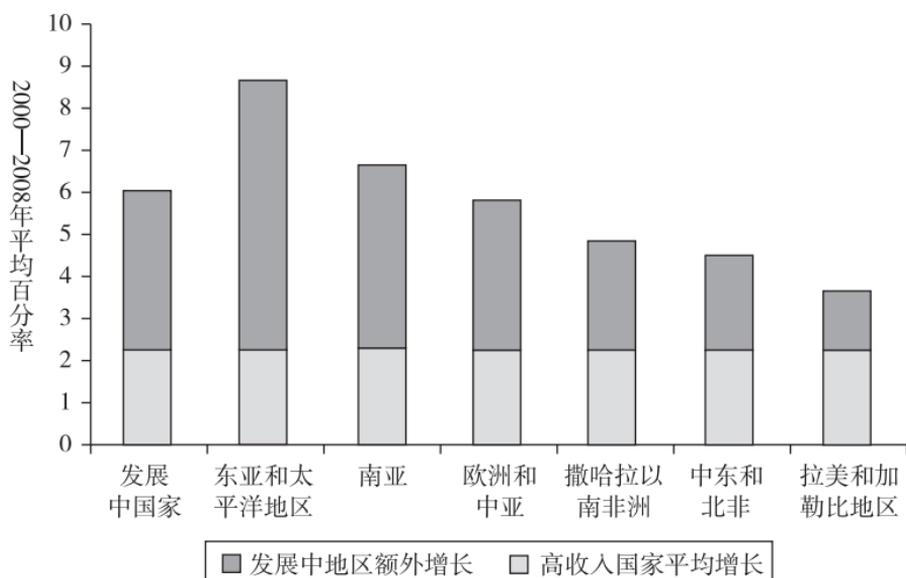
全球危机前，发展中国家的增长快于高收入国家，它们为高收入国家提供了增加出口的主要需求来源。2000—2008年，发展中国家每年GDP的增长都要高于高收入国家，同时，它们之间的差距平均扩大了3.7个百分点。这一现象不限于单一国家或地区。发展中国家的每个地区的增长速度都快于高收入国家，发展的平均差距从1.4个百分点（拉丁美洲和加勒比地区）到6.5个百分点（东亚和太平洋地区）。伴随这些增长模式的是日益增长的贸易联系——发展中国家从发达国家在2008年的进口额以美元计为2000年的3倍。但是尽管贸易快速增长，发展中国家从发达国家进口商品占进口总额的份额实际上是在下降——这表明发展中国家间的贸易增速更快。随着这种动态的、地区间的贸易关系不断扩张，贸易、金融和人员的流动在低收入和中等收入的国家之间建立了跨地区的经济纽带。例如，拉丁美洲和加勒比地区源自本地区的进口份额同期从15%增加到20%，而源自所有发展中国家的进口占这一地区进口商品的总份额从21%增加到38%。⁵

多极增长的格局能显著促进全球经济的可持续复苏和迅速增长，特别是在政策反应恰当和剩余风险可规避的条件下。

在最近10年间，这种经济增长的转移在大大加速。很显然，中国和印度的崛起属于这一转移过程的一部分，其他大的新兴市场国家也在生气勃勃地成长，如巴西、俄罗斯和印度尼西亚。即便是非洲地区——虽然仍占全球经济的一个小份额——也呈现出一种新的活力。图3.3显示了发展中国家相对于高收入国家的更高增长速度，也显示了这种差异对于发展中国家每个地区的重要性。

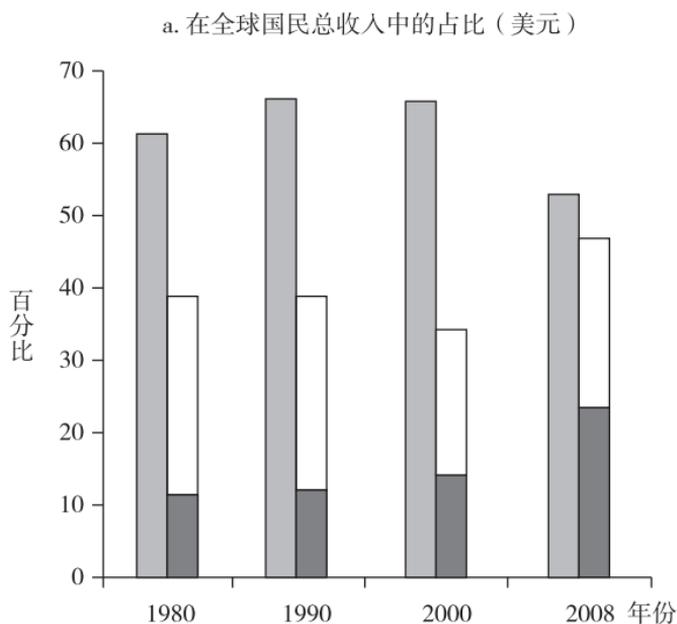
过去10年间，发展中国家的这种加速增长为全球经济格局带来了再平衡。虽然全球国民总收入的份额比重在上一世纪的最后10年间相当稳定，但这些份额比重在21世纪的最初10年里有了更明显的变化（图3.4）。

贸易和资本的流动促进了经济的加速增长。同期，跨境的国际经济关系惊人地成倍增长。商品贸易占GDP的比重从20世纪80年代中期的三分之一左右增长至2008年的超出全球GDP的一半，其中，发展中国家的增长幅度比高收入国家更大。对发展中国家的国外直接投资净额（占GDP的比重）在20世纪80年代至本世纪的第



资料来源：世界发展指标。

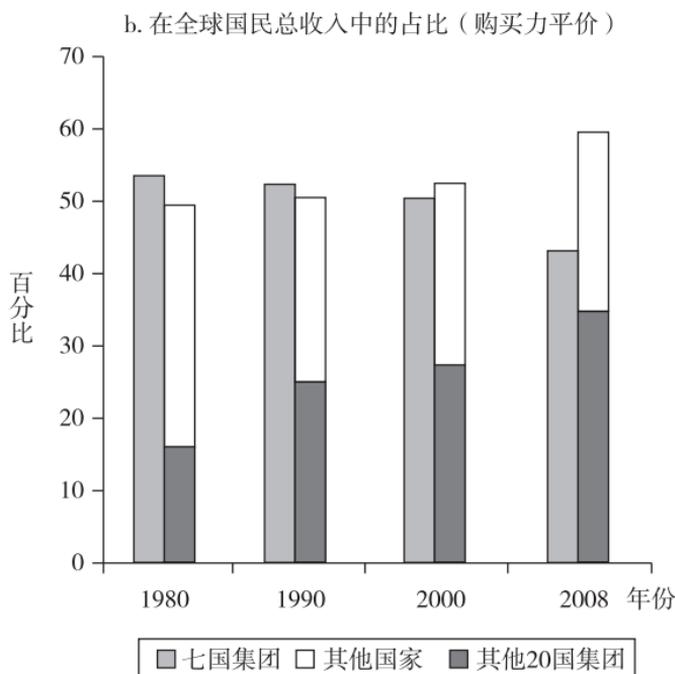
图 3.3 2000—2008 年发展中地区与高收入国家之间的增长率差距



注：PPP = 购买力平价。七国集团的国家包括：美国、英国、法国、德国、意大利、加拿大和日本。其他 20 国集团的国家包括：阿根廷、巴西、中国、澳大利亚、印度、印度尼西亚、韩国、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非和土耳其。

资料来源：世界发展指标。

图 3.4 20 国集团占全球国民总收入的比重



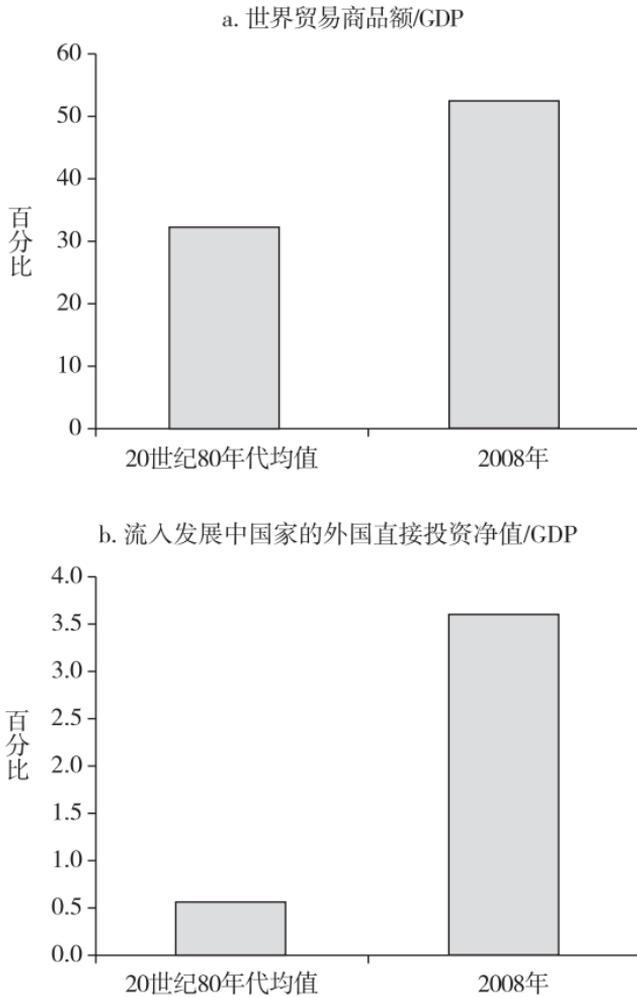
注：PPP = 购买力平价。七国集团的国家包括：美国、英国、法国、德国、意大利、加拿大和日本。其他 20 国集团的国家包括：阿根廷、巴西、中国、澳大利亚、印度、印度尼西亚、韩国、墨西哥、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非和土耳其。

资料来源：世界发展指标。

图 3.4 20 国集团占全球国民总收入的比重（续）

一个 10 年间差不多增加了 5 倍（从上世纪 80 年代平均为 GDP 的 0.6% 发展到 2000—2008 年间平均占 GDP 的 2.9%）（如图 3.5 所示）。⁶

进口数据所揭示的情况说明，发展中国家正成为全球经济的引擎（表 3.2）。国际贸易复苏的主要部分源自发展中国家对进口的强烈需求。发展中国家的进口额已经超出了 2008 年 4 月危机前峰值的 2%。与之相反，高收入国家的进口额仍低于之前峰值的 19%。尽管发展中国家的进口额只占高收入国家进口额的一半左右，但其增长率更快。总之，自 2000 年起，在全球进口需求的增加值中有一半以上来自于发展中国家。



资料来源：世界发展指标。

图 3.5 贸易与资本流动的关系

表 3.2 全球 GDP 增长份额比重

	G20 高收入国家	G20 发展中国家	世界其他国家	总计
20 世纪 80 年代	59.7	20.7	19.6	100
20 世纪 90 年代	67.0	15.2	17.8	100
21 世纪初	47.9	27.3	24.8	100
2005—2009 年	46.6	27.9	25.5	100
2010 年第一季度	45.8	40.5	13.7	100

注：对 20 国集团中高收入国家的定义是指 2008 年人均国民收入超过 11,906 美元的国家。

资料来源：世界银行发展前景局。

为什么世界需要多极增长？

许多高收入国家需要通过更大量的出口，更高的国内储蓄和更少的国内消费来再平衡它们的增长路径。因此，发展中国家的增长可以为全球需求增加新的来源，以及高收入国家产出的资本类商品增加新市场。为了这部分需求的加速增长，需要资金和知识从高收入国家流向发展中国家。

多极增长世界的出现

增长委员会报告显示，在第二次世界大战后的 25 年或更长的时间里，有 13 个经济体的经济增速达到年均 7% 或更高。促成这些国家经济高增长的条件被认为有以下几点：对外开放、宏观经济的稳定性、较高的储蓄率和投资率、资源配置的市场机制以及一个兢兢业业、诚信可靠、因势利导型的政府。在全球危机前，有 29 个经济体在 2000—2008 年间达到如此出色的增长率，其中包括 11 个来自撒哈拉以南非洲的国家。

从低收入国家的角度看，中等收入国家这一增长极的出现对它们有诸多裨益。首先，中等收入国家的强劲增长创造了对低收入国家自然资源的大量需求。其次，从中等收入国家流入低收入国家的投资（例如从中国流入非洲，或从泰国流向柬埔寨）是高效的，它能有效地将中等收入投资国中过多的劳动密集型生产活动转移出去。而自然资源密集型产业和劳动力密集型产业普遍符合低收入国家的比较优势。第三，增进南南间的生产联系能强化外包的潜在收益（例如，业务流程外包至肯尼亚和加纳），进而能增加低收入国家的经济机遇，强化全球的生产效率。

多极增长的另一个因素是高收入国家作为新技术源头的角色。在技术前沿，这些国家需要发明新产品，创立新的生产过程和创建新的组织技术使得经济增长可持续。中等收入和低收入国家可以采纳这些从高收入国家所出口的技术。

知识的流动对传播发展成功经验的理解至关重要。它不仅仅是一种技术转让，而且事关理解发展战略如何能成功地实施。

韩国的故事对成功的工业化做了特别好的演绎。韩国政府在产业升级上采取了主动出击的方式。它调整工业战略，进入与本国潜在的

比较优势相一致的产业。例如，在汽车制造领域，韩国的制造商在发展初期更侧重于对进口的零部件进行组装——这种劳动密集型的运作与当时韩国的比较优势相一致。同样，在电子产品领域，韩国工业起初聚集在家用电器，例如电视机、洗衣机和冰箱等行业，而后转向内存芯片——即在信息产业中技术含量最低的部分。由于韩国主要工业部门的发展能与其现有的甚至是潜在的比较优势相一致，因此，韩国的技术提高非常快，实物资本和人力资本的累积也是如此（Lin 和 Monga, 2010）。所以，韩国在过去 40 年间 GDP 的增长率明显提高，并在汽车和半导体等领域的技术升级中有令人瞩目的表现。

韩国和东亚其他国家的经验表明，低收入国家也可以转型为充满活力的高收入国家，从而创造出新的增长极，对世界稳定和全球经济的发展作出贡献。尽管每个国家发展战略的设计要从自身的实际出发，但世界各地的其他低收入国家可以从东亚的成功中汲取养分。这些成功故事中有三个关键点特别值得仿效：首先，一国在其发展的每一阶段，所能发展的产业是那些能发挥其比较优势的产业；其次，一国在任一发展阶段都应利用市场作为基本机制来有效地配置资源；第三，一国应建立一个因势利导型的政府，对产业结构进行升级，从发展的一个阶段走向另一个阶段（Lin, 2010）。⁷

20 国集团与一个多极增长的世界

在目前这场危机期间，发达国家的增长明显地依赖于政府政策。产出仍然大大低于危机前的水平，且消费需求仍然很弱。危机前的增长主要由消费增长来支撑，消费增长是财富效应的结果，而财富效应源于房地产市场的资本利得。但是从中期来看，发达国家需要仰仗发展中国家的增长来刺激出口。当越来越多的发展中国家扩展其角色成为增长极后，这种相互依存关系将变得更为重要。

虽然发展中国家作为一个整体正欣欣向荣地发展，但它们之间还是有显著的差异。发展中国家仍然只占全球经济的一小部分。但另一方面，新兴市场却在强劲地复苏。复苏的形式是投资需求的反弹，于是创造出对那些高收入国家所制造的投资品的需求。低收入国家有潜力提高其对全球增长的贡献。如果某些条件具备的话，撒

哈拉以南的非洲地区可能成为一个增长极。这一地区在危机前的表现提供了这一潜力的佐证。改革能带来实质性的成果，就如我们所见证的电信改革促进了信息和计算机技术领域的显著增长。⁸

不同的增长极在全球需求中并不存在竞争关系——而是互相强化的过程。一个给定增长极的增长很可能通过出口需求、资本流动或移民汇款，对其他增长极或其他周边地区产生溢出效应。贸易不是零和游戏，投资或移民的流动同样也不是。贸易是双赢的交易，引导供应链的跨境创建，从而使全球范围内的生产效率最大化。要素流动意味着要素流入到能够获取更高报酬的区域。这些流动是各地增长潜力得以实现的组成部分，也是不同增长极之间经济活动的纽带。

然而，资本流动的预期是需要关注的一个方面（图 3.6）。从中期来看，私人资本流入发展中国家（特别是更小的经济体）的趋势无论在数量上还是在形式上可能与以前大不相同。发展中国家在 2002—2007 年间杰出的增长水平可能部分是由于美国的低借贷成本和过剩流动性所带来的。在低利率和过剩流动性的情况下，大额资本从美国和其他高收入国家流出，流入世界其他地方以寻求更高的收益。最近的危机已导致不确定性的上升和风险厌恶情绪的日益增



资料来源：世界银行发展前景局。

图 3.6 发展中国家净资本流动的演变

强，使金融机构直面现实，从发展中经济体的风险资产中收回信贷，即使这些经济体多数宏观经济环境并无任何不稳定的迹象且金融体系相对健康。此外，这些金融机构很多受到发达国家的信贷紧缩影响，出于流动性需求而减少了资本流动（因而影响到私人资本流动的可得性），并导致资本成本的提高。资本流动的剧烈波动和更高的风险溢价可能会限制许多发展中国家的增长前景。

我们需要重新思考关于长期增长的一些源头问题。关键是要避免低增长水平成为一种“新常态”，但是否成功有赖于发现中期全球需求的新源泉。许多发展中国家能填补这个真空并成为全球经济的新的增长支柱。这是一个推动全球经济动态变迁的绝好机遇。发展中国家已经在全球投资和增长中扮演了一个重要角色。一些最强劲的增长极出现在发展中国家，并有可能保持下去。这一崭新的增长源格局对发展中和发达世界两者都是双赢的。目前正是在全球经济体系中进一步加强发展中国家作用的有利时机。

财政赤字和不断增加的一般性政府债务可能会对利率产生影响，增加债务的偿还成本，正如最近希腊的情形就是一个例子。随着政府支出的增加，经济主体有可能会预见到，现时的支出将不得不以将来的高税收或通货膨胀的大幅上升为偿付代价。如果经济主体的表现符合“李嘉图等价学说”（Ricardian Equivalence）中的规律，它们将在即期增加更多的储蓄，以应对预期的未来税收增加，从而使政府刺激消费的努力变得无效。但是，财政刺激支出可以直接作用于那些不仅能支撑现时的总需求，还能增加未来生产力的投资。如此便可以击破所谓的“李嘉图等价学说”（Lin, 2009）。因此，重要的是把财政刺激的支出用于那些能提供最大化社会回报率的项目。这些投资的另一个必须具备的特点是，一定要投资于公共产品或准公共产品，这些产品是私营部门不愿涉足的。

高收入国家的战略与发展中国家的不同。高收入国家站在技术的前沿，当它们的制造业产能大大过剩时，鲜有立竿见影的投资机会，且它们的基础设施建设已到位，几乎找不出“瓶颈”。因此，高收入国家会出现“李嘉图等价学说”所提出的问题（正如日本在 20 世纪 90 年代所发生的情况）。但是，高收入国家可以将财政刺激的资本用于加强研发支出，特别是投向有关气候变化、再生能源、提

高效和发展低碳技术等研发领域。

发展中国家的情况则不同，它们有更多的机会将财政刺激资金用于那些直接增加未来生产力的投资。在这些国家，主要的基础设施瓶颈依然存在，发电限制和能源短缺是普遍的现象。于是有充足的空间进行技术改良与产业结构的升级换代。

巩固新的增长极需要满足一些条件。虽然新兴市场国家可能靠自身的力量足以保持发展动力，但绝大多数的中等收入国家和几乎全部有发展潜力的低收入国家必须实施内部改革，得到外部援助才能发挥其潜力。其中关键的改革包括以下几个方面：

- 发展中国家应该进行结构改革才有助于其调动国内资金并吸引国外直接投资。一个需要关注的重要领域是其自身国内金融市场的发展，这将抵消全球金融市场预期的紧缩对其产生的负面影响（世界银行的《2010 全球经济展望》中强调的一点是，发展中国家金融市场的中介成本仍然有大幅下降的余地）；从而可以调动国内和国外的储蓄资金，将其配置到生产性投资机会中去。

- 一些发展中国家需要外部援助。部分国家极难得到国际金融市场的融资，而国内储蓄又远远不足以支持经济发展的需要。

- 发展中国家需要提高自身的执行能力和治理水平，从而为基础设施项目引进国外直接投资提供一个有利的投资环境。

合作的五个领域

对高收入国家来说，发展中国家提供了适时且富有回报的投资机会。要实现可持续的全球复苏，主要的挑战是在高收入国家的资本品生产领域有大量的产能未被利用。一个合乎逻辑的解决方式是投资于能提高生产率的项目——既能规避这种产能过剩带来的经济向下调整的压力，同时又能避免债务可持续性问题和“李嘉图等价”问题。在高收入国家，“绿色”经济是这种投资的一个领域；但它不足以吸收现存的巨大过剩产能。因此，只有对发展中国家进行投资和技术援助，消除其瓶颈问题，才能释放出其发展潜力，从而为高收入国家的出口创造需求。

将来的多极增长需要一种新的多边主义国际关系。多极增长建

立在上述的投资和知识流动的基础上，需要在不同发展阶段的众多国家的共同行动。促进这些行动的全球合作必须建立在一种新的更包容的领导体系框架下。20 国集团代表着一个良好的开端；但是，20 国集团各成员国还需要伸出手，与它们的邻国和贸易伙伴国交换各自的想法，创建起学习型集体，如此才能有助于创造出一个互利双赢的经济交往环境。

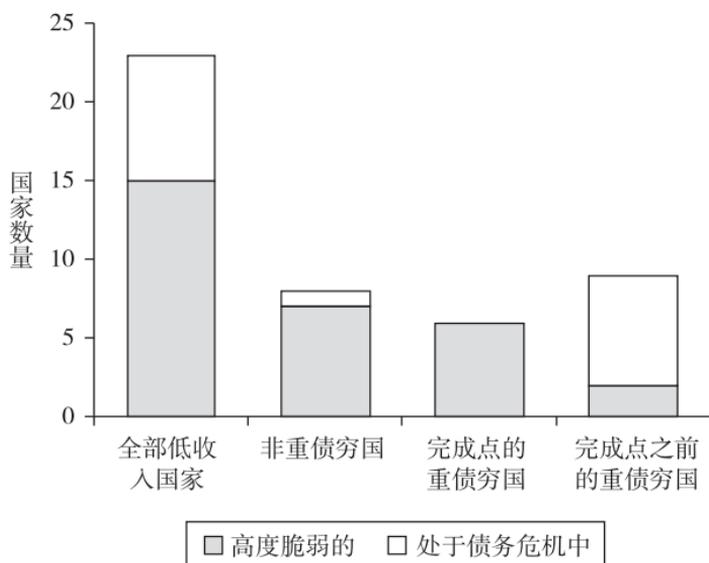
那么，将 20 国集团作为一个起点，我想简要阐述供 20 国集团协同努力的 5 个关键领域。

基础设施

投资于发展中国家打破瓶颈的基础设施项目是为资本品创造需求的一个重要途径。发展中国家有许多这样的机会。这样的投资既对全球复苏有益，又为全球可持续和包容性的增长提供推动力。然而，许多发展中国家的财政空间和外汇储备都有限。从外部视角来看，以 2008 年的 95 个发展中国家的数据来观察，其中，39 个国家经常账户赤字超过 GDP 的 10%。⁹ 和高收入国家相似，发展中国家为应对全球危机也增加了预算赤字。可是这同样也发生在低收入国家，越来越多的国家都出现中等至高的债务危机风险（图 3.7）。

如果基础设施和其他的限制条件可以排除的话，发展中国家，包括那些非洲的发展中国家，可能都会成为增长极。外部援助可以投入发展中国家里有经济效益的项目。公共投资能够消除因积累有限或低质量的基础设施带来的发展瓶颈。私人投资和公共投资在这一点上能共同发挥关键作用。政府应扮演好双重促进的角色，既要支持直接的基础设施建设，又要为私人投资基础设施提供监管框架。

多极增长意味着什么？实证数据强有力地表明，基础设施的数量和质量对经济增长有重要影响，并且在最近几十年里，世界上的许多地区在基础设施投资方面发展落后。例如，以往预测表明，若拉丁美洲基础设施最好的哥斯达黎加能拥有与韩国数量和质量一样的基础设施，则哥斯达黎加的增长速度将提高 1.5 个百分点（Calderon 和 Serven, 2004、2010）。对这一地区的其他国家来说，能达到那样的基础设施规模，收益将更高。近期研究表明，如果非洲国家能“赶上”该区域的“领头羊”毛里求斯基础设施的质量和数



注：债务危机被定义为有政策依靠的债务负担的违约。参见国际货币基金组织，2010。

资料来源：世界银行工作人员估计。

图 3.7 低收入国家面临的债务危机风险

量，那么，撒哈拉以南非洲国家的经济增速将平均提高 2.3 个百分点（Calderon，2009）。这些结论显示出通过消除增长的基础设施瓶颈后新增长极所能达到的增长潜力。同一研究还表明，基础设施投资对降低国家间的不平等性也有正面影响。不论从一国或世界的角度来看，基础设施投资是能促进包容性增长的。

基础设施投资通常规模庞大，耗资巨大，因此需要融资。那些想为公共部门投资寻求资金的政府都在指望 20 国集团的金融改革议程能取得进展，从而确保全球金融市场从过去两年的困境中走出并持续复苏。发展中经济体——无论是不是 20 国集团成员国——都有一项提高国内金融体系功能的重要改革任务。在这一点上，20 国集团已累积起的知识和最佳实践将至关重要。

除资金外，在基础设施建设中，还要整合设计基础设施公私合营的最佳实践。有许多这样的合伙投资项目在过去几十年间相继完成，政策制定者正考虑重新评价，怎样的一种公私合营方式才是提供基础设施服务最行之有效的模式（Engel、Fischer 和 Galetovic，2008；Guasch、Laffont 和 Straub，2008）。恰当的监管结构和合同设

计是建立在实物投资的性质、监管服务质量的能力和与后续维护需求及成本相关的风险特性等基础之上的。

最后，国际金融机构和 20 国集团有着共同合作的空间来促进创新的融资机制。一个可行的方案是通过类似于国际金融公司的资产管理公司来更多地利用主权财富基金和全球长期投资基金。¹⁰这一机制通过作为“先行者”，充当重要的资讯性角色，展示如何在新兴市场中构建稳定且富有回报的投资组合。

另一个新方案是进一步发展指数化的主权债务工具（Perry, 2009; Shiller, 2003、2004）。无论是过去 10 多年来国际商品价格的反复无常，还是最近的金融危机，都提醒我们发展中国家始终面临很大的外部冲击风险。减小这一风险的一个途径——至少能减少对特定国家或国家群的异质性冲击——可能是发行政府债，这一债券要么与国内 GDP 的增速相挂钩而指数化，要么与贸易条件挂钩而指数化。利用这样的工具，政府在危机时期能面对较低的债务成本。如果有足够多的国家发行这些债务工具，投资者就能根据不同国家不同风险将债务投资组合多样化（例如商品出口者相对于商品进口者其风险不同；或者使持有债券的发行地区多样化）。为了让这种多样化成为可能，只有通过国际间的协作，使尽量多的国家发行这些债务工具。这样的协作努力对投资者有利，能使其持有组合的成本更低和更加多样化。20 国集团作为一个论坛能够促进一组国家向这个方向迈进——也可能需要国际金融机构的帮助。在更低的（多样化的）风险条件下，基础设施和其他投资项目有可能更容易地从国际资本市场上找到融资渠道。

人力资本

许多发展中国家缺乏足够的合格劳动者，这构成了多极增长的瓶颈之一。一些中等收入国家有条件地通过现金转移来提高小学和初中教育的入学率，取得了积极的成果。但是，这样的教育成就差强人意。另外，在一些更穷的国家，基础教育的可获得性依然是一大挑战，甚至小学教育尚未普及。

通过 Barro 和 Lee（1993，2001）展开的开创性工作，对教育程度以及对教育在经济发展中的角色的衡量取得了进展。最近一次的

民意调查不仅强调入学的重要性，且强调获得认知技能的重要性，并通过全球可比较测试的分数来衡量（Hanushek 和 Woessmann，2008）。这一调查提供了令人信服的经验证据，支持认知技能对微观个体的收入和宏观经济的增长两者都会产生影响的观点。这一工作也为必须促进教育质量和受教育年限提供了支持。对于许多国家而言，如果想要在中期促成多极增长的话，必须提高国民的受教育水平。

越来越多的证据还表明，早期教育是个体发展所需要的。世界银行已发起一个新的基金项目来促进对健康、营养和学前教育的多维介入，以确保在进入小学教育体系前的幼年期人力资本的潜力不会出现阻碍。

当发展中国家的产业升级换代后，它们在国内发展高等教育和职业教育的需求会增加。20 国集团可以在集团内建立起提升教育效果的合作组织，也可以建立起提升全球教育的模式。同样，在 20 国集团成员国间的跨国提供教育服务的贸易机会也增加了。为国际间高等教育和职业教育所设计的证书项目会成为一个重要的工具，从而确保国际间教育服务的获取质量。当公司生产进行跨国界的安排后，劳动力的供给也变得更全球化了，尽管劳动力的流动还是受限的。全球增长变得依赖于全球劳动力的技能。发展中国家教育的提升将有助于消除产业全球化扩张的限制。

发展中国家开发人力资本的一个关键特点是为与它的比较优势相适应的商品生产和服务提供劳动力。政府应该在教育和社会福利体系的改革过程中始终关注这一点。

贸易

在危机前，贸易是多极增长的发动机。在 2003—2008 年间，出口增长约为全球 GDP 的 4 倍。展望未来，20 国集团能促使多哈发展回合关于贸易自由化和贸易便利化机构改革的完成。另外，许多国家在危机期间增加了反倾销措施和反补贴税的运用，同时设定了限制进口的保障性条款（Brown，2009）。当然，这些措施的应用只占全球贸易的极小份额。20 国集团将成为一个富有成效的论坛，来讨论这些措施，并确保这些措施仅仅用于有限且合法的情况。另一个

至关重要的问题是对那些原产地为最不发达经济体的贸易商品，应继续努力开放关税并取消配额。

关于贸易和经济发展间关系的实证证据是交织在一起的。部分困难在于开放必须和其他配套政策连用，要使经济发展能够利用贸易提供的机会则需要机构改革。这些改革可能涵盖的“传统”领域有硬件基础设施、人力资本和商业环境。实际上，最近发表的实证研究已发现，这些与贸易开放互动的配套改革促进了经济的增长（Chang、Kaltani 和 Loayza，2009）。

对于许多低收入国家而言，若想成为新兴的增长极，可能需要通过额外的政策改革来促进结构转型，从而生产新的可贸易产品。这些国家如何发现其潜在贸易品以及如何建立所需的新政策来促进生产，这些并不是本章的话题，不过，重点是利用过去成功国家的经验来指导低收入国家的产业升级（Lin 和 Monga，2010）。越来越多的文献涉及研究出口结构及其对经济增长的影响（Hausmann、Hwang 和 Rodrik，2007）。

另外，许多国家需要贸易便利性的援助。在这一前沿问题上已取得了一些进展，但贸易援助的数量和质量仍有待提高。这个问题将在第 7 章中讨论。对于这一点，请允许我强调 20 国集团应合作的一些领域。20 国集团应在提升数据库质量上作出努力，从而能更好地监管和评价贸易援助；为便利贸易流动的监管和基础设施的改进创造知识交流的平台，从而分享最佳实践；为政府与私营部门在贸易便利化方面创建一个对话论坛。

政府治理与反腐败

20 国集团国家有一个共同的责任是推进强有力的政府治理和反腐败措施。这些关键因素影响到投资的环境，且对资本流动的效率和跨境投资都很重要。对国内来说，发展中国家需要强有力的政府治理机制来强化政府支出的绩效，不论是用于基础设施的投资还是用于提升人力资本的社会支出。

如何衡量政府治理的质量是一个很复杂且不断变化的研究领域，相对于更具体的腐败程度来说，政府治理是个更宽泛的概念。大量的研究结论表明，政府治理的质量与经济增长间具有强相关性——

特别是当政府治理被定义为包括监管质量和其他要素时（Loayza 和 Serven, 2010）。更进一步的挑战是弄清楚政府治理影响增长的渠道，从而找出改革的优先领域（Kraay 和 Tawara, 2010）。

世界银行正积极投身于政府治理的改革，通过机构开发贷款和知识服务来帮助各国提升政府监管和支出的质量。在对待单纯腐败的问题上，世界银行在对其融资的项目中涉及腐败行为的公司调查核实后进行制裁。并且世界银行在推进跨境多边开发银行签署联合协议方面已担当起领导的角色。基于这一经验，世界银行期待与 20 国集团密切合作，通过国际层面的共同努力来消除援助项目中的腐败行为。

从广义上说，政府治理是发展中国家确保市场有效配置资源的关键要素。需要通过有效监管和高效政府支出来确保政府促进而非抑制这一市场机制的功能。

信息和知识的分享

由于 20 国集团成员国正成为主导经济发展的力量，因此，20 国集团是个理想的分享经济增长与发展的信息和知识的论坛。亚洲——特别是韩国——在近期一系列亚洲经济体的成功故事中扮演了一个特殊的角色；第 5 章专门讨论韩国经历的经验与教训。世界银行乐于成为 20 国集团的伙伴来分享世界范围内各国发展经历的经验教训。实际上，世界银行正经历一系列的改革来强化它的“知识银行”作用。世界银行特别适宜担当这一角色，这是因为它可以兼顾全球的广度、单一国家的深度及其内部对于发展课题知识的分析能力。这项工作的目标是最大化地分享各国的发展路径，同时最优化地利用国际经验中总结出来的技巧和经历，这两者或来自于世界银行内部的研究，或来自各国的国家研究机构。

将全球知识导入商业运作，政府可发挥积极的作用，来鼓励产业升级。专栏 3.1 提供了来自“新兴”亚洲国家和拉丁美洲国家的实例。

专栏 3.1 出口开发知识分享实例

在制造新产品时，政府支持外国直接投资。若当地公司在某一对国家有利的特定行业没有历史经验积累时，亚洲国家经常通过吸引外国直接投资或推动合资企业来发展。以中国为例，当中国在 20 世纪 80 年代后转型至市场经济后，积极主动地引进中国香港、中国台湾、韩国和日本的直接投资。这一促进政策帮助本国许多的行业得以起步。孟加拉国生机勃勃的成衣业也是通过在 20 世纪 70 年代引进大宇公司（一家韩国企业）的直接投资而发展起来的。几年后足够的知识会发生转移，直接投资就成了一种形式的“孵化”。孟加拉国当地的成衣企业迅速成长，它们中的绝大多数可追溯至第一家韩国企业。厄瓜多尔从 20 世纪 80 年代兴起的鲜花出口业务也是从哥伦比亚的花商建立起的 3 家公司做起的。政府还能通过专门建立一个工业园来孵化新产业。中国台湾新竹的科学工业园就是为了发展电子和信息技术业而建的，智利也建起了饲养大马哈鱼的基地。这是两个政府孵化新产业的成功案例。

政府支持本国企业获得全球知识，发掘自身潜能。秘鲁的芦笋种植就是个很好的案例。20 世纪 50 年代，秘鲁农民发现种植芦笋这种外国作物具有可行性。可是直到 1985 年这个产业的出口才腾飞，当时美国的世界发展协会给秘鲁的农民联合会提供了一种津贴，让他们获取专家建议。一条关键的信息是由加州大学的专家戴维斯（Davis）提供的，他发明的 UC-157 品种的芦笋在美国市场适销。另一位专家则指导了农民联合会如何建立起大规模生产的园地和如何包装出口的产品。政府还支持建立起芦笋的合作研究机构从事技术转让、市场研究、促进出口和提升品质的研究等。此外，政府还在冷冻和包装技术上进行投资，从而能处理 80% 的鲜芦笋出口业务。正是有了这些政府的支撑措施，秘鲁超过中国成为世界上最大的芦笋出口国。

总之，向中低收入国家提供援助（金融和知识），帮助它们实现增长潜力将对所有国家产生互惠互利的机会。这种援助需要世界各国的协同与合作。因此，20国集团就成为一个恰如其分的论坛来设计和实施这一全球合作的框架。随着全球合作的到位，发展中国家加速其发展进程可遵循下述三条原则：

- 发展与自身比较优势一致的产业。
- 在每个发展阶段，都利用市场作为基础机制来有效配置资源。
- 构建一个因势利导型的国家来促进产业结构的升级，推动经济从一个发展阶段走向另一个发展阶段。

结束语

2010年间的全球复苏的强劲势头超过预期，但复苏仍然可能是脆弱的。发达国家的财政风险处在旋涡的中心。另一个风险是流入发展中国家的资金不足，无法利用这些国家绝佳的投资机会。

一个多极增长的世界即将来临。在危机前的几年已现雏形。未来世界经济增长的多极性可能更加稳定，从而大幅度减少全球的贫困人口。它昭示着全球各国的多赢局面。

20国集团能在支持多极增长和强化全球复苏的过程中发挥重要作用。潜在的基础设施融资的新机制、经济发展的知识分享、贸易和投资的开发、金融领域改革和政府治理改革等，对于未来多极化的增长和发展能否成功都是至关重要的。而这一切都取决于20国集团的领导能力，从而使充满希望与机遇的多极增长成为现实。

注释

1. 参见世界银行，2002。
2. 物价指数源自世界银行发展前景局（DECPG）的数据库。
3. Calderon 和 Serven，2010。文章主要关注拉美地区，采用整体实证模型估算，为讨论地区发展提供了可量化的信息。
4. 世界银行发展前景局的工作人员估计。
5. 世界银行发展指数数据目录（<http://data.worldbank.org/data-catalog>）。
6. 净对外直接投资数据来自世界银行发展指数目录。

7. 新结构经济学和以往的“结构学派理论”方法的主要区别之一是关注与一国比较优势相匹配的产业结构。以往的结构学派政策的失败之处在于，期望推动产业化实现与本国要素禀赋和比较优势不匹配的现代产品。因势利导型政府在营造适当的商业环境、提供重要的公共品以及解决协作失效和其他外部性问题的过程中起着重要的作用。

8. 参见 Obiageli Ezekwesili 在 2010 年 4 月 17 日在哈佛的演讲和世界银行行长 Robert Zoellick 在东京 TICAD IV 的演讲。可通过链接 <http://www.worldbank.org> 获取。

9. 数据来自世界发展指标。

10. 资产管理公司 (AMC) 于 2009 年建立，是由世界银行集团国际金融公司 (IFC) 全额控股的附属机构。其理念是，私人投资者可以利用国际金融公司投资新兴市场和低收入国家的经验资产管理公司有新一个的创意，即国际金融公司资本化基金——来自国际金融公司 10 亿美元的启动资金和日本国际合作银行的 20 亿美元——旨在为发展中国家系统性的的重要银行提供支持。资产管理公司还拥有 10 亿美元的主权基金，以启动全球主权财富基金与国际金融公司共同投资于国际金融公司始于非洲、拉美和加勒比海地区的各类交易。

参考文献

- Barro, R., and J - W. Lee. 1993. “International Comparisons of Educational Attainment”, *Journal of Monetary Economics* 32 (3): 363 - 94.
- _____. 2001. “International Data on Educational Attainment: Updates and Implications.” *Oxford Economic Papers* 53 (3): 541 - 63.
- Brown, C. P. 2009. “The Global Resort to Antidumping, Safeguards, and Other Trade Remedies Amidst the Economic Crisis.” Policy Research Working Paper 5051. World Bank, Washington, DC.
- Calderron, C. 2009. “Infrastructure and Growth in Africa.” Policy Research Working Paper 4914. World Bank, Washington, DC.
- Calderron, C., and L. Serven. 2004. “The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution.” Policy Research Working Paper 3400. World Bank, Washington, DC.
- _____. 2010. “Infrastructure in Latin America.” Policy Research Working Paper 5317. World Bank, Washington, DC.
- Chang, R., L. Kaltani, and N. Loayza. 2009. “Openness Can Be Good for Growth: The Role of Policy Complementarities.” *Journal of Development Economics* 90 (1): 33 - 49.
- Engel, E., R. Fischer, and A. Galetovic. 2008. “Public - Private Partnerships:

When and How.” http://cowles.econ.yale.edu/~engel/pubs/efg_public_private.pdf.

- Guasch, J. Luis, J. Laffont, and S. Straub. 2008. “Renegotiation of Concession Contracts in Latin America: Evidence from the Water and Transport Sectors.” *International Journal of Industrial Organization* 26: 421–42.
- Hanushek, E. A., and L. Woessmann. 2008. “The Role of Cognitive Skills in Economic Development.” *Journal of Economic Literature* 46 (3): 607–68.
- Hausmann, R., D. Hwang, and D. Rodrik. 2007. “What You Export Matters.” *Journal of Economic Growth* 12 (1): 1–25.
- IMF (International Monetary Fund). 2009. “The State of Public Finances Cross Country Fiscal Monitor: November 2009.” IMF, Washington, DC.
- _____. 2010. “Preserving Debt Sustainability in Low Income Countries in the Wake of the Global Crisis,” IMF Policy Paper, prepared by the staffs of the IMF and the World Bank, April 2010.
- Katz, J. 2006. “Salmon Farming in Chile.” In *Technology, Adaptation and Exports: How Some Developing Countries Got It Right*, ed. Vandana Chandra. World Bank: Washington, DC.
- Kraay, A., and N. Tawara. 2010. “Can Disaggregated Indexes Identify Governance Reform Priorities?” Policy Research Working Paper 5254. World Bank, Washington, DC.
- Lin, J. Y. 2009. *Economic Development and Transition: Thought, Strategy, and Viability*, Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2010. “New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development.” Policy Research Working Paper 5197. World Bank, Washington, DC.
- Lin, J. Y., and C. Monga. 2010. “Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change.” Policy Research Working Paper 5313. World Bank, Washington, DC.
- Loayza, N. V., and L. Servén, eds. 2010. *Business Regulation and Economic Performance*. World Bank, Washington, DC.
- Mathews, J. A. 2006. “Electronics in Taiwan: A Case of Technological Learning.” In *Technology, Adaptation and Exports: How Some Developing Countries Got It Right*, ed. Vandana Chandra. World Bank, Washington, DC.
- Mottaleb, K. A., and T. Sonobe. 2009. “Inquiry into the Rapid Growth of the Garment Industry in Bangladesh.” Foundation for Advanced Studies on International Development, Tokyo.
- O’Brien, T. M., and A. D. Rodriguez. 2004. “Improving Competitiveness and Mar-

- ket Access for Agricultural Exports through the Development and Application of Food Safety and Quality Standards: The Example of Peruvian Asparagus. ” Agricultural and Food Safety Program. Inter - American Institute for Cooperation on Agriculture. San Jose, Costa Rica.
- Perry, G. 2009. *Beyond Lending*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Rhee, Y. W. 1990. “The Catalyst Model of Development: Lessons from Bangladesh: Success with Garment Exports. ” *World Development* 18 (2): 333 - 46
- Rhee, Y. W. , and T. Belot. 1990. “Export Catalysts in Low - Income Countries. ” Discussion Paper 72. World Bank, Washington, DC.
- Sawers, L. 2005. “Nontraditional or New Traditional Exports: Ecuador’s Flower Boom. ” *Latin American Research Review* 40 (3): 40 - 66.
- Shiller, R. 2003. *The New Financial Order: Risk in the 21st Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. 2004. “World Income Components: Measuring and Exploiting International Risk Sharing Opportunities. ” Yale School of Management Working Paper 1451. New Haven, CT.
- World Bank. 2002. *Globalization, Growth and Poverty*. World Bank, Washington, DC.

评论 Ifzal Ali

伊斯兰开发银行

林毅夫的这篇文章向我们传递了一条关键的信息。2009 年的大衰退将导致一个多极化的全球经济秩序的出现。国际协调在 2009 年对世界经济的短期救助中发挥了关键作用。从中期来看，高收入国家需要依赖中等收入和低收入国家来刺激出口。而在长期中，发展中国家将成为全球经济增长的发动机。国际关系需要一种新的多边政策以保持经济的持续增长。20 国集团将在新的经济秩序中发挥更加广泛的干预作用。我评论的主旨在于对 20 国集团过于宽泛和干预的角色提出质疑。

从 20 国集团应对特定危机的有效政策协调来推断其能否实施持久的、多边的和广泛的经济治理，这是我们信念的一次巨大飞跃。我们不希望看到一个拥有“太过宏大而难以实现”议程的 20 国集团。然而，这篇文章所要传达的正是政府监督在物质和人力资本领域的国内和国际投资分配、贸易、知识共享以及制定良好的治理国际规则等领域的真正的“有形之手”。除了成员数量之外，是什么使得 20 国集团能够在处理迥异的政策问题上比七国集团、八国集团（成员数量过少）或亚太经济合作组织（APEC）论坛（成员数量过多）更加有效呢？林毅夫提出的方案是否将使得 20 国集团成为类似于亚太经合组织在不同时间框架中独立探寻一系列问题的常设专家站，或像七国集团及八国集团那样在无数问题上作出承诺但随着时间的推移却无法兑现呢？在任何给定的中期阶段中，如果我们能够确定在哪些方面为已知的，或我们认定其外部性如此之大和如此普遍以至于被认为 20 国集团的参与必不可少，这样岂不更好？我并不认为基础设施及人力资本投资或信息和知识共享应该被归类到这一领域。然而，我认为宏观经济的稳定、金融监管、贸易、知识产权、气候变化、武器控制、生物多样性、防治流行病病原及其蔓延以及海洋管理都应该位列其中。但是，20 国集团在任一时点只能完成有限的工作，并且应该参考最重要的外部因素来作出决策。从这个角度来说，我们并不需要 20 国集团参与先锋公司的孵化、合作改善教

育成果或者促进对那些对国家发展作出贡献的公司给予特别认可。

私营企业（而非国家或其决策者）是全球经济真正的“增长极”。没有任何的政府政策曾经有能力创造或维持一个“价值链”，或者成为可持续的劳动或资本回报率实际增长的发动机。而私营经济却做到了这一点。诚然，全球的流动性都在寻找宏观经济稳定及公司治理良好的国家，但这些流动性将被投资于能够产生增长的个别企业。在大萧条期间，我们曾看到几乎所有高收入国家中不同行业 and 不同公司（行业内）都表现迥异。那些处于新技术前沿或者既定产业中使用新技术来提高生产效率的公司都取得了蓬勃的发展。即使是在“前沿行业”中，通常也是管理最好的公司蒸蒸日上，而管理不善的公司日渐衰落。高收入国家中前沿产品的销售增长即使不强于新兴市场，也是旗鼓相当的。相比之下，中国缺乏国际知名品牌（即那些可以凭借其品牌知名度和消费者偏好来要求经济租金溢价的中资公司）导致了在当前的产业结构中产品附加值相对较低。但这只是一个缺乏产品创新和专利所有权的公司或行业层面的问题。这种经济活动和增长表现的潜在动态不足以要求 20 国集团参与其中。本章读起来让人觉得 20 国集团的作用不只是简单地平衡必要的“游戏规则”并公正地执行（其应有的作用），而是以某种方式合作来直接领导或决定未来不同“国家极点”的经济表现。

无论是高收入国家、中等收入国家还是低收入国家，任何一个国家都应该主要通过另一个国家的“比较优势”来定义其自身的比较优势。即使存在技术上的限制，任何给定的国家自然资源禀赋和人力资本存量都可以服务于多个经济目标。我们应该把区域和国际经济竞争及其强化以及对于适当生产要素和产品市场的辨别留给企业自身，充分运用其相对竞争优势。参与竞争的是公司而不是国家。政府应该制定实施一个不存在任何特定行业歧视的经济发展计划，同时鼓励在该国资源的使用中存在一定程度的行业异质性和互补性。

对于未来，我们应该考虑在新技术及其衍生产业方面多极增长的来源（而不是来自于发达国家与新兴经济体的竞争需求）。世界亟需以新技术为基础的新兴产业。目前，信息和通信技术产业的持续增长主要依赖于我们能够使得硅芯片不断接近摩尔定律的极限。未来全球经济增长需要的是一系列能够产生新兴产业的真正具有革命

性的技术突破（类似于硅芯片）。否则，将会导致在已有技术领域的更多投资和与之相关的更加激烈的经济竞争，以及更加严重的资源消耗，这在环境方面来说往往是不可持续的，这是一个零和游戏。20 国集团能够通过建立一个真正的全球性和战略性汇集来为公共和私人技术实体提供资金，促进在提高可再生能源的效率、环境可持续的高效的粮食生产、能够把不安全的废物转变为安全的合成生物（例如基因工程海藻），以及治愈高度传染性疾病、癌症和糖尿病方面的科学突破和新技术，从而发挥有益的作用。如果在 20 国集团杰出的公共领导及其他支持下这些都能够实现的话，那么将会产生一个合理的论点，即认为这些技术应该像开发软件一样易于获得，从而极大地扩大这些技术在私营部门和民间社会（真正的多极）的包容性和不同的经济用途。

这里的基本原则是：如果最重要的外部因素是 20 国集团议程决策的标准，那么 20 国集团努力的成果应该一个大众产品，私营部门和民间社会可以从中获得普遍的经济增长，人类福祉也将得到改善。这才是我们构思与 20 国集团相关的多极增长时应采取的方式。

评论 Jong - Wha Lee

亚洲开发银行

林毅夫的文章提出了若干要点。首先，特别是由于高收入国家普遍存在产能过剩，因此从全球金融危机中的复苏仍然非常脆弱。其次，发展中国家有可能提升步履蹒跚的全球经济增长，但其多边关系需要进一步加强。再次，20 国集团作用的不断扩大将为发达国家和发展中国家提供互利的机会，并且能够为加强与国际金融机构合作建立创新融资机制而铺平道路。

我的评论将集中在这些问题上，并且强调亚洲在创造持续的地区和全球经济发展中的作用。首先我要简要描述一下该地区最近的表现。

正在发展中的亚洲也在 2009 年经历了严酷的全球环境的考验。得益于决定性的、大规模的财政和货币政策措施，亚洲成为了第一个摆脱金融风暴的地区。亚洲各国，特别是一些较大的经济体，强劲的国内需求及其经济周期清楚地表明亚洲经济已经触底，并且开始复苏。亚洲的一些经济体在 2010 年上半年已经取得了两位数的 GDP 增长。

因此，我们乐观地认为，在刺激措施的持续影响下，亚洲的经济复苏将十分强劲。我们预计 2010 年的经济增长率将反弹至 7.5%，虽然仍然低于 2007 年的 9.6%，但已经远远超过了 2009 年的 5.2%（亚洲开发银行，2010）。因此，亚洲将为多极化的世界经济增长作出重大贡献。然而，亚洲也面临着在政府逐步放松扩张性措施以及外部增长缓慢的情况下维持这种增长势头的挑战。

关键问题在于，私人需求能否在公共需求疲软及外部环境萧条的情况下担起重任。这种平衡取决于该地区政府是否采取政策措施组合来加强内需以及振兴国内经济。例如，政府在健康、教育和住房领域支出的增加能够降低家庭储蓄的预防性动机。各国政府也应该优先考虑改善投资环境，而非扩大投资量。促进中小企业和服务行业供应的政策能够增加产品的相对重要性以迎合国内需求。鼓励金融发展和汇率调节的政策能够更好的平衡国内供需，有助于维持

地区的经济复苏。

通过亚洲出口增长和主要发达经济体非石油进口之间高度同步的变动，我们可以发现亚洲的出口仍然严重依赖全球需求。中国作为亚洲生产网络中主要的组装和生产中心无疑发挥了重要作用。同时，中国在地区和全球消费方面发挥的作用也越来越重要。事实上，中国从东亚和东南亚的进口已经逐渐从最初以零部件为主转变为最终产品，这意味着中国正在消费越来越多的亚洲产品。

从长远来看，我们需要采取措施来确保该地区能够增强和实现其经济增长潜力。就这点而言，本书的主题——后危机时代的增长与发展非常重要。在我看来，要提高亚洲的经济增长潜力，以下五点必不可少（Brooks 等人，即将出版）。

首先是基础设施投资。基础设施对于商品和服务生产、促进贸易和要素流动、降低企业成本、实现规模经济以及提高效率和生产率至关重要。

其次是人力资本。教育能够提高劳动生产率，促进技术创新，并且提高资本回报率。

再次是外贸和长期融资，发展中国家主要依靠这两者来维持稳定的长期增长。

第四是治理和体制水准。治理和体制通过强制执行能够促进市场交易、投资和创新的财产权和合同契约来推动经济增长。

第五，发达的金融部门能够通过动员和集中储蓄并有效地分配资源来支持经济增长。

同样，加强合作对于长期中经济增长的可持续性非常重要。20国集团领导人最近重申，要致力于改革全球金融架构，减少宏观经济失衡，并缩小发展差距。为了避免未来的危机，这种全球合作非常必要。因此，我们必须确保诺言的兑现。

更好的政策协调对于经济持续复苏以及把全球经济提升到一个新的高度也是至关重要的。这就要求我们重新平衡经济增长，使之趋向于扩大内需，特别是要扩大消费和投资，同时还要扩大对最终产品的地区需求。

贸易和金融的开放必须继续下去。我们必须避免保护主义，特别是在危机期间。而且，我们必须共同努力消除收入和无收入人群

的发展差距。尽管在全球金融危机前，亚洲经历了多年的高速增长，但亚洲国家间的发展差异是很显著的。不同地区和国家的卫生和教育成果也存在相当大的差异。

我们需要特别强调知识共享的重要性。我们必须吸取他人成功和失败的经验教训。韩国作为第一个主持 20 国集团峰会的新兴经济体，可以更加主动地与他国分享其积累的发展经验，从而使得低收入国家和中等收入国家能够从中受益。

总之，我所探讨的主要信息如下。首先，我们看到亚洲在 2010—2011 年将继续反弹，需要牢牢把握。其次，各国需要维持平衡增长，使其更加侧重于国内需求。虽然这种平衡被普遍认为是可持续增长的要求，但要将其付诸实践仍然是一项重大挑战。再次，为提升该地区的长期增长潜力，一些措施是必需的。正如我前面提到的，这些措施包括人力资本的积累、基础设施投资、外贸和金融开放、金融部门的发展以及治理和体制水准。最后，我们需要加强合作，努力确保地区 and 世界经济均衡、可持续发展。

参考文献

- ADB (Asian Development Bank) . 2010. *Asian Development Outlook. Manila.*
- Brooks, D. H. , R. Hasan, J. - W. Lee, H. Son, and J. Zhuang. Forthcoming. "Closing Development Gaps: Challenges and Policy Options." Economics Working Paper 209. Asian Development Bank, Manila.

评论 Tunde Lemo

尼日利亚中央银行

世界银行和韩国政府的倡议是值得赞扬的。多极增长可被视为全球体系中的发展集群。

世界正在目睹一个以多极增长为基础的新的全球经济增长时代的开始。很明显，贫困和不平等现象已经成为全球议程的主要挑战。失败国家的公平分配和伪民主依然存在，并且其对地区和全球经济增长的影响越来越大。要关注在当今具有全球性影响的各种灾害（人为的或自然的），共同面对全球和社会经济发展中的挫折。

均衡与可持续增长的核心问题：

非洲的视角

- 非洲和其他发展中国家基础设施的缺失
- 水资源短缺和粮食安全
- 环境退化
- 疾病和死亡
- 移民和失业
- 人口和全球资源的不平衡分配
- 战争、裁军和恐怖主义
- 药品和日益增长的紧张局势
- 腐败和其他治理问题

非洲国家需要援助

20 国集团必须在以下领域中发挥促进作用：

- 确保粮食安全和可持续发展。20 国集团必须领导各国在努力解决粮食安全、可获得性、获取渠道及营养问题上更加协调一致。
- 扩大和加强私营部门的发展，以实现可持续增长。
- 在非洲增加对基础设施的公共投资，这些投资长期不足并且对经济发展至关重要。
- 促进通过公私合作伙伴关系来发展基础设施，以提高各部门

的生产力并促进基础设施建设方面的技术突破。

- 解决非洲的融资约束问题，目前非洲的资金缺口仍然很大。
- 通过经济开放促进出口的多样化，从而促进低收入国家的出口增长，加强贸易发展能力，采取政策和监管改革以支持出口的多样化。
- 金融危机削弱了许多非洲国家的经济，因此需要迅速从金融危机中恢复。
- 非洲经济过度依赖初级产品的出口，这使其更易受到外部冲击的影响。因此，非洲国家应该加强彼此之间的贸易。
- 外国直接投资流入非洲的比例非常低，并且非洲的国内储蓄同样处在低水平，更何况非洲的机构缺乏透明度。

结论

通过达成全球性共识来解决全球重大问题已不再是可行的方法。我们需要号召经济集团实施协同行动从而演变为一种新的共识。世界贸易组织下的多边贸易体系正在面临威胁。20 国集团必须帮助非洲，确保更包容的贸易开放以及重启多哈回合谈判。新兴经济体必须做好准备来承担更多的责任，而不仅仅是旁观者。鉴于多极增长的蓬勃发展，国际关系中必须存在新的多边主义。20 国集团的作用将是创造互惠互利的全球机会，并为促进金融议程中必要的创新性金融机制提供必要的支持。发展中国家必须修缮基础设施，增加透明度，并推动私营部门的增长。全球金融体系需要加强监管。非洲不需要怜悯，而是需要经过深思熟虑的、可付诸实施的行动计划。

主持人的总结发言 Trevor Manuel

南非国家计划委员会

我要讲的第一个问题是，由林毅夫提交的这篇文章是否应该简单地囊括一下其他文章的内容，或者我们是否应该为进一步的审查梳理出更加具体的论点。林毅夫先生提出的推测分析表述了在危机结束前出现的辩论。现在又提出了新的问题。我们现在身在何处？对于持续发展而言产能利用率意味着什么？对当前我们的处境有什么影响？我们不能错过的机会有哪些？高收入经济体得益于消费的推动，历来是全球经济增长的发动机，如果考虑到这一事实，我们应该如何思考多极化的发展？再平衡问题的产生带来了一些列问题：由谁制定未来的行动纲领？20国集团的议程应该包括什么内容，以及应该用什么标准来确定20国集团的讨论内容？

在问答阶段，一位与会者问及和平与和解的努力是否是20国集团的使命。这种观察为下面的问题提供了一个很好的过渡，20国集团是否有能力当此类重任。相比于联合国，20国集团的职权范围应该如何限定？

我曾不断地从20国集团峰会总统委员会主席司空一博士、世界银行常务董事Ngozi Okonjo - Iweala和其他人那里听到如下的观点：20国集团是一个非常重要的论坛，但它必须深入了解其他172个非成员国的情况。20国集团成员和非成员之间的平衡对于确定议程和理解可持续发展的局限性及影响越来越重要。其他重要问题则是关于公共产品和社会产品以及国家和私营部门的饶有趣味的分割。

在我看来，20国集团议程的发展还有五个问题需要回答：

- 服务于加强经济发展的物质和人力基础设施建设。未来的问题可能包括：如何进行基础设施投资？在何处投资？以怎样的速度进行投资才可以使得再平衡生效？

- 扩大贸易和外国直接投资。这些都是经济增长的基础，且提出了以下的重要问题：世界贸易组织目前对于我们处理这些问题是否有效？如果回答是否定的，那么，有什么更合适的机构可以在这些问题上取得进一步的进展？

- 公共和私人机构的特质。
- 治理的质量。
- 金融部门的包容性。

4. 20 国集团与全球发展

Zia Qureshi

世界银行

于 2009 年匹兹堡高峰会议启动的 20 国集团增长框架与多边评价程序 (MAP)，已经成为其成员国协调经济政策以达到共享增长与发展目标的最关键的途径。这些共享目标包括成员国保持“强劲、持续和平衡的增长”。共享目标还包括“提高新兴市场和发展中国家的生活水准”。增长与发展被视为达到“全球经济可持续增长的一个至关重要的因素”。¹ 将发展作为 20 国集团增长框架的一部分，并启动 20 国集团增长框架与多边评价程序，这就为更系统完整地将发展问题纳入 20 国集团的政策讨论提供了一个富有价值的机会。

以此为背景，考虑到发展问题是 20 国集团增长框架与多边评价程序的一个组成部分，本章对 20 国集团经济前景与政策以及发展中国家的增长与发展之间的关系加以评估，并且确认，在非常广泛的政策领域中，20 国集团可通过集体行动来增进全球的发展。²

四项关键的主题

本章围绕四项主题展开分析。首先，全球发展需要稳健的全球增长。因此，20 国集团为发展所能做到的最重要的事情是确保增长的强劲复苏。其次，发展中国家与高收入国家之间的“反向关联”的重要性日益增加。发展中国家强劲的多极增长的振兴必将形成全球共赢的局面。且可支撑贫困国家的发展，并有助于全球经济增长。第三，后危机环境下的融资前景更具挑战性，需要创意和创新方法。第四，必须坚持贸易开放，才能达到持续复苏并实现增长的再平衡。贸易与投资以及相关技术的传播是多极化增长和全球性需求多样化

的关键通道。

主题 I：全球性增长是发展的中心

全球性增长是发展的中心。由于贸易与金融的关联，发达国家的经济产出对发展中国家产生极大的效应。当复苏达到成熟阶段时，20 国集团政策协调议题的重点应着眼于长期的增长。发达国家的此类议题包括财政、金融以及可提高长期增长潜力的结构性改革。而发展中国家的增长前景将有赖于以往在宏观财政管理、投资环境和治理方面的改革成果，也取决于这些国家在支撑增长所必需的基础设施和人类发展领域的投资水平。当然，各国投资的优先次序因地而异。

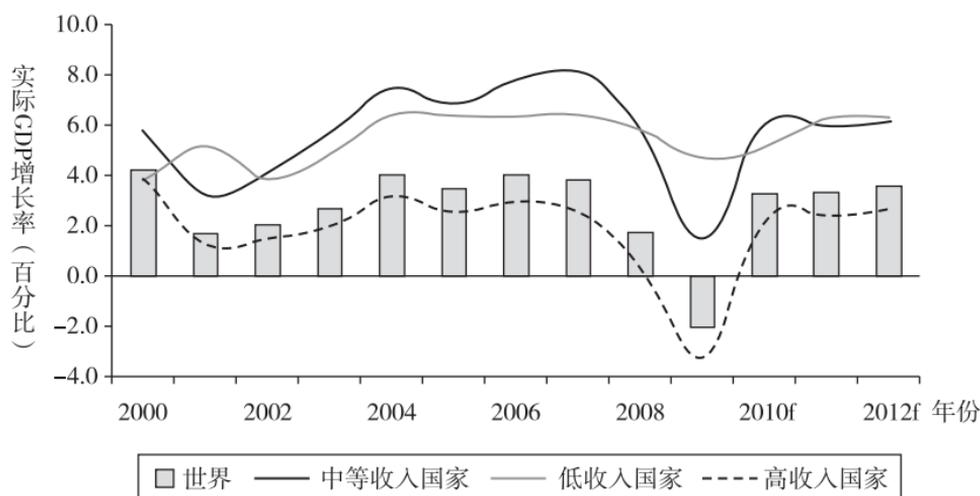
后危机时代发展中国家的经济前景

经济增长。总体而言，宏观经济政策的改善与结构性调整使得发展中国家在应对此次危机时表现了比处理以往某些危机时更大的弹性。尽管如此，其影响还是非常明显的。发展中国家的增长从危机前 5 年中的年均增长率约 7% 降至 2009 年的 1.6%。应对危机的一个后续反应是，很多国家都在担心财政的可持续性是否已构成与增长有关的重要支出的限制。

随着经济逐渐弥补了产出缺口并回归潜在的增长率，在全球层面上，目前对未来 5 年的预期是温和的复苏，同时，各国和地区集团的复苏强度良莠不齐。就发展中国家而言，令人担忧的是此次危机对其 GDP 增长的影响因为各种原因有可能持续到中期。例如，高收入国家对公共部门融资需求的增加将抬高发展融资的成本，其财政压力也会减少优惠性资金的流动。

预计发展中国家 2010 年至 2012 年复苏期间的年均增长率大约在 6%，其中，充满活力的新兴市场经济复苏相对强劲，而其他的发展中国家包括收入最低的国家则复苏缓慢（图 4.1，表 4.1）。中等收入国家由于在更大程度上介入了国际资本市场，因而深受此次金融危机的影响，预计将快速恢复增长，从 2009 年 1.5% 的低水平回升到约 6%，复苏强劲，但仍然低于危机前的年平均增长水平。危机

对低收入国家的影响主要来自贸易渠道。由于这些国家的资本市场与外界关联极弱，因而最初危机的影响并不显著，只是增长率有所下降，尽管其下降的幅度小于中等收入国家，这些国家的出口需求随经济衰退而下降，从而引起出口额与商品价格的下跌。一些严重依赖于商品出口的国家深受衰退之苦。低收入国家的增长可于 2010 年恢复到约 5%，但也仅相当于危机前的年平均增长率。



资料来源：世界银行工作人员测算。

图 4.1 经济增长正在恢复，但其可持续性仍依赖于支持政策

表 4.1 发展中国家的基本增长前景

单位：%

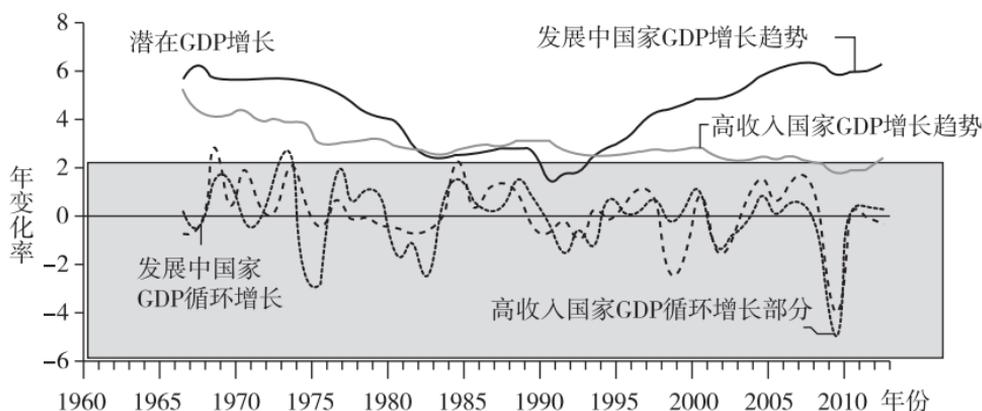
GDP 增长	2005—2007	2008	2009	2010f	2011f	2012f
发展中国家	7.5	5.9	1.6	6.1	6.0	6.2
中等收入国家	7.5	5.9	1.5	6.1	5.9	6.2
其中 20 国集团成员	8.0	6.3	2.2	7.2	6.6	6.7
低收入国家	6.4	5.8	4.6	5.1	6.3	6.3
东亚和太平洋地区	10.2	8.5	7.1	8.7	8.0	8.3
欧洲和中亚	7.0	4.8	-5.3	4.2	4.3	4.3
拉美和加勒比地区	5.1	4.1	-2.4	4.3	3.9	4.2
中东和北非	5.1	5.8	3.0	3.4	4.2	4.8
南亚	8.8	4.9	6.3	7.3	7.8	7.5
撒哈拉以南非洲	6.3	5.0	1.6	4.4	5.0	5.3
发展中国家 不包括中国和印度	5.9	4.6	-1.8	4.3	4.4	4.6

资料来源：世界银行工作人员预测。

在发展中地区，预计复苏最稳健的当属亚洲。欧洲和中亚地区有望实现更温和的增长，因为该地区的几个国家遭受到危机最沉重的打击。撒哈拉以南非洲预期可在 2011 年恢复到约 5% 的增长水平，该地区有些国家的出口部门与商品市场的复苏密切相关。

发展中国家在过去 10 年中所取得的政策进步有可能加速其增长的趋势。有迹象表明，一些在过去几年中与高收入国家在增长趋势上有脱钩趋向的发展中国家，目前所达到的平均增长速度显著高于高收入国家。然而，这未必说明二者的周期性变化也在脱钩（图 4.2）。此次危机已有印证，高收入国家的周期性循环对发展中国家影响颇深。但是，此次危机同样显示，拥有较好的政策和经济基本面的国家抵挡危机冲击的能力更强。

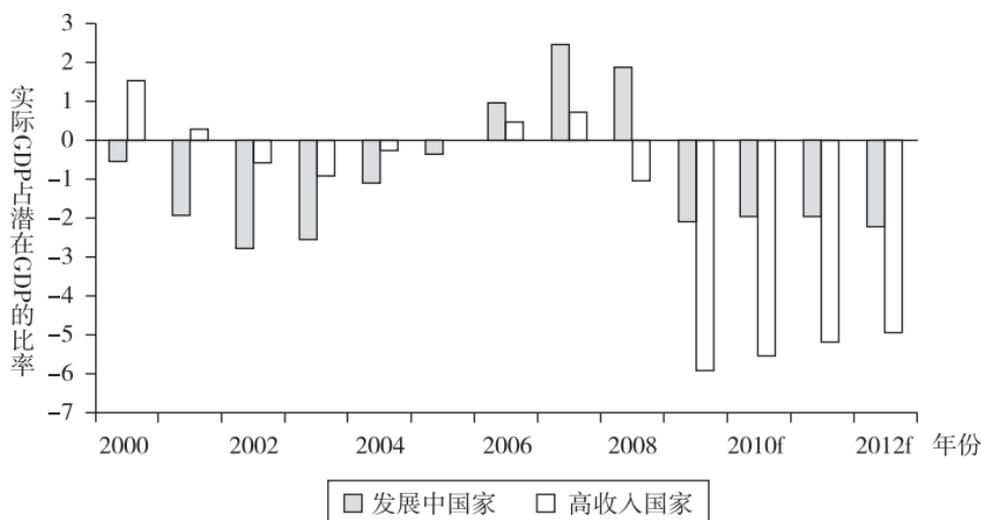
即使复苏的势头逐渐增强，增长还是不足以弥补过去几年的产出缺口（图 4.3）。因此，发展中国家提高平均收入的进度低于危机前所期待的水平，贫困率也高于危机前的预期。从这个意义上说，危机拖延了发展的步伐，其影响已持续了很久。



资料来源：世界银行工作人员测算。

图 4.2 非周期性的趋势与增长的脱钩

贫困与千年发展目标（MDGs）。据估计，2010 年生活在贫困线以下（即每日生活费用不足 1.25 美元）的人口相对于未发生危机的预计增加了 6,400 万（每日生活费用不足 2 美元的人口数量增加了 7,600 万）。此外，由于这场危机所造成的 2015 年贫困人口的增加按上述标准分别提高到 5,300 万和 6,900 万（表 4.2）。



资料来源：世界银行工作人员测算。

图 4.3 产出缺口预计会逐渐缩小

表 4.2 发展中国家的贫困前景

	1990	2005	2015f	2020f
生活在 1.25 美元以下人口的比例				
危机后的情形	41.7	25.2	15.0	12.8
危机前的趋势	41.7	25.2	14.1	11.7
生活在 1.25 美元以下人口的数量 (百万人)				
危机后的情形	1,817	1,371	918	826
危机前的趋势	1,817	1,371	865	755

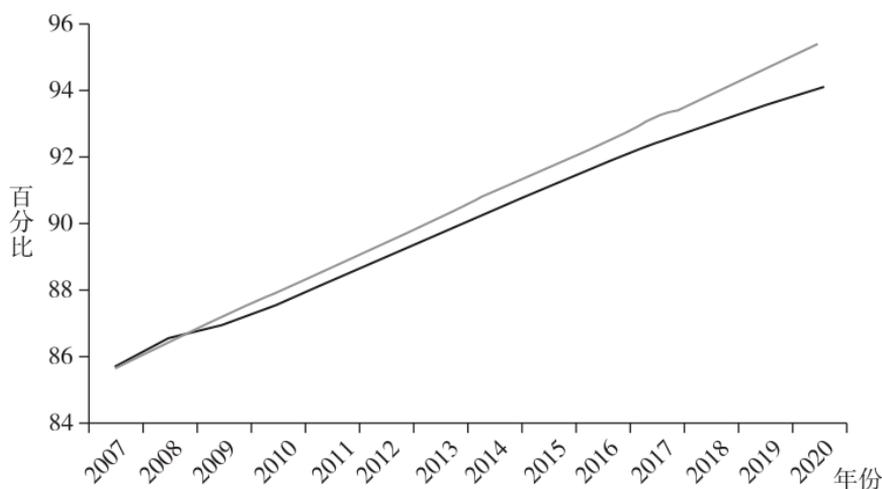
资料来源：世界银行工作人员基于 Povcal 网的测算。

劳动力市场的开发是贫困增加的一个驱动力。据国际劳工组织 (ILO) 估计，从 2007 年至 2009 年，全球增加了 3,400 万的失业人口，其中，发展中国家有 2,100 万 (ILO 的调研包括这些数据在内)。此外，青年人失业人口急剧增加，这对未来就业市场的发展而言是一个棘手的问题。

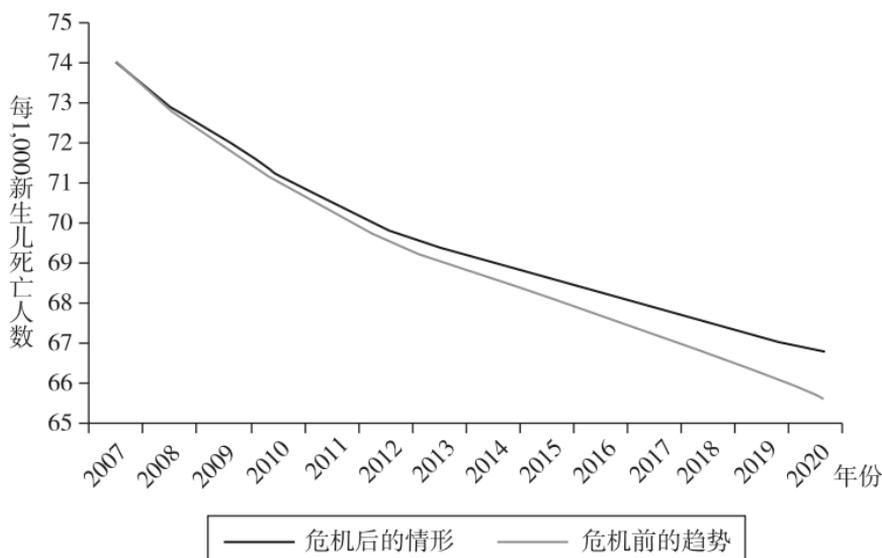
增长不支严重损害人类发展的预期成果。增长对于经济周期不同阶段的反应是不对称的，在低谷时的恶化程度远远大于高峰时的改善。此外，最终所造成的影响总体严重程度存在一个时滞。据预计，由于危机所造成的环境恶化，在 2009 年至 2015 年的儿童死亡

人数将增加 120 万，到 2015 年，无法完成初等学业的学生也将增加 35 万（图 4.4）。同样是由于危机的影响，2015 年将会有大约 1 亿人口仍然无法获取安全的水源。简言之，危机前，对许多千年发展目标实现的前景疑虑犹存，危机的发生更加重了挫败感。

a. 千年发展目标2：初等学业完成率



b. 千年发展目标4：5岁以下儿童死亡率



资料来源：世界银行工作人员测算。

图 4.4 增长放缓对某些千年发展目标的影响

危机对贫困和人类发展成果的影响不仅仅限于低收入国家。中

等收入国家的贫困率也有很大程度的上升，仍然高居全球贫困人口的大约三分之二。20 国集团中有 9 个成员国依然面临着主要的发展目标的挑战，诸如大量基础设施和人类发展的需求和某些地区的贫困集中化问题。这些国家的极度贫困人口占世界极度贫困人口总数的 54%（以每日 2 美元的贫困线计为 58%）。因遭受危机的影响而增加的全球性贫困人口中，这 9 个国家增加的贫困人口数量占到半数以上。据最新数据表明，其中的几个国家并没有走上实现千年发展目标的正轨（图 4.5）。

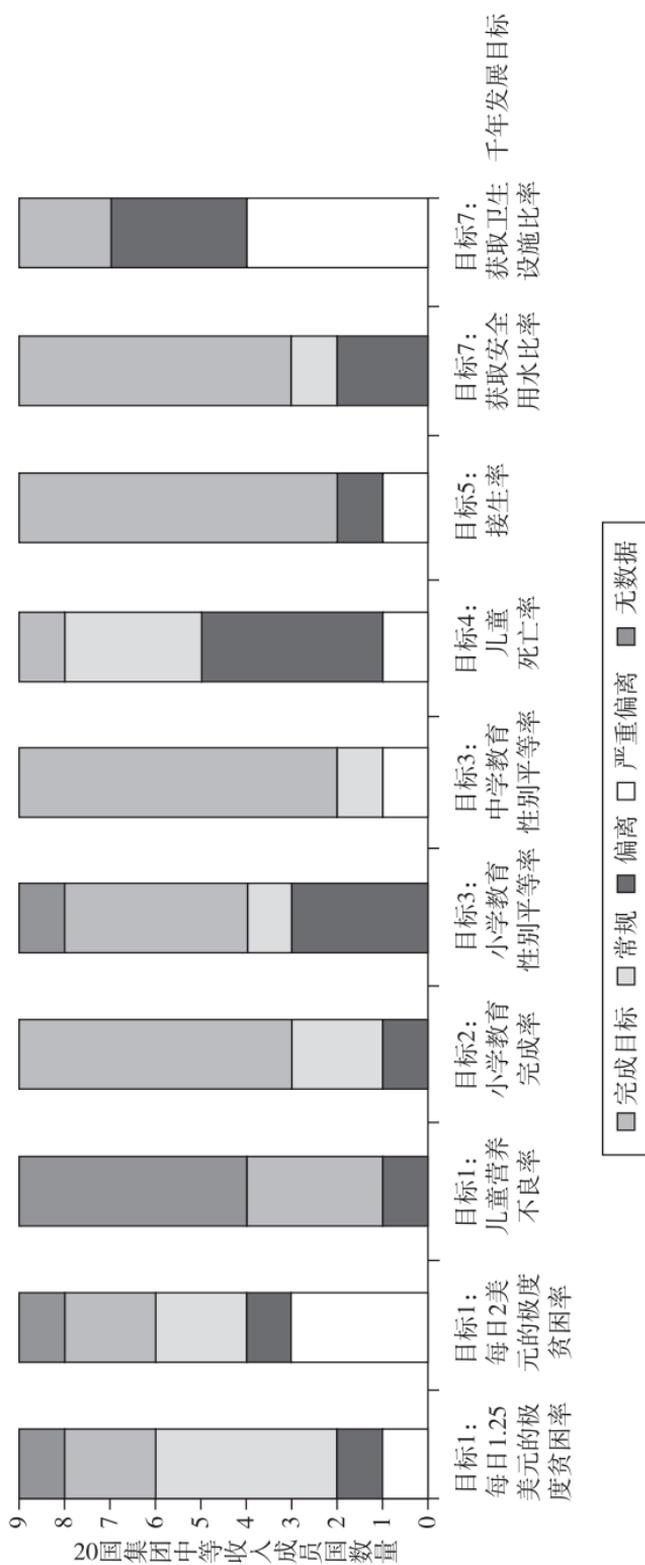
未来的风险

这里所概括的发展中国家的增长前景受到风险与不确定性的制约。许多国家面临着国内日益增加的财政压力。同时又承受着全球经济与金融市场动荡的外部风险。

2009 年，发展中国家的财政赤字平均上升为 GDP 的 3%（图 4.6）。但是有些国家尚有适度顺差，大多数国家赤字的扩大是由于财政收入减少。尽管一些新兴市场迅速重返国际资本市场，但是，大多数发展中国家外部融资受限更多，平均约半数的赤字增加依靠国内的融资，主要是通过银行借款。这种财政状况的可持续性已在许多国家引起越来越多的担忧。而低收入国家则面临陷入债务困境的风险。

各国可以设法缓和危机对核心支出——健康与教育、社会安全网、基础设施——最初的冲击，尽管支出增长放缓，但是，要使核心支出恢复到危机前的水平异常困难，特别是对基础设施融资以及一些难以在资本市场融资的国家更是如此（图 4.7）。有关社会与基础设施的核心支出对于减少贫困和促进增长关系重大，但却受到诸多方面的限制，尤其是低收入国家面临更严峻的考验。

一些欧洲国家的债务状况使得发展中国家的增长前景蒙上了一层阴影。作为一种信心危机，违约或主要债务调整有可能对全球经济造成严重后果，因为受危机直接影响的国家很可能陷入衰退，而且对世界其他国家金融状况健康的债权银行造成冲击效应。希腊所面临问题的深度与广度所产生的即时效应很可能波及欧洲其他高负债的高收入国家。然而，危机的第二轮效应将造成更广泛的后果，

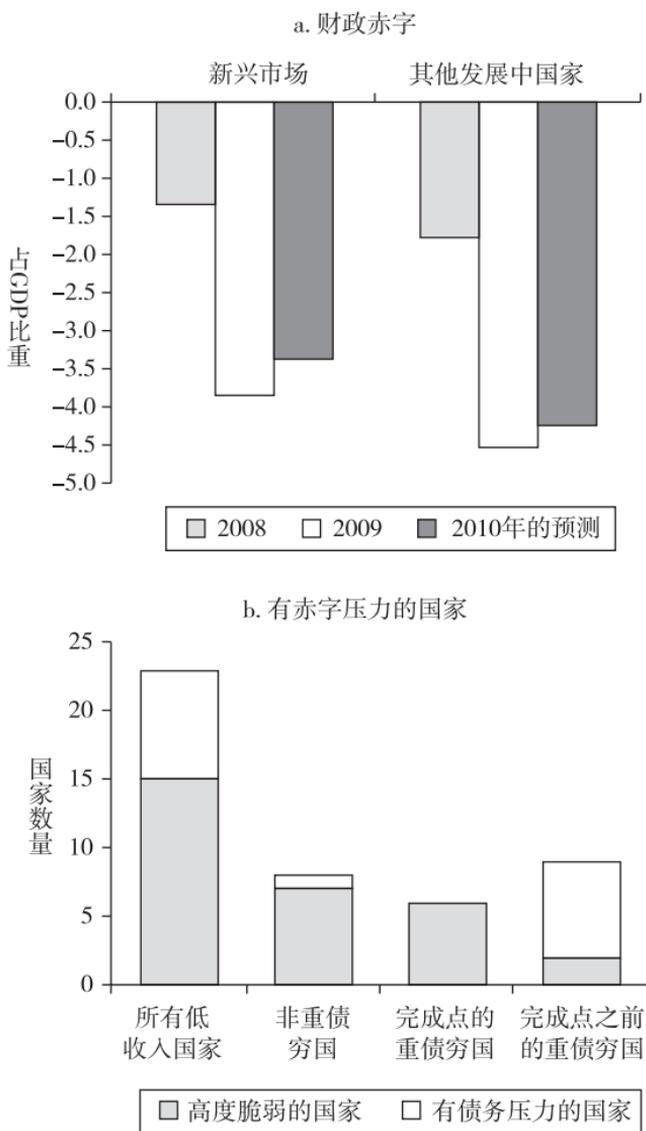


注：以每天2美元为标准计算的贫困总人数比率相关的中等收入成员国。20国集团的发展中国家为阿根廷、巴西、中国、印度、印度尼西亚、墨西哥、俄罗斯、南非和土耳其。

资料来源：世界银行工作人员基于世界发展指标的最新数据测算。

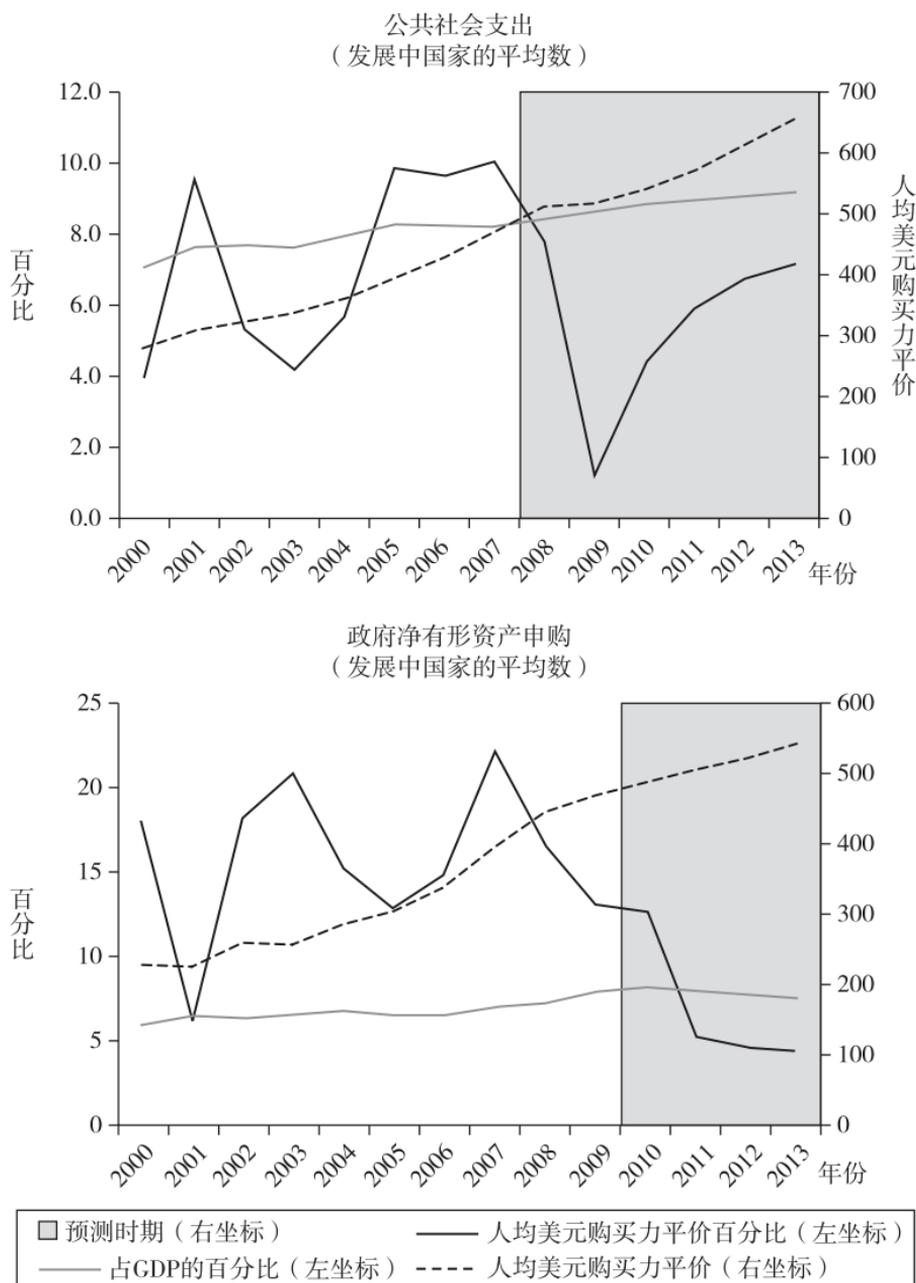
图 4.5 20国集团中的发展中国家迈向千年发展目标进程

包括对发展中国家的影响。世界银行工作人员根据希腊信心危机通过市场预期传播到欧洲其他高收入国家的可能影响进行了模拟实验，结果表明，影响极其显著：世界 GDP 在 2011 年至 2012 年将减慢 3% ~ 4%。而对于发展中国家的影响同期为 2% ~ 3%。



资料来源：国际货币基金组织和世界银行工作人员预测。

图 4.6 发展中国家日益增大的财政压力

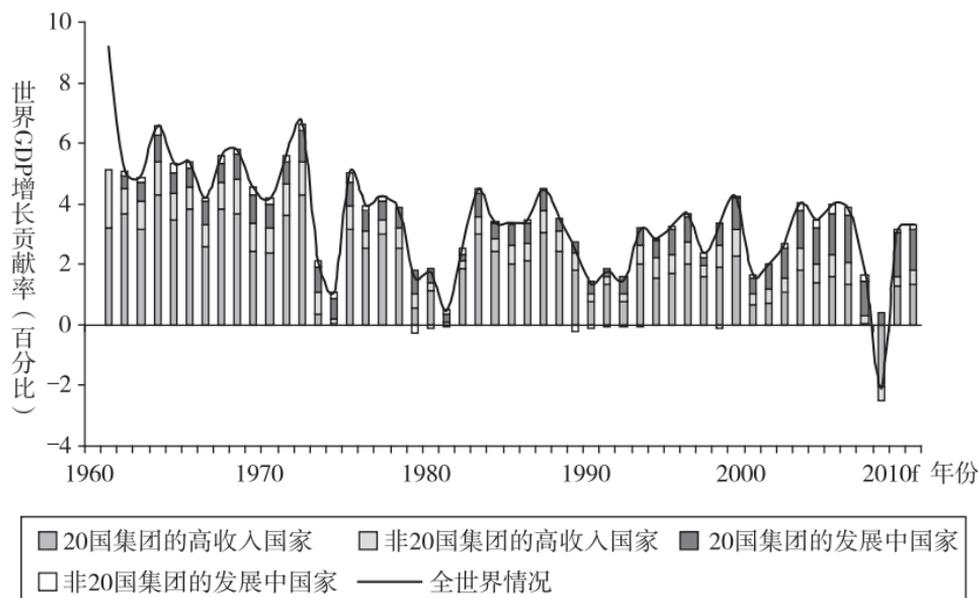


资料来源：世界银行工作人员预测。右坐标代表大量的基础设施支出。

图 4.7 处在风险中的核心支出

主题 II：多极化——全球增长与再平衡的动态力量³

分析的第二个主题是反向关联——即发展中国家所受危机冲击的后果如何影响世界经济——也变得越来越明显。如前所述，发展中国家平均增长速度高于高收入国家，而且其在全球经济中的比重也在上升。发展中国家的 GDP 在 1980 年在全球 GDP 中占 18%，而在 2009 年，其份额以市场汇率计算已经上升至 28%（如果采用购买力平价比重计算接近 45%）。发展中国家在全球贸易中的比重增加得更快，自 1995 年的 20% 预计升至 2010 年的近 30%。发展中国家不仅经济贸易的活跃度在提高，而且其快速增长率意味着对全球的增长有着整体的贡献。过去 10 年中这一贡献率在 40%。预计 2010 年该贡献率的上升将逼近 50%（图 4.8）。自 2000 年以来，发展中国家在世界进口需求的增加中占 40%。其进口需求的增长速度两倍于高收入国家，从而引领着全球贸易的复苏（图 4.9）。

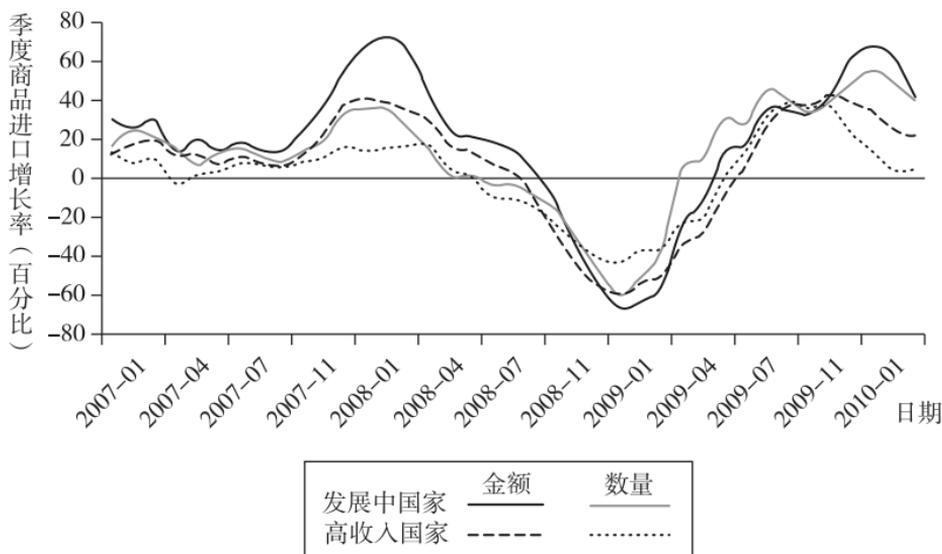


资料来源：世界银行工作人员测算。

图 4.8 全球性增长几乎近半数来自发展中国家

发展中国家之间或南南国家之间的联系变得越来越重要。南南国家之间的贸易在世界商品贸易中跃升至三分之一。在各个地区，

发展中国家之间的贸易也有相当大的增加，进一步强化了地区的增长极。例如，在进口国地区，源自其他发展中国家的进口份额（2008 年）在欧洲、中亚和拉美以及加勒比地区、东亚和太平洋地区三地各为 29%、20% 和 15%。近年来，南南国家之间的直接投资在所有流向发展中国家的投资中占到三分之一或更多。南南国家之间的移民也超过南北国家之间的移民。



资料来源：世界银行工作人员测算。

图 4.9 发展中国家引领贸易复苏

发展中国家拥有未来增长的巨大潜力。同时也提供了高收入与高增长投资的大量机会（如关键基础设施和人类资本的投入可消除增长的瓶颈），况且，这些国家在过去几年中曾实施过重大改革以改善其规划和投资的发展效力。当然，许多国家面临着全面利用这些增长机会的融资限制。通过消除增长瓶颈的投资支持来促进这些国家的成长将形成全球共赢的局面。如此一来，不仅可以支撑这些国家的发展，而且有助于全球范围内的强劲增长，通过创造新的市场和投资机会，从而在世界需求的基础上发掘增长的源泉，以重建危机后的再平衡。

再平衡需要长达的眼光，不仅仅关注外部均衡，而要包括结构性平衡的宏观政策调整。结构再平衡的一个关键要素是支持多极化的增长。促进发展中国家的增长应该被视为 20 国集团强劲、可持续以及平衡增长的一个重要环节。

对全球增长和再平衡有所贡献的潜力不仅仅限于新兴市场增长极的迅速扩大。许多低收入国家包括撒哈拉以南的非洲地区（该地区在危机前5年中平均增长率约为6%）由于实施较好的政策也改善了增长绩效，增加了增长的机会。这些国家不只是援助的目标，而且也提供了投资市场。撒哈拉以南的非洲地区所吸引的净外国直接投资从2001年的140亿美元增至2008年的340亿美元，增长两倍有余，而且这些投资流入的进一步增长具有很大的潜力。

基础设施是一个关键的投资领域，因为该领域对刺激农业、制造业和服务业的增长有着相当大的潜力。例如，有研究表明，如果将非洲的基础设施服务水平提高到韩国目前的水平，那么其增长率可提高2.6个百分点。发展中国家基础设施的投资与维护每年大约需要9,000亿美元以上（占GDP的6%~8%）。而实际支出仅为该水平的约50%（专栏4.1显示了撒哈拉以南非洲地区的基础设施投资需求和实际支出）。缓和融资约束可推动地方的经济增长和全球的市场需求。在共赢的世界增长成果中获取高投资回报。该项研究还表明了人类资本——教育、健康与营养的稳妥投资将获取的高额回报。

专栏 4.1 非洲的基础设施投资需求

非洲基础设施需求相对于GDP而言非常之大，达15%之多。但仅靠融资并非最好的方法。软件基础设施的改善（如改善治理、管理和成本回收）也能得到相当有效的收益。然而，即使可以得到如此有效的收益，该地区每年的资金缺口仍然很大，相当于GDP的5%，或310亿美元。

公共建设投资和维修（占GDP的百分比）

	需求	支出	效率缺口	资金缺口
中等收入	10	6	2	2
资源丰富	12	5	3	4
低收入	22	10	3	9
不稳定国家	36	6	5	25
全非洲	15	7	3	5
10 亿美元	93	43	19	31

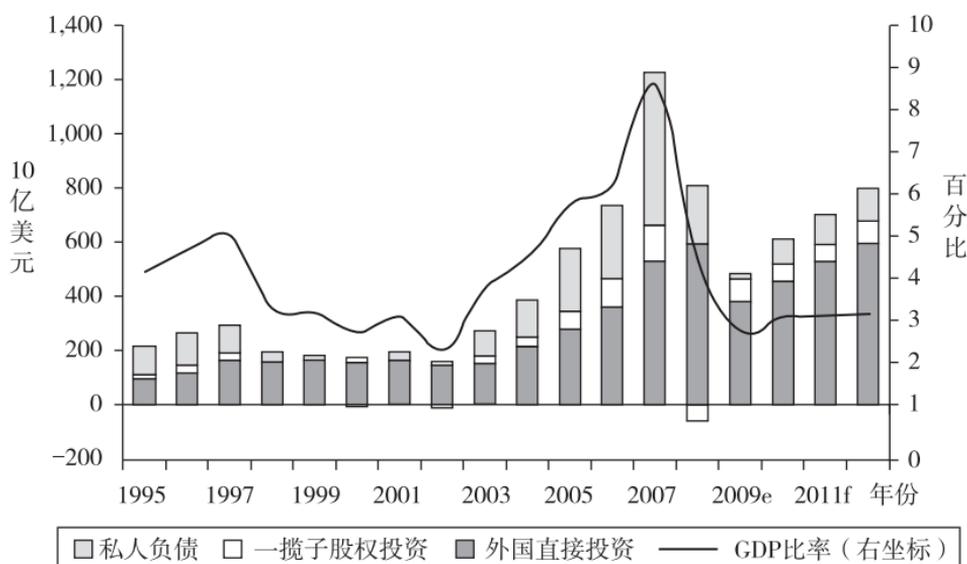
资料来源：Foster 和 Briceño - Garmendia, 2010。

主题 III：为发展融资：挑战未来需要有创造性

发展融资的前景

第三个主题表明的是，应对未来融资的挑战需要有创造性。尽管全球金融市场正在恢复，但是，此次危机对发展中国家的资金流动有着深远的影响。即使一些主要的新兴市场国家目前的资本流入有强劲的反弹，然而，大多数发展中国家面临的处境是资本稀缺与代价高昂。发达国家财政赤字与债务增加，相关的担忧如挤出效应、对金融部门更严格的监管、银行系统的兼并以及重新定价风险等，都有可能限制发展中国家融资的渠道，并提高融资成本。

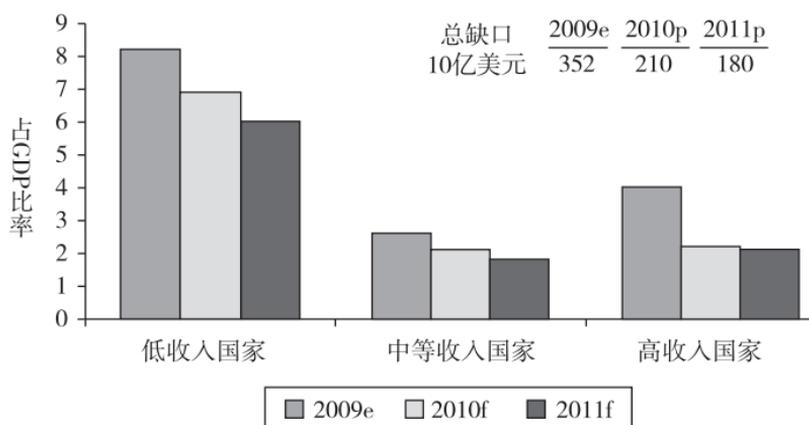
对发展中国家的净私人资本流入在 2008 年至 2009 年由于金融危机的爆发而骤然下降，从 2007 年 1.2 万亿美元的最高点（占发展中国家 GDP 的 8.7%）降至 2009 年的 4,800 亿美元（占 GDP 的 3%）。危机后仅在缓慢地恢复，预计在 2011 年（图 4.10）达到约 7,700 亿美元的水平（占 GDP 的 3.3%）。



资料来源：世界银行工作人员预计。

图 4.10 发展中国家的净私人资本流入：缓和复苏

预计危机后发展中国家在资本市场的融资会有所下降，但融资需求可能更大。发展中国家的融资需求在危机期间急剧增加，预计危机后只能逐渐减小，甚至据 2011 年事前预计的融资缺口（经常项目赤字 + 摊提资金 - 预期资本流入）将高达 1,800 亿美元（图 4.11）。相对于 GDP 而言，预计低收入国家融资缺口更大。



资料来源：世界银行工作人员预计。

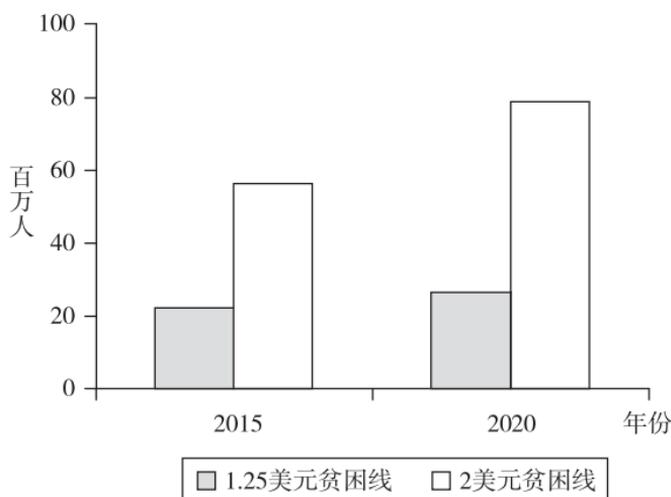
图 4.11 发展中国家的融资缺口仍然较大

据世界银行工作人员的估算，由于资本的稀缺和高昂的成本，与危机前的发展趋势相比，今后 5~7 年内全球金融市场的信贷紧缩条件将使投资萎缩，从而使经济增长每年降低 0.7 个百分点，发展中国家潜在的产出相对于危机前有可能降低 8%。鉴于希腊目前的局势和日益增加的对发达国家主权债务的忧虑，对前景预测的这一底线面临着被突破的风险。

这是一个很大的赌注。即使增长率下降相对较小，却能对贫困产生累积的更大效应。我们的模拟实验表明，发展中国家因资本成本较高和投资较低而引起的增长率每下降 0.5 个百分点，就意味着在未来 10 年中生活在 2 美元贫困线以下的人口将增加近 8,000 万（图 4.12）。

财政整顿、发展融资、增长与再平衡

发达国家公共债务高企，财政整顿尤其应放在优先地位。而且这样做对发展中国家也有利。国际货币基金组织（IMF）预期发达



资料来源：世界银行对发展中国家的 GIDD 模型模拟结果。

图 4.12 GDP 增长率每降低 0.5 个百分点对贫困的影响

国家债务与 GDP 的比率在近 2~3 年内将超过 100%，较危机前的比率高出 35 个百分点。仅美国、日本及欧洲地区在 2009 年所发行的主权债券就超过了 2.5 万亿美元，为发展中国家净资本流动总额的 7 倍有余。相关的模拟实验表明，发达国家强劲而迅速的财政整顿将产生共赢的效果。有两种场景可说明发达国家财政整顿的影响。第一种场景设置的是，最初的平衡是标准化的，如果在 2011 年至 2020 年循序渐进，一直持续到 2030 年，那么 2030 年的债务对 GDP 的比率可降至 60%。第二种场景描述的是，最初平衡的改善标准相同，但要在 4 年内达到目标，而后在这一水平上一直持续到 2030 年。将这一结果与没有主动进行财政整顿的场景相比较。最终结果表明，发展中国家在两种场景下都可获得经济增长，但在第二个场景即更快调整的情形下增长更快。GDP 从中期到长期内可达 6% 的增长。发展中国家因较低利率和高投资所增加的收益，不足以弥补出口弱势所造成的损失。

全球增长的再平衡以及发展融资可以建立起一个良性循环。发展中国家中的四分之三是资本的净输入国。然而，近年来，发展中国家，包括新兴市场国家，从总体上说拥有顺差，主要是因为少数国家，尤其是中国和石油及矿产品出口国的储蓄大大高于投资的缘故，因此，作为整体而言，发展中国家对高收入国家近年来是资本

的净输出国——这种现象有时被称为资本流动上行。金砖四国（巴西、俄罗斯、印度与中国）的资本流入构成了美国 2008 年经常账户 75% 的融资，而在 2001 年仅占 13%。若能成功地达到发达国家赤字的再平衡，从而减少这些国家的借款要求，就可以使全球更多地储蓄盈余流动起来，支持发展中国家的投资与增长，转而刺激更多的进口需求（来自多边渠道），加强全球经济的再平衡。

发达国家金融部门改革的启示

需要保证发达国家正在进行和计划实行的金融部门改革对发展中国家的资金流动或金融部门管理不会产生意外的负面效应，这一点十分重要。还需要有一个机制，来评价这些改革对金融稳定委员会和巴塞尔银行监管委员会非成员国的借鉴意义。目前，尽管国际间还缺乏协调，已经有几个国家就金融保护主义风险的产生、监管套利及司法管辖区的不一致性问题发起改革倡议。其中有些需要在分支银行层面上符合流动性要求但与集团综合要求截然相反的改革建议，可能会限制全球性银行为新兴市场的经营提供融资，反之亦然。拟议中的证券化和衍生品的改革不应窒息有益于发展的创新，例如，可以运用这些创新工具对农作物风险和气候风险进行套期保值。关于贸易融资，巴塞尔委员会可重新审视一年内的短期表外业务贸易融资项下其所建议的资本充足率使用 100% 的信用换算系数的适宜性，并将这些贸易融资产品可以大量自动清偿、低风险和较短的到期日等特征考虑在内。发达国家所设计的银行管制规则不一定适用于低收入国家，特别是对服务于小企业的小规模银行更不适合；有些国家需要在一个较长时期内逐渐适应。

发展的官方融资

在资本市场紧缩的情况下，官方资金无论是直接的发展融资还是为启动私人资本所起到的杠杆作用都格外重要。官方融资包括确保官方开发援助（ODA）的充足性以及为多边借款提供足够的资本。然而，官方开发援助在 2009 年按实值计算仅有稍许回升，总体上说并未达到所承诺的数额，而且相对于低收入国家 GDP 的比例而言有所下降，而官方开发援助对于低收入国家来说是非常重要的融资来

源（图 4.13）。随着财政整顿战略的设计与实施，国际社会期待 20 国集团成员相互协调，维持甚至提高援助的数额。同时，援款国与受援国可同心协力，进一步推进阿克拉行动议程的实施，即改善援助有效性——更适当的援助定位和协调，完善援助的可预测性以及注重援助效果。

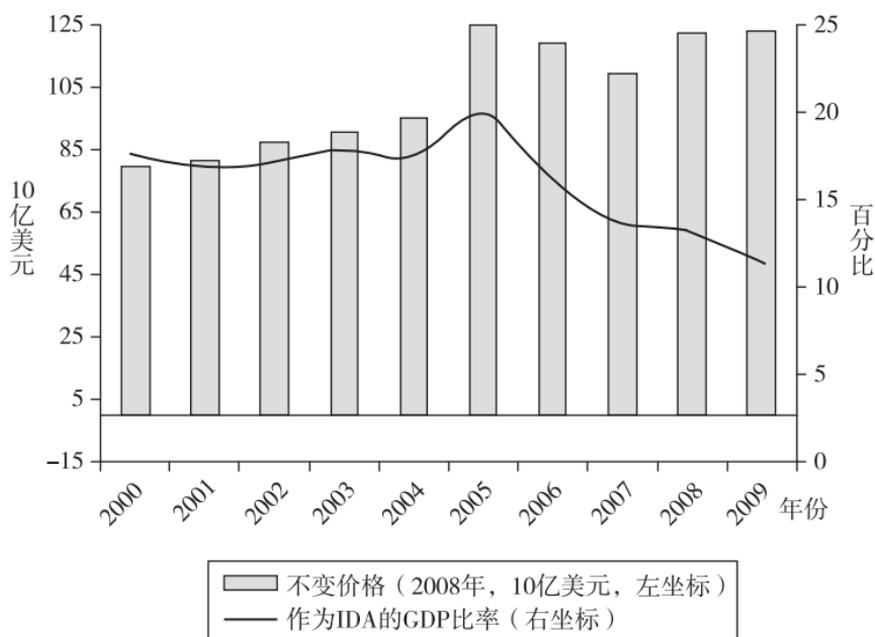
多边开发银行（MDB）融资在危机期间有明显地增加，补充了国际货币基金组织对发展中国家所提供的反周期资金。2008 年 7 月至 2010 年 6 月，多边开发银行承诺的资金为 2,350 亿美元，其中半数以上来自世界银行集团。由于多边开发银行近来所达成的增资协议，危机后承诺的款项年均达 650 亿美元，而在危机前年均仅为 380 亿美元（图 4.13）。然而，就净资本流动而言，多边开发银行的借款还远远不能满足发展中国家对长期资本的需求。

多边开发银行在危机期间的增资大部分是非优惠借款。优惠借款的增加微乎其微。多边开发银行的优惠贷款的充足供应，尤其是国际开发协会（IDA）和非洲开发基金的优惠贷款，可以满足低收入国家应对危机所增加的融资需求，以及应对紧随经济危机而来的食品与燃料危机的融资需求。由于低收入国家财政空间倍感压力，同时，包括为贫困者及脆弱群体而设立的社会保障网由于更高的贫困率和失业率而扩充在内的社会支出需求大大提高，从而对优惠性融资的需求上升。国际开发协会的危机应对机制等诸如此类的创新提高了这些国家在危机中对优惠融资的反应能力。

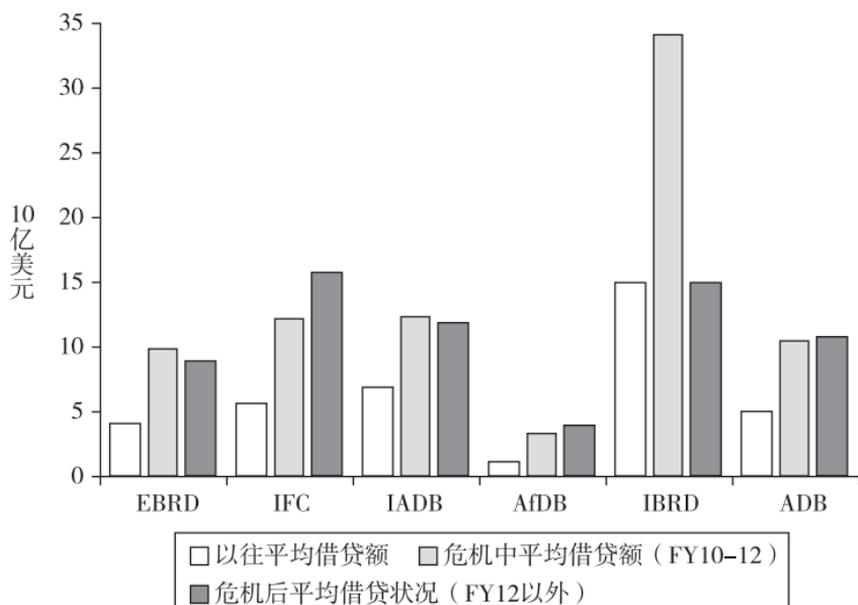
以金融创新的方式补充传统的融资

资本市场紧缩和捐款国社会压力增大的局面意味着需要以金融创新的形式作为传统融资模式的补充。在这种情况下，确保充足的发展资金就需要创新，以发挥对私人资本的杠杆作用。随着对市场的预期风险增大，也增加了对担保和保险机制（多边与双边）的需求，借以缓解长期私人投资者在发展中国家投资所面临的风险。这种金融工具提供了非常重要的财务杠杆。例如，世界银行集团在 2000 年至 2008 年提供了约为 77 亿美元的担保，以支持在发展中国家的金融与生产部门的投资。这些担保启动了总额约为 200 亿美元的投资，杠杆比率大致为 2.6。公私伙伴关系也提供了投资的潜在机

A. 官方开发援助净额



B. 多边开发银行合同额



注：多边开发银行承诺包括最近增加的资本。

资料来源：经济合作与发展组织、世界银行和其他多边开发银行。

图 4.13 官方开发融资：官方开发援助与多边贷款

会，创造了各种投资的可能性。发展融资的一个重要的潜在来源是上万亿美元的巨额主权财富基金（SWFs）。一个很有创意的实例是最近由几个主权财富基金投资于国际金融公司的股权基金，提供了按比例增大投资的可能性。另一个补充性的要素是强化国际金融安全网，减少以自我保险的方式应对经济波动与资本流动转向的储备需求，这样一来，发展中国家可以释放出更多的自有资源用于投资。

主权财富基金、公司和政府对南南国家的融资和投资的可能性在增加，如中国正在试图改善管理资本流动的标准。例如，中国已转包了对几家欧洲公司的环境评估，以获取在这一领域中全球的最佳方法，并与国际金融公司合作引进赤道原则并投入运作。中国和世界银行在基础设施、工业区以及非洲卫生项目等的合作投资也在进行之中。

发展中国家所接受的汇款按官方记录约为 3,300 亿美元，几乎相当于官方开发援助的 3 倍之多。于 2008 年北海道 8 国峰会之后提出的旨在五年内减少会费 5 个百分点的 5×5 倡议，预计每年可增加汇款约 150 亿美元。散居债券是另一项创新，致力于发掘发展中国家移民的财富。

全球公共品及项目融资

创新与公私合作关系在全球公共品和发展相关的全球项目中至关重要。2007 年的私人援助据估计接近于 500 亿美元（是同期官方开发援助的近二分之一），在与公共部门合作投入基金抗击传染病项目中发挥着越来越重要的作用（如抵抗艾滋病和肺结核的全球基金、与马来西亚及全球联盟开展疫苗与免疫接种）。其他重要的创新包括为贫困国家免疫接种前置融资的免疫国际金融便利（IFFIm），为补贴发展中国家疫苗生产的私人成本而设立的先行市场承诺（AMC），以及国际药品采购机制（UNITAID）对国际航空旅行的连带征税等自愿合作的方式。在其他领域的公私合作也有一些很好的例证，比如全球农业与粮食安全项目。碳市场正在兴起，成为发展融资的潜在的重要来源，而且特别有助于满足发展中国家为获取可负担且清洁的能源的大规模投资需求。

据估计，这些地区的融资需求很大。例如，卫生系统融资创新

高层课题组预计，对于 49 个最贫困的国家而言，要达到千年发展目标的卫生标准，并支撑国民卫生系统能够及时处理传染病的发生，除了目前国内外卫生融资渠道外，每年还需要大约 360 亿美元。另据国际粮食政策研究所预计，要达到千年发展目标中降低饥饿的比率，所增加的公共农业投资每年大约需要 140 亿美元。2010 年《世界银行发展报告》估计，目前发展中国家用于气候变化的专用资金仅占这些国家今后几年用于缓解并适应气候变化的支出需求的 5%。资源需求的规模，尤其是危机后的融资环境，都要求 20 国集团能够重新承诺，以支持关键的全球性项目，并恢活力和创造性，从而在发展融资和启动私人资本的公私合作关系中，充分开拓潜在的创新途径。

国内资源调动与金融部门发展

考察融资前景还需要考虑到发展中国家自身如何充分调动国内资源，包括继续推进改善公共资源管理和为私人投资提供较好的国内外环境的改革。外部资本的紧缩和高成本融资的增加，要求发展中国家改进自身的金融体系。牢固的金融体系对于有效地介入全球化的金融以及为发展而更好地调动和分配国内资源而言，都是至关重要的。国内金融部门的无效率使得发展中国家的借款成本比发达国家高出 1,000 个基点之多。有关的模拟实验表明，如果发展中国家可改善国内金融中介的运作，每年平均可降低利差 25 个基点，这些中介的长期潜在产出可提高 7.5%，对目前有着最高价差的国家和地区而言，将达到其最大化的收益。

金融部门发展的某些方面如改善对贫困人口的金融服务和增强对中小企业（SME）的融资，已经引起 20 国集团的关注并纳入到包容性金融的主题中。这一点尤为重要：发展中国家成年人口的近 70%，即 27 亿人尚未得到基本的金融服务，有调查表明，中小企业相对于大公司的融资价格至少要高 30%，并成为增长的主要障碍。然而，发展中国家还需要从更宽泛的意义上强化金融体系。协助发展中国家扩充技术与能力建构是 20 国集团支持发展集体行动的一个关键领域——例如，扩大金融部门改革与强化（FIRST）倡议的参与和支持。

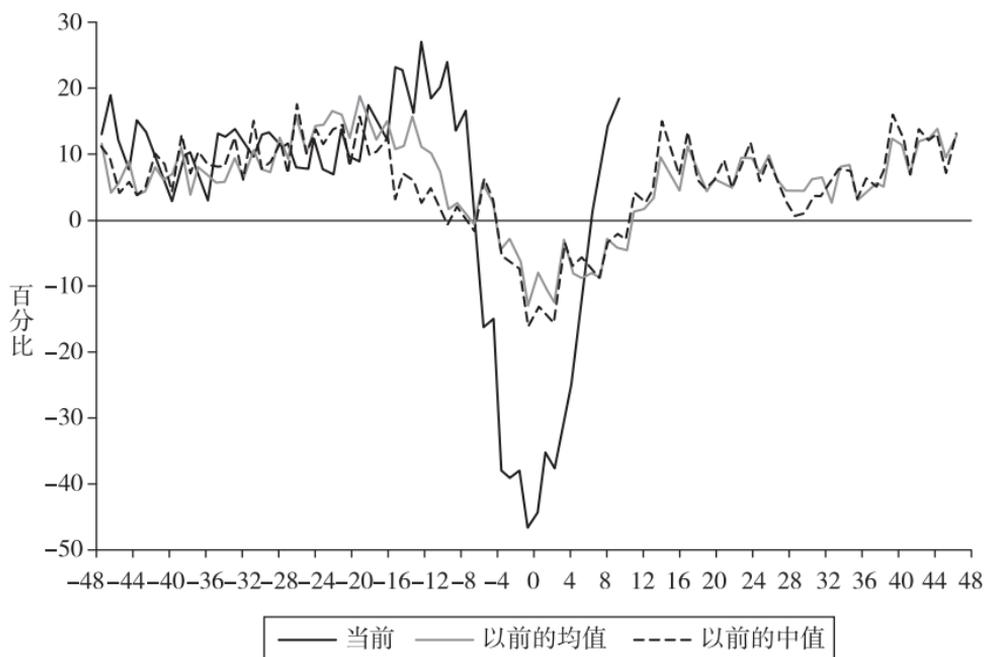
主题Ⅳ：开放贸易——增长的发动机与再平衡的推进器

最后一个主题要说明的是，开放贸易环境对于可持续的经济复苏和再平衡增长是必不可少的。保持贸易的开放在财政与货币政策刺激失灵的情况下维持复苏是至关重要的。由投资与相关技术流动为依托的贸易，是多极增长和全球需求多元化的关键通道。

贸易流动：转换中的模式、瓦解与复苏

近期的危机清晰地显示了国际贸易模式的演变如何导致经济的相互依赖。在目前所有工业制成品贸易中，有将近三分之一的产品为零部件，而在东亚，这一比例已上升为近二分之一。这些更加集成的供应链意味着，一国的贸易冲击将更加迅速有力地波及其他国家。一旦金融危机爆发，对贸易的冲击首当其冲。2009年第一季度的贸易额降为最低点，而前一年同期的全球贸易额下降了30%。根据历史上贸易崩溃的来龙去脉，图4.14将此次危机的贸易增长与1975年、1982年、1991年和2001年的贸易状况进行了比较（在不变美元价格下与前一年的同月度相比）。数据是相匹配的，因此，零年是每次收缩的最低点。此次危机前的增长率较高，且这一阶段的下跌比前期的衰退更深。此次的复苏也呈现了比以往更加陡峭的态势。图中表明，V字形的复苏正在出现，尽管全球贸易额依然低于危机前的水平。

贸易的萎缩主要是较大的需求震荡的结果，其对贸易的影响大于对GDP的影响。可贸易产品多为制成品（占非石油贸易的80%），而且库存可以削减，消费也可推迟。全球供应链和敏捷销售使冲击在各国迅速传播。各国的贸易下降是同步发生的，复苏的过程难以平衡。欧洲的复苏尤其脆弱，市场弥漫着对欧洲地区日渐增加的债务而担忧的情绪，从而抬高了关于未来增长的不确定性。世界其他地区呈现了强劲而稳步的增长。包括中国、印度和印度尼西亚在内的许多亚洲国家在复苏中显示了非凡的弹性，目前进口已超过危机前的水平。这些大的成长中的新兴市场有可能成为未来贸易增长的引擎。



资料来源：世界银行工作人员测算。

图 4.14 世界贸易的崩溃与复苏：当前危机与以往危机的对比

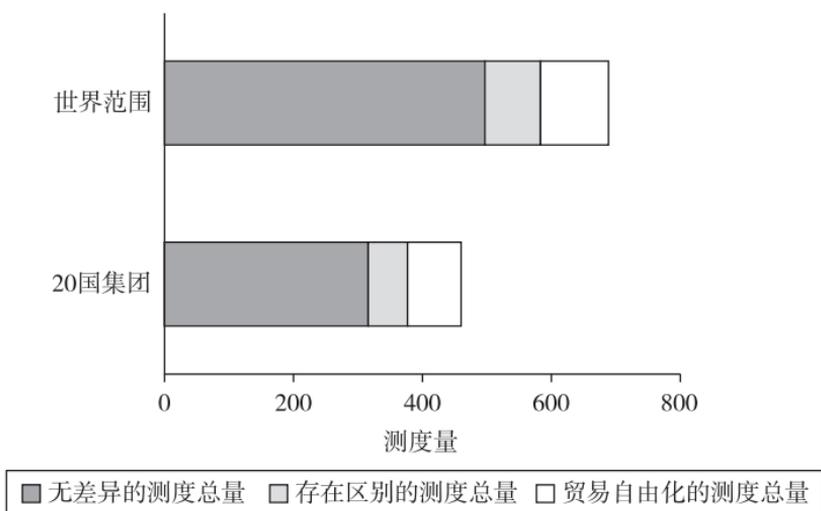
金融危机以及所造成的贸易衰竭的后果导致了近年来以大量全球贸易不平衡为特征的贸易模式的逆转。这种逆转部分地来自于一种很机械的结果，假如进出口的下降是既定的，那么，其差异也会有同等比例的收缩。全球贸易总额在 2009 年下降了约 15%，这说明不平衡也出现了同等的下跌。事实上，全球贸易不平衡以各国贸易平衡的绝对值来衡量下降了 30%（这一数字是根据 2009 年 58 个国家所报告的全年数据计算得出，这些国家的贸易额占世界贸易额的 75%）。这一发现意味着，除了贸易额的下降以外，净进出口的再平衡在贸易不平衡的改善中占 50%。换言之，贸易赤字国的进口有可能相对下降得更多，而贸易盈余国出口下降的更多。之所以要强调这一点，是因为如果仅仅靠贸易的下降而改善不平衡的状况，那么贸易恢复的态势将很快消失，而由于调整呈现的再平衡是可以持续的。

贸易政策回应

尽管处在衰退和失业率上升的困境中，20 国集团成员国总的说来依然在坚持危机初期的承诺，即避免贸易保护主义。实际上，所

有 20 国集团成员国都采取了限制性行动，好在这些行动对贸易品覆盖的范围并无大碍。但是，令人担忧的是，在有效反击公开的贸易保护主义时，一些不透明的或模糊不清的保护主义措施却应运而生。

在 2008 年 11 月至 2010 年，世界各国政府所采取的贸易措施接近 700 余种，其中包括 500 种歧视性措施。20 国集团成员国已采用了近三分之二的歧视性措施（图 4.15）。最近的季度数据显示，施加的歧视性措施有一种下降的倾向：2009 年第一季度所采取的全部措施为 120 种，2010 年同期的数量下降为 63 种。



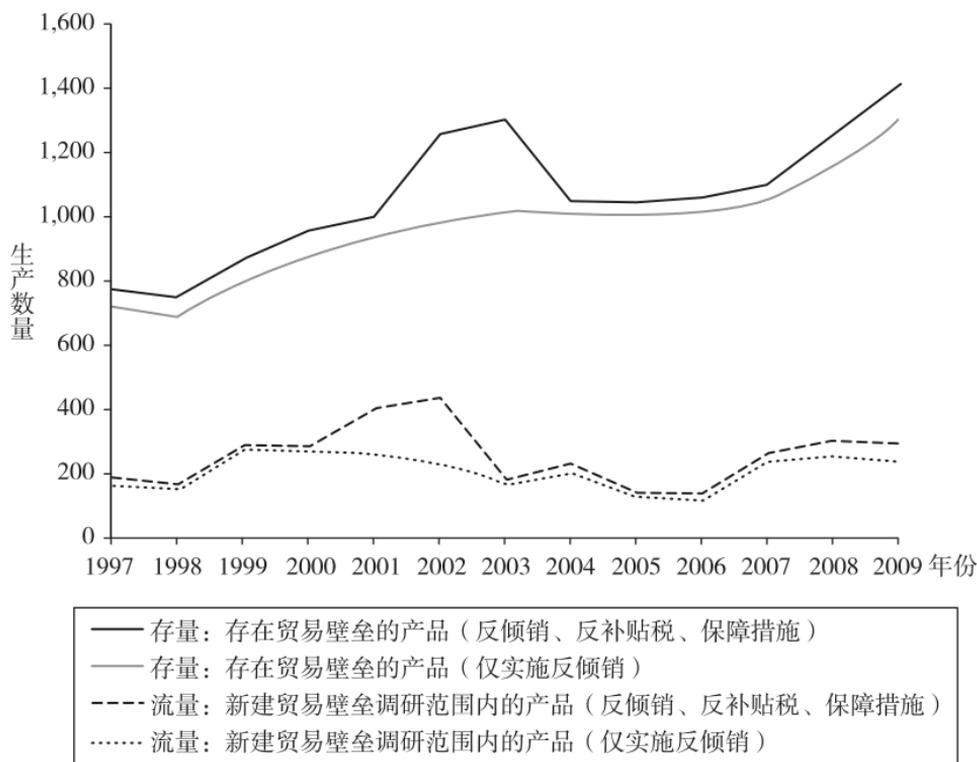
资料来源：全球贸易警报。

图 4.15 20 国集团于 2008 年 11 月至 2010 年 5 月在世界各地采取的贸易措施

在所采取的贸易措施中，反倾销行为、引用保障条款、在紧急救助中对国内公司的优惠待遇以及歧视性采购等的发生率急剧增加。总而言之，20 国集团采用反倾销、反补贴税和引用保障条款的国家对于进口产品所施加的关税壁垒与 2007 年相比高出 25%（图 4.16）。这些行为不只是针对北南国家的贸易。实际上，2009 年此类贸易壁垒中约有二分之一是发生在南南国家的贸易之中。另一需要密切注意的风险是，随着财政整顿的展开，各国政府极可能会采用新的贸易壁垒来取代紧急救助时所给予的补贴和特惠待遇。

贸易议题中的优先权

20 国集团首脑对植根于保护主义政策回应的潜在系统性风险早



资料来源：根据世界银行临时性贸易壁垒数据库编辑获得。

图 4.16 20 国集团对反倾销、反补贴和保障措施的综合运用

已达成共识。通过重申其对避免贸易保护主义措施的承诺，20 国集团可以提升市场信心。甚至可以通过一个集体的许诺发出更强烈的信号，即解除自 2008 年 8 月以来一直在实施的保护主义措施。

贸易规则事关紧要。在一些不受多变规则约束的领域或者涵盖范围不明或受限的领域常常会出现更多的限制性行为。因此，强化多边贸易规则，早日完成多哈回合的贸易谈判议程并以圆满成功而告终就显得更为重要。据保守的估计，成功达成多哈回合谈判协议将使全球获得 1,600 亿美元的实际收入。

协调发达国家和新兴国家给予最不发达国家的贸易优惠，有助于提高贸易优惠对这些国家的整体效用。目前贸易优惠项目提供了高水平的产品覆盖范围，但附有重要的免责条款，大部分与农产品和服装有关。20 国集团可以从最初的自由规则出发，将对最不发达国家的免税和免配额的范围扩展为 100%。

对欠发达国家而言，贸易能力的建构至少与改善市场准入条件而提升贸易同样重要。因此，可实行一种补充性的优先权，即增强贸易便捷化措施，以应对境内的贸易限制——改善与贸易有关的基础设施、管理和诸如海关服务和验证标准等物流条件。有研究表明，从低收入国家到中等收入国家，提高物流绩效可平均增加 15% 或更多的贸易额。为支持贸易便捷化，贸易援助应充分扩展。贸易援助中的公私伙伴关系可利用对私人部门动态的杠杆作用增强贸易能力，进一步开发资源。

结论

全球增长是发展的核心。20 国集团对发展所承担的最重要的使命是恢复强劲的增长。随着复苏日渐成熟，长期增长议程应当上升为 20 国集团政策协调的中心，从关注需求转向供给，以刺激财政金融和结构改革，提高中长期的增长潜力。若 20 国集团遵循这样的思路而采取成功的集体行动，必将推进有利于各国的全球增长。

发展中国家的增长对全球增长具有越来越重要的意义。由增长最快的新兴市场所引领的发展中国家对全球增长的贡献率目前已达 50%。而且这些国家引领着世界贸易的复苏。南南国家之间的联系日趋紧密。发展中国家提供了大量的具有高回报率和高增长的潜在投资机会，如关键的基础设施投资可消除增长的瓶颈。然而，许多国家面临着融资限制的约束。通过有效的投资支持，消除增长的瓶颈以提高这些国家的增长率，将形成全球共赢的局面。不仅可以支持自身的发展，而且将对全球的经济增长有所贡献，还可以通过创造新的市场和投资机会以及提高全球需求的增长源来达到全球增长的再平衡。因此，促进发展中国家更强劲和多极化的增长，应当被视为 20 国集团达到全球经济的强劲、可持续及平衡增长框架的一个重要和不可或缺的环节。

全球金融危机对发展中国家的资本流动有着深远的影响。一些新兴市场显现了资本流入的强劲反弹，但是，大部分发展中国家面临着资本稀缺和融资成本高昂的局面。发达国家财政赤字与债务的上升以及对挤出效应、更严格的金融监管以及风险的重新定价等问

题的忧虑，都有可能抬高资本的成本，从而抑制发展中国家的融资，并对其增长产生不利的影

响。由于资本市场的萎缩，流向发展中国家的官方资本，无论是直接提供发展资金还是作为私人资本流动的杠杆化资金，其重要性都在增强。由于低收入国家的财政空间压力增大，同时社会支出需求在危机后大量增加，所以，对优惠资金的需求也在增加。上述发展需要一系列条件作保证，即充足的官方开发援助、多边开发银行优惠贷款的补充应该达到满意的程度，以及坚持多边开发银行的增资。此外，还需要确保有效地利用各种资源达到发展的目标。

私人资本流动的缩减与捐款国所面临的财政压力，意味着需要以金融创新的方式作为传统融资的补充。例如，这些创新包括：为降低风险而提供的担保；主权财富基金投资；在卫生领域可支撑全球公共品投资的免疫国际金融便利（IFFIm）和先行市场承诺（AMC）的创新；与发展相关的全球项目如粮食安全的公私伙伴关系；碳资金以及南南国家之间的投资。资源需求的规模既需要 20 国集团的对关键性的全球项目的重新承诺，也需要重建活力和创造性，以充分开发杠杆化私人资本的创新潜能。

对发展中国家融资前景的展望也意味着需要动员更多的国内资金，包括继续努力改善公共资源管理和私人投资的环境。对发展中国家金融部门的改革扩大技术和能力建构的援助是 20 国集团可采取集体行动的一个关键领域。另一个至关重要的问题是，要确保发达国家金融体系监管的改革对发展中国家的资本流入不会产生意外的负面影响。

20 国集团可以在主张开放贸易和投资体制方面展示其领导力。目前要优先考虑的问题莫过于促使多哈发展回合的谈判早日达到圆满的结局。对于最不发达的国家而言，应该考虑将免税与免配额的贸易范围扩大至 100%。对贫困国家改善市场准入的条件，还需要以增强贸易便利和贸易援助项目作为补充，提高这些国家的贸易能力。

20 国集团首脑在匹兹堡峰会上认定 20 国集团作为“国际经济合作的最高论坛”。如果 20 国集团要在全球经济中担当起这样一种领导者的角色，那么全球发展议程必然成为其使命中不可分割的一部分。

注释

1. 20 国集团，2009。“领导人声明：匹兹堡峰会，”9 月 24 日。

2. 本章基于世界银行工作人员工作报告整理而成，同时也是 20 国集团工作框架和共同评价程序的一部分，在此对这些工作人员的贡献表示感谢。

3. 第三章更详细地讨论了多极化的概念。

参考文献

- Blanchard, O. , and G. M. Milesi – Ferretti. 2009. “Global Imbalances: In Midstream?” *IMF Staff Position Note* SPN/09/29. Washington, DC.
- Bown, C. 2009. “The Global Resort to Antidumping, Safeguards, and Other Trade Remedies amidst the Economic Crisis. ” *Policy Research Working Paper* 5051. World Bank, Washington, DC.
- Calderon, C. 2009. “Infrastructure and Growth in Africa,” *World Bank Policy Research Working Paper* 4914. Washington, DC.
- Canuto, O. 2010. “Recoupling or Switchover: Developing Countries in the Global Economy. ” World Bank, Washington, DC. May, 2010.
- Claessens, S. , S. Evennet and B. Hoekman (eds.) . 2010. *Rebalancing the Global Economy: A Primer for Policymaking*. CEPR London/ VoxEU. org.
- Commission on Growth and Development. 2010. *Post – Crisis Growth in Developing Countries*. World Bank. Washington, DC.
- Foster, V. , and C. Briceño – Garmendia (eds.) . 2010. *Africa’s Infrastructure: A Time for Transformation*. World Bank, Washington, DC.
- Freund, C. 2009. “The Trade Response to Global Downturns: Historical Evidence. ” *Policy Research Working Paper* 5015. World Bank. Washington, DC.
- Global Trade Alert. *Unequal Compliance: The 6 GTA Report*. June 2010. CEPR, London.
- International Monetary Fund. 2010. *World Economic Outlook, April 2010; Rebalancing Growth*. Washington, DC.
- International Monetary Fund. 2010. *Fiscal Monitor: Navigating the Fiscal Challenges Ahead*. May 2010. Washington, DC.
- International Monetary Fund. 2010. *G – 20 Mutual Assessment Process – Alternative Policy Scenarios*. June 2010. Washington, DC.
- International Monetary Fund – World Bank. 2010. *Preserving Debt Sustainability in Low – Income Countries in the Wake of the Global Crisis*. April 2010. Washington, DC.
- Lin, Y. 2010. “A Global Economy with Multiple Growth Poles. ” Paper presented at High – Level Conference on Post – Crisis Growth and Development, Busan, Korea, June 3 – 4, 2010.

- Okonjo – Iweala, N. 2010. “What’s the Big Idea? To Reposition Africa as the Fifth BRIC – A Destination for Investment, not just Aid.” Speech delivered at Harvard University, May 14, 2010.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. 2010. *Economic Policy Reforms: Going for Growth* 2010. March 2010. Paris.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. 2010. *Development Cooperation Report* 2010. April 2010. Paris.
- World Bank. 2010. *Innovative Finance for Development Solutions*. March 2010. Washington, DC.
- World Bank. 2010. *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis*. April 2010. Washington, DC.
- World Bank. 2010. *World Development Indicators*, 2010. April 2010. Washington, DC.
- World Bank. 2010. *Global Economic Prospects, Summer 2010: Fiscal Headwinds and Recovery*. June 2010. Washington, DC.
- Zoellick, R. B. 2010. “The End of the Third World: Modernizing Multilateralism for a Multipolar World.” Speech delivered at the Woodrow Wilson Center for International Scholars, Washington, DC, April 14, 2010.

评论 Danny Leipziger

乔治华盛顿大学

就 20 国集团在解决国际发展问题中所担当的角色而论，需要解答以下四个主要问题：

1. 为什么说发展是 20 国集团议程项目中的关键部分？
2. 当人们着眼于世界的发展前景与政策时，危机前后有何区别？
3. 关于发展的理念和发展政策的建议有些什么变化？
4. 20 国集团对发展中国家未来的增长能做些什么？

为什么说发展是 20 国集团议程项目中的关键部分？

发展之所以作为 20 国集团必须处理的紧要问题，至少有五个方面的原因。首先要考虑到这场经济和金融危机与无辜的旁观者之间的关系。发展中国家因全球衰退的影响而遭受粮食价格的上涨和出口需求下降的双重打击，但是，它们与长期积淀而酿成危机的各种事件毫无瓜葛。事实上，对于这样一种超出自身控制能力的事件，它们不过是无辜的旁观者。其次，发展中经济是未来增长中很重要的一部分。第三，人口统计的趋势表明，未来的人口流动性更大，无论政府介入管理这一过程与否。第四，全球平民百姓的问题（如 20 国集团所覆盖的）涉及所有国家，而不只是 20 国集团的成员国。发展中国家是一些受新的国际金融与经济协议影响最大的国家和地区。最后，穷国的话语权没有得到足够的认可，或者在讨论中得不到充分的考虑，如此一来，20 国集团的合法性与地位便岌岌可危。

危机后的世界有何不同以及我们的经验与教训有哪些？

如果说国际体系从危机中得到了什么经验教训，那就是拥有稳健财政政策的国家呈现出强劲的复苏。具有财政空间的政府比财政受限的政府能够更好地应对危机所造成的影响。财政部长们必须意识到，未来的借款成本将由于发达国家更严格的监管、风险规避和债务水平而上升。我们接受了这样一个现实，即缓慢的全球增长预

期对许多国家而言成为新的常态，过度储蓄实际上阻碍了必要的再平衡发展。我们还了解到，增长的源头在危机前、危机期间和危机后不断地移动，而且不会很快恢复原状。最后一点，对于发展中国家或许是最重要的一点，即有效的制度，其紧要性无处不在。

新的发展理念与建议是什么？

发展中国家并不能给出所有问题的答案，面对经济复苏，它们所展示的是谦卑。正如金融危机所见证的，实际上，高收入国家是国际经济不稳定和衰退的源头。在极大程度上，无论是发达国家还是发展中国家的政府，皆以其稳定经济和刺激增长反弹的快速反应而备受称颂，政府所采取的措施博得公众的喝彩。仅就发展中国家而言，更迫切的需要是动员国内的财力和地方增长的资源。依赖于发达国家不再是单一的战略。然而，恰如增长委员会所指出的，开发全球的出口市场除下列措施外并无其他可替代的选择。例如，南南国家之间的贸易可以产生更大的收益，并建立起更多样化的贸易产品组合。另一个可普遍接受的途径是，选择具有较大差异的各种资本流动方式是明智的政策，远胜于以阻碍资本的跨国流动来保护竞争性汇率的行为，例如，各国最好避免可逆的和波动较大的短期资本流动。最后，保持一国的财政地位也许比国际储备的累积更为重要，因为一旦储备耗尽，就会动摇公众的信心，如同原子能的威慑力，一旦爆炸，后患无穷。与此相反，财政地位可提供更强大的国际清偿力。

20 国集团对发展中国家未来的增长能做些什么？

20 国集团对于促进发展中国家的增长有着巨大的潜力。部分 20 国集团的成员国可以从自身做起，以降低巨大的潜在产出缺口。这意味着，如果过早地从扩张性的财政政策中退出是短视的，特别是因为增长可以产生税收，有助于减少财政赤字。同时，其他 20 国集团的成员国可以转向更平衡的增长模式，允许出口市场容纳新的竞争对手。所有 20 国集团的成员都应抵制任何怂恿滑向经济民族主义从而隔绝潜在的新贸易伙伴的行为，创造更好的金融风险管理方法来控制投机，而不是因噎废食，阻止所有的资本流动。20 国集团的成员国有责任为

清洁技术的发展铺平道路，从而促进可持续的增长，同时，推动多哈贸易协定圆满结束。借多哈贸易协定的东风，20 国集团成员国可发起世界贸易的动量，帮助最贫穷的国家进入国际市场。20 国集团的成员国还可以展示它们在全球公共品管理工作中日益重要的角色。

评论 Mahmoud Mohieldin

阿拉伯埃及共和国

见证一个新世界的出现是一种特权，在这个新世界中，如果将八国集团作为全球政治和经济力量的代表显然不妥。20 国集团越来越明显地反映了全球经济的移位，也可称之为全球政治的移位。当然，这些变化并不是最近金融危机的一个直接后果，危机不过是证实了其正确性。全球金融危机也澄清了我们在过去 25 年来一直在见证的一个事实，即 20 国集团领导人以及发展中国家和新兴国家扮演着越来越重要的角色。然而，即使授权在身，20 国集团仍然还在建构过程之中，且最终的模式尚未确定。

财政部长们几乎被大量的有关应对危机的短期措施的方案和建议所淹没，在这样的时刻，Qureshi 先生的这篇文章所讨论的可持续的长期增长的话题令人精神为之一振。诚然，某些政策仅仅是权宜之计，不足以支撑后危机世界的稳健增长。我的评论与 Qureshi 先生所强调的四个重要主题及其评论相对应。

在金融危机之前，发展中国家正面临着大量的非金融性挑战，其中之一是要在 2015 年达到千年发展目标，而危机却增加了实现该目标的难度。此外，一些发展中国家的政客们利用此次危机作为逃避国内问题和推迟改革的借口。这些政策制定者宣称，危机前改革进展顺利，而随后改革的脱轨主要归因于危机所造成的外部冲击。正如 Qureshi 先生所尖锐指出的那样，为这场危机付出代价的不仅仅是那些应负起负责的国家。发展中国家也不得不承受沉重的负担，金融危机的余波对这些国家的公民福利造成了严重的损失。据估计，数百万人将落入贫困的陷阱，而更多地人成为失业者。这种结果与我们在危机之初所风闻的观点截然相反，当时的舆论普遍认为，发展中国家将不会受到影响。

当发达国家遭受巨大的经济灾难之时，最初的报道认为，发展中国家可独善其身，其经济至多经历最小程度的动荡。几乎没有任何迹象暴露出金融部门的问题，许多观点合乎逻辑地假定，大多数发展中国家尚未拥有充分发达的金融市场，因而对这类重量级的危

机也不敏感。这样的反应类似于一个人庆幸自己免于了一场车祸，仅仅是因为他或她并不拥有一辆属于自己的车。况且，危机对发展中国家的影响并非即刻都能观察到，因为许多金融机构在危机中已经经过改革或重组；此外，这些国家大多没有完全与全球经济接轨，因而得以幸免。

作为全球领导者，我们目前面临的挑战是要确定从所观测到的效应中能提炼出何种经验教训；为缓解消极的后果，今后应实施何种措施和采取何种行动。经济增长作为第一个主题无疑是这场讨论的中心，但是必须考虑到某些关注点。最初可能需要推出一些措施来增加公共债务以求稳定。如今，公众质疑此类债务能否维持未来的稳定，同时对保护主义愈加关切。Qureshi 先生重点分析了许多国家包括 20 国集团的部分成员国所采用的传统和新的贸易保护主义措施。从多方面看，这些措施与 20 国集团的议程是背道而驰的，尤其是考虑到本章的第四个主题，即扩大贸易以支持发展中国家的增长，那么，这些措施将会产生反作用。

第二个主题集中分析增长的多极化和全球增长多源的重要性，本卷第 3 章首先讨论了这一问题。多极化增长战略的关键构成部分是基础设施的发展，推进这一战略将出现共赢的局面，特别是对发展中国家而言，还有许多因素需要密切关注。基础设施对达到经济目标和社会需求是必不可少的。然而，发展中国家的基础设施是极不发达的，需要更多的投资，尤其是对公路网、港口、能源生产和天然气管道的投资。为此提出了建立公私伙伴关系（PPP）。我记得增长委员会的相关讨论以及最终的成果即《增长报告》曾重点警示的所谓“坏主意”，委员会在艰难时期力主各国不应损害或牺牲对基础设施的支出来达到控制预算赤字的目的，尽管警告在先，所担心的事情眼下正在发生。

决策者和财政部长们正在考虑接受下列建议，即公私伙伴关系可以通过搭桥资金弥补投资缺口并补偿国家对基础设施项目公共开支削减的部分，从而解决其财政支出问题。很不幸，这些合作伙伴实际上未曾接受这样的挑战。有些国家例如南非，采用公私伙伴关系的框架颇有进展，而另一些国家包括我的国家埃及，采用公私伙伴关系这一方法才刚刚起步。对于新入门者，需要花费多年才能建

立起契约关系，要与潜在的开发商持续地进行讨论，刨根问底，直到消除所有的疑惑。令人担忧的是，这些国家通常依赖于公私伙伴关系的合作框架，将基础设施的资金缺口抛给合作伙伴，期待后者在一夜之间补足差额。这不过是一相情愿，至少在短期内如此。我的想法恰恰相反，不要强行推进公私伙伴关系，而是采用一种兼顾的方法，即基础设施项目的公共资金应当保持一种持续的水平，并且与未来实施公私伙伴关系的可能性相结合。目前，各国正面临着各种不同类型的国家财政预算赤字的挑战，上述建议是在对这些挑战的充分认可和鉴别的基础上提出的。无论如何，从政策的角度来看，这一建议也是值得认真对待的。

有关金融与金融发展的第三个主题，今天所讨论的许多措施使我们回忆起过去已经退化的干预行为及其对金融部门结构的影响。当然，从管理的角度而言，这些措施听上去很有吸引力，部分措施在实践中被曲解。即使经历着增长的时期，我们也应该更多地关注金融部门，因为有很多问题与资产的介入与集中度相关。Qureshi 先生对全球金融做了一个很有意义的描述，不仅仅是从国家的层次上加以描述，而且也观察了跨国界的资金流动。尽管处于快速的金融增长时期，投资资金并未增加。事实上，世界固定投资率几乎为常数，甚至在 1995 年至 2005 年有所下降。与此同时，联合国 2010 年《世界经济与社会概览》却表明，跨国资金此间有所提高。因此，问题就在于资金与高资本产出的比例。对于一个旨在获得年平均增长率 6% ~ 7% 的国家而言（例如非洲或中东的国家），就要求投资与 GDP 的比率至少在 24%。鉴于发展中国家极低的储蓄率，这些国家的政府所面临的资金缺口大约占 GDP 的 8% ~ 12%。所以，我们目前所面临的关于发展中国家资本流入的挤出效应问题，以及包括希腊在内的一些主权债券的债务危机问题，都是令人担忧的。

有关金融扩展，我们应该考虑将国际货币基金组织—世界银行金融部门评估规划（FSAP）作为提升金融体系的稳健性及其有效性的一种重要的工具。该规划旨在鉴别一国金融体系的优势与劣势，确定如何从关键的风险源入手实施管理，判明金融部门对发展和技术援助的需求，帮助各国政府安排政策反应的优先次序。以我之见，国际货币基金组织—世界银行金融部门评估规划过分强调稳定的一

面，而不是注重促进发展融资。这个观点与联合国的报告是一致的，该报告认为，金融部门中介存在的目的不只是作为一个稳定的实体，而且应该在储蓄者与投资者之间起媒介作用。当然，我并不否认，在金融危机时期，金融稳定是首要的问题。

最后，关于贸易问题，我赞同 Qureshi 先生所表达的观点。在第 3 章的讨论中，我提到生产能力过剩问题，主张通过贸易促进发展中国家的增长。正如作者所指出的，扩大贸易并不只是危机后才出现的挑战，早在危机前就一直被列入议程项目之中。发展中国家的贸易促进与基础设施开发紧密相关，因为发展中国家贸易的主要约束条件之一就是与产品运往市场有关的高交易成本。我同样期待着早日达成多哈回合的贸易协定。

总之，我非常高兴看到目前工作的进展。我相信，20 国集团的发展议程不仅是必要的，而且前途有望，目前所规定的政策措施极有价值，需要决策者认真对待并有效实施。

评论 Robert Vos

联合国

首先感谢会议的组织者邀请我参加本次会议，能在这组杰出的讨论环节中做些事我深感荣幸。我非常喜欢 Zia Qureshi 的陈述，在许多问题上深有同感。为简短起见，我不再重复已有共鸣的观点，而是集中于我认为这四个主题中需要引起格外关注的几个问题。

多极化增长与脱钩

首先，我想先说明世界增长中多极化模型以及发展中国家与发达国家增长脱钩这样一些概念。我一向对脱钩的概念不以为然。全球性金融危机前，国际货币基金组织与世界银行首次使用脱钩的概念时，多少带有下列含义，即发展中国家能够与美国和欧洲国家已经开始的增长减速绝缘。危机明白无误地显示，这不过是一种误导。我不喜欢这一概念的第二个理由是，脱钩的概念容易产生错觉，即全球经济的相互依赖程度在减弱。目前，周期性与结构性脱钩的区别不见得能消除这种印象。当然，问题的实质在于经济的相关性正在发生着变化。从这一角度来看，采用多极化增长的概念接近于问题的核心，也许大有可为。

的确，在世界当代史上从未经历过目前这样一种处境，工业化国家处于劣势，主要的发展中国家已经变成世界经济增长的发动机。这些经济体的持续扩张因而决定着世界的命运。正因为如此，就需要提出这样的问题，即以发展中国家目前和将来的能量，如何将这些国家增长的动力传输给世界其他国家。

在发展中国家中，中国在全球贸易中占有最大的份额，从而使其成为某种形式的判例案件。中国引领世界其他地区增长的能力必定依赖于其将巨额贸易顺差转为平衡甚至贸易逆差的能力。其他大国如巴西和印度并不存在类似的问题，后者的经常账户都存在着逆差。在中国的情况下，从出口导向到国内导向增长模式的转变引起了大量的问题，包括扩大内需的动力要从投资转向消费，从而相当大地提高了工资的比例，也大大地降低了因创历史纪录的高投资率

而引起的产能过剩。此外，考虑到中国贸易商品的大部分与出口部门所需要的投入有关，从出口导向转向国内导向的增长实际上可能会减少中国的进口需求。

然而，在任何情况下，其本质的问题是，在中国重新调整其增长模式时，我们切不可将婴儿和浴缸里的水一同泼出去。特别要说明的是，尽管人民币一定幅度的实际升值应该作为调整过程的一部分，但是，过于强劲与无秩序的升值将严重影响到中国的经济增长。回顾历史，以强烈的货币升值减少出口盈余的一个实例令人信服地解释了日本的动态增长何以停顿，以及何以酿成了代价高昂的金融危机。无论如何，这一点可以解释中国当局似乎对此刻骨铭心，试图避免历史再现。更合意的场景是，中国经济转变为通过增加进口刺激世界其他地区的发展，而进口的增加更多地通过收入效应（快速经济增长和实际工资的提高）而非替代效应（强劲的汇率升值）来实现。为中国的国外投资打开更多的空间也是该战略的主要部分。

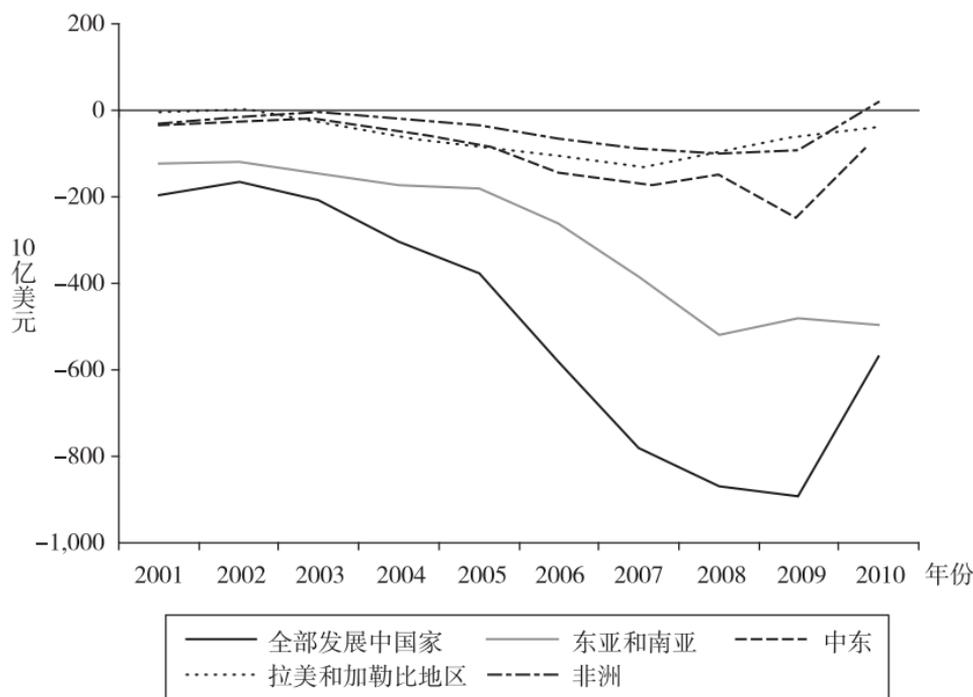
接下来的问题是，多极化增长是否将引致发展中国家之中的收入分散化。在某种意义上，如果目前的趋势是在预料之中，东亚和印度（并非将南亚作为一个整体）很可能是新的世界经济中最具活力的极点。但是，这也许将许多发展中国家甩在后面，不仅是一些和这些有活力的极点疏离的国家以及在世界市场上的竞争对手，而且包括一些只是为增长极点提供初级产品的国家，不难预料，世界市场商品价格的不稳定性将引起增长的波动。因此，目前的主要问题是确保世界在发展过程中免于濒临另一场重大背驰的边缘，如今已不仅仅涉及工业化国家与发展中国家，而且将波及发展中国家集团之间的背驰。实际上，这已经成为近几十年来全球发展模式的一部分，其特征之一是“二元收入背驰”。这意味着特别需要认真考虑某种特定的机制，通过这样一种机制，发展中国家最具活力的增长极点将其增长信号传播至所有的发展中国家。

全球失衡

第二个相关的问题是有关全球失衡趋势的含义。当前的全球经济危机的主要悖论之一是，在经济景气年份，发展中国家累积的外汇储备形成了全球失衡的源头。久而久之，便抑制了全球的需

求，而需求本身越来越依赖于美国作为“消费者最后的手段”。由此助长了全球失衡，并以这种方式构成了多因子模型的一部分，导致其后引发当前危机的金融泡沫。然而，当泡沫破裂时，拥有坚实的外部资产负债表的许多发展中国家随后提供了反弹的缓冲器，从而成为目前支撑复苏的重要因素。回到使全球失衡加剧的旧模式中显然不合时宜，因为旧模式已被证明是不可持续的。

此外，作为相对应的趋势，出现了一种持续的模式，即发展中国家向工业化国家转移的金融资本净额呈现很大的逆差。这类转移在 2008 年达到了 1 万亿美元。最主要的盈余国来自东亚，当然，中东国家份额最大，但是非洲地区竟然也出现了金融资本流出大于流入的迹象（图 4.17）。由于危机的关系，联合国预计的净资金流出在 2009 年下降为约 6,000 亿美元（联合国，2010b）。鉴于目前的复苏模式和大量的回流，大部分短期资本流向新兴市场，联合国期待来年的资本流出将再度回升。国际资金流动按危机前模式的回流，以及所追随的众所周知的模式，隐含着引发萧条的风险。



资金来源：联合国 2010b，表 III. 1。

图 4.17 2000—2009 年按地区划分的向发展中国家的净资金转移

从目前的情形看，最糟糕的全球性场景可能是，所有的或大多数国家，包括发达国家，通过财政整顿来达到改善各国的经常项目的目的或者相反，如同目前国际货币基金组织规划所指出的，这只不过是一种弱化全球需求甚至走向再一次衰退的情境。

更合意的全球场景是大多数发展中国家（不仅是中国）都出现经常账户赤字。这种场景与保持发展中国家强劲地增长和应对全球贫困以及气候变化问题的想法是一致的。为此，不仅需要 Qureshi 先生在其陈述中所谈及的大规模的基础设施投资。而且，为达到千年发展目标需要大量增加公共支出以及大规模投资于再生性能源和可持续的农业，以便发展中国家能够应对气候变化，并确保以低碳排放为基础促进高增长。同样，对额外发展融资的所有要求都需要朝着相同的目标来增强国际间的合作。换言之，迈向多极化增长的新世界是与各国收入的收敛性相一致的，若要拥有减贫的深厚基础和全球性的绿色增长，不仅仅要求增长达到平衡，而实际上需要的是在中期内有一个全球失衡模式的逆转。

要在有秩序的方式下达到这样一个逆转绝非易事。逆转需要一种全球经济治理的高标准机制（联合国，2010a）。

首先，逆转需要国际政策基于共同原则基础和目标而进行的强力协调，而且可以长期维持。但是，鉴于我所提及的困难，这样的协调不可能仅仅是管理从扩张性刺激措施中退出的战略或者管理总需求。甚至更重要的是处理与工业与能源政策、减贫战略、国际发展融资战略和合作以及贸易政策有关的问题。因此，20 国集团有关“可持续和平衡的强劲增长”框架应当囊括上述所有的领域。

逆转之所以艰巨第二个原因在于它需要全球金融体系的重大改革，否则无法做到。全球失衡模式的倒转如果不触及全球的储备体系将会困难重重。如果继续依赖美元，一些国家凭其对美元认知度的需求而坚持积累储备头寸，作为世界市场不稳定的自保手段，必然会维持全球失衡的当前模型而无法实现逆转。一种较少依赖于单一国家货币而更多依赖于共同储备资产池的体系，并伴有真实的国际流动性，如特别提款权（SDRs），可能更有助于目前不可持续模式的逆转。如此的改革也将构成创新型发展资金的基础，例如，为气候变化和发展融资而发行特别提款权就属于此类创新。

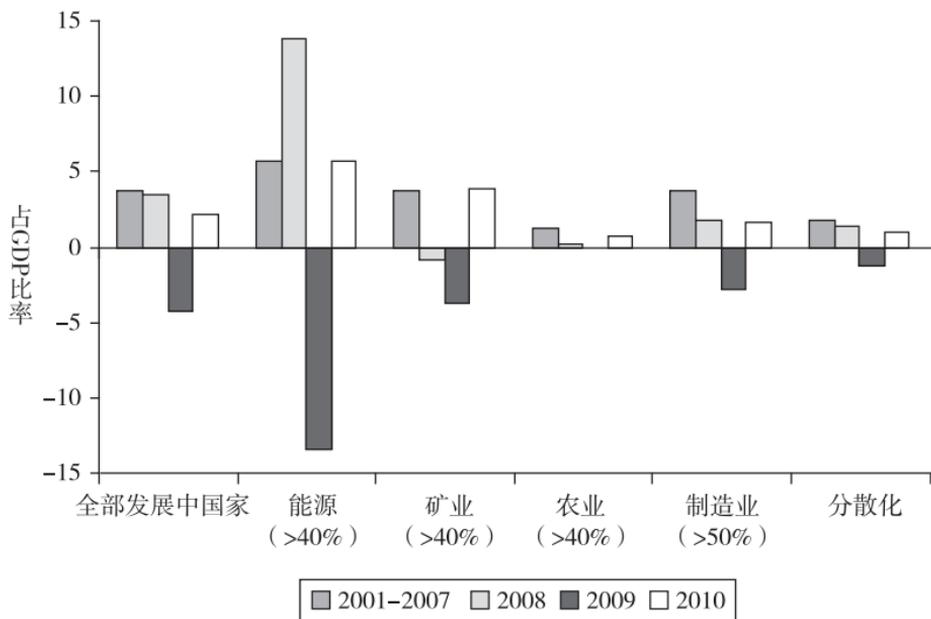
这样的逆转还要求在金融管理和监管的改革政策的协调方面尽快有所突破。一些新兴市场国家已经对投机性资本回流有所反应，为此引入了资本控制，这是为了防止其宏观经济政策空间被大起大落的资本流动所蹂躏的一种合乎逻辑的反应，否则，正如 Qureshi 先生指出的，将对增长与减贫产生毁灭性的影响。但是，对于世界范围内资本项目管理这样一个严肃的话题在当前有关全球金融改革的前沿讨论中依旧出人意料地被忽略了。

贸易与发展

第三个问题与目前复苏中最薄弱的环节有关：国际贸易。有两种可能的场景。第一种场景将是 2009 年中期发端的贸易迅速恢复的一种延续，并将恢复到近几十年所盛行的状态；也就是说，世界贸易相对于世界 GDP 的增长而言更有活力。另一种场景是，如果上述情形并未出现，在最近的将来，贸易并不具有特别的活力——或者未必有活力，因为贸易保护主义卷土重来。

事实上，后一种场景可能并不像表面看上去的那么不合时宜，我无意谈及，因为我对贸易开放的利益有所质疑。理由如下：正如我已经提到的，拥有巨额顺差的国家如中国试图更多地关注国内经济，此前我也曾说过，这也许会减少进口需求。而且，很多其他更贫穷的国家需要重新调整经济，避免对初级品出口的高度依赖，或创造制成品出口生产的宽松环境，转向强化其出口工业的前后向的链接。韩国是从内向型经济成功转向出口导向型增长的一个突出的范例。正如许多研究所表明的，拥有更多样化的贸易产品并且与本国或地区性经济紧密相关的国家，较少遭受贸易的冲击（图 4.18），由于其从贸易中获益较多，长期增长也更快（图 4.19）。同时伴随着对非贸易品支出的提高（基础设施与能源投资、为千年发展目标相关的服务支出），要创造这样的链接也许需要在结构调整的过程中放慢出口增长。在这种情形下，世界贸易的减速只是暂时的却是有益的现象。

为这样一种情形的出现，低收入国家和一些中等收入国家不仅需要更大的市场准入中受益并获得贸易援助的主动权，而且需要从世界贸易组织的规则和地区及双边自由贸易协议中用于临时性的支持措施（如出口补贴）中获取更大的喘息空间，以便这些国家能



注：出口专业化以标明的商品组在全部产品出口中占 40% 及以上来界定。

资料来源：UN - DESA, 2010。

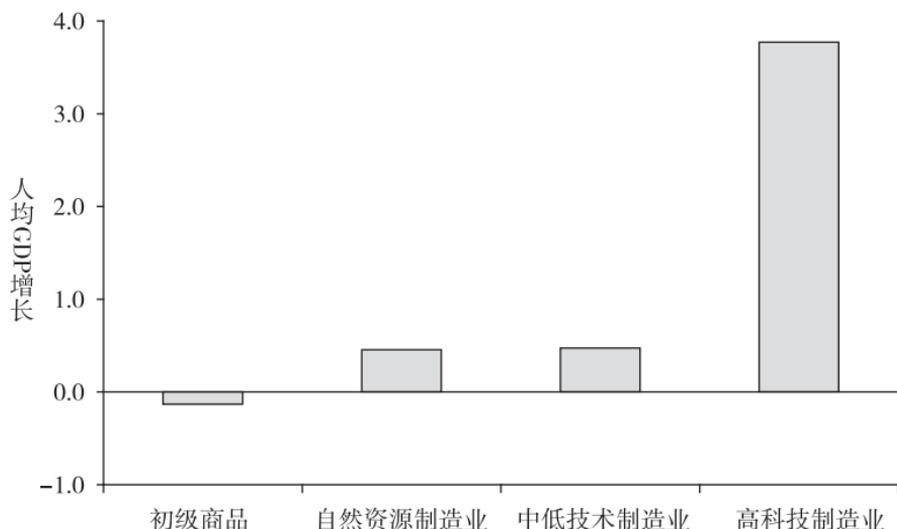
图 4.18 2007—2010 年以产品为基础的出口专业化对发展中国家的贸易冲击

够使本国的贸易结构攀上新的台阶。放宽技术转移的限制，尤其是要放宽一些影响进入绿色技术市场的限制，必须作为一揽子措施的一部分（有关这些问题的详细讨论，参见联合国 2010a，第 2 章和第 4 章）。

多极化增长与 20 国集团

最后，所有这一切都意味着未来的世界将比历史上任何时代都更加依赖于发展中国家的经济地位。也从未出现过像 2002 年那样的盛况——共邀各国参会并达成成为发展中国家融资的“蒙特雷共识”，提高了发展中国家在全球经济决策中的参与度和突出的地位。

因此，管理这个世界需要对现存的全球经济治理机制进行重大的改革，而现存的机制是在 60 多年以前发明的，迄今没有进行过根本的改革。就这一点而言，20 国集团的组成是一个开端，但是其代表性尚不充分，特别是许多中小国家未被纳入其中，目前撒哈拉以南的非洲贫困国家在 20 国集团中的代表性极不充分。上述问题对世



资料来源：联合国，2006。

图 4.19 1960—2000 年发展中国家具有技术含量比较优势的出口专业化所带来的人均 GDP 增长

界的未来至关重要，要就这些问题达成全球的共识，并达到责任共担和合法的效果，重要的是 20 国集团将这些问题的审议纳入到更广泛的多边框架之中。这个过程并不一定需要一国一票的方式，但是可以考虑以国家集团集体会议如目前已有的布雷顿森林体系为基础。正如我们今天所讨论的问题反映着世界的变化，发展中国家的话语权也必然会随着时间的推移变得更有影响力。无论如何，面对政策协调的挑战，我们将勇往直前。

参考文献

- United Nations. 2006. *World Economic and Social Survey 2006: Diverging Growth and Development*. New York: United Nations. <http://www.un.org/esa/policy>.
- . 2010a. *World Economic and Social Survey 2010: Retooling Global Development*. New York: United Nations. <http://www.un.org/esa/policy/wesp/index.html>.
- . 2010b. *World Economic Situation and Prospects 2010*. New York: United Nations. <http://www.un.org/esa/policy/wesp/wesp2010?les/wesp2010.pdf>.
- UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs). 2010. "World Economic Vulnerability Monitor." 3 (February). <http://www.un.org/esa/policy>.

主持人的总结发言 Graeme Wheele

世界银行

很高兴主持“20 国集团与全球发展”这个单元，该主题也是 Zia Qureshi 文章的中心思想。

在 21 世纪第一个 10 年的后五年中，发展中国家以 40 多年来最快的速度迅速崛起。其间，主要的政策争议是有关技能强化技术的全球性转移，国际资本流动的规模，以及在发展中国家和发达国家之间是否存在脱钩的问题。

在过去四年中，我们曾见证了三次重大的危机：粮食危机、燃油危机与金融危机。我们得到的教训是，这个世界比我们先前想象的更加脆弱和相互依赖。这是一个多极化日渐增强的世界，呈现出多源的增长与发展中国家与发达国家之间以及发展中国家之间链接关系的强力逆转。我们也目击了国际建筑中的巨大变化——包括 20 国集团的再现，金融稳定委员会的形成和国际货币基金组织大量的新融资项目。我们还看到了在世界银行集团的对话和决策中 20 国集团话语权和参与度的提高，国际货币基金组织的发言权和配额也经历着同样的过程。

20 国集团在 2009 年伦敦首脑会议上获得了巨大的成功，为协助管理全球金融危机动员了 1.1 万亿美元的资金。20 国集团的匹兹堡会议认定 20 国集团作为全球经济协调的关键主体。它们决心强化多边监管以达到全世界强劲、均衡和可持续的增长。为此，优先考虑的工作是完成在 20 国集团增长框架和相互评价程序下由国际货币基金组织和世界银行来进行的分析工作。几乎所有的预测和场景模拟（基本的、较低和较高的情境）都已完成。毋庸置疑，接下来的步骤将是最困难的。决策者需要识别支持性的政策，并以集体行动适当地实施这些政策，支持和保持 20 国集团内部强劲与平衡的增长，推进全球的发展和减贫目标。这对 20 国集团而言是巨大的考验。关键问题在于相互评价程序的成熟，以及 20 国集团能否在“和平年代”有效地发挥作用。

20 国集团能否在后危机环境下有效地发挥作用？众目睽睽，都

在关注着财政政策，但是，一种政策工具何以承担如此重负？随着全球经济的复苏，人们的注意力已经转向实施退出政策，特别是从扩张性的财政政策中退出。发达国家和新兴市场国家的政策刺激能够将世界拉出全球衰退的泥沼。然而，发达国家政府的资产负债表已负荷过重，处在危险的边缘，国际货币基金组织预计，七国集团的公共债务对 GDP 的比率在 2010 年底预计平均已超过 100%。我们已经见证了南欧的主权债务危机。国际货币基金组织眼下正要求发展中国家进行财政整顿，希望能在 2011 年启动。世界银行的分析表明，财政整顿将有助于发展中国家中期的增长。关键问题是如何使财政刺激过渡到财政整顿。国际货币基金组织已经注意到 20 国集团成员国的异质性，需要区别对待，因地制宜（例如，有赤字的发达国家对应有盈余的发达国家），但是，同样也要强调确保调整退出战略的重要性。第二个关键问题是如何实行整顿。国际货币基金组织在经济合作与发展组织的配合下突出分析了强化增长政策的潜能，比如，从征收劳动和收入税转向征收消费税，而另一些研究指出，这种转变可能会恶化不平等的状况。如何权衡财政政策的利弊？如何避开众多的可能性陷阱？

多极化的世界已经呈现在我们面前。在过去 10 年的全球增长中，发展中国家的贡献率为 40%，在世界进口的增加额中所占比例更超过 40%。对 20 国集团的决策者而言，问题不在于是否应该支持多极化增长，而是如何能最有效地支持多极化的增长。世界银行的分析指出了发展中国家提高基础设施投资的重要性（参见第 8 章），但是更多的道路和桥梁的建设需要人类资本的追加投资来完成。经济合作与发展组织已经确定将教育（学校教育的年限和国际比赛得分）作为该组织的结构改革和单一最高增长的评价标准。发展中国家怎样才能实现软件与硬件投资的最佳结合？

资金流动对于发展中国家的增长至关重要，然而金融扩展能够转化这种影响。过去 20 多年中，金融市场获得了惊人的膨胀，但是，在大多数发展中国家，个人参与劳动市场和消费依然受限。根据世界银行的分析，发展中国家的成年人口中有三分之二（27 亿人）缺乏获取正式金融服务的渠道。有迹象表明，开拓融资渠道不仅有利于增长，而且有助于脱贫。20 国集团在促进发展中国家的资

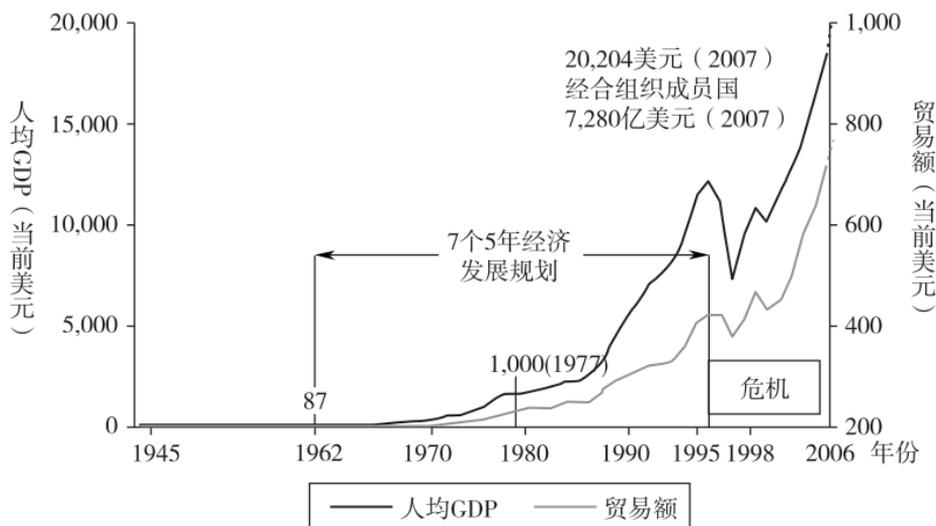
金流动扩张和金融部门发展的同时，如何支持金融扩展议程？

最后，开放贸易比任何时候都更加紧迫。有史以来，金融危机期间贸易的急剧下降证明了全球一体化程度的加深——2009 年全球贸易额下降了 15%，这是前所未有的。贸易的崩溃是向低收入国家传递金融危机影响的主要通道。为增强全球服务对最贫困国家的影响，20 国集团在目前的复苏阶段能够为推进贸易做些什么？可采取行动的关键领域包括完成多哈发展回合的议程，加强贸易的便捷化和贸易援助项目，以提高贫困国家的贸易能力。

5. 比较优势的共同探索与升级： 韩国发展的经验教训

Wonhyuk Lim
韩国发展研究院

韩国在过去半个世纪的发展经验可触发发展中国家的灵感。从图 5.1 中不难看出，随着韩国贸易额和人均 GDP 的快速增长，“对于所有那些梦想仅仅靠一代人彻底改变国民社会和经济状况的国家而言”¹，韩国成为一种希望的象征。作为 20 世纪 60 年代初最贫困的国家之一，韩国在 1996 年成为经合组织（OECD）的一员。即使在以持续高速增长而著称的国家中，韩国令人赞叹的产业升级以及从冲击中快速复苏的能力都是世人瞩目的。²

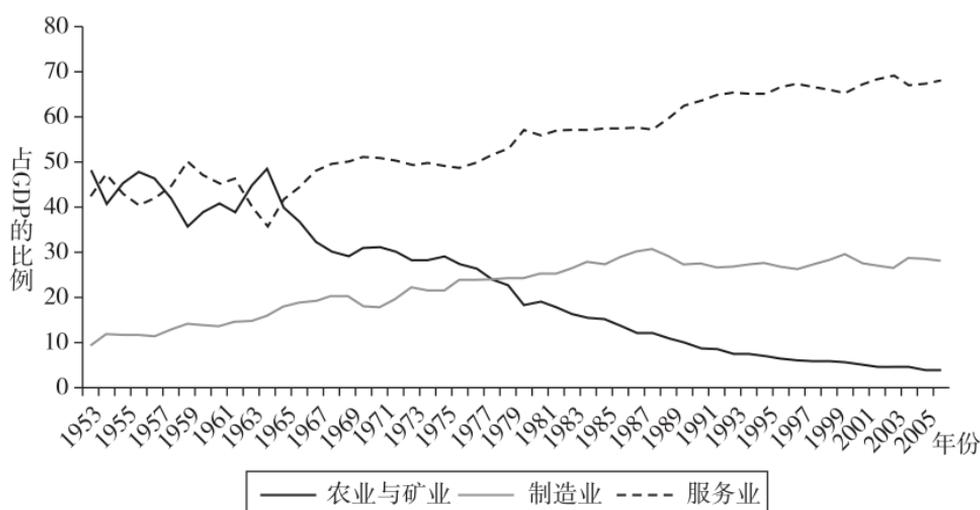


注：韩国贸易额（右坐标）与人均 GDP（左坐标）均以当前美元价值计价。

资料来源：作者。

图 5.1 韩国从贫困到繁荣的征程

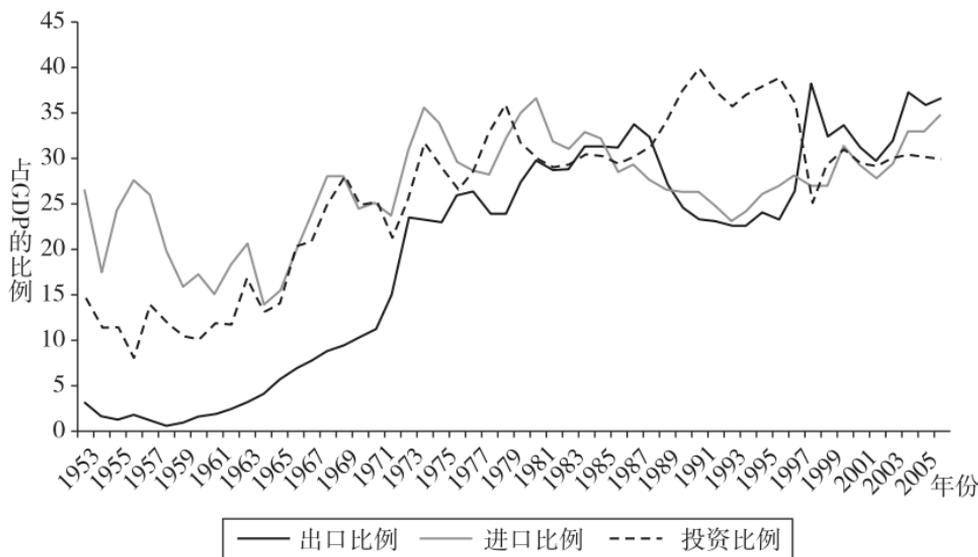
事实上，与一些落入“中等收入陷阱”的国家不同，韩国努力通过转变经济结构和系统地增加国内附加值或出口产品的当地含量，以达到出口导向经济增长的目标，而不仅仅注重出口额的增长。如图 5.2 所示，韩国致力于改善农业劳动生产率，劳动力因而得以重新分配，从第一产业转向其他产业，使得 GDP（工业制成品的份额增加两倍有余。更值得关注的是，韩国的进出口与投资同步增长（图 5.3），这说明韩国以相同的方式使这种行为的激励机制得以强化。



资料来源：韩国银行。

图 5.2 韩国 GDP 的部门构成

韩国的发展经验独具魅力，也成为经济学学界的热门话题。新古典主义学派和中央集权论者都以韩国的案例作为论据。新古典学派将韩国经济的成功归结为 1964 - 1965 年转向以市场导向为主而进行的宏观经济改革 (Krueger, 1979)，而中央集权论者认为韩国的成功在于政府的干预形成了普遍的微观激励机制 (“价格扭曲”)，推进了经济迅速增长 (Amsden, 1989; Rodrik, 1995)。这些相互对立的解释说明，韩国的实例在有关发展的辩论中是一个重要的观测点。而在讨论发展经济学中“创意”概念的演进时，Lindauer 和 Pritchett (2002) 指出，“由于韩国经济快速而持续的增长，任何创意要获得世俗的认知都不可忽略韩国的经验”。³ 因而，从韩国发展经验中提取“精华”不仅仅是对智慧的挑战，而且是一步险棋。



资料来源：韩国银行。

图 5.3 韩国出口、进口和投资占 GDP 的比例

本章内容将发展定义为一种协同效应的结果，即来自强化人力资本和补充物质资本和社会资本所涉及的新知识的协同效应。对于发展而言，富有挑战性的三个要素是创新、协调和以绩效为基础的奖励制度。发展的路径多种多样，取决于国家和非国家的行为体以及与市场的相互作用中如何对待创新和协调的外部性。在面对这些挑战时，政府和非政府行为体以及市场所行使的角色可以随时间而转换，反映了各自的地位以及历史和政治经济因素所发生的变化。

本章将韩国发展经验置于这样一种概念的框架之中：韩国确定的国际基准，政府对企业提供的咨询和点对点的学习过程，对韩国比较优势的探索和升级而言是决定性的。事实上，韩国的发展轨迹突出了绩效导向的领导阶层所扮演的角色，也说明出口导向的工业化和人力资源发展蕴涵在“所有工业出口化”和“全体国民科学化”的口号之中，刻画了韩国之路的实质。⁴

本章分析了韩国在遏制政府负外部性的同时，如何处理创新与协调的外部性以推进发展。首先引入概念性的框架，阐明韩国如何以创新与协调外部性为中心，提高发展所带来的收益。随后，考察韩国发展的初始条件，追溯韩国发展的来龙去脉。第三部分集中论述韩国对比较优势的探索，分析韩国在 20 世纪 60 年代早期⁵ 转向出

口导向工业化的政治经济状况，研究韩国如何致力于比较优势尤其是重化工业比较优势的升级。第四部分讨论韩国自 20 世纪 80 年代起如何从一个独裁者统治的发展中国家转变为民主的市场经济。最后，从韩国发展经历中归纳出有益于发展中国家的结论。

发展的概念性框架

发展可以定义为一种协同效应的结果，即来自强化人力资本和补充物质资本和社会资本所涉及的新知识的协同效应。⁶ 劳动生产率和生活水准的不断改善揭示了韩国“现代增长”的两个明显的特征：首先，韩国出现了一个庞大的群体，消化并吸收新知识，改善人力资本，这个群体转而运用改进的人力资本来驾驭知识，提高劳动生产率；⁷ 通过看得见和看不见的手，为市场和分层次的扩展，也为专业化以及协调生产活动提供了便利。⁸ 简言之，创新和协调外部性以及提升收益是现代增长的核心，从而避免落入马尔萨斯陷阱。

知识对发展的极端重要性涉及如何生产、分配和使用等问题，不仅仅是因为知识作为公共产品的非排他性和非竞争性特征，⁹ 而且在于它类似于一种进化有机体，通过积聚、合成和创新而生长。鼓励自治、多样性和创新的制度对于维持知识生产和经济增长是至关重要的。¹⁰ 知识的公共产品特性是对政策的挑战：与公共部门支撑的行业不同，私营部门对知识供应品投资不足，但过度的政府干预会抑制知识增长的根基，即自治、多样性和创新。那么，公共部门如何与私营部门合作克服这种二元悖论？

此外，互补投资的重要性说明协调可能是很困难的，尤其是在市场尚不发达的情况下更是如此。¹¹ 标准的“大推动”理论呼吁政府在上游和下游产业相互依存可行的情况下实施可以推进这些行业同步发展的政策。然而，正如 Stiglitz (1996) 与其他经济学家所指出的那样，协调失灵有可能通过贸易渠道达到这样一种程度：一个国家只是通过进口而不是发展钢铁制造业或政府协调性投资的“大推动”来建立以钢铁制品为基础的工业，而且交易成本有可能关系到能否确保可靠和适时地供给投入品，作为一种协调机制，这会限制国际贸易的有效性。此外，单个公司比如大的企业集团，在一定程度上

可以在集团内部协调其外部性。但是，只要基本的中间产品无法顺畅交易或内部化，政府就可以扮演协调的角色。在很大程度上，教育、研发（R&D）、物质上和制度上的基础实施可以作为非贸易和非内部化的中间产品。¹²尤其是在强化的人力资本和新知识协同效应成为发展的核心而人力投资不足的情况下更是如此。如果说一项便于经济转型的协整规划旨在持续增长且要避免高知识人才失业或流失，那么上述基础设施的建设便是这一计划不可或缺的一部分。在发展的早期阶段，由于欠发达市场带来的约束，一个国家和企业会严重依赖于非市场途径来减少交易成本和协调生产活动（Coase, 1937; Williamson, 1975）。

谈到创新与协调机制在发展中扮演的角色，经济学界旷日持久的“政府与市场”的争议理应更多地关注实际而少些理想化。¹³知识供给品的外部性和生产活动的协调可以矫正政府干预的失灵。对政府与非政府行为体以及市场的角色而言，最主要的政策性挑战是，在创新与协调外部性方面进行合作的同时，使政府负外部性最小化。当然，一些政府的无能和腐败所产生的问题可能胜于它们所能解决的问题，但是“摆脱政府”无助于解决创新和协调外部性问题。比政府下课更富有建设性的方法是找到必要的对策，提升协调能力，减少政府在处理创新和协调外部性时可能产生的腐败现象。

国家最起码要建立专业机构和有效的监管体系，以防无能和腐败成为自我实现的预言。例如，通过精英领导层而不是个人的裙带关系招募政府官员，这对改善政府的管理能力大有裨益。界定法律实施和政策履行的基本原则也很重要，可以在实现这些原则的同时，权衡规则与裁量权之间的利弊。

对于发展所面临的挑战，其对策应包含一种激励机制，这一机制可运用市场和相应的制度，基于各公司在既定的竞争环境中对社会的贡献来提供奖励，处理信息与激励问题，形成社会凝聚力。在保护财产权和机会均等的原则下，以绩效为基础的奖酬体系是这一制度框架不可分割的部分。而便于资源流动的体系在发展的赶超阶段是十分有效的，这样一个制度平台可培育自治、多样性和创新，这对于转向劳动生产率引导的持续性增长有决定性的意义。

随着时间的推移，市场的发展（及相关的制度）从动态上说至

少部分地减弱了创新和协调的外部性，持续增长中的自治、多样性和创新在一定程度上可约束政府干预的程度和模式。这些约束可归结为：市场发展对生产活动的协调，政府处理外部性的水平（即能力与廉政）以及非政府行为主体将外部性内部化的有效程度（如企业集团）。显然，政府、非政府行为主体和市场都会随时发生变化，对于政府干预的程度与模式的隐性限制也将随之改变；然而，路径依赖会影响到这种动态的变化，从而产生转换问题（David, 1985; Arthur, 1994）。发展的路径是多种多样的（Rodrik, 2007），取决于政府、非政府行为主体和市场在处理创新和协调外部性时如何相互作用。

韩国发展的初始条件

自然禀赋与历史背景

韩国位于东北亚朝鲜半岛南端，国土面积中等，人口众多，资源贫乏。如果国家统一，这个地区的国土面积大约为 22 万平方公里，将成为世界第 84 位大国——仅次于英国，而人口可达到 7,000 万，将成为世界第 17 位人口大国——略高于法国。韩国目前国土面积 10 万平方公里，人口 5,000 万，在世界分别排名第 108 位和第 25 位——前者与葡萄牙相仿，后者接近西班牙。尽管从全球的角度看，韩国无论如何也算不上是一个袖珍国，但它被夹在中国、俄罗斯和日本中间，看上去不过是“鲸鱼中的一只小虾米”。韩国资源的贫乏和有限的可耕地面积使这种传统认识变得根深蒂固，尽管资源充裕本身对发展而言并不是多么重要，因为一国与全球经济的接轨，可以从国际市场进口投入品。

朝鲜在公元 10 世纪即达成统一，建立了中央集权制国家，无论用什么标准来衡量，其历史之久远都非比寻常。朝鲜颇有中央集权制的倾向，素有“政治漩涡”之称。Henderson（1968）曾这样描绘韩国：“几乎没有什么传统可以影响这样一个在地理边界之内种族、文化和语言如此统一而政治结构又如此稳定和持久的国家。几乎没有哪一个国家能够将地方权力消除得如此快速和彻底并在无可争议

的状态下维持中央集权如此长久。”从这个意义上说，朝鲜的传统政治和社会结构与欧洲或日本大相径庭，后者属于封建式结构。朝鲜的社会结构特征为金字塔式，中央政府高居塔尖，这一结构持续千年之久。但是，在传统的朝鲜保持中央集权统治的同时，最高统治者往往与名门望族或士大夫分享统治权。因此，古代韩国的政治结构特征与其冠之以专制统治，倒不如称之为“中央集权的寡头政治”更为贴切（Henderson, 1968; Palais, 1975）。

在经济范畴之内，朝鲜政府传统上几乎不允许商人或其他社会集团自行投资。实际上，在李锡（亦称朝鲜或高丽）王朝时期（1392—1910），统治集团由儒家文人、农夫、工匠和商人自上而下组成。通向社会阶层顶端的唯一合法途径是参与国家科举并进入士大夫行列。国家科举竞争激烈，精英云集；但是，从实际情形看，精英的后辈们很难挤出必要的时间和精力去应试。其结果，古时的朝鲜可获取的权利来源极少，无论是经济繁荣还是萧条皆出自国家导向（Cha 和 Lim, 2000）。当然，通过科举筛选出“尖子”是最为理想的做法，这样可以利用朝鲜种族的同质性和集权化调动发展的资源。作为一种选择，士大夫中的精英被置于社会的中心，他们很容易利用大众社会而介入派系之间的寻租竞争。在这种情况下，大众几乎别无选择，或在顺从中沉默，或在反抗中群起，继续为寻求更美好的生活而战。

有一名旅行作家 Isabella Bird Bishop（1897）在 19 世纪 90 年代考察了朝鲜半岛和朝鲜毗邻的俄国地区的波罗乃斯科，她发现生活在这两个地区的朝鲜人有着强烈的反差，并评鉴这种差异来自于统治的方式而不是与生俱来的文化。她的描写中带有明显的种族主义偏见：

在当地（俄国）生活的朝鲜人，其血统中多疑和惰性的自负以及对尊长者的奴性特征被大不列颠人而非亚洲人的独立与坚毅所取代，行动的敏捷性也在变化，取代了农夫式自负的摇摆和没心没肺的懒散。赚钱的机会比比皆是，再也没有满清官吏和洋帮的巧取豪夺，舒适与摆阔不再吸引官员们贪婪的目光，关注人的信用比没有保障的生活来源更重要……

在朝鲜，我觉得朝鲜人是种族的人渣，就其生存条件来看无可

救药，但在波罗乃斯科所看到的让我有充分的理由修正我的观点。必须考虑到这样一点，这些人之所以变成富裕的农场主，并具有勤勉的优秀品格，行为举止颇似俄国政治官员，或俄国移居者以及军人，并不是因为他们的勤勉节俭的品格是一种例外的情况。他们大多是饥肠辘辘的逃荒者，他们的成功和优雅的举止给予我希望，只要有可靠的管理并保障他们的收入，生活在朝鲜的同胞也可以慢慢地成长为真正的人。

为了实现民族的现代化，日本殖民占领时期的朝鲜（1910—1945）曾极尽对农民的盘剥，结果资源调配无效。最初，日本试图将朝鲜发展成日本的稻米供应国和日本工业制成品的输出地。其后，由于日本在 20 世纪 30 年代瞄准了中国，遂将朝鲜的北部地区发展成支撑其侵略的工业基地。根据 Suh（1978）的分析，朝鲜的农林渔业从 1990 年到 1994 年的年增长率为 2.1%，而矿业和制造业同期增长率为 9.5%。两个行业加总（建筑业、公用事业、贸易和服务业除外）增长率为 3.2%。总之，从 1910 年到 1940 年，朝鲜人均商品生产年增长率达到 1.6%。

在日本殖民统治时期，朝鲜经济严重依赖对外贸易。殖民时期贸易的绝大部分是与日本的贸易。20 世纪 30 年代，朝鲜贸易总额的 84.5% 是与日本的贸易，其余 10.5% 是与日本占领下的满洲里进行的（国家统计局，1995）。基本贸易方式是韩国出口食品和原材料，进口制成品，这是因为殖民主义的工业化大多集中在满足本国消费的轻工业。朝鲜出口中食品和原材料的份额从 1910 年的 86.3% 略降至为 1940 年的 80.8%。而进口中的制成品也从 1910 年的 56.3% 略提高为 1940 年的 62.4%（Song 等人，2004）。

1945 年后期的混乱与 20 世纪 50 年代的裙带资本主义

日本对朝鲜的统治于 1945 年终结，随之而来的是美苏划定三八线造成朝鲜半岛事实上的分割。自 1950 年至 1953 年，朝鲜成为国际化内战的战场，韩国与美国联手，与北朝鲜及苏联支持下的中国对峙。

韩国第一届总统李承晚在这种政治背景下登台执政。普林斯顿大学博士学位和长期背井离乡的经历，使得李承晚具有独立和反共

产主义的倾向，但他缺乏的是国内的权力基础。最初，李承晚与朝鲜民主党结成同盟，该党在富有的农场主和商人中产生。然而，在组建了自己的自由党之后，他采取了种种措施削弱潜在竞争对手的实力，并巩固自己的政治基础。例如，为颠覆此前朝鲜民主党的成就，李承晚作出的举动是发起1949年的土地改革，意在削减土地所有者的政治势力（J. Kim, 1975）。事实上，李承晚为获得政治支持所采用的政策工具在其总统任期内（1948—1960）的一系列经济决策中占有主导地位。

日本殖民统治的终结意味着“敌方资产”不再，与之合作的企业要么被收归国有，要么廉价出售，而支配着双方贸易和外汇的规则也不得不修订，以便填补在切断与日本的关系之后出现的真空。此外，鉴于国内资本和技术的匮乏，政府必须出台旨在吸引外国直接投资的政策。就此而言，韩国在自由后的经济状况与20世纪90年代苏联崩塌后的中东欧国家极为相似。然而，面对政策的挑战，李承晚却采取了急功近利的做法。他没有系统地制定一个基础坚实的发展规划，而是采用由政府控制资源的任意配置方法来保护和供养其权利的拥护者。

朝鲜战争爆发后，美国重新评估韩国地缘政治的重要性并施以慷慨援助。实际上，从1953年至1962年，韩国进口总额中大约70%是依靠国外援助来融资。援助总额相当于韩国GDP的近8%。同期，以经常项目赤字度量的净国外存款平均为GDP的8%（Mason等人，1980）。

李承晚采用任意分配外汇、援助货物、进口许可证和政府合同的方法来巩固其权力基础。美国在20世纪50年代为韩国提供的援助品为“三白”工业的原材料：糖、棉纱和面粉。李承晚的“工业政策”有着明显的政治动机，并创造了大量的获利机会。一袋面粉的生产成本估算为350韩元¹⁴，但是国内制造业的特定群体有可能将每袋面粉售价提高到1,200韩元，在粮食短缺时甚至将价格抬至5,000韩元（S. Kim, 1965）。只要美国对韩国的政策由地缘政治所左右，那么李承晚就可以依靠美国源源不断地援助来维持其体制（Haggard, 1990）。

既定资产（“敌方资产”）的出售是又一明证。政府制定了有利

于政治利益攸关者的私有化条款，作为报答，政府官员可大发横财，商界领袖对李承晚的自由党贡献卓著。李承晚政府则有意将既定工业资产的估价定为仅相当于为市场价值的 25% ~ 30%。

李承晚政府还大力干预对外贸易，尤其是在 20 世纪 50 年代的上半叶。作为外汇控制计划的一部分，李承晚政府设置了广泛的进口限制，指定生产集团生产所谓合意的出口产品，并授权这些出口商进口受限产品。这样一来，特定出口集团与特定进口集团形成了紧密联系 (Cha, 2002)。很不幸，这种体系阻碍了企业开发有利可图的出口产品，因为合意出口产品的清单是由政府指定的，主要集中在诸如钨和紫菜 (海藻) 类这样的初级产品。政府对外贸的干预在 1955 年 8 月与美国达成协议后有所减少，并使官方汇率与市场汇率保持一致。然而，汇率的调整不足以促使企业研制有前途的出口商品；相反，由于进出口联系制度逐渐被淘汰，企业趋向进口工业制成品，其利润远远高于出口 (Cha, 2002)。

其结果，20 世纪 50 年代韩国的经济体系不过是李承晚用于维护其权力基础的一种工具。既定资产的出售使受到恩宠的商界头目大发横财，成就了一批财阀。而真正致力于经济发展的技术专家却无人问津 (H. Kim, 1999)。

1960 年 4 月发生的学生抗议结束了李承晚政府的统治，韩国形势一片凄凉。这是一个依靠援助生存的国家，是世界上人均国民收入最低的国家之一。如图 5.1 所示，韩国 1960 年的人均 GDP 低于撒哈拉沙漠中的塞内加尔这样的非洲国家，更无法与亚洲和拉美地区的大多数国家相提并论。储蓄率不足 GDP 的 10%，即使以发展中国家的标准来看也是很低的。制造业仅占 GDP 的 10% 多一点。失业率大约在 8%。

表 5.1 1960—2004 年增长经验的比较

国家	1960 年的人均 GDP (2,000 美元)	2004 年的人均 GDP (2,000 美元)	平均年增长率 (百分比)
加纳	412	1,440	2.84
莫桑比克	838	1,452	1.25
塞内加尔	1,776	1,407	-0.53
韩国	1,458	18,424	5.76
马来西亚	1,801	12,133	4.34

续表

国家	1960 年的人均 GDP (2,000 美元)	2004 年的人均 GDP (2,000 美元)	平均年增长率 (百分比)
菲律宾	2,039	3,939	1.50
斯里兰卡	866	4,272	3.63
中国台湾	1,444	20,868	6.07
泰国	1,059	7,274	4.38
阿根廷	7,838	10,939	0.76
巴西	2,644	7,205	2.28
墨西哥	3,719	8,165	1.79
美国	12,892	36,098	2.34

注：巴西、马来西亚、莫桑比克、塞内加尔、泰国为 2003 年的数据而非 2004 年的数据。

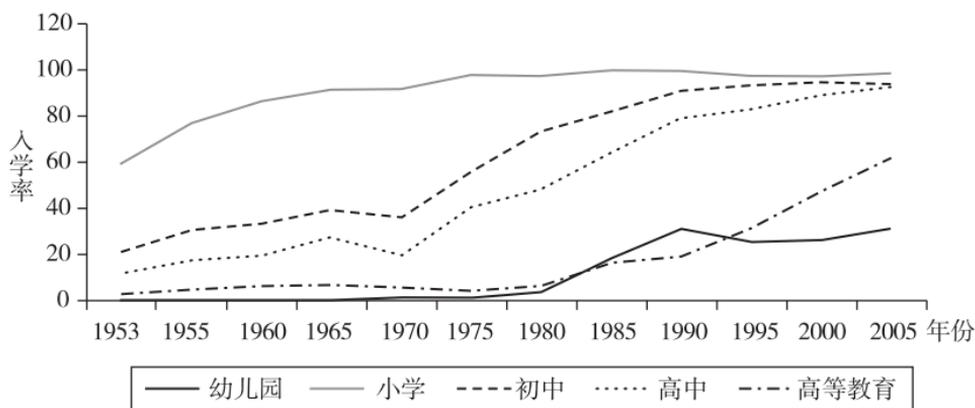
资料来源：Penn World 表 6.2；变量：实际人均 GDP (Chain)。

Perkins (1997) 在一项经济发展跨期研究中提到，实际上，韩国在 20 世纪 60 年代的经济结构非比寻常。韩国 GDP 中农业与矿业占比近 50%，以经济规模与人均收入来看，高出有可比性国家的平均水平近 15% 之多。工业制成品占比很低，差不多低于平均水平的 20%。更值得注意的极端情形是出口，仅占 GDP 的 3%，而同类国家的平均水平约为 15%。这与 20 世纪 30 年代和 40 年代早期的情形相比是一种大幅度的倒退，当时的出口曾达到 GDP 30% 的高水平。这要归咎于李承晚政府的短视政策，将一个贸易型的国家推向依赖援助闭关自守的境地。总之，此时的韩国在世人的眼中是前途无望。

但是，以事后诸葛的眼光深入研究韩国 20 世纪 50 年代的国情，可以识别出一些对随后发展至关重要的优势。首先，无论裙带资本主义与否，韩国有一批充满生气的私营企业，这些企业家一直在寻求有利可图的商机来扩大经营。事实上，很多韩国的家族企业集团即被称为财阀的大企业就是在那时创建的。¹⁶其次，韩国是一个具有相当凝聚力的平等主义社会，以高度社会流动性和文化及种族同质性为特征。尽管弥漫着腐败之风，这个国家有一种基本的官僚系统可维持社会的稳定。此外，尽管第二次世界大战结束时朝鲜一分为二，但并没有遭受种族分裂或种族对抗的痛苦，而这是困扰很多新

近独立国家的一个问题。另外，传统等级制度的瓦解，加上土地改革和竞争的杠杆效应，基本上将所有的韩国人置于同一条起跑线上，向国民灌输并使他们坚信教育和勤奋能够改进社会的理念。这对人力资源的发展有着深刻的影响。

但是，韩国最重要的发展应该是 20 世纪 50 年代对教育的重大改善（图 5.4）。韩国的小学入学率在刚刚从日本殖民统治下解放的 1945 年大约仅为 45%。随着 50 年代初等教育的普及，韩国小学入学率从 1953 年的 56.6% 提高到 1960 年的 86.2%。中学入学率同期从 12.4% 升至 19.9%。文盲率从 1945 年的 78% 下降为 1960 年的 28%（McGinn 等人，1980）。尽管人力投资在基础工业和贸易尚未发展的情况下还不足以推进增长，却为韩国后来的经济起飞奠定了基础。



资料来源：教育部。

图 5.4 韩国的入学率

探索韩国的比较优势

20 世纪 60 年代早期的政治经济

在 20 世纪 60 年代早期，韩国的政治经济生活中发生了两起戏剧性的事件：1960 年 4 月的学生运动和 1961 年的军事政变。这两大事件凸显了以往统治的失败，激起了国民对发展与现代化的大辩论。在新的政治氛围中，无论谁来执政都必须能够提出全新的有关民族

发展远景和实施战略的市政纲领。尽管这一新的市政纲领是否能投入实际运行尚待他日见分晓，但至少崛起的期待可以淹没 20 世纪 50 年代弥漫着的绝望感。

1960 年 4 月，青年学生举行游行示威，抗议李承晚政府在选举中的不法行为和腐败。李承晚政府动用军警镇压抗议者的行为激怒了国民并加入了学生的行列，历时整整一周，最后，李承晚为阻止流血事件的升级不得不引咎辞职。这场学生运动源自于青年学生和学者们抗议政府的历史传统，表明韩国国民对裙带资本主义是何等深恶痛绝。

通过新的民主选举产生的张相勉政府（1960 年 8 月至 1961 年 5 月）试图顺应学生运动中提出的各种政治诉求，并制定了相关的经济发展大纲。该政府准备了一个五年经济发展规划，并由一个资深人士组成的管理部门负责经济发展规划的落实。该部门还兼有协调计划与政策以及相关的预算功能（H. Kim, 1999）。后来的朴正熙政府曾在 1961 年 1 月至 2 月大幅调低韩元，使官方汇率接近市场汇率（Frank、Kim 和 Westphal, 1975）。张相勉政府还恢复并通过科举考试制度招聘公务员。而前任李承晚执政时是通过政治和私人关系选拔公务员的（Lee, 1999）。以业绩为基础的政府管理者坚守职业道德，成为韩国此后经济发展的中坚力量（Hasan, 2008）。

然而，张相勉政府建立促进增长体系的所有努力只是昙花一现。1961 年 6 月 16 日，朴正熙上将通过非流血政变夺取了政权。以雄心勃勃和性格复杂的面目示人的朴正熙曾在日本军队任职，朝鲜独立后，他在军队中组织共产主义支持者同盟，后来又转而反共产主义。在 6 月 16 日的《革命宣誓》中，朴正熙及其追随者宣告，立志“不遗余力地增强抗击共产主义者的实力，以便实现人民争取国家统一的夙愿”。朴正熙对北朝鲜的共产主义势力的关注胜过一切，后者在朝鲜战争后成功地进行了一系列重建与扩张。朴正熙意识到韩国正面临着—一个试图赢得经济战争的强大敌手，而在朴正熙看来，赢得经济战争比政治与军事上的胜利重要得多（C. Park, 1963）。事实上，在 20 世纪 60 年代早期，北朝鲜的人均国民收入据估计是南朝鲜人均国民收入的两倍，朴正熙担心南北朝的收入差距将会扩大。他深信，经济的快速增长与生活水平的提高将是抑制共产主义最好

的解毒剂，并决意尽全力推进经济现代化。至于政治自由化与民族统一可暂时搁置。

虽然朴正熙和他的追随者们经济学基础知识有限，但他们信奉政府在发展中应处于领先地位。朴正熙在总统官邸设立了经济秘书处管理日常经济事务。并于 1961 年将几个具有决策功能的不同管理部门合并为经济计划局（EPB），以便将一些想法随时付诸实施。经济计划局接管了财政部的预算职能和内政部采集与评估国家统计数据的功能。还承担了制定与执行五年经济发展规划的职责，并于 1963 年成为由副总理牵头的特级管理部门（H. Kim, 1999）。

除了经济决策集中化的制度改革之外，军政府采取了几项措施，以增强国家在资源分配中的作用。1960 年 4 月的学生运动之后，民众指控富商们通过与李承晚的政治关系致富。军政府借机处理这些“非法敛财者”，对他们提出逃税和其他不法商业行为的指控，清查并接手他们在商业银行的股份以代惩罚。这些极端措施为政府行使对商业银行的直接管制铺平了道路。

朴正熙政府还建立了一批“半政府机构”，借以便利劳资沟通。各种商业协会作为政府与商界的交流渠道，也获得了一些特别的优惠如有权在会员公司间分派进口配额。而协会会员是指令性的。就劳方而言，工会已于 1961 年政变后解散，重组后的韩国贸易工会联合会被迫中立。

大约一年后，军政府开始采用各种管制手段。尽管政府的规模以其在 GDP 中政府支出的份额来衡量相对较小，却有绝对的权力。朴正熙及其同人坚信政府应主导经济体系，问题只在于政府主导体制应该以何种形式出现。

由内向型经济向出口导向型工业化的转变

军政府最初试图以“宏观调控下的资本主义”原则为基础探求内向型工业化道路。根据最高理事会于 1961 年 6 月发布的第一个五年计划（1962—1966），由政府来负责制造业的投资。依照这一计划，韩国通过出口初级产品赚取硬通货从而保证如钢铁与机械这样的基础工业所需要的巨额投资。¹⁷该计划强调，以“工业深化”理念为基础的发展战略是达到经济自给自足的唯一途径（Kimiya，

1991)。

这些经济政策在有意或无意间与拉美国家所采取的政策有惊人的相似之处 (Bruton, 1998)。在 20 世纪 50 年代, 韩国实行的是事实上的进口替代体制, 其特征是任人唯亲而不是发展主义。此刻, 韩国似乎打算采用一种发展为导向的进口替代体制。然而, 一系列的“历史事件”阻止了这种结果的出现, 致使军政府转向出口导向体制。美国施加的强大经济压力与具有强烈民族主义色彩的韩国政府所作出的回应, 是韩国这场戏剧性转变的关键。

美国在承认韩国新建军政府伊始, 美国当局就表态支持朴正熙政府以发展为导向的规划, 但是, 当军政府展开其雄心勃勃的“工业深化”计划时, 美国便开始变得焦虑不安。美国专家们曾劝导过政府致力于基础设施投资, 充分利用人力资本以及已有的工厂设施, 而不是大举开发重工业。然而, 军政府义无反顾地推进工业深化的计划, 试图通过钢铁企业的组合获取这些项目所需要的资本。

1962 年 6 月, 韩国军政府甚至在没有事先征询美国意见的情况下实施货币改革计划。通过强制的存款—股权互换措施, 公众已有存款的一部分被转换为工业发展公司的股份, 随后用这些强制俘获的国内储蓄投资重工业。军政府向公众保证, 这些股份年股息率将为 15%。美国人难以释怀, 谴责这种措施的反市场性质, 何况, 这种事先未经咨询而自行其是的行为伤害了美国人的感情。美国政府以推迟经济援助相要挟, 迫使朴正熙政府解冻存款 (C. Kim, 1990)。

1962 年韩国歉收, 下半年又发生外汇危机, 使其雪上加霜, 美国援助的杠杆效应增强。美国官方充分利用了这种情势要求韩国进行经济改革, 敦促军界要人坚守承诺, 于 1963 年恢复民选制度。为保证接下来的几个月获得充足的粮食供应, 韩国政府别无选择, 只能勉强同意这些要求 (Mason 等人, 1980)。1962 年底, 韩国政府根据主要经济政策的变化修订了第一个五年计划,¹⁸ 这对韩国决策者而言是难以忘却的历史教训。朴正熙重新评估了最初青睐的进口替代工业化战略, 开始探索完全不同的政策, 以免重蹈覆辙。

朴正熙清楚地意识到, 要摆脱对援助的依赖需要付出异常艰巨的努力。有感于 1961 年韩国追加预算的 52% 来自美国的援助, 朴正

熙（1963）曾哀叹道：“尽管名义上是独立的，从统计学意义上说，大韩民国实际价值只不过是 48% 而已。换言之，美国在韩国拥有 52% 的多数选举权，我们对美国仰赖到这种程度……看上去实在是富有戏剧性，如果美国停止或撤销援助，我们的政府瞬间就会垮台。”随后，他又进一步描写道：“从 1956 年至 1962 年，我们平均每年接受了大约 2.8 亿美元的援助，其中 2.2 亿美元是军事援助。另外，我们还有 5,000 万美元的经常项目赤字。换言之，除了军事工业以外，我们要有 3.3 亿美元的年收入才能保持韩国经济自给自足。更何况还要考虑供养年增长率为 2.88% 或 72 万人的新增人口！”1962 年，韩国出口总额只有 5,480 万美元。因此，要维持韩元的适度坚挺，韩国不得不另寻途径，使出口能够增加 6 倍以上。总之，如果朴正熙政府要保障经济与政治独立性的话，就需要依照美国人制定的非传统政策行事，选择超乎寻常的措施增加出口。

朴正熙政府实施了三项相关的经济政策，被后人冠以韩国发展模式。首先，韩国政府迎合美国的要求，开始了一系列旨在稳定经济的宏观经济改革。第二，韩国政府采取一些重大措施，与私营企业共担投资风险，特别是对私人企业的国外贷款提供明确的还款担保。第三，朴正熙身先力行鼓励出口，根据企业绩效提供奖励。并以私营企业的出口绩效作为标准，挑选可以成为政企共担风险的合伙企业，此举被后人称之为“韩国模式”的核心。

宏观经济的改革有效地保证了韩国政府主导型发展模式可以市场为基础来实施。在 1963—1964 年制定稳定化政策的同时，韩国政府于 1964 年 5 月将韩元从 1 美元兑 130 韩元贬值为 1 美元兑换 256 韩元。此外，原来根据不同产品及其用途而使用不同汇率的多重汇率制度转变为统一的浮动汇率制度，如此能够反映韩元的实际价值。政府还推行了部分进口的自由化和退税，旨在允许韩国企业以世界市场价格购进中间产品，以鼓励企业增加出口。为使存款者免受通货膨胀的影响，鼓励国内储蓄，韩国政府于 1965 年 9 月将年定期存款率的上限从 15% 提高到 30%（C. Kim, 1990）。¹⁹

与这些正统宏观经济学政策相并行的是非正统措施，后者造成了微观激励机制的扭曲。20 世纪早期的关键问题是融资。如表 5.2 所示，国内储蓄率低于 10%，韩国投资需求的 50% 以上不得不依赖

吸引国外资本来弥补资金的短缺。所以，韩国采取了积极主动的方法为企业的国外融资提供便利，通过出口赚取硬通货。

表 5.2 1962—1981 年韩国的投资与储蓄

项目	1962—1966	1967—1971	1972—1976	1977—1981	1962—1981
年度 GDP 增长	7.9	9.7	10.2	5.7	8.4
投资/GNP	16.3	25.4	29.0	31.0	25.4
国内储蓄/GNP	8.0	15.1	20.4	25.5	17.3
外国储蓄/GNP	8.6	10.0	6.7	5.6	7.7
外国储蓄/投资	52.8	39.4	23.1	18.1	30.4

资料来源：经济计划委员会。

朴正熙政府充分意识到，韩国的国内资源不足以实行其雄心勃勃的经济发展规划，与同期的拉美国家（或 20 世纪 80 年代的东南亚国家）不同的是，韩国不情愿过多地依赖外国直接投资。²⁰为了充分利用外资同时又限制跨国公司的影响，朴正熙政府决定依靠外国贷款，只要能保证按期还款，便可以利用国内外利差索取利润。²¹

由于当时的韩国公司在国际市场上筹资缺乏信用，政府决定对私营企业的国外借款提供担保。²²也就是说，政府自行接手解决信息不对称的问题，很明显，当时的国际金融机构并无意浪费时间和精力来评估韩国公司的偿还能力。韩国通过出口来增加硬通货的收入并按期还款，树立了良好的国际信誉，此后，由韩国国家担保的贷款项目所向披靡，显然，如果没有良好的信誉评级记录，国家即使提供担保也无济于事。后来，政府提供担保的适用范围进一步拓宽到为韩国企业提供贷款的外国金融机构。这项措施有其卓越之处，只不过在那些韩国企业受惠者的记忆中和随之而来的 70 年代的经济发展中渐渐隐去（Lim, 2000）。

朴正熙政府实施该项措施的主要目的是向公众传递一种信号，即政府情愿与私人企业结成风险共同体。与早期政府鄙视商界的态度相比，这无疑是一种重大的转变，韩国政府很清楚地意识到，政府监管与私人企业家的结合是实现经济发展规划的最有效方法。通过直接管理加之以绩效为基础的激励机制，政府就可以控制国家担保的债务型融资。当时，所有的外债都要经政府授权，按投资项目的政策性优先次序分配。韩国公司要获得国外贷款，必须向经济计

划局申请并得到批准。商工部就贷款项目的技术优势向经济计划理事會提出意見。財務部負責審核借款公司的財務狀況。再通過外國資本流動審議委員會審查後，經濟計劃局最終才會按政策性優先次序來決定每項貸款的占用額度。

從保障經濟與政治獨立性的角度考慮，韓國還採取了一些出口鼓勵措施。為拓展國外市場和技術輸入，政府在 1962 年成立了韓國貿易振興公司（KOTRA），精心設計了出口商協會聯絡網，為特定工業提供服務（D. Kim, 2008）。流線型短期出口信用體系早在 1961 年就已形成。新體系的實質是自動批准企業以出口信用證方式在商業銀行貸款，這樣一來，商家無須抵押品便可以獲得貿易融資。

政府給予出口商的鼓勵措施包括稅收減免、損貨折讓、關稅豁免以及信用優惠。例如，出口商有權自動進口，簡化結關程序。出口商進口的投入品可以適當多於實際需求量以作為“損貨折讓”。考慮到進口品的價格依然很高，這項措施可以增加出口的可能性。從 20 世紀 60 年代中期到 80 年代初期，出口貸款利率享有補貼（Cho 和 Kim, 1997）。但是，出口補貼在韓國出口中的作用不應過分夸大。根據 Frank、Kim 和 Westphal（1975）的分析，在 20 世紀 60 年代後半期，對全部出口補貼的平均有效率基本上被韓元的高估所抵消。更重要的是，這項補貼已包括了國內稅和關稅的豁免以及利率的優惠，只不過是採取了以績效為基礎的競賽獎勵的方式來發放，而不是完全沒有任何附加條件的分發。例如，接受出口信貸支持的合格企業必須是那些在過去一年中出口超出貸款合同特定計劃指標的出口商。

出口績效最優者甚至在出口日接受勳章，獲得國家級榮譽，出口日是韓國在 1964 年為紀念韓國年出口總額首次超過 1 億美元而設定的（C. Kim, 1990）。一向處在傳統社會等級最底層的愛國企業家作為國家現代化的有功之臣，此刻出現在年度出口日的領獎台上。

在韓國出口總額首次超過 1 億美元之後，商工部請求朴正熙主持月度出口振興會，有過 1965 年的幾次經歷之後，從 1966 年的 1 月起，總統便定期主持此類會議。出席出口振興會的都是政府高級官員和商界代表，這為改進管理、制度創新和解決不斷出現的問題提供了一個平台。在每月的出口振興會上，商工部提交按地區和按產

品分类的出口进度报告，将出口绩效与年度整体规划中的指标进行比较，以激励出口。外交部提供有关海外市场条件的分析简报。然后，官方与商界代表一起讨论，鉴定出现问题的瓶颈和阻碍出口业绩提高的因素，进而磋商解决这些问题的方法。²³随后还要召开会议以监控进度。出口保险作为许多制度创新中的成果之一，正是在月度出口振兴会上参会者举荐建议的结果（Shin, 1994）。简言之，这些政府与私人部门的双边会议提供了许多机会，不断吸引着高层领导人的注意力，使他们具有了进行长期管理的视角，当约束瓶颈出现时，他们可以及时察觉并消除障碍。政府官员必须随时准备好回应总统和商界代表的询问。这些会议相当于搭建了一个实时论坛，官员们各显其能，证明自己能否胜任其职责。

除此之外，韩国于1969年在原韩国国际贸易商会职责范围内设立了振兴专用账户基金，作为公私首创的为保障振兴出口的非政府基金。这项基金为诸如派出考察团这类与国际贸易事务有关的团体活动、改善包装设计以及设立质量认证设施等提供资金支持。对基金赞助的进口品有少量征税（C. Kim, 1990）。

在韩国贸易振兴公司（KOTRA）大楼顶端的巨幅电子广告牌上，展示着每日以及自年初至今的出口图表。政府开设了出口信息中心，经营着一家点子银行以招揽新点子，并承担一些研究项目，专门探讨有出口前途的产品和市场。通过这些方法，政府、产业和相关的支持机构聚集在一起，为振兴出口而精诚合作（Shin, 1994）。随着世界经济的繁荣，韩国坚持不懈地振兴出口，最终，韩国的出口规模以不变价格计算，从1963年到1969年的年平均增长率为35%。

开发潜在的比较优势

尽管韩国在20世纪60年代的出口导向工业化被说成是历史的偶然，而不是深谋远虑或事先设计的战略，但在当时韩国的历史条件下却是天赐良机。1965年，韩国中小学入学率相当于同期人均国民收入三倍于韩国的国家（世界银行，1993）。韩国自50年代便致力于改善教育条件，但工业与贸易发展滞后，教育与收入之间有着巨大的差距。如果韩国能够利用国外的资本和技术来弥补国内资源

的短缺，开发潜在的比较优势，那么，投资于劳动密集型制成品的企业随时随地都可以雇用到廉价的熟练劳动力，并获得可观的回报率。

实际上，韩国在 20 世纪 60 年代所做的事情就是矫正以往政府与市场的失灵，这种失灵对于企业开发比较优势所造成的阻力已经到了难以容忍的地步。1960 年的学生运动和 1961 年的军事政变大大减少了韩国的腐败和寻租行为。政府对贷款给韩国公司的外国金融机构提供还款担保的决策有助于解决国际资本市场的不完善。此外，政府鼓励出口商从国际市场进口投入品，并提供诸如电力等必要的基础设施，这些都有助于解决协调发展中的问题。换言之，国际贸易缓解了上游与下游工业同时发展的矛盾。相对于协调外部性而言，创新外部性在发展的前期并未出现太多的问题，因为韩国可以毫无困难地进口含有成熟技术的机器设备。由政府来关心协调的困难与治理问题，韩国企业则可以充分利用新的商机投资和出口。

尽管政府当时已经充分意识到劳动密集型制成品的出口大有前途，但总体而言，20 世纪 60 年代的出口鼓励政策中的奖励措施并没有锚定特定的行业或企业。为了克服最初的出口悲观主义情绪（“谁会买我们的产品？！”），韩国在比较优势上打主意，并集中于劳动密集型产业。²⁴韩国从国外进口原材料和资本品，并利用自身拥有的廉价熟练劳动力生产纺织品和鞋类出口，而不是像朴正熙政府在 60 年代早期所希望的那样，与潜在的比较优势对着干，强攻基础产业。

采用以出口导向现代化为基础的新经济体系几乎畅通无阻。李承晚腐败型体制下决策者所造成的影响随着 1960 年学生的抗议和 1961 年的军事政变已大大减弱。与李承晚政权有染的政客被轰出了政府办公室，交由法庭审判。虽然军政府官员并非完全免于腐败，当然也不可能主张重返裙带资本主义的老路，于是，军政府不得不起草有关的经济发展规划来支撑其政权的合法性。最初，军政府的部分成员赞成“产业深化”战略，但是，这些人在其主张遭到美国的强烈反对之后就变成了墙头草。最终，技术专家和商界首领所拥护的以出口引导增长的战略，几乎毫无争议地得到了朴正熙政府决策圈的认同。以绩效为基础的奖励机制在出口导向工业化战略中有其内在的合理性，为国际市场生产商品和劳务，其竞争过程可以达

到了优胜劣汰的效果。韩国的新经济体制从政治经济学的观点来看可以作为一种普遍的选择。就此点而言，需要引起注意的是，一个国家如果具有劳动密集型的部门优势，就像 20 世纪 60 年代的韩国，就可以通过出口导向战略改善工人的福利。美国重压下的意外之作和韩国的民族主义回应，造就了这样一个获得广泛支持的经济体系。

韩国比较体系的升级

如果说韩国在 20 世纪 60 年代早期转向出口导向工业化是基于教育与收入的极大差距并重在发现其潜在的比较优势，那么，韩国随后的发展则转向比较优势的升级，意在增加出口的国内附加价值或当地成分。尽管国际贸易有助于克服国内市场狭小的局限性，但是，韩国清醒地认识到，外向型战略本身并不足以维持增长。韩国在 60 年代后半期开始在人力资本和基础设施领域追加投资，有意识地并齐心协力地沿着价值链转向高附加值产业。

农业发展与产业升级

在第一个五年计划成就的基础上，韩国起草了第二个五年经济发展计划（1967—1971），并就出现的新问题寻求对策，以保障持续的经济增长。60 年代中期，韩国尚未解决基本的食物保障问题。同时，作为一个正在走向工业化的国家，韩国有两个难题摆在面前：一是城乡收入差距，二是出口产品中本地含量太低。²⁵

在第二个五年计划的后半期，韩国发起新社区运动或新村运动解决农业收入差距问题。此前的农业发展项目仅仅关注农民的心态或提供物质奖励，这种片面性的做法毫无成效。韩国政府于 1970 年改用综合协整法（Goh, 2005）。新村运动的核心要素包括“勤勉、自助与协作”原则下的社区营造，互帮互学与激发灵感，和以绩效为基础的政府扶持措施。新村运动发起的当年，韩国政府为总计 33,000 个村庄的每个村庄提供 335 袋水泥，每袋重达 40 公斤。每个村庄可自行决定如何使用这些材料建设新社区。各地以志愿者的方式调配地方劳动力，一些村子架桥，而另一些村子筑堤；还有一些村庄一事无成。1971 年，政府只为那些往日有突出成就的村子分别

发放 500 袋水泥和 1 吨钢筋。随后，政府又给予那些心甘情愿奉献于社区改善的村民提供像电气化这样的奖励。此外，政府安排了学习考察和培训课程，以便使后进的村庄有一些参照的标准。这种互帮互学机制与自主激励和以绩效为基础的体系结合在一起，构成了新村运动成功的关键要素。这是一种很有效的放大机制。另外，政府将新村运动与其他项目嫁接，更多地改善农民收入。绿色革命引入了新的经改良的各色稻米和其他农作物；而“白色革命”带来的是塑料大棚（温室），蔬菜四季常青成为可能。政府设置了二元价格体系，通过这一体系，政府高价采购稻米，低价售出，进一步提高农民收入，尽管这样做会增加财政负担。正是由于采取了这些措施，韩国才有可能在 20 世纪 70 年代中期消除城乡收入差别，维持了社会凝聚力（J. Park, 1998；K. Chung, 2009）。

20 世纪 60 年代的后半期，韩国也曾制定外向型“产业升级”计划。相对于 1962 年流产的内向型“产业深化”而言，新计划考虑到了产业与贸易之间的关系，并且明确地将科技引入议程。为推动产业升级，韩国对如何填补国内价值链中缺失的环节并提高产品质量做了系统地研究，从一开始就有意识地协力瞄准提升国际竞争力这一目标。就这一点而言，韩国与其他许多发展中国家不同，在不具备必要的技术积累和经济规模时，并没有热衷于推进上游产业。只有在充分利用自身的比较优势发展劳动密集型下游产业之后，通过进口外国上游产品来获取技术，再来力争中间产品的本地化，同时发掘人力资本，针对世界市场使产量达到最佳规模。例如，在化纤工业价值链中，韩国系统地建造了链接纺织品出口、合成纤维和基础石油化工产品等一系列后向生产的链条。

韩国并不满足于包含出口飞地和保护国内市场的二元经济结构，始终如一地尝试增强含有高度劳动生产率的部门和其他经济部门的联系，以达到正溢出效应的最大化。通过退税机制，进口中间产品的关税豁免适用于韩国所有的企业。即使在韩国设立出口加工区吸引外国直接投资时，韩国依然鼓励本国企业外包加工，加强外商与本地企业的联系。正是由于这些措施，才出现像马山市出口加工区这样的实例，其生产过程中的本地化含量从 1971 年的 28% 提高到 1979 年的 52%（Esquivel、Jenkins 和 Larrain, 1998）。

重化工业的突飞猛进

20 世纪 70 年代早期，美国在越南战争之后宣布削减其在亚洲的前沿军队部署。韩国更加体会到工业升级的紧迫性。启动了一场雄心勃勃的军备竞赛。²⁶ 决策者认为，如果韩国能够生产自己的武器，就必须发展重化工业（O, 2009; C. Kim, 1990）。

韩国正式启动重化工业（HCI）增长计划是在 1973 年的 1 月，旨在构筑“一种自力更生的经济”，计划在 1981 年达到出口 100 亿美元和人均国民收入 1,000 美元的目标。重化工业的整体规划是按年度和部门规定指标（表 5.3）。其设想是，重化工业在制造业的附加价值总额中要达到 50% 以上，出口额达到 56.3 亿美元，到 1981 年，轻工业和第一产业产值分别增加到 36.7 亿美元和 7 亿美元。

表 5.3 重化工业增长目标

目标	年份	1972	1976	1981
人均 GNP (美元)		302	488	983
重化工业占制造业增加值百分比		35.2	41.8	51.0
重化工业占制造业出口百分比		27.0	44.0	60.5

资料来源：HCI 激励计划委员会，引自 K. Kim (1988)。

在重化工业中，选择 6 个部门作为牵头产业：钢铁、有色金属、造船、机械、电子设备和化学。机械工业被视为关键产业，不仅仅是因为这项产业的高附加价值和与其他产业的紧密联系，更在于机械对于国防工业的重要性。韩国政府参照的是日本的经验，日本在 1967 年出口总额达到 100 亿美元时，其机械工业在工业生产中占 43%（K. Kim, 1988）。

实施 1973 年到 1981 年重化工业增长的目标所需要的资本预计在 96 亿美元左右（表 5.4）。韩国政府于 1973 年 12 月设立了国家投资基金（NIF），为重化工业做长期融资。1974 年，国家投资基金的利率设定为 9%，而普通银行贷款三年期利率是 15.5%。很明显，按实值计算，国家投资基金所提供的贷款是负利率。银行为支持重化工业的发展计划也提供政策性的优惠贷款。这些措施与 60 年代后半期相比，有着非常引人注目的变化。利率在资源分配过程中不再是有效地价格信号（Lim, 2000）。

表 5.4 重化工业增长的投资需求估算

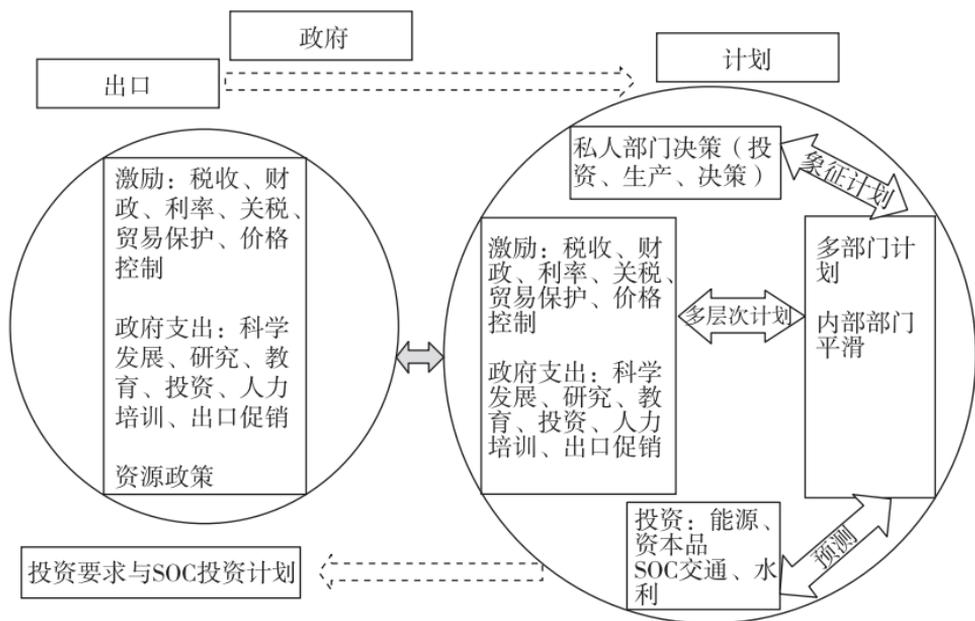
单位：百万美元

	国外资本	国内资本	总资本	占比
钢铁	1,502	674	2,176	22.7
有色金属	222	123	345	3.6
机械	1,049	1,137	2,186	22.8
化工	416	352	768	8.0
造船	593	599	1,192	12.4
电子	1,523	662	2,158	22.8
化工	5,305	3,547	8,852	92.3
以上总计（占比）	(59.9)	(40.1)	(100.0)	
其他	468	273	741	7.7
总计	5,773	3,820	9,593	100.0
（占比）	(60.2)	(39.8)	(100.0)	

资料来源：重化工业激励计划委员会，引自 K. Kim (1988)。

即使从计划伊始，韩国提出“所有工业出口化”的口号并以提升国际竞争力为目标的情况下，韩国主要还是通过整合和前瞻性的计划，来解决协调和创新的外部性问题，而不是依赖于市场机制。为促进重化工业的发展，政府不得不考虑规模经济效应，进行巨额追加投资，提升人力资源的技术含量，使其掌握必要的技能。表 5.5 整理了与重化工业增长相关的一些概念。

为达到规模经济，韩国必须作出战略上的选择。保守的选择是，重化工业的发展只要满足国内市场需求即可，代价是次优规模和根深蒂固的保护主义。另一种选择是将重化工业产品推向国际市场，但可能会有产能过剩的风险，出现金融困境。韩国选择的是后者，原因在于，这一战略可使韩国进入一种动态地有效地增长轨道，只要韩国设法在金融困境出现之前掌控超凡的技术能量，纵然有风险也值得一试。韩国政府决定依靠精选的国有企业和大财阀作为中坚力量，比如以往保持优良业绩的浦项制铁（POSCO）和现代，来发展资本密集型产业，以求在最短的时间内形成规模效益。政府为这些企业或集团提供大量的资金支持，设定对目标行业的进入限制，采取直接管理而不是竞争的方法提高这些企业的绩效。这似乎说明，



注：SOC = 社会间接资本。

资料来源：Y. Kim, 2003。

图 5.5 重化工业增长的概念性图解

这些产业的规模经济需要的是管制性的垄断或寡占，直至市场需求达到足以支撑有效的竞争（O, 2009）。

1973年12月，韩国政府颁布了《工业综合体发展振兴法》，旨在保证前向与后向产业之间的连接，并提供如水力、电力和交通运输等基础设施，在昌原市、丽川市和龟尾市分别建立了机械、石油化工和电子设备综合体。为建筑区的工人提供住房设施。国立大学也在这些工业综合体附近选址，以便利相关领域的专家工程师来访。“集群法”正是重化工业高速增长时期出现的流行语，现在已是家喻户晓了。

最后但同样重要的一点是，韩国大力扩展技术与职业培训，强化科学与工程教育，设立国家实验室主导研发。政府为支持重化工业发展设计了人力开发计划。对技术劳动力的需求预计从1969年的41万增加到1975年的109万，而后增至1981年的170万。从工程学院毕业的工程师弥补了技术劳动力需求的不足。表5.5刻画了从1977年到1981年技工的供需状况。

表 5.5 规划项目对技术人员预计的供给与需求

项目	1977—1981	1977	1978	1979	1980	1981
需求		1, 179	1, 280	1, 412	1, 548	1, 700
供给需求						
总量	843	158	147	161	179	198
高科技人才	280	49	48	54	61	68
科技人才	280	49	48	54	61	68
基础技术人才	283	60	51	53	67	62
供给方法						
高科技人才						
技术高中	259	46	52	52	53	53
职业培训	77	14	15	15	16	17
以上总计	336	63	67	67	69	70
技术人才						
职业培训	365	59	54	72	79	81
基础技术人才						
网络培训	283					

资料来源：重化工业激励计划委员会，引自 K. Kim (1988)。

政府设立了大量的技工高中，以保证熟练技工的供给，并且以就业担保作为激励。课程的安排重在实习训练，学生毕业时可获得专业技术证书。1973 年的《国家技术证书法》所引入的体系是以德国模式为蓝本的。

从表 5.6 可以看到，有四类技工高中：机械、铸造、专用技术及普通技术。韩国政府在各省设立了机械技工高中作为“优秀人才中心”，以便最大限度地利用有限的资源。其中，最著名的是 Kum - Oh 技工高中，甚至可以说是 20 世纪 70 年代亚洲同类中学中的佼佼者。该技工高中自 1971 年 12 月至 1974 年 9 月获得日本政府的官方开发援助 (ODA)，用于实习培训的机械设备价额总计达 12 亿日元。与此同时，派遣韩国教师到日本接受培训，并在前三年邀请 8 位日本教师讲解铸造、焊接、机械加工、锻造和热处理等技术。该校在全国初中学生中招聘尖子生，选拔标准包括学业成绩、校长推荐、测试分数和面试，并为他们提供全额奖学金。

表 5.6 技工高中管理体系

类型	管理目标	学校数	学生数
类型	培训高质量熟练工以改善机械精密度和维护工业	19	13,920
形式	为海外建筑工程培训技工为一般技工高中教育提供模式	11	9,360
专业性培训	培训高质量技工使其适应于特定工业（如电子、化学、建筑、钢铁和铁路）	10	5,750
一般性培训	为不同工业领域培训技工使其适应于一般工业	55	56,300
总计		95	65290

注：1979 年，有 4 所国立技工高中，50 所为公立和 41 所私立技工高中。

资料来源：重化工业促进委员会，引自 K. Kim (1988)。

韩国还在中东设立了模范技工高中，培训海外建筑工程所需要的技工。韩国在 1973 年底的石油危机中并没有采用石油消费补贴的办法，而是提高石油价格，采取各种措施节约能源，果断地将能源消耗从石油转向煤炭和原子能。与此同时，韩国继续按计划向重化工业投入大量资金，在中东则抓住建筑行业的新机遇，设法抵消由于价格上升导致的石油进口支出（Hasan, 2008）。模范技工高中的学生在中东就业享有担保且待遇丰厚，免服兵役。其他一些专业性和一般性技工高中则作为技工的补充资源。

尽管最初在决策者中有人质疑韩国的国民性格是否有资格涉足精密工业，因为这类工业需要精确与细致，Kum - Oh 技工高中以及其他韩国技工高中的年轻学生们很快就展露了他们掌握必要技能的才华。正是他们，使得韩国在 1977 年至 1991 年国际职业学校奥林匹克大赛中高居榜首。朴正熙曾频繁访问技工高中，亲自鼓励和感召着这些年轻人，恰如其分地称他们为“国家现代化的护旗手”。

韩国通过专业化来改善大学教育，向企业输送工程师。大学的各类专家经常得到企业的邀请，只要有可能，大学通常建在相关的工业综合体毗邻，并对相关的专业进行集中投资，以培养既有理论基础又有实践知识的工程师。例如，釜山大学靠近昌源机械综合体，专门培养机械工程师；庆北道立大学毗邻龟尾电子综合体，在电子工程专业投入了大量资金；全罗南道大学靠近丽水化学综合体，则主要输送化学工程师。

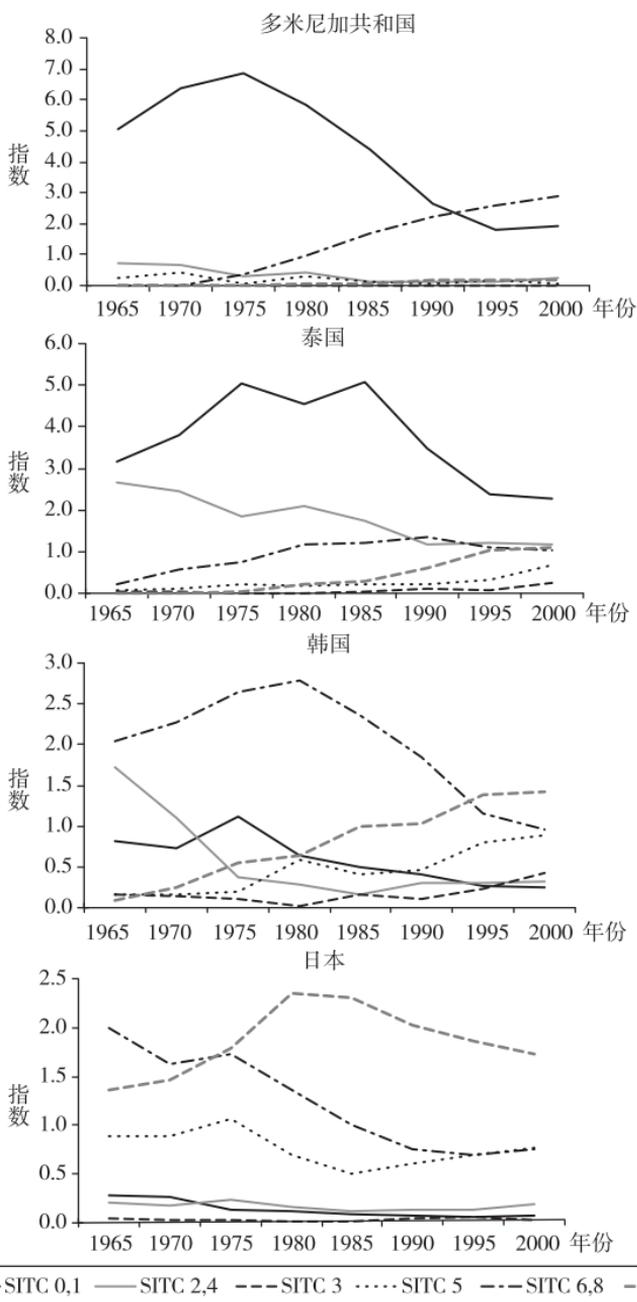
在研发领域，政府早在 1966 年和 1971 年就分别建立了韩国科

技研究院和韩国科技高级研究院。另于 1972 年通过了《技术开发振兴法》，规定税收和其他方面的优惠，鼓励私人部门投资研发。根据 1973 年 12 月的《专项研究机构振兴法》，设立了五个政府特别工业研究所，即造船、电子、机械、金属和化学。随后建立了科学园，到 1979 年底，专业性工业研究所数量不断扩大，其中有四个在首尔，一个在丽水，两个在昌源，而在大德则有九个之多。至于国防工业的投资，政府在国内外广招人才，大举扩张防卫发展署。美国无意与韩国分享防卫技术，韩国不得不借助于大量的逆向工程来获取军事技术。²⁷ 韩国政府正是通过上述政策和措施，协调创新的外源性，以保证经济的持续增长。

显然，工业目标市场的选择与升级要冒很大的风险；但是，对选择和升级麻木不仁同样是一种风险。如图 5.6 所示，多米尼加共和国在 20 世纪 70 年代早期具有很强的糖业生产比较优势，而且处于上升时期，人均 GDP 与韩国不相上下。但是，对糖业的过度依赖，使该国饱受国际市场商品价格波动的冲击，也没有及时改善劳动生产率。尽管多米尼加通过建立自由贸易区致使服装业出口在 80 年代开始起飞，但是，这些出口产品的本地化含量有限。70 年代的泰国在稻米和其他原材料生产中有着很强的比较优势。后来又发展了服装和电子工业，在亚洲的区域劳动力分工中独占一隅。但是，该国的产业升级和人力资源发展的步伐相当缓慢。

韩国 1973 年确定重化工业发展战略时，轻工业也具有强劲和上升的比较优势。但是，韩国以自然资源禀赋与其相似，但技术上先进的工业化国家比如日本作为衡量标准进行比较后，认清了自身在机械设备工业所具有的潜在比较优势，逐开始着手清除达到这一目标的障碍，即技工和工程师的短缺以及精制工业所必需的技能等。

1979 年 4 月，由于发生了严重的宏观经济不平衡和政治问题，韩国政府不得不放弃重化工业增长计划，而被迫采用综合稳定计划 (Stern 等人, 1995)。尽管离 1981 年最终目标的实现仅仅相隔两年，政府此时在重化工业的投资已达 83 亿美元，占计划投入的 86%。国外融资亦占 39%。在 1973 年到 1979 年整个时期，重化工业在制造业部门的设备投资占 36.5%。钢铁工业和石化工业在重化工业中的投资比重为三分之二 (K. Kim, 1988)。



注：公布的相对比较优势是根据 Freenstra 等人（2005）建立的世界贸易流数据库计算得出，大于1代表该国该行业的出口比重比国际平均水平高，因此该国具有该行业的相对比较优势。SITC 0, 1 = 餐饮；SITC 2, 4 = 原材料；SITC 3 = 矿产和燃料；SITC 5 = 化工；SITC 6, 8 = 制造业；SITC 7 = 装备。

资料来源：J, Kim, 2009。

图 5.6 已显示出比较优势的国际指数对比

20 世纪 70 年代末所存在的主要问题是产能过剩，重化工业增长计划为韩国许多龙头产业如钢铁、造船、机械、电子和石化工业等奠定了基础。在很大程度上强化了前向与后向产业之间的联系，也使一些相关产业如纺织业增加了出口的本地含量。韩国还有了自己的国防工业。最后但同样重要的是，在实行重化工业增长计划的过程中，技术与工程教育的推广以及核能研发等实验室的建立，为韩国转向创新驱动型经济搭建了一个舞台。

技术吸收、消化与创新

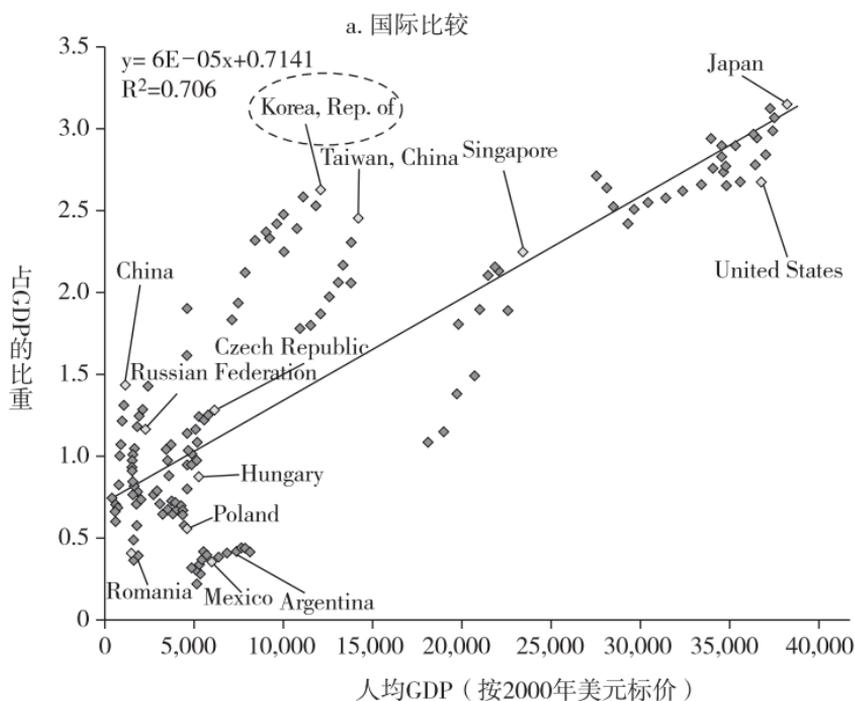
20 世纪 60 年代早期，韩国在劳动密集型产业中开发潜在的比较优势，进口含有成熟技术的机械设备轻而易举。后来，韩国开始寻找国内价值链中缺失的环节，转而注重质量管理，但是，要增加出口产品中的本地含量，就必须采用前瞻性的技术获取战略。外国直接投资在韩国工业化中影响甚微，说明韩国是通过其他途径取得技术的。²⁸ 韩国将国内外技术因素相结合，逐渐增强了当地的生产能力。（Dahlman、Ross - Larson 和 Westphal，1985）。

韩国各行业获取技术的战略并不相同，尽管如此，成功的韩国公司都是通过吸收和消化，而后加以改进，形成系统性生产能力。²⁹ 例如，韩国轻工业公司如服装和鞋类最初通过原装设备生产线获取技术，因为外国供应商提供从原材料到设计再到生产技术乃至质量监控的全部信息。许多韩国企业通过控制工艺过程和生产设计的细节与技巧，而后逐渐有了自己设计与生产的独创性。最终，一些公司通过自己的研发和商标设计以及经销网成功地创立了自己的制造业品牌。韩国的化学工业是通过进口成套项目（交钥匙方式）所进行的技术培训计划来获取技术的。项目结束后，韩国工程师和技工在接手操作这些项目的过程中，消化其中的技术并加以改进。韩国的机械和电子企业主要是依靠技术许可证协议和逆向工程获取技术（S. Chung，2009）。在这类工业中，掌握发电设备和标准化生产与增加出口产品的本地含量等几种因素对改善韩国的技术能力都是同等重要的。

韩国的公共部门特别是新建立的国家实验室，在 20 世纪 60 年代和 70 年代的科技研发中扮演了非常重要的角色。但是，韩国公司逐渐意识到，如果要成功打入世界市场就必须突破某些局限，消化

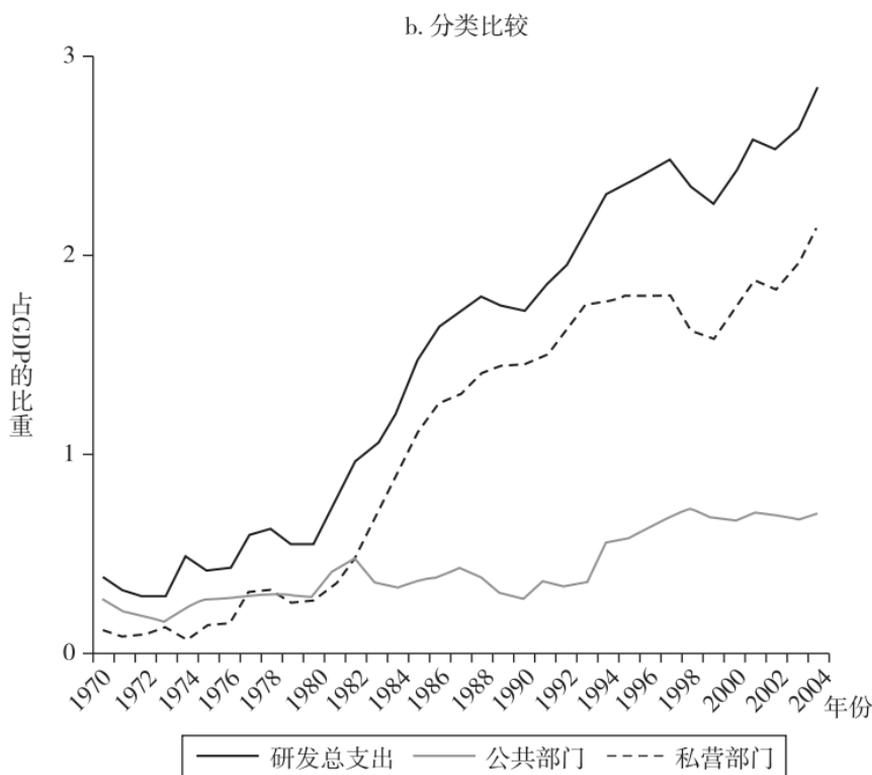
技术，并有自己的创新，于是，企业纷纷提高研发经费，政府也提供了部分的资金支持。例如，造船公司如现代和三星等在 20 世纪 80 年代早期都建起自己的内部实验室，各拥有研究人员 300 名以上。

如图 5.7 所示，韩国研发支出总额从 20 世纪 70 年代早期占 GDP 的比例不足 0.5% 增加到 21 世纪第一个 10 年中期的 3%。同期，私人部门在研发总额中的份额从 20% 增至 75%。研究人员总数从 6,000 人增加到 22 万。2010 年，韩国已经拥有 2 万个工业试验室。以人均国民收入指标来计算，韩国的研发支出高于其他国家，韩国政府和企业深信，较高的研发支出对于奠定初始投资基础与保障经济的持续增长是非常必要的。



注：图中自左至右 Romania = 罗马尼亚；Mexico = 墨西哥；Argentina = 阿根廷；Poland = 波兰；Hungary = 匈牙利；Russian Federation = 俄罗斯；Czech Republic = 捷克；Korea, Rep. of = 韩国；Taiwan, China = 中国台湾；Singapore = 新加坡；United States = 美国；Japan = 日本。

图 5.7 韩国研发支出总额



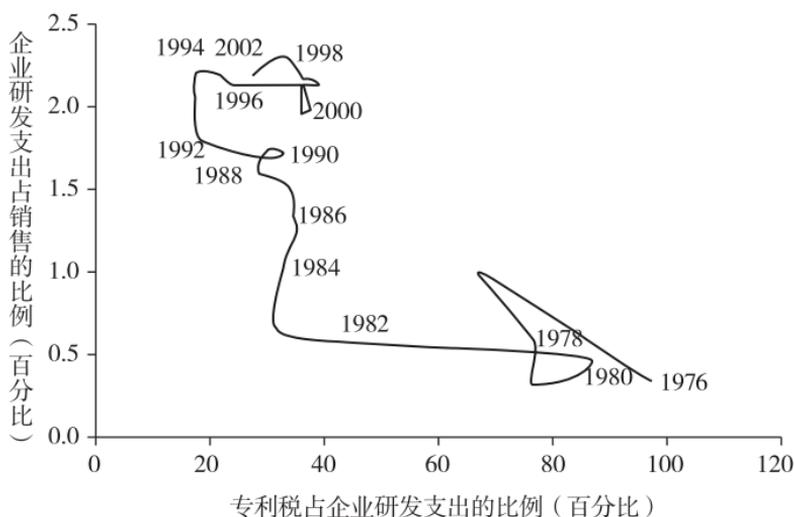
注：图 5.7 分解为两张图。

资料来源：世界银行 2007 年，科技部，韩国银行。

图 5.7 韩国研发支出总额（续）

此外，从图 5.8 可以看出，韩国公司不仅增加了研发投入作为销售成本的一部分，而且也提高了自身的研发能力，而不仅仅是依赖于技术许可证交易。其结果，商用支出研发（BERD）中的特许使用金逐渐下降。以美、欧、日 2006 年专利注册数量来衡量，韩国工业知识产权的生产量仅次于美国、日本和德国，排名第四位，研发投入的增加功不可没（S. Chung, 2009）。

韩国的外向型工业化升级使其比较优势发生了引人注目的变化。如表 5.7 所示，韩国出口额最高的产品从 20 世纪 60 年代的初级产品转变为 70 年代的劳动密集型产品，在随后的几十年中逐渐转向资本和知识密集型产品。



资料来源：J. Suh, 2007。

图 5.8 韩国的商业研发支出：从吸收到创新

韩国向民主市场经济的转变

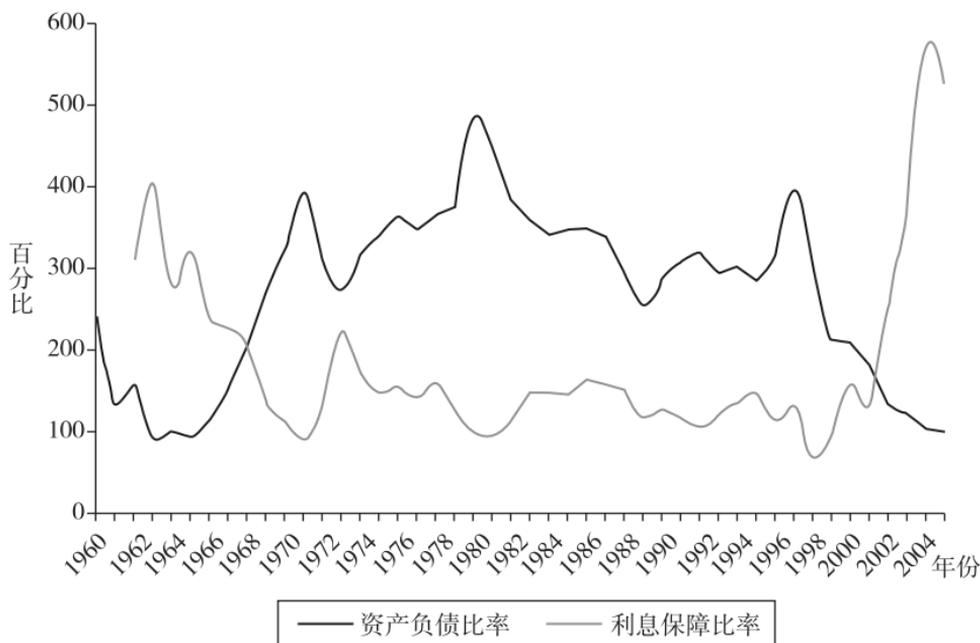
韩国在 20 世纪 60 年代早期成功地利用了其在劳动密集型工业具有的潜在比较优势，并自 60 年代后期开始系统地开发其在机械设备工业的潜在比较优势。在韩国的专制式发展战略中，国家与商界结成了“大推动伙伴关系”，通过出口导向的工业化和人力资源发展，促进了“快速、共享的增长”。市场、政府和非政府行为主体都面临着创新与协调方面的挑战，从而各自的地位与功能都发生了变化。在转变过程中，有些变化是一目了然的，比如研发。而市场、政府和非政府行为主体所发生的一些变化则很不确定。例如，韩国企业与政府权力的平衡逐渐向企业倾斜，控制寻租行为和道德风险变得越来越困难。

表 5.7 韩国十大出口产品种类

	1960	1970	1980	1990	2000
1	铁矿石	纺织品	纺织品	电子产品	半导体
2	钨矿	胶合板	电子产品	纺织品	电脑
3	生丝	假发	钢铁	制鞋	汽车
4	无烟煤	铁矿石	制鞋	钢铁	石化产品
5	乌贼鱼	电子	船运	船运	船运
6	鲜鱼	水果蔬菜	人造纤维	汽车	无线通信设备
7	天然黑铅	制鞋	金融制品	化工	钢铁
8	胶合板	烟草	胶合板	机械	纺织品
9	大米	钢铁	渔业	塑料制品	纺织布料
10	动物毛	金属制品	电子产品	集装箱	家用电器

资料来源：韩国国际贸易协会。

如图 5.9 所示，韩国的大推动伙伴关系在 1972 年、1980 年和 1997 年曾面临三次严重的危机。1972 年的危机主要是因为韩国企业



注：利息保障比率根据营业收入与利息支出之比计算得出。

资料来源：韩国银行。

图 5.9 韩国制造业部门的债务-股权比率与利息保障比率

过分依赖国内非正式金融机构的短期“路边”贷款。被称为“勤勉的企业家”们债务缠身，商界大亨频繁游说政府以求减税和扩大资金供应，由国有银行接管“高利贷者”的路边贷款。韩国政府最终于1972年8月颁布紧急法令，救援处在债务困扰中的工业部门，根据该法令规定，路边贷款可延期三年偿还，并将高利率短期贷款转换为优惠的长期贷款。这实际上相当于政府以牺牲路边贷款者的财产权为代价，减轻企业家的负担，政府就如同一家信托代理商，用这样的方法实施其雄心勃勃的经济发展规划（Lim，2000）。

1980年的金融危机在很大程度上是20世纪70年代重化工业增长的一个结果。就其本身而言，危机源于由国有银行提供的政策导向贷款，如果政府采取渐进的方式本可以负担得起。事实上，政府在1979年放弃重化工业增长计划以后，采取了一系列工业合理化措施——辅以韩国银行给予商业银行的“特别贷款”——以待经济复苏。

始于20世纪80年代的自由化和民主化浪潮削弱了韩国政府的控制权，同时，公众急切地期待政府采取措施以防大批企业破产倒闭。尽管韩国已经逐渐放松对一些行业的进入限制与投资控制，但是，尚未引入制度改革，旨在以市场纪律替代已经被削弱了的政府控制的可靠市场信号（如大公司的倒闭）有待确立。韩国财阀此时在非银行金融部门扩充自己的实力，利用政府的隐性担保大举投资，并有组织地贴现跌价风险。20世纪90年代的资本市场自由化使问题进一步恶化，韩国对资本流动的突然逆转表现得极度脆弱。此外，尽管1987年的民主化开创了自由差额选举的新时代，但是，韩国民间团体要强大到足以影响竞选融资规则，并引入旨在提高透明度和责任心的反腐倡廉措施，尚需时日。

与政企关系相似，劳资关系也处在转变时期，原因是一样的，韩国要从专制主义发展型国家转变为民主市场经济。在韩国独裁主义的体系下，社会契约中强有力的职业保障只能与不牢固的劳动权利相交换。在韩国走向民主化以后，这种契约安排遭到了来自工人和管理层双方的攻击。工人们组织集体行动，既要求提高工资，同时要求享有充分的权利。企业经理人员也抱怨，终身雇用制阻碍了企业根据竞争日益激烈的世界的变化做灵活的调整。工人与管

理者之间极重要的谈判内容就在于强化劳动权利和社会保障与劳动市场灵活性之间的平衡。然而，经过反复谈判终无法达成协议，在很长时间内双方陷入僵局。

1997 年的经济危机为韩国引入市场纪律提供了一个契机，也达成了劳资间的妥协。韩国在危机后清除巨额不良贷款，采取制度改革措施降低道德风险，改善公司治理，促进竞争，强化社会安全网。在此次危机中，共有 16 家大企业集团破产倒闭，危机后，企业在投资决策时对违约风险重新估价，提高了利息覆盖率。韩国实际上是利用这次危机所提供的契机，重新界定市场、政府和非政府行为主体各自的角色，从而向民主市场经济转变（Lim 和 Hahm, 2006）。

概要与结论

韩国的发展是探索与提高比较优势相结合的一个范例。为了促进发展，韩国政府与私人部门合力解决创新与协调外部性问题。政府与商界结成了“大推动伙伴关系”，借由这种关系，政府与私人部门分担投资风险，基于企业在全世界市场上的竞争业绩予以大力扶持。并通过绩效奖励的反馈机制将成功的范例推广与强化，从而给韩国带来了引人注目的变化。韩国为保护大型企业免于破产而提供隐性担保，并设置了不同的行业进入限制和投资控制，在很大程度上含有道德风险。

韩国政府制定了长期发展规划，但更多地依靠企业集团来实施，政府反过来设法在集团层面协调生产活动，包括介入市场交易。为了能够管理实施过程，及时发现问题，并提出解决办法，韩国政府主持定期的企业咨询会，如月度出口振兴会，由经济计划局报告经济动态，这些咨询活动有助于保证计划的落实，并随着客观条件的变化积极果断地修正计划。

韩国将国际贸易作为其发展政策的重要组成部分。通过对外贸易促使韩国发掘自身的比较优势，缓和国内生产协调中可能出现的失灵，克服国内市场相对狭小的局限性，开发规模经济，借鉴世界各国的先进经验，提升经济实力，以世界市场作为检验政府政策和公司战略的标准，并设计了以绩效为基础的奖励机制。实际上，韩国是将振兴出口作为经济增长的引擎，因为该国必须转变理念，以

国际基准作为自身的标准，这种状态下的产业组织原则有利于追求产业升级、基础设施建设和人力资源发展的目标。为适应国际市场的需求，韩国有意识地加大人力资源与基础设施的投资，协力转向高附加价值领域。因此，韩国与一些陷入所谓“中等收入陷阱”的国家不同，设法走由出口引导的增长之路，不仅仅是关注出口额的提高，而是有组织地提高出口品的当地含量。

无论是用顺比较优势还是逆比较优势这种二分特征来描述韩国的工业政策，都不足以评价韩国在提升比较优势的过程中所付出的努力。³⁰例如，20世纪70年代早期的振兴重化工业战略，并没有显示顺比较优势的特征，因为当时韩国的轻工业有很明显的比较优势。然而又不能简单地归类于逆比较优势，因为重化工业振兴计划是参照发达工业国如日本的结构转变而设计的。由于自然禀赋相似，韩国可以效法日本，从增强国际竞争力这一角度，综合考虑并合理设计推进产业升级、基础设施建设和人力资源发展的一整套步骤（因而有“所有工业出口化”和“所有国民科学化”这样的口号）。简言之，韩国敢于冒险实施重化工业振兴计划是经过深思熟虑的。韩国在其工业政策中采用的是外向型的自下而上的系统工程方法，选择了动态有效增长轨道，通过超凡的技术性运作，设法在规模经济扩张和加大投资可能造成严重的财政负担之前踏入轨道。相反，许多发展中国家工业政策的失败就在于它们过分热衷于发展上游工业，而没有首先获得必要的规模经济和技能积累。³¹

尽管韩国在20世纪60年代和70年代频繁干预市场，但也曾设法牵制腐败与寻租行为。1960年推翻腐败政府的学生运动以及1961年的军事政变，将韩国推上了经济现代化的风口浪尖，大大地改变了韩国的政治与经济。精英统治制度的建立和管理方式以及政府官员福利的改善，对控制政府干预的负效应大有裨益。最重要的是，政府对企业的扶持取决于企业在国际市场上的竞争业绩，可以有效地抑制潜在的腐败行为。

市场、政府和非政府行为主体经常会面临创新和协调方面的挑战，随着各方应对能力的改善，各自的角色在转换。政府和私人部门之间的劳动分工也在变化，比较优势的探索和升级依然是韩国发展的根本原则。市场的发展和危机后的制度改革，包括实施更加灵

活的汇率政策，使得韩国企业更方便地依赖于价格信号开拓新的商机，当然，他们还在继续利用政府的咨询渠道，以确定新技术的前途和解决技术瓶颈问题。韩国政府大量投资于信息技术基础设施，并慷慨解囊扶持研发。企业在危机后改变了投资行为，更加专注于增强和提升核心竞争力。民主为今日的韩国提供了培育自治和多样性的制度平台，也是韩国走向以劳动生产率引导的持续经济增长所不可缺少的因素。

注释

1. 转引自多米尼加共和国经济部部长 Juan Temistocles Montas 《多米尼加共和国经济与发展》序言，2008。

2. 增长与发展委员会（2008）认定了包括从博茨瓦纳到泰国的 13 个维持高速增长成功案例，有“五点相似之处”——开放：输入知识，开发全球需求市场；宏观经济稳定；适度通货膨胀和可持续的财政；未来定向：高投资和储蓄；市场分配：价格引导资源与资源跟随价格；领导能力与管理：对增长的可靠承诺、包容与卓越的管理。很明显，上述清单中遗漏的要素是利用非市场手段协调生产性活动，为产业升级与创新提供便利和应对外来冲击。

3. Lindauer 和 Pritchett（2002）曾对有关韩国模式“长期但未必固有成果的辩论”做过总结：“韩国是外向型还是保护主义的？出口振兴政策意味着外向型发展，而进口保护则是保护主义的措施。韩国是政府导向还是市场导向？考察政府对经济的指导机制，政府对信用的分配和振兴特定工业等措施都说明，韩国是政府引导增长；韩国政府利用私营部门（而不是半国营公司或政府机构）作为扩大投资的手段以及商会所扮演的角色，都具有市场倾向。韩国的增长是‘大推动’式还是私人部门主导和生产率引导式？这个问题引发了同代人关于韩国全员要素生产力（TFP）的大辩论——是否相对于经济合作与发展组织（OECD）成员国较低而用跨期标准衡量较快……这些讨论通常并不关注韩国的实际经验而是如何为韩国模式冠名然后推销给那些急于复制韩国成功模式的国家”（斜体为本文作者加注）。

4. 企业家与工人在韩国经济发展中有着很重要的作用，但是就设计韩国发展模式而言，有三位决策者功不可没：朴正熙，1961—1979 年韩国总统；金宗盛，为朴正熙总统任职期间的内阁成员，任商工部部长；伍元喆，为朴正熙总统任职期间推行 70 年代重化工业发展战略的资深经济秘书。三人均著有英文版回忆录。《朴正熙回忆录》（1963）以 1961 年出版的韩文同名回忆录发表了英译本；《金宗盛回忆录》（1994）以 1990 年出版的韩文同名缩写本发表了英译本，其后于 2006 年修订再版；《伍元喆回忆录》（2009）以其韩文 7 卷回忆录

发表了英译本。

5. 韩国 20 世纪 50 年代和 60 年代发展的史料记载主要引自 Lim (2000)。

6. “新知识”这一概念是指既定（当地）条件下是新的知识。例如，老式而简易的蚊帐对于还在设法对付疟疾的地区而言就是一项重要的新发明（世界银行，2010）。

7. Lucas (2009) 曾对经济增长与知识的关系作了如下描述：“与以往的社会相比，在现代资本主义经济条件下，促使劳动生产率和生活水准的可持续增长具备哪些条件呢……我认为最重要的就是工业革命所带来的教育阶层的出现（或急剧扩大），成千上万——如今是上百万——的人在他们的全职生涯中相互交流思想，解决工作中的问题，从而产生新的知识。”

8. Adam Smith (1776) 从劳动分工的角度考察市场有限条件下劳动生产率的改善效应，探索一国财富的性质和原因。Alfred Chandler (1977) 强调，“现代商业企业在协调经济活动与分配资源方面取代了市场机制”，并注意到“在经济的许多部门管理中，看得见的手取代了亚当斯密称之为看不见的手即市场力量”。

9. 1813 年 8 月 13 日，一位巴尔的摩的发明家 Thomas Jefferson 在给 Isaac McPherson 的信中这样写道：“如果大自然赋予人类比任何其他独有财产更难以剥夺的财富的话，那就是被称为主意的思维活动能量，人人拥有这种自我强化的力量，而不可能自我剥夺。其最独特之处在于人类智商相同，且拥用整体的思维力量。大家相互点燃各自思想的火花，照亮自己也照亮对方。”

10. 指西方发展中知识振兴的综合作用机制。参见 Rosenberg 和 Birdzell (1986)。

11. 关于发展中协调失灵问题的主要争议，参见 Rosentein - Rodan (1943) 和 Murphy、Shleifer 和 Vishny (1989)。

12. 事实上，在全球经济日益一体化环境下，一国经济表现在很大程度上取决于其增强生产要素相对流动的能力，从而引导生产要素的流动。

13. 哈耶克和科斯之间的区别可以说明这个问题。哈耶克在批评凯恩斯和马克思时指出，国家干预是对人类自由的威胁。即使国家干预是出于维护自由民主政治过程的需要也是如此。哈耶克还提到，由于信息和动机因素，在协调经济生产活动中，市场机制优于计划。反之，科斯以交易成本概念为基础的分类更注重市场利弊的平衡 (Lim, 2009a)。

14. 1962 年，韩元在以 10:1 的比例以旧元兑换新韩元。

15. 自由党财务主管韩永助就是私有化过程中的受益者之一，他接管了大邱市的纺织工厂。商人 Kang Jik - Sun 收购了三陟市水泥公司，在自由党公司中的股权为 30% (K. Kim, 1990)。

16. 在 2000 年韩国最大的 22 家财团中，仅有 7 家建于 1945 年以前。最杰

出的如现代、三星和 LG 原本都是名不见经传的加速企业，直到 20 世纪 40 年代才声名鹊起。有 11 家集团是在美国占领时期（1945—1948）和李承晚总统任职期间（1948—1960）创建的。还有 4 家如乐天和大宇等在 20 世纪 60 年代建起集团迅速扩张，在 2000 年跻身于韩国最大财团的行列。而在 60 年代末，在这 22 家财团中，仅有三星和 LG 在韩国十大财团中榜上有名（Lim, 2003）。

17. 20 世纪 50 年代，一支由美国经济专家组成的咨询小组作为联合国朝鲜重建代理机构制订了一个相似的战略计划。这个小组主张进行基础设施的投资，认为进口替代可使韩国在 5 年内达到“自给自足”，通过经济援助大量输入资本，扩大初级产品的出口（Haggard、Kim 和 Moon, 1991）。以后见之明的眼光来看，无论是军政府还是美国专家都主张扩大初级产品的出口，有异曲同工之妙。

18. 修改后的计划提倡自由市场经济，摒弃将“指导型资本主义”作为经济政策的基本原则的主张。该计划还强调稳定政策的重要性，缩小经济增长目标，取消如钢厂组合这样的投资项目。还有一点同样重要的是，改进的计划中将出口的优先次序从初级产品转向劳动密集型制成品。

19. 这种“市场导向”的政策措施加深了政府在资金来源分配中的影响，因为银行是国有的。在 1965 年 7 月至 9 月的三个月中，定期存款增加了 20 亿韩元；而在 10 月至 12 月的三个月中，存款飙升至 125 亿韩元。为了在政府控制下最大限度地利用这笔资金，实际利率的提高实际上比强制储蓄更有效。

20. 在朝鲜战争刚刚结束后的 10 年中，即 20 世纪 60 年代早期，外国跨国公司对韩国增长的前景漠然以对，也不认为韩国是理想的投资区位。然而，即使在韩国增长前景明朗化以后，特别是日本跨国公司在 1965 年与韩国外交关系正常化以后对在韩国投资表现出极大的兴趣时，韩国依然对外国直接投资依然有着相当多的限制。韩国的这种政策倾向与它所经历的日本殖民统治有关，在殖民统治时期，日本拥有韩国工业产权的 90% 以上。

21. 在发展的早期，韩国急于赚取硬通货，其措施也包括在 20 世纪 60 年代派遣矿工和护工到联邦德国以增加外币收入，参与越南战争以得到更多的军事援助，以及与日本关系正常化以获得战争赔款等。

22. 在伍（1995）的回忆录中记载了韩国政府在引进这一安排的那一刻起就清楚地意识到可能产生的潜在道德风险。伍将其比喻为“一匹脱缰的野马”。

23. 在商工部，副部级的政府官员的职责是负责管理主要工业的出口业绩。商工部内部职能的系统整合强化了政策的实施。

24. 1962 年，劳动密集型制成品占韩国全部出口总额 5,480 万美元中占 15%。1963 年，出口总额增至增加到 8,680 万美元时，劳动密集型制成品出口已达到 3,200 万美元，占比提高到 58.4%，其中，纺织品和鞋类在全部劳动密集型制成品出口的增长中占 80% 以上。

25. 事实上，第二个五年计划的政策优先次序如下：达到食品的自给自足，植树造林和发展海运；通过化学、钢铁和机械工业的发展以打造工业化基础，工业生产要增加两倍；达到出口7亿美元的目标，通过进口替代改善国际收支平衡；增加就业，通过控制人口出生率抑制人口增长；实现人民收入的大幅度增长，尤其是要通过农业生产多样化来提高农民收入；通过培育人力资源，振兴科学技术与管理，增强技术与生产能力。

26. 韩国的国防支出从20世纪60年代的占GDP的4%增加到70年代的6%。增加的5%的国防从价税用于支持军事现代化项目。

27. 在20世纪70年代早期，韩国工程师还不具备设计武器的能力。为了填补这项空白，韩国根据武器系统组成了附属委员，指定某些具有专业知识的工程师作为成员。作为国防发展机构（ADD）的咨询人员，他们与从事军事设施逆向工程的研究人员一起工作。在ADD成功设计了样机即将投入生产时，美国开始与韩国谈判技术许可证协议。逆向工程加大了韩国谈判的筹码，美国很明显地感觉到，要维持部分的控制权，最好是签订正式技术许可证协议（K. Kim, 1988）。民用技术的转让也照此办理。

28. Westphal、Rhee 和 Pusell (1981) 指出，“韩国的工业化是前所未有的，从根本上说是由国家来引导和控制的。投资来源多半采取借款的形式。技术的引进主要是通过外来直接投资以外的渠道……实际上，韩国的大多数工业在获取技术和出口市场方面几乎没有遇到什么困难：就像通常所说的那样，世界市场是竞争性而不是限制性的”。

29. 时任20世纪70年代中期世界银行韩国部首席经济学家的 Parvez Hasan (2008) 回忆道，“韩国并没有立即强调反向联合，而是注重依赖进口技术设备”。1973年，他第一次参观现代的造船厂，那里的熟练工人“实际上是用钉子钉住钢板和设备”。总经理来自荷兰，油罐车的模板都是进口的。10年后，当 Hasan 第二次参观现代时，他询问总经理是否有设计部门，他得到的回答是“当然有设计部门，而且雇用的工程师有百人以上”，仅仅10年时间，现代的产品一举成名。

30. 有关比较优势与工业政策关系的细节，详见 F. Lin 和 Chang (2009)；Lin (2010)；以及 Lin 和 Monga (2010)。

31. 理解比较优势的动态转换，有必要分析一国如何通过经济发展和前瞻性的公私合作过程提升资源禀赋结构。换个角度来说，就是如何将提升比较优势的观念变为现实。已显示的比较优势有很大的局限性，因为它只是一种滞后指标。相反，要充分利用标杆管理，考虑好基准点，比如“锚定一些工业国家其资源禀赋相似并在不断转换中发展了20余年，且以购买力平价计算人均收入高出本国100%以上的国家”作基准，反而是更可取的（Lin 和 Monga, 2010）。从这样的思路出发，像多米尼加共和国这样的国家可审视一下通观全球

的爱尔兰和新加坡这些聪明的岛国，它们在供应链游戏中游刃有余（Lim, 2009b）；而哈萨克斯坦可以向澳大利亚这样一个资源丰富人口稀少的大国看齐（J. Kim, 2010）；加纳则可以考虑以马来西亚为标杆，作为一个人种多样中等规模的国家，马来西亚成功地打造了一个多元的和不断提升的经济结构（Breisinger 等人, 2008）。

参考文献

- Amsden, Alice H. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Arthur, W. Brian. 1994. *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Bishop, Isabella Bird. 1897. *Korea and Her Neighbours: A Narrative of Travel, with an Account of the Recent Vicissitudes and Present Position of the Country*. Reprint 1970. Seoul: Yonsei University Press.
- Breisinger, Clemens, Xinshen Diao, James Thurlow, Bingxin Yu, and Shashidhara Kolavalli. 2008. "Accelerating Growth and Structural Transformation: Ghana's Options for Reaching Middle - Income Country Status." IFPRI Discussion Paper 00750. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Bruton, Henry J. 1998. "A Reconsideration of Import Substitution." *Journal of Economic Literature* 36 (June): 903 - 36
- Cha, Chul - Wook. 2002. *Trade Policy and Structure of Private Trade toward Japan in the Age of Lee Seung - Man Regime*, Ph. D. dissertation. Pusan National University, Pusan (in Korean) .
- Cha, Dong - Se, and Wonhyuk Lim. 2000. "In Search of a New Capitalist Spirit for the Korean Economy." In *An Agenda for Economic Reform in Korea*, eds. , pp. 449 - 89. Kenneth L. Judd and Young Ki Lee. Stanford: Hoover Institution Press.
- Chandler, Alfred D. 1977. *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business* Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Cho, Yoon Je, and Joon Kyung Kim. 1997. *Credit Policies and the Industrialization of Korea*. Seoul: Korea Development Institute.
- Chung, Kap Jin. 2009. Experiences and Lessons from Korea's Saemaul Undong in the 1970s. Seoul: Korea Development Institute.
- Chung, Sungchul. 2009. "Innovation, Competitiveness and Growth: Korean Experiences." Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE), hosted by the World Bank and the Government of Korea, Seoul, June 22 - 24.

- Coase, Ronald H. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* 4 (16): 386 - 405.
- Commission on Growth and Development. 2008. *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, DC: World Bank.
- Dahlman, Carl J., Bruce Ross - Larson, and Larry E. Westphal. 1985. "Managing Technological Development: Lessons from the Newly Industrializing Countries." World Bank Staff Working Paper 717. Washington, DC: World Bank.
- David, Paul A. 1985. "Clio and the Economics of QWERTY." *American Economic Review* 75 (2): 332 - 37
- Esquivel, Gerardo, Mauricio Jenkins, and Felipe Larrañan. 1998. "Export Process in Zones in Central America." Development Discussion Paper 646. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- Frank, Charles R., Kwang Suk Kim, and Larry E. Westphal. 1975. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Galvan, Hector. 2008. *El Rostro dela Esperanza: El milagro de Corea del Sur visto por un diplomatico dominicano* (The Face of Hope: The Miracle of South Korea Seen by a Dominican Diplomat). Santo Domingo: NG Media.
- Goh, Kun. 2005. "Saemaul (New Village) Movement in Korea."
- Haggard, Stephan. 1990. *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan, Byung - Kook Kim, and Chung - In Moon. 1991. "The Transition to Export - led Growth in South Korea: 1954 - 1966." *Journal of Asian Studies* 50 (4): 850 - 73
- Hasan, Parvez. 2008. "Korean Development: A World Bank Economist Remembers and Reflects."
- Henderson, Gregory. 1968. *Korea: The Politics of the Vortex*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kim, Chung - yum. 1990. *A 30 - Year History of Korean Economic Policy: A Memoir*. Seoul: Joong - Ang Daily News (in Korean).
- _____. 1994. *Policymaking on the Front Lines: Memoirs of a Korean Practitioner, 1945 - 79* Washington, DC.: World Bank, Economic Development Institute.
- Kim, Doo Young. 2008. "KOTRA: Leading Korean Exports."
- Kim, Heung - ki, ed. 1999. *The Korean Economy in Glory and Disgrace: 33 Years of the Economic Planning Board*. Seoul: Maeil Economic Daily.
- Kim, Jongil. 2009. "Industrial Upgrading and Export Diversification." In *Export Development for the Dominican Republic*, ed. Wonhyuk Lim. Seoul: Ministry of Strate-

gy and Finance and Korea Development Institute.

- 2010. “Comparative Growth Experience: Kazakhstan vs. Other Resource Rich Countries.” In *Industrial – Innovative Development Plan of Kazakhstan*, ed. Wonhyuk Lim Seoul: Ministry of Strategy and Finance and Korea Development Institute.
- Kim, Jungwon Alexander. 1975. *Divided Korea: The Politics of Development, 1945 – 1972*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Kim, Kwang – Mo. 1988. *Korea’s Industrial Development and Heavy and Chemical Industry Promotion Policy*. Seoul: Jigu Munhwasa (in Korean) .
- Kim, Ky Won. 1990. *The Structure of the Economy during the U. S. Military Government Era—with a Focus on the Disposal of Vested Enterprises and Workers’ Self Management Movement*. Seoul: Pureunsan (in Korean) .
- Kim, Seong – du. 1965. *Chaebol and Poverty*. Seoul: Paekcheong Munhwasa (in Korean) .
- Kim, Yoon Hyung. 2003. “Industrial Upgrading Policy and Quantification of Sectoral Plans.” In *KDI Policy Research Case Studies: Reflections on the Past 30 Years*, eds. Kwang Suk Kim, Wonhyuk Lim, and Jungho Yoo. Seoul: Korea Development Institute, pp. 119 – 134 (in Korean) .
- Kimiya, Tadashi. 1991. *The “Failure” of the Inward – Looking Deepening Strategy South Korea: The Limits of the State’s Structural Autonomy in the 5.16 Military Government*, unpublished Ph. D. dissertation, Korea University (in Korean) .
- Krueger, Anne O. 1979. *The Development of the Foreign Sector and Aid*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lee, Yong – won. 1999. *The Second Republic and Chang Myun*. Seoul: Beomusa (in Korean) .
- Lim, Wonhyuk. 2000. *The Origin and Evolution of the Korean Economic System*. Seoul: Korea Development Institute.
- 2003. “The Emergence of the Chaebol and the Origins of the Chaebol Problem.” In *Economic Crisis and Corporate Restructuring in Korea: Reforming the Chaebol*, eds. Stephan Haggard, Wonhyuk Lim, and Euisung Kim. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- 2009a. “Demise of Anglo – American Model of Capitalis.” *Global Asia* 3 (4) 58 – 60.
- 2009b. “Strategic Re – Positioning for the Dominican Republic.” *Export Development for the Dominican Republic*, ed. Wonhyuk Lim. Seoul: Ministry of Strategy and Finance and Korea Development Institute.

- Lim, Wonhyuk, and Joon – Ho Hahm. 2006. “Turning a Crisis into an Opportunity: The Political Economy of Korea’s Financial Sector Reform.” In *From Crisis to Opportunity: Financial Globalization and East Asian Capitalism*, eds. Jongryn Mo and Daniel I. Okimoto. Stanford, CA: Shorenstein APARC, pp. 85 – 121.
- Lin, Justin Yifu. 2010. “New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development.” Policy Research Working Paper 5197. Washington, DC: World Bank.
- Lin, Justin Yifu, and Ha – Joon Chang. 2009. “Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy It?” *Development Policy Review* 27 (5): 483 – 502.
- Lin, Justin Yifu, and Celestin Monga. 2010. “Growth Identification and Facilitation: The Role of the State in the Dynamics of Structural Change.” Policy Research Working Paper 5313. Washington, DC: World Bank.
- Lindauer, David L., and Lant Pritchett. 2002. “What’s the Big Idea? The Third Generation of Policies for Economic Growth.” *Economia* (Fall): 1 – 28.
- Lucas, Robert E. 2009. “Ideas and Growth.” *Economica* 76: 1 – 19.
- Mason, Edward S., Mahn Je Kim, Dwight H. Perkins, Kwang Suk Kim, and David C. Cole. 1980. *The Economic and Social Modernization of the Republic of Korea*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- McGinn, Noel F., Donald R. Snodgrass, Yung Bong Kim, Shin – Bok Kim, and Quee – Young Kim. 1980. *Education and Development in Korea*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Montas, Juan Temistocles. 2008. “Presentacion.” In *El Rostro de la Esperanza: El milagro de Corea del Sur visto por un diplomático dominicano* (The Face of Hope: The Miracle of South Korea Seen by a Dominican Diplomat). Santo Domingo: NG Media, pp. 9 – 13.
- Murphy, Kevin, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1989. “Industrialization and the Big Push.” *Journal of Political Economy* 97: 1003 – 26.
- National Statistical Office (Korea). 1995. *Economic and Social Situation Before the Liberation as Seen Through Statistics*. Seoul: Government Printing Office (in Korean).
- O, Won – chul. 1995. *Korean – Style Economy – Building: An Engineering Approach*. Seoul: Kia Economic Research Institute (in Korean).
- 2009. *The Korea Story: President Park Jung – hee’s Leadership and the Korean Industrial Revolution*. Seoul: Wisdom Tree.
- Palais, James. 1975. *Politics and Policy in Traditional Korea*. Cambridge, MA: Har-

- vard University Press.
- Park, Chung Hee. 1963. *The Country, the Revolution and I*. Seoul: Hollym Corporation.
- Park, Jin - Hwan. 1998. *The Saemaul (New Village) Movement: Korea's Approach to Rural Modernization in the 1970s*. Seoul: Korea Rural Economic Institute.
- Perkins, Dwight H. 1997. "Structural Transformation and the Role of the State: Korea, 1945 - 1995." In *The Korean Economy 1945 - 1995: Performance and Vision for the 21st Century*, eds. Dong - Se Cha, Kwang Suk Kim, and Dwight H. Perkins, pp. 57 - 98. Seoul: Korea Development Institute.
- Rodrik, Dani. 1995. "Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich." NBER Working Paper 4964. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- 2007. *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rosenberg, Nathan, and L. E. Birdzell, Jr. 1986. *How the West Grew Rich: The Economic Transformation of the Industrial World*. New York: Basic Books.
- Rosenstein - Rodan, Paul. 1943. "Problems of Industrialization of Eastern and South Eastern Europe." *Economic Journal* 53 (June - September): 202 - 11.
- Shin, Gukhwan. 1994. *Choices and Challenges for the Korean Economy on the Road to an Advanced Industrial Nation*. Seoul: Wooshinsa (in Korean) .
- Smith, Adam. 1776. *The Wealth of Nations*. Reprint 1976. Chicago: University of Chicago Press.
- Song, Kue Jin, Eun Jin Byun, Yun Hee Kim, and Seung Eun Kim. 2004. *Korean Modern History: Statistical Analysis*. Seoul: Asiatic Research Center, Korea University (in Korean) .
- Stern, Joseph J. , Ji - hong Kim, Dwight H. Perkins, and Jung - ho Yoo. 1995. *Industrialization and the State: The Korean Heavy and Chemical Industry Drive*. Cambridge: Harvard Institute for International Development.
- Stiglitz, Joseph E. 1996. "Some Lessons from the East Asian Miracle." *World Bank Research Observer* 11 (2): 151 - 77.
- Suh, Joonghae. 2007. "Overview of Korea's Development Process until 1997." In *Korea as a Knowledge Economy*, eds. Joonghae Suh and Derek H. C. Chen, pp. 17 - 46. Washington, DC: World Bank.
- Suh, Sang - Chul. 1978. *Growth and Structural Changes in the Korean Economy 1910 - 1940*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Westphal, Larry E. , Yung W. Rhee, and Garry Pursell. 1981. "Korean Industrial

Competence: Where It Came From.” World Bank Staff Working Paper 469. Washington, DC: World Bank.

Williamson, Oliver. 1975. *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.

World Bank. 2007. *World Development Indicators*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2010. *Innovation Policy: A Guide for Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.

评论 Danny Leipziger

乔治华盛顿大学

韩国成功的后见之明

回顾历史，政治和经济要素特定的结合是韩国发展成功最关键的推动力，这一点是毫无疑问的。通常，人们会关注一些有助于国家增长的显著要素，如超常的储蓄，以出口为中心，人力资本与基础设施的投资，强有力的宏观经济政策和政府对长期发展的驾驭能力。除了这些传统的因素以外，所识别一些新的要素同样起到了重要的作用。这些新的要素包括有效地经济计划，政企之间牢固的纽带，研发投资，财团品牌的全球化，实时的经济政策和强调高等教育。然后，所有这些战略并非都是无可争议的。比如，争议较多的有直接贷款、工业政策和财阀政策。被广泛接受的并有复制可能的战略包括强有力的宏观经济管理，强烈的民族意识，定向适当的经济政策，有效地政策实施和对效果的检测。

韩国的诸多成就

韩国目前所享有人均收入和国民生活的高质量是前所未有的。韩国培育的世界级水平的工业，是一些动态发展的制造业和技术部门。1996 年成为经济合作与发展组织（OECD）的一员，此后，又发起冲刺，要在 10 年之后进入 OECD 属下的发展援助委员会，从而由原来的债务国转变为债权国。目前，在掌控全局的 20 国集团中，韩国直逼新的国际领袖的宝座。

从发展中国家的典范到 OECD 角色的楷模

韩国最初在世界舞台上崭露头角是在 20 世纪 90 年代。当时，韩国遵循的是传统的增长路径，即以出口导向为基础的经济，有坚实的宏观经济基础，只是因 1997—1998 年的亚洲金融危机而被迫暂时中断。韩国成为贸易开放的典型，在世界银行的商业经营指标中一直名列前茅。韩国设立了新制度，包括股票市场、竞争机构和金

融监管机构。培育了中小企业，并产生了大量的就业机会。同时，韩国还重点实施教育政策，开发人力资源，从事于高附加价值的经济活动。韩国增长的第二个阶段始于1997年亚洲金融危机之后，着手基础结构重组，强化管理和监管的作用。从1997—1998年的流动性危机中复苏之后的十年多时间内，当面对2009年全球经济危机时，韩国展露了其典型的管理危机的技巧，迅速动员财政刺激经济需求，减低利率增加流动性。政府利用共有银行获取信用，采取主动的储备管理措施，包括中央银行的互换安排，巩固储备地位，同时启用其他安全网。韩国新的绿色增长议程早已穿越危机，果断地应对全球环境的变化，凭借新的技术、专家队伍和提供就业机会，为这个国家寻求新的机遇。其间所凝结的首创精神与长远目标，如人均国民收入增长双倍至4万美元，是完全一致的。

韩国2009年的政策行动提供了哪些可以借鉴的经验？

如果恰逢其时，世界将会见证一种具有韩国决策者印记的快速而协调的政策反应。韩国的决策者最初仰仗其强有力的财政基础，敏捷地实施反周期的刺激措施。以多余的储备付清债务，同时实施出口多元化战略。这有助于中央银行提供增加的流动性。尽管海外发生动荡，国内消费者的信心自始至终是稳定的。2010年韩国经历了一个典型的V字形复苏。对金融部门的风险，政府控制有方，维持了稳定的就业水平。中央银行有足够的能与量化宽松政策反其道而行之，确保一旦恢复经济增长和信用发生翻转时有足够的空间调整利率。

从绿色增长计划中可供借鉴的经验是什么？

韩国的绿色增长计划包含着短期的财政激励和长期的议程，韩国总统李明博公开做了明确的表述。该计划确立了雄心勃勃的目标和实实在在的标的，勾画了一副民族经济长期增长的蓝图。大公司对绿色增长计划所提供的绿色技术投资机会虎视眈眈，这也给了韩国在这些领域特别是汽车蓄电池、风力涡轮机和太阳能电池等行业引领潮流的一个机会，绿色增长一揽子计划由国内定向结构政策构成，需要公共与私人投资的共同支持。政府将有效地管理该计划的

实施。

后危机环境下的公共政策特征

鉴于劳动力市场的错位，未来的公共政策需要更多地注重提供就业机会。决策者必须检测财政政策的影响范围，因为收入分配在很多地方有恶化的迹象。紧缩财政可以使大多数按优先次序的支出更有效，因此，政府支出应该聚集在私营投资部门。搭建短期与中期目标之间的桥梁是至关重要的，这就需要一个可行的计划机制。值得注意的是，绿色增长规划以五年计划行动为中心，不由使人联想起早年由经济规划董事会指导的经济发展项目。

韩国如何在公共空间施展身手？

韩国成功运用公共政策的重要组成部分是其精英官僚政治。韩国鼓励海外留学，海外学子的归来强化了知识基础。即使在一般民众中，也培育高等教育人才和鼓励优秀者。在韩国，对良好管理的需求有非常明显的社会意识，因为恰好韩国的北方就是世界上最封闭的社会之一。只有享有国家信誉的政策才能得到实施，而劣质的政策观点只能被摒弃。

韩国怎样才能做得更好？

在经济利益、福利和幸福之间当然需要权衡。当韩国在经济危机期间迅速行动稳定经济时，解决拖延已久的性别差异问题就不得不暂缓。此外，人口特征最终将带来负面影响，除非提高退休年龄以便妥善对待长寿人口。服务业的劳动生产率必须达到制造业的劳动生产率水平。韩国的全球领袖地位并不会止步于 20 国集团。

韩国经验对其他国家有哪些借鉴意义？

韩国的成功中可以借鉴的经验很多。第一，与经济基本面有关，韩国并不满足于成为国际机构的捐款国，而是实际的经济地位，为了发展而改进管理。第二，收入分配与社会规划是至关重要的，当然也不会满足于捐款国的地位，而是为了改革能够获得广泛的公众支持。第三，私营部门无须担忧政府的干预，特别是当政府行动和

企业行动一致时更没有必要担心。第四，以纳税来为社会基础设施融资而取代援助，同时有助于建立公民与政府的社会契约；这一点并不是公共政策的核心因素。关键在于政府取税于民，而公民要求高质量的政府服务作为回报。第五，政府引导经济规划一度成为所有东亚国家成功的模板，如果其他国家效法有可能产生同样的效果。

捐款国和其他国际援助机构如何学习韩国经验？

从捐款国和援助机构可带走的是大量的资源转移，如果没有国内的机构性建设以便提高有效、公平和有利的管理与支出资金的能力，那么援助只是浪费金钱而已。这是和改善国家发展战略的所属权齐头并进的，而且所有部门都从中受益。外国援助总是大批量的资金，应当与国内储蓄和税收相匹配。无论如何，范式本质上是个性化的。

韩国作为 20 国集团的领袖还能为发展中国家做些什么？

韩国可以代表中低收入国家对 20 国集团的发展议程施加影响，在推动当前国际议程的具体项目上也是这些国家的一个样板。韩国也可以将增加的官方发展援助与培育可持续增长的绿色技术转移结合起来。还可以动员发展中国家支持多哈谈判。最后，韩国可以与其他国家分享经济计划经历中如何安排基础设施支出，公私协调共同管理和改进实践的经验。作为 1997 年危机的一个幸存者和目前 2008—2010 年危机管理的典范，韩国以其稳健的国内经济管理，在全球性的解决方案中赢得了强有力的话语权。

评论 Klaus Rohland

世界银行

谢谢乔教授邀请我参与本组的讨论。非常感谢和欣赏 Lim 博士如此简洁和全面的陈述，对韩国经历有着深刻的理解。实际上，对于其他点评人已有的观点我没有太多要说的，我认为还有五个方面的问题值得再强调一下。为此，感谢在座的韩国前副总理陈稔（Jin Nyum），他于 2004 年在越南河内举行的“社会经济发展规划的政策协调”高层会议上的发言，使我对韩国 1960 年以后的发展轨迹有了一个清晰的轮廓，从中提炼出可供其他立志从低收入国家变为 OECD 成员国的国家借鉴的经验。

政策协调的重要性

许多低收入国家都在苦苦寻求有利于社会经济发展的最佳政策协调方法。这个问题至少包含两个方面。第一，在一种经济发展战略中，政府和企业该如何恰当地发挥各自的作用。第二，如何有条不紊地安排政府的政策规划与预算功能。20 世纪 60 年代早期韩国政府的做法是非常务实的。发展战略是由政府来引导的，但是战略的实施在很大程度上依靠财团这样的私人企业。这与许多发展中国家的社会党政府企图支配经济的做法形成鲜明的对比。新近独立的加纳人均 GDP 水平与韩国 20 世纪 60 年代早期的水平相同，但是后来境况的恶化就是政府统治经济的明证。韩国另一杰出之处是机构合并，经济规划局集发展规划与资源分配功能于一身，隶属于总理办公室，并被授权在全国范围内协调每项经济政策。很多国家由于计划与预算的分离而浪费了大量时间加以协调，而韩国则没有陷入这种困境。韩国的“整体政府”处理法是一种经过深思熟虑的刻意安排。

以社会权益作为工业政策的补充

韩国的发展战略不仅仅在于工业化。其农业政策有利于满足农村人口的需求，设法使工业部门的发展替代农业作为 GDP 的主要

来源（农业在 20 世纪 60 年代早期占 GDP 的比重为 60%）。稻米的双重价格补助体系说明管理型的发展最终见证了工业部门的崛起，从而成为增长和收入的主要来源。此外，以提高农村生活水平为主旨的新社区运动保证了农业价值和社区成为韩国未来发展的一部分。

与时俱进保持发展战略的有效性

在 20 世纪 70 年代，韩国从集中发展轻工业转向重点发展重化工业。这种转变不是源自于韩国自身的经验，而是效法日本的模式，而且对韩国行之有效。尽管有风险，但这是一种经计算和研究的可控风险，由此驱动着韩国的发展。

随时改变政府、私营企业和民间团体的力量均势

通过税收激励与特惠信用政策，政府的角色与计划逐渐从直接计划转变为间接计划。这种转变考虑到了经济的复杂性日益增加。当经济获得成功后，韩国政府对企业尤其是财团的监管也留有空间。1987 年的一些事件说明社团的参与更广泛，有更多的发言权。民间团体的监督作用增强，加之出台的反垄断政策，为韩国的新阶段的发展达成各方力量均势。

发展的非线性特征：随时准备调整以适应现实的变化

很多国家长久以来都在尝试从低收入国家提升至中等收入国家的地位，但能够跻身于经济合作与发展组织的国家极少。韩国国民与决策者以其非凡的灵活与敏捷调整自己以适应现实的变化，从而避开很多发展中国家所难以逃脱的“中等收入陷阱”。韩国于 20 世纪 80 年代末期集中发展具有广泛基础的社会保障体系，这是一项很有远见的政策，将增长与公平政策置于现代化框架之中。展望未来，韩国在教育上的锐意进取和卓越成就是众所周知的，它在国际教育的评估结果令很多国家为之惊羨。当下一个十年全球性调整到来时，韩国在技术与服务业的倾心投入将成功在望。

主持人的总结发言 Yoon Je Cho

韩国西江大学

韩国过去半个世纪的经济发展的确非比寻常。在短短 50 年的跨度中，韩国从世界上最贫困的国家之一跨入最先进国家的行列。韩国的发展演绎着战后发展的最精彩的一幕；但是，观察家们对这个成功的故事有不同的诠释。从修正主义到新古典主义者，见解各异：修正主义的经济学家认为，以强大的政府与政府干预调动资源和分配是关键因素，而新古典主义经济学家则强调，出口导向、稳定的经济环境、高储蓄和公开市场竞争才是至关重要的因素。最新出现了一种新的观点，关注的是韩国发展过程中的政治经济学和制度层面。除了其他因素之外，更深入地考察了国家计划、政企协作、长远的民族眼光、制度、社会权益和凝聚力。

Wonhyuk Lim 综合研究了韩国经济发展的经验，并提出了很新颖的见解，包括良好宏观经济政策的重要性，出口导向增长政策，战略型工业和技术升级，高储蓄和投资，他阐明和强调了一些重要因素如政府倡导的广泛的公私咨询，共享经济与市场信息；大推动工业发展中的一体化工程法；以及通过公私咨询使得比较优势探索与升级连接起来等。

点评人基本赞同 Lim 的陈述，评论中所指出的韩国的精英官僚政治擅长政策规划、实施和管理以及所制定的适应性政策改革，进一步丰富了作者对韩国发展经验的诠释。点评人还提到制度建设和改善初等乃至高等教育的重要性，正由于此，韩国才有可能从技术输入国转变为技术创新国。点评人以其在世界银行工作期间以及投身各地区众多国家发展的丰富阅历中，对韩国的经济发展经验作出了富有洞见的解释。

在这个单元的议程中，讨论的主题不仅仅是经济发展；一个经济体成功地完成从国家严格控制到自由开放经济的转型也成为重要的议题。同时也讨论了转型过程中的挑战，以及如何在相互联系日益紧密的全球市场上成长为一种新兴经济。关于经济政策改革变化的讨论与一个国家从独裁主义统治向更民主的制度演进联系起来。

韩国在短期内跨越了上述所有的挑战。它的发展过程最引人注目的并不仅仅是其高度经济增长和快速的工业赶超，更在于它所经受的挫折和危机。它曾拥有人们津津乐道的良好国际环境，也曾遭遇过国际经济动荡的冲击。这一切表明，韩国的发展经验对那些尝试刺激经济增长同时又面临社会、政治和国际环境挑战的发展中国家是有着重要的借鉴意义。

同时，我们不得不屈从于这样的一个事实，我们仍然不能对成功发展的关键因素有充分的理解；比如，一国成功的发展经历是否可以在面临不同社会、经济和国际环境的其他国家复制；在发展过程中一些重要的非经济因素如社会保障、文化、区位和领导能力是何种状态。迄今为止，我们已经确认了很多关乎成功发展的重要成分。然而，综合这些要素撰写一本指导经济成功发展的参考手册尚待他日。

无论如何，在目前情况下，韩国的经济发展经历值得与其他发展中国家分享。我们必须寻求适合每一个国家发展的最佳方法，结合韩国发展的经验和各个国家独特的政治经济环境，和当地民众一道工作，而不是直接照搬韩国经验。韩国发展经验还有待进一步研究，从而能与发展中国家共享。我相信大家正在朝这个方向努力，这也是本单元讨论的意义所在。

6. 在全球经济危机的余波中 实现千年发展目标

6.1 信守承诺

Jomo Kwame Sundaram 联合国

许多国家致力于实现联合国千年发展目标，并取得了重大成就，例如，消除极端贫困和饥饿，提高入学率和改善儿童健康状况，扩大获得清洁饮用水的渠道，控制疟疾、结核病和被忽视的热带疾病以及艾滋病的治疗。¹令人鼓舞的是，一些最贫困国家也已经取得了类似的进步，这表明，只要有正确的政策，提供适当的资金并得到国际社会的支持，千年发展目标无疑是可以实现的。考虑到一些贫困国家甚至整个贫困的历史，它们的进步还是很显著的。例如，在过去 20 年中，撒哈拉以南非洲地区极大地改善了儿童健康，提高了小学入学率。1999 年到 2004 年，撒哈拉以南非洲地区的麻疹死亡人数减低的幅度达到了全世界有史以来的最低幅度。²

尽管取得了一些成绩，但发展并不平衡。按目前的发展趋势来看，某些千年目标可能无法在 2015 年逾期实现。此外，由于食品和能源价格的上涨以及全球经济衰退等多重危机的干扰，有可能使一些地区再度陷入贫困和饥饿之中。同时，气候变化和资源冲突也在不同程度上影响了贫穷落后国家和地区的发展。

本文以此次金融危机为背景来重新评估千年发展目标所取得的进步，对现状的主要分析概括如下。

千年发展目标 1：贫困和饥饿减半的目标进展不平衡

由于经济危机的干扰，减贫进展处于不平衡的状态，但还是有

可能实现的。根据世界银行界定的“人均收入每天1美元”的国际贫困线（2005年已修订为每天1.25美元），处于极端贫困中的人口从1990年的18亿人下降至2005年的14亿人。然而，这些减贫成就在很大程度上要归因于东亚尤其是中国经济的强劲增长。如果不计中国，同期贫困人口实际上增加了大约3,600万，其中撒哈拉以南的非洲地区的贫困人口增加了9,200万。到2015年，世界贫困率（以每天1.25美元衡量）仍然有望下降15%。届时，生活在国际贫困线以下的人口将下降为9.2亿人，为1990年的一半。然而，如果全球性金融危机的阴影挥之不去，2015年的贫困率很可能会居高不下，超出危机爆发前世界经济稳步增长情况下的增长幅度。

根据联合国粮农组织、世界粮食计划署以及美国农业部的统计，饥饿正在加剧。全世界的饥饿人口从1990年至1992年的8.42亿人增加到2009年的10.2亿人，达到历史最高水平。还有20多亿人微量营养素不足，体重不足的儿童有1.29亿，发育不良的5岁以下儿童达1.95亿。近年来经济萧条的大量迹象表明，就业复苏滞后于经济复苏。尽管危机之前曾有过“无就业经济增长”，但是，自危机爆发以来，失业与弱势就业率在全世界范围内都在上升。在未来5年间，如果要恢复到危机前的就业水平，创造的新就业机会至少要达到3亿个。

千年发展目标2：普及教育取得进展，但目标仍未实现

尽管结果并不明晰，但教育的普及确实取得了一定的进展。许多国家的小学入学率已经超过了90%，其中增加最快的是撒哈拉以南的非洲。然而，全世界约有1.26亿名贫困儿童仍在从事有害的工作，而世界各地超过7,200万名小学适龄儿童依然失学。入学率迅速上升也给学校和老师提供优质教育产生了压力。此外，许多国家的辍学率仍然很高，这意味着要实现百分之百的小学毕业率仍然是一个挑战。千年发展目标以初级教育为重心，但是从更广泛的角度而不仅仅是千年发展目标的特定指标来看待教育的发展同样重要。例如，如果不考虑高等教育的需求就无法理解如何发展教育。

千年发展目标3：两性平等进展不大

为两性平等所付出的努力效果有限。过去十年来，小学入学率

的性别差距在逐步缩小，但中学性别差距的缩小却进展缓慢。此外，女性加入劳动大军的人数虽有所增加，但是，相对于男性而言，大多数女性仍承担着无偿劳动并缺乏各种福利和就业保障。就政治领导层而言，女性在国家议会中的席位增加缓慢，截至 2009 年 1 月，这一份额为 18%。尽管两性平等已经取得了一些令人鼓舞的进步，但是，针对女性的暴力却是一个顽症。

千年发展目标 4、5、6：某些健康目标取得重大进展，降低产妇死亡率进步最小

就健康目标而言，尽管许多国家可能难以在 2015 年实现千年发展目标中的健康指标，但部分地区还是取得了重大进展。例如，5 岁以下儿童的死亡人数已从 1990 年的每年 1.25 亿名下降到 2008 年的每年 8,800 万名。此外，安全出生的婴儿死亡率从 1990 年的 99‰ 减少到 2008 年的 72‰，尽管远远低于减少三分之二的目标（即 33‰）。在发展中地区，由熟练的助产士接生的比例从 1990 年的 53% 提高到 2007 年的 61%，但是，产妇死亡率的降低与 2015 年要求达到的万分之十二的目标相距甚远。目前，女性福利特别是母亲健康方面的信息难以获取或者信息不可靠，例如，在撒哈拉以南的非洲，40% 以上的国家在过去 35 年中不曾进行过人口普查。

对传染性疾病的控制也取得了重大进展，如减少麻疹死亡以及治疗肺结核和疟疾等。2003 年至 2008 年，接受艾滋病抗逆转录病毒治疗的人数增加了十倍。然而，这些进展还不足以扭转这一流行病的趋势，因为必要的防治干预措施覆盖面不足——平均每两个人开始抗逆转录病毒治疗，就有五个人新感染上艾滋病毒。同时，预防措施并没有得到足够的重视。

千年发展目标 7：环境可持续性进展有限

环境的可持续性，特别是环境卫生依然是值得密切关注的问题。关于不能获得清洁饮水的人口减半的目标，已经取得了一定的进展。但是，环境卫生得到改善的人口从 1990 年至 2006 年仅提高了 8%，远远低于 50% 的目标。至于其他的环境可持续性问题的破坏臭氧层物质的生产和使用已被成功淘汰 98% 以上。但是，1995

年至 2004 年间二氧化碳排放量的增长速度远远超过 1970 年至 1994 年的增长速度。此外，于 2010 年降低生物多样性丧失速率的目标并没有实现——世界每年丧失的森林面积达 1,300 万公顷，其中包括 600 万公顷的原始森林。

千年发展目标 7 也包括改善至少 1 亿贫民窟居民的生活，然而，这一目标极大的低估了实际需求，远远不足以扭转贫民窟居民人数不断增加的趋势。

千年发展目标 8：扩大和加强国际合作

千年发展目标 8 着眼于加强国际伙伴关系来应对多边合作带来的挑战。《千年发展目标 8：缺口分析报告》（联合国，2009）显示，尽管从 2002 年的“蒙特雷共识”之后援助金额有所增长，然而，2008 年官方开发援助（ODA）仅仅增至发达国家国民总收入的 0.3%，远远低于 40 年前确立的 0.7% 这一目标。自 2008 年以来，随着商品价格和出口的下降，许多贫困国家的负债占 GDP 的比率以及外债占出口的比率都在上升，迫切需要引起关注。

发展中国家特别是最贫穷的国家面临着全球性的信贷紧缩，需要更多的优惠融资和赠款。在目前全球经济环境恶化的情况下，加快各种援助以及债务减免承诺的履行尤为迫切。到 2015 年，国际社会需要逐步把官方开发援助（ODA）增加到至少每年 2,700 亿美元，以满足最贫穷和最脆弱的国家实现其人口发展目标所需要的资金支持。

目前亟需实施 2005 年的《巴黎宣言》和 2008 年的《阿克拉行动议程》以提高援助的有效性、可预测性，并减少援助的波动性。发展中国家及其合作伙伴必须减少援助分散的情况，并确保官方发展援助支持国家发展战略，这需要捐赠国和受援国的良好合作。

未能圆满结束多哈回合的谈判造成了重大的执行差距，发达国家应该在扩大对发展中国家出口的市场准入的同时取消扭曲贸易的各种补贴。

2010 年 3 月，美国前总统克林顿在美国国会的证词中承认农业的贸易自由化破坏了食品安全。在 19 世纪 80 年代，作为粮食净出口地区的撒哈拉以南的非洲国家，如今已经成为粮食的净进口地区。

八国集团和 20 国集团分别在意大利拉的奎拉会议和美国匹兹堡会议上对粮食保障作出承诺，即 3 年内提供 200 亿美元，目前小农户急需这笔资金，应加快发放。为应对日益严重的显性和隐性的贸易、投资以及移民保护主义，迫切需要有有效的监督和公允的实施过程。贸易援助对于弥补关税收入和生产能力方面的损失以及培育新的生产和出口能力尤其重要。

发达国家基于粮食安全和社会福利原因给予其农业生产者一定的农业补贴，除非发展中国家也实行同样的农业补贴政策，否则，发达国家需要履行 2005 年所作出的承诺，即在 2013 年以前取消所有的农业补贴。

降低发展中国家的药品价格同样重要。发展中国家的药品实际价格平均是国际参考价格的三倍，有的甚至达到了六倍。

增加发展中国家获取新技术的渠道也非常关键，特别是对于减缓和适应气候变化以及促进农业发展更是迫在眉睫。

经验教训

自 2001 年千年发展目标制定以来，对于如何消除全球贫困以及在全球范围内从实质上提高生活质量已经积累了丰富的经验教训，以下是其中最重要的几点。

国家对发展战略拥有自主权极其重要，“一刀切”的政策和方案注定失败。成功的国家奉行了务实和非正统政策相结合的办法，增强了本国的能力。

要使减贫工作取得实质性进展，就必须以动态的经济结构变革为基础，实现持续和公平的增长。经济增长对于减贫进展而言是必要但不是充分的条件，经济增长必须以结构变革为基础并具有包容性。

发展的宏观经济政策不应该仅仅以通货膨胀、预算和经常账户赤字为重点，而应该侧重于支持实际产出与就业。而公共投资、管理有序的资本流动以及对于农业和中小企业的支持通常是非常关键的。

即使是最贫困的国家也有能力建立起普遍的基本社会保障。通

常来说，社会保障最薄弱的国家，经济危机的社会后果最为严重。因此，各国应建立普遍的基本社会保障，以支持维持和恢复生计，特别是弱势群体和脆弱群体而言更要如此。对于实现具有普适性的可持续发展而言，基本的社会保障不仅是可取的，而且也是必要的。

解决不平等和社会排斥性问题具有很重要的意义，因为这些问题限制了增长对减贫等千年发展目标的贡献。因此，必须大幅减少在获得服务、社会保障和财产、机遇方面存在的的不平等现象。

在国际和国家两个层面上均需要提供充分、持续和可预测的财政支持，以及协调和可预测的政策环境，都对于实现千年发展目标至关重要。缺少充足和可预测的国际资金是一个主要的制约因素。因此，迫切需要有一个能够为贸易、税收、技术以及缓和适应气候变化等提供保证的国际框架，以维持人类的长期发展。为发展提供充足、可预测和协调良好的融资及预算支持应该包括官方开发援助、慈善、债务减免以及新的筹资来源。

应对经济危机

发展中国家

源于美国次级抵押贷款市场的金融危机通过各种渠道最终席卷了全球几乎所有的发展中国家，这些传染渠道包括商品价格和出口额的下跌所导致的出口收益的减少，侨汇和旅游收入的下降以及借款成本的升高等。大多数发展中国家没有足够的财政和政策空间来实施持续的大规模经济复苏计划，只有少数新兴的经济体能够承担超过 GDP 的 10% 的一揽子财政和金融刺激计划。发展中国家在应对经济危机时所面临的主要制约因素如下：

- 几十年的自由化进程和放松管制政策使这些经济体更容易受到系统性冲击和外部冲击。

- 几十年来一直采取经济稳定政策，仅仅把注意力局限于抑制通货膨胀以及平衡预算和经常账户，从而使其宏观经济政策具有顺周期性。

- 中央银行具有独立性的国家，其货币政策具有更强的顺周

期性。

- 资本账户的开放不仅使其经济更加依赖全球资本市场，而且进一步限制了其政策空间。

- 由于 20 国集团的努力，尽管国际货币基金组织（IMF）面对无数次接踵而至的责难，领导人的更迭以及不断强化的大量融资需求，但是，国际货币基金组织的贷款条件性有所降低，允许大多数依然有财政空间但需要削减财政赤字的国家实施反周期的宏观经济政策。

多边机构

随着这次金融危机的爆发，20 国集团已经取代了七国集团，完成了世界经济领导权的大转移。七国集团的财政部长们一向谨慎从事，其影响力远没有人们想象的那么大。20 国集团更具包容性，因而在某种程度上也更有其合理性。直至匹兹堡峰会召开之前，20 国集团对金融危机的管理已经获得相当大的成功。但是，20 国集团在 2009 年中期脆弱的经济复苏之后所采取的缺乏紧迫感的临时安排可能会使之前的成功大为逊色。因此，韩国将发展纳入 20 国集团峰会议程的动议是不无道理的，也是非常重要的。

危机之后，布雷顿森林机构和联合国之间在很多问题上达成了更大程度的共识。因而有可能推进三个领域的合作：更大范围的国家税收合作；更加公平有效的解决债务问题以及国际经济治理。在 2009 年联合国大会上由秘书长召集一组专家组成的斯蒂格利茨委员会旨在处理全球性金融危机。并推荐设立了一系列新的机构，以减少未来发生危机的风险和更好地应对可能发生的危机。这些新的机构包括：

- 全球经济协调委员会，是独立于国际货币基金组织的一家国际主权债务重组法庭（不同于主权债务重组机制的提议），并将取代世界银行的国际投资争端解决中心

- 外债委员会
- 政府间税务合作委员会
- 国际储备货币开发部

全球绿色新政

联合国秘书长提出了全球绿色新政（GGND）的建议，以加速

经济复苏，同时，应对来自经济发展、气候变化和食品安全的挑战。除了可产生再生能源的投资，该提议还涉及全球交叉补贴和运用公共投资来吸引私人投资等问题。

全球绿色新政应该成为更加广泛和持续地运用全球反周期措施来应对经济危机的核心支柱。国际社会可以对发展中国家的再生能源和小型粮食农业进行大量的前置公共投资，引导与之互补的私营部门投资于这些先前并不感兴趣的领域。通过这些投资，在加速经济复苏的同时应对来自经济发展、气候变化和粮食安全的挑战。这样的投资不仅有利于经济的持续复苏，而且有利于缓解气候变化，同时激发发展中国家的发展愿望以及确保可承受价格下的粮食安全。20 国集团的协调和支持不仅能够确保经济更持久和公平的复苏，同时还能够推动国际社会携手应对来自全球变暖、粮食安全和经济发展的挑战。

我们如何确保这项绿色新政能够真正做到国际化呢？在经历了危机之前数年的信贷宽松和过度投资之后，如今的世界大多数有利可图的经济部门都面临着产能过剩的问题。因此，私人投资的不情愿是可以理解的。在这种情况下，只有通过充分协调的跨境公共投资来满足绿色公共事业所需要的资金，才能通过公私合作来引导与之互补的私人投资，共同应对全球性的挑战。

20 国集团峰会及其他

2009 年 4 月在伦敦举行的 20 国集团峰会曾讨论了危机对发展中国家的影响。此次峰会所宣布的资金承诺总额为 1.1 万亿美元，这笔资金的分配和运用的对象如下：

种类	数额 (亿美元)	备注
国际货币基金组织的融资	5,000	无新的承诺
对最贫穷国家的援助 (通过多边开发银行)	1,000	无匹配承诺
SDR (特别提款权) 分配	2,500	七国集团 44%；发展中国家仅有 800 亿美元
贸易融资	2,500	无匹配承诺
总额	11,000	

2009 年 9 月的匹兹堡峰会确认了加快布雷顿森林机构的管理改革和提高发展中国家在国际货币基金组织的份额和投票权的必要性。会议讨论了金融机构高管的薪酬问题，但并没有就具体的限制形成协议。遗憾的是，除了在资本要求和监督方面达成了几项共识之外，此次峰会并没有在金融监管改革方面取得实质性的进展。

加拿大已将巩固财政地位作为 2010 年 6 月多伦多峰会的主要议题。但是，由于目前的经济复苏仍然非常脆弱和不平衡，国际社会担心多边合作可能会引发经济的二次衰退。财政赤字的削减也推翻了官方开发援助（ODA）已经作出的承诺。此前被寄予厚望的金融监管的国际协调和金融机构的税收问题看来很难在多伦多峰会上取得进展。

对于在 2010 年 11 月举行的首尔峰会，东道国已确认将全球金融安全网和发展作为首要议题。尽管 20 国集团相对于七国集团有所扩充并更具包容性，但依然缺乏像联合国系统以及布雷顿森林机构那样的合法性和包容性。迄今为止，20 国集团在经济危机的处理上没有涉及发展问题并缺乏公正的导向。在多伦多峰会之后，2010 年 11 月的首尔峰会也许能够为 20 国集团开明的领导人提供一个机会，使其在全球宏观金融事务上达成多边共识。

发展议程

考虑到全球环境以及联合国的经验教训，下列建议对 20 国集团的发展议程至关重要：

- 采取审慎的风险管理原则，包括资本管制（目前得到国际货币基金组织和世界银行双方的支持，这实际上是在国际货币基金协议条款之下涉及主权的一项权利）。

- 扩大财政和政策空间，以便能够实施可持续的反周期宏观经济政策。不仅在经济衰退且在繁荣时期都需要将来自经济泡沫和经济过热的风险最小化。

- 发展可替代的宏观经济政策框架，以创造生产性就业和维持经济的可持续增长。

- 发展金融行业，为投资和技术发展提供支持，加快结构

调整。

- 致力于金融扩展，以促进和支持小型农业和中小企业等在现有信贷条件下被忽视或索价过高的生产性经济活动。

- 参与更大范围的国际税务合作，以扩大所有国家的收入和财政空间。

- 实施更加有效率的、公平的和有效的债务解决机制，以扩大财政和政策空间。

- 实行国际经济治理改革，以反映变化后的全球经济平衡，确保更公正的发言权和参与权，从而增强包容性和合法性。

- 如果这些问题不尽快解决，那么我们将会错过一次被称为“布雷顿森林瞬间”的历史性机遇。我们不妨回顾一下 1944 年充满野心的布雷顿森林体系。就在 1929 年股市大崩盘的 15 年后，正值大萧条伊始和第二次世界大战之间，44 国（28 个发展中国家，包括 19 个拉美国家）领导人和政府官员在美国新罕布什尔州的布雷顿森林聚首，参加了为期三周的联合国货币及金融会议。会议决定成立国际货币基金组织和国际复兴及开发银行作为将要成立的联合国系统的一部分，为战后重建、后殖民发展以及被称为战后黄金时代的史无前例的持续增长和就业奠定基础。换言之，布雷顿森林会议所明确强调的不仅仅是货币及金融稳定，而且是经济持续增长、就业创造、战后重建和后殖民时期的发展。³

注释

1. “信守承诺”是联合国秘书长在 2010 年 9 月举行的关于千年发展目标的高级全体会议上报告（A/64/665）的题目。本节根据该报告整理。

2. 千年发展目标的进展有时难以精确衡量，原因在于有时难以得到准确的数据，或者这些数据具有很长的时滞。此外，全球水平上的进展可能会掩盖地区、国家和地方水平上的不平衡。因此，我们在解释综合数据以及对整体进度进行判断时需要十分谨慎。按国家来评估这些目标和指标时可能低估最贫困国家的进展。例如，把贫困率从 60% 减少到 30% 要比从 6% 减少到 3% 难得多，特别是年人均收入在 1,000 美元的基础上，再上涨 20% 仅仅是在 10,000 美元基础上的上升的十分之一。

3. 获取更多信息，请访问下面的网址：秘书长报告 http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/64/665；联合国经济和社会事务部（UN-DESA）www.un.org。

6.2 危机后的千年发展目标

Delln Go 和 Hans Timmer 世界银行

自 2008 年秋季以来，在政策方面的国际合作成为高收入国家应对全球金融危机中的重心。¹ 宏观经济需求刺激的力度要有多大？什么才是最优的需求刺激退出机制？高收入国家的新金融市场监管策略如何防止金融泡沫的再度产生？几乎没有任何政策涉及如何帮助低收入国家消化危机所造成的影响，从而继续推进长期的人类发展目标。集中研究发达国家的问题似乎符合逻辑，但实际是不合意的。

集中研究中高等收入国家的问题似乎符合逻辑是因为危机起源于高收入国家，并主要打击了高收入和中高收入国家的制造业。此外，面对全球总需求的空前快速地大幅度下降，只有最大经济体的政府才有能力扭转这种局势。

同时，不合意是因为低收入国家的问题被搁置一旁，这并不夸张。尽管低收入国家与发达国家相比其生产缩减较少，但其实际收入却因为危机发生后的前几个月商品价格下降了 50% 而巨幅减少。此外，低收入国家因快速反弹的机会较小，外部冲击对其发展的中期影响较大。最重要的，此次危机通过影响低收入国家而对人类发展成果造成的退步很可能是永久性的。

正是因为这些原因，韩国把发展置入 20 国集团的议程备受欢迎。不仅提供了解决低收入国家问题的机会，也把决策者的注意力转移到危机对人类发展所造成的中长期影响上面。政策讨论的重心从短期刺激到长期发展战略的转移，不仅超越了低收入国家的利益，也体现了把中高收入国家推回到可持续发展轨道的迫切性。本章致力于再次将发展推向中心舞台，重点关注危机对千年发展目标的影响。本章第一部分阐述危机缘何在中期对低收入经济体形成挑战，第二部分讨论实现千年发展目标的过程，第三部分提出必要的政策行动。

危机与低收入国家

当 2008 年底危机到来时，许多低收入国家正享用着始于 20 世

纪 90 年代的经济改革所带来的积极成果。曾引起通货膨胀的政府宏观经济政策的改善，政府债务的控制，与全球市场的逐渐整合，更好的地方体制，以及 GDP 的加速增长。例如，自 20 世纪 90 年代中期开始，撒哈拉以南的非洲国家（南非除外）GDP 年均增长率已达到 4.9%。这种强劲的增长结束了此前经济发展灾难性的 20 年。20 世纪 70 年代中期到 90 年代中期，GDP 的年平均增长率不足 2%，这意味着近 20 年中，人均收入平均每年平均下降 1%。

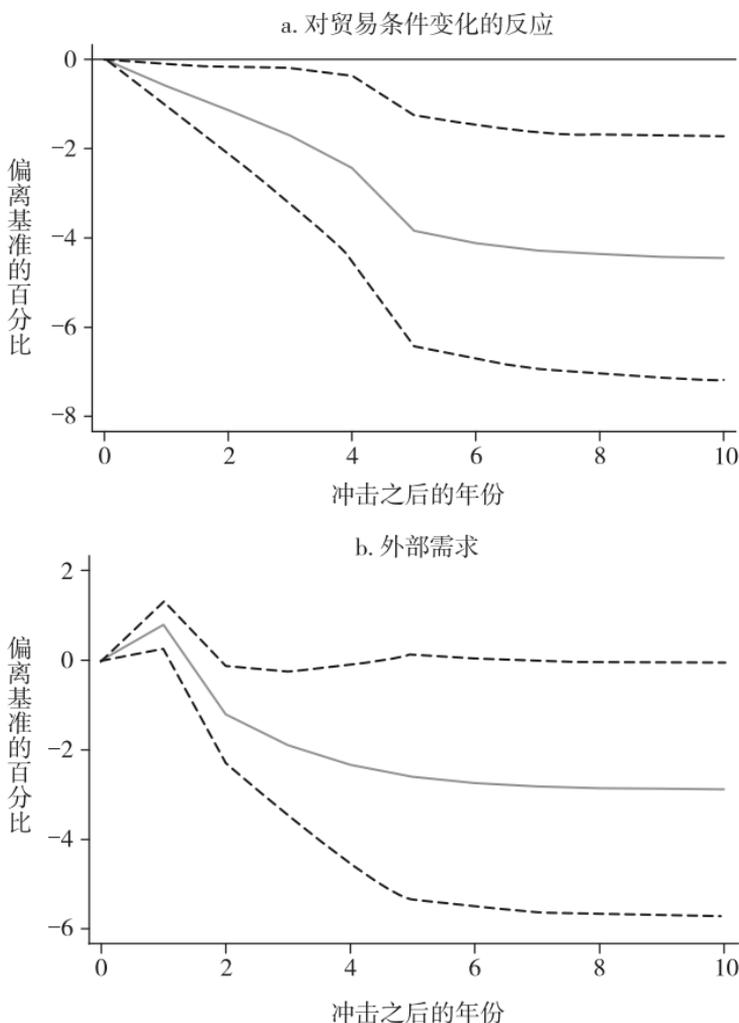
危机对低收入国家 GDP 的增长产生了直接影响，但是，相对于更发达的国家而言程度较小。2009 年，撒哈拉以南的非洲国家——不包括南非，其增长率虽仅为 3.4%，小于其在 2007 年的增长率。但高收入国家 2009 年的 GDP 增长率减少了 5.9%，中高收入国家降幅更大，减少了 9.3%。可见，危机对低收入国家 GDP 增长的影响相对温和，当然，也没有理由为此而自鸣得意。这主要反映了外部冲击通过不同的方式对低收入国家产生影响，并不意味着危机对低收入国家的整体影响要小。相对于更发达的国家，危机有可能在未来的几年内对低收入国家产生更大的影响，且对低收入国家的人类发展的影响极具破坏性。

危机引起的外部冲击的直接影响并没有引起低收入国家生产的即时下降，但却造成了商品价格下降，进而引起其出口收入的减少。2009 年，撒哈拉以南非洲国家的出口收入与 2008 年的出口收入水平相比下降了 31.7%，超过了高收入国家（22.8%）和中高收入国家（23.1%）的下降幅度。

对专门从事农业和采矿业的低收入国家而言，出口收入下降会对 GDP 水平产生中期影响，而非短期影响。这与中高收入国家情况恰好相反。差异的原因在于：农业和采掘业生产往往由生产潜力而不是由短期需求来决定的，需求下降会引起价格的下降，导致出口收入减少。出口收入的减少迫使进口下降，并引发了投资（进口投资品）的下跌，从而降低了随后几年的生产潜力。加之低收入国家进入（国际）资本市场的机会有限，难以筹措到相应资金来投资快速恢复生产所需的进口品。这两方面的原因都表现为对 GDP 水平产生中期影响。但中高收入国家拥有规模相对较大的制造业，行业需求的下降会快速降低产出，但价格相对不变，所以短期内 GDP 水平

迅速下降。而中期过程中，中高收入国家通过使用剩余资本，或通过资本市场借贷来筹措必要投资所需的资金，便可快速恢复生产。

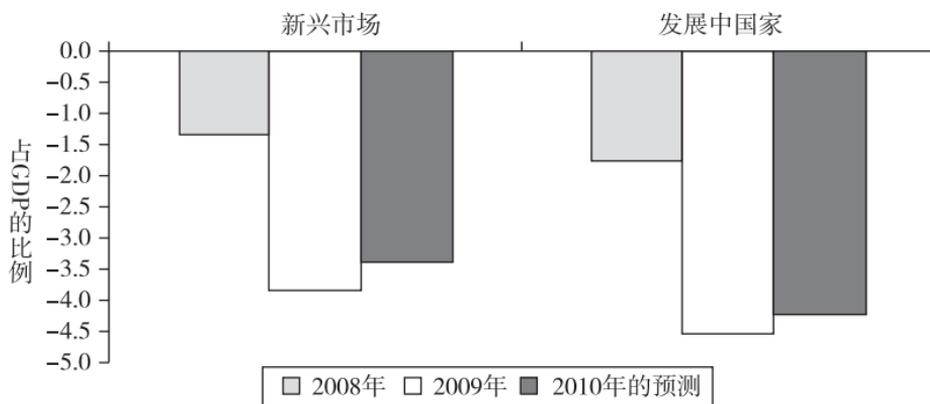
图 6.1 清晰地表明低收入国家在受到外部冲击时的典型表现。撒哈拉以南的地区在外部冲击后生产的亏损在逐渐增加，并具有持久性。这也是为什么危机对低收入国家影响令人担忧的原因之一，即使这些国家与其他地区相比，生产没有即时的大幅下降，但是，有更充分的理由使我们无法忽略低收入国家所面临的挑战。



注：虚线表示产出损失的一种标准离均差。

资料来源：IMF 工作人员统计；世界银行（2010 年第 3 章）。

图 6.1 撒哈拉以南的非洲由贸易冲击导致的生产损失



注：除津巴布韦采用中央政府财政平衡数据外，其他国家选择一般政府财政平衡数据。

资料来源：IMF，2010；世界银行，2010，第3章。

图 6.2 政府的财政平衡

与高收入国家一样，所有的发展中国家，包括最贫穷的国家，危机后财政余额急剧恶化（图 6.2）。恶化的主要原因是税收收入的下降。对低收入国家而言，贸易收入和矿产收入是税基的关键部分，税收收入被用于缓解危机对投资和消费所造成的影响。尽管收入降低，但许多发展中国家都试图避免削减开支，甚至启动了反周期支出。在此情形下，至今为止，社会安全网的支出相对而言得到保障；大多数有较低初始财政赤字并对社会支出使用优先权的国家，也可以基本维持其对教育和卫生的支出。迄今为止，这方面的信息尚不完全，但有一些零散的信息可提供一些例证。例如，2008年9月，在国际货币基金组织发起和监管，并与世界银行合作实施的19个项目中，16个项目已安排的预算都高于2009年的社会支出（IMF，2009）。其中，9个国家属于撒哈拉以南非洲国家：布隆迪、刚果、科特迪瓦、利比里亚共和国、马拉维、马里、尼日尔、多哥和赞比亚；实施减贫战略的几个非洲国家也保证了对社会部门的资金支出；一些有财政余力的国家（肯尼亚和尼日利亚）保证了主要用于基础设施的资金支出。但是也有一些国家被迫缩减社会支出。如埃塞俄比亚和加纳，因为危机前的财政和债务问题，不得不紧缩财政。艾滋病毒/艾滋病（人类免疫缺陷病毒/获得性免疫缺陷综合症）的资金支出基本可以得到保证，但对资金使用的有效性又引起了新的关

注（世界银行，附件 2.2，2010；刘易斯，2009 年）。

财政平衡状况的恶化意味着另一种中期风险。作为改善后的宏观经济政策，财政政策在短期内可用于缓解危机的影响，但随后几年的财政状况将逐渐成为越来越成为问题的一部分而不是解决方案的一部分。这种情况在最贫穷的国家可能更严重，因为它们无法进入债券市场；既不能依赖依然脆弱的国际银行业贷款，也不能依靠面临很大压力的国际援助。

低收入国家更为严重的另一个中期隐患在于，多年来成功进行的经济改革可能发生逆转。从历史发展来看，经济衰退时的恶性循环和体制的恶化，如法治，政治稳定，政府有效性等，总是胜于繁荣时期经济发展的良性循环和体制的改善，此外，源于高收入国家的此次危机，可能使低收入国家重新考虑其与全球市场的整合，从而较少受到全球性事件的冲击，但是，也使它们退回到 20 世纪 70 年代至 80 年代，即损失的 20 年。

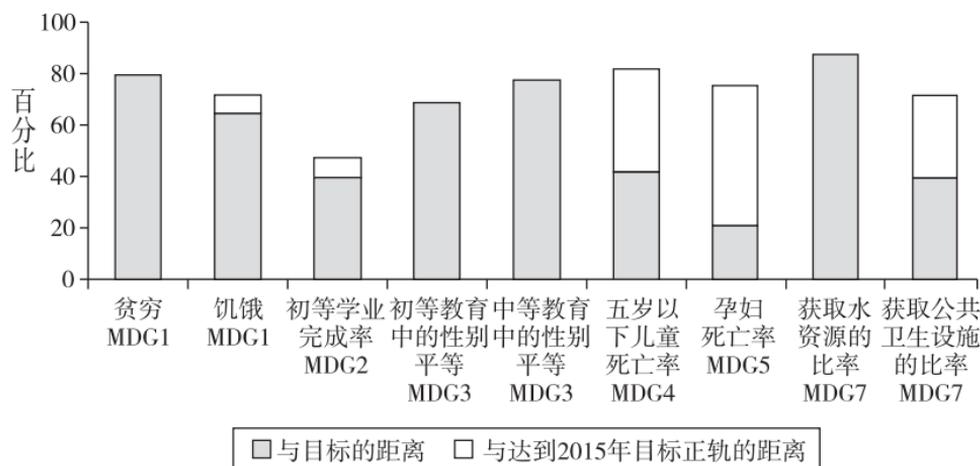
到目前为止，在中期发展中与低收入国家有关的最大问题便是危机对人类发展成果的影响。这种影响不可能立即显现，部分原因是数据收集的滞后，部分是因为影响本身的滞后。然而，历史表明，危机期间人类发展成果的退化远远大于繁荣时期的改善，且这种退化是持久的。因此，下节便讨论危机对实现千年发展目标的影响。

危机对千年发展目标的影响

得益于许多发展中国家始于 20 世纪 90 年代早期经济的加速增长，危机前，人类发展指标显示出了重大进步。危机袭来时，全球贫困人口相对于 1990 年下降了 40%；2015 年贫穷减半的目标在发展中国家进展顺利。由于经济的快速增长，中国和东亚地区的极端贫困人口已减半。尽管撒哈拉以南的非洲国家不太可能达到这个目标，但是，自 20 世纪 90 年代末以来，贫困率一直保持快速地下降。对于贫穷减半的目标，非洲比其他地区更加有潜力，一是因为 1990 年非洲大部分人口的收入远远低于贫困线；二是非洲实施的经济改革晚于其他地区，因而收入的快速增长也来得晚些。

除减贫的目标以外，其他千年发展目标进展并不平衡。发展中

国家正努力实现安全用水和初中等教育的性别平等，尽管这些国家在高等教育中的性别平等及女性授权也很落后。尽管全球水平可能低于预期目标（图 6.3），但是，小学教育完成率、营养和产妇死亡率以及环境卫生等取得较好的成效。卫生目标的实现最具挑战性，大部分地区偏离了轨道，东亚、拉美、欧洲和中亚地区的国家要优于其他国家。

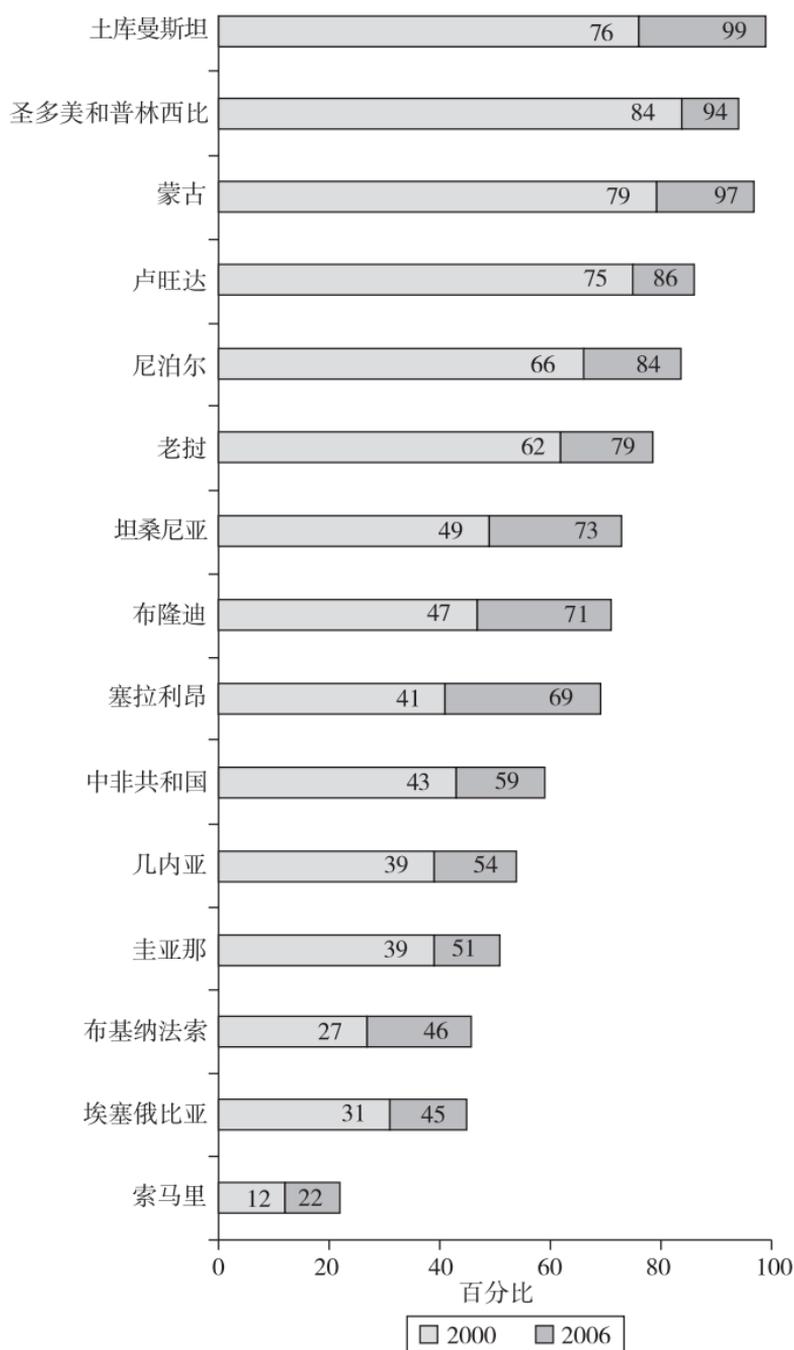


资料来源：世界银行工作人员根据世界发展指标数据库的数据计算得出。

图 6.3 千年发展目标道路上的进展

卫生指标的进展明显不足。可能是因为它实现的难度更大；也可能是因为卫生指标的实现需以其他指标的进步为基础，因为卫生条件的改善需要有更好的整体环境中才能实现。例如，饮用水安全和卫生设施有助于获得良好的医疗保健；良好的教育（尤其是对年轻母亲）有助于降低儿童和产妇死亡率；饥饿的减少显然可以达到更好的健康效果；更普遍的是现象是，极端贫困的减少可以使更多的人进入卫生保健系统。由于数据的可获得性有限，对卫生指标的相关性分析会受到影响，但这种情况正在慢慢改善。2011 年全球监测报告旨在深入分析卫生指标滞后的原因。

尽管人类发展的成果参差不齐，但许多例证说明某些特定领域有了重大改善。图 6.4 表明，在选定的低收入国家中，从 2000 年到 2006 年仅六年的时间，小学净入学率平均增长了 17 个百分点。同时也表明，许多低收入国家日益改善的经济推进了人类发展目标的



资料来源：联合国儿童基金会，2007。

图 6.4 部分国家小学教育的净入学率

进步。

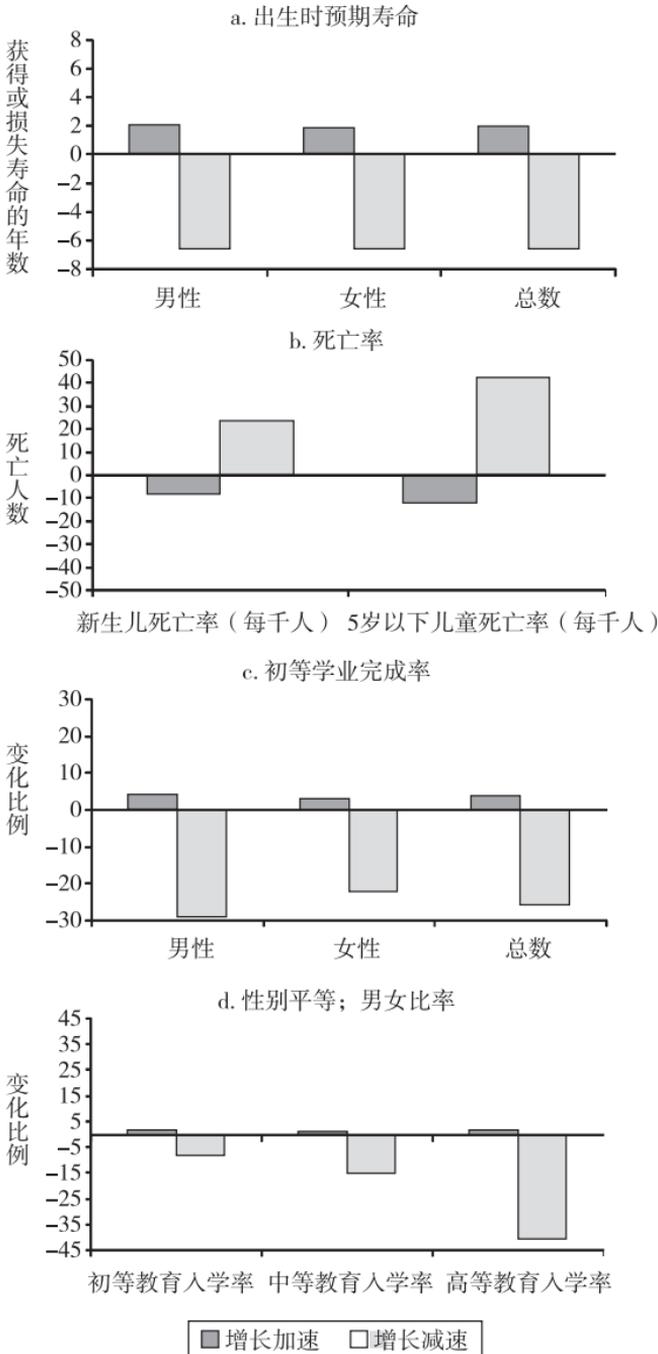
毋庸置疑，危机以猝不及防的方式打断了这种进步，当然，危机的一些影响在短期内还不会显现。评估人类发展指标的恶化程度所需要的数据可能无法在近两年或更长的时间内获取，但某些影响如死亡率和学业完成率等只能在数年后才能具体化。因此，2010年《全球监测报告》采用的历史的例证和间接的证据，以评估危机对实现千年发展目标的影响。

从历史的角度来看，经济周期对人类发展指标的影响是高度不对称的。经济衰退时的恶化远大于繁荣时期的改善（图 6.5）。危机中，弱势群体——婴儿和儿童，尤其是女童，特别是在撒哈拉以南的非洲贫困国家——均受到不同比例的影响。例如，经济紧缩期间，小学和中学教育女性入学率的下降快于男性。而且这种不成比例的影响的后果是持续的。因为一旦这些孩子被带出学校，未来人力资本的降低便是永久性的。

很明显，虽然经济繁荣时期社会支出的增加可以逐步改善经济，但是，危机中的公共支出、家庭支出甚至是援助流量的下降也是非常具有破坏性的。

近期的全球金融危机与以往有所不同，危机发生在低收入国家政策 and 体制改革之时，但 2010 年《全球监测报告》推断，即便在没有经济改革的情况下，不考虑经济大幅下滑的风险，危机对人类发展的影响也将是持久的。报告估计，在全球范围内，危机将使得 2015 年摆脱极端贫困的人数减少 5,300 万，其中 20 万分布在撒哈拉以南的非洲地区。据估计，35 万以上的学生可能在 2015 年无法完成小学教育。2,500 万人不能获得安全的饮用水。有一个极端的例证说明危机所造成的不可逆转的代价：2009 年至 2015 年，另有 265,000 名婴儿和 120 万名五岁以下的儿童将死于这场危机所造成的恶劣条件。

鉴于这些严重的后果以及未来几年内低收入国家所要承受的压力，迫切需要制定最好并最具可能性的政策。这便是下一节要讨论的主题。



注：经检验，在1%显著性水平下，所有国家所有年份的观测值都显示了这些变量与增长加速和减速率均值之间具有显著性区别。

资料来源：世界银行工作人员计算。Arbache、Go 和 Korman，即将发表。

图 6.5 增长加速与减速对所有国家主要人类发展和性别指标的影响

持续的国内改革和坚定的外国支持

高收入国家与发展中国家的决策所面临的主要挑战是相似的，即从短期的反周期措施转向结构性战略，以保证全球经济复苏的可持续性，并推进近期内的人类发展目标。这些战略涉及各方的利益权衡，有时会触动某些既得利益，因而转变过程并不容易。正重要的是未来5年内要制定一个全球性的综合结构战略并尽可能地接近千年发展目标。只有在达到前所未有的协同效应的情况下，并且发展中国家的决策者得到来自高收入国家政治领导人的支持，这种综合性结构战略方可成功。

从根本上说，千年发展目标的实现取决于发展中国家的政府、家庭和公司的行动。它们需要一种环境，使得过去15年政策改善的成功可以延续下去。宏观经济政策需要重新回到稳定的轨道；需要逐步提高机构和服务的质量；更多的国家必须引入定向安全网，使其不仅保障危机时居民的家庭收入，而且能够保证儿童的入学率等。

在进一步改革的过程中，需不断地在权衡利弊中作出艰难的选择。一方面，实现千年发展目标需由政府提供更好的服务，这要求增加国内税收和转变政府支出模式。而高税收会减少家庭收入和消费，进而阻碍千年发展目标中减贫（目标）的实现，且会减缓私营部门的发展。另一方面，如果政府不能提供良好的服务，私营部门的生产率增长也无助于所有千年发展目标的实现。如果政府本身没有相应提高其生产率，私营部门的强劲增长就会抬高政府工资和服务的成本。

此外，需要进一步推进社会安全网适当而均衡的发展。低收入国家的安全网项目通常比较小而且分散，只能覆盖一小部分的贫困者或弱势群体。安全网项目有可能诱发某些消极的激励机制，有鉴于此，应特别关注可支付性和管理的可行性。发展中国家应明悉怎样的安全网对于服务社会是最好的，实施过程会有哪些挑战，以及为使开发这类项目达到最佳效果应进行何种政策改革。

限于发展中国家的吸收能力，为了更有效地利用国外援助和

外国市场，必须不断改进国内政策。反之也同样，如果国际社会如实兑现其承诺，增加援助并开放其市场，也可以帮助低收入国家国内政策改革的顺利进行。尽管危机后国际社会迅即提供的资金支持非常可观，但未来几年内能否保证提供持续的支持尚存疑问。

尽管发展中国家的市场上弥漫着恐慌的情绪，但其市场进入并没有大幅降低。截至 2009 年底，世界各地出台的贸易限制措施有 350 项之多，其中 20% 为一些非关税措施，如数量限制，进口许可证，规格要求和补贴。² 贸易补救措施也呈上升趋势。但总体来说，保护主义已经得到遏制。自 2008 年 10 月以来，出台的贸易限制或扭曲措施所引起贸易额的下降仅占世界商品贸易总额的大约 0.5%。各国政府和多边开发机构通过加强贸易融资来支持发展中国家的出口。在 2009 年 4 月伦敦峰会上，20 国集团领导人承诺提供 2,500 亿美元用于贸易的发展；世界银行集团通过国际金融公司的全球贸易融资计划和全球贸易流动性计划为贸易融资提供担保及流动性。出口信贷机构也介入了贸易融资活动，以防贸易融资的完全枯竭。

虽然危机后出现了一些正的迹象，但发展中国家所需要的结构调整并没有得到保证。多哈回合贸易谈判的结束有助于各国政府抵制保护主义的压力，并在实施扩张性政策的同时保持市场开放。在多哈谈判以外，有必要在多哈发展议程尚未包括的领域扩大跨国政策事务方面的合作（气候变化、粮食和能源安全）。

发展中国家需进一步发展贸易物流，通过更好的贸易管理、贸易物流和基础设施降低贸易成本，从而促进发展。此外，应继续努力兑现 2005 年世界贸易组织部长级会议有关扩大贸易援助的承诺置于优先地位。而且，更多的贸易援助应首先引入低收入国家，目前仅占总额的 50%。

危机后即时援助的迅速增长令人鼓舞，但是，对中期前景的展望却令人担忧。多边开发银行力求维护核心发展项目，加强私营部门的发展，以及帮助贫困家庭（世界银行，2010 年第 5 章）。自危机伊始，多边开发银行承担的贷款已达 1,500 亿美元有余（三分之二来自世界银行集团）。国际复兴开发银行（IBRD）在 2009 财年的

贷款几乎增长了三倍，2010 财年的上半年更达到历史最高水平（从 2009 财年同期的 124 亿美元上升为 192 亿美元）。区域性多边开发银行的承诺贷款也大幅上升，从 2007 年至 2009 年其增长超过 50%。低收入国家在 2009 年过多地占用了多边优惠资源，部分出现了跨年分配前期吃重的现象，显然，这会限制未来几年持续获取贷款的余地。

2009 年捐助国按实值计算援助总额有所增加。在 2008 年增长 11.7% 的基础上，2009 年来自经济合作与发展组织发展援助委员会的净官方实际开发援助总额微升 0.7%。但是，按目前的美元汇率计算，反而从 2008 年的 1,223 亿美元下降到 2009 年的 1,196 亿美元，占成员国国民总收入的 0.31%。2008 年，低收入国家接受的以沙特阿拉伯为首的非发展援助委员会的援助上升 63%（以实值计算），达到 95 亿美元。私人援助数额也很可观且增长迅速。通过重债穷国（HIPC）倡议和多边债务减免倡议来减少贫困国家债务负担的项目也在进展之中。对于 35 个重债穷国的重点国家，债务负担将会减少 80%（国际开发协会和国际货币基金组织，2009 年）。

但是，目前的援助远远落后于先前的承诺。考虑到危机对低收入国家中期发展的预期影响，扩大援助的需求更显迫切。捐助支出计划表明，距 2010 年将援助增加到 500 亿美元（按 2004 年美元计算）的承诺尚有 140 亿美元的差额。八国集团曾承诺，到 2010 年对非洲的援助增加一倍，目前只用于该地区的核心开发项目。自 2000 年以来，捐款国对非洲的援助每年增加 5%，但大部分用于债务减免，突发事件及人道主义援助，而不是新的融资。要实现 2010 年的目标，还需要增加 200 亿美元。但开支计划表明，仅有一个 20 亿美元的项目可付诸实施，还会留下 180 亿美元的缺口。为此，需在相当大的范围内提高援助的有效性，包括提高援助的可预测性，在不同捐助者之间进行合理分工，解除以货物和服务交换援助的条款，更多地依靠需求和道德来引导援助分配，帮助获得援助过少的国家解决实际问题。

全球经济体对衰退的快速反应避免了一场新的经济大萧条的产生，但是，仍然需要领导层果断的决策，以确保经济迅速而持

续地复苏。要做到这一点，必须将政策重心从短期应急转移到支持长期的发展。尽管对此尚有争议，甚至凯恩斯也不主张采用先留下缺口然后再弥补的愚蠢做法来增加市场需求，而是主张进行更多的生产性投资。尤其在当前，重点必须再次转向那些能够提高生产力和使发展可以自我维持的干预措施。例如，在低收入国家应该先挖井，使每个人能够得到干净的水源。实现千年发展目标实际上是让世界重新回到快速和可持续发展轨道这一战略的重要组成部分。

注释

1. 本节关于千年发展目标主要依据于 2010 年《全球监测报告》（世界银行，2010）整理。
2. 例如，世界贸易组织的季度监测报告和 2010 年 2 月全球贸易警报（www.globaltradealert.org）。

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*. World Bank, Washington, DC.
- IDA (International Development Association) and IMF (International Monetary Fund). 2009. “Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI): Status of Implementation.” World Bank and IMF, Washington, DC (September 15).
- IMF (International Monetary Fund). 2009. “Fiscal Policy in Sub-Saharan Africa in Response to the Impact of the Global Crisis.” IMF Staff Position Note SPN/09/10. Washington, DC.
- 2010. *World Economic Outlook: Rebalancing Growth*. Washington, DC (April).
- Lewis, M. 2009. “Likely Impacts of the Crisis on HIV/AIDS Programs.” Paper presented to HIV/AIDS Economic Reference Group Meeting, April 21, Washington, DC.
- UNICEF 2007. *Progress for Children, A World Fit for Children, Statistical Review*. New York (no. 6, December).
- United Nations. 2009. “Millennium Development Goal 8. Strengthening the Global Partnership for Development in a Time of Crisis.” Geneva.

World Bank. 2010. *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis*. A Joint Report of the Staffs of the World Bank and the International Monetary Fund. Washington, DC: World Bank.

主持人的总结发言 **Shahrokh Fardoust**

世界银行

在全球经济遭遇自大萧条以来最严重的经济危机时，据 2015 年实现千年发展目标（MDGs）的最后期限仅有几年的时间，联合国秘书长潘基文（Ban Ki-moon）召集世界各国首脑在美国纽约集聚一堂，讨论实现千年发展目标进展过程中一些模糊不清的问题。¹ 全球危机使发展中国家面临的任務更加艰巨，因此要求国际社会发挥作用的愿望也更加迫切。

在本章中两篇文章讨论的主题是非常务实的。到 2015 年，尽管并非所有国家将达到全部目标，但实现千年发展目标还是有可能的。一些国家坚持不懈地探索可推动目标进展的社会与经济政策，它们的政策落实到位，并有强大的全球伙伴关系作为后盾，这种可能性是存在的，这是我们从这些国家的实践中学到的经验。但是，距 2015 年的最后期间仅仅剩下 5 年的时间，因此，迫切需要更加努力。实践证明，通过增加政策的关注度，增加投资来缩短与现存的千年发展目标之间的差距，可以实现这些目标。与女性的一些目标的实现需要强有力的推动，因为有关性别平等及产妇死亡率的目标进展十分缓慢；对于撒哈拉以南的非洲地区，其人口下降速度比其他地区慢得多，预计在 2015 年，仍有接近 40% 的人口（约 3.66 亿人）每天生活费用少于 1.25 美元，1990 年的同一比例大约是 58%。

这两篇文章所提出的一个关键点是，尽管许多发展中国家非常努力，金融危机及其引起的全球经济衰退，已通过其对商品价格、出口量、旅游收入、汇款及私人资本流动的影响，放缓了其实现千年发展目标的进程。这无疑将对人类发展指标有着长期而深远的影响，比如教育和卫生，从长远来看，这两项指标可能会影响几代人以及整个经济的长期发展。得益于危机之前所取得的进步，许多拥有一定政策空间的较高收入的发展中国家，通过反周期的宏观经济政策，至少能够部分抵消危机对千年发展目标的负面影响，可继续交付服务以及有效地利用社会安全网。这些行动也得到了来自国际社会积极而有效的支持。

展望未来，重拾实现千年发展目标的信心并实施雄心勃勃的举措，特别要注意改善最弱势群体在健康、教育和基础设施的境况。由强劲的可持续的多极增长、基础设施投资、更开放的贸易制度以及对发展中国家私人资本流动的恢复所驱动的充满活力和更具弹性的全球经济，是调动资源和创造必要就业机会和商机的前提，从而有助于实现千年发展目标。为了维护千年发展目标并不断取得进展，发展中国家在面对日益增加的波动性及潜在的不利冲击的条件下，还需要加强它们在全球范围内经济增长的弹性。可以通过实施适当的政策框架，重建政策空间和其他缓冲措施，确保对健康、教育和基础设施这些核心项目的公共开支，以免受经济衰退的影响。脆弱性和相互冲突的影响，与其相伴的资源和能力的约束、薄弱的机构与治理不善以及安全问题等，对实现千年目标而言是双重的挑战。对于发展中国家，国际社会的支持对于各国政府为其国民提供基本的服务以及建立起信任和信心都是必不可少的。

这一章通过两篇观点角度不同但又互相补充的优秀论文，专门讨论了当前全球经济和金融危机对千年发展目标的含义。

对千年发展目标与全球危机的两点看法

来自联合国（UN）的 Jomo Kwame Sundaram 广泛而深入地讨论了很多问题。他认为，许多在多个千年发展目标中已经取得重大成就的国家与最贫困的一些国家取得的重大进步表明，实现千年发展目标是可能的，条件是要遵循正确的政策，或有足够的资金和国际支持。例如，在过去二十年中，撒哈拉以南非洲国家的儿童健康和小学入学率有显著改善。但是，Sundaram 也提出了警示，这些已经取得的成就受到多重危机的威胁，如食品和能源价格的上涨；也面临长期发展的挑战，如气候变化和冲突，都会在不同程度上影响到穷人和弱势群体。总的来说，进展是不平衡的，到 2015 年，一些目标和指标有可能难以实现。根据 Sundaram 的研究，如果联合国在全球危机的背景下重新评估实现千年发展目标的可能性，发展中国家的结果可能是贫困和饥饿人口减半的目标进展不平衡；教育虽有进展，但在许多贫困国家目标仍然难以满足；性别平等的进展不够；

保健目标虽有进展，但产妇死亡率目标进展甚微；环境可持续性发展目标进展有限；国际伙伴关系可得到扩大和加强。

面对全球信贷紧缩，Sundaram 指出，发展中国家尤其是最贫困国家，如果要实现千年发展目标，需要更多的优惠贷款和捐赠。他还提到，当金融危机的冲击波袭击许多发展中国家时，只有少数新兴经济体有能力承担财政和金融一揽子措施的救援成本（有些超过 GDP 的 10%）。因此，国际社会应逐步增加官方开发援助（ODA）、预算支持和新的融资来源，以满足最贫困和最脆弱国家的融资需要，以此实现人类发展目标，这是必不可少的。Sundaram 总结了一些关于已经减少全球贫困、改善生活条件的重要的经验教训：国家拥有发展战略的所有权是一个关键因素；持续和公平的增长必须以动态结构变化为基础；发展的宏观经济政策必须支持真正的产出和就业，而不是狭隘地仅关注通货膨胀和宏观平衡；即使是最贫穷的国家，也应负担得起提供社会服务；解决不平等和社会排斥是至关重要的；充分、持续和可预测的财政支持以及一致和可预见的政策环境，在国家和国际层面上都是必不可少的。迫切需要一个支持型国际框架来确保贸易、税收、技术，特别是气候变化的缓解以及适应，来维持人类长期的发展。

Sundaram 认为，一些发展中国家在应对危机时所面临的制约因素，一方面，源自于早期的自由化及放松管制，使得这些国家的经济更容易受到系统性的外部冲击；另一方面，是由于宏观经济稳定政策往往过于狭隘地关注抑制通货膨胀及解决宏观经济失衡。

考虑到全球目前的状况及来自联合国的经验教训，Sundaram 提出了应包含在 20 国集团发展议程中的若干重大事项：审慎的风险管理，如资本管制；强化财政和政策空间，始终如一地实施反周期的宏观经济政策；发展可交替的宏观经济政策框架，以创造生产性就业和保持增长；鼓励针对投资和技术发展的展性金融，加快结构调整；增强在很大程度上或者被现存的信贷措施忽略或者索价过高的包容性金融的作用，以促进和支持生产性经济活动；孕育更好的国际税务合作机制，提升所有国家的税收和财政空间；支持更公平以及更有效的债务解决机制，提升财政和政策空间；加强国际经济治理改革，以反映全球经济平衡的变化，同时确保更公平的发言权

和参与权，提高包容性和合法性。

Sundaram 最后指出，如果不尽快解决这些问题，国际社会将失去一个被称为“布雷顿森林时刻”的历史契机，即明确强调可持续增长和创造就业机会，而不仅仅关注货币和金融稳定。

世界银行与国际货币基金组织针对全球金融危机对千年发展目标的影响作出了评估，Delfin Go 和 Hans Timmer 的文章强调了这一点，其评估在很大程度上是基于最新版本的全局监测报告而作出的。他们所提出的主要论点是：直到最近，国际社会都很少关注政策，而这些政策可以帮助低收入国家吸收危机的后果，并维持对人类长期发展目标的进步。Go 和 Timmer 在文中认为，虽然低收入国家的生产较发达经济体紧缩程度较小，但低收入国家的实际收入（即根据贸易条件的变化而调整后的 GDP）下降非常明显，因为在全球经济危机的重创下，大宗商品价格急剧下跌。他们还认为，外部冲击的中期影响在低收入国家往往更大，因为没有太多的政策选择来促使经济反弹。最重要的是，危机对人类发展成果的损害极易变为永久性的。

要解决低收入国家的问题，决策者的重点应该转移到危机对人类发展成果的中期和长期后果上。从 20 世纪 90 年代初直到金融危机的爆发，许多发展中国家经济增长加快，倾向于支持大多数人类发展指标的重大进步。事实上，当危机袭来时，全球贫困率与 1990 年相比下降了近 40%，发展中国家作为一个整体，正在向着 2015 年贫困减半的目标进发。尽管撒哈拉以南的非洲地区不大可能实现预定目标，但得益于该地区许多国家实施的改革及收入增长加速，其贫穷率一直在下降。

Go 和 Timmer 认为，除贫穷以外，其他千年发展目标的进展都不平衡，某些目标有进步，而某些却退步了。例如，当许多发展中国家在小学和中学教育中的性别平等走上正轨时，在高等教育方面进展却更为迟缓，特别是撒哈拉以南的非洲和南亚地区。尽管小学教育完成率目标及营养目标进展良好，但产妇死亡率和卫生设施进展相对较差。作者的分析表明，许多迹象证明，实现健康的目标对许多国家而言是一种挑战，这也许是因为这些目标过于雄心勃勃，因而比实现其他千年发展目标难度更大。不过，即使进展不平衡，

Go 和 Timmer 也展示了许多特定领域显著改善的例证，表明了许多贫困国家经济表现的改善更好地反映了人类的发展成果。

然而，由于缺乏所需要的数据，并且在近两年内甚至之后获取这些数据的可能性不大，因此，很难充分评估危机对发展指标的影响，例如，死亡率只能在多年后才能具体化。出于这个原因，作者使用了历史实例和间接证据来评估当前危机的直接影响。结果发现，从历史上看，经济周期对人类发展指标的影响一直是高度不对称的：经济不景气时的恶化程度远大于经济景气时的改善程度。而且弱势群体，特别是贫困国家的弱势群体，会受到不成比例的影响。例如，经济紧缩期间，女性在小学和中学教育入学人数的下降比男性多，而一旦儿童被迫辍学，便永久降低了未来的人力资本。Go 和 Timmer 还发现，危机期间公共支出、家庭消费以及援助流的下降是极具破坏性的，而在经济繁荣时期，增加支出只能带来程度平缓的改善。

文章的另一主要发现是，2008—2009 年的全球经济危机的规模对人类发展的影响将是长期的和持久的。他们的计算表明，由于危机的影响，到 2015 年全球范围内摆脱极端贫困的人将减少 5,300 万，其中，近一半分布在撒哈拉以南的非洲地区。他们还就小学教育完成率、改良水供应以及一些干扰（“不可逆转”）成本进行了推测。例如，从现在到 2005 年之间，因为危机所造成的生活条件恶化，婴儿及 5 岁以下儿童的死亡人数还会增加。

Go 和 Timmer 还认为，高收入国家和发展中国家一样，决策者面临的主要挑战是从短期的反周期措施向结构性战略的过渡，因为结构性战略可促使全球经济持续复苏，也可以提升未来几年的人类发展。这并不是一件很轻松的任务。这些战略难以取舍，有时会触犯特权阶层的既得利益，更最重要的是，这些战略需要从一个综合性的高度来理解尚待探索的协同效应。

作者在总结其论点时指出：“毫无疑问，危机粗暴地打断了人类的进展，甚至某些负面影响要在多年后才会显现。”尽管全球经济共同体对经济衰退的快速反应有助于避免新一轮的大萧条，果断的领导层仍然是确保经济快速和可持续复苏的必要条件。实现千年发展目标是将世界推回到快速和可持续发展路径这一战略的重要组成部分。

结束语

如果通向 2015 年目标的进程没有被 2008—2009 年的金融经济危机所打断，实现这些目标所取得的进展是非常令人鼓舞的。根据世界银行和国际货币基金组织的全球监测报告和最近的其他分析，危机在不同程度上破坏了人类的发展。到 2015 年，尽管极端贫困人口减半的关键目标似乎仍然有可能在全球范围（东亚、南亚和拉美地区范围）内实现，但危机明显降低了减贫速度。此外，东亚地区的强劲增长和贫困的减少，特别是中国，极大地推动了迄今人类发展目标的成功，但是，以这些地区贫困减少速度的加快来弥补其他地区的放缓，此种方法未必可行。然而，尽管全球经济衰退严重，但衰退对千年发展目标的影响却由于一些国家复苏弹性的强化因素而有所缓和，这些因素表现为自 20 世纪 90 年代初以来良好的政策及机构质量的提高，社会安全网的改善，贸易信贷的恢复，保护主义的废止以及国际金融机构相当迅速的反应。

尽管这两篇文章就危机对发展中国家以及千年发展目标的负面影响以及对关键的危机补救方法（强劲的增长，更多的基础设施投资，贸易改革，更好的食品安全和营养，更具包容性的金融，更多的援助，对低收入国家更大的关注）达成了一致意见，但他们的一些政策处方有所不同。Sundaram 清楚地认识到进行政策制定及协调全球管理的根本改革的必要性。另一方面，Go 和 Sundaram 更关注的是发展中国家的国内经济改革（和一些潜在的挑战及政策权衡）、国际贸易的强力反弹以及刺激和维持发展中国家高速经济增长的资本流动，这并不意味着他们有意贬低在全球范围内进行更根本的改革的必要性。所有上述行动都需要各国政府将注意力从短期应急转移到支持长期发展上来。

尽管这两篇文章含蓄地说明了全球经济复苏的脆弱性，但他们并没有明确地交待条件恶化可能导致的整体结果。例如，二次衰退将显著危害各国重振千年发展目标进展的能力，因为这会再次剥夺未来增长的机会。此外，由于经济增长和人类发展可以自我强化，经济增长的衰退会对人类福利产生不利的影 响，反之，从长远来看，

人类福利的减少也会对人力资本开发和经济增长造成不良后果。尽管这两篇文章都认为实现性别指标有一些改善，但是，考虑到对妇女应赋予的权利，进展并不乐观。当然，这两篇文章的作者对于性别和健康指标的解释有些差异，特别是 5 岁以下儿童死亡率和产妇死亡率。² 对于 5 岁以下儿童死亡率这个指标，Sundaram 的研究比 Go 和 Timmer 更为乐观，而产妇死亡率指标则没有积极的进展。对于 5 岁以下儿童死亡率，正在按计划实现千年发展目标的国家不到 40 个，但其人口占发展中国家总人口的一半。还有一些证据表明，进展有所加快，虽然它远远落后于千年发展目标的要求。关于产妇死亡率，修正后的估计结果表明：总体水平虽低于先前的估计，但改善仍然缓慢，且与目标相去甚远。

人类发展所遭遇的挫折不应该出现在危机期间而是在之后的几年，这一点已有共识，从中期向长期过渡期间，由于二次效应有可能显现出更多的负面影响。鉴于各国服务于社会项目的重要公共开支以及为关键基础设施筹资已消耗掉其财政空间，更加重了危机的不利影响。公共债务的增加和财政能力的降低正在并已经影响到一些捐助国，有可能会使它们越来越难以履行其援助承诺。这些都构成了实现千年发展目标过程中的重大下行风险。

无论是 Sundaram 还是 Go 和 Timmer 都没有明确指明，现有的对千年发展目标的研究方法存在着重大缺陷，即国别目标和千年发展目标能否在全球或区域范围内实现，就这一点并没有达成一致意见。因此，国际社会所面临一个关键问题是，如果仅仅因为少数大国出色的表现使全球目标得以实现，而许多较小的国家却远远被甩在后面，这是否是令人满意的结果？

最后，与会者一致认为，尽管危机后国际捐助界当时所表现的即时反应令人鼓舞，但中期前景更令人担忧。正如 Go 和 Timmer 所指出的，低收入国家在 2009 年更多地使用了多边减让性资源，部分是由于多年拨款的前期吃重。这显然限制了其在随后几年可获得支持的范围。因此，展望未来，考虑到许多低收入国家近几年所取得的成果，诸如人类发展目标的进展以及经济增长业绩的改善，将国际社会的注意力集中于下列几个方面是非常重要的，其中包括对撒哈拉以南非洲地区的贫穷国家和其他地方的援助方案，以确保充分

和及时地支持其政策改革以及为实现结构变革并加速经济增长与发展进程所做的尝试。

注释

1. 在 2008 年 9 月 25 日的联合国高层千年发展目标会议上首次发出倡议召开 2010 年的会议。

2. Sundaram 将关于性别的所有指标划归为千年发展目标 3，其中包括小学、中学和高等教育中女生与男生的比例；妇女的就业工资比例；妇女在国民议会议员中所占比例。将健康列为千年发展目标 4、5 和 6，其中包括婴儿及 5 岁以下儿童死亡率，产妇死亡率，由熟练的医务人员所照料的婴儿出生数，艾滋病流行情况，感染新一代艾滋病病毒人数所获病毒药物治疗的比例，疟疾和结核病的发病率和死亡率。除了 Sundaram 的这些指标，Go 和 Timmer 在做性别分析时还加入了女性小学学业完成率，在分析健康指标时，加入了饥饿、水以及环境卫生指标。

7. 贸易援助：为未来奠基

Bernard Hoekman, John S. Wilson 世界银行

贸易援助作为一种财政、技术援助，通过援助积极扩大贸易，可推进发展中国家融入经济全球化的进程。随着经济的进一步增长与发展，所有贸易国都可分享贸易援助带来的福利。福利受益者不仅包括最不发达国家、低收入国家的穷人，也包括中等收入国家及最发达国家的国民。总之，所有国家都受惠于贸易。

贸易援助包括运输及物流基础设施融资（基础设施是官方开发援助投资在贸易援助上的最大部分）、企业开发国际产品标准援助，边境管理能力建设及实行将农村生产者推向市场的项目等。贸易援助也涉及帮助工人、生产者及贸易团体来适应贸易政策及贸易条款的变化（例如，对贸易优惠的侵蚀）。

贸易援助的全球倡议发起于 2005 年在苏格兰的格伦伊格斯召开的八国集团峰会，在此次会议上，各国领导人承诺，到 2010 年增加近 50%（达到 40 亿美元）的贸易援助¹。自 2005 年以来，捐助者和多边开发银行提高了贸易援助总额，落实了多个引导援助流向的计划，以确保援助能够反映和符合国家层面上的优先次序。在 2007 年和 2009 年世界贸易组织举办的全球贸易援助审查会议以及八国峰会公告中，主要捐助人反复重申了这一承诺。并在 2009 年 4 月的伦敦 20 国集团峰会上发出声明，继续履行成员国所达成的贸易援助承诺。² 在当前的全球经济形势下，履行这些承诺显得尤其重要。因为贸易援助可以使低收入的发展中国家提高企业和农民的生产力，从而有助于这些国家从危机中恢复，并促进长期的经济增长。

本章回顾了近来贸易援助交付的发展趋势，按国家和类型划分的援助额分配，以及对援助的影响和效力的分析。自 2005 年以来，双边捐助者在履行贸易援助的承诺以及发展中国家在确定贸易援助

的优先次序方面，都取得了重要进展。但是，如何在更广的范围内构筑怎样的平台以及如何运作，才能适合履行贸易援助承诺的需要，这一点仍然得到充分的理解，也未达成共识。此外，目前所能获得的关于贸易援助影响的数据及分析能力都有限。20 国集团因其独特的地位可以清晰地定位贸易援助的发展方向及其结构。

设计无中心实体的机制或全球金融协调机制，是实施贸易援助的重点。³ 贸易援助是由双边捐赠者和国际开发机构通过现有的以国家为基础的分配机制而提供的。最初，提高捐助者援助意识以及监测捐助者贸易援助实施的方法是增强综合性的框架（EIF），该框架主要为最不发达国家以及由世界贸易组织举办的地区或全球的贸易援助审查提供贸易相关技术协助的。⁴ 综合框架的主要目的是在确定援助分配优先权的整个过程中，协助最不发达国家政府确定已达到国家层次的贸易项目。该框架的主要优势是采用了以国家为中心的方法，确保援助被分配到各国政府确定的优先部门。但是，受援国在启动项目时将国家与捐助者相挂钩或以捐助社区为中心的做法，也降低了企业的潜在影响。因此，发展一种机制，能够增加 20 国集团成员国的中等收入国家的资源转移（投资、知识）以及动员私人部门资金转移，可以改善低收入发展中国家的贸易前景，提高其就业和增长率。

除了继续履行以往的融资承诺，本章还确认了 20 国集团首脑在提高贸易援助实施的效力和可见度方面大有可为的四个特别领域：

- 为能力建构、政策及管理权知识的转让制订战略性行动计划，以此提高生产者服务效率和基础设施的投资收益率；
- 通过 20 国集团的所有成员国消除对最不发达国家的进口限制的承诺，来促进低收入国家的市场准入，从而有利于金融贸易援助资源的转让；
- 创建一个新的贸易援助公私伙伴关系，充分利用私营部门的活力，强化最需要贸易援助的国家的贸易能力；
- 发起一个 20 国集团的全球战略性倡议，为跨国数据的收集提供专项资金支持，以此提高贸易援助监测和评价的有效性。

贸易援助缘何重要

发起贸易援助倡议的恰当理由是，许多发展中国家的企业可能现有的和未来的市场准入机会中受益，这种机会是指交易系统或特定国家和地区所提供的潜在市场准入机会，诸如优惠（免关税，免配额）。⁵ 在国际和双边机构进行的市场准入谈判中，低质量的基础设施、贸易成本高昂以及某些特定的操作和交易成本，使谈判方无法分享因降低贸易壁垒而产生的优势。大多数贸易援助方案的主要特点是以帮助受援国降低企业成本和提高生产率为目标的。通过扩大基础设施投资和提供配套措施，为更好地获得高质量和低成本的公共和私人服务创造先决条件，同时，贸易援助还可以帮助各国获得更多现存市场准入机会所带来的利益。

在目前的经济环境下，之所以强调提升 20 国集团在贸易援助方面的领导力，至少有三个原因：

- 贸易是帮助各国度过危机冲击的一个强有力的机制。鉴于世界贸易组织多哈回合谈判缺乏实质性进展，20 国集团的领导力可以提供一种强有力的信号，以使世界经济的主要参与者能够认识到采取贸易措施以扩大贸易的重要性。

- 贸易援助可以帮助各国通过多元化进入新市场和开发新产品，帮助贫困国家从新兴的多极增长的世界经济中获利。

- 有效配置贸易援助资源，可以通过降低成本和提高竞争力，来提高受援国的生产力，从而增强其增长前景。

贸易援助是穷国从衰退中复苏的途径

随着经济活动和经济需求从危机中复苏，可以预期，进口国的消费者和企业对他们所购买的货物和服务的价格会比以前更加敏感。因此，为贸易能力较低的国家提供贸易援助以支持其实施可增强竞争力的措施，显得更为重要。此外，由于财政和货币刺激政策逐步收紧，贸易援助有助于维持商品和服务需求，并可吸引在可贸易领域的投资。因此，在迫切需要贸易援助的发展中国家，可以提供贸易的驱动力。⁶ 贸易援助还可以帮助减少保护主义，增强对发展中国

家贸易改革的支持，并通过维持其市场全球性开放，进一步扩大发展中国家的贸易。

贸易援助有助于提高多元化

贸易开放在提高收益的同时也增加了风险。从全球范围来看近期的危机有其特殊，因为所有国家都受到了这次危机的冲击。这也再次说明，多样化的经济体与仅仅依赖少数产品或单一市场获取外汇来源的经济体相比，应对冲击的能力更强。多样化也有助于减少产出的波动（Haddad、Lim 和 Saborowski, 2010）。许多低收入国家都没有实现经济的多元化发展，部分原因是由于贸易成本高昂以及其他成本，而贸易援助有助于降低这类成本。

贸易援助可以提高低收入国家的生产率

关于发展中国家能否有效吸收增加的援助流，一直存在长期争论。官方开发援助流的增长可降低贸易和其他交易成本，提高整体经济的生产力，但同时可能带来宏观经济问题，而援助分配在加强贸易能力的同时，有助于避免出现宏观经济问题。也可以抵消援助流入所带来的负面竞争力的外溢，如荷兰病和实际升值压力。

正如 Reis 和 Farole (2010) 所指出的，危机后的“竞争力政策框架”应优先处理宏观经济刺激政策的调整（如贸易壁垒，实际汇率，劳动力市场政策），降低边界和边界背后的贸易成本，并解决政府和市场失灵问题（如贸易融资短缺，技术推广缓慢，产品标准不足）。贸易援助有助于低收入国家推进上述进程，而无须针对特定行业，也不必采取潜在的扭曲政策来支持特定产品的投资。贸易援助可以通过改善贸易政策的协调度，促进贸易和增强技能的形成，以及建设与贸易相关的基础设施和行政程序来实现（Cali 和 te Velde, 2008）。

贸易援助的发展趋势

什么是贸易援助？经济合作与发展组织（OECD）汇总了关于官方开发援助支持贸易发展的统计数据。这些数据可划分为四个类别：贸易政策和管理、生产能力构筑（包括贸易发展）、与贸易有关的基

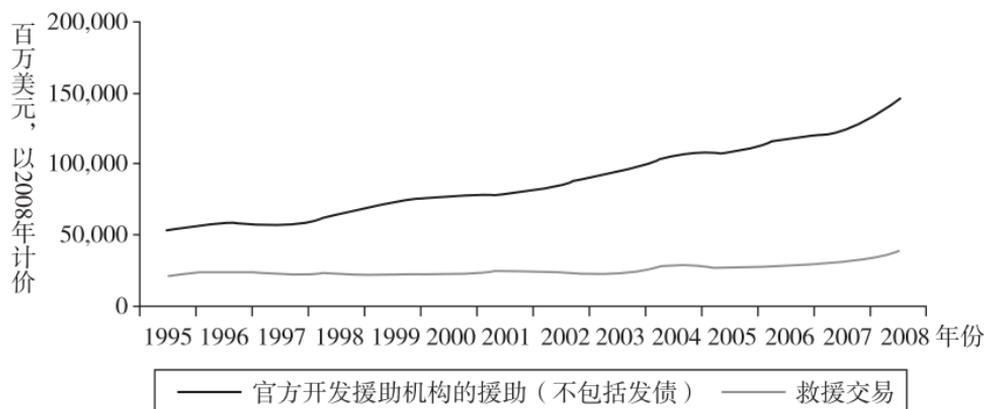
基础设施以及与贸易相关调整等领域的技术援助。支持贸易政策和管理援助包括国家层面的项目与国际惯例的统一；体现能力建设与贸易发展的项目包括协助出口多样化；与贸易有关的基础设施项目包括道路、港口和电信网络的投资；贸易调整援助主要是帮助受援国减少贸易自由化的相关费用，包括关税减让、优惠侵蚀等。

根据经济合作与发展组织的数据报告，2008 年贸易援助包括 25% 的官方开发援助及捐助者和政府分配给特定部门的 35% 的援助。⁷2008 年双边捐助者为低收入国家，包括最不发达国家提供了约合 156 亿美元的贸易援助。占 2008 年 390 亿美元的优惠贸易援助承诺额度的 40% 左右。最不发达国家得到约四分之一的贸易援助承诺。捐助者向中等收入国家提供了约有 50% 的贸易援助，其中大部分是双边性的。

贸易援助的供应量从 2002 年 5 月至 2008 年实质上增长了 21%。低收入国家接受贸易援助的份额从 44% 增长到 54%，其中撒哈拉以南的非洲地区占有 59%（约为 47 亿美元）的额外资金（经济合作与发展组织—世界贸易组织，2009）。经济合作与发展组织与世界贸易组织对贸易援助的定义是非常宽泛的，即与贸易有关的援助，因而夸大了贸易援助的总体规模。它包括了除水和卫生项目以外所有的对基础设施的融资。由于基础设施占官方开发援助支出的份额很大，将其计算在内，夸大了贸易援助的数额总值。之所以使用宽泛的定义，是因为在支持贸易发展的具体形式上，难以定义区别基础设施与非贸易活动之间的尺度。⁸

贸易援助的绝对值在 2002 年有下降的趋势，此后，援助水平开始回升，这反映了捐助者对增长发展有了新的兴趣，例如，多哈回合谈判启动后援助额就有了很大增长（图 7.1）。即便如此，贸易援助不仅落后于开发援助总额，而且与分配给特定领域的援助额并没有保持同步。在通过援助的多边提供者——国际开发协会（IDA）和区域开发银行——分配援助额度时，相比双边捐赠者而言，低收入国家通常收到更高的优惠贸易援助比例。在某次分配中，低收入国家得到了 93% 的援助分配额（在总额 71 亿美元的多边捐助者的援助中，低收入国家接受援助额为 66 亿美元）。而双边捐助者仅为低收入国家提供了其援助总额的 46%（图 7.2）。这种差异突出了贸易

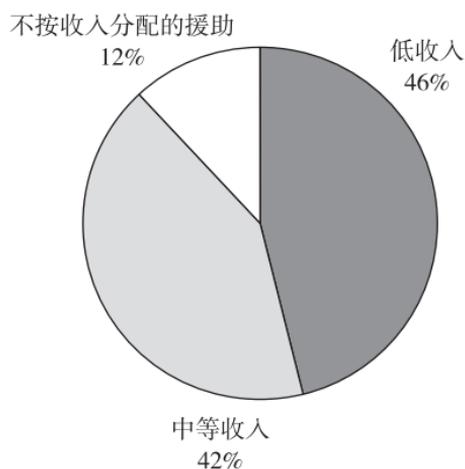
多边优惠贷款的重要性，仅从贸易援助角度看，成功达成国际开发协会的优惠基金对低收入国家的增资，是非常紧迫的（国际开发协会 - 16）⁹。



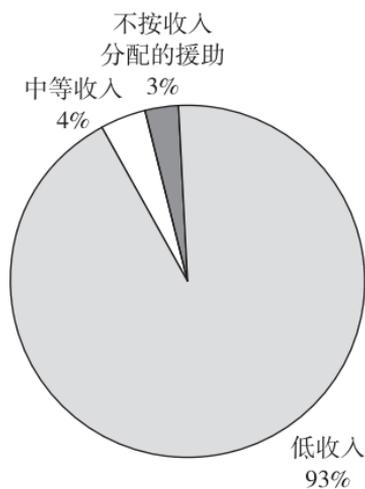
资料来源：经济合作与发展组织信用报告系统（CRS）数据库。

图 7.1 1995—2008 年官方开发援助机构承诺的贸易援助

图a 双边捐助（包括EC）



图b 多边捐助（不包括EC）



注：2008 年对低收入国家的承诺（符合国际开发协会信贷条件的国家），EC 为欧盟委员会。

资料来源：经济合作与发展组织 CRS 数据库。

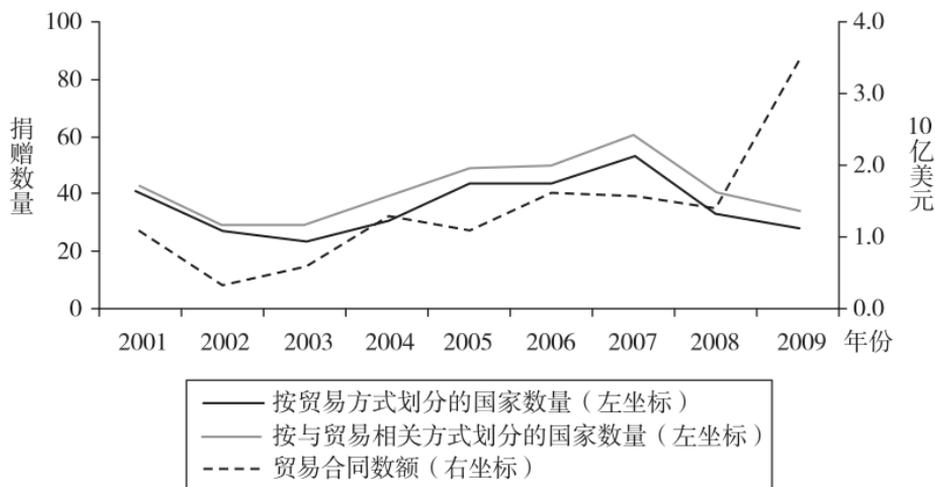
图 7.2 受援国接受的贸易援助，双边与多边捐助

根据经济合作与发展组织的最新综合报告，亚洲是贸易援助的最大受援国。非洲目前屈居第二位，但增长势头直逼亚洲。2007 年，亚洲获得 107 亿美元的援助，其中超过一半援助流向了中亚和南亚。2002 年至 2007 年，尽管亚洲获得的贸易援助总额变化不大，但获得的援助份额却从 2002 年的 50% 下降到 2007 年的 40%，这在某种程度上是因为非洲所获份额在不断增加。非洲地区 2007 年获得 95 亿美元的援助，占援助总额的 38%，而在基期，其份额只有 30%。其他地区所获援助占比很少。同期，拉丁美洲获得援助 20 亿美元，大洋洲为 16 亿美元。欧洲获得了至少 12 亿美元的援助，并且是唯一的一个记录贸易援助资金（与 2007 年的基期相比）减少的地区。（经济合作与发展组织—世界贸易组织，2009）。

贸易相关活动及世界银行集团投资的扩张同样也反映出发展中国家对贸易议程的日益关注。最近的世界银行国家援助战略报告发现，若使用世界银行比较狭窄的贸易定义，即排除最基本的基础设施援助，在世界银行援助议程表上，贸易援助（65% 为国家援助战略）正逐渐成为其中最大的援助项目。

国家援助战略（CASs）项目确认，贸易援助是重要的优先项目，所提出的贸易援助方案很明确地关注以下领域：区域一体化、出口多样化、贸易便利化和市场准入。对贸易的关注已转化成对运营的支持，通过世界银行的经济和部门贷款以及某些情况下的技术援助，帮助各国实现其中期目标。世界银行借出的与贸易有关的贷款在 2002 年到 2008 年翻了一番，上升到约 14 亿美元（图 7.3）。对公共部门的优惠贷款增加了一半以上（世界银行，2009）。若以项目数量及参与贸易运作的国家数目为指标，近年来贸易一直存在下降趋势。这同时也表明，扩大贸易援助需要高层决策者不断的予以关注。

尽管世界贸易组织多哈回合谈判长期陷入僵局，但在降低进口关税和消除某些传统贸易壁垒的成功背景下，贸易援助的增长还在继续。由于占全球贸易壁垒比重较大的正式贸易障碍已经消除，各国所关注的焦点转向了其他贸易障碍，并通过国内或集体行动努力消除这些障碍。全球贸易改革和能力建构已经构成一个坚固的主题，即达到贸易交易成本的最低化，进一步发挥比较竞争的优势。与全球贸易议程的转变相伴而生的是双边捐助者和多边机构对贸易援助的显著增加。



注：贸易构成根据世界银行项目设计的主题代码定义。2009 年大幅增加的贷款来自于西欧与中国的国际运输通道的 21.25 亿美元。

资料来源：SAP/企业库存。

图 7.3 2001—2009 年世界银行贸易贷款的趋势

如数据所示，贸易援助供给规模庞大，其中大部分是由多边机构和 20 国集团捐助国提供。20 国集团成员已遥遥领先。2007 年，15 个对贸易进行官方援助的非机构捐助者中，有 8 个是 G20 成员，其中包括欧洲共同体（经济合作与发展组织—世界贸易组织，2009）。因此，20 国集团在与多边机构和发展中国家的伙伴关系中，这对 20 国集团显示其强有力和卓越的全球性领导力是一个机会，由此可推进贸易援助议程。为推动和维持贸易援助发展承诺的实施，近年来高峰会议不断。¹⁰但是，伴随持续的全球经济复苏，需要有一种更直接和明显的方式来保证贸易援助的具体行动计划，并推进发展议程的实施。

贸易援助供给是否与需求匹配？

贸易援助的分配与贸易援助的规模同等重要。在援助的供给量是否满足需求与需要这个问题上，也有许多不同的观点。一种方法是通过分析减贫战略文件（PRSP），评价各国是否将国家的贸易政策、机构体制改革与发展计划加以整合以及如何整合。联合国发展

计划（开发计划署）通过研究 72 个减贫战略文件发现，85% 的减贫计划中，总会有一个或多个部门受到贸易的影响（Kosack, 2008）。这一发现与以前的分析相比，其数量有了大幅增长——2000 年的研究发现，在完成减贫战略文件的国家中，仅有 25% 的国家有些部门与贸易相关。此外，2008 年开发计划署研究的 72 个减贫战略计划中，有 52 个认为贸易政策与减贫相关。与所有其他的研究相比，这一进展在减贫战略文件不同的迭代中更具差异，这表明，各国正越来越明显地感觉到贸易与减贫之间的相关性。这些研究结果与包括世界银行对援助战略的非正式调查的其他研究结果具有相似之处（Strachan, 2009）。

在最初对援助供需平衡的评价方法中，有一种方法是以经验证据和数据为基础的，由 Gamberoni 和 Newfarmer（2009）承担这一项目。作者发现，一般情况下，贸易援助的供需是平衡的，但也有一些例外：在更需要贸易援助的国家（由贸易能力和贸易表现判断），应该获得相对较多的援助。世界银行工作人员对项目进行了后续研究，以 Gamberoni 和 Newfarmer 的方法为基础并进行了扩展，重点关注软、硬基础设施投资的相关影响，旨在更好地确认使用何种贸易援助形式才能最好地推进能力建构目标的实现。¹¹

葡萄牙的 Pérez 和 Wilson（2010a），以一系列可以衡量贸易相关基础设施以及管理的实用性和质量的初始变量为基础（如固定电话网络，港口、机场、铁路、道路的质量和容量，政府管理和腐败，完成货物托运的成本和时间以及衡量商业和投资环境的各项指标），建立了衡量贸易能力的四项指标。作者采用了因素分析法，将这些初始变量浓缩成四个特定指标，来反映贸易环境的鲜明特色。其中两个指标关注贸易能力的“硬件”，如信息和通信技术、物理基础设施；另两个指标衡量贸易能力的“软件”，如贸易指标运作的经营环境、边境管理以及海关效率指标。

基于这四项指标，Martinez 和 Wilson（2010）创建了贸易援助需求（需要）指数。作者将实际贸易援助额与反映援助需求的指标回归，结果发现，大多数的国家获取援助的需求越强烈，其实际援助数量越接近或超过预测线，这说明，贸易援助的供给和需求是大致平衡的（图 7.4）。此外，拥有最低贸易能力指标（即指标数值较

大) 的国家, 其受援水平较高, 这一结果与前述的结论是一致的。但是有一点很明确, 由于预测趋势存在许多偏差, 导致许多国家接受的援助支持比这些指标预测的适当数额更低。

贸易援助的影响和效力

大量文献分析了援助与经济增长的关系, 但其所使用的研究方法及其结果备受争议。文献对援助和经济增长是否存在正相关关系提供了一个模糊的结论。¹²有许多因素可以解释结果的差异。这种差异可能起源于援助类型(例如, 纯粹的人道主义援助与政策变化引起的援助的效力是截然相反的), 也可能由于发展中国家吸收能力的不同所引起的(Radelet、Clemens 和 Bhavnani, 2006; 经济合作与发展组织, 2006)。另一个因素即援助会引起实际汇率升值, 如援助流入引起了荷兰病的发生, 可以解释援助与经济增长之间的正相关关系并不显著。¹³对这方面文献的全面讨论超出了本文的研究范围。但对其进行的简短概述, 有利于分析和理解援助、贸易以及增长之间的复杂关系。总体而言, 关于这三者关系的争论, 尤其是援助和贸易因果关系的争论, 仍在继续。¹⁴

直到 20 世纪 90 年代末, 官方开发援助的很大份额与贸易捆绑在一起, 从这个意义上说, 即用于货物和服务采购的援助资金只能在捐助国消费。因此, 任何积极的贸易与援助的关系, 都可能是捐助国的政策所造成的结果。许多研究结果确实显示了外国援助与捐赠者的出口之间存在密切的联系。¹⁵贸易与援助间的因果关系可能是反向的, 即贸易是援助的原因, 因为在一定程度上, 捐助者将援助资金分配给与他们有强贸易关系的国家(Morrissey、1993; Osei、Morrissey 和 Lloyd, 2004)。研究贸易与援助因果假设的文献大多认为, 其结果与捐助国和受援国双方都有关系(Lloyd 等人, 2000; Arvin、Cater 和 Choudry, 2000)。无论所采用哪一种精确的方法, 研究结果的确证明了援助与贸易之间所存在的正向关系。

在贸易援助资金增加的承诺和行动下, 贸易援助怎样才能具体地帮助提高发展中国家的贸易, 以及如何有效帮助纳税人的资金能够实现其贸易援助目标, 这些问题引起了越来越多地关注。尤其是

在危机之后，所有捐助国都采取了更为严格的紧缩财政政策。双边捐助国和国际开发机构都在积极行动，分析、评价贸易援助的影响，而不仅仅是简单的监测和分配。

在寻找提高发展援助效力的方法时，评价非常关键，贸易援助也不例外。评价可分几个层次：需要援助的国家是否得到援助（前文谈及）？整个项目是否可以有效扩大产量、减少贫困（项目评价）？工程是否实现其既定目标，如电功率是否提高（工程评价）？与没有项目或没有项目干预时相比较，结果是否相似或不同（影响评价）？

由于数据的局限性，衡量贸易援助的影响力颇具挑战性。许多项目无法为设定的基准线提供信息，而评价援助的影响却需要这些信息。与贸易相关的开发项目其世纪影响往往滞后于最佳方法所设计的影响，因为后者是一种严格的事后评价。通常标准的评价影响的方法不适用于贸易援助，因为援助一般采取预算支持的形式。

迄今为止，大部分这类评价使用整体数据，重点关注国家的贸易表现和贸易能力指标是否得到改善。实际上需要的是更多的详细分析，来研究具体贸易援助的即时影响，反过来这需要在微观贸易成本和结果数据方面寻找新的办法，来支持长期的投资。

最近，经济合作与发展组织在对贸易相关的发展援助项目进行项目评价时发现，项目的可衡量目标往往不够明确（经济合作与发展组织，2006）。且允许事后来评价具体措施对贸易表现或贸易能力改善度的基线或基准往往不包括在内。这一重要发现意味着，捐助者和受益者在确定目标时必须做得更好。经济合作与发展组织的报告认为，在半数的评价中，贸易相关援助有助于认识到贸易和贸易问题知识的重要性，同时有助于增进关于贸易政策的国家间对话。而项目所存在的主要弱点包括：需求评价不足，项目管理和治理不充分，整体贸易战略或发展计划缺乏整合，减贫环节薄弱，捐助者尤其在专业领域内协调与沟通不足。

2006年，世界银行独立评价小组对贸易项目评价时发现，一般而言，贸易相关的调整贷款比其他调整贷款表现的更好（分别是86%的满意度与78%的满意度），而贸易相关投资贷款表现略差（其为69%的满意度，而非贸易相关投资为72%的满意度）（独立评价小组，2006）。后续调查发现，2007年，超过85%的贸易相关项

目的评价结果为中度满意、满意或非常满意，总体表现优于非贸易援助项目（世界银行，2009）。

更合理的评价形式是使用跨国数据来评价贸易援助的增加对具体领域所产生的影响。考虑到贸易援助是针对特定类型的活动或干预，需采用更精确的研究策略来评价影响的幅度和因果关系的方向。

Helble、Mann 和 Wilson（2009）通过引力模型评价各类援助对双边贸易流的影响，如贸易发展援助（生产能力建设）、贸易政策援助、基础设施援助。结果显示，贸易政策和监管改革援助具有非常高的边际收益。本文通过使用扩展的新方法来研究援助与贸易表现以及与私人部门对优先次序认知之间的关系，据研究结果预计，1 美元的贸易政策和监管改革援助可能导致约 700 美元的贸易发生额。尽管分配在这些领域的援助额会出现收益递减现象，但是这种分析方法预示，贸易援助的回报率可能会非常高。

Cali 和 te Velde（2008，2009）进行了类似分析，发现贸易援助的便利化可减少交易成本。每增加 100 万美元贸易便利化援助，将减少商品包装、装箱、运送货物到港出发，装载到船只或卡车的成本的 6%。他们还证明，分配给基础设施的贸易援助，可以扩大出口，特别是在采矿业和制造业，其中对非洲影响最大，因其基础设施薄弱。统计数据还发现，分配于生产能力（而不是基础设施或便利）的贸易援助对出口没有显著效果。

如前所述，对援助效用的评价依然处于早期阶段，且相比医疗和其他方面的发展援助，该领域的援助受到更多地限制。Brenton 和 von Uexkull（2009）针对具体出口产品的出口发展项目进行有关影响的评价，结果发现，这些具体产品项目的业绩或与总体出口表现一致，或提前，或表现更强，且初期拥有较高出口水平的产品，与低出口水平产品相比，其出口增长所受影响较大（虽然这可能是因为技术援助分配给了已发展较好的行业）。他们还发现，如果该国在捐助活动中可以解决具体的市场失灵或政策缺陷，且具有全球竞争力的长远能力（如在卢旺达的捐助支持战略，以帮助其进入高品质和专业的咖啡市场），出口发展项目成功的机会更大。

他们得出的结论是：只要做得好，出口发展项目就会成功。在乌干达，始于 2003 年的出口发展项目，使其切花行业仅仅经过十年

时间就已发展成一个出口增长行业。此项目实施后，一年内出口值增长近两倍。虽然此时乌干达的其他出口也强劲上升，但切花行业显著扩大了其出口所占份额。蒙古是传统的羊毛制品出口国，20世纪90年代末和21世纪初，羊毛制品出口不断下降，出口份额不断减少。但在2003年某项出口发展计划实施后，羊毛产品的出口进入了平稳增长时期，并超越2005年的整体出口增长额。

总之，现有的文献往往在验证巴黎中心规则，即贸易援助的有效性，并建立在各国都拥有项目且可以把贸易合作目标完全融入到发展战略的基础之上。几乎所有的双边和多边组织都在努力提高援助效力，但并非所有的组织都可以对项目作出即时和全面的评价。¹⁶鉴于40多个双边和多边机构都参与了贸易相关的技术援助，互相学习的层面和机会还是很多的。¹⁷

挑战及优先次序安排的前景

为确保对发展中国家的承诺继续及时地兑现，首先要考虑的是保证现有的贸易援助项目的不间断实施，从而帮助发展中国家减轻一些经济危机所造成的影响，更全面地从贸易恢复过程中获取利益。我们认为，下面所讨论的20国集团在某些领域实施的行动，作为促进经济包容性增长的工具，可以提高贸易援助效力。其中的一部分可以被视为20国集团具体的行动措施。

利用基础设施投资：“软件”服务议程

经济合作与发展组织—世界贸易组织（2009）完成的自我评价问卷调查显示，越来越多的国家认为区域基础设施为优先项目。如上所述，基础设施是贸易援助中最大的类别：基础设施项目约占全球贸易援助投资组合的54%。最近的研究发现，硬基础设施投资可获得潜在收益，包括出口业绩改善（Francois和Manchin，2007）。另有证据显示，基础设施投资具有显著降低贸易交易费用，增加消费者福利的潜力，如新港口的建设（Abe和Wilson，2009）。投资基础设施可能对人均资本收入较低的国家产生更大的影响，因为对其出口产生的边际影响更大（Perez和Wilson，2010a）。

投资基础设施的同时，必须采取相应措施降低贸易成本（Hoekman 和 Nicita，2010），并实施相应的管理。例如，采用可促进运输服务的竞争，改善边境管理质量的政策。¹⁸公共和私营服务质量是决定硬件基础设施的改善影响收益大小的一个重要因素。从一般地意义上说，效率、多样化以及投入服务的成本对企业、农民竞争力的影响非常关键，因为它们的生产总成本的重要组成部分。在国际市场立足，越来越取决于高品质的生产以及低成本的服务，如电信业、运输物流业，以及融资性服务业。增加运营成本或妨碍创新的政策，会严重阻碍国民经济发展。围绕提高服务市场竞争力，促进市场进入，供给更多新服务产品的政策改革，并不需要大量资金支持，因此它们往往不需要大量硬件投资。

发展中国家在进行服务贸易和投资时往往有更多更大的障碍，Borchert、De Martino 和 Mattoo 的研究证明，人均 GDP 与服务贸易限制、投资政策限制存在负相关关系（图 7.5）。取消这种限制，可以使这些国家的企业和农民降低交易成本，提高生产者服务质量，从而带来收益增长。且全球外包业务发展及融入国际价值链越来越依赖于服务多样性。除此之外，越来越多的研究表明，服务部门改革对外国和当地有服务投入的制造业的生产率提高都产生了积极的影响（参见 Francois 和 Hoekman，2010 年最近的文献调查）。

服务贸易类型和投资政策存在一个不容忽视的特点，即内陆国家的政策比沿海国家更严格，特别表现在航空运输业和电信业，这些行业中内陆国家没有先天的劣势（Borchert 等人，2010）。虽然有许多原因可能导致内陆国家服务的可用性较差而价格却较高，但限制性政策对服务行业的影响远大于地理方面的障碍。这表明，支持政策改革，以增强内陆国家作为“脊梁”的服务行业的竞争性，是贸易援助的优先领域。

然而，迄今为止的大部分贸易援助都强调支持硬件基础设施，提高生产能力。很少有援助立足于改善服务业相关政策和管理，而往往这两者有助于确定基础设施网络的使用（使用成本）效率。这是一个 20 国集团支持与导向可以有所作为的领域——有两个方面：第一，确保贸易援助对有利于竞争的政策法规及其他可影响到生产者服务市场的政策予以充分的关注（Hoekman 和 Mattoo，2007）；第二，在服务方面，更多地为 20 国集团的新兴市场成员国、中等收入

国家以及发达经济体提供学习知识与体验上述经历的机会。

用发展的眼光看，明确地关注改善服务部门的经营和效率是非常重要的，即便从全球的角度而言也不容忽视。正如 Claessens、Evenett 和 Hoekman (2010)，Hoekman 和 Messerlin——世界经济再平衡（即将发表）他们所提到的，要减少巨大的经常账户盈余和赤字，需要提高生产力（竞争性），增强赤字和盈余国家的国内吸收能力。在实践中，这些改善不可能通过货币政策、财政政策和汇率政策本身来实现。所以世界经济的再平衡要求经济结构的变化，更具体地说，是指增加服务业和工业的可用性、多样性及效率。

通过贸易改革和市场准入扩大南南一体化

另一个 20 国集团可以发挥重要领导作用的领域，是通过扩大市场准入，特别是最不发达国家在中等收入国家的改革引导下，在南南合作中扩大贸易机会。此种关系的扩展将为低收入经济体提供一个增加贸易的机会，同时可以帮助它们进入多样化市场。

得益于许多发展中国家经济的高增长率，近年来南南贸易迅速增长。金砖四国（巴西、俄罗斯、印度和中国）2008 年占世界进口总额的 12%，而 1996 年同类数字只有 6%。同时，高收入国家的进口需求比重从 1992 年的 81% 下降至 2008 年的 72%（Haddad 和 Hoekman, 2010）。

许多新兴的动态市场仍然存在明显的贸易障碍。政策论坛（如世界贸易组织）一直关注发达国家的市场准入条件，如对最不发达国家免税或免配额准入；并消除某些关键制约因素，如取消导致优惠准入减少的原产地原则。这些问题很重要，说明了低收入国家在面对拥有高壁垒的中等收入国家市场时错过了进入的机会。

Fugazza 和 Vanzetti (2008) 运用一般均衡模型——全球贸易分析模型来比较南南贸易障碍的消除，发达国家贸易自由化，以及非洲、亚洲和拉美的区域内自由贸易的潜在效用。所得出的相似结果表明，北方市场的开放将每年为发展中国家提供 220 亿美元的福利收益。然而，南南障碍的消除将有潜力使收益再增 60%。这一研究结果意味着更多地关注发展中国家贸易障碍的消除，可显著促进低收入国家贸易的发展。

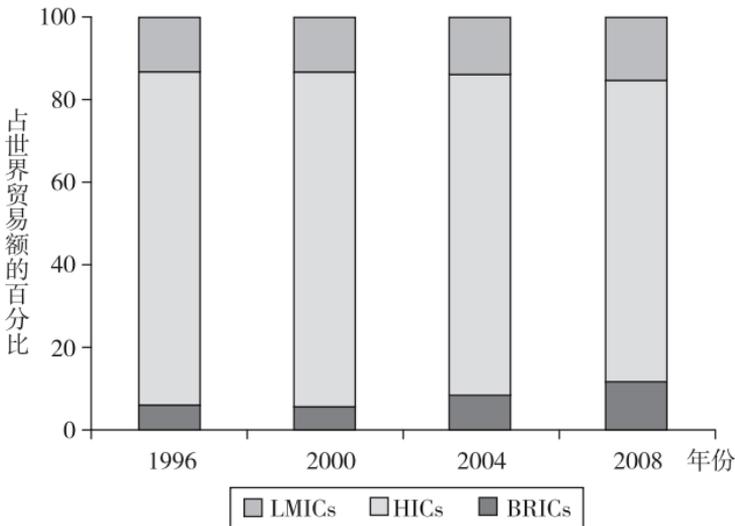
总体研究表明，通常大部分南北贸易的流动很少集中在较复杂的行业，特别在充满活力的亚洲经济体贸易中，可供学习的案例不多，故不是今天所要研究的重点。Klinger（2009）分析了近年来南南合作的贸易构成，用以研究南方市场是否比北方市场更有可能为发展中国家改变其生产结构从而为转向更复杂的出口部门提供机会。研究表明，对于许多发展中国家来说，包括非洲和中亚各国，出口南方的贸易产品相比北方而言，产品更先进，发展空间更好；但对快速增长的亚洲和东欧（不包括经济联合体独立国家），此点并不成立。Klinger 还发现，造成出口复杂性和联络性差异的最根本原因是北方的而不是南方的出口商品篮。

危机后的一些预测认为，中等收入国家市场增长将快于高收入国家。考虑到发展中国家消费者不同的偏好和需求，南方市场多极增长的出现，为低收入国家市场及产品提供了多元化发展的机会。此外，因欧洲、日本和美国经济回暖的时段有可能延长，南南贸易的增加减少了低收入国家的风险暴露。同时，如前所述，也减轻了由于市场开放和增加产品多样性来带动经济增长的相关风险。

南南贸易在广度和深度上同时在增强。低中收入国家对金砖四国的出口从 2000 年的仅占出口总额的 7 个百分点上升到 2008 年的 20%（图 7.6）。这些交易的平均价值从 1996 年到 2008 年增加了 4.44 倍，而低中收入国家对高收入国家仅增长了 1.8 倍。然而，发展中国家出口的多样性仍然显著低于高收入甚至中等收入国家，这说明多样化的范围有待进一步扩大（图 7.7）。

中等收入新兴市场也是知识和外国直接投资（FDI）的一种来源，而知识和外国直接投资又可以驱动更多的贸易扎根在低收入经济体。要抓住这些机会，一方面需要采取适当的地方政策，包括消除市场准入壁垒。如果所有经济合作与发展组织成员国都取消关税和配额，最不发达国家的出口可能会增加高达 20 亿美元以上，超过他们在 2005 年世界贸易组织部长级会议申诉总额的近 97% 的份额（Bouët 等人，2010）。且如果主要的中等收入国家可以向最不发达国家提供免税和免配额是市场准入，出口收入更会高达 50 亿美元，这一发现同时反映出了中等收入国家的高关税。要使改善的市场准入变得更为有效，需要自由化的原产地原则和相关的行政要求作为附

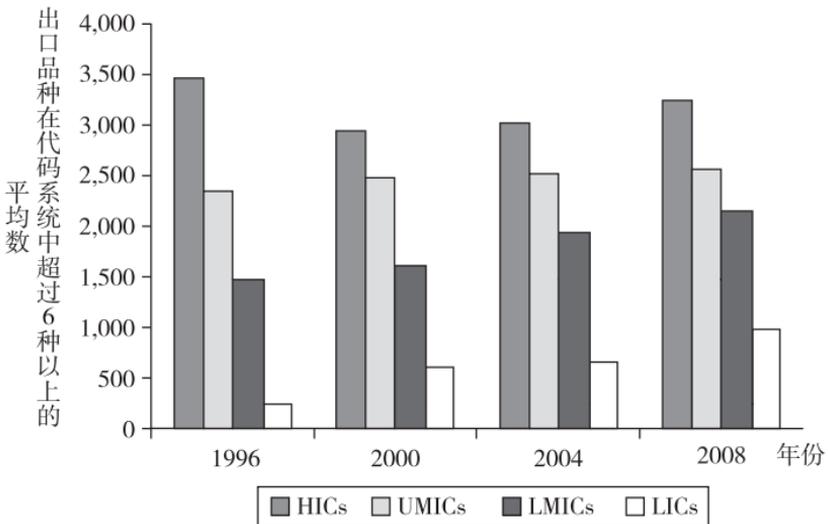
加条件。



注：LICs = 低收入国家；LMICs = 收入较低的中等收入国家；UMICs = 收入较高的中等收入国家；HICs = 高收入国家。

资料来源：Haddad 和 Hoekman (2010)，引自 UN - COMTRADE 数据库。

图 7.6 发展中国家在世界贸易中占的比重逐渐升高



注：LICs = 低收入国家；LMICs = 收入较低的中等收入国家；UMICs = 收入较高的中等收入国家；HICs = 高收入国家。

HS = 与代码系统描述相一致的商品。

资料来源：Haddad 和 Hoekman (2010)，引自 UN - COMTRADE 数据库。

图 7.7 南方国家与北方国家相比较所表现的出口结构单一

支持区域合作与市场一体化：能力建构

尽管大部分贸易援助议程的讨论面局限在国内，但是，近年来支持区域一体化的援助需求也在不断增长。推动这一增长的一个因素是国际社会所达成的一种共识，即国家竞争力的重要制约因素可能在它的边界之外。内陆国家尤其如此。区域一体化面临的许多共同优先事项集中在交通基础设施、主干要道、能源、水及贸易便利化领域。为商品、服务及生产要素（工人、投资）的开发，努力整合周边市场，从而降低贸易成本，扩大经济体的贸易规模，可以促进南南贸易的发展。本文讨论的大部分议程围绕着邻国两方所提出的降低交易和企业运营成本的倡议。以合作（合资）的方式降低这些成本并不会导致引起福利减少的贸易转移类型的增多，而优惠关税会却导致贸易转移，从而造成福利减少。因此以合作方式降低贸易成本，有利于所有贸易伙伴，并可便利其与世界各地以及相邻国家的贸易发展。¹⁹

加强区域合作的利益是显而易见的。亚太经济合作组织（APEC）的贸易议程证明了这一点。基于可计算的一般均衡模型，Abe 和 Wilson（2008）发现，若提高该地区改革透明度的平均水平，亚太经济合作与发展组织国家的贸易将增加 11 个百分点，且全球福利将提高 4,060 亿美元。

研究结果表明，大多数的福利增加发生在进行改革的成员经济体中。同时还指出，世界上最贫穷地区的一些改革可能会带来可观的效益。例如，埃塞俄比亚将其成本缩减为该地区最佳贸易伙伴成本的两倍，其增益大约相当于将出口商承担的关税平均削减 7.6 个百分点（Perez 和 Wilson，2009）。

区域合作在项目成本和收益方面所具有的挑战是不对称的。大多数必需的投资（从而也构成成本）被配置到一个国家，而该国通过投资却只能获得相对较少的收益。由于这种不对称性，可能会大大降低对区域项目的支持度，而合作项目对于内陆地区的发展中国家是至关重要的。因此贸易援助的基本原理就是在利益分配不均衡的地方，激励地区间采取联合行动。

例如，在非洲内陆发展中国家中，其拥有超过四分之一的欧洲

大陆人口，却面临贸易成本高的巨大竞争劣势（Djankov、Freund 和 Pham Cong, 2006；Raballand 和 Teravaninthorn, 2009；Arvis 和 Raballand, 2010；Arvis 等人, 2010）。这些国家的外国直接投资水平也往往较低。

葡萄牙的 Perez 和 Wilson (2010b) 探讨了发展中国家包括内陆国家的贸易成本与流入的外国直接投资之间的关系。初步估计结果显示，南北贸易中贸易成本与外国直接投资存在负相关关系。事实上，大多数发展中国家的外国直接投资集中于跨国货运业、采掘业，或低技术的劳动密集型行业。因此，Perez 和 Wilson 认为，国内贸易成本可看做对业务运营的某种税收，从而影响外国直接投资。

内陆发展中国家受危机的破坏比较严重，因为它们往往比其沿海的邻国有较高的出口成本。对这些国家而言，国内的问题由于在途商品所普遍存在的问题而进一步扩大化了。但是，沿海国家同样也会受到外部因素的影响，因此，忽略周边市场，仅以国内市场为导向的战略，往往不足以最大限度地发展贸易和促进贸易的增长。政策改革和行动可以显著改善经营环境，吸引投资，这些都具有公共品的性质：一是相关产出的非排他性（即使某些国家没有对生产作出贡献，也不能阻止其享用公共利益）；二是消费的非竞争性（即邻国的使用不影响产品的质量及供应）。

所有利益相关者都了解区域合作的必要性，但可用的支持区域项目及合作发展的工具是有限的，从而导致多国贸易相关项目的援助资金供应不足（Hoekman 和 Njinkeu, 2010）。囿于现今区域秘书处能力有限，支持改革的民间社会团体的微弱领导力及私营部门对现有一体化机制的不思进取，区域合作发展表现不佳。推动区域一体化议程，需要通过增加实施激励措施，解决前述内容所提到的区域协调与合作的政治经济问题。且必须同时在几个不同的方面针对所有相关行为者——各国政府、地方实体及非国家行为体——采用激励机制。

支持区域合作的专项基金涵盖了软件（监管机构、政策变化）和硬件（支持跨国货物运输、服务输送和劳动力输送的基础设施）两个层次，可以填补目前存在的缺口。确定一个共同关注的区域融资项目，将有助于实施国家优先项目，也有助于克服区域市场一体

化存在的阻力（从某种意义上说，有利于达到竞争力目标）。有一种很实用的办法，就是将贸易援助的捐助资金比例分配给区域项目。²⁰多数区域和多边机构已通过信托基金对这些资金加以引导。

由20国中等收入成员领导的20国集团，可以通过知识交流和能力建构直接支持区域一体化。从APEC和东南亚国家协会到非洲区域机构，20国集团再度强调知识转移的重要性，通过联合项目促进邻国市场一体化，这是迈向合作的一个创举。

利用来自私营部门的知识、资本和信息

鉴于贸易援助议程的宽泛性——涵盖边境地区的管理、监管改革及基础设施投资，故相当数量的公共、私营部门等利益相关者都参与其中。因此，在很大的范围内，可以有效利用公私伙伴关系（PPPs），利用私人机构的专业知识在优先领域进行改革，制订潜在的解决方案。2001年10月，联合国贸易便利化和电子商务中心提出了具体的针对此种公私关系的宗旨、创作方法及经营结构（联合国欧洲经济委员会，2001）。

在国家层面上已有很多的范例。其中之一就是国家贸易便利化协会的工作，将公私利益相关者召集在一起工作。或者就专门领域如边境管理改革（包括新加坡的贸易网，中国香港的贸易通）广泛开展合作。这些网络为发展中国家战略和改革行动计划提供了重要的平台，而且为利益相关者提供了各行业、各部门的政策措施的协调机制。无论是为了获取研究贸易和政策限制条件的资料来源，还是作为研究贸易的额外交易成本，抑或是为特定的问题提供潜在的解决方案，都应该充分利用私人部门的信息和信息，在这方面，还有更多需要而且应该做的工作。

世界银行正在致力于发展一种新的公私伙伴关系，以便使贸易便利化援助成为一个信息交流平台，为各方在贸易便利化领域互相学习提供一些机会。该计划将设计和实施切实可行和可实现的贸易便利化项目，为发展中国家解决贸易能力不足问题，促使商品和服务迅速跨越国界。工作的重点是将注意力从贸易物流和边境管理等“软件”转移到补充和促进“硬件”基础设施的投资。此外，合作伙伴可充分利用私营机构的专业知识，生成实时交易表现数据，这

些数据可以用来鼓励以政策为导向的贸易便利化改革。本章的结论部分将考虑 20 国集团就这一问题可实施进一步行动的框架。

鼓励对贸易援助的有效性的监测与评价

国际社会已普遍认识到，只有采取行动，才能强化利益相关者提供贸易援助的义务，并加强对援助影响的评价。有效监测贸易援助的交付，及有效监测援助对受援国政府确定的国家优先项目的响应程度是至关重要的。有效的监测也有利于对结果进行准确的评价。大多数捐助者按照通用的评价准则或贸易援助按主题和部门的具体指导方针来监控和评价贸易援助方案（经济合作与发展组织—世界贸易组织，2009）。要保证贸易援助的有效性就必须进一步扩大监测框架，具体措施包括直接会同私人部门和民间社会一起评价贸易援助流，以确保资金流向合理和可持续的项目。

实践出真知，这种影响评价法在可能的情况下已广泛用于评价贫困、健康和教育项目。这些方法的本质就是采用参照组作为标准，来观察特定项目对个人的福利改进。显然，并非所有贸易相关项目都适用于这种方法。最简单例子的就是针对单个企业的出口促进计划，其评价就像针对个别患者的医疗方案一样（见 Volpe 和 Carballo 2008 年对秘鲁的出口促进项目评价）。

即使这种方法的实施相对简单，但是，在某些地区，这种“临床”效用评价方法迄今在贸易相关项目上的应用还是有限的：尽管溢出效应是进行公共干预的关键理由，但这种方法还不能用于溢出效应的评价，与所有的临床影响评价一样，存在不确定的“外部有效性”，即情形的改变可能引起评价方法的不适应。尽管这些问题已在很多文献中有过广泛地讨论，但它们还是提供了一种有意义的工具，用于理解和分辨各种方法的可行性。特别是经过深思熟虑后，这一工具有助于确定哪些成分可以最好地实现援助方案。除了可增强说明性之外，还可以汇集有价值的知识库来更新基础事实，作为政策建议和捐赠者实践的基础。

为数据和分析所制定的全新投资战略应包括宏观和微观两个层面（Wilson，2010）。其议程也必须以下列条件为中心：以严格的贸易援助项目评价为框架，通过实证来评价援助的影响，利用经济合

作与发展组织数据库的宏观经济数据集以及实施项目的开发机构的微观数据。各国和区域组织对贸易援助效力的分析，可通过研究不同援助的收益，作为其援助分配的依据，其中，援助分类以经济合作与发展组织债权报告系统为标准，收益的增加通过测量贸易流量的增加、贸易成本支出的减少等来确定。贸易成本的数据收集有各种来源，包括贸易支持机构，海关当局和国际运输公司。详细的数据是评价具体的贸易援助政策所必不可少的，如对产业升级、企业的质量认证，或贸易物流技术援助的支持等。总之，对于干预措施影响的最新评价应包括跨国证据和深入的个案研究。

推进议程的发展

推进具体行动计划的实施，进而扩大全球贸易，20国集团在这一领域具有独特的优势。经济复苏的脆弱性，以及为支持经济和就业的可持续和包容性增长而加强国际贸易体系的需要，将贸易援助倡议推到了政策重要性的前端。除了履行在苏格兰鹰谷和中国香港作出的扩大贸易援助流的承诺外，20国集团贸易和发展援助行动议程要支持的四个战略主题如下：

- 建立一个20国集团平台，服务于能力建构和政策及管理知识转移，以提高生产者服务和网络基础设施运营的效率。20国集团中中等收入国家在参与援助及知识交流的协调项目中非常活跃，可以通过这一平台做更多的工作来提高贸易援助投资在硬件基础设施上的回报率，主要的途径是通过加强对相关的配套“软件”投入，如政策、促进竞争的法规等，这些工作对实现社会（股权）目标和改善网络基础设施的使用效率是至关重要的。

这项议程不仅仅关注基础设施投资，也涵盖了生产者和商业服务领域。贸易自由化和服务性投资在谈判中之所以没有起到明显的进展，一个重要的因素是考虑到市场准入承诺可能带来的后果及不确定性。平台的建立旨在对自由化的影响进行实质性的讨论和分析；通过具体的监管措施和政策改革，可以在贸易自由化的最大受惠地区形成共识（Feketekuty, 2010；Hoekman 和 Messerlin，即将发表）。

如何设计这样一个平台，需要20国集团成员的讨论和协商。现

阶段还没有任何一个机构有明显的比较优势来发挥这样的作用。有一种选择即联营法，即利用许多区域智囊团、政策研究机构 and 世界各地的监管机构网络（如国际竞争网络），共同合作创建一个中心或中央实体，以提供所需的知识资源和建议。这样一种机制需要一个治理机构，由捐助国政府和其他出资者的代表组成。有一种模式可以借鉴，那就是曾经用以建立全球发展网络的模式。

- 20 国集团中的高收入国家应当补足贸易援助资金，中等收入国家可实行市场准入改革，对贫穷国家的出口降低贸易壁垒，以此来扩大南南贸易。如果 20 国集团成员扩大对最不发达国家免关税和免配额政策，且将例外最低化，就会构成一个具体的倡议，可直接促进贸易发展以及改善世界上最贫穷国家的发展前景。这一倡议完全由 20 国集团成员来处理，因而操作非常简单。对 20 国集团来说，增加进口的成本非常低。因为最不发达国家的生产和贸易结构与 20 国集团国家几乎没有重叠，贫穷国家无论如何也只能是小型供应商。任何免税、免配额的倡议都应该与宽松的原产地规则和累积规则相配套，且都记录在案；限制性原产地规则在很大程度上将减少援助项目的有效性。一些进口国已经开发了解决原产地规则限制的具体办法，其他 20 国集团成员可以效仿（Elliott 等人，2010）。

- 创建一个新的贸易援助公私伙伴关系，以充分利用私营部门的活力，加强各受助国的贸易能力。鉴于贸易便利化措施的改善可以带来高回报，围绕着从边境管理到监管改革以及采用现代信息和通信技术这些领域，这种公司伙伴关系最初可能集中于利用私营部门的专业知识来进行优先领域的改革，寻找潜在的解决方案；与此同时，也充分利用各国政府和多边捐助机构的协调能力。世界银行正在发展一种新的有利于贸易便利化的公私援助伙伴关系，或许可以作为这些行动的模板。

- 从更普遍的意义上来讲，私营部门已经提出了许多倡议来解决具体的问题，并利用持续的投资来促进发展。其由加纳、马拉维、坦桑尼亚的亚拉国际公司和非洲商业行动联盟所支持的增长通道便是这方面的实例，非洲商业行动联盟提出了各种不同的目标倡议，如在非洲建立海关总署联盟。更多地分享有关这些倡议的信息并研究其可行性，会提高这些行动的可见度，进一步发挥私营部门在更

广泛的贸易援助计划中的作用。

- 拟订一个 20 国集团“战略行动计划”，以期为协定的立足于数据的贸易援助项目的监测和评价提供专业的金融支持。所有捐助者和受援者都要认识到监测、评价及分析贸易成果和表现的重要性。经济合作与发展组织正在协调努力，以率先分享由捐助者和机构获得的监测和评价结果，并从中获取经验。但是目前还没有任何专项资金来保证研究者获取始终如一的跨国贸易数据的，决定贸易援助效力的因素并没有一个可比的基础。但是，这并不是说单个项目或工程没有得到评价，或效力评价在可能的条件下没有应用于相关的项目中。很多知识都是通过对项目的事后评价而获得的，但是，这种评价产生的针对项目或国家的特定信息，不能汇入数据集作为国家的基准，也不能作为追踪项目业绩的依据。

- 要确保收集的数据反映出政策改革尝试的影响，并且能够比较不同国家、不同时间的干预政策的影响，协调一致共同努力是必要条件。这需要各国政府和机构在具体指标的数据收集和编制过程中达成一致意见。候选指标包括贸易成本，如清空及等待的次数；运输卡车停在走廊的次数；货物在边界被拒绝或检查率；贸易多样性；贸易和投资政策（如服务的限制性和普遍性及非关税贸易壁垒强度）。

注释

1. 2005 年 12 月在中国香港举办的世贸组织部长级会议上，成立了一个新的世贸组织贸易援助工作组，旨在为世贸组织总干事提供最好的可运行的贸易援助的建议。部长宣言还明确提出了贸易援助在协助最不发达国家建立“供应方能力及与其所需的贸易相关的基础设施”的重要性，以更多地从世界贸易组织协定中受益，更广泛地扩大贸易（世贸组织，2005）。<http://en.g8russia.ru/docs/16.html>。

2. “全球复苏和改革计划。” <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/final-communique>。

3. 2009 年设立的全球农业和粮食安全计划，拥有 10 亿美元到 15 亿美元指定款项，旨在扩大对农业的援助，提高低收入国家的粮食安全。相反，相比于其他最近被确定为全球发展援助重点的领域，捐助者则认为没必要在贸易领域设立这样一个机制。

4. 迄今为止，有两向全球性的审查，分别在 2007 年和 2009 年。

5. 见 Prowse (2006) 和 Hoekman (2007) 关于成因的讨论及对多边贸易援助倡议的理论阐述。

6. 据世界银行估计,即便在过去的几年考虑增加援助资金及承诺额,2009 年发展中国家也会面临 2,700 亿美元到 7,000 亿美元的资金缺口。因为危机的辐射作用,发展中国家的外部融资需求可能增加。

7. 这种“部门分配援助”不包括债务减免、行政管理成本、预算支持,以及分配用于支持贸易融资的援助。20 国集团调动了达 2,500 亿美元来支持金融危机期间的贸易融资。能否获得这种融资是决定贸易成本和出口商经营能力的一个重要因素。

8. 还应该指出的是,经济合作与发展组织—世界贸易组织发展援助的数目不包括经合组织发展援助委员会框架之外的国家提供的援助,因此不包括如中国提供的援助。

9. 使用的征信系统的数据,是以 2008 年为常数项的美元计价数据;经济合作与发展组织—世界贸易组织 (2009) 的统计数据以 2006 年为常数项。

10. 请参阅“全球复苏和改革计划”,发表于 20 国集团伦敦峰会的闭会公报上,2009 年 4 月 2 日。<http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/fnal-communique>。

11. 硬件基础设施大部分与道路、桥梁,或电信投资相关。软件基础设施与政策及监管改革措施相关的。

12. 参见 Rajan 和 Subramanian (2005) 的调查和新评估,及 Cali 和 te Velde (2009) 对现有文献的综合分析。

13. 其效果是众所周知的:援助资金可能被用于非贸易商品和服务的支出,导致其价格相对于贸易商品上涨,因此,实际汇率升值。升值降低了出口部门的竞争力,因为资源从可贸易部门转移到了非贸易部门,并导致工资和其他投入成本上涨。关于援助能否诱导荷兰病现象的研究,彼此之间相差很大。大多以下列因素的边际生产力假设为基础:额外援助和公共开支,公共和私人资本之间的互补性,劳动力成本的灵活程度和其他重要资源。参见 Radelet、Clemens 和 Bhavnani (2006)。

14. Suwa - Eisenmann 和 Verdier (2007) 提供了关于这个主题的全面审查。

15. 例如,尼尔森 (1997) 发现,1975 年至 1992 年,欧洲联盟贸易国每 1 美元的援助可产生 2.60 美元的从捐助国到受援国的出口。其他研究人员已经在探索可能存在于供体和受体之间的其他关系,如政治或经济因素,这些应诉可能引致更多的贸易 (Lloyd 等人,2000)。Nelson 和 Silva (2008) 最近使用固定效应引力模型进行估计,得出了显著性更小的结果。

16. 四个重要的双边捐助者最近已进行了相对的评价:美国国际开发署、英国国际发展部、瑞典国际发展合作权威机构和荷兰。

17. 提供与贸易有关的分析和项目的援助者，包括国际贸易中心（日内瓦）、联合国贸易与发展会议、联合国发展计划署、世界银行、增强综合框架、粮食和农业组织、联合国工业发展组织、世界海关组织和世界知识产权组织，以及区域开发银行和许多双边捐助者。参见 Suwa - Eisenmann 和 Verdier (2007)。

18. Raballand 和 Teravaninthorn (2009) 发现，西非和中非的卡车运输业缺乏竞争，因此，与非洲其他市场相比，运输价格较高且服务质量较低。

19. 正如大量研究区域主义的文献所讨论的，政策重点不应落在扩大地区内本身贸易的目标上，而应减少普遍存在的贸易壁垒。地区协议有助于达到这种效果，尤其是对于内陆国家。

20. 关于专项资金的建议是有争议的，因为专款专用与援助的有效性并不一致（可使用专项资金的项目可能并不是个别国家的优先项目），创建一个专门拨款于贸易的机制，并不意味着该国必须确定其贸易发展为优先项目，它只是为确定贸易为优先发展项目的国家提供发展援助时维护了信誉。

参考文献

- Abe, Kazutomon, and John S. Wilson. 2008. "Trade, Transparency, and Welfare in the Asia Pacific." *Journal of International Economic Studies* 12 (2): 35 - 78.
- _____. 2009. "Weathering the Storm: Investing in Port Infrastructure to Lower Trade Costs in East Asia." Policy Research Working Paper 4911. World Bank, Washington, DC.
- Arvin, M., B. Cater, and S. Choudry. 2000. "A Causality Analysis of Untied Foreign Assistance and Export Performance: The Case of Germany." *Applied Economic Letters* 7: 315 - 19.
- Arvis, J. - F., and G. Rabballand. 2010. *The Cost of Being Landlocked*. Washington DC: World Bank.
- Arvis, J. - F., and others. 2010. *Connecting Landlocked Countries to Markets*. Washington DC: World Bank.
- Borchert, Ingo, Batshur Gootiiz, Arti Grover, and Aaditya Mattoo. 2010. "Landlocked or Policy Locked? The Effect of Services Policy Restrictiveness on Service Sector Performance." World Bank, Washington, DC.
- Borchert, Ingo, Samantha De Martino, and Aaditya Mattoo. 2010. "Services Trade Policies in the Pan - Arab Free Trade Area (PAFTA)" World Bank, Washington, DC.
- Bouët, A., D. Laborde, E. Dienesch, and K. Elliott. 2010. "The Costs and Benefits of Duty - Free, Quota - Free Market Access for Poor Countries: Who and What

- Matters?” CGD Working Paper 206. Center for Global Development. Washington, DC.
- Brenton, Paul, and Erik von Uexkull. 2009. “Product Specific Technical Assistance for Exports: Has It Been Effective?” *Journal of International Trade and Economic Development* 18 (2): 235 – 54.
- Bruhn, Miriam, and David McKenzie. 2008. “In Pursuit of Balance: Randomization in Practice in Development Field Experiments.” Policy Research Working Paper 4752. World Bank, Washington, DC.
- Cali, Massimiliano, and Dirk Willem te Velde. 2008. “Towards a Quantitative Assessment of Aid for Trade.” Commonwealth Secretariat, London.
- _____. 2009. “Does Aid for Trade Really Improve Trade Performance?” Overseas Development Institute, London.
- Claessens, C. , S. Evenett, and B. Hoekman. 2010. “Rebalancing the Global Economy: A Primer for Policymakers.” <http://voxeu.org/index.php?q=node/5219>.
- Djankov, S. , C. Freund, and S. Pham Cong. 2006. “Trading on Time.” Policy Research Working Paper 3909. World Bank, Washington, DC.
- Elliott, K. , and others. 2010. “Open Markets for the Poorest Countries: Trade Preferences that Work.” Report by CGD Working Group on Global Trade Preference Reform. Center for Global Development, Washington, DC.
- Feketekuty, G. 2010. “Needed: A New Approach to Reduce Regulatory Barriers to Trade.” <http://voxeu.org/index.php?q=node/5208>.
- Francois, J. , and B. Hoekman. 2010. “Services Trade and Policy.” *Journal of Economic Literature*, forthcoming (CEPR Discussion Paper 7616) .
- Francois, Joseph, and Miriam Manchin. 2007. “Infrastructure and Trade.” Policy Research Working Paper 4152. World Bank, Washington, DC.
- Fugazza, Marco, and David Vanzetti. 2008. “A South South Survival Strategy: The Potential for Trade among Developing Countries.” *World Economy* 31 (5): 663 – 84.
- Gamberoni, E. , and Richard Newfarmer. 2009. “Aid for Trade: Matching Supply and Demand.” Policy Research Working Paper 4991. World Bank, Washington, DC.
- Gootiiz, B. , and A. Mattoo. 2009. “Services in Doha: What’s on the Table?” Policy Research Working Paper 4903. World Bank, Washington, DC.
- Haddad, M. , and B. Hoekman. 2010. “Trading Places: International Integration after the Crisis.” *In The Day after Tomorrow: Economic Policy Challenges for Devel-*

- oping Countries in the Postcrisis World*, eds. O. Canuto and M. Giugale. Washington DC: World Bank.
- Haddad, Mona, Jamus J. Lim, and Christian Saborowski. 2010. "Trade Openness Reduces Growth Volatility When Countries Are Diversified." Policy Research Working Paper 5222. World Bank, Washington, DC.
- Helble, Matthias, Catherine Mann, and John Wilson. 2009. "Aid for Trade Facilitation." Policy Research Working Paper 5064. World Bank Washington, DC.
- Hoekman, Bernard. 2007. "Aid for Trade: Helping Developing Countries Benefit from Trade Opportunities." In *Aid for Trade and Development*, eds. D. Njinkeu and H. Cameron. New York: Cambridge University Press.
- Hoekman, B., and A. Mattoo. 2007. "Regulatory Cooperation, Aid for Trade and the GATS." *Pacific Economic Review* 12 (4): 399–418.
- Hoekman, B., and P. Messerlin. Forthcoming. "The EU and Rising Economic Powers: Focus on Services Markets." *Europe's World*.
- Hoekman, B., and A. Nicita, 2010. "Assessing the Doha Round: Market Access, Transactions Costs and Aid for Trade Facilitation." *Journal of International Trade and Economic Development* 19 (1): 65–80.
- Hoekman, B., and D. Njinkeu. 2010. "Aid for Trade and Export Competitiveness: New Opportunities for Africa." In *Export Supply Response Capacity Constraints in Africa. Nairobi: African Economic Research Consortium*.
- IEG (Independent Evaluation Group). 2006. *Assessing World Bank Support for Trade, 1987–2004*. Washington: World Bank.
- Klinger, Bailey. 2009. "Is South–South Trade a Testing Ground for Structural Transformation?" *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series* 40. United Nations Conference on Trade and Development, Geneva.
- Kosack, S. 2008. "Trade for Poverty Reduction: The Role of Trade Policy in Poverty Reduction Strategy Papers." United Nations Development Program, New York.
- Lloyd, T., M. McGillivray, O. Morrissey, and R. Osei. 2000. "Does Aid Create Trade? An Investigation for European Donors and African Recipients." *European Journal of Development Research* 12 (1): 107–23.
- Martinez, Marco, and John S. Wilson. 2010. "Aid for Trade: Revisiting Supply and Demand." World Bank, Washington, DC.
- Morrissey, Oliver. 2006. "Aid or Trade, or Aid and Trade?" *Australian Economic Review* 39: 78–88.
- Nelson, D., and S. J. Silva. 2008. "Does Aid Cause Trade: Evidence from an Asymmetric Gravity Model." WP 2008/21. University of Nottingham Leverhulme

Centre.

- Nilsson, L. 1997. "EU and Donor Exports: The Case of the EU countries." *In Essays on North - South Trade* (chapter 3) . Ph. D. dissertation. Lund University, Sweden.
- OECD (Organisation for Economic Co - operation and Development) . 2006. "Trade - Related Assistance: What Do Recent Evaluations Tell Us" Paris.
<http://www.oecd.org/dataoecd/31/45/37624158.pdf>.
- OECD - WTO (World Trade Organization) . 2009. *Aid for Trade at a Glance 2009: Maintaining Momentum*. Geneva and Paris.
- Osei, Robert, Oliver Morrissey, and Tim Lloyd. 2004. "The Nature of Aid and Trade Relationships." *European Journal of Development Research* 16 (2) : 354 - 74.
- Portugal - Perez, Alberto, and John S. Wilson. 2009. "Why Trade Facilitation Matters to Africa." *World Trade Review* 8 (3) : 379 - 416.
- _____. 2010a. "Export Performance and Trade Facilitation Reform: Hard and Soft Infrastructure." Policy Research Working Paper 5261. World Bank, Washington, DC.
- _____. 2010b. "Trade Costs and FDI." World Bank, Washington, DC.
- Prowse, Susan. 2006. "Aid for Trade: A Proposal for Increasing Support for Trade Adjustment and Integration." *In Economic Development and Multilateral Trade Cooperation*, eds. S. Evenett and B. Hoekman. Washington DC: Palgrave - McMillan.
- Raballand, Gael, and Supree Teravaninthorn. 2009. *Transport Prices and Costs in Africa: A Review of the Main International Corridors*. Directions in Development. Washington DC: World Bank.
- Rajan R. G. , and A. Subramanian. 2005. "What Undermines Aid's Impact on Growth?" IMF WP/05/126. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Radelet, Steven, Michael Clemens, and Rikhil Bhavnani. 2006. "Aid and Growth: The Current Debate and Some New Evidence." *In The Macroeconomic Management of Foreign Aid: Opportunities and Pitfalls*, eds. P. Isard, L. Lipschitz, A. Mourmouras, and B. Yontcheva. Washington, DC: IMF.
- Reis, José Guilherme, and Thomas Farole. 2010. "Exports and the Competitiveness Agenda: Policies to Support the Private Sector." *In The Day After Tomorrow: Economic Policy Challenges for Developing Countries in the Postcrisis World*, eds. O. Canuto and M. Giugale. Washington, DC: World Bank.
- Strachan, Yolanda. 2009. "Trade in World Bank Country Assistance Strategies." World Bank, International Trade Department, Washington, DC (August) .

- Suwa – Eisenmann, A. , and T. Verdier. 2007. “Aid and Trade.” *Oxford Review of Economic Policy* 23 (3): 481 – 507.
- United Nations Economic Commission for Europe. 2001. “National Trade Facilitation Bodies.” ECE/TRADE/242. Geneva (October) .
- UNESCAP (United States Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) . 2007. “Note from the Secretariat: Trade and Investment Issues, Aid for Trade and Public – Private Partnerships.” E/ESCAP/CMG (4/I) /2. Geneva (July 3) .
- Volpe, M. , and J. Carballo. 2008. “Is Export Promotion Effective in Developing Countries? Firm – Level Evidence on the Intensive and the Extensive Margins of Exports.” *Journal of International Economics* 76 (1) : 89 – 106.
- Wilson, John S. 2010. “Aid for Trade: What We Know and Need to Know about Effectiveness, Monitoring, and Evaluation.” World Bank, Development Research Group, Washington, DC.
- World Bank. 2009. *Unlocking Global Opportunities: The Aid for Trade Program of the World Bank Group*. Washington DC: World Bank.
- WTO (World Trade Organization) . 2005. “Hong Kong Ministerial Declaration.” wt/MIN (05) /W/3/Rev. 2. Geneva (December 18) .

评论 Arancha González

世界贸易组织

我要称赞组织这次峰会的韩国和世界银行，因为这是一次关于贸易援助的会议。韩国和世界银行提出的这个日益重要的议题，可在多边及地区层面上提高贸易援助的影响力。尤其值得注意的是，这次讨论是在韩国——将要在 2010 年 11 月主办 20 国集团首脑会议的地方，会议自始至终强调经济增长的发展层面。

贸易援助的重要性

贸易援助是包容性全球化的中心，而包容性全球化支撑着韩国拉动经济增长并贯穿于韩国自身的发展经历中。20 国集团以其全球经济治理的核心授权，是一个一流的贸易援助论坛，这次会议的结果也将非常有效地融入 20 国集团的发展进程中。

2005 年 12 月在中国香港举行的世界贸易组织部长级会议上，贸易援助被提到多边贸易议程上。议程中提到，除了对市场的进一步开放和多边贸易管理体系的进一步发展作出回应外，还需要在发展中国家最不发达的国家进行生产力的能力建构。会议赋权发展中国家，允许它们充分利用多边贸易体系所提供的机会。这一事实也解释了贸易援助为什么成为世界贸易组织议程锚定的一个目标。

2005 年以来，世界贸易组织一直是贸易援助的聚焦点，作为双边捐助者（包括越来越多的新兴经济体）、伙伴国家、开发银行、联合国国家族以及许多其他开发机构网络的协调员。

贸易援助是全球致力于消除贫穷计划的一部分，也是联合国千年发展目标（MDGs）的一部分。2005 年以来，贸易援助有着强劲的发展势头，但并没有以牺牲其他千年发展目标为代价。

加强贸易援助

我们先简要回顾一下 Bernard Hoekman 和 John Wilson 的文章，

他们对贸易援助的研究作出了有益的贡献。文中阐明了贸易援助的作用机理，贸易援助的重要性及迄今为止所取得的成就。并对贸易援助的供给是否满足需求进行了有益的讨论，结论是令人鼓舞的，即“贸易能力指标得分最低的国家得到的援助金额最高”。

文中对贸易援助的影响及其效力的讨论也是大有裨益的。文章指出了分析援助、贸易和增长三者关系的复杂性以及衡量贸易援助的影响所面临的挑战。文章对前期的研究成果做了有益的概括，尤其是 Hoekman 和 Wilson 自身所做的工作是值得注意的，即政策和管理改革的贸易援助可带来高额贸易回报（每提供 1 美元的援助支持，可带来 700 美元的贸易收入）。

无论如何，我想就本章推荐的方法如何进一步强化提几点建议。

文中第一个建议提到的提高生产者服务的效率及基础设施的回报率，还可以再推进一步。世界银行一直在做着一些令人非常关注的课题，即基础设施的服务及运输服务市场自由化对运输成本的影响。

其中所隐含的意义是，只修路是不够的；还需要通过竞争创造经营环境，为运输公司降低成本。这样的反思也凸显出文章的弱点，即需要集中回归主流和关注供需等式的需求方面，关于这一点我将在后文谈及。

对最不发达国家的出口免税、免配额的建议是极好的，我认为，如果所有发达国家和尽可能多的发展中国家越早对进入这些国家的所有产品充分免税，我们就可以同心协力，更快地促进最不发达国家的成长和帮助它们实现千年发展目标。这是世界贸易组织多哈回合谈判的一部分，也是 2011 年在土耳其举办的联合国第四次最不发达国家会议上各国密切关注的议题。这一领域是 20 国集团的领导授权最受欢迎的领域。

文中的第三项建议，即在世界银行的贸易便利化倡议的基础上，创建新的贸易援助公私伙伴关系，创造了一个被称之为伙伴关系的全球快递协会。

最后，关于监测和评价工作的建议，最好在经济合作与发展组织和世界贸易组织联合开发的贸易援助监测框架内考虑，这样一来，世界银行和其他机构便可以面对一个开放的监测或评价过程。我这

样说是因为我个人认为该贸易援助计划的监测和评价议程将来是重中之重。虽然这一议程不可避免地带有复杂性，但需要注意的是，最好不要对所有模式使用同一尺度。

资源分配和贸易援助主流化

在下结论前，我想再指出另外两点：即关于资源的调动及将贸易主流化的需要纳入具体运作阶段，我认为，以后无论文章做何种修改，这些元素都应该纳入其中。

贸易援助方案中的一项最无可争辩的成就，是所提供资源的大量增长。以 2002 年为基期开始直到 2005 年以及 2007 年，贸易援助承诺平均每年增加 10 个百分点。2007 年至 2008 年按实值计算增加了 35%。这是一些令人乐观的数字。根据经济合作与发展组织的报告，贸易援助从 2007 年的 270 亿美元增加至 2008 年的 417 亿美元。

亚洲在贸易援助流中依然占主导地位。是最大的贸易援助受援地区，其中阿富汗、印度、伊拉克、越南是其中主要的单一受援国。2008 年亚洲获得的贸易援助为 185 亿美元，比 2007 年增加了 53 亿美元。其中大部分被分配到经济的基础设施部门，总额为 45 亿美元，其次是生产建构以及贸易政策和管理，分别为 4.65 亿美元和 2.21 亿美元。

资源调动仍然是世界贸易组织今后工作的一个重要组成部分。尽管贸易援助流有了大幅增长，但是，经济恢复期延长而造成的财源紧缩，意味着我们必须保持警惕，以确保贸易援助流的水平维持不变。因此，期望 20 国集团领导层加强监测和评价，这是非常重要的。

但援助流并不是万能的。尽管贸易援助的部分倡议是提供更多的资源，但重点应该是提高援助质量，并与伙伴国家的计划和优先次序相对应，倡导和建立支持贸易作为发展工具的经验证据，其中包括将贸易援助置于国家发展的优先地位。

主流化是资源调动的另一个方面。为了提高贸易援助承诺的有效性，必须更进一步将贸易纳入受援国和捐助国的战略中。毋庸置疑的是，贸易必须由需求驱动。

因此，我很高兴地说，贸易援助倡议除了显著增加了有关贸易援助的资源之外，也使捐助者和受助人更加认识到，必须有效地将贸易纳入国家发展政策和部门战略中。

2009年，经济合作与发展组织和世界贸易组织向伙伴国家发出了一份联合问卷，对问卷调查结果的简单评价表明，发展中国家越来越意识到回归主流的重要性，并正在朝着这个方向发展。捐助者也作出了更大的努力，以确保其战略与伙伴国的需要和优先项目（由巴黎原则和阿克拉行动推荐的关于援助有效性的建议）相一致。

世界贸易组织在这一过程中依然发挥着重要作用。成员国达成一致意见，通过整合设立一个专门的贸易援助部门，来审查发展成员国的贸易政策。我们相信这将提供一个展示主流行动和矫正差距的机会。

我想本章还可以进一步研究的最后一个问题是关于伙伴关系和进入援助行列的新成员，因为新兴经济体正逐渐成为贸易援助的提供者。20国集团为新兴经济体提供了一个理想的平台，各国可以彼此分享知识和经验，并彰显新兴经济体在这一领域的闪光点。鉴于韩国的独特经历，可以引领亚洲和亚太经贸合作组织成员国一展身手。

我的结论是，经济危机突出了贸易援助在帮助发展中国家特别是最不发达国家恢复贸易业绩中的关键作用。考虑到预期经济复苏不平衡以及不同国家和地区需求模式的变化，贸易援助在未来发展中将扮演重要的角色。

在贸易援助领域形成全球性伙伴关系已取得重大进展。在相对较短的时间内，贸易援助已被提上世界贸易组织的议程，其影响非同小可——直接结果是世贸组织成员国的参与及与国际组织如世界银行的合作。类似的支持与合作对于我们进入下一阶段的工作更是不可或缺的。

评论 Alan Winters

国际发展部

本章翔实而信息丰富的内容是对相关问题讨论的强有力的补充。概述了 10 年来有关贸易援助的观点及其证据，在文章结尾的行动要点部分提出了一些有益的建议。我的评论重点关注的是行动方案，我想从两个议题开始分析。

基于 Hoekman 和 Wilson 对服务及监管部分富有价值的讨论，我做了更进一步的研究。服务在世界每一个经济体 GDP 中占有很大的份额，经济合作与发展组织的一些国家例如英国更多达 75%。随着新兴经济体和低收入国家的发展，服务部门将会扩张，并逐渐成为发展的核心。服务部门之所以重要，不仅是因为服务业是获取收入和解决就业的重要来源，更因为其具有普遍性。正如 Hoekman 和 Wilson 的研究所显示的，商业服务竞争力和效率的提高，几乎可以提高所有的经济部门的生产力和竞争力。

服务是关键的，但同样也是棘手的。欧洲和其他地方的经验显示，改革服务市场远比改革商品市场更为艰难。相对于大多数商品，服务业的无形性特征使得信息不对称的问题更加显著，这意味着在大多数市场上一定程度的监管是至关重要的。此外，许多服务业是高熟练劳动密集型产业，需要由类似于中世纪行会性机构来监管。因此，政府若想改革某个服务部门，本质上需要和一系列强大的和拥有熟练劳动力的利益集团密切合作。而事实上，如果这些利益集团不同于中世纪的行会，却往往是政府本身的一部分，则管理服务业是谋取地位甚至是获取是收入的极具诱惑力的源泉。

服务行业改革的难度预示者从一开始就要建立一个富有竞争力和效率的结构，而不是随后再翻新，这是问题的关键。因此，服务行业并不是一个发展中国家可以留待以后解决的问题，而是应该现在便迫切需要最有效地解决的问题。此外，在目前情况下进行服务部门改革的另一优势在于它的财政成本不高。纳税人以非常小的税收支出换取有效的收益。这些观察让我相信，关注服务部门改革的贸易援助可能带来的回报是很可观的。当然，改革的第一需要显然

是来自政治层面的，即政府要抓住这一既刺激又棘手的机遇。此后的要求便是充分的技术援助，很明显，这是属于贸易援助的范畴。服务部门的改革既复杂又不能急于求成，所以，捐助者和各国政府若要收取回报，需要履行承诺的时间会更长。

我想评论的第二点是区域一体化。如果能与邻国结成强有力的贸易纽带，区域一体化不失为一件幸事；但是，如果一体化是以排除与其他地区或国家的贸易为代价，结局便截然相反。大多数低收入国家及其邻国只占全球需求的一小部分，很明显，尽管全球到处充斥着可以为本地所利用的潜在市场，但其中的大部分市场距离遥远。所幸贸易援助并没有倡导各国优先降低其对邻国的进口关税，因而并没有因为贸易多元化的成本而削弱区域内的商品贸易安排。但是，如果对基础设施或监管改革的援助投资偏向邻国，仍然可以诱发内向型扭曲。当然，也有些领域的区域合作是成功的，例如，区域电力库、区域标准机构以及区域竞争管理机构的设立等。所有我要在这里表达的是，政策不应该一味引导贸易援助偏重于促进区域贸易，而应该公平地鼓励国际贸易的发展。

下面是关于行动方案的4点建议。

首先，应建立一个20国集团的知识共享平台：就我的背景而言，毫不奇怪，我认为多数情况下知识决定着我们的行为，不仅要查明问题并制订解决问题的方案，而且要使政策决策者和公众了解相关的信息，从而就重大问题展开讨论。20国集团的目标是均衡增长，涵盖着低收入国家以及任何20国集团可以予以支持低收入国家成长的行为，这显然是非常有益的。但是，知识未必能在实践中得到特别好的应用，因此，需要大致依据各国当地的情形进行大量的投入，从而有助于政府制订和实施适合本国国情的解决方案。

Hoekman 和 Wilson 特别提到监管向知识转移层面的延伸，基于上述对服务监管重要性的评论，我非常赞同这一点。另一方面，我情不自禁地注意到，拥有知识的潜在捐助者就服务管理而言并不能兼备德行与效率。在这种情况下，知识共享并不是要推进国家模式，而是使得深度分析的结果以及上述两个方面的管理要求和一般经验与当地的条件相适合。在这种情况下，受援国应乐意接受忠告，这

意味着“照我说的做，而不是照我的样子做”。

第二点是市场准入。市场准入对低收入国家很重要，虽然它不是贸易政策中最紧要的问题，也不是贸易政策的终结。最不发达国家可免税、免配额（DFQF）地进入 20 国集团的全部市场的建议确实具有挑战性，诚然，发达国家应该不至于如此。先进的经济体生产的商品几乎没有一项与最不发达国家的产品重合，因此，当可免税、免配额准入市场的政策实施时，当地生产商（可能促成政治游说）的成本并没有增加，但却增加了来自贫穷国家的供应商的成本。因其不完全符合优惠条件，例如，虽然是属于低收入国家但不属于最贫穷的类别，或为中等偏低收入国家。对于 20 国集团的新兴市场成员而言情况可能会有所不同，有可能会威胁到当地的生产商。然而，鉴于近年来经济高增长率的良好记录，困难是可以克服的。一旦可免税、免配额准入市场的政策实施，挑战便随之而来，因此，需设计适当的原产地规则并解决其他的摩擦，以便使优惠政策的使用率可以增至近百分之百。此外，我认为最不发达国家不仅需要获得市场准入，更应该加速自身的市场自由化，从而使生产商可获得更大范围的和更高质量的投入，这些来自于世界各地更大的效应也给消费者带来更大的利益。

第三点是进一步便利私营部门与贸易援助的衔接。这点我完全赞同。贸易援助的目的是促进私营部门的贸易，因此很明显，我们应从私人企业的角度出发，看它们有什么需要，它们认为的最好的交付方式是什么，等等。当然，应当小心谨慎，以确保这个过程不被特定企业或利益集团所利用，同时也避免陷入以下的逻辑推演，即任何私人的增益必是公共的损失。英国政府将私营部门介入发展置于高度优先的地位。我们非常感兴趣的是，世界银行如何试行的为便利贸易援助工作所搭建的公私伙伴关系，也很高兴在推行这些想法时可以与世界银行进一步交流。

最后一点是加强监测和评估。目前，检测和评估已被认定为发展的中心事宜。对援助和贸易便利化活动进行严格评估的需求是很迫切的。尽管我们已见证了一些较好的实例，但事实证明，要使发展领域的其他部分（如保健）达到同样的标准还是有难度的。这项工作需要保持高度优先，值得商界的顶尖人物来关注。考虑

到过去五年来世界银行对主流化影响的评价，有点令人惊讶甚至令人沮丧的是，评价的需要不得不以这样或那样的评论的形式明确而清晰地表达出来，以呼唤来自各方的支持。重要的是，世界银行要“履行自己的诺言”从而产生动力与资源来作出影响的完整评价，对其大部分贷款项目予以充分地支持。金钱价值已成为英国政府的一个中心议题，我们已耗费相当大的精力来关注英国政府有关金钱价值的中心议题，我们希望世界银行也能同样严肃地对待同一议题。

英国国际发展部正寻求一个对影响进行评价的程序，这不仅是英国国际发展部的需要，而且，世界银行贸易援助项目及其他捐助者也需要类似的程序。事实上，如果发展中国家的政府致力于以自己的资源投身此类活动，我们将会很高兴地看到这些努力同样有评估的价值。关于评价还有一点要补充的是，如果评价可以尝试关注政策对边缘化群体的影响，如女性生产者，孤立的社区，或少数民族，将是更有益的。

总之，Hoekman 和 Wilson 提供了一份卓越而翔实的报告。我们现在面临的挑战是如何开始将其付诸于行动。

主持人的总结发言 Ernesto Zedillo

耶鲁大学

很荣幸担任本单元会议的主持人及会议主席。幸运的是，在 20 世纪 90 年代后半期非常流行的“贸易，而非援助”的咒语在 21 世纪初期几乎已经销声匿迹了。如今，人们普遍认为实现发展的任务远比简单地开放市场、扩大贸易来得更艰巨，同样可以肯定的是，如果给予贸易以恰当地的人力和物质基础设施的支持，以及适当地监管环境，它的确可以成为推进增长的有力工具。这恰恰是近来贸易援助的地位备受关注的原因，首先是引起了学术界的主义，而后扩大至在政策圈。此外，人们还普遍认识到，要从贸易自由化获益，发展中国家必须对基础设施、体制发展及私营部门进行公共投资的资源配置。贸易援助不仅要满足能力建构的需要，而且要适应调节的需求。

贸易自由化在短期内可能会导致财政损失，特别是经济历来拥有较高关税保护的国家，关税构成其财政收入的重要来源。自由化也意味着优惠的侵蚀，对最不发达的国家不得不给予补偿。巨大的实施成本与贸易自由化的议程有关，但重要的是应把援助作为一种激励或作为一种支持工具来克服生产活动中发生的边境背后的成本。我认为，贸易是对两种极端情况所作出的反应，这也是多哈回合发展议程上争议最尖锐的问题。一方面，一些国家仍然坚持认为，最不发达国家应得到永久的、无条件的、特殊的和无差异的待遇。另一方面，完全的贸易互惠的定位是一种即时效应。贸易援助提供了两个极端之间的一个可行和有效的折中。我还记得欧盟宣布免税倡议时，我最初的反应并不是异常兴奋。这一举措在当时听上去似乎是要将注意力从中心任务即有效的、多边的和普遍的贸易自由化转移开来的一种策略。如果 20 国集团中的新兴国家加以效仿，也就是说已经承诺可以免税准入本国市场（这当然很好），但只有这一行为没有完全取代本国主要就业岗位时方能生效。此外，我有一种很强烈的感觉，如果在 11 月的 20 国集团首尔峰会上提出免税倡议作为替代多哈承诺的一个重大公告，将是非常令人扫兴的事。

毫无疑问，全球经济面临一个相当复杂和困难的时期。可以避免出现最坏的情况，但并不意味着所有的重大问题都已解决。相反，有些重大问题刚刚开始显现在国际议程上。其中一个就是经济增长新的驱动力的问题。从历史上看，贸易一直是动力之一，并将在今后的几年继续担当这一角色。因此，支持世界贸易尤其是发展中国家贸易的发展，当然也包括发达国家与发展中国家间的贸易发展是非常重要的。在这方面，贸易援助将发挥比以往更加突出的作用。事实上，自2005年以来，贸易援助一直是各种国际议程的特色，并已承接了来自捐助国的许多承诺。在很短的时间内，贸易援助已经不仅仅在概念上而且在实践中确立其相当突出的地位。

然后，还有一些有待讨论的作出重大决策的问题。因此，这次会议的组织者具有一种良好的判断力，将贸易援助作为一个单元来讨论，从而有助于建立和扩大迄今为止所取得的成果。在 Hoekman 和 Wilson 的文章中，一个最令人印象深刻的研究结果是，针对贸易政策和监管改革的1美元援助可能引起700美元的额外交易。这一结果说明他们文章论点的重要性，即在处理严重缺乏贸易援助政策有效性的实证信息以及投资于严格地监测和评价的问题上，需要做的工作还很多。这一估计对支持贸易援助提供了一个强有力的论据。然而，作者指出，除他们这篇论文之外，仅有另一篇文章从宏观层面检验了这个问题。为此，20国集团可提供更多地资金以支持更多的调研项目，研究贸易援助的价值定位和投资回报率。

8. 基础设施与可持续发展

**Marianne Fay, Michael Toman, Daniel Benitez,
Stefan Csordas 世界银行**

基础设施对于推动经济进步与减少贫困是至关重要的。基础设施投资的类型与规模的选择对环境的可持续性同样蕴涵着深刻的意义。然而，迄今为止，绝大多数发展中国家在基础设施建设中所取得的进步还是非常有限的，东亚新兴工业化经济和该地区的其他国家如中国和越南是明显的例外。此外，基础设施的扩充常常以当地环境的恶化为代价，应对长期气候变化的挑战将变得更加复杂。这些研究结果强调的是，基础设施的计划、建设和维护对于社会经济的进步和环境的可持续性这两者而言，都是很棘手的任务。

基础设施架构设定对经济与环境带来了新的挑战，处理这些棘手的问题进展迟缓，有几种因素可以解释其中的原因。从经济的角度看，基础设施成本很高，在其收益显现之前需要投入大量的前置资本，成本回收的过程备受困扰。对许多国家尤其是对穷国而言，基础设施的投资额无异于天文数字。此外，如同很多由公共部门主导的其他服务业一样，基础设施常常管理不善。而且，对投资不足的后果的感知有一个滞后期，在政府的财政预算调整中，基础设施通常是首当其冲的。由于缺少基础设施的支出及其有效性的数据，解决这些问题很受局限。人们对无法测度的事物常常是无能为力的。

在许多情况下，环境的可持续性并没有被纳入到国家的综合发展战略中。将环境建设并入公共部门基础设施支出计划中会引起对投资成本的担忧并迅即产生资金需求的压力。对私营部门的基础设施投资缺乏必要的价格信号与可实施的管理标准，因此，无法充分消除私人介入基础设施的疑虑。

私营部门在基础设施建设中扮演着很重要的角色。目前，私人

参与基础设施（PPI）的数额甚至达到发展中国家 GDP 的 1.2%。¹ 私人参与基础设施通常也具有相当高的效率。然而，从历史观点来看，私人参与的公共设施大多与电信和能源有关，尽管对能源部门参与的程度较小，对水利、环境卫生和交通也有一定的投入。当然，私人参与基础设施很重要，而且参与度在提高，但是，私人投资毕竟不是一颗魔弹。

在关注各国当地环境问题的同时，提高基础设施服务水平是一个很大的挑战，而更具威胁的是环境对未来气候的影响。自然气候系统与建筑环境都有其本质的惯性，这意味着当今的基础设施投资决策深深地影响着未来的气候条件，加大了削减温室效应的总成本。所有这些因素中，首当其冲的是要有一个国际体系，建立起减轻废气排放的目标，目前，先行发达的国家已将该目标置于其职责范围之内。但还有些问题悬而未决，比如，气候变化是否或如何威胁到发展中国家的投资决策，先行发达的国家能够或应该利用低碳经济增长的机会提供何种支持性的投资，其中也包括低碳能源形式的投资。气候变化也带来了新的需求，即改变基础设施以适应不断变化的气候条件所引起的不确定性，这为发展规划增加了更多的难题。

基础设施投资的类型和规模以及持续性的管理构成了实现“绿色增长”的关键部分，即减少贫困和维护环境的可持续性。其他因素对绿色增长也会有决定性的影响，尤其是管理标准的性质以及为减少环境退化的经济激励；降低环境冲击的有效性和负担能力；补充知识和技能的可获得性；以及与制度性能力和治理有关的一些问题。这些因素又会反过来影响基础设施的决策，因此，对绿色增长的各种影响因素是相互依存的。

本章以概述基础设施对增长、减贫和环境可持续性的重要性作为开端。考察大多数发展中国家目前在基础设施投资方面不太乐观的现状；分析业绩不佳的原因，包括金融资源短缺和管理不善；随后讨论私人部门的作用；关于在基础设施规划与投资中如何应对环境可持续性所具有的挑战也是本章要回顾的内容；本章的结论部分是对 20 国集团后续行动所提出的具体建议。

基础设施的重要性

基础设施的选择对经济增长、减少贫困和环境的可持续性至关重要。然而，基础设施与经济增长之间的关系十分复杂：更多的基础设施并不意味着更高的经济增长，较高的经济增长也不见得需要较多的基础设施投入。

基础设施与增长

常识告诉我们，如果没有基础设施，现代经济是无法运行的，基础设施提供的各种服务使任何经济的生产与消费成为可能。² 然而，尽管基础设施对现代经济的功能如此重要，并不意味着基础设施会带来经济增长。这种紧约束不仅仅在于基础设施投资的总量，例如，管理激励机制不善或缺乏市场化而形成的外部性所造成的影响，而且，经济的变化对企业利用基础设施能力的影响也在变化。正是由于这个原因，智利于 1973 年经济自由化以后，基础设施对生产力的影响尤为显著（Albala - Bertrand 和 Mamatzakis, 2004）。

基础设施可以通过多种渠道对增长产生影响（参见 Agenor 和 Moreno - Dodson 在 2006 年的综述）。除了通常所提及的基础设施对生产率的影响，基础设施还会影响到投资调整成本、私人固定资本以及健康与教育的供需。这些影响渠道大多已为实证研究所证实，关于基础设施和经济增长以及基础设施与生产率关系的研究可谓汗牛充栋，但并未得出一致的结论。有关这些主题极其详尽地综述（Briceño - Garmendia、Estache 和 Shafik, 2004；Gramlich, 1994；Romp 和 de Haan, 2005；Straub 和 Vellutini, 2006）表明，部分学者得出的结果为负值或零，而另一些学者的结论是，基础设施对增长有重大影响。

对这些文献的进一步分析表明，一般而言，基础设施与增长和生产率都有直接关系，这一点得到基本的认同，有部分学者认为，基础设施对收入水平较低的国家影响更为显著（Romp 和 de Haan, 2005；Calderen 和 Serven；Briceño - Garmendia、Estache 和 Shafik, 2004）。不过，见解各异，尤其是对影响程度的分析，研究结果大不相同，表现了极强的弹性。换言之，学者们认同基础设施的重要性，

但是，就许多特定的情形而言，基础设施投资对经济影响的程度是模棱两可的。

实际上，研究结果的差异不足为奇。无论从时间或区间的角度看，并没有理由期待基础设施的影响是一个常量（或系列正数）。此外，对基础设施影响增长的估计是一件棘手的事，研究者在驾驭实证检验和计量经济学过程中的精细程度也有差别，而这一过程布满网络效应、异质性和内生性的陷阱。

跳跃式的网络效应。基础设施服务大多通过网络的形式提供，这意味着基础设施与产出的非线性关系。电信与输电表现了极强的网络效应，对用户的回报随用户数量的增加而递增。道路、铁轨、水力和环境卫生也是网络式服务，因此，投资的增加对增长、产出和公司成本的影响取决于网络的投资现状及其程度（Romp 和 de Haan, 2005）。³随着收益的增加，投资的边际生产率随着网络的规模和“传播”而提高，从而超过投资的平均生产率，直到市场达到饱和。

部分作者已经通过建立模型很明确地表达了基础设施影响产出、增长和生产成本的非线性关系。Roller 和 Waverman（2001）的研究发现，电信基础设施对产出的影响在使用万能覆盖网的国家显著高于其他国家。Fernald（1999）的研究表明，在基础的州际网络完成后，投资的收益将达到一个极高点。他认为，网络的实现一次性地提升了美国的生产率。这一发现与 Hurlin（2006）的结论是一致的，Hurlin 提出，基础设施的回报有一个门槛效应，投资的最高生产率出现在网络已充分建立起来但尚未全部完成之前。

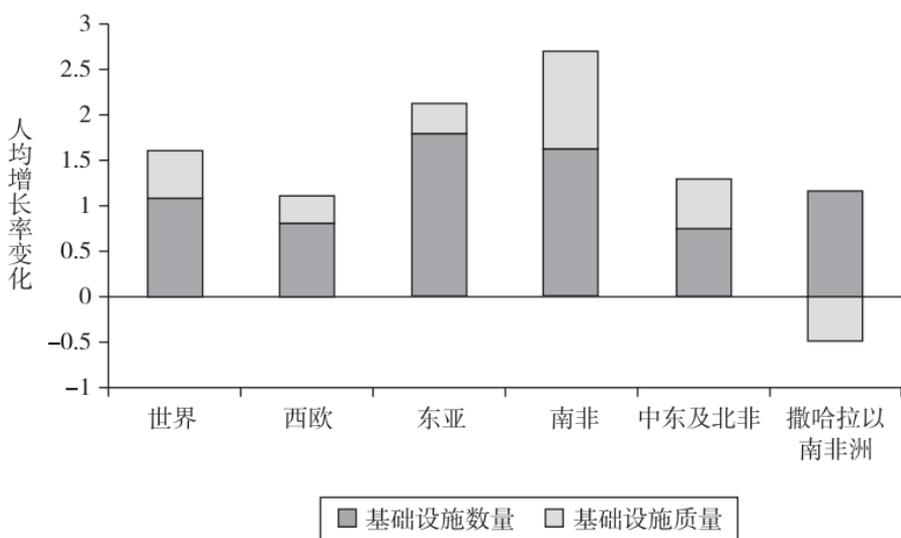
无可比性：基础设施投资质量的异质性。测度基础设施存量有一个异质性的问题：例如，用公里为单位测度公路的总长度，这意味着 1 公里的单向车行道相当于高速公路的五向车行道。在关于基础设施增长的文献中，更难以解释的是基础设施投资的质量与用途的异质性问题。基础设施投资通常不会直接面对市场的实际检验，因此，不同项目所具有的回报率也会有所不同，这是在意料之中的。处于政治或社会动机发起的项目其回报率有可能更低，因为，此类项目是为了拉选票或迎合部分社会阶层而不是最大化的增长。⁴

一般而言，由于公共部门支出的效率低，公共基础设施的支出以及相应的投资回报会因此而受到影响。其结果，尽管投资的财务

估计应该是私人实物资本的一个较好的指示器，可以通过永续盘存法作为建设存量的基数，但是，这种估计还是不太适合于基础设施。

内生性与基础设施孰先孰后？收入与基础设施互为因果。的确，基础设施服务既是消费品也是中间品，许多研究证实，电力消费和电话、汽车等的需求随着可支配收入的变动而变化（Chen、Kuo 和 Chen，2007；Ingram 和 Liu，1999；Roller 和 Waverman，2001）。⁵

在这类研究中，Calderon 和 Serven（即将发表）不厌其烦地通过筛选经济计量学技术来处理内生性与逆向因果效应问题，并观察基础设施（非变化）的国别差异对随后增长的影响。他们的研究发现，不同国家的基础设施质量对增长皆有显著影响（图 8.1）。⁶在不同的样本国家中，通过 1991—1995 年和 2001—2005 年这两个时间段的比较来看，基础设施的发展使增长率平均提高 1.6%。其中，1.1% 来自于基础设施存量的增加，0.5% 源自于基础设施质量的改善。在南亚，基础设施对增长的年均总贡献率为 2.7%。其中，存量的增加与质量的改善各自的贡献率分别为 1.6% 和 1.1%。相反，在撒哈拉以南的非洲国家，基础设施存量年增加 1.2%，但是基础设施服务质量的恶化却使年增长率下降 0.5%，即基础设施每年对增长的



注：柱状图反映了自 1991—1995 年到 2001—2005 年两个时间段的基础设施的数量与质量人均增长的平均变化率。

资料来源：Calderón 和 Servén，即将发表，图 2。

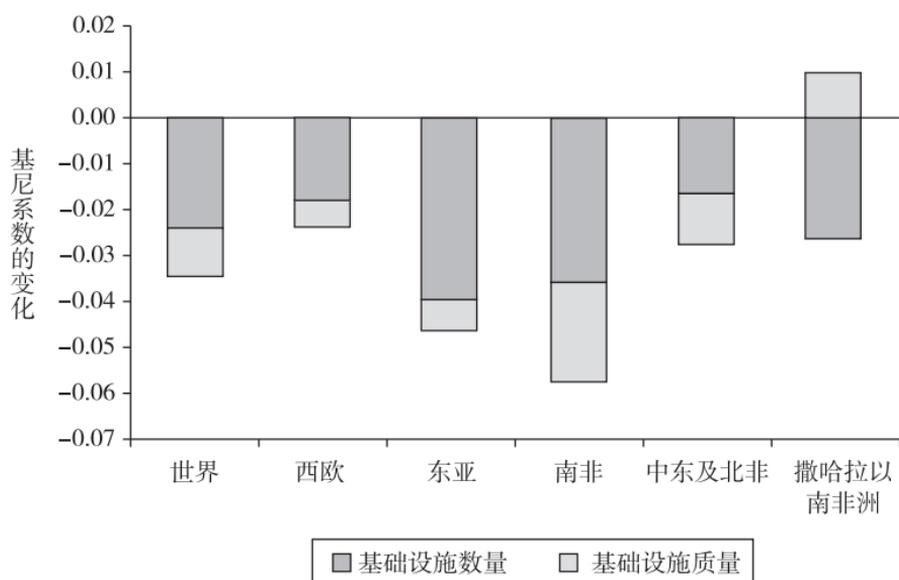
图 8.1 基础设施的数量与质量对增长的影响

净贡献率仅有 0.7%。

基础设施与减贫

低质与有限的基础实施服务对贫困人口有重大的影响 (Fay 等人, 2005)。由于不健康、不安全的饮用水和环境卫生等原因而造成的死亡人口在 2003 年达到 160 万, 其中, 90% 是 5 岁以下的儿童, 大多数发生在发展中国家 (Hutton 和 Haller, 2004)。富裕群体也会受到影响, 但是, 受影响最深的是那些营养不良和很少得到医疗救助的群体。同样, 因遭受室内空气污染和缺少现代能源而过度消耗生物量的早逝人口每年达 200 万。⁷ 有限的基础实施还会影响到贫困人口的生产率。电力的获取可以改善教育条件, 而可靠的交通为求职和商品交易提供了便利。

基于这样一些事实, Calderon 和 Serven 关于基础设施存量和质量的提高可以减少不平等的结论毫不足奇 (图 8.2)。但是, 在南亚和撒哈拉以南的非洲国家之间, 基础设施质量改善所能起到的作用同样有着强烈的反差。



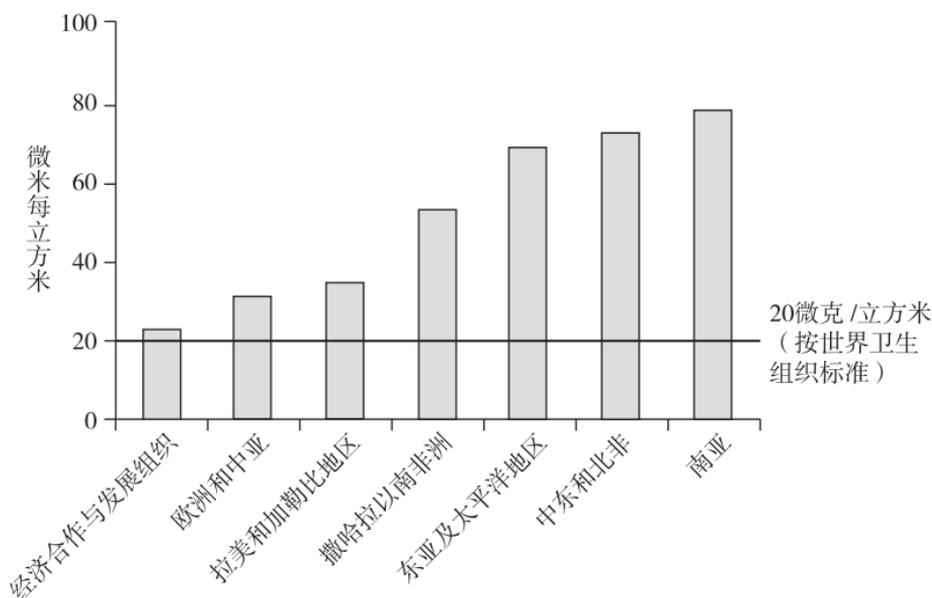
注：柱状图反映了自 1991—1995 年到 2001—2005 年两个时间段的基础设施的数量与质量人均增长的平均变化率。

资料来源：Calderón 和 Servén, 即将发表, 图 2。

图 8.2 基础设施的数量与质量对收入不均的影响

基础设施与环境的可持续性

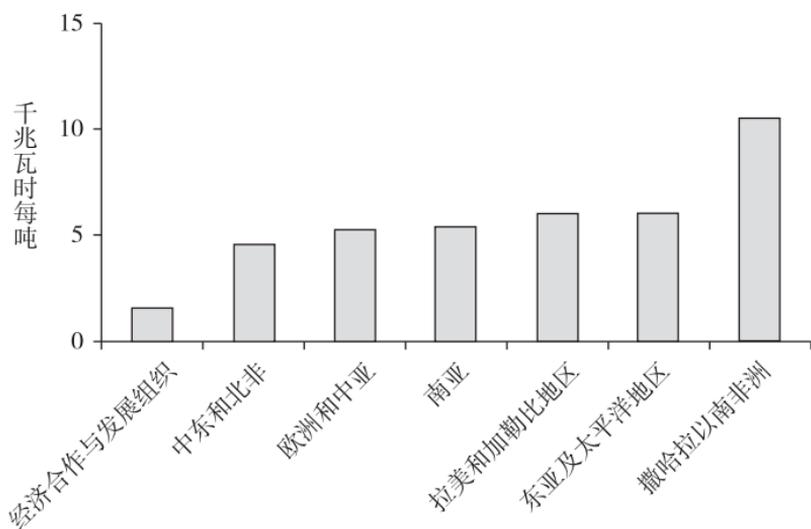
由于污染控制措施不足，大功率发电厂和小型柴油发电机的废气排放对当地空气质量无疑会有副作用，导致对人类健康的不良影响，破坏自然环境，这一点在前述内容中已提及。图 8.3 至 8.5 是对这些影响的有关信息所做的一个粗略的比较，从中可以看出，影响的集中程度是非常严重的。PM10 的聚集点是指细小的微粒物质（直径在 10 微米以下），表明发展中国家和地区其矿物燃料燃烧的程度大大高于世界卫生组织所规定的标准（图 8.3）。PM10 的聚集点已经严重地威胁到人类的健康。有关钠氧化物（SO₂，酸雨的前导，也是微粒物质的一个来源）和每单位电力所产生的二氧化碳（CO₂）这些数据，大致可描绘发展中国家和地区在废气排放上的差异，以及发展中国家和经济合作与发展组织（OECD）的先进国家之间相比较的水平差距（图 8.4 和 8.5）。



资料来源：2009 年世界发展指数。

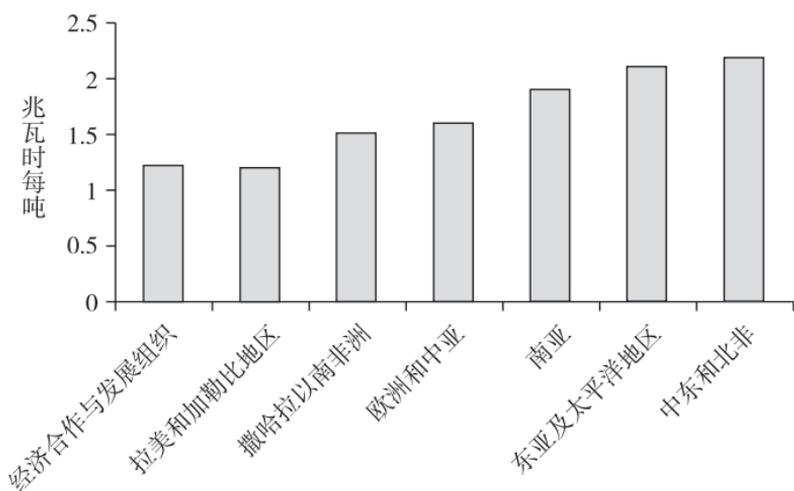
图 8.3 2006 年各地区可吸入颗粒（PM10）的浓度

基础设施的改善，无论大小，都会显著有益于经济发展。甚至是提供照明设备这样有限的电力对国计民生也会产生极其深远的影响，尤其是对世界尚缺乏能源的 15 亿人口而言，意义更加重大。交



资料来源：Stern (2006) 提供 SO₂ 数据；电力数据来自 2009 年世界发展指标。

图 8.4 2000 年各地区与电力生产有关的二氧化硫 (SO₂) 平均排量



资料来源：2009 年世界发展指标。

图 8.5 2006 年各地区与电力生产有关的二氧化碳 (CO₂) 平均排量

通基础设施的改善可以降低生产成本和进入市场的条件；改善地表水管理的基础设施有助于缓解地表水的短缺。而这些改善的直接效应是经济效应，同时也为经济的可持续发展提供了便利（如减少土

地和水资源的消耗)。

基础设施的管理和维持不仅会影响到服务的质量，也会影响到对其使用的环境影响。输电网的扩展可以提供较大系统能源的有效性，从而潜在地改善再生资源条件，但是，如果对电网维护不善，或者由于成本效益引起的管理限制和较低的发电量，上述利益就很难体现。同样，为改善水力管理和减少道路拥挤而进行的大量投资，如果不予以恰当地维护，也就不可能产生经济或环境收益。

气候变化增加了基础设施规划和实施的复杂性。2008 年，全球主要用于发电的煤炭燃烧产生的 CO₂ 排放量大约为全部能源消费排放量的 42%。发电和交通所耗费的石油所产生的排放量在总量中占 37%。⁸ 交通和能源基础设施有着很长的经济寿命，因而很难从其使用中减少排放或降低成本。它们对其他形式的排放也会产生长期的强劲的间接（诱发）影响，如能源设备使用后的解决方式、投资以及消费习惯。基础设施的选择所产生的诱发效应是全部碳排放量的重要构成部分（Shalizi 和 Lecocq, 2009）。如果仅考虑投资和营业费用，这类投资目前的成本效益比“绿化型”基础设施更高，“锁定”效应意味着此后转向低碳生产和消费时其成本可能会很高。在评估基础设施投资的选择时，对未来承受上述成本的期望值也应计算在内，随后将对此做进一步的讨论。

基础设施不足的现状

提高基础设施的可获得性进展缓慢，这对个人尤其是对穷国的贫困人口有很大的影响。发展中国家四分之一的家庭还无法使用电力（表 8.1）。非洲的境况最为悲惨，那里有近 70% 的人口孤立无援。尽管水的供应在增加（世界正踏上千年发展目标的轨道，或称 MDG，其中包括要使无水地区人口的半数能够改善用水条件），但至少 8.84 亿人口其水源仍然没有得到改善。环境卫生情形更糟，有 26 亿人环境卫生尚未得到改善，发展中国家很可能达不到改善卫生条件的千年发展目标。⁹ 连通性依然很低，特别是农村地区，仅有 70% 的人口可使用全天候通路（非洲为 33%）。

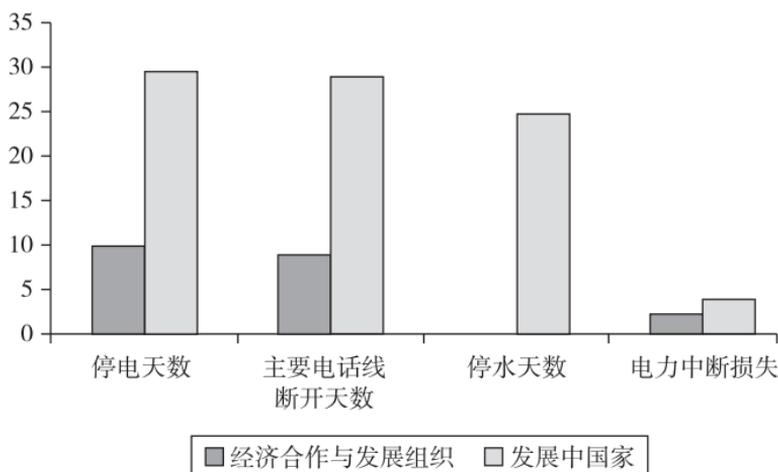
表 8.1 发展中国家家庭获取基础设施服务的途径

	全部发展中国家	非洲国家	非非洲低收入国家
通电家庭比例	63	29	56
水源改进	84	60	79
公共卫生改进	52	31	48
农村通公路人口比例	70	33	49
通信：每百人电话数量	64	36	42

注：电力和公路选取 2006 年或可获得的最近年限的数据；通信、水源和公共卫生选取 2008 年数据，图表通过国家人口加权，公路指标根据农村拥有两公里以上全季节使用公路人口比例统计。

资料来源：电力数据由 Cieslekowski (2008) 提供；水源与公共卫生由 WHO - UNICEF (2010) 提供；公路数据由 Roberts、Shyam 和 Rastogi (2006) 提供；电信数据来自世界发展指标 (2009)。

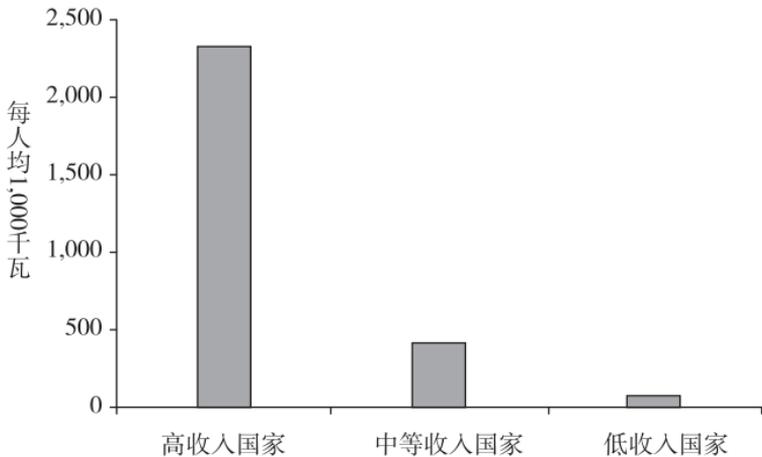
基础设施的短缺还会影响到生产率和企业的竞争能力。企业调研显示，在发展中国家，电力、电话和供水系统的连接按常规要推迟 30 天。供应系统的不可靠甚至突破底线，由于动力故障而损失的存货价值达 4%（图 8.6）。发展中国家的人均发电量也很低（图 8.7），严重制约着许多经济高速增长的中低收入国家的持续增长。



注：该图基于各国不同时期到 2008 年的数据得出。

资料来源：世界银行，2009b。

图 8.6 发展中国家服务连接严重延迟



资料来源：美国能源信息管理局 (<http://www.eia.doe.gov/>) 2009 年世界发展指标。

图 8.7 2007 年发展中国家和高收入国家的人均发电能力

基础设施供应进展迟缓的因素

基础设施发展迟缓是多种因素的综合结果，包括资本支出和运行及维护的总支出不足和缺乏效率。许多国家的政府面临着相互冲突的优先次序或财政困境，它们无法或不可能将所需资源的分配达到一个合意的水平以及保证质量。此外，基础设施服务通常是公共品或自然垄断产品，或者兼而有之。正由于此，这些产品或者由公共部门经营或者由国家管理，从而有着公共服务业的某些通病，即无效率。但是，由于缺乏支出、存量和服务等方面的数据，要对问题的源头及严重程度进行评估是很困难的。私人部门参与基础设施的建设带来了额外的资本，在许多情况下改善了生产率。但是，私人部门参与程度要取决于资本回收的可能性和监管架构是否完善。

基础设施代价高昂

基础设施费用昂贵，需要密集的前置资本。那么，国家究竟需要在基础设施上付出多大代价？答案取决于目标（专栏 8.1）。¹⁰通用

设施（如电话的普遍接入）并不需要大量支出。新增投资根据 GDP 的需求调整，一般占 GDP 的 3%。但是，要达到像韩国或其他新兴工业化国家的增长水平，或者追随中国的快速工业化路径，则需要更多的支出，在数十年中，大约每年的支出占 GDP 的 6% ~ 10%。

专栏 8.1 基础设施支出估算

Fay 和 Yepes (2003) 提出了一种基础设施投资需求的评估方法，用于估算企业和消费者需要多少投资才能实现预期的 GDP 增长。这种方法并未衡量为了实现一个特定的增长或福利水平所必须的基础设施水平。收入水平和基础设施服务需求的关系建立在对各个国家样本的过去所观测到的行为以及利用收入增长预测外推到未来的基础上¹。尽管这种方法具有很强的局限性，但却是目前许多多边国家投资需求估算的基础。需要重点注意的是，这种方法依赖于标准化的单位成本，忽略了许多国家和地区的具体情况，并且假定一些国家过去发生的事情能够很好的预测一些其他国家未来的情况。

由更新的原始模型产生的估计数字显示，为了应对与预期收入增加有关的需求，所需的投资和维护开支将会非常巨大，特别是在低收入国家（专栏图表）。

基础设施支出需求（占 GDP 的百分比）

国家收入	投资	维护	总额
低收入	7.0	5.5	12.5
中等以下收入	4.9	3.3	8.2
中等以上收入	1.3	1.1	2.3
所有发展中国家	2.7	4.1	6.6

注：图表反映了为应对增加的基础设施服务需求的支出以及相关项目收入增加的估算。基础设施包括水、环境卫生、交通和通信。支出比例是 2008—2015 年基础设施支出需求年平均支出比率。

资料来源：Yepes (2008)。

对维护基础设施的开支是必须的。国家一般倾向于减少维护开支 (Rioja, 2003; Kalaitzidakis 和 Kalyvitis, 2004), 但事实上这会极大的缩短基础设施资产的使用寿命, 并且因此降低了其回报率。维护开支的标准是众所周知的, 如果将其平均在整个使用周期中, 我们就能够得到一个可预测的年度支出²。然而, 当建设或收购一项新的资产时, 没有任何国家 (如作者所了解到的) 会自动拨款来增加目前的支出。这意味着大多数国家都会由于维护不佳而导致额外的费用。

还有许多其他方法来估算基础设施需求 (Fay 和 Morrison, 2007)。可以设定一个特定目标并为其定价。非洲的基础性国家医疗都遵循这一方法 (Foster 和 Briceño - Garmendia, 2010)。目前的状况显示, 所制定的目标是雄心勃勃的: 通过每年额外新增 7,000 兆瓦的发电能力来稳定电力供应并通过铺设跨国输电线路来实现区域电力贸易; 完成区域内光纤骨干网络和大陆海底电缆环路的建设; 通过优质的道路网络连接首都、港口、边境口岸和二级城市; 提供通往非洲高价值农业产地的全天候道路; 使非洲的灌溉面积增加一倍以上; 完成关于水和卫生设施的千年发展目标; 使家庭的电气化率提高 10 个百分点 (从 29% 的低水平); 为所有人提供全球移动语音信号系统和公共宽带接口。实施这项计划每年将耗资 930 亿美元 (大约占本地区 GDP 的 15%)。其中三分之二与资本开支有关, 另外的三分之一与运行和维护有关。

注释:

1. 该模型只是在给定增长预期的情况下确定潜在的增长, 并不能达到最大化增长或其他社会目标的基础设施水平。
2. 适当的, 但绝不是慷慨的, 维护开支标准大约是电力, 公路和铁路的资本重置成本的 2%, 是水和卫生设施的 3%, 是移动和固定通信线路的 8%。

基础设施的公共支出同样缺乏数据, 要对估算和实际支出加以比较是不可能的。非洲是个例外, 非洲基础设施国家诊断 (AICD) 机构实施详尽的国家专项研究 (Foster 和 Briceño - Garmendia, 2010)。这项研究开创性地分析了该国的基础设施以及提供基础设施服务和融资过程中所面临的挑战。其研究认为, 基础设施的支出需

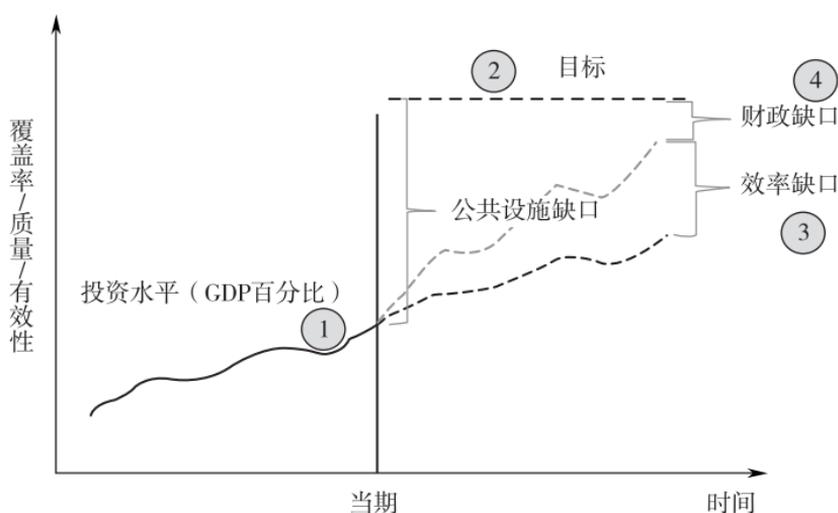
求要高于 Yepes (2008) 的估计, 也远远高于目前对基础设施的资金分配 (表 8.2)。其他地区是否也是同样的情形尚不可知。

表 8.2 非洲的基础设施支出需求与资金缺口

非洲国家集团	需求	支出	效率缺口	资金缺口
中等收入国	(10)	6	2	(2)
资源丰富国	(12)	5	3	(4)
低收入国家	(22)	10	3	(9)
政局不稳定国家	(36)	6	5	(25)
全非洲	(15)	7	3	(5)

资料来源: Foster 和 Briceno - Garmendia, 2010 年。

投资需求的恰当分析要分为四步。¹¹ 首先, 了解正在支出的部分与当前基础设施的数量和质量是怎样的关系 (第一步, 图 8.8)。第二步应设定目标 (如同上述所讨论的那样, 通过各种方式来确定) 并定价。目标与目前已有的支出之间的差异即“基础设施缺口”, 可参见图 8.8。接下来很有必要确定在多大程度上这一缺口可以通过改善效率来弥补 (第三步)。余下的缺口部分就是所需要的追加支出 (第四步)。



资料来源: 由 Luis Alberto Andres 提供。

图 8.8 合理基础设施评估的关键步骤

基础设施投资并非总是有效的

估算基础设施的设计、建设与运作需要大量的分析，远比确认基础设施的支出困难得多。非洲基础设施国家诊断（AICD）机构对此进行了深入的研究。其结论是，非洲的大额基础设施融资缺口可通过改善效率减少三分之一（表 8.2）。

融资缺口的存在有很多的原因。一国在某些类型的基础设施上的投入可能超过实际需要；尤其在一些存在私人投资挤出效应的行业其支出就是这种情况（例如电信业）。减少资本支出的制度性瓶颈，提高维护的质量和减少基础设施复原过程中的挤压，都能以较低成本改善基础设施服务。

其他涉及政治经济领域效率的改进更具挑战性。根据非洲基础设施国家诊断（AICD）机构的项目分析，非洲的水电等费用损失很大，回收效益很低。此外，非洲基础设施尽管按国际标准来看收费很高，但其建设成本也很高，从而基础设施服务的低定价是很明显的。

大量研究确证，很多国家都存在长期的支出有效性问题。国际能源署（IEA，2010）近来对能源消费补贴的研究指出，2008 年全球此类补贴增加到 5,500 亿美元之多，其中大部分并没有很好地定向，贫困者受益有限。另外，如果从现在到 2020 年可以逐渐淘汰这些补贴措施，全球 CO₂ 的排放量可减少 7%。对东欧和中亚国家的同类研究表明，2003 年这些地区由于技术和经营的无效率而导致支出成本的增加相当于 GDP 的 6% ~ 7%（Ebinger，2006）。拉丁美洲基础设施报告的主要结论是“支出效率有改进”（Fay 和 Morrison，2007）。

但是，这里有一句忠告：提高效率从来都不是容易的事，也没有免费午餐。需要付出艰辛的努力，政府也要有改革的政治意愿。并需要大量的前置投资，即使最终它们自己要为此付出代价。

无以测度便无法行动

公共基础设施发展缓慢主要是缺乏效率和无效支出两方面的原因，而貌似真实的可获信息只是以部分证据为基础，因为对基础设

施的支出并没有一个系统的监控方法。几乎没有几个国家收集和发布基础设施投资的数据，国际货币基金在政府金融统计数据库中也未包括此类数据（专栏 8.2）。关于私人参与基础设施的数据统计稍好些，随后加以讨论。测度不仅仅关系到对问题的研究和分析，而且也关系到为决策者和其他利益攸关者提供信息。有一句格言说得好：“对无法测度的事便无能为力”。

专栏 8.2 需要更完善的公共基础设施建设支出数据

由国际货币基金组织（IMF）编制的政府金融统计（GFS）数据库是公共财政跨国数据的主要来源。然而，其在基础设施方面的资料存在一些问题，特别是非洲的资料。第一，GFS 重点追踪一般政府开支，然而基础设施建设支出中的很大一部分是经由非金融国营公司的（半国营公司）。第二，即使在一般政府开支中，GFS 实际上也局限于中央财政支出，很少涉及国家级以下的资金和专项资金，而这也是基础设施开支的两个重要途径。最后，GFS 并没有按照部门或支出类别划分基础设施开支。因此，无论是从总体还是分部门，GFS 都无法提供基础设施支出的数额。

GFS 的结构正在逐步修订，因此可能把与基础设施相关的各个类别纳入其中。然而却没有把数据收集扩大到超出中央政府账户范围的计划，这意味着经由国有企业或地方政府机构（如直辖市或省份）的大量基础设施开支不会包括在内（GFS 实际上报告了拉丁美洲的综合公共开支）。

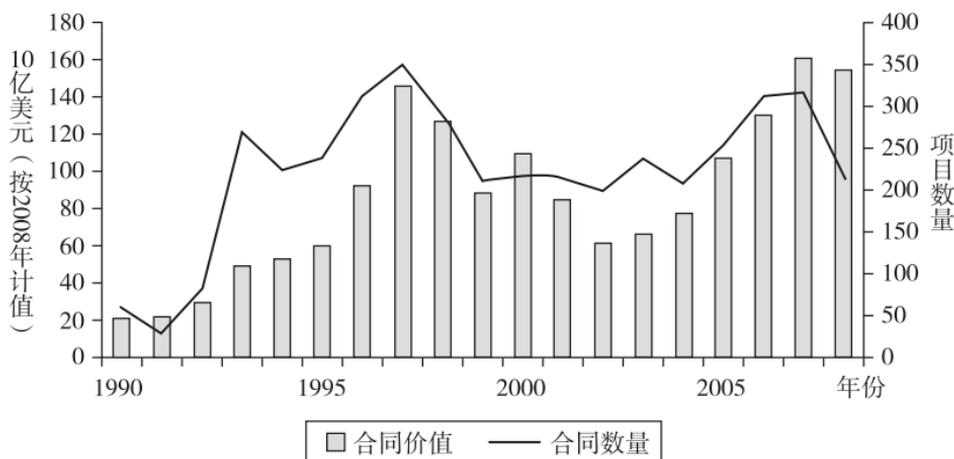
资料来源：Briceño - Garmendia 等人，2010 年。

私人部门与基础设施投资

很难得到确切的数据说明私人部门对基础设施的实际支付。但是，世界银行负责建立和维护的国际数据库编制了投资承诺以及相关的管理、特许权、绿地和剥离合同等方面的数据，披露了融资信息（<http://ppi.worldbank.org/>）。

私营部门的基础设施投资在低收入国家稳步增长

私营部门在基础设施中的投资自 20 世纪 90 年代以来稳步增长——每年平均增长率为 13%（图 8.9）。90 年代末期的亚洲危机导致 5 年计划间断，此间私人部门投资基础设施有大幅度减缓。最终该项资本流动得以复苏，到 2007 年达到 1,600 亿美元的最高点。



资料来源：PPIAF 及世界银行（<http://ppi.worldbank.org/>）。

图 8.9 1990—2008 年发展中国家对私人参与基础设施投资项目的承诺接近终止

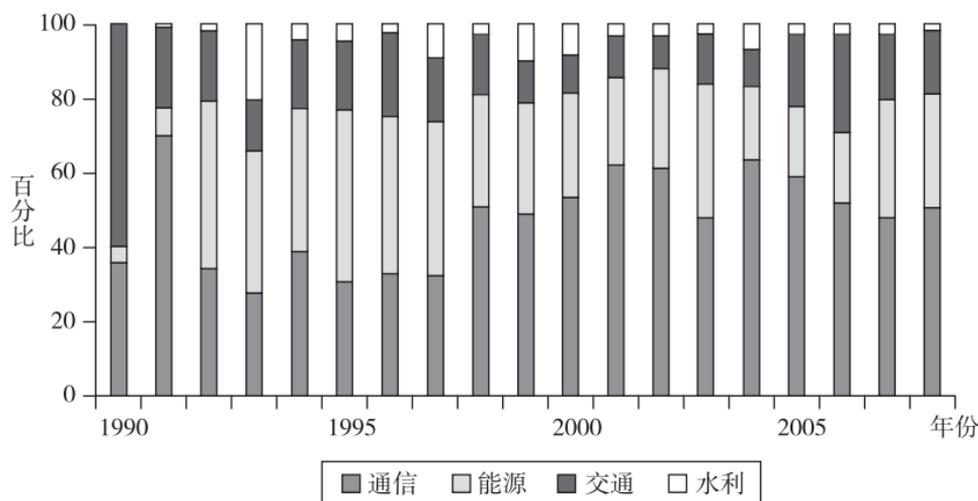
私营部门投资基础设施的总额在危机冲击下保持相对稳定，尽管其质量的弱化对穷国影响较大。从 2007 年至 2008 年，此项资金流动几乎没有什么变化，据最新资料确认，2009 年，对新项目的投资承诺维持在较高的水平上，增长率达 15%（Izaguire, 2010）。但是，在投资数额有选择性增加的同时，项目的数量在收缩，主要表现为巴西、印度、俄罗斯和土耳其等国对部分大项目的削减（Izaguire, 2010）。

如果将这些项目排除在外，发展中国家在 2009 年的投资相对于 2008 年而言下降了 39%。在基础设施各部门中，只有能源投资在 2009 年有所增长。私营部门基础设施投资总额在 2007—2008 年仅下降了 2%，其中，中低收入国家下降的比率接近 10%，而中等收入以上的国家却增加了 7% 的投资。

一般性新项目将面临更困难的市场条件。履约需要更长的时间，

条件也更苛刻。融资通常包含较低的债务权益比率，较高的成本和较短的偿债期。很难期待回复到危机之前所盛行的有利的信用条件。融资难度更大，较高的借款成本成为常态，这都是由于市场风险厌恶程度的增加，高收入国家的政府竞相借款，以及挤压、拖延和未获得融资的项目挤占等原因所致（Izaguire, 2010）。

从部门分布来看，私人部门的基础设施投资一直集中在电信业，大约占过去 20 年中全部投资承诺的 50%（图 8.10）。其次是能源，遥居第二位（在总额中占 30%），第三位是交通（17%），而水力和环境卫生所占的比例一直是无足轻重的。



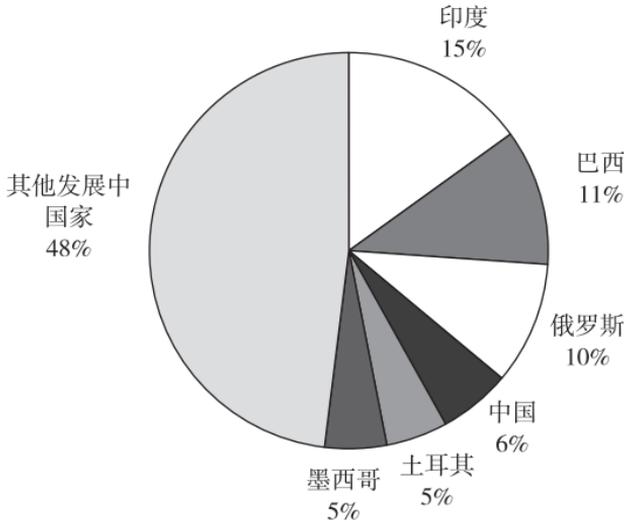
注：数据显示私营部门投资基础设施对发展中国家的投资承诺几近终止。

资料来源：PPIAF 及世界银行 (<http://ppi.worldbank.org/>)。

图 8.10 私人参与基础设施投资项目 (PPI) 的部门分布

私营部门的基础设施投资就地理分布而言也很集中，排名前六位的国家在过去几年中占总额的 50% 以上（2008 年提高到总额的 60%，图 8.11）。从历史发展来看，私营部门的基础设施投资在所有地区的 GDP 中占有相当大的比重，只有中东和北非以及东亚例外。但近年也在变化，欧洲和中亚、南亚以及撒哈拉以南的非洲国家的基础设施投资中，私营部门的投资比重越来越大，约占 GDP 的 2%。在东亚和拉美的变化趋势则相反，其重要性有所降低（图 8.12）。

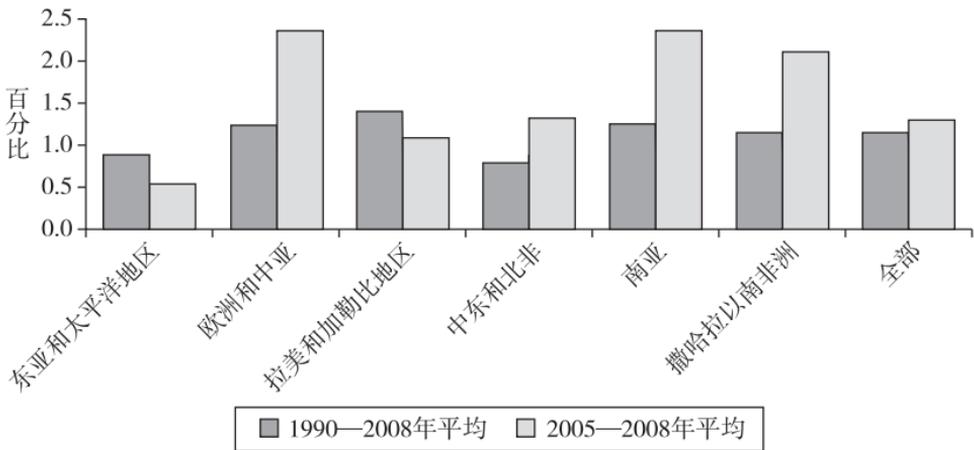
低收入国家近年来私营部门的基础设施投资占 GDP 的比重有显著增加——比富裕的发展中国家要高得多，平均约占 GDP 的 12% ~



注：数据显示私营部门投资基础设施对发展中国家的投资承诺几近终止。

资料来源：PPIAF 及世界银行 (<http://ppi.worldbank.org/>)。

图 8.11 发展中国家私人参与基础设施投资的地理集中度

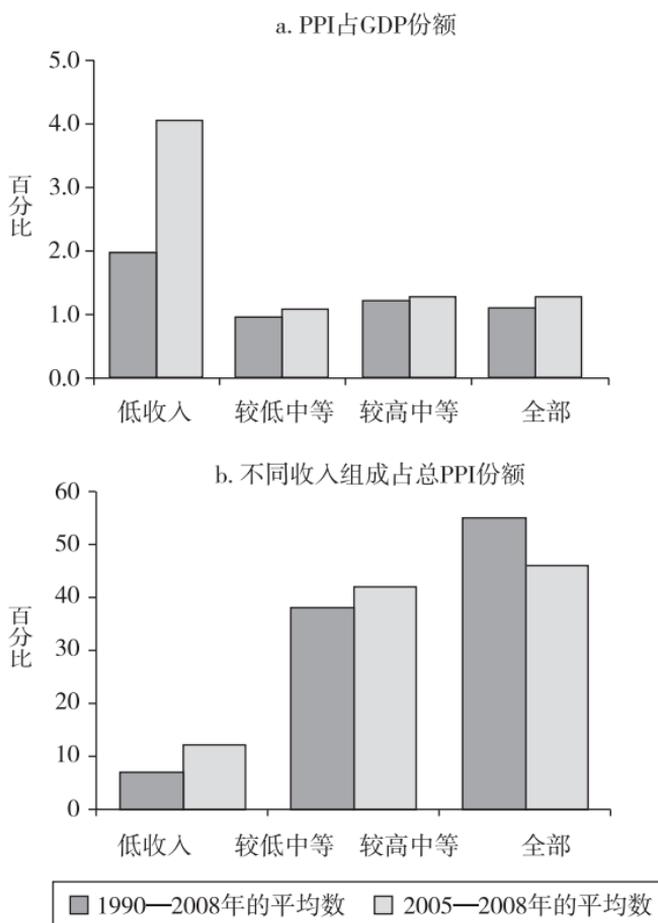


资料来源：PPIAF 与世界银行 (<http://ppi.worldbank.org/>)。

图 8.12 各地区私人参与基础设施投资重要性的变化

13% (图 8.13a)。有一种广为流传的观点认为，低收入国家并没有受益于私营部门的基础设施投资，但这些数字却有力地驳回了这一说法。在中等收入以上的国家中，私营部门的基础设施投资流入近年来有所下降 (自 1990 年以来占 55%)，与此同时，低收入国家几

乎提高了双倍，从 7% 提高到 12%。一般而言，私人部门基础设施投资的集中程度大约与全球 GDP 的集中度是一致的（图 8.13b）。不过，低收入国家私人部门的基础设施投资集中于电信业，与中等收入国家形成鲜明的对照，后者同比略低于 50%。



资料来源：PPIAF 与世界银行 (<http://ppi.worldbank.org/>)。

图 8.13 不同收入水平下私人参与基础设施投资 (PPI) 的分配

由于数据的缺乏，私营部门的基础设施投资在总投资额中占有多大比重还不清楚，一些研究所做的估算为 20% ~ 25% (Estache 和 Fay, 2010)。非洲基础设施国家诊断 (AICD) 机构的分析认为，私人部门的基础设施投资在近年来的贡献度大约在 10% ~ 15%，但大多集中在南非，其次是在肯尼亚。

所有这些测度揭示了高收入国家进行大规模经营的操作者已为

发展中国家的投资者所取代，后者异军突起，成为基础设施项目投资的主要来源，包括私人部门的参与。Schur 等人（2008）指出，从 1998 年至 2006 年，发展中国家基础设施投资中，私人投资占半数以上（55%），剥离投资的比重较小（29%）。资金主要来源于投资本国项目的当地公司（“发展地方化”投资者）；其余几乎全部来自邻国的投资者。

私营部门的基础设施投资可改善效率也可能提高成本

在所有基础设施部门中，除了水力之外，公共与私营部门经营者的效率都有所不同。¹²一般来说，私人经营者效率高，这意味着用户和纳税人可受惠于这些由私人经营所提供的服务。然而，效率的高低和有效服务的利益分配受制于经济质量和管理环境，而后者通常是难尽人意的。

汇率风险，商业或需求风险，管理风险和政治的不稳定，所有这一切都是构成私人部门参与基础设施投资的不利因素，也增加了公私合作的成本（PPPs）。这些风险作为典型因素体现在私人经营者的投资估算中，即以最低回收率作为在既定国家投资交易的一个筹码。最终，这些风险所反映的管理问题远远超出基础设施本身。在这些风险消除之前，换言之，除非消除这些风险，否则，私人投资的最低收益率将会定价很高。专栏 8.3 提供了一些有关如何削减私人部门投资基础设施成本的方法。

专栏 8.3 降低公私合作关系成本的几点建议

把各种风险适当的分配给最适合承担的各方（公众、私人或第三方，如担保机构）能够带来成本的净削减。因此，采用广泛的工具手段来灵活的分配风险能够提高效率，这反过来会降低以购买力平价（PPP）计算的成本。

一个特定投资计划中的第一批少数几个伙伴关系包括实验过程和私营部门有极高的不确定性。因此，它们不可避免的倾向于使用政府稀缺的规划和监督资源，带来高昂的成本，并且通常要

求更高的补偿风险回报。然而，如果这些初期投资进展顺利，随后的伙伴关系可能更容易合作，并且受益于私人投资者对结构和部门熟悉程度的提高。由于该计划随着同一部门其他项目的实施而扩大，成本应该有所下降。印度的国道项目具有这方面的经验。印度将其国道发展项目作为试点首先引入私人参与基础设施投资（PPI）的伙伴关系，来考察他们在扩大现有公路方面可能发挥的作用。该试点项目不仅在国家方案中被复制，而且为国家政府扩大自己的公路网络提供了范例。政府还可能受益于把 PPI 结构调整到非常适合当地私营部门能力的规模，也就是意味着降低投资规模。

该模型只是在给定增长预期的情况下确定潜在的增长，而非能够最大化增长或其他社会目标的基础设施水平。

资料来源：由 Clive Harris 供稿。

与交易有关的资本成本估计可以作为最低回收额的一个近似值。对基础设施的不同部门进行资本成本的估计表明，在低收入国家启动一个项目所要求的回收率比富裕的发展中国家至少高出 2~3 个百分点，一般是发达国家基础设施投资回收的两倍还多。¹³ 过去的 15 年里，在东欧和拉美国家中，一些大型的经营者的事后平均回报率通常低于所希望的或预期水平，很多大企业曾经历过私有化浪潮。

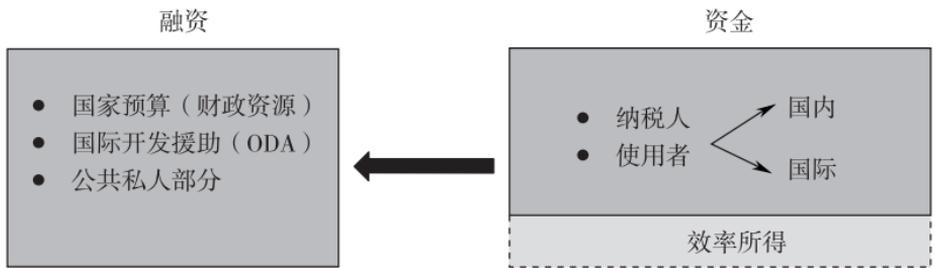
结论：确定融资需求的水平与可获得性

未来的基础设施支出究竟有多大？如何为满足需求而融资？

基础设施融资需求的满足只有两个来源：使用者和纳税人（图 8.14）。¹⁴ 使用者和纳税人接受付款义务决定着可获取资金的程度。融资可以来自国家财政预算，国际援助机构和私人部门。同时，提高资金使用效率可以降低所需资金总额，从而减少融资需求。¹⁵ 私人部门的介入只能局限在一定程度上，即收回成本（包括其所期望的回收率和风险溢价），并从用户收费中或从纳税人提供基金的公共补贴中赚取适当的利润。公共融资的贡献度受用户和国内纳税人的意愿所限，而官方发展援助机构（ODA）的融资份额有赖于国外纳税人

的意愿。

图 8.14 是关于如何改进基础设施服务渠道和质量的基本思路。本章附件描述了一组以公认的假设为基础的例证式运算，这组运算说明，如果发展中国家的基础设施投资以年 GDP 的 5% ~ 6% 为基准的话（实际上远高于此，穷国有可能在 GDP 的 15% 左右），那么，到 2013 年，这些国家的基础设施投资大约在 1.2 万亿 ~ 1.5 万亿美元。这个数字不包括任何额外的维护费用或减轻因气候变化而造成温室气体的费用。¹⁶



资料来源：作者。

图 8.14 基础设施融资与资金的平衡融资

并非所有的发展中国家有足够的财政空间用于基础设施的支出——这不仅是指穷国，也包括其财政状况深受金融危机影响的大多数拉美国家及东欧和中亚国家。

近年来，对基础设施的国际援助大量增加，但有下降的趋势。援助的大部分以一揽子刺激方案的形式直接用于基础设施建设突出的国家。例如，世界银行集团来自双边和多边官方援助机构的贷款在 2009 年达到 550 亿美元。然而，这种由危机引致的大量贷款难以为继。可以预期，在今后几年中，世界银行和其他官方援助机构的贷款将大幅下降。这是因为两类机构都需要在危机期间大量贷款后重新调整资产负债表，捐款国也要对付自身的财政困境。世界银行的基础设施项目贷款很可能减半，当然，该项贷款在其总贷款中仍然占 40%。

如果私人部门的基础设施投资一如其在过去 20 年中的表现，那么，2013 年融资可达 2,500 亿美元。这样的增长是有可能的；但是，前述提及的紧约束对私营公司还是很有吸引力的市场，这是由成本回收潜力所决定的。一国通过更好的监管与合同管理，集中投资于

真正有前途的部门，促使私营部门的基础设施投资降低成本也是非常关键的。

附录中的图示列举了有关技术设施投资可能遇到的挑战。即使是最佳方案，对基础设施的公共支出按实值计算增加 20%，公私合作关系的节奏一如既往，官方援助机构贷款仅下降 25%，还是会出现 15%~30% 的资金缺口。而且有可能出现更悲观的场景，即发展中国家公共投资削减 20%，私营部门投资仅增加 7%，官方援助贷款减半，这会造成巨额的资金缺口，使穷国的最大量资金短缺状况进一步恶化。如果能够改善投资效率和资源分配以及公共融资和私人投资的环境，成功实现缺口的最小化甚至完全弥补缺口是有可能的，但需要艰巨的努力。吸取以往在处理危机对基础设施的影响过程中的一些经验教训也是非常必要的（专栏 8.4）。

专栏 8.4 增加基础设施基金的机会

在世界银行的基础设施资产和恢复平台（INFRA）项目下，东亚、拉美、中东和北非地区已经在国家层面上展开诊断和评价，以评估基础设施投资组合的弱点并建议采取行动来消除增长瓶颈，以及优先安排基础设施建设^a。经 INFRA 诊断确定的许多瓶颈在金融危机之前就已经存在，但在融资渠道变得更加困难的情况下，这些瓶颈也已经表现得更加突出。尽管各个国家的情况和优先次序不同，但却存在如下所述的一些共同的障碍和机会。

一些受经济危机影响较为温和的国家，基础设施投资已经历了项目构建的延误以及苛刻的贷款条款和其他条件。即使存在优质项目并且资金来源充足的地区，总的财政成本也有所增加：前期费用更加高昂、需要更高的安全性、票据期限更短以及更加严格的契约（Izaguirre, 2010）。

在一些国家，当地的银行和机构投资者拥有充足的流动性，但却往往不为大规模的长期基础设施项目提供融资。需要为审查养老基金和其他机构投资者投资于基础设施项目所面临的立法和

监管障碍提供支持。可以支持金融机构改善其项目评估能力，并通过联合融资和风险分担使金融机构具备大规模的长期的融资能力。需要适当的监管以确保可以披露公共当局应对债务以及创造基础设施债券发行机会的能力。

项目的质量和规模是吸引资金的主要因素。对项目发展的支持能力能够提高项目的可行性。特别是对于公私合作关系，这种支持可以促进监测、管理，个别项目的评估以及政府整体方案的改善。公共部门可以通过提供联合融资及风险分担来吸引当地的合作伙伴和机构投资者参与具有重要战略意义的大型项目，发挥重要作用，同时鼓励伙伴的参与有助于项目设计和风险评估。

项目实施的延误造成许多国家的经济刺激资金流动缓慢。即使是所谓准备就绪的项目实施起来通常也会耗费很长的时间。有些国家已经采取措施通过国有企业和私营部门的合作关系来改善预算的执行，而这需要更系统的报告预算执行情况，并加强财政部或监管部门的监管力度。能力建构有助于提高预算执行的管理能力；还需要在项目规划和实施中更多的考虑现实因素；在预算的分配、获取、缔约和执行阶段建立披露机制。另外，还可以改善捐助者的协调程序。

许多电力公司和自来水公司以及道路基金都遭受了收入和债务清偿减少的损失，在融资业务，资产的维护、更新和置换以及债务服务方面陷入困境。在目前的情况下，增加关税的提议甚至比在经济正常的情况下更有争议，因此我们应该集中精力支持运营效率的提高，更有针对性的补贴，改善公司治理（针对国有企业和私营部门的合作伙伴）以及自主的、可预期的和透明的部门监管。

a. 参见 www.worldbank.org/infra。

资料来源：由 Catherine Revels 撰稿。

绿色增长与基础设施投资

绿色增长这一术语的发明刻画了两个并列的版本。其一是突出将环境可持续性融入发展政策和规划的重要性，从而使整个人类福利——不仅是物质经济产出——不断增长。其二是指采取措施维持环境产品与服务的充分流动可以便利于经济产出的增长，而不仅限于其对人类福利的直接贡献。基础设施的扩充可以使经济更快地实现共享式增长，基础设施的选择对环境也有着意味深长的影响，对于推进可持续增长而言，兼顾基础设施政策与环境政策的交互作用是至关重要的。

兼顾环境的可持续性与基础设施投资提高了政策的难度。难点在于环境可持续性表现为公共产品的形式，市场本身无法保持充分供给。如此一来，我们不得不考虑到公共政策如何引导私人部门作出有利于环境可持续性的投资和消费决策，还要兼顾涉及环境保护的各种成本。公共部门自身的消费和投资决策也要考虑环境的可持续性。¹⁷ 这些问题远远超出基础设施本身，这里只是从一般意义上谈到上述问题。

应对环境外部性的政策

关于环境外部性的内在化问题，在过去几十年中有一个深刻的转变，即采取经济激励或类市场机制以限制基础设施建设对环境的损害。其中包括征收排放税，或限定可交易的排放量。这些政策所产生的刺激效应不仅在现有技术条件下有效地抑制了环境损害，而且引致了可降低成本的创新，以避免对未来的环境造成更大的破坏。

在基础设施为共有并由公共部门或半官方企业操作的情况下，很难实施类市场环境政策。另外，基础设施涉及相当大的固定投资所引起的协调问题，不可能仅仅依靠定价方法来解决。¹⁸ 在增强基础设施的环境可持续性问题，无论采取哪些方法，首当其冲的是建立适当的监管标准并付诸实施。

此外，还需要有一系列其他能够优化效率但通常在政治上难度较大的政策改革来增加环境的可持续性。这些政策改革包括减少伤

害性的补贴（如能源和水源），降低对环境伤害较小的技术市场壁垒，增强全球环境类的研发和已改进技术的传播。因此，基础设施的投资是影响长短期环境条件的主要因素，改变这些条件需要多种措施，环境政策本身只是其中的一个部分。¹⁹

设定环境标准

确定环境和自然资源保护标准至少和设计实施标准的政策同等重要，也有同样的难度。有关环境的成本效益分析方面的大量文献非本章所能概括（这一主题更简洁的文献回顾参见经济合作与发展组织，2006）。本章也不打算应用传统的成本效益分析讨论如何缓解气候变迁可能带来的挑战，长期而高度的不确定性使得对未来收益相对于降低当前成本的评估更加复杂化（如避免环境变化的危害和降低高额止损成本）。

但是，关于环境的预期社会效益和自然资源政策的争论由来已久，并与包括环境主题在内的绿色增长的讨论密切相关。绿色经济的倡导者通常强调，激进的环境政策也可以实现高收入和就业。评估绿色增长所带来的机会，关键在于将上述论点与环境保护更广泛的潜在收益如个人福利和社会经济学福利分离开来。如果个人收益总额——货币收益和非货币收益——大于所引致的成本，那么即使激进的环境政策代价昂贵，大众的境况还是可以得到改善。

发展中国家绿色投资过程中的这种环境保护与收入增长双赢的论点，其优势取决于环境政策是否可以提升整体经济生产率以及抑制环境的恶化。对发展中国家的此类测度异常困难，很大程度上是因为数据非常有限。对发达国家的研究表明，对于很多的污染问题，减低污染的非市场利益大大超过直接的经济利益，这就使得主要以直接经济利益为基础的环境管理调整变得很棘手。²⁰然而，发展中国家面临各种不同的经济与环境条件，降低污染对于改善人类健康，提高生产率以及获取更好的土地和水资源的贡献可以成比例增加，从而扩大环境与经济利益双赢的范围。²¹

无论对于发达国家或发展中国家而言，能源优化政策都有可能成为降低成本的一个重要源泉，从而获得经济增长和环境收益。这种改善可以腾出资源用于经济中其他更具生产率的部门，可以对国

民生产和收入产生正效应。有效使用能源还可以产生潜在的环境共享效应，即降低当地的污染和减少温室气体排放。

另一个重要的问题是对气候变化的先期适应性问题。如前所述，需要立即启动并具有回弹性的基础设施融资预计每年达 300 亿 ~ 400 亿美元（世界银行，2009a）。²²但是，相关的适应性措施常常使得良好的经济发展规划与投资为自身所带来的重大利益混淆起来，却与气候变化毫不相干。因此，如果所需资金可以到位，所谓双赢机会的存在是随着投资的增加而强化了适应性。

对环境可持续性的投资激励同样取决于成本，而绿色投资的成本差异很大。例如，传统的控制空气与水污染的成本在很大程度上与前期技术的进步和规模经济的改善有关，并以此确定成本。正如所提及的，一旦优化能源投资的数量适当，就有可能节约成本，增进环境收益。相反，再生性能源仅在一定的市场空间内存在成本的竞争，要大幅度降低温室气体排放，就要付出成本高昂的代价。

绿色技术创新、绿色投资成本与绿色增长

大幅度降低温室气体排放的措施其代价相对很高，需要继续寻找其他保护环境与自然资源的形式，从而使低收入国家也负担得起，由此再度突出了两个方面的问题，即增加研发项目，使低收入国家可以负担环境可持续性技术；同时，采取措施降低传播和采用这些技术的成本。这些供给方技术措施可以和其他措施互为补充，借以强化环境可持续性基础设施和其他投资的需求方激励机制。2010 年《世界银行发展报告》完整地披露了缓解温室气体排放的实际资金效果（世界银行，2009c）。如前所述，该报告估算了从目前到 2030 年大幅度缓解温室气体排放所需要的投资，每年的数额大约为 1,400 亿 ~ 1,750 亿美元，在缓解“锁定”高碳基础设施效应以防随后的逆反之前也需要大量投资。降低这部分投资的成本还需要加快目前的低碳技术开发。

前述所提及的一些私营部门投资基础设施的障碍，在采用新的绿色技术时也同样存在，例如，由于市场扭曲而产生低效的回报率，财政和贸易政策，经济和其他管理方面的原因造成的资金不确定性等。争议最多的一个话题是公共部门在减少初始技术扩散风险中应

扮演何种角色（例如，通过投资风险担保还是最低采购承诺）。然而，如果对待经济上的可持续扩散所实施的基本政策壁垒不能消除的话，所有这些努力都无济于事。

很明显，私营部门的研发先天不足，因为并非所有的收益都可以回拨（如通过许可证协议），而增加公共部门研发的资金支持通常是有保证的。此外，在与环境相关的技术创新中，政策应当根据研究的不同定位来影响研发资金的分配以及研发资金的整体规模。Acemoglu 等人（2009）对此作出了一个重要的解释：即使限制排放的政策推动了对绿色技术的需求，在已经建立环境可持续发展的技术发展但发展不足的情况下，创新活动的回报较高。

许多环境问题的存在往往是国际性的，地区性或全球性气候变化问题必然也会超越国境，绿色技术的潜在市场扩至全球。相应地，增强绿色技术的研发创新需要国际合作以适应全球的需要；否则同样将发生投资不足的问题。由于发达国家和中等收入发展中国家以及最不发达国家之间资助研发的渠道各有不同，因而放大了对全球性合作的需求。要获得减排温室气体的国际资金支持，尤其是达到研发资金的理想融资水平，以及合意的技术传播速率，就必须明确认识到在这些变量中基础性研发的公共产品特性，同时，设法使私营部门的创新者得到奖赏，这些私营部门在发展易销新技术方面扮演着关键的角色。

对绿色研发做大量的公共投资，随后对私营部门在发展环境可持续性产品和提供基础设施服务方面予以公共部门的支持，这些应该成为一国一揽子工业政策的一部分，该政策旨在提供改进的绿色新技术供应品的国际市场上获得主导权。

一些国家尤其是东亚采用了这种一般性的工业发展方法，在若干依赖于技术创新的日用消费品占据了市场优势（Rodrik、Grossman 和 Norman, 1995；Mowery 和 Oxley, 1995）。对发展绿色技术的这些成功尝试，可以通过降低环境可持续性技术的产出成本使全球受益，当然，获取这些技术的实际成本要取决于这些技术供给的竞争程度。然而，考虑到要削减经济成本以实现未来的低碳经济所需的创新规模和多样性，那么很难确定上述的国家工业政策是否足以支持可持续环境，或在经济上是否具有足够的吸引力。无论如何，工业政策

的高层次合作似乎仅仅适用于少数国家。

结论：如何为绿色增长诱导绿色投资

当各国或全球环境产品估值偏低或过度使用时，总要通过政府的政策来矫正这种外部性。这些政策旨在引导投资和消费决策转向较少耗费“自然资源”的决策模式。基础设施投资的规模与构成是环境与社会经济目标交互作用的核心，因为规模与构成是环境压力的一个主要来源，也是降低这些压力的源泉。从长远以及所涉及的锁定风险来看，缓解温室气体排放这一主题比任何其他领域更能说明这个问题。

尽管如此，还是有可能夸大低成本绿色增长的潜力。当然，绿色基础设施在降低环境损害方面的确有重要作用，直接生产率收益取决于经济中其他市场扭曲的程度。绿色投资在一些部门可以创造就业机会，但是，由于投资从环境肮脏的部门转向环境清洁的部门，也会失掉一些就业机会，还会因为环境保护（特别是减排温室气体）几乎不可避免地通过整个经济的传递承担一些成本。需要重申，这些成本意味着极其有价值的社会投资，但不可能自动地产生净就业和收入增长以及环境保护的双重利益。

发展中国家比发达国家更有可能出现双赢的局面——因为呈现更多的扭曲现象。但是，发展中国家融资渠道较少，从而购买或建设绿色基础设施和其他资本形式的范围更小，特别是当绿色投资比其他非绿色投资成本更高，或者这些国家已经陷入基础设施服务供不应求时更是如此。这类投资还会面临着源自于环境负补贴等更多的障碍，但是，补贴是在投资环境下克服和摆脱困境的社会性挑战。那么，对于发展中国家而言，关键在于改善基础设施投资的条件和环境管理，为削减成本的绿色创新而大力扩充资金，支持来自先进国家的绿色技术的传播。

路在前方：对 20 国集团所关注问题的建议

本章所谈到的基础设施投资可用三个词来概括：更多、更好和更清洁。但这三点都不是轻而易举的事。更多的基础设施投资和质

量更好的基础设施服务需要克服与成本和管理有关的一系列阻碍，并在实践中总结公共和私营部门参与并相互作用的经验。更清洁的基础设施目标也面临着一些障碍，如在国家层次上低估环境收益；对当前投资成本的选择；以及为应对气候变化需要达成更复杂的国际协议等。

这些挑战是真实的，解决这些问题的机会同样是真实的，尤其是对发展中国家而言，只要强化政治意愿，就可以改善支付能力。重要的后续行动可简短概括如下：

行动 1. 为增加公共和私人部门基础设施融资制订一个行动计划，并改善实施效率。初始可从以下几个方面着手：

- 评估发展中国家增加投资的潜力。这个问题要做广泛地理解，包括努力改善税收，减少定位不明确的补贴以及复查投资计划与支出。还包括审查哪些部门或子部门有可能从公私合作关系中受益。南南合作可作为此类审查的驱动力之一。

- 评估增加私人投资和减少成本的潜力。这一步需要更有利的投资环境和更有效地整合公私资源，以及利用更多地风险共享工具引致风险更大的投资。有关这个问题的一项建议已经引起了关注，这就是考察主权财富基金的投资潜力。

- 评价如何从成本收益的角度将环境的考虑融入基础设施投资中。除了投资中所包含的环境成本与影响的信息之外，第三步还需要进一步关注一般性环境改善的补充性政策改革。因此，行动计划中的环境部分应当包括为改善私营部门有关环境业绩的政策改革，以及对环境损害补贴的有效测度与改革。此外，行动计划还应该包括对公共部门决策者评估选择性基础设施投资计划的成本收益能力的改善。

- 改善地区性基础设施规划的开发与融资。目前地区性项目的启动资金机制有限，融资便利与风险缓解基金很少，尤其是低收入国家更受限（因而排除了低收入与中等收入国家介入项目的可能性）。地区性项目对内陆小国尤其重要，就气候变化的角度而言与这些国家甚至更相关，因为它们可以借由水资源和能源的多样化降低易损性，促进再生性资源的发展，而可再生资源通常集中在少数地区。

行动 2. 制订一个向发展中国家提供可增强技术与资金援助的行动计划，使这些国家能够改善基础设施的有效性，强化投资环境，将环境问题与经济发展相融合。该行动计划必须强调需求的优先次序；用以往的经验建立起知识库，分析如何减少实现定期目标的障碍；识别合适及可靠的捐赠者为发展中国家融资。特别要再次强调南南之间的合作。

世界银行与其他多边开发银行（MDBs）可以通过提供公共部门融资和技术援助达到这些初始目标并扮演富有价值的多重角色。多边开发银行可以做到：

- 回顾其对基础设施投资与技术援助的指导方针，在保持有效性与透明度的同时，着眼于鼓励目标间的流线型运作与整合。其中包括审查采购活动，比如其操作对环境特征将产生影响的采购，分析能够建立良好公私合作关系所需要的技术援助及其资助方式，以及基础设施投资的地区性整合。此外，多边开发银行应义不容辞地承担全球性基础设施调研，以确定基础设施建设存在的缺口，这种缺口有可能造成低收入国家努力融入全球经济的障碍，多边开发银行也应致力于寻求解决这些缺口的合理来源与补救方法。

- 开辟新的途径最大限度地有效利用私人资本，包括更好地利用公共部门融资的杠杆作用和官方开发援助，改善公私合作的成本效率。这一步骤可以包括分析如何动员非传统投资者如国内投资者（其作用正在增加）、国内养老金基金和主权基金的参与。

行动 3. 大力推进合作，以增加与改善基础设施投资及其影响有关的数据收集与共享。只有改善信息收集方法，才能更容易地诊断出问题的性质和程度，进而设计出有效的反应机制和评估实施后的有效性（包括其对环境的影响），不断地改善运作机制。信息的改善对于得到最重要客户的认同是至关重要的，正是那些纳税人和基础设施服务的使用者担负起融资的责任。

其他国家可以采用非洲基础设施国家诊断机构所积累的方法和实践经验。国际货币基金组织关于修正政府金融统计的建议提供了一个绝佳的机会。世界银行与国际货币基金组织及相关的合作机构一起，可以着手推出一种共同的方法和实用性的手段，以系统性与定期的方法收集这些信息。

附录：估计未来基础设施投资需求与融资缺口的大胆尝试

(以 2008 年美元不变价值计算, 亿美元)

2013 年基础设施投资需求估计	支出			
	资金来源	对目前的估计	2013 年	
			最悲观的估计	最乐观的估计
投资 12,500 ~ 15,000	公共支出	6,000 ~ 6,500	5,000	7,500
	官方开发援助	500 ~ 1,000	500	750
	私人部门投资	1,380	2,000	2,500
总额 12,500 ~ 15,000		8,000 ~ 9,000	8,000	10,750
	融资缺口		4,500 ~ 7,000	1,750 ~ 4,250

资料来源：参见本文。

基础设施部门数据的长期缺乏，意味着这张表格中的数字不得建立在大胆假设的基础之上。因而，该表格仅仅是作为一个例证来说明问题的。基于同样的理由，所有的数字四舍五入近似为 250 亿美元以防计算时影响其精密度。

融资缺口不可能在各地区间均匀分布。东亚的融资缺口很可能是最小的（至少中国如此），而非洲的预计缺口为 GDP 的 5%，详细的微观分析还在进行中（Foster 和 Briceño - Garmendia, 2010）。

表中只包括资本支出（投资）的估算。也加进了运作和维护或称 O&M 的大概数字。Yepes (2008) 估计，发展中国家对基础设施的维护所需要的资金大约占 GDP 的 4%，用于各种基础设施部门的资本支出在目前是一个比较容易接受的比率。各国政府用于运作和维护的实际支出无据可查，非洲是个例外，据 Foster 和 Briceño - Garmendia (2010) 的估计为 GDP 的 3.2%。

假设条件

2013 年所需基础设施投资的估计。按表中的估计，假设自 2008 年以来 GDP 的年增长率为 4%，投资占 GDP 的比率为 5% ~ 6%。这是不同“投资需求”测算的一个“折中”值。包括 Yepes (2008) 和 Foster 和 Briceño - Garmendia (2010) 的估算，前者的计算是基于

过去（有约束条件）的模式得出的，即随着预计 GDP 的增长所增加的基础设施投资需求占 GDP 的 2.7%，而后者是基于非洲在成本基础条件改善情况下一揽子基础设施的投资需求，计算结果为该地区 GDP 的 10%。最后，亚洲的新兴工业化国家和中国的基础设施投资支出在几十年中约占 GDP 的 8% ~ 10%，以满足国家工业化之需。Yepes 的估计一般而言偏低。非洲的数字与其他发展中国家相比可能比较高，这是因为非洲与其他地区相比其基础设施投资的基数是最低的。

目前的公共支出估算。对于资本支出，这里依据的是 Yepes (2008, 原始资料来源: Gill 和 Kharas, 2007) 所报告的各地区基础设施投资在 GDP 中的占比，包括东亚与太平洋地区 (6.8%)；南亚 (4.2%)，我们从印度公共支出计划中推算出该国公共基础设施的支出；南美和加勒比海 (1.2%) 的支出数字来自于原始数据的收集。2007 年基础设施对 GDP 的比率来自世界发展指标。撒哈拉以南的非洲国家的数据根据 Foster 和 Briceño - Garmendia (2010) 的估算表 2.1 中获得。至于欧洲和中亚，我们假设投资在 GDP 中的占比与拉美相同；中东和北非的数据无从查找，我们采用的是样本的加权平均数 (4.2%)。

最悲观的方案。该方案假设基础设施的公共支出下降 20%，官方开发援助仅有 50%，私人部门参与基础设施投资年增长率下降 7%（过去 20 年中年平均增长率为 13%）。所有的数据按实值计算得出。

最乐观的方案。该方案假设未来的公共支出增加 10%；官方开发援助仅下降 25%；私人部门与基础设施投资年增长率为 13%。同样按实值计算得出。

注释

1. 该信息可从 PPIAF 和世界银行网站获取 (<http://ppi.worldbank.org>)。本章的私人部门参与基础设施包括完全私有化的企业（从而可剥离支付），而相关的概念如公私合作不包括这一部分。

2. 这一节大部分是根据 Estache 和 Fay (2010) 的研究重新整理所得。

3. 安全水源和环境卫生体系的公共健康价值有可能会改善对个人的服务，有一种群体免疫力效应。

4. 有关政治经济引导基础设施投资决策的文献包括 Alesina、Baqir 和 Easterly (1999); Rauch (1995); Robinson 和 Torvik (2005); de la Fuente 和 Vives (1995); 以及 Cadot、Roller 和 Stephan (2006)。

5. 反因果关系的程度因基础设施的类型和测度不同而有所差异。例如, 公路网使用期长, 变化很慢, 可能较少地反映收入的变化 (尤其是为应对交通拥挤已经具有大型公路网的国家——多车道, 较好的交通管理, 和环形公路——对人均公里数的总体测度并不产生重要影响)。这种情况并不适用于电话或发电容量 (它们反映的是能源的需求, 根据国际能源署 2006 年的统计, 其收入弹性自 1990 年以来约为 0.5)。

6. Calderon 和 Serven 的分析表明, 其他因素对增长也有贡献, 包括人力资本和宏观经济的稳定。

7. 源自 2004 年世界卫生组织的数据 http://www.who.int/indoorair/health_impacts/burden/en/index.html。参见 Lvovsky (2001) 关于环境卫生问题与基础设施关系的评论。

8. 美国能源信息管理局 <http://www.eia.doe.gov/emeu/international/contents.html>。其余 21% 来自天然气及天然气火炬的消费。应该注意的是与能源有关的数据并不包括土地利用的变化和工业生产方法所引起的新的 CO₂ 的释放, 也不包括其他温室气体比如与能源系统有关的沼气释放。若计算中加入与能源有关的沼气排放更能强化主题中的要点。

9. 世界卫生组织—联合国儿童基金会 (2010) 所设计的项目, 在 2015 年, 不能获得改善水源的人口要从目前的状态降低到 9%, 超出 12% 的目标。相反, 无法得到改善了的卫生条件的人口大约在 36%, 比 23% 的目标要高得多。

10. 关于基础设施需求给估计方法的充分讨论参见 Fay 和 Morrison (2007)。

11. 在此鸣谢 Luis Alberto Andres 与我们分享这一框架, 该框架作为研究南亚基础设施需求的基础, 目前他正在主导世界银行在南亚地区的该项工作。

12. 这一节是根据 Estache 和 Fay (2010) 的研究成果重新整理所得。近期的综述可参见 For a Gassner、Popov 和 Pushak (2007) 以及 Andres 等人 (2008) 的相关文献。

13. 参见 Estache 和 Pinglo (2005) 关于所有发展中国家的数据。Sirtaine 等人 (2005) 提供了关于拉美资本成本演进的详尽分析, 并将其与回报率对比, 从而估算出该地区主要基础设施经营者的资产负债表。

14. 许多人认为资本损耗 (削减维修费用) 是获取资金的另一个来源, 但是, 这样做相当于由未来的消费者和纳税人提供资金。

15. 潜在的有效收益与基础设施服务运作的方式相关 (技术或管理的有效性), 或者与基础设施支出分配的方式相关。私营部门参与基础设施投资的合约设计与管理也可以成为有效收益的来源。

16. 维护费用至少要加 8 亿美元。为适应气候变化而投入的基础设施预计需要 300 亿~400 亿美元（世界银行，2009a），另需 1,400 亿~1,750 亿美元用于缓解能源部门的紧张状态（世界银行，2009b）。

17. 公共部门投资的状况似乎没有什么困难；确保项目的评估能够充分考虑到环境，有时会有一些协调上的难度。此外，对公私部门的决策而言，评估环境的收益与成本仅仅是试探性的或主观的做法，抑或什么都不是。

18. 与基础设施投资相关的一个直接的例证是印度德里市公共交通工具的彻底转换（现在已普及到印度的许多城市），旨在压缩天然气（CNG）的使用，以取代过去一直使用的污染更严重的柴油。经济激励需要更长的时间才能产生效应，部分地是由于大量增加的天然气供给能力与交通工具更新之间的协调。

19. 然而，基础设施对环境的影响（及其他大规模的资本密集型项目）从技术的角度看，比其他更分散的气体排放来源更便于管理，集中测度所得到的环境与基础设施不成比例的状况并不是计划的结果。对水源和卫生设备的高额关税可引致消费者脱离系统以便自我供应，这会降低水源管理的有效性，增加实施环境质量标准的难度。同理，对电力输送收取高污染费也会减少经济有效性，对环境更大的损害将自动生成。只有当政策的制定更具有综合性并建立符合成本效益的环境管理体系时，政策在诱导或要求基础设施建设的环境可持续性上才是最有效的。

20. 例如，减少长期暴露在污染环境中的早产儿死亡率，或从改善的环境质量中通过消遣和内在价值的体现而获得主观的收益，通常要大于通过减少医疗成本或减少土地和森林退化而获得的直接经济利益。

21. Porter 假设（Porter 和 van der Linde，1995）在很广的范围内都是可以成立的，各种不同的环境导向政策和投资也能够通过提高生产率而改善企业的底线价值。然而，没有迹象表明这一假设普遍适用于发达国家，尽管有些例证可以说明这种现象（Albrecht，1998；Murty 和 Kumar，2003）。在发展中国家经济中，由于存在更大的扭曲，可以进行更大范围的环境改善型的投资，从而带来显著地经济共享效应。

22. 这里包括报告中所称为“基础设施”的投资以及水源供给与食品安全保护方面的投资。

参考文献

- Acemoglu, Daron, Philippe Aghion, Leonardo Bursztyn, and David Hemous. 2009. "The Environment and Directed Technical Chang." NBER Working Paper 15451. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Agénor, Pierre - Richard, and Blanca Moreno - Dodson. 2006. "Public Infrastructure and Growth: New Channels and Policy Implications." Policy Research Working

- Paper 4064. World Bank, Washington, DC.
- Albala – Bertrand, José, and Emmanuel Mamatzakis. 2004. “The Impact of Public Infrastructure on the Productivity of the Chilean Economy.” *Review of Development Economics* 8 (2): 266 – 78.
- Albrecht, Johan A. E. 1998. “Environmental Costs and Competitiveness. A Product Specific Test of the Porter Hypothesis.” Working Paper 98/50. University of Ghent.
- Alesina, Alberto, Reza Baqir, and William Easterly. 1999. “Public Goods and Ethnic Divisions.” *Quarterly Journal of Economics* 114 (4): 1243 – 84.
- Andres, Luis, José Luis Guasch, Thomas Haven, and Vivien Foster. 2008. *The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure: Lights, Shadows, and the Road Ahead*. Washington, DC: World Bank.
- Briceño – Garmendia, Cecilia, Antonio Estache, and Nemat Shafik. 2004. “Infrastructure Services in Developing Countries: Access, Quality, Costs, and Policy Reform.” Policy Research Working Paper 3468. World Bank, Washington, DC.
- Cadot, Olivier, Lars – Hendrik Röller, and Andreas Stephan. 2006. “Contribution to Productivity or Pork Barrel? The Two Faces of Infrastructure Investment.” *Journal of Public Economics* 90 (6 – 7): 1133 – 53.
- Calderón, César, and Luis Servén. Forthcoming. “Infrastructure in Latin America.” In *Handbook of Latin American Economies*, eds. Jose Antonio Ocampo and Jaime Ros. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Chen, Sheng – Tung, Hsiao – I Kuo, and Chi – Chung Chen. 2007. “The Relationship between GDP and Electricity Consumption in 10 Asian Countries.” *Energy Policy* 35 (44): 2611 – 21.
- Cieslekowski, D., 2008. “Focus on Results: The IDA 14 Results Measurement System and Directions for IDA 15.” IDA RMS Report. World Bank, Washington, DC.
- de la Fuente, Angel, and Xavier Vives. 1995. “Infrastructure and Education as Instruments of Economic Policy: Evidence from Spain.” *Economic Policy* 20. (April): 11 – 54.
- Ebinger, Jane. 2006. “Measuring Financial Performance in Infrastructure: An Application to Europe and Central Asia.” Policy Research Working Paper 3992. World Bank, Washington, DC.
- Estache, Antonio, and Marianne Fay. 2010. “Current Debates on infrastructure Policy.” In *Globalization and Growth: Implications for a Postcrisis World*, eds. M. Spence and D. Leipziger. Washington, DC: World Bank.

- Estache, Antonio, and Maria Elena Pinglo. 2005. "Are Returns to Public – Private Infrastructure Partnerships in Developing Countries Consistent with Risks Since the Asian Crisis?" *Journal of Network Industries* 6 (1): 47 – 71.
- Fay, Marianne, Danny Leipziger, Quentin Wodon, and Tito Yepes. 2005. "Achieving Child – Health – Related Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure." *World Development* 33 (8): 1267 – 84
- Fay, Marianne, and Mary Morrison. 2007. *Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Recent Development and Key Challenges*. Washington, DC: World Bank.
- Fay, Marianne, and Tito Yepes. 2003. "Investing in Infrastructure: What Is Needed from 2000 – 2010." Policy Research Working Paper 3102. World Bank, Washington, DC.
- Fernald, John. 1999. "Roads to Prosperity? Assessing the Link between Public Capital and Productivity." *American Economic Review* 89 (3): 619 – 38.
- Foster, Vivien, and Cecilia Briceño – Garmendia, eds. 2010. *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*. Washington, DC: World Bank. <http://www.infrastructureafrica.org/>.
- Gill, Indermit, and Homi Kharas. 2007. *An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth*. Washington, DC: World Bank.
- Gassner, Katherina, Alexander Popov, and Nataliya Pushak. 2007. "An Empirical Assessment of Private Participation in Electricity and Water Distribution in Developing and Transition Economies." World Bank, Washington, DC.
- Gramlich, Edward M. 1994. "Infrastructure Investment: A Review Essay." *Journal of Economic Literature* 32 (3): 1176 – 96.
- Hurlin, Christophe. 2006. "Network Effects of the Productivity of Infrastructure in Developing Countries." Policy Research Working Paper 3808. World Bank, Washington, DC.
- Hutton, Guy, and Laurence Haller. 2004. "Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level." World Health Organization, Geneva.
- Ingram, Gregory, and Zhi Liu. 1999. "Determinants of Motorization and Road Provision." Policy Research Working Paper 2042. World Bank, Washington, DC.
- IEA (International Energy Agency) . 2006. *World Energy Outlook*. Paris.
- _____. 2010 *Energy Subsidies: Getting the Prices Right*. http://www.worldenergy-outlook.org/docs/energy_subsidies.pdf.
- Izguirre, Ada Karina. 2010. "Assessment of the Impact of the Crisis on New PPI Pro-

- jects.” PPI data update note 36, May 2010. World Bank/PPIAF, Washington, DC. <http://ppi.worldbank.org/features/April2010/Impact-of-the-financial-crisis-05-04-10.pdf>.
- Kalaitzidakis, Pantelis, and Sarantis Kalyvitis. 2004. “On the Macroeconomic Implications of Maintenance in Public Capital.” *Journal of Public Economics* 88 (3-4): 695-712.
- Lvovsky, Kseniya. 2001. “Health and Environment.” World Bank Environment Strategy Papers 1. World Bank, Washington, DC.
- Mowery, David C., and Joanne E. Oxley, 1995. “Inward Technology Transfer and Competitiveness: The Role of National Innovation Systems.” *Cambridge Journal of Economics* 19 (1) 67-93.
- Murty, M. N., and Surender Kumar. 2003. “Win-Win Opportunities and Environmental Regulation: Testing of Porter Hypothesis for Indian Manufacturing Industries.” *Journal of Environmental Management* 67 (2): 139-44.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2006. *Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments*. Paris.
- Porter, Michael E., and Claas van der Linde. 1995. “Toward a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship.” *Journal of Economic Perspectives* 9 (4): 97-118.
- Rauch, James. 1995. “Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U. S. Cities during the Progressive Era.” *American Economic Review* 85 (4): 968-79.
- Rioja, Felix K. 2003. “Filling Potholes: Macroeconomic Effects of Maintenance vs. New Investments in Public Infrastructure.” *Journal of Public Economics* 87 (9-10): 2281-304.
- Roberts, Peter, K. C. Shyam and Cordula Rastogi. 2006. *Rural Access Index: A Key Development Indicator*. Transport Sector Board Technical Paper 10. World Bank, Washington DC.
- Robinson, James, and Ragnar Torvik. 2005. “White Elephants.” *Journal of Public Economics* 89 (2-3): 197-210.
- Rodrik, Dani, Gene Grossman, and Victor Norman. 1995. “Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich.” *Economic Policy* 10 (20): 55-107.
- Roller, Lars-Hendrik, and Leonard Waverman. 2001. “Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach.” *American Economic Review* 91 (4): 909-23.

- Romp, Ward, and Jakob de Haan. 2005. "Public Capital and Economic Growth: A Critical Survey." EIB Papers 2/2005. European Investment Bank, Luxemburg.
- Schur, Michael, Stephan von Klaudy, Georgina Dellacha, Apurva Sanghi, and Nataliya Pushak. 2008. "The Role of Developing – Country Firms in Infrastructure: A New Class of Investors Emerges." Gridlines Note 3 (May) . Public – Private Infrastructure. Advisory Facility, Washington, DC. <http://www.ppiaf.org/ppiaf/allpublications>.
- Shalizi, Zmarak, and Franck Lecocq. 2009. "Climate Change and the Economics of Targeted Mitigation in Sectors with Long – Lived Capital Stock." Policy Research Working Paper 5063. World Bank, Washington, DC.
- Sirtaine, Sophie, Maria Elena Pinglo, Vivien Foster, and Jose, Luis Guasch. 2005. "How Profitable Are Private Infrastructure Concessions in Latin America? Empirical Evidence and Regulatory Implications." *Quarterly Review of Economics and Finance* 45 (2 – 3) : 380 – 402.
- Stern, David I. 2006. "Reversal of the Trend in Global Anthropogenic Sulfur Emissions." *Global Environmental Change* 16 (2) : 207 – 20.
- Straub, Stéphane, and Charles Vellutini. 2006. "Assessment of the Effect of Infrastructure on Economic Growth in the East Asia and Pacific Region." World Bank, Washington, DC.
- Yepes, Tito. 2008. "Investment Needs for Infrastructure in Developing Countries 2008 – 15." World Bank, Washington DC.
- WHO/UNICEF Joint Monitoring Program for Water Supply and Sanitation. 2010. *Progress on Sanitation and Drinking Water 2010 Update*. World Health Organization, Geneva. <http://www.wssinfo.org/>.
- World Bank. 2009a. *Economics of Adaptation to Climate Change*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2009b. Enterprise Survey 2009. Washington, DC. <http://www.enterprisesurvey.org>.
- _____. 2009 *World Development Report 2010: Development and Climate Change*. Washington DC: World Bank.

评论 Kiyoshi Kodera

日本国际合作机构

作者围绕基础设施与可持续发展的相关问题所做的调研证明，基础设施关系重大。尽管数据还远远不足，但各种因素所披露的基础设施建设进展迟缓的事实清晰无疑。作者对 20 国集团进一步行动所提出的建议引人注目，这些建议提供了良好的理论与概念框架。站在实际工作者的角度，我想对这些建议有所强调和补充。

促进协作并大力增强和改善有关基础设施及其影响的数据收集和共享

- 国际货币基金组织关于政府金融数据的修正是非常重要的一步。

- 多维资料汇编是必不可少的工作。家庭人口普查资料仅包括了利用基础设施的渠道，而不包括基础设施的存量。一旦基础设施如高速公路和电力传输形成网络，从地区一体化的角度出发收集和编制更全面的数据是至关重要的。我们的思考方式应该超越管理与国家边界。此外，大都市所需要的基础设施其规模和范围各有不同。对都市基础设施的全面的自下而上的估值要以每个城市的特征为基础，包括地势和人口发展趋势以及基础设施缺口。

- 对应用基础设施影响的评估应当得到充分地认可。我们也应当承认，对基础设施配置的随机选择一般而言是很困难的。

弥补撒哈拉以南非洲国家的资金缺口

- 由于重债穷国的主动性和多边债务免除机构的努力，目前整体债务状况有很大改善，撒哈拉以南的大多数非洲国家看上去有进一步借款的空间。但是，决策者应当对债务管理有所警觉。

- 各国政府要继续设法增加收入。

- 捐款国应当增加捐款额或对低收入国家实施资金优惠。重要的是实现鹰谷会议（指 2005 年在鹰谷 Gleneagles 召开的八国集团峰会——译者注）的承诺。多边开发银行维持适当地连续投资以发

挥其反周期的作用是很关键的。在 20 国家集团敦促下，多边开发银行近来所达成的一系列一般性增资协议颇受欢迎。我们应当继续努力，确保国际开发银行和非洲开发基金的优惠基金到位。

- 公私合作关系（PPP）的选择值得认真考虑，特别是对于资源丰富的中等收入国家来说更要认真对待。

扩大公私合作关系

- 基础设施的融资既来源于纳税人，也来自消费者。私人部门介入的关键是在二者之间权衡轻重，并明确个人项目相应的风险。例如，在网络型基础设施条件下，有必要确认有哪些特定的地区或人口是该网络的受益者，有哪些受益者有可能获得交叉补贴，政府是否要求全民覆盖。要得到恰当地结论，多维数据的收集和估值是必不可少的。最为理想的是，伙伴国能够协助发展中国家编辑这类数据。

- 基于适应性政策的需要，私营部门所编辑的重要信息与政府系统阐述的公私合作关系框架应该得到充分共享。反之，公共部门需要比私人部门采取更多的措施缓解已有的风险。缺乏可靠的研究和对政府担保结构细节的了解，对土地征用勘察的不确定性，合同执行不力以及合同违约时所建议的惩罚措施，所有这些都是需要处理的关键问题（调查结果来自日本国际合作机构——世界银行—亚洲开发银行对印度尼西亚投资者的联合调研）。

对绿色增长与基础设施的评论

- 一国依据收入水平、自然资源和地理环境，关注地区内发达国家与发展中国家的共同利益，这是非常可取的，而不必坐待在坎昆举行的联合国气候变化大会确定大的框架协议之后再行动。发展规划和特定行动所顺应的主要倾向需要尽快明确地表达出来。例如，马里拉所需要的适应性投资预算只是对当前防洪投资有一个增量（日本国际合作机构——世界银行—亚洲开发银行联合评估）。即使在缓解公共交通或再生能源这样的领域中，我们也应该关注像弥补基础设施投资缺口和改善现有基础设施服务这样的问题。对于后者，日本国际合作机构主持了一项可行性研究，即改善波哥大公共汽车

交通系统，该项目后来得到了世界银行的资助。日本国际合作机构还在孟加拉和斯里兰卡恢复了电力式传动线，为印度尼西亚、约旦和巴西提供了技术援助，解决漏水量问题。此外，日本国际合作机构正致力于 2009 年推出的铁路和地铁工程，这是为适应气候变化而设计的一揽子项目的一部分，项目投资为 150 亿美元。

- 很多捐款者和政府制定了其指导方针并对个人项目实施社会与环境评估。就节约成本和对行动适当排序的角度而言，现在是加大对中期战略规划阶段的影响进行评估的时候了。尽管目前的方法和数据收集都有困难，但是，对于测度环境和经济利益的研究是难以回避的。

评论 Haeryong Kwon

20 国集团首尔峰会总统委员会

我的评论首先关注的是基础设施的融资，随后谈及以 11 月首尔峰会为背景的基础设施问题。从总体上说，发展中国家公共投资不足和基础设施项目管理不善导致了令人失望的结果。Fay 和她的合著者强调了扩大私人部门投资以克服这些局限的重要性。根据作者的观点，私人参与基础设施投资稳步增长，并没有因为近期金融危机的发生而受到影响。但是，私人投资高度集中，私人参与基础设施投资的 60% 集中于金砖四国和土耳其。低收入国家投资有所增加，但投资水平与充分开发的投资要求相距甚远。因此，需要研究探索性的政策选择，以提高低收入国家私人参与基础设施投资的水平。例如，可以选择免税或政府对基础设施投资实施担保的做法。

第二点要强调的是南南合作问题。发达国家中介入基础设施的私人投资者越来越多地被发展中国家的投资者所取代，后者已成为基础设施项目投融资的主要来源。根据作者的研究结果，自 1998 年到 2006 年，发展中国家的私人投资者对私人投资的贡献在 50% 以上，这是南南合作极好的实例。特别是本次金融危机以来，由于危机减弱了发达国家投资于低收入国家的能力和意愿，南南合作变得愈发重要。

对低收入国家便利于基础设施投资的政策和机制需要做进一步的研究。近来讨论的一个主题之一是强化全球金融安全网，以求得发展中国家突然发生资本的逆向流动或经济波动性增大所造成的风险最小化，从而抑制积累超额外汇储备的倾向。这个安全网可以使发展中国家利用经常账户的盈余投资于低收入国家，不仅有助于可持续增长，也可以使全球经济再度走向平衡。

考虑到 20 国集团首尔峰会的背景，基础设施很可能成为一个主要议题。作者建议 20 国集团将推进有效基础设施的发展作为经济增长的重要组成部分。首尔峰会提倡的发展途径主要是建立经济增长的合作关系。20 国集团作为全球经济的一个高层次论坛，其发展方向自然地来自于其国际经济合作的核心授权。因此，我们相信，20

国集团必定会关注发展的经济走向，特别是低收入国家的经济增长。我们所关注的经济发展走向也是和 20 国集团的主要议题特别是关于“强劲、可持续和平衡增长”的议题是高度一致的。

为帮助低收入国家达到最大化增长的潜力，我们倾向于以基础设施为重心。基础设施的有效性是经济增长的关键因素之一，这一点已达成了广泛的共识。在准备 20 国集团 11 月峰会的过程中，韩国自始至终坚持认为，为强化 20 国集团的合法性和可信度，发展问题应当作为一个主要议题。幸运的是，在 20 国集团其他成员国的支持下，将发展提到官方议事日程的愿望已经实现。韩国与 20 国集团的其他成员以及包括世界银行在内的相关国际组织紧密合作，制订了建议书和行动方案，以备在 11 月首尔峰会上提交各国领导人。基础设施无疑是其中最精彩的部分，本章可启发我们在举步前行时对所有的问题做通盘考虑。

评论 Helen Mountford

经济合作与发展组织

经济发展与环境保护不再是各自孤立的主题，更不是相互矛盾的目标。近年来的经济、食品和燃油危机以及正在逼近的气候危机，使得这种联系昭然若揭。

正如 Marianne Fay 和 Mike Toman 与他们的合作者所强调的，这种联系从基础设施投资的角度来看尤其重要。不断增强和定位准确的基础设施投资无论对于发展目标的实现还是对于转向更清洁和资源更有效的低碳经济而言，都是非常必要的。

基础设施的投资需要从两种类型的环境联系加以考虑，并确保这些投资是定位准确的，且在长期内是可持续的。

首先，在基础设施投资时要考虑到变化中的环境条件对基础设施的影响。洪水、干旱和极端的气象事件的增加以及因气候变化引起的海平面上升，都将影响到基础设施，在制订建筑、公路、铁路轨道、供水和环境卫生设备以及电力供给等的发展计划时要考虑到这些影响。毫无疑问，为支持发展中国家在气候变化适应性方面的投资，需要追加融资，将这种适应性投资融入所有经济与发展活动中也是很有必要的，这样可以保证投资不会被第一轮罕见的暴风雨“冲垮”。去年，经济合作与发展组织出台了有关《融合气候变化适应性投资与发展合作指导手册》，以支持开发援助机构和伙伴国应对这一挑战。

第二，基础设施投资使用期限长。我们现在投入建设的建筑物、交通和能源基础设施将与我们相伴多年。如果现在投资有误，就可能锁定污染几十年。这种锁定形成了未来转向低碳和资源有效性经济的障碍，或许在这些国家具有雄心勃勃的环境政策之前，这种失误已导致无效的基础设施提前废弃，投资成果付之东流。新兴国家和发展中国家基础设施发展迅速，尤其要考虑到这一点。例如，据 2008 年《经济合作与发展组织环境展望》的预计，今后 20 年，中国开发的新住宅数量相当于欧洲目前的住宅总量。这些新建筑对环境的影响在很大程度上取决于这些建筑是否将采取能源有效性的方

式。因此，基础设施的投资对于交通、能源和生活转向更清洁和更具资源有效性的模式应该提供便利而不是阻碍。

考虑到这些风险，很明显，在选择基础设施投资时，发展和环境理应齐头并进。

正如作者所指出的，可促进经济发展和改善环境质量的措施不仅要包括绿色基础设施投资，而且也要考虑重要的政策方法，如消除高昂的环境损害补贴，设立与环境有关的税种，提供绿色技术创新的激励机制以及加快净化技术的快速转移和吸纳率。我们经济合作与发展组织应财政经济部长委员会的要求，正在审慎地考虑政策工具包，以制定经济合作与发展组织 2011 年绿色增长战略。

我们发现，在过去的两年中，经济合作与发展组织的成员国以及新兴经济体实施的许多一揽子刺激计划包含了大量的绿色基础设施投资、绿色经济研究、发展与部署以及一些重要的绿色税收措施。几乎所有的经济合作与发展组织的成员国在发生金融危机的背景下，仍然选择增加基础设施的投资，所增加的公共投资平均在 GDP 的三分之一左右。

我们还发现，经济合作与发展组织成员国的三分之二所采用的一揽子刺激投资的措施特别强调旨在增进绿色增长，其中有些国家——如韩国将绿色增长置于刺激计划的核心。许多投资立足于提高公共建筑的能源有效性，提升或扩展公共交通（如高速铁路和都市公交系统），或强化再生能源的生成。也有投资于水力基础设施或“自然”基础设施的（如森林与水道），以及碳水化合物的获取和存储。

经济合作与发展组织成员国中的半数左右将所采取的绿色财政改革行动作为应对危机措施的一部分，引入或增加污染税和能源消费税，对与环境有关的研究实施税收减免。这些措施为私人投资者提供了很明确的激励信号，就是要保证基础设施的发展更具能源与资源有效性，使投资成为绿色创新的一部分。此外，增加环境相关税种和其他经济工具的使用也可以提高政府收入，这对许多国家在未来几年内大幅降低财政赤字和处理其他优先次序紧迫的问题如教育资金、卫生保健和减少劳工税等，都具有非凡的意义。这些收入有可能是大量的。例如，经济合作与发展组织最近的分析发现，如

果这些国家通过碳排放税或拍卖许可来兑现它们在哥本哈根会议上的承诺，从目前到2020年，它们的该项收入总额每年将达到GDP的1%，或超过4,000亿美元。

作者所强调的经济与环境双赢法的另一关键是取消环境损害补贴。这些补贴通常会扭曲关键性基础设施投资的选择。例如，对矿物燃料的使用和生产的补贴，鼓励了对矿物燃料勘探和电力工业的过度投资。这些投资锁定了污染密集型能源体系和未来几十年的交通模式，使得这些基础设施和其他形式的基础设施很难在转向更清洁的替代选择时进行平等竞争。经济合作与发展组织最近对国际能源署提供的补贴数据做了分析，结果表明，消除对矿物燃料消费的补贴可以增加福利收益，到2050年，与日常经营相比，消除此类补贴可减少10%的全球温室气体排放。国际能源署、石油输出国组织、经济合作与发展组织和世界银行关于《能源补贴的联合报告》也强调了上述分析结果，该报告已提交2010年6月初在韩国釜山召开的20国集团财长会议，以及6月底在多伦多召开的20国集团首脑会议。该报告还强调了发达国家和发展中国家如何成功实施补贴改革的经验教训，例如，为实现补贴的最初社会目标而采取的定向措施必须落实到位，这是非常重要的经验之一。

对用水的补贴，包括收费不足和税收征收不足，也会对基础设施的选择造成扭曲。许多国家对用水的补贴有其共性，尤其是农业用水。由于用水定价不适当，许多易于干旱的地区的用水难以持续，严重影响着当地的社区生活、人类健康和生态系统。除非我们能扭转上述局面，否则，到2030年，世界人口的半数其生活将被用水紧张所困扰。

对可用水确定一个适当的价格不仅有助于大量融资，以维持和扩展对贫困者的用水服务，而且可为减少不经济用水提供激励机制。自1990年以来，经济合作与发展组织成员国的近半数国家一直在设法减少每年的总用水量，这主要归功于有关用水的定价政策。我们鼓励成员国为用水部门制订基于3T的战略性财务计划，3T即关税(tariffs)税收(taxes，指政府投资)和转移(transfers，例如通过官方开发援助机构)。三者加总用于覆盖基础设施开发、运作和维护的所有成本。本章的作者强调了私营部门参与基础设施投资的重要性，

经济合作与发展组织正密切观察公共政策框架如何为私人投资提供便利，以及确保责任履行的机制。在经济合作与发展组织内部，我们已会同成员国一起制定了私营部门参与基础设施的 24 条原则，强调政府在介入公私合作关系中应考虑的主要问题，最近，我们还设立了公共行动备忘录，以协助那些希望吸引私营企业投资于水部门的政府开展工作。

这些例证无疑对本章有关基础设施投资的主要论点提供了论据：我们需要更多的投资，我们需要更好的投资（即更有效），我们也需要更清洁的环境。

那么，现在的挑战就变为如何达到这些目标，并确认 20 国集团通常所扮演的角色。基于 Fay 和其合作者的建议，我们将这些可能性列举如下：

- 提供一个论坛，以便各国转向更困难的政策改革时可一起合作，这些政策将影响到基础设施的决策。各国可通过 20 国集团这一平台进行合作，其利益将来自于同伴支持、同伴压力——以分享各自的经验。20 国集团处理矿物燃料补贴的工作在很大程度上就扮演着这样的角色。为维护公平竞争环境而一起行动也有助于减少单边政策行动对工业竞争力的影响。

- 确认国家间共有信息的主要缺口，相关组织需要协调并一道工作以弥补这些缺口。作者关于“发扬协作精神，增加和改善有关基础设施投资及其影响的数据收集与共享”的建议，与上述行动的范畴十分契合。

- 确认基础设施的政策优先次序，并就如何保证必要的技术与资金援助的行动方案达成一致，这一天已经为时不远。这就是本章重点描述的行动 1 和行动 2。但是，还必须考虑到避免与联合国有关机构的计划出现重叠。

- 确认国际公共机构与私营部门对基础设施融资的重要机遇。20 国集团可以帮助设计和引领创新型的融资工具，用于为水供给和环境卫生基础设施以及与气候有关的基础设施的融资。后者对于协助实现哥本哈根会议的融资承诺非常重要，但是，需要谨慎对待，以便利用这些工具促成磋商，而不是干扰谈判。

9. 粮食安全：多边行动的必要性

Christopher Delgado

世界银行

Robert Townsend, Iride Ceccacci,

Yurie Tanimichi Hoberg, Saswati Bora,

Will Martin, Don Mitchell, Don Larson,

Kym Anderson 和 Hassan Zaman

世界银行

食物通常占家庭净支出的一半，如果无法确保食物供应，就会阻碍经济增长，而那些贫困国家特别是人口稠密的贫困国家的经济增长更将难以维持。20 世纪 60 年代和 70 年代所发生的持续饥荒和全球粮食价格的波动，使更多的人认同了这一事实。由于国际社会在科研、推广以及基础灌溉设施方面的通力合作，1995 年至 1997 年间，水稻、小麦和玉米等全球谷物产量在 1949 年至 1951 年的基础上翻了三番，实现了有史以来的最大增长。这在很大程度上可归因于发生在发展中国家的所谓绿色革命。其主要推动力源自以亚洲为首的发展中国家对农业领域明智的公共产品投资，由此，小农户成为解决方案的一部分而不是问题本身。显然，由于绿色革命，避免了数以亿计的人死于饥饿，也是由于绿色革命这一关键因素，同期的世界人口翻了三番（Borlaug, 2000）。

由于加大了对农业生产率增长领域的公共投资，粮食价格呈下降趋势，从 20 世纪 70 年代后半期到 2002 年，这一趋势变得更加稳定。粮食价格的下降不仅有利于提高全球的粮食安全，并且对于像中国这样的大国成功地实施劳动密集型工业化战略也至关重要（Hayami, 1997）。然而，在很大程度上正是因为世界粮食价格的下降和回稳，才导致自满情绪的全球性蔓延，从而忽略了通过提供公

共产品投资来刺激私人部门的持续投资，从而解决低收入国家的问题。以通货膨胀调整后的美元计，在对发展中国家的捐助资金总额中，农业投资的捐助资金比重从原来的 18% 降至 2002 年的 3%，后回升至 2006 年的 5%。发展中国家对农业的公共支出份额也在降低。结果导致发展中国家谷物产量的年平均增长率从 20 世纪 70 年代末的 3% 下降到如今的不足 1%。不仅低于人口增长率，而且远远低于谷物用于非食品用途的增长率（世界银行，2008）。

增加粮食的总供应量不足以减少饥饿。对于饥荒的研究显示，减少饥饿的关键在于增加“食品权益”或者对个人食品有所控制，这可能与市场上的食品供应有着或多或少的关系。通过一系列因素的变化如政策（国内外）、环境、技术以及影响食物获取途径的个人特征等都可能导致粮食权益的改变（Sen，1981）。随后的研究显示，在很多情况下，一国粮食供应总量的提高对于减少饥饿即使不是充分条件也是必要条件，即使如此，重点则在于单纯依靠食品的供应总量不足以解决饥饿问题（Eicher 和 Staatz，1998）。

为了扭转发展中国家特别是人口稠密的贫困国家谷物产量的下降趋势，需要有一些重大举措。人口密集的贫困国家不能奢望其基本食品需求的大部分依靠不断增加的进口来满足，一旦期望落空，实现全球经济的持续增长的机会就会变得渺茫。为解决这一问题，需要动用大量的资源和实施全球性的战略，将会涉及诸如基础设施、科研和农业推广等领域的公共产品投资。对农业依赖国历史经验的详尽而获得公认的分析表明，这类国家要实现任何形式的经济增长或产业多元化，必须首先从根本上改善农业生产率的增长并广泛延伸至其他领域，否则便异常困难（世界银行，2008）。

此外，20 世纪 70 年代初期的经验表明，不断加重的粮食危机会强化内向型农业贸易体制的可能性，从而加剧劳资对抗，引发长期的社会动荡。目前的经济状况与 20 世纪 70 年代初期相比，其相像程度胜过任何其他时期——商品价格高企以及波动性有过之而无不及，并伴有更大的不确定性（FAO，2009a）。而直接遏制这种波动的似乎也成问题，因此，亟须协调一致的全球行动来减轻价格波动对贫困国家中的贫困人口所产生的负面影响。

据报告，全球营养不良的人数首次突破 10 亿，比 2008 年多出

了1亿有余，占全球人口的将近六分之一。饥饿的增加是一个全球现象，世界几乎所有地区都面临着日益增加的粮食无保障的威胁。亚洲和太平洋地区作为全球人口密度最大的地区，同时也是全球饥饿人口最集中的地区（6.42亿）。相对于人口规模而言，撒哈拉以南的非洲国家是世界上营养不良人口比例最大的地区（32%）。在2008年至2009年间，中东和北非是饥饿人口增加比例最大的发展中地区（13.5%）。拉丁美洲和加勒比地区作为在最近几年仅有的两个有所改善的地区，其饥饿人口今年也有显著增长（12.8%）。即使是在发达国家也有越来越多的人关注有关营养不良的问题（FAO, 2009b）。在全世界，有1.78亿儿童受到长期的身体和精神损伤的困扰，这些损伤源自于胎儿时期以及出生两年之内的相关健康疾病（De Pee 等人，2010）。全球经济的可持续增长需要互惠互利的氛围，而重新采取行动对于营造这种氛围必不可少。现在是采取更有意义和更有效行动的时候了。

从1980年左右到目前为止，对于农业的捐款一直在减少，而双边形式的援助比例在不断提高。由此带来了很大的援助交易成本并且牵制了地方的能力。大额农业援助资源的可用性在很大程度上被限制在多边开发银行的增资周期或私人基金的可用资金上。《巴黎宣言》关于援助有效性的规定以及《阿克拉行动议程》已经部分地解决了这些问题。双边捐款在国家层面上也得以有序进行。然而，正如八国集团（G8）和20国集团（G20）意识到并在2009年所呼吁的那样，全球需要的是更广泛的多边合作。

粮食安全的多维性

“粮食安全是指所有人在任何时候都能够在物质上和经济上获得足够的、安全的和有营养的食物，以满足积极而健康生活的饮食需要及食物偏好”（世界粮食峰会，1996）。食品无保障则是因粮食供应、获取、使用或稳定性失效所致。

粮食供应的概念意味着通过国内生产或进口（包括粮食援助）提供数量充足的质量可靠的粮食。在国家层面上，由于国内粮食产出的波动所引起的粮食供应问题通常由进口来解决。然而在某些情

况下，由于运筹、贸易扭曲（例如供应商的出口禁令）、外汇或者信用等问题，可能延缓粮食进口速度，甚至无法进口所需要的粮食。

个人应当有足够的收入或其他资源来获得营养饮食所需的各种食物。对多数营养不良者而言，面临的问题不是粮食供应的不足，而是缺乏获取粮食的途径。食品无保障的人群大多生活在种植粮食并有粮食买卖的农村地区，但却无力购买。而食品权益者通常自给自足。对他们而言，谷物歉收是一个严重问题，贫困以及缺少其他收入来源或流动资产限制了这些人去市场购买食品。据联合国饥饿专责小组调查，在全世界的饥饿人口中，有一半是小农户，有五分之一的人口没有土地，有十分之一靠农牧业、渔业以及林业为生，余下的五分之一居住在城市地区（Sanchez 等人，2005）。

食品的运用是指在所有的生理需求得到满足的情况下，营养福祉取决于科学饮食、清洁饮水、环境卫生和健康保健。粮食安全不仅在于供应和获取，而且在于食物的质量和多样性（所谓能量和微量营养素）。此外，还应该安全的烹饪食物并满足健康人的食用需求，因为疾病会妨碍人体充分消化和吸收食物营养的能力。

为粮食安全起见，所有的居民、家庭以及个人须在任何时候都能够获得足够的食物。粮食安全本质上是一个随机概念，受不确定性和风险的影响。在大多数地区，粮食安全的主要威胁来自于粮食歉收以及食品价格的上涨，但失业、健康问题以及内乱也都是重要的风险因素。对于家庭而言，粮食安全的脆弱程度取决于在其创造收入的过程中这些风险因素如何显现，以及这些家庭缓解风险和承受损失的能力。

粮食安全对增长和公平何以如此重要

粮食安全有助于经济趋同和维护社会稳定

千年发展目标（MGD）致力于2015年全球极端贫困人口减半，尽管危机四伏，但基于目前的预测，这一目标仍然有望实现。全球减贫工作成就显著。¹当然，各国之间有着非常大的差距。发展中国家宏观经济政策的优化、放松管制和自由化、世界贸易的迅速扩张

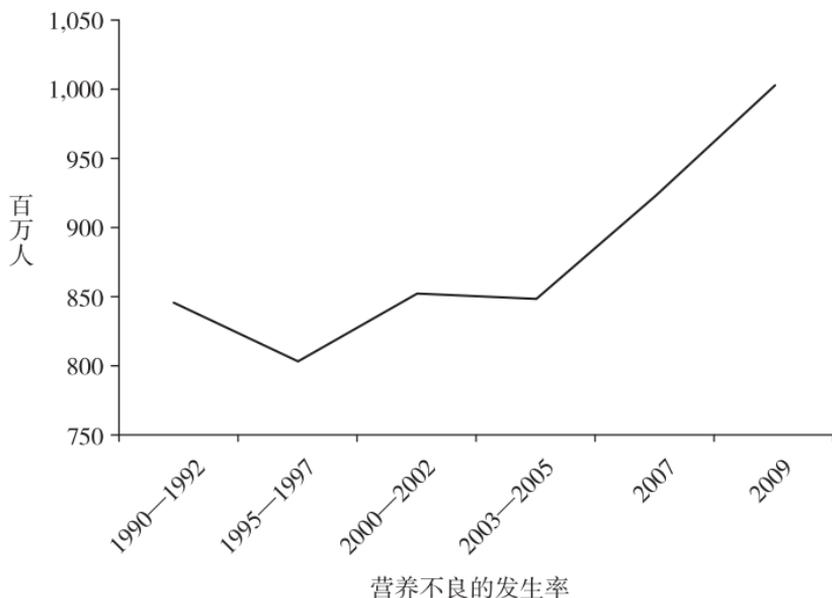
以及汇款的增长等，都加速了这些国家的经济增长和减贫进程。其结果，世界各地的极端贫困人口迅速下降。虽然人口不断增长，但以日平均生活费低于 1.25 美元的贫困线来衡量，发展中国家的贫困人口数量从 1990 年的 18 亿下降到了 2005 年的 14 亿，占全部人口的比例更是从 42% 下降到了 25%。

不同地区的总体趋势有着显著地异质性；实际上，东亚地区减贫效果突出。按照日平均生活费低于 1.25 美元的贫困线标准，东亚地区的贫困率从 1990 年的 55% 降至 2005 年的 17%。中国在同期的表现更为出色，贫困率从 60% 下降到了 16%，其中极端贫困人口从 6.83 亿人下降到了 2.08 亿人。此间，印度的贫困人口却从 4.36 亿人增加到了 4.56 亿人，贫困率从 51% 降至 42%。相比之下，撒哈拉以南非洲地区的经济增长速度和减贫步伐都远远落后于千年发展目标。2009 年金融危机之前，非洲地区的贫困率从 1990 年的 58% 下降到了 2005 年的 51%，但贫困人口的绝对数却从 2.96 亿人增加到了 3.88 亿人。

尽管减贫工作进展顺利，但饥饿率却居高不下并持续增长。据联合国粮食农业组织（FAO）测算，2009 年全球营养不良的人口已经升至 10.2 亿人。这一数字的升高部分是由于遭受此次经济危机的挫折所致，虽然世界贫困人口有所减少，但是有一个令人烦恼的事实，世界饥饿（营养不良）人口的数量已经从 1995 年的 8.3 亿人逐渐增至目前的 10.2 亿人。在全球人口总量中，营养不良者的比率一直以来都在很小的范围内波动，从 1990 年的 20% 减少到 2005 年的 16%，又在 2009 年再度回升到 19%（图 9.1）。

营养不良的指标反映了减少饥饿和提高饮食质量进展缓慢。例如，包括减少死亡率在内的各种有助于儿童成长的成果很少。全球每年至少有 350 万五岁以下儿童死于营养摄取不足，而这些死亡原本是可以避免的（De Pee 等人，2010）。衡量饥饿的另一指标是体重不足，在发展中国家，五岁以下儿童体重不足的比例从 1990 年的 33% 降至 2006 年的 26%，远远落后于到 2015 年减半的目标。2008 年，发展中国家的五岁以下儿童中有五分之一体重不足，其中有十分之一体重严重不足。

就减少极端贫困以及改善营养不良的千年发展目标而言，经济



资料来源：FAO，世界粮食不安全的状态。

图 9.1 全球营养不良发生率的趋势

脆弱以及冲突频发的国家最有可能达不到目标的要求。许多低收入国家动员货币和开发机构的资源以抗击贫困和饥饿的能力原本就很弱，突如其来的经济危机使得这些国家更难以招架。经济脆弱以及冲突频发的国家和地区（半数在撒哈拉以南的非洲国家，占低收入国家人口的五分之一）所受到的打击尤其严重，这些国家不仅对冲击异常敏感，而且毫无防范能力。

粮食危机的影响可持续一代之久并限制人类潜能

发展中国家 2008 年初出生的新生儿中的 70%，他们的身心成长所遭受的负面影响是难以挽回的（De Pee 等，2010）。据估计，2008 年的粮食价格危机使得全球贫困人口的数量增加了 1 亿（Ivanic 和 Martin，2008）到 2 亿（Dessus、Herrera 和 De Hoyos，2008）。而危机对营养不良的影响同样很大。据一项研究估计，由于粮食价格危机的影响，2008 年营养不良的人口增加了 630 万。相对于没有发生危机的情形，2009 年的经济低迷可能使营养不良人口增加了 410 万（Tiwari 和 Zaman，2010）。

仅仅依据热量的充足性来衡量营养状况会低估这些危机所造成

的长期真实的影响，其中包括对食品安全的影响。在危机期间，家庭不得不牺牲饮食的多样性，放弃食用营养丰富的食品，代之以廉价的热量来源，并且削减健康和教育支出。而这一做法使他们付出了长期营养不良的代价。在津巴布韦干旱期出生的儿童到青春期后身高明显偏矮，而且普遍入学较晚。同样，在中国，那些出生于1959年和1962年之间并且童年是在大饥荒中度过的人，相对于在此前或之后出生的人，不仅身高要矮三厘米，而且收入和财富都相对较少（Chen和Zhou，2007）。实验性证据证明，婴幼儿时期的营养状况对人的一生都会造成长期的影响，并且影响劳动力市场工资水平的高低（Hoddinott等人，2008）。此外，在某种程度上，这一切对人力资源所造成的合力冲击影响着经济增长，也削弱了这些国家缓解未来危机包括粮食安全危机副作用的能力。

食品无保障与冲突的相互作用对社会的拖累

在发展中国家，冲突和食品无保障的情形很可能同时发生。无法获得足够的食物供应导致了很多冲突的发生，这些冲突通常是为了争夺土地和水等粮食生产要素。日益增加的人口和粮食需求、逐渐减少的土地和水资源、变化无常的气候以及价格的剧烈波动都增大了社会压力，也增加了国内动乱和冲突的风险。对于战争动机的研究发现，冲突通常与影响粮食危机的潜在因素密切相关。

对资源控制权的渴望（贪婪）和资源收入分配的不公平感（不满）等经济动机能够诱发冲突（Collier，2000；Collier和Hoeffler，2004）。例如，经济作物价格的大幅下跌使卢旺达的小农户收入骤减，从而形成了1994年卢旺达种族屠杀背后的复杂势力（Messer和Cohen，2006；Uvin，1996）。

据统计，初级产品出口收入占整个国家收入四分之一的国家所发生冲突的风险是那些没有初级产品出口的四倍（Collier，2000）。在收入、土地以及其他产品分配不公的情况下，影响粮食安全的各种冲击为那些心存不满的个人和团体发生冲突提供了肥沃的土壤（Pinstrup - Andersen和Shimokawa，2008）。例如，Miguel、Sathanath和Sergenti（2004）的研究发现，在一组非洲国家的样本中，降雨量减少5个百分点就可使来年发生内战的概率提高将近一半。

而灌溉投资则有助于减少冲突的发生。

粮食危机可以诱发冲突，冲突反过来又会加剧粮食危机，从而使很多人落入贫困的旋涡当中。冲突会破坏土地、水源以及用于粮食生产的各种生物和社会资源，并且会损害其他粮食权益。在 20 世纪 90 年代，每年有来自 60 多个国家的 3,000 万人因为冲突而无家可归或者难以维持生计（WFP, 2004）。对于收容国而言，为难民提供足够的食物是一个沉重的负担。在 2001 年，难民总计超过 1,200 万，有 2,500 万人在国内流离失所，被困在冲突地区的民众数目不详（FAO, 2002）。另外，据 FAO（2002）估计，在 1970 年至 1997 年间，撒哈拉以南的非洲地区因各种冲突所导致的农业生产损失高达 520 亿美元，在受冲突影响国家所接受的全部官方开发援助总额中占 75%。所有发展中国家的年均损失估计达 43 亿美元——足以供养 3.3 亿营养不良人口，使其食物摄入量提高到所要求的最低水平。

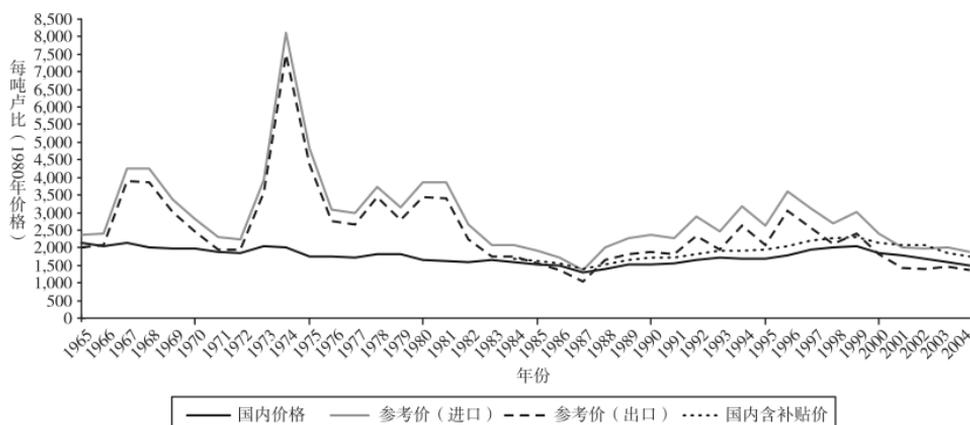
现在需要做什么？与 20 世纪 70 年代有何不同？

1945 年后的早期全球化及 20 世纪 70 年代初期的粮食价格飞涨

第二次世界大战之后，国际社会有一个普遍的共识，世界和平需要由粮食安全作为保证。这一理念促使国际社会致力于通过联合国专门机构如粮食与农业组织（FAO）来建立一个多边粮食安全体系（Shaw, 2007）。各国意识到世界饥荒的程度，从而对待粮食安全的态度逐渐趋同（Sen, 1981；von Braun、Teklu 和 Webb, 1998）。20 世纪 50 年代和 60 年代，在冷战的国际背景下，冷战双方依附于政治安全的粮食安全联盟稳步增强（Shaw, 2007）。同期，发展中国家也在不断加强基础设施建设以及强化道路、灌溉、农业大学和研究中心的制度基础，这使得亚洲和拉丁美洲的大多数国家能够在 20 世纪 70 年代以来迅速扩大粮食生产。后者是在绿色革命过程中实现的，而绿色革命的驱动力来源于在技术创造、品种改良和肥料的推广以及灌溉领域的公共投资（Eicher 和 Staatz, 1998）。在绿色革命前是为期五年的粮食危机，期间，粮食价格飞涨而且价格波动频繁。

这种动荡不仅形成了一代农业政策，也为反思当前的政策提供了一个重要的视角。

20 世纪 70 年代的物价飞涨是由一系列不同的宏观经济因素的聚集而触发的，这些因素包括：能源和粮食市场结构的转变，地域性的严重干旱，以及引发通货膨胀和主要市场增长放缓的政策反应，这些因素转而进一步加剧全球粮食价格的波动，对贸易上依赖价格竞争的贫困国家造成了负面影响。以 2007 年的美元价值来衡量，东亚的稻米价格在 1974 年曾一度超过每吨 2,500 美元（Slayton 和 Timmer, 2008）。尽管 1973 年至 1974 年粮食价格的飞涨与原油价格的走势是一致的，但却是由以上这些复杂的因素所引起的。在此后几年中，由于飞涨的燃料和肥料价格阻碍了市场对供给的正常反应，粮食价格也因此一直居高不下。许多国家将其国内粮食市场与价格高企的国际市场相分离，进一步降低了生产者和消费者响应高价的动机。由于原油价格一直维持在较高水平，从而使石油出口国财富堆积，进而以增加粮食进口的方式而散财。中国以及其他亚洲国家在 20 世纪 70 年代和 80 年代的后半期为了维持国内价格相对于世界价格的稳定，也增加了粮食的进口。在一些国家如印度，政府相当成功地维持了国内价格的长期稳定（图 9.2）。



资料来源：Pursell、Gulati 和 Gupta, 2007 年。

图 9.2 1965—2004 年印度国内稻米实际价格与世界市场价格的比较

20 世纪 70 年代的宏观经济失衡以及商品价格冲击使得许多贫困国家在粮食和农业领域采取内向型战略和反市场政策。这也导致非

洲大部分地区的发展进入了一个停滞期，就经济增长和扶贫而言，20 世纪 80 年代通常被称为“失去的十年”（Grindle，1996）。

20 世纪 80 年代和 90 年代，非洲关于农业发展政策的辩论大多集中于一个主题，即 20 世纪 70 年代中期以来实施的反市场政策是否需要改革。反市场政策所针对的是当时迫切需要解决的粮食安全問題，却一直延续至今，并强化了自殖民地时代以来所引入的其他国家干预农业市场的政策（Delgado，1998）。

1976 年至 2000 年的绿色革命与重铸市场信心

20 世纪 70 年代，投资的增加、技术的进步以及恰当的政策，有力的推动了发展中国家粮食产量的迅速增加。在 1973 年至 1974 年粮食价格飞涨过后，农业投资显著增加，农业政策日益改善，使得除非洲外其他发展中国家的农业水平迅速提高。培育适宜在热带和亚热带条件下种植的作物品种改良有所进展，新的投资正是以这些进展为基础。国际稻米研究所以及国际玉米和小麦改良中心的成就最为突出，它们取得了稻米和小麦品种改良的重要成果。只要有充足的水分和肥沃的土壤，这些改良品种的产量将是现有品种产量的四倍。

政府及其在发展领域的合作伙伴不断增加的农业投资促进了粮食改良品种的推广应用。尤其是亚洲，这些亚洲国家到 1980 年所花费在农业领域的资金占其全部公共预算的 14%。此外，所有发展中国家用于农业领域的官方开发援助资金由 1975 年的 10% 增至 1979 年的 18%，如果按美元的实际价值计算所得将是这一数字的两倍之多（经济合作与发展组织，2006）。

自 20 世纪 70 年代初以来，作物品种的改良、肥料和灌溉设施的使用逐步增多。在亚洲，种植改良品种的土地面积从 1970 年的 10% 增至 2000 年的 80%。而肥料的使用翻了一番还多。灌溉面积也在持续扩大，截至 2000 年，南亚和东亚地区的灌溉面积占耕地面积的比例分别达到了 40% 和 30%。此外，在农业研究、推广和种子繁殖领域也进行了补充投资，加速了新技术的应用（世界银行，2008）。

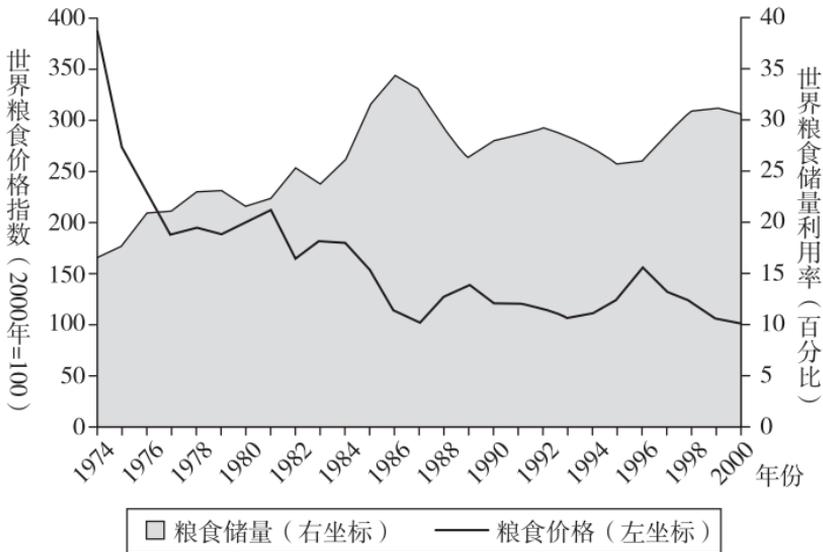
自 20 世纪 80 年代以来，对农业的过度征税也在逐步削减，提高了农民种植粮食和投资的积极性。最近的一项世界范围内的大样

本分析显示，净农业税的均值显著降低。从1980—1984年到2000—2004年，撒哈拉以南的非洲国家的农业税从30%降至10%，东亚和南亚国家的农业税也从15%降至5%（Anderson，2009）。

由于技术水平的提高以及投资的增加，全球的农业生产率在以亚洲为代表的发展中国家的推动下迅速提高。从1980年到2000年初，在全球范围内，农业占GDP的比重平均每年增长2%，而同期的年平均人口增长率为1.6%。在全球贫困率不断降低的同时，粮食安全也得到增强。中国从1978年开始进行农业改革，致力于完善产权，提高产值和推广高产作物品种（主要是水稻）的种植。这成为中国农村收入从1978年至1984年间的年增长率达到15%的主要驱动力（von Braun、Gulati和Fan，2005）。到2001年，中国农村的贫困率已经从1980年的76%下降到了12%（Chen和Ravallion，2007）。印度农村的贫困率则从1967年的64%下降到1986年的34%。

绿色革命并没有通行全球，亚洲之外的非洲和拉丁美洲并没有实现粮食产量的快速增长。其中，非洲是全世界在农业领域公共投资最少而且农业税最高的地区（世界银行，2008）。

20世纪70年代粮食需求的减少以及供给的增加使得粮食出现剩余，降低了世界粮食价格。1977年，世界粮食的实际价格降低到1974年的50%，而到了2000年，这一价格更降至1974年的四分之一。同期，粮食的库存量与利用量之比翻了一番，从16.5%增至33%。库存量的增加降低了世界粮食价格对粮食产量的敏感性。到20世纪80年代初期，粮食库存量的增加成为难以承受的负担（图9.3）。这一情形导致了一系列旨在减少世界粮食库存的政府政策的改变，美国政府率先于1983年转变粮食政策，在大幅度削减粮食储量的同时分离美国的粮食生产价格与世界市场粮食价格（Mitchell和Le Vallee，2005）。大约在美国采取行动的10年后，欧盟效法美国，对其共同农业政策进行了改革，降低了粮食的支持价格，并且削减政府方案中的粮食储量。但削减粮食储量对价格的影响并没有立即显现出来，这是因为20世纪80年代后期的苏联解体使得粮食进口急剧减少，抵消了上述政策效果。这使得发展中国家对以谷物喂养的肉类食品的消费量在饮食结构中所占比重越来越大，并没有因为粮食实际价格的一般性下降趋势而受到实质性的干扰。



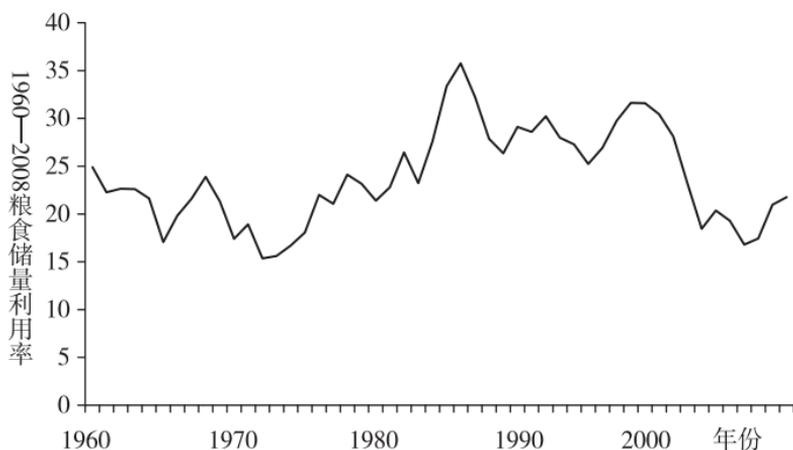
资料来源：世界银行农业部。

图 9.3 食品存量增加时的价格下跌

世界粮食价格的显著下降使得国际社会沉浸在自我陶醉之中，而忽视了对农业的持续投资。亚洲国家在农业领域的公共支出的比重从 1980 年的 14% 降至 2004 年的 7%，在非洲则从 7% 降至 4%。官方开发援助中的农业份额也在 20 世纪 80 年代从其最高点的 18% 下降到了 9%，到 21 世纪更是下降到了 4%。此后，世界粮食的实际价格下降速度放缓，在 2000 年时的价格水平与 1987 年相当。由于投资的减少，新的作物品种的更新换代和应用以及推广没有引起更多的关注。尽管价格政策的进一步改善会继续刺激投资，但未来降低农业税的空间将显著减少。

2001—2009 年全球粮食市场的价格起伏

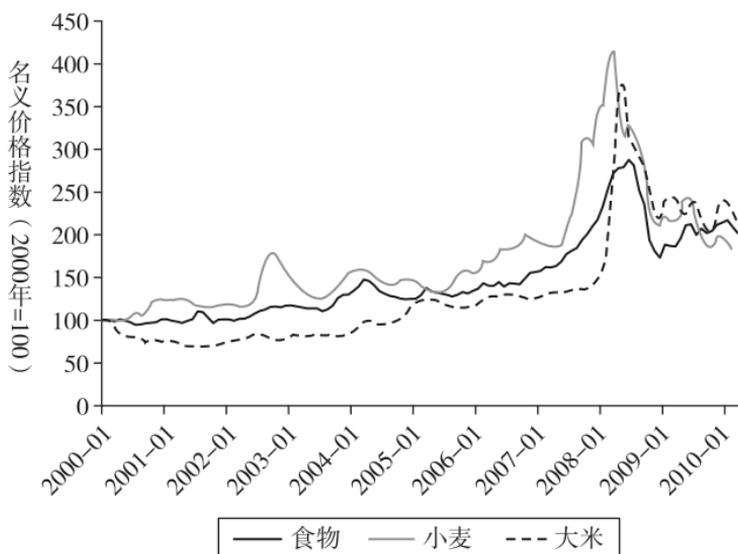
2000 年以来，世界粮食储量逐渐减少，世界粮食市场更易受到来自气候、生物燃料以及投资的冲击。21 世纪伊始，世界各国均面临着粮食价格过低以及需求不足的问题，许多发展中国家依然还在 1997 年发生的亚洲金融危机难以消退的余波中苦苦挣扎。此外，从图 9.4 中可以看出，只有在 1997 年后的粮食储量减少才使得世界粮食的库存量与利用量之比回到了 20 世纪 70 年代时的水平，这说明在全球谷物市场中有新的市场力量在发挥作用。



资料来源：Mitchell 和 Le Vallee, 2005 年。

图 9.4 1983 年后至 1997 年粮食存量的缩减

粮食的实际价格在 2000 年达到了有史以来的最低点，并在之后逐渐回升，最终在 2008 年加速上涨并在全球衰退之前达到峰值。从 2000 年至 2008 年，全球年均粮食实际价格上涨了 98%，并且粮食的月度名义价格在 2000 年 1 月至 2008 年 6 月期间差不多翻了三番。其中小麦和水稻等主要的粮食价格翻了三番还多（图 9.5），其他作



资料来源：Mitchell, 2008 年。

图 9.5 2000—2010 年的食品和粮食价格

物如棕榈油等粮食价格也有相似的增长趋势。2000 年之后粮食实际价格的增长与 20 世纪 70 年代时的增长幅度类似：1972 年至 1974 年粮食的实际价格增长了 82%，而 2000 年至 2008 年增长了 98%。相比之下，20 世纪 70 年代的粮食价格增速更快，然而，其驱动因素很容易辨别（前苏联的大量进口以及干旱）；而 2000 年至 2008 年间的粮食价格增长相对平缓，影响因素也更加复杂（Mitchell, 2008）。

与发生在 20 世纪 70 年代的世界粮食危机一样，全球粮食储量在 21 世纪初期也下降到了一个危险的水平。燃料和肥料都是粮食生产的要素，因此，在上述两个时期中，原油价格的上涨在推高了燃料和肥料价格的同时，也不断推高了粮食价格。除了生产成本的因素之外，有关政策鼓励以粮食作物为原材料而生产生物燃料，从而对粮食价格的上涨起了推波助澜的作用。发展中国家对粮食的需求虽有所增加，但并不是导致粮食价格上涨的主要因素，有效需求的增加主要来源于中国为了促进家禽和畜牧业的发展而增加的大豆进口。除此之外，全球对粮食和饲料的需求与历史趋势和人口增长率相一致。从 2000 年到 2009 年，不包括生物燃料在内的全球粮食消费每年增长 1.3 个百分点，同时世界贸易每年增长 1.7 个百分点。而从 2000 年到 2008 年，全球谷物饲料的需求每年仅增长 1.1 个百分点（USDA, 2010）。

政府为了促进生物燃料产业的发展，为农业、能源、运输以及环境提供了一系列的支持政策，使得生物燃料产业获益匪浅。这些政策包括：为用于生产生物燃料的农作物提供生产补贴；建设用于贮藏、调配以及生产生物燃料的基础设施；进口关税和税收福利。这些补贴的力度很大：生产 1 公升乙醇的补贴总额介于美国的 0.28 美元和瑞士的 0.60 美元之间，而生产 1 公升生物柴油的补贴总额介于加拿大的 0.20 美元和瑞士的 1 美元之间（Steenblik, 2007）。

由于生物燃料是石油的直接替代品，因此，生物燃料的生产与农业市场和能源市场之间的联系达到了前所未有的程度。传统上，这两个市场上的价格变动呈现相对较低的相关性，甚至是负相关的。然而，现在这一切却有了根本性的改变。生物燃料的使用以及石油价格突破每桶 50 美元的界线，使得石油和能源市场中的价格波动性对农业市场也产生了溢出效应（Mitchell, 2008）。

世界市场价格的上升是十分引人注目的：自 2000 年开始，用于生物燃料生产的食用作物的需求迅速上升，推动了粮食价格快速走高（Mitchell, 2008）。这部分额外的需求并没有相应的产量增加来弥补，故粮食储量降低。生物燃料的三大产地分别是美国、巴西和欧盟，三地政府均为生物燃料产业的发展提供了强有力的政策支持。最近，巴西将其甘蔗产量（占全球产量的 18%）的一半用于生物燃料的生产，美国也将其玉米产量（占全球产量的 13.2%）的三分之一用于生产乙醇。欧盟使用谷物（小麦和玉米）来生产乙醇，使用植物油（油菜籽、大豆和向日葵油）来生产生物柴油。2009 年，欧盟的 27 个成员国将大约 740 万吨植物油（占全球产量的 5.4%）用于生物柴油的生产，其他国家将 320 万吨植物油用于生物柴油的生产，加总后约占全球植物油产量的 8%。自 20 世纪 70 年代开始，巴西一直在增加用于乙醇生产的甘蔗数量，由于巴西国内不断增加的甘蔗产量满足了这一新增生产的需求，因此，对世界甘蔗价格的影响微乎其微。

这次粮食危机中采用的许多政策与 20 世纪 70 年代时使用的政策相仿，这可以作为粮食安全的一个警示，一旦粮食安全受到威胁，对世界所有的政府而言都是同等重要的大事。20 世纪 70 年代，美国政府为了控制国内粮食价格的上涨，禁止了某些粮食作物的出口（Mitchell 和 Mielke, 2005）。20 世纪 90 年代中期粮食价格上涨时，欧盟采取了同样的措施，在这次粮食危机中再度效法类似的政策。在 2007 年末和 2008 年，许多国家（印度、越南、乌克兰、阿根廷以及其他国家——按时间顺序排列）都禁止或限制一种或几种主要粮食作物的出口。在 20 世纪 70 年代和最近几年的粮食危机中，世界各国也在不断增加粮食进口，菲律宾在 2008 年对水稻的大量进口导致了世界水稻价格的飙升。在粮食生产领域的国外直接投资都发生在两次粮食危机之后。例如，在 20 世纪 70 年代的粮食危机之后，日本在巴西投资于大豆生产，而几个石油出口国最近都在非洲投资粮食生产。

农产品期货市场正在发生着结构性的变化。从 20 世纪 80 年代末到 20 世纪 90 年代初，美国逐步放松了商品市场的管制，首先是石油市场，然后扩展到了农产品市场。此举为非传统参与者进入农

产品衍生市场提供了便利，在此之前，农产品衍生市场的参与者主要是商业化的农业实体。这些实体进入农产品衍生市场是为了对冲其未来农产品采购业务的风险。放松管制首先是吸引了大量资金涌向能源市场，这笔流动性很强的巨额资金便利了交易的繁荣。机构投资者的一揽子资产组合中有了更加多样化的选择，其中包括粮食资产。

“只做多头”的投资者——如指数基金和养老金基金在价格攀升时一定获利——在商品市场中的市场份额从 1998 年的四分之一上升到了 2008 年的三分之二。1998 年，这些投资者在商品市场中的收益大约为 47 亿美元，直至 2007 年，收益几乎年年翻番，在 2005 年已达 800 亿美元，到 2007 年更高达 1,750 亿美元。商业分析师的分析显示，到 2008 年中期，基金投资总额估计达到了 2,500 亿美元。²

这些长期投资大多集中于商品期货而非商品本身。例如，2008 年，在芝加哥期货交易所交易的所有红硬冬麦期货合约中，最终只有 0.5% 进行了实物交割。过去，商品交易所归商品市场的参与者所有，这些参与者虽然很少进行实物交割，但确实需要期货作为对冲价格风险的工具。现在，大多数的交易所都是作为自负盈亏的金融部门来运行，通过自身参与交易构成的交易量来获利。而这些市场绝大多数的投资者或交易者目的都是为了获取中长期的投资回报，而不是对冲其短期的商业风险（Gilbert, 2008）。

这些投资新秀的观点也与投机者的传统观点截然不同。传统的投机者通过市场的短期波动来获利，而这些投资新秀更像是“只做多头”的投资者，他们不仅从市场的上涨中获利，而且从保证金账户的利息以及与证券价格相关性较小的资产分散化投资中获利（Erb 和 Harvey, 2006）。这些投资者并不会因为市场的短期波动或供需的变化而改变其市场地位，只有基于长期投资的角度或出于粮食在商品篮子（粮食、能源、石油和金属）中份额的临时调整的需要，他们才会作出这样的改变。与短期投资者和投机者不同，除非合约到期，不然他们不会改变其持有份额，也就不会增加市场的流动性。这是一个重要的特征，因为增加的流动性是商品市场中维持一定金融投机水平的主要支持因素。另一方面，商品期货的投资者（与投机者对应）往往会推高期货相对于现货的价格，从而增加了持仓的盈利性。

粮食储量超过某一临界值时一般会出现粮食价格的暴涨。耐储存商品如粮食市场有一个特征，即价格低迷往往会持续很长一段时间，其间会穿插剧烈而短暂的短期价格暴涨（Deaton 和 Laroque，1992）。从表面上看，产生这种特征的原因很明显：当粮食储量充足的时候，储量变动对于稳定价格十分重要。如果某一年的粮食意外减产，就可以通过减少粮食储量来弥补市场供给，使粮食消费不至于随生产的下降而减少太多。同样，在丰产的年份可以增加储量，把消费量维持在平均水平附近。但是，如果连续几年的歉收或者对生物燃料的使用需求有了意外地快速增加，都会使粮食储量下降到一个较低的水平，此时，粮食储量的变化就很难起到价格的平衡作用。如果某一年粮食减产 10%，而现有储量只能够弥补 5% 的消费需求，那么粮食储备就无法完全消除粮食减产所带来的影响。在这种情况下，价格将会快速上涨，从而使消费和生产重新达到均衡状态。

防御性政策的扭曲如出口禁令和对进口的恐慌性公共采购等，部分地是基于对市场前行的深度的一种洞察力。如同 2008 年所发生的一样，较少的粮食储量会使社会丧失对价格稳定，甚至是粮食供给的信心，因此，就会发生加剧价格波动的市场行为。1973—1974 年和 2007—2008 年发生的短期价格暴涨都与低水平的粮食储量以及对全球粮食市场——特别是国际市场相对单薄的稻米市场——供应能力的信心丧失有关。

不确定的前景

更无常的价格变动

由于能源市场的不断发展以及粮食商品市场性质的结构转变，需求的不确定性日益增加。人们在关注气候变化的同时希望能够减少对矿物燃料的依赖，商用生物能源的生产在继续增长。由美国（51%）、巴西（37%）和欧盟（4%）引领的全球乙醇生产量在 2007 年约为 520 亿公升。以欧盟（60%）和美国（17%）为主的世界生物柴油生产量接近 100 亿公升（FAO，2008）。美国的乙醇生产从 2002 年开始迅速增长，从 2005 年的 10 亿加仑狂升到 2006 年的

20 亿加仑。以德国和法国为首的欧盟也从 2005 年开始增加生物柴油的生产。有一项研究考察了美国政府的不同授权与美国粮食价格之间的关系，在其中一种方案中，当一项生产授权（美国可再生燃料标准授权每年产量为 150 亿加仑）开始实施后，美国国内粮食价格的波动增加了近四分之一（Hertel 和 Beckman, 2010）。据估计，这些额外的价格波动来自能源市场的波动，外加来自于农产品市场基本面的传统性波动。

粮食商品市场性质的结构转变何以影响未来的粮食价格及其波动性尚难以得知。商品市场中“只做多头”投资者的增加与粮食价格的上涨具有极强的相关性，因此，美国众议院提议通过立法来规范商品市场中非传统参与者的行为。³然而，许多权威的学术研究表明，没有确切证据说明两者之间存在因果关系（Gilbert, 2008；Tyner、Abbot 和 Hurt, 2008）。能否确认“只做长仓”投资者增加与粮食价格上涨或价格波动增大之间的直接因果关系，要视期货和现货价格之间能否建立结构性变化的联系而定。目前这依然是一个尚待解决的问题。

土地和水资源的约束，以及技术的不确定性都可能使粮食供给更加难以预测。由土地和水资源的约束、气候变化和产量增长率下降所导致的供给的不确定性，能否满足预期的需求就更难确定。此外，价格的剧烈波动可能会抑制供给对较高的粮食均价作出反应，这对生产者和消费者都非常不利。发展中国家的农业发展所取得的进步主要集中在亚洲地区。以南亚为例，绿色革命带来的年产量的增长在最近几年正在逐步降低。将所有发展中国家作为一个整体来看，农业生产率增长的均值从 20 世纪 80 年代的 3% 降至 2000 年到 2008 年间的 1.6%，预计会继续下降。在撒哈拉以南的非洲地区，谷物产量的增长速度从 20 世纪 70 年代的 1.8% 降至 20 世纪 90 年代的 0.7%，随后，在 2000 年到 2008 年间微升至 1.1%。

由于人口压力以及迅速的城市化过程，亚洲和非洲的耕地面积大大减少。可耕地受到荒漠化、盐渍化、水土流失和森林砍伐的侵蚀而降低了生产率。全球每年有 500 万至 1,000 万公顷的耕地由于严重退化而无法继续耕种（世界银行，2008）。同时，生物燃料领域的竞争压力也加剧了耕地的紧张状况。富裕国家和新兴国家的政府

及私人部门都加大了在发展中国家购买土地的力度，以确保对本国粮食和其他原材料的长期供应。这种做法引发了人们对发展中国家居民的生计和粮食安全的关注。

在发展中国家，85%的淡水资源被用于农业生产，而灌溉农业的产值也占到农业总产值的40%。无论是农业还是非农业领域，对水资源的需求都在逐步增加，而水资源的匮乏也会限制灌溉在未来的推广和使用。根据农业用水管理综合评估显示，生活在河流流域的人口当中，大约有12亿人遭遇绝对水荒，4,780万人正在接近水荒的边缘。此外，由于缺少基础设施或缺乏足够的人力资本和金融资本来开发利用现有资源，尚有15亿人正在遭受缺水之苦（世界银行，2008）。

农业生产极易受天气变化的影响。高温和降水量不均会导致农作物的减产以及杂草和害虫的繁殖扩散，从而增加了短期内谷物歉收和长期内粮食减产的可能性。尽管世界有些地区会因为气候变化而获益，但是，气候变化对世界整体带来的是不良影响，威胁全球特别是那些相对贫困的发展中国家的粮食安全（Nelson 等人，2009）。Schlenker 和 Lobell（2010）以1961—2002年为基期，通过对粮食产量和气候数据的历史比对，预测了2046—2065年气候变化对非洲主要的五种粮食作物（玉米、高粱、小米、落花生和树薯）产量变化的影响。除了树薯之外，其他作物产量下降7%的概率是95%，其余5%的概率中，产量的下降将超过27%。而且粮食平均产量越高的国家所遭受的产量损失就会越大，这说明现代化品种——肥料系统对高温——相关损失更为敏感。

国际贸易作为减轻价格波动的一种途径有着巨大的潜力。粮食安全常常被误以为是粮食的自给自足。但是，对于发展中国家来说，最为关键的问题是贫困人口和家庭能否获取足够的食物。在很多情况下，为了增加粮食的充分供给可能会降低粮食安全的程度。例如，为减少进口而征收关税的同时也提高了国内的粮食价格，使得贫困人口更付不起钱来购买他们所需的食物。这是一个非常严重的问题，因为通常贫困人口收入中的四分之三会用于购买食物（Ivanic 和 Martin，2008）。

对于谷物等主要粮食作物来说，气候对于价格波动的冲击最为严重。开放国际贸易能够有效地分散粮食价格变化的风险。在其他条件

相同的情况下，10 个相互独立的国家的粮食市场价格波动只有单独一个国家粮食市场价格波动的十分之一。通过配额来限制进出口的政策也会显著增加国内价格的波动，从而增加粮食价格暴涨的风险。

各国都致力于有选择的运用贸易政策来降低本国价格的波动，但这种行为可能加剧全球范围内的价格波动。当粮食价格较高时，出口国往往增加出口关税或实施其他限制政策来减少出口，而进口国则通过降低进口关税来增加进口。相反，当价格较低时，进口国通常会提高进口关税，而出口国有时则会实施出口补贴政策。虽然这些政策对国别市场是有效的，但是，如果世界主要国家均采取这种绝缘政策，其共同作用的结果必然是世界价格波动的加剧。如果许多国家都采取这样的政策，特别是基于数量而非价格的限制政策，将会使世界价格变得极不稳定，粮食进口国接下去就该怀疑能否从世界市场中获得可靠的粮食供应。

贫困和饥饿的趋势的不确定性

尽管全球贫困和饥饿的千年发展目标（MGD）有望实现，但是，世界银行在其 2010 年《全球监测报告》中指出，撒哈拉以南的非洲地区将无法在 2015 年逾期实现贫困人口减半的目标，特别是由于经济危机使增长放慢的情况下更难以实现（世界银行，2010b）。预测显示，经济危机将对所有千年发展目标的实现都产生不利影响，这种负面影响甚至将延续到 2015 年之后。根据《全球监测报告》的预测，无论在何种增长场景中，如果以每天 1.25 美元作为贫困线，千年发展目标中将贫困人口减半的目标都是能够实现的。然而，如果经济持续低迷，到 2015 年，世界贫困率将维持在一个相对较高的水平上（18.5%），如果经济能够快速复苏，那么贫困率将相对较低（15%）。如果撒哈拉以南非洲地区的经济增长速度按经济危机后的趋势发展下去的话，那么到 2015 年，其贫困率将达到 38%，高于目标 9 个百分点。按经济危机之前的增长速度设定的贫困率为 36%。相比之下，2015 年以前摆脱贫困的人口应该多出 200 万人。

其他不同地区实现减贫目标的可能性不尽相同。报告显示，即使是在经济低迷情况下，东亚和太平洋地区也能够实现千年发展目标（MGD）中贫困人口减半的目标。而南亚地区只有在危机后的基准情

况下才能够实现减贫目标，如果经济低迷，减贫目标将难以实现。对于欧洲和中亚地区的中等收入国家来说，无论是以每天 1.25 美元还是 2 美元作为贫困线，这些国家都可能无法达到减贫要求。对于这些国家来说，采用每天 2 美元的贫困线作为衡量标准更有意义。

即使是在经济危机发生之前，不同地区实现减少饥饿问题的千年发展目标的可能性也有很大差别。2008 年，有 63 个发展中国家（在 117 个有可用数据的国家中）正在逐步实现将五岁以下儿童中体重不足的比例于 2015 年减少一半的目标。然而，有 34 个国家在实现减少饥饿的千年发展目标中进展缓慢，其中 20 个国家——大多是非洲国家——更没有取得丝毫进展。

经济危机之后，减少饥饿的千年发展目标变得更加难以实现了，主要原因有二。第一，许多受到较高的全球粮食价格影响的国家正是那些营养不良较为严重的国家。受营养不良影响最为严重的国家按顺序依次为：布隆迪、马达加斯加、尼日尔、东帝汶和也门共和国。而在受到发育迟缓和消瘦影响最为严重的十个国家当中，这五个国家也同时赫然在列。2007—2008 年，所有这些国家都经历了两位数的食品价格通胀。第二，在随后的 2009 年中，由食品价格下降带来的任何缓解被全球经济危机所导致的就业机会和收入的减少所抵消，此外，尽管 2009 年末世界价格回落到了经济危机前的水平，但是，在整个 2009 年中，主要粮食品种的国内价格水平仍在持续上涨（表 9.1）。

表 9.1 主要原料国内价格上升幅度最大的国家

2009 年 1—10 月价格增长				2008—2009 年平均价格增长			
国家	食品种类	卡路里比例	涨价比例	国家	食品种类	卡路里比例	涨价比例
尼日利亚	高粱	13	50	莫桑比克	树薯	33	61
乌干达	玉米	10	35	刚果	树薯	55	60
不丹	大米	-	26	苏丹	高粱	26	38
苏丹	高粱	26	24	肯尼亚	玉米	36	21
坦桑尼亚	玉米	34	23	乍得	高粱	18	18
肯尼亚	玉米	36	16	布基纳法索	高粱	27	15
中国	大米	27	15	坦桑尼亚	玉米	27	14

注：根据 58 个国家制表。

资料来源：世界银行：《食品价格观测》（2010 年 2 月）。

前方之路：将粮食安全和增长战略相结合

粮食安全是经济普遍增长的前提条件。一个家庭一旦能够达到其基本的营养需求，这个家庭就开始消费其他商品，刺激需求，并以健康的体魄来参与企业活动。粮食安全对于最贫困的民众融入经济生活也至关重要，它可以敦促人们相信市场主导发展中的互惠互利。正如早些时候讨论过的，粮食安全领域（粮食的供应、获取、使用和稳定）投资的不足会导致粮食价格更大的波动，损害作为粮食净消费者的大多数贫困民众的利益，并且会抑制消费支出，从而减缓经济增长。

全世界 75% 的贫困人口居住在农村地区，农业生产是他们的主要生活来源。最近的研究显示，对于像撒哈拉以南的非洲地区收入低但资源丰富的国家而言，若要消除贫困（以每天 1 美元为贫困线），在农业领域的投资效果是其他领域投资效果的 3.2 倍（Christiansen、Demery 和 Kuhl，2010）。要想使最贫困的人口脱贫以及提高他们的粮食安全水平，需要增加额外投资以提高农业生产率，农民生产要与市场挂钩，减低风险性和脆弱性，促进农村地区非农业收入的增加。农村地区的非农业活动也是农村家庭收入增长和安全支持的重要来源。例如，许多研究显示，在撒哈拉以南的非洲地区，非农业生产活动的收入占到了农户家庭收入的一半，将其作为农村贫困人口抵御农业收入的波动性的应对战略尤为重要（Reardon、Delgado 和 Matlon，1992）。

更多地投资

农业资金缺口仍然很大，因此，农业生产率增长领域亟须更多的投资。据国际粮食政策研究所估计，为了实现 2015 年世界贫困人口减半的千年发展目标，所有发展中国家的农业领域每年需要 140 亿美元的新增投资（Fan 和 Rosegrant，2008），其中撒哈拉以南的非洲地区每年所需资金为 38 亿到 48 亿美元（前者采用单位成本法计算，后者是指马普托宣言中规定的政府应将 10% 的预算用于农业领域所需要的额外投资）。

对农业领域的额外投资具有很高的预期回报，其中在农业研究和推广领域的投资预期回报最高。最近一项由近 700 个数据进行的统计表明，发展中地区在农业研究和推广领域的年均投资回报率为 43%（Alston 等人，2000）。另有显示，所有地区的回报率都很高，包括撒哈拉以南的非洲地区（平均为 35%）。即使扣除评估研究中的选择偏倚并排除其他方法上可能出现的问题，在农业研究和推广领域的投资仍然获利丰厚，这是毫无疑问的。资本投资的高回报率表明，农业科学领域的投资仍然不足。

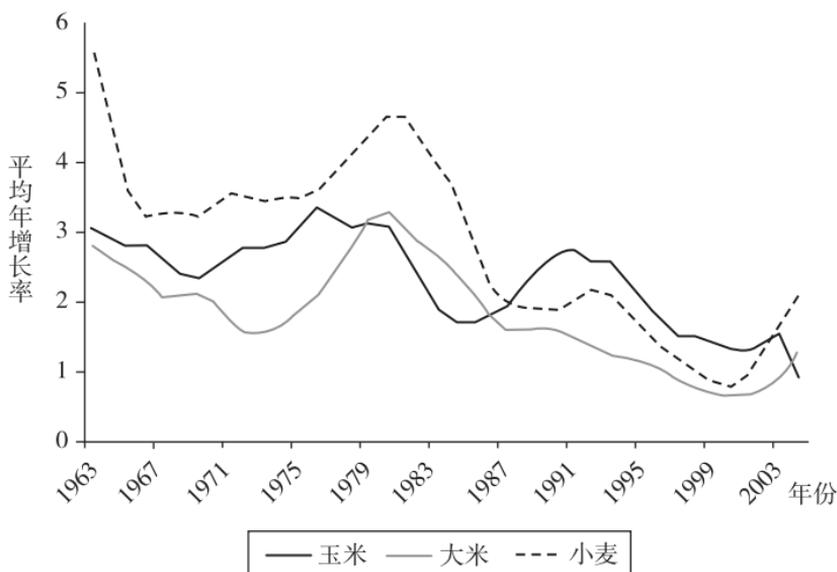
灌溉领域的投资回报同样丰厚，尽管波动相对较大。以往亚洲的投资回报率高于非洲，但是目前看来，在非洲灌溉领域的投资回报率与世界其他地区相比，可达到 15% ~ 20%（IWMI，2005）。成本的降低和技术及体制的改善促进了回报率的提高。此外，最近的小规模灌溉取得了成功，特别是尼日尔和尼日利亚的 Fadama 方案更为出色。扩大灌溉基础设施建设的潜在投资如果其回报率估计可越过 12% 的门槛，对于非洲而言就是可行的。非洲可建筑总量为 153 万公顷的水库用于大型灌溉，以及总量为 544 万公顷的水库用于小型灌溉（世界银行，2010a）。该地区有着巨大的筑坝潜力。

在适宜灌溉的发展中国家扩大灌溉基础设施的建设所带来的新增粮食产量，可以满足 2050 年粮食需求的一半。然而，扩大灌溉基础设施的建设也会使农业用水增加近 40%。因此，提高现有灌溉区的生产率至关重要。非洲有 500 万公顷的灌溉区（世界银行，2007），在南亚，灌溉区占其耕地面积的一半还多，而且这些地区的农业生产率普遍很低（IWMI，2007）。

通过投资增加粮食的供应，维持粮食的稳定性

通过加快生产率的增长来提高农业生产对气候的适应能力和粮食供应非常关键。随着资源匮乏、气候变化和需求增长的加剧，提高农业生产率成为了增加粮食供应的重要因素。在发展中国家，水稻、小麦和玉米等主要粮食作物生产率的增长速度从 20 世纪 80 年代开始明显降低（图 9.6）。除了非洲之外的其他地区，绿色革命所带来的高收益已经基本实现。未来改善生产率需要依靠技术效率的提高（更有效率的利用现有技术）和技术进步（新技术的研发

和应用)。



资料来源：根据 FAO 数据计算。

图 9.6 发展中国家主要谷类生产的增长减速比率

为了提高技术效率，需要更好的利用现有的资源和技术。许多国家粮食的平均产量通常只有实验产量的三分之一，例如，亚洲许多地区的水稻产量和非洲的玉米产量就是如此（世界银行，2008）。为了弥补产量上的缺口，需要加大投资力度，提高农民的知识与信息水平（通过改善推广服务），增加改良种子和肥料的使用（通过育种方法、经销网络和资金支持的改善），采用能更多节省劳动力的技术和增强土地占有制（特别是对于非洲的妇女）来增加投资的积极性。

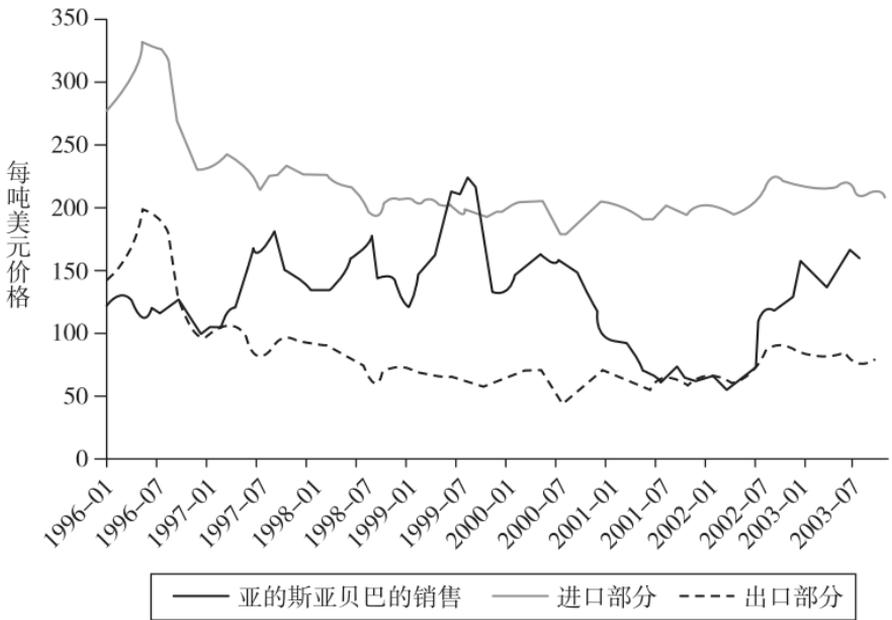
据估计，气候变化将导致农作物减产 20%，为了消除气候变化的这种不利影响，迫切需要通过推广有管理的灌溉系统、河川流域和旱作系统，来改善水资源的管理水平（世界银行，2008）。可以通过灌溉基础设施的投资（如水渠和水泵等）以支持水资源使用者的相互协调；培训和能力建构旨在建立以社区为基础的技术监管体系；对现有的大型灌溉区进行改革和现代化改造；投资于灌溉设备的生产领域；等等，通过这些措施来扩大和恢复灌溉面积。对河川的流域管理需要通过制度的改善包括支持河川的管理机构和为水权系统

的建立以提供技术支持。此外，还可以通过加强对水源的控制和储存来改善旱作系统，具体措施有：建设用于水资源获取和储存的基础设施；就提高土壤的保水性等改善农业管理的方法提出建议；通过植树造林等类似的办法加强流域管理。

技术变革迫在眉睫。尽管现有技术的推广应用能够带来粮食的显著增长，仍然需要加大新技术的研发力度来更好的适应不同的农业生态环境，以及提高对气候变化的适应能力。新技术也许能够缓解一些长期性问题或正在出现的问题，对于贫困人口来说，这些问题严重影响了其日常生计和粮食安全（例如香蕉的细菌性枯萎、咖啡枯萎病和裂谷热等）。尽管存在这些挑战，发达国家在农业领域的公共投资力度（相比于农业 GDP）是发展中国家的 5 倍（Pardey 等人，2007）。适应性投资和战略性投资都是必须的。这不仅能够提高国家农业研究领域的科研和行政能力，而且能够增强农民、咨询机构和国际中心之间的联系。

除了生产率提高的收益之外，粮食的销售和贸易成本的降低也能够平滑粮食价格。在最贫困的国家中，农民的市场交易成本非常高。一般而言，粮食的运输成本占销售成本比例可达 50% ~ 60%。如此一来，即使是在丰收的年份，粮食的出口价格也缺乏竞争力，相反，在歉收的年份进口国外粮食的价格就会过高。高昂的贸易成本使得国内粮食市场——特别是在非洲国家——非常容易受到气候变化的冲击，从而使得国内粮食价格波动剧烈。20 世纪 90 年代末和 21 世纪初的埃塞俄比亚就是一个很生动的案例（图 9.7）。降低粮食的销售和贸易成本能够很好地抑制国内粮食价格的波动。

图 9.7 描绘了亚的斯亚贝巴市场价格相对于世界市场的粮食平价，其中出口价格和进口价格之间的区域代表贸易成本，如此高额的贸易成本无论是对农民还是消费者来说都毫无益处。⁴ 为了降低贸易成本，需要更多的投资以提升和改善农村地区基础设施的管理（支线道路、零售和批发市场以及仓储）；收集和宣传市场信息（能够获得的市场价格数据及其获取渠道）；加强生产者的联盟（为了在贸易中获取规模收益）；完善粮食市场的区域一体化（降低成本和消除贸易壁垒）。道路基础设施建设对于联结农业价值链中的各种要素至关重要，包括满足城市零售市场的分销需求；提高农业投资的可



资料来源：Del Ninno、Dorosh 和 Subbaro，2005 年。

图 9.7 埃塞俄比亚当地粮食价格的波动

可靠性；改善进入农田的通道，从而提高农业管理水平。最近的一项以农业为导向的道路开发的研究表明，公私合作能够有效地为扩充私人投资渠道和金融创新以及专业知识提供便利。

信息技术对于提高农村地区的生活和收入水平正发挥着越来越重要的作用。例如，无线通信技术易于使用而且成本正在逐步降低，对于收入和文化水平较低的农村居民来说，不仅价格合适而且十分便捷。预计下一波新增的 10 亿移动用户中大多数都是农村贫困人口（世界银行，2009）。农村地区手机的推广能够方便地获取各种市场信息。贸易网（TradeNet）是一个位于加纳的贸易平台，用户可以在该网站注册，然后选择特定的商品和市场，随后，当有人通过手机在他们所选商品和市场下单时，该用户就会收到短信提示。此外，用户还可以订阅并收到整个西非地区 400 多个市场、超过 80 种商品的实时价格。在印度，利用手机来获取市场信息使当地的渔民能够根据市场需求及时作出调整，从而提高了收入水平（Jensen，2007）。在尼日尔，通信技术的应用降低了不同粮食市场间的价格差异（Aker，2008）。

一些在培训和能力建构领域进行补充投资的国家，也在农村宽带网络建设方面取得了成功。作为印度最大的农产品出口商之一的 ITC 集团，从 2000 年开始在印度实施电子集市（E-Choupal）计划。该计划在农村传统的社区聚会场所（集市）实施，通过卫星把不同的多媒体卫星电脑链接到一个门户网站上。并且为那些在社区中备受尊敬的有文化的农民提供培训。该计划为农民提供各种丰富的信息，比如当地的天气预报、附近市场中的粮食价格和最新的播种技术。总之，这些改进最终提高了农业生产率从而使农民获益。到 2008 年，电子集市计划覆盖了 4 万多个村庄的数以百万计的小农户，给农民带来了经济和其他方面的利益。

以提高市场整体效率为目标的干预措施有助于降低风险和减少损失。这些干预措施包括：提升和改善农村的基础设施管理；加强市场信息的收集和传播；开发评级和标准化系统并加以推广。同时，国家政策也应该致力于通过生产者组织来加强小农户尤其女性农户的市场力量。一方面是为了提高种植技术，另一方面是为了增加市场渠道。一般而言，市场渠道重要有两种，第一种是外围种植户计划，即大的农场或农户为小农户安排投入和销售，并从中收取一定的费用。第二种是订单农业，即小农户通过提供劳动和土地获得一定的费用，工业企业则负责投入、管理和销售。

促进小农户的农业发展以及提高其在高附加值市场中的参与度可能会造成大规模的影响。使小农户参与高附加值市场将有机会提高自己的收入，原因有二。首先，牲畜和园艺产品在国内市场的确有很大的活力（世界银行，2008）。其次，在发展中国家的农产品出口中，非传统的、高附加值的农产品已经占多数（Jaffe 和 Sewadeh，2006）。

小农户参与市场的积极影响包括创收、就业、改善信贷和技术援助的获取渠道、促进商业服务市场的发展和提高社会地位（Henson 等人，2008）。加入现代供应链能够使农民的收入增加 10% ~ 100%（危地马拉、印度尼西亚和肯尼亚）（世界银行，2008）。然而，随着市场的快速演变，加入与之相关的高附加值农产品的供应链对于小农户来说是一个巨大的挑战，高昂的交易成本使许多农户望而却步。因此，需要以门槛投资来缩减小农户相对于大农户和规

模经济的竞争劣势。这些投资包括强化供应链的生产能力，以满足食品安全和质量标准的要求；改进后勤保障，以便在一个可靠的基础上提供特定数量的农产品；完善当前的产品和生产工艺。

已有研究结果表明，如果小农户组织团体与私营部门（尤其有利于维持和提高市场发展价值）合作密切，而且政府从多方面给予支持，更可能形成大规模的影响。研究结果还显示，如果一国的国内生产能力薄弱，那么国际技术和营销伙伴关系对于技术和知识转移、发现市场机会和获得与出口地当地市场接触和联系的机会是至关重要的（Henson, 2008）。

通过投资拓宽粮食的获取渠道，改善饮食营养

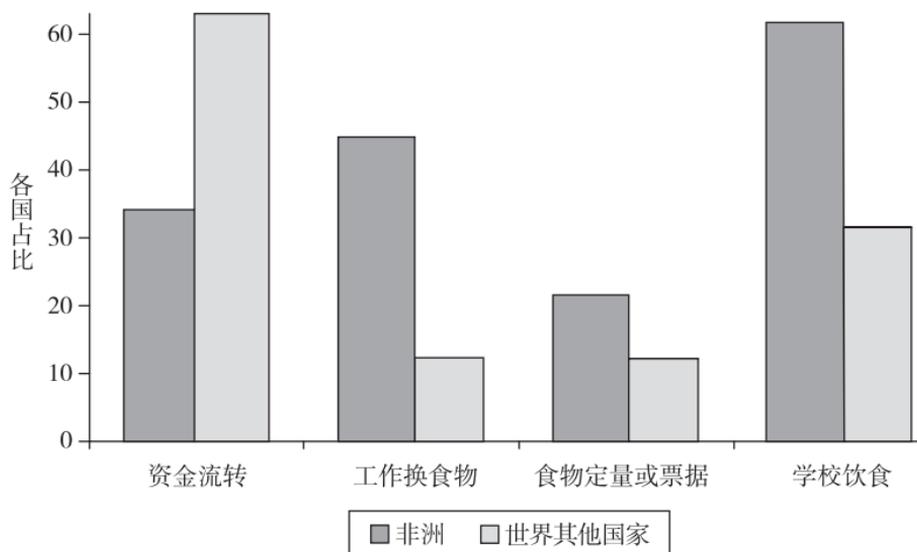
用于拓宽粮食的获取渠道、构建粮食安全网和改善饮食营养的投资对于保护最弱势的群体至关重要。拓宽粮食的获取渠道取决于粮食市场的运作。竞争性市场能够降低主要食品的价格水平，并且能够提供种类丰富的食物以保障饮食的多样性。⁵ 然而，市场运作不良也会增加饥饿的风险。例如，当市场信息有限而且当地市场被掌握在少数几个交易商手中时，就会使市场运作恶化，从而增加饥饿的风险。此外，有证据表明，国内价格具有向上的弹性和向下的黏性，即当国际市场价格上涨时，国内价格会很快的随之上涨；而当国际价格下跌时，国内市场价格却下降缓慢。因此，粮食市场的存在未必能保证饥饿的减少。为使市场更好的运作需要采取一些措施。例如，投资于适当的基础设施、加强市场竞争、确保管理政策的执行以及强化信息的流通。

为了确保粮食安全，最基本的是保证粮食在家庭内部得到公平的分配。家庭内部的分配规范至关重要，可以确保家庭中的弱势个人——特别是孕妇和两岁以下婴儿——能够获得足够的富有营养的食物。有证据表明，随着女性收入的不断增加，家庭中儿童的饮食质量也随之提高（Haddad 等人，1996）。以往的经验显示，如有危机发生，家庭中女性牺牲的消费要多于男性。因此，构建粮食安全网和改善饮食营养以女性和女童为中心对于实现减少饥饿和营养不良的目标是必不可少的。

低收入国家中的安全网计划通常覆盖率较低，资源不足而且相

对分散。低收入国家中绝大多数的极端贫困人口无法获得公共安全网计划的支持，必须转而依靠一些非正规的救助和其他的应对策略。对安全网计划的公共支出平均在 GDP 的 1% ~ 2%（Grosh 等人，2009），远远低于教育和卫生服务的支出。安全网计划通常由国家的多个政府部门共同实施。其结果，如果危机期间影响到了很大一部分人口的粮食安全，决策者们就不得不依靠次优的政策措施如普遍的补贴政策来缓解贫困问题。因此，在没有危机发生的年份，各国需要在努力加强现有计划实施的同时积极尝试新的计划来解决长期的贫困问题，以确保粮食安全和人类发展目标的实现，并且随时准备应对可能发生的冲击。

各国根据自己的国情和优先次序的差异，可以选择不同的安全网计划（图 9.8）。食品券、现金转移或者粮食援助计划等，都是为了确保目标受益者能够达到最低膳食能量的目标要求。它们可以用来解决长期的整年的贫困问题，并且在危机中根据需要扩大其规模。工作换食品项目适用于那些处于工作年龄的成年人，能够整合基础设施发展目标和收入转移。补充营养餐项目主要为母亲、儿童和其他弱势群体提供营养丰富的食物，学校供餐项目就是其中的一种形式，能够在解决教育、饥饿和实现营养目标方面发挥重要作用。有



资料来源：Wodon 和 Zaman，2010 年。

图 9.8 安全网项目的资金分配

条件的现金转移（CCT）项目也有助于整合安全网计划和其他更加广泛的发展目标，例如卫生和教育服务的增加。在危机期间设立新的 CCT 项目可能会耗费太长的时间，并且可能无法覆盖服务资源稀缺且最需要这一项目的地区。但是对于那些已经实施 CCT 项目的地区而言，不失为一种较好的选择方案。

许多国家尤其是中东地区以粮食作物补贴充当粮食安全网。在这里有必要区分普遍性补贴与小规模补贴。普遍性补贴会占用大量的财政预算，削弱了激励机制。而小规模补贴主要针对弱势群体，对穷人通常食用的主要食品实行供应和配给。

许多粮食安全网计划忽视了营养强化食品，只提供或资助非强化食品。非强化食品一般原材料价格低廉，并且在许多情况下，国内的私营部门缺乏生产强化食品的能力。然而，强化食品的推广确实有助于粮食安全。有一项研究比较了孟加拉国包括粮食援助在内的四种安全网计划，结果表明，相比非强化大米，强化小麦面粉更加富有营养。在孟加拉国，当地民众更喜欢食用大米，女性往往比男性食用更多的小麦，强化食品援助有助于促进女性对营养和能量的摄取（Ahmed 等人，2007）。因此，推广强化食品不仅能够确保适当水平的能量摄入，而且能够实现饮食的多样性。

采取多边行动的必要性

多年来，捐助伙伴一直敦促贫困国家要以结果为先导，在更高的技术水平上不断增强农业和粮食安全领域的战略性投资。巴黎宣言（2005）强调了援助有效性的五大原则：国家拥有发展议程的主导权；根据国家的发展重点和制度调整援助计划；协调捐助政策、程序及实施；管理开发的成果；相互问责。巴黎宣言之后，阿拉克行动议程（2008）所强调的重点是增强国家主权；建立更加有效的、更具包容性的合作伙伴关系；实现开发目标且对其尽责。最近，各援助国在 2009 年的罗马粮食峰会上强调，所有合作伙伴必须调整援助计划，投资于由国家所有和主导的项目。这些项目必须具有战略意义和强有力的同业互查机制，从民间团体和私营部门之间充分的、具有包容性的磋商中受益。而实现这一愿望的主要问题在于双边和

多边援助通常依据不同的目标逐国进行分配，并且一般会提前三年制订相应的部门计划。事实上，双边或多边的共同资金并没有对部门设置援助计划，否则，捐助者可作为一个群组将未分配的资金用以满足一些国家建立农业和粮食安全网的资金需求。

行动原则

为了引导 20 国集团在粮食安全领域的共同行动，需要确定一些实施原则。首先，需要持续关注经济增长，主要途径如下：

- 支持某一部门的生产率的增长，例如，占贫困国家经济增长三分之一的农业领域；
- 通过加大抗旱品种的研发和推广力度、农作物和牲畜的组合饲养以及提高水资源的管理水平，提高农业领域抵御气候变化的能力，从而降低农业增长的波动性；
- 通过加强市场联系来提高生产率的增长速度，从而平抑粮食价格波动，减少因为粮食价格暴涨而导致国内动乱的风险，降低相关的预防性储蓄水平，并带动其他领域的消费和增长。

其次，采取行动以弥补现有援助的效果，可从以下几方面入手：

- 支持国家主导的投资计划；
- 将未分配的捐助资源纳入到一个更灵活的资金池中，以支持和补充受援国在农业和粮食安全领域对捐助国的要求；
- 利用现有的实体和程序，支持国家计划的设计、评估和执行；

第三，行动应具有结果导向性和包容性，体现在以下几个方面：

- 优先考虑具有完善成果框架的投资方案；
- 优先考虑那些最需要援助的（通过千年发展目标的指标进行评估）、政策环境更加有利于获取高额投资回报的、具有可靠投资回报的国家；
- 广泛征询并融合民间社会与私营部门组织的意见，以便更好地调动全国的资源以实现共同的目标。

20 国集团的行动

20 国集团能够并应该采取的行动有四个方面。第一，需要向符

合条件的发展中国家提供额外资源，以扩大在农业和粮食安全领域的援助规模。尽管双边和多边机构的直接支持有所增加，但还不足以在 2015 年逾期实现消除半数贫困和饥饿的千年发展目标（MGD）。据保守估计，在这一领域，所有发展中国家每年需要 140 亿美元的公共物品投资（Fan 和 Rosegrant, 2008），如果不动用额外资源很难达到这一标准。

第二，必须保证尽快提供这些额外资金。尽管多边机构正在不断扩大对农业和粮食安全的支持力度，却常常受到随特定的增资周期而变化的资源约束（例如，对世界银行和国际农业发展基金会而言，国际开发协会每三年为其进行一次增资）。如果现在利用额外资源建立一个农业和粮食安全的多边捐助基金，那么这个基金将不必受到增资周期的限制，可以随时为农业和粮食提供资金支持。

第三，通过一个统一的全球机制以及支持国家和区域农业及粮食安全项目的共同框架，引导多边捐款的使用，有利于围绕国家和区域计划提高捐助的针对性。这种方法可以弥补国家内捐助针对性的不足，这也是捐款国和受援国一直在试图探讨的问题。

第四，通过限制平行规划和优先实施已经在国内到位的项目来加强国家在援助进程中的主导作用，这对提高援助的有效性至关重要。各国政府负责国家公共投资和技术援助计划的甄别，区域组织负责区域公共部门投资和技术援助计划的鉴定。后者将负责对全球农业和粮食安全计划（GAFSP）指导委员会的提案邀请作出回应。

全球农业和粮食安全计划是最近出台的，旨在协助实施上述行动。2009 年 7 月，八国集团和其他一些国家在意大利的拉奎拉会议上承诺，在农业和粮食安全领域向发展中国家提供总额超过 200 亿美元的援助。按照 20 国集团 2009 年 9 月在匹兹堡会议上提出的要求，全球农业和粮食安全计划于 2010 年 4 月启动，该计划是协助履行 200 亿美元援助承诺的一个多边途径。该计划最初是设立在世界银行中的一个委托账户，用来资助由国家主导的农业发展和粮食安全计划，并且受到许多外部监管机构的监管（例如多边开发银行和联合国的一些机构）。新的机制是在捐助国和受援国外部的联合治理下运行的。目的在于解决高质量并具有包容性的国家及地区在农业和粮食安全的战略投资计划资金不足的问题，这些投资计划都是经

过受援国同捐助国及其他利益相关者协商后在国家层次上制订的。

得益于捐款者的慷慨解囊，迄今为止，新计划（GAFSP）得到的捐助资金包括9亿美元的承诺款项和来自澳大利亚、加拿大、爱尔兰、韩国、西班牙和美国（按字母顺序排列）以及盖茨基金会的2.64亿美元捐款。然而，要获得成功，还需要20国集团中有越来越多的国家致力于解决贫困国家的发展和粮食安全问题，并为这一目标提供道义上和资金上的支持。该计划已经为五个国家具有创新性、战略性和包容性的农业和粮食安全投资计划提供了2.35亿美元的资金支持，但是，目前来自低收入国家的合格计划所需要的资金支持是这一数字的五倍之多，八国集团和20国集团先前曾承诺为这些计划额外提供数亿美元的资金。如果这些承诺不能按时兑现，等待中便孕育着危险，就援助的有效性和20国集团的公告而言，最好的可能性莫过于深深的怀疑，而最坏的可能性则是冷嘲热讽或拒绝配合。

注释

1. 本部分引用了世界银行2010年《全球监测报告》和其他材料中的内容。
2. “大鱼吃小鱼”，《多伦多环球邮报》，2008年5月31日。
3. 2008年6月，美国国土安全局和政府事务委员会认为养老基金应该为商品市场上的价格暴涨负责。该委员会提议动用超过5亿美元的资产投资于美国的农业和能源商品市场来降低粮食和能源价格。该议案被称为《2008年商品投机改革法案》，这一法案于2009年9月在美国众议院获得通过，却被参议院否决，有可能无法进一步实施。
4. 当国内价格处于进口平价水平时，从世界市场进口会带来额外的成本，当国内价格低于出口平价时，则出口会带来额外的成本。实际上，贸易会阻止国内价格超出进口——出口平价的范围。较高的交易成本会扩大这一范围，也会大幅加剧国内价格的波动。
5. 关于粮食市场的讨论主要源于世界粮食计划署（2009）。

参考文献

- Ahmed, A., A. Quisumbing, and J. Hoddinott. 2007. “Relative Efficacy of Food and Cash Transfers in Improving Food Security and Livelihoods of the Ultrapoor in Bangladesh.” Paper submitted to the World Food Programme, Dhaka, Bangladesh. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Aker, J. C. 2008. “Does Digital Divide or Provide? The Impact of Cell Phones on

- Grain Markets in Niger.” Department of Agricultural and Resource Economics, University of California, Berkeley (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1093374).
- Alston J., C. Chan-Kang, M. C. Marra, P. G. Pardey, and T. J. Wyatt. 2000. “Meta Analysis of Rates of Return to Agricultural R&D: Ex Pede Herculem?” Research Report 113. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Anderson, K., ed. 2009. *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955 to 2007*. Washington, DC: World Bank.
- Borlaug, N. 2000. “The Green Revolution Revisited and the Road Ahead.” Special 30th Anniversary Lecture, Norwegian Nobel Institute, Oslo, September 8.
- Chen, S., and M. Ravallion. 2007. “Absolute Poverty Measures for the Developing World, 1981 – 2004.” Policy Research Working Paper 4211. World Bank, Washington, DC.
- Chen, Y., and L. Zhou. 2007. “The Long – Term Health and Economic Consequences of the 1959 – 1961 Famine in China.” *Journal of Health Economics* 26 (4) 659 – 81.
- Christiaensen, L., L. Demery, and J. Kuhl. 2010. “The (Evolving) Role of Agriculture in Poverty Reduction: An Empirical Perspective.” Policy Research Working Paper 4013. World Bank, Washington, DC.
- Collier, P. 2000. “Doing Well Out of War: An Economic Perspective.” In *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, eds. Mats Berdal and David M. Malone. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Collier, P., and A. Hoeffler. 2004. “Greed and Grievance in Civil War.” *Oxford Economic Papers* 56: 563 – 95.
- Deaton, A., and G. Laroque. 1992. “On the Behavior of Commodity Prices.” *Review of Economic Studies* 59 (1): 1 – 23.
- Del Ninno, C., P. A. Dorosh, and K. Subbaro. 2005. “Food Aid and Food Security in the Short and Long Run: Country Experience from Asia and Sub – Saharan Africa.” SP Discussion Paper 0538. World Bank, Washington, DC.
- Delgado, C. 1998. “Africa’s Changing Agricultural Development Strategies: Past and Present Paradigms as a Guide to the Future.” *Brown Journal of World Affairs* 5 (1): 175 – 213.
- De Pee, S., H – J. Brinkman, P. Webb, S. Godfrey, I. Darnton – Hill, H. Alderman, R. D. Semba, E. Piwoz, and M. W. Bloem. 2010. “How to Ensure Nutrition Security in the Global Economic Crisis to Protect and Enhance Development

- of Young Children and Our Common Future.” *Journal of Nutrition, Supplement: The Impact of Climate Change, the Economic Crisis, and the Increase in Food Prices on Malnutrition* 140 (January); 138s – 142s.
- Dessus, S., S. Herrera, and R. De Hoyos. 2008. “The Impact of Food Inflation on Urban Poverty and Its Monetary Cost: Some Back – of – the – Envelope Calculations.” *Agricultural Economics* 39: 417 – 29.
- Eicher, C., and J. Staatz, eds. 1998. *International Agricultural Development*, 3d ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Erb, C., and C. Harvey. 2006. “The Strategic and Tactical Value of Commodity Futures.” *Financial Analysts Journal* 62 (2): 69 – 97.
- Fan, S., and M. Rosegrant. 2008. “Investing in Agriculture to Overcome the World Food Crisis and Reduce Poverty and Hunger.” *Policy Brief 3. International Food Policy Research Institute*, Washington, DC.
- FAO (Food and Agriculture Organization). 2002. *The State of Food Insecurity in the World (SOFI) 2002*. Rome.
- _____. 2008. *The State of Food and Agriculture in the World (SOFA) 2008*. Rome.
- _____. 2009a. “More People than Ever Are Victims of Hunger.” Rome. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Press%20release%20june-en.pdf.
- _____. 2009b. *The State of Food Insecurity in the World (SOFI) 2009*. Rome.
- Gilbert, C. 2008. “Commodity Speculation and Commodity Investment.” Paper presented at the conference on The Globalization of Primary Commodity Markets, Stockholm, October 22 – 23, 2007.
- Grindle, M. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Grosh, M., C. de Ninno, E. Teuslic, and A. Ouerghi. 2009. *From Protection to Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington, DC: World Bank.
- Haddad, L., C. Peña, C. Nishida, A. Quisumbing, and A. Slack. 1996. *Food Security and Nutrition Implications of Intrahousehold Bias: A Review of Literature*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Hayami, Y. 1997. *Development Economics: From the Poverty to the Wealth of Nations*. Oxford, UK: Clarendon Press.
- Henson, S. 2008. “New Markets and Their Supporting Institutions: Opportunities and Constraints for Demand Growth.” Background paper for *World Development Report 2008*. World Bank, Washington, DC.

- Henson, S., S. Jaffe, J. Cranfield, J. Blandon, and P. Siegel. 2008. "Linking African Smallholders to High Value Markets." Policy Research Working Paper 4753. World Bank, Washington, DC.
- Hertel, T., and J. Beckman. 2010. "Commodity Price Volatility in the Biofuel Era: An Examination of the Linkage between Energy and Agricultural Markets." GTAP Working Paper 3214. Center for Global Trade Analysis, Department of Agricultural Economics, Purdue University, W. Lafayette, IN.
- Hoddinott, J., J. Malucci, J. Behrman, R. Flores, and R. Martorell. 2008. "Effect of a Nutrition Intervention during Early Childhood on Economic Productivity in Guatemalan Adults." *Lancet* 371 (February 2–8): 411–16.
- Ivanic, M., and W. Martin. 2008. "Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries." *Agricultural Economics* 39: 405–16.
- IWMI (International Water Management Institute). 2005. *Lessons from Irrigation Investment Experience: Cost Reducing and Performance Enhancing Options for Sub-Saharan Africa*. Pretoria.
- _____. 2007. *Water for Food, Water for Life: A Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture*. London: Earthscan.
- Jaffee, S., and M. Sewadeh. 2006. "The Changing Composition of Developing Country Agro-food Trade and the Changing Standards Landscape." Paper prepared for World Bank/USAID E-learning Course on Trade and Standards. World Bank, Washington, DC.
- Jensen, R. 2007. "The Digital Divide: Information (Technology), Market Performance and Welfare in the South Indian Fisheries Sector." *Quarterly Journal of Economics* 122 (3): 879–924.
- Messer, E., and M. Cohen. 2006. "Conflict, Food Insecurity, and Globalization." Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper 206. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- Miguel, E., S. Satyanath, and E. Sergenti. 2004. "Economic Shocks and Civil Conflict: An Instrumental Variables Approach." *Journal of Political Economy* 112 (4): 725–53.
- Mitchell, D. 2008. "A Note on Rising Food Prices." Policy Research Working Paper 4682. World Bank, Washington, DC.
- Mitchell, D., and J. Le Valle. 2005. "International Food Price Variability: The Implications of Recent Policy Changes." Program of Advisory Support Services for Rural Livelihoods, Department for International Development, World Bank, Washington, DC.

- Mitchel, D. , and M. Mielke. 2005. “Wheat: The Global Market, Policies, and Priorities.” In *Global Agricultural Trade and the Developing Countries*, eds. M. A. Aksoy and J. C. Beghin, 195 – 214. Washington, DC: World Bank.
- Nelson, G. , M. Rosegrant, J. Koo, R. Robertson. T. Sulser, T. Zhu, C. Ringler, S. Msangi, A. Palazzo, M. Batka, M. Magalhaes, R. Valmonte – Santos, M. Ewing, and D. Lee. 2009. *Climate Change: Impacts on Agriculture and Costs of Adaptation. Food Policy Report*. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- OECD (Organisation for Economic Co – operation and Development) . 2006. *Credit Reporting System*. Paris.
- Pardey, P. , J. James, J. Alston, S. Wood, B. Koo, E. Binenbaum, T. Hurley, and P. Glewwe. 2007. “Science, Technology, and Skills.” Background Paper for World Development Report 2008. World Bank, Washington, DC.
- Pinstrup – Andersen, P. , and S. Shimokawa. 2008. “Do Poverty and Poor Health and Nutrition Increase the Risk of Armed Conflict Onset?” *Food Policy* 33: 513 – 20.
- Pursell G. , A. Gulati, and K. Gupta. 2007. *Distortions to Agricultural Incentives in India*. Agricultural distortions working paper 34. World Bank, Washington, DC.
- Reardon, T. , C. Delgado, and P. Matlon. 1992. “Determinants and Effects of Income Diversification amongst Farm Households in Burkina Faso.” *Journal of Development Studies* 28: 264 – 96.
- Sanchez, P. , M. S. Swaminathan, P. Dobie, and N. Yuksel. 2005. *Halving Hunger: It Can Be Done*. New York: Millennium Project.
- Schlenker, W. , and D. Lobell. 2010. “Robust Negative Impacts of Climate Change on African Agriculture.” *Environmental Research Letters* 5: 014010.
- Sen, A. 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Shaw, J. 2007. *World Food Security: A History since 1945*. London: Palgrave Macmillan.
- Slaughter, A. M. 2004. *A New World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Slayton, T. , and C. P. Timmer. 2008. “Japan, China and Thailand Can Solve the Rice Crisis—But U. S. Leadership Is Needed.” *CGD Notes*, Center for Global Development, Washington, D. C.
- Steenblik, R. 2007. “Government Support for Ethanol and Biodiesel in Select OECD Countries.” *Global Subsidies Initiative, International Institute for Sustainable Development*, Geneva. <http://www.globalsubsidies.org/files/assets/oecdbiofu>

- els. pdf.
- Tiwari, S. , and H. Zaman. 2010. “The Impact of Economic Shocks on Global Undernourishment.” Policy Research Working Paper Series. World Bank, Washington, DC (February) .
- Torero, M. , and J. von Braun. 2010. “Alternative Mechanisms to Reduce Food Price Volatility and Price Spikes.” Policy brief for International Policy Council, Barcelona. http://www.agritrade.org/events/2010Spring_Seminar_AgPriceVolatility.html.
- Tyner, W. , P. Abbot, and C. Hurt. 2008. “What’s Driving Food Prices?” *Farm Foundation* (July 23) : 6, 26 – 27. <http://www.farmfoundation.org/news/articlefiles/404-FI-NAL%20WDFP%20REPORT%207-28-08.pdf>.
- USDA (United States Department of Agriculture) . 2010. *World Agricultural Supply and Demand Estimates*. Washington, DC. <http://usda.mannlib.cornell.edu/usda/current/wasde/wasde-04-09-2010.pdf>.
- Uvin, P. 1996. “Tragedy in Rwanda: The Political Ecology of Conflict.” *Environment* 38 (3) : 6 – 15.
- von Braun, J. 2008. *Food and Financial Crises: Implications for Agriculture and the Poor. Food Policy Report*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- von Braun, J. , A. Gulati, and S. Fan. 2005. “Agricultural and Economic Development Strategies and the Transformation of China and India.” Annual report essays. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- von Braun, J. , J. Lin, and M. Torero. 2009. “Eliminating Drastic Food Price Spikes: A Three – Pronged Approach for Reserves.” Discussion note. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- von Braun, J. , and R. Meinzen – Dick. 2009. “ ‘Land Grabbing’ by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities.” Policy Brief 13. International Food Policy Research Institute, Washington, DC.
- von Braun, J. , T. Teklu, and P. Webb. 1998. *Famine in Africa: Causes, Responses, and Prevention*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Wodon, Q. , and H. Zaman. 2010. “Higher Food Prices in Sub – Saharan Africa: Poverty Impacts and Policy Responses.” *World Bank Research Observer* 25 (1) : 157 – 176. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. 2007. “Investment in Agricultural Water for Poverty Reduction and Economic Growth in Sub – Saharan Africa.” Synthesis report 43768. World Bank, Washington, DC.

-
- _____. 2008. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, DC: world Bank.
- _____. 2009. *Information and Communications for Development 2009: Extending Reach and Increasing Impact*. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2010a. “Africa’s Infrastructure: A Time for Transformation.” Africa Development Forum, World Bank, Washington, DC.
- _____. 2010b. *Global Monitoring Report 2010*. Washington, DC: World Bank. WFP (World Food Programme) . 2004. “Nutrition in Emergencies: WFP Experiences and Challenges.” Policy Issues Agenda Item 5. Rome.
- _____. 2009. *World Hunger Series: Hunger and Markets*. Rome.

评论 David Nabarro

联合国秘书长粮食安全和营养特别代表

本章开篇重申了四个事实。第一，发展中国家在此次全球经济危机后面临的挑战。此次经济危机的特征在 2008—2009 年为持续走高的商品（包括粮食）价格，在 2009—2010 年表现经济萎缩，目前呈现出剧烈的价格波动。此外，农业和农村地区的转型是本章的一个重点问题之一，对面临一系列挑战的大多数人而言，经济转型是增长和复苏的发动机。第二，粮食安全及其获取、供应和利用的规模是家庭和社区充分发挥其社会和经济潜力的先决条件，也是稳定社会的关键。第三，当决策者寻求确保增长与发展的公平性时，总希望能顾及三个事实：粮食价格波动对于将收入的 80% 用于购买食物的贫困人口具有毁灭性的影响；全世界有 14% 的人口长期受到饥饿的困扰；气候变化所引起的扰动性冲击和资源短缺的国家削减其社会保障所带来的不利影响。第四，世界上有超过 4% 的人口严重营养不良，因此，致力于提高人口营养水平对于个人维持生计、接受教育和社会繁荣至关重要。

这四种现状可以解释过去两年中对粮食危机反应的强度和一致性有所增加的原因。国际社会在需要做什么以及怎样去做这两个问题上达成了越来越多的共识。领导能力源自各国政府对强有力管理（而非控制）作用的重视，管理的角色有两方承担，一方是政府（反映一国在发展粮食和营养安全的重要性的全民共识）；另一方是外部支持系统联盟（包括发展援助和研究）。各国都在寻求可以连接长短期干预政策的综合性方法，重点关注小农户和女性的权益并且不断加大增值技术的投资力度。在所有的层面上，对策的协调性越来越强。政府在制定议程中的重要性；包括非国有部门在内的所有部门的集体行动；区域团体和私营部门的关键作用等，这些问题都引起了国际社会的普遍关注。

20 国集团已经成为促进危机后增长以发展的一股重要的国际支撑力量，增加在粮食和营养供给的国际投资能够使各方共同获益。我们希望在未来的几年中，国际投资能够进一步增加。投资者要求

他们提供的资金能够投资于具有综合性和基于证据的战略性项目（例如综合行动框架），应用新技术来提高附加值以及不断努力提高女性的自主权并减轻其劳动量（以便有更多时间照顾孩子）。投资者还希望看到他们的资金得到最有效地利用，这需要多方面的配合，例如，运用不同的融资途径来支持同一个投资计划、加强国内协调、尽可能地汇集财政援助、高度的问责制和有效的监管。他们同样期待在粮食安全和营养问题上国际支持体系的治理有所改进。

世界各国都在通过政治、经济和金融的行动组合以促进食品和营养安全，20国集团成员国在其中扮演着重要角色。这些行动包括：宣传食品和营养安全对于实现社会稳定和公平的重要性；支持2009年11月罗马世界粮食安全首脑会议上对粮食和营养危机达成的各项共识和原则；倡导和支持多边集体行动；鼓励问责制和管理方法的开发；支持不断地改革多边机构，以便更好的服务于当今的多极世界；扶持全球农业和粮食安全计划这样的汇集式融资体系。

走向多边化

各国正共同努力寻求在农业发展及粮食和营养安全（投资、贸易支持、更好的管理生态系统、两性平等、社会保障、公平公正、重点关注最弱势群体的需求和注重营养）、鼓励科研和技术进步（包括通过对国际农业研究磋商小组改革的支持）、加大农民组织和民间社会的参与性、提高商业化程度（例如，通过世界经济论坛提供农业问题的新视角）和促进道德实践（包括外国土地投资的责任）等政策上的协调性和一致性。国际社会也在谋求对粮食和营养安全的各方面都更加灵活的治理和制度调整。

评论 Cheikh Sourang

国际农业开发基金会

本章对粮食安全问题及时和详尽地描述对问题和相关的选择提供了一个历史性的视角。同时，本章也讨论了在处理粮食安全问题的可行方案及相关的紧张局面和权衡取舍。这一章的内容证实了农业投资的重要意义并呼吁不断调动金融资源以解决长期性的问题。

国际农业开发基金会（IFAD）是联合国（UN）旗下的一个国际金融机构，致力于消除农村地区的饥饿和贫困。从国际农业开发基金会的角度来看，这一章关于粮食安全的讨论提供了一次了解现实世界的机会，说明这个世界正在发生的问题，并且强调了途径、动力和空间的共同反思对于提高干预成功率的重要性，这些干预包括社会保障、生产率的提高以及一个有利的政策和体制环境。

问题所在

在近期全球性的粮食、能源和金融危机发生之后，随之而来的是发展中国家的粮食无保障问题，作为一种周期性现象，问题已经发展到令人惊恐的地步。全球有数百万人生活在贫困线以下，国际社会的担忧日益增加，关于减少贫困和饥饿的千年发展目标在最贫困地区无法实现。如果发展中地区普遍缺乏粮食保障这一问题得不到积极解决，那么将给相关国家的家庭、经济甚至下一代人带来无法估量的负面影响。更不必说无所作为将会给全球带来的其他负外部性代价。

解决方法

来自非洲、亚洲和拉丁美洲的实例证明，粮食无保障并不是一个无法解决的问题。贫困人口通常最缺乏粮食保障，而且绝大多数贫困人口都居住在农村地区，农业是他们主要的生活来源。最成功的案例证实，农业是增长的动力，是减贫的工具，更是环境管理的关键切入点。但是在处理粮食安全的过程中，不可忽视紧张局面和投资选择的权衡，也不能忽视在相关的国家主导过程中存在的缺口

和间断。

国际社会对于应该采取的行动已达成了越来越多的共识，涵盖了下列某些问题的全部或一部分：

- 确保能够获得包括土地和水在内的生产性资产及持续管理。
- 提供可预期的各种投入（种子和肥料）、适当的技术和相关的咨询服务的渠道。
- 提供可靠的进入农产品市场及获取金融服务的渠道。
- 通过农村地区非农产业的发展，确保收入的多样化。
- 解决与市场波动和气候变化有关的外部冲击时的脆弱性问题。

• 组织农村贫困人口有意识地参与到当地的规划和政策制定过程，并且使其在国家主导的协调和调整议程中参与到各利益相关者的合作关系中，从而给予农村贫困人口及其组织以话语权和选择权。

• 有目标地选择一些群体并予以特别关注，如一些女性在家庭粮食问题上可能成为更好的信贷操作者和持续投资者；在提供足够的激励机制的条件下，有些农村青少年愿意留在农村，未来将成为农民企业家和农村企业家。

• 对粮食安全的紧张局面和权衡取舍进行管理，例如，灌溉农业能够提高水资源的利用率（使每一滴水生产更多粮食），有效地应对气候变化和水资源短缺，到2050年，灌溉农业将成为一种主要的粮食供给来源。同样，市场化程度的提高有利于增长和减贫，但同时却使农村贫困人口更易受到价格和收入波动的影响。

强化干预措施所面临的挑战

除了“感觉良好的成功案例”之外，如何在国际和国家层面上增强干预措施以便在多极世界中应对粮食无保障的问题，这个领域充满着挑战。以持续的公私合作关系和面向发展的南南合作为基础，借鉴传统的官方开发援助（ODA）、由基金会推动的新型慈善和分散化合作，调动新的、额外的资源等，都是这些挑战所包含的内容。尽管在处理粮食安全问题上有些成功的案例，但仍然有少数案例给发展带来了大规模的、持久性的影响。因此，为了避免当地民情所允许的技术进步或组织管理方面的持续创新受到不良影响，在加强

已有的干预措施时，需要系统的、主动的来确定在财政、政策、机构、伙伴关系和学习方面的途径、动力和扩展空间。

换言之，系统性强化干预的措施应该包括以下内容：

- 对农业发展应达成一致的共识：农业是一种多功能的活动，能够影响经济增长、减贫和环境管理。

- 早期磋商——在方案设计时期——对于是否设计独立的重复项目、部门项目的联合融资以及探索公私合作的伙伴关系等问题磋商强化干预的途径。

- 最好的资金动员不仅应该包括负责任的直属部委和执行机构，而且还应该包括能够创造财政空间和动员其他捐助者的金融部委、关注不景气社会成本的国会议员以及国内其他的利益相关者，即生产者组织、服务供应商以及参与有关商品价值链的其他各方。

- 在国家、地区和世界层面上开发政策和制度空间，来应对市场失灵和其他新出现的、现有机构无法妥善处理的问题。后续的未决事项包括：发达国家取消农业补贴；对商品期货市场功能错位——从对冲风险变为投机——的补救；应对公共物品配送和标准设置要求的演变；在援助结构不断变化的情况下，努力提高制度效率。

- 在有所为、有所不为和为何而为这些问题上要达成共识；将监测系统——尽管常常面临所有权、激励和能力问题——在项目和部门的层次上连接起来，并作为政策对话的知识源。

- 20国集团可保持目前合作关系的发展势头，依靠现有的资产，将为其增加极大的价值。其中的一些合作关系包括：全球性或地区性的资源项目和金融工具（例如全球农业和粮食安全计划以及欧洲食品安全基金），以各种首脑峰会决议的计划方案为基础，直接应对有关粮食安全问题；在地区层面上关注公私联盟和伙伴关系，促进该地区（例如非洲）的绿色革命或拓宽选定商品的价值链（例如水稻和树薯）；对农业和农村生产部门资源分配的倾斜；围绕粮食安全问题的激烈辩论、相关的体制机制和不同层面上的行动框架；与地区框架相结合的国家所有的农业投资计划（例如非洲综合农业发展计划）；将技术和知识产品的生产（例如国际农业研究磋商小组、联合国、多边和双边援助机构以及独立智库）作为询证制定粮

食安全政策的一项关键要素；最后但同样重要的是，充分认识农村贫困人口及其组织参与的必要性。

- 令人鼓舞的是，为了应对在各个层面进行协调所面临的挑战，最近的减贫和国家增长战略都呈现出一种逐步改善的趋势：越来越多的政府和捐助者都非常重视提高农业和农村生产力；加快整合国家和部门间的规划框架，并且不断改善其与新兴的分散化政策之间的联系；平衡政府的内外部职责，直接面对国内的利益相关者和外部捐助者。

评论 Joachim von Braun

波恩大学

世界粮食危机尚未进入后危机阶段。2007 年至 2010 年，在粮食和经济危机互联的背景下，粮食和营养的不安全问题日益加重。粮食危机首先爆发，并与随后爆发的经济衰退交错，的确在一定程度上导致了源于粮食（和能源）价格领域通货膨胀压力及其宏观经济应对政策的经济危机的爆发。不仅粮食和能源市场互联，粮食和金融市场也已经变得密不可分，不同市场之间的联系给贫困人口带来了新的额外风险和不确定性。至于所需要的政策行动，必须区分哪些应该在很大程度上由国家政府主导，而哪些最好在国际和全球层面上由国际社会来处理。国家和国际层面上的行动缺一不可。这篇评论之所以重点关注国际和全球行动，是因为行动本身存在很大的缺陷，需要予以纠正，就这一点而言，20 国集团可以发挥独特的关键作用。

行动领域 1：重新设计全球农业、粮食和营养治理体系

当前，世界粮食和农业系统混乱不堪，全球公共物品供应不足。要整顿全球的农业、粮食和营养安全治理，需要遵循以下四个关键原则：坚持合法性与责任性（即决策机构有一个合法的基础并切实负责）和有效性（即所选择的治理结构是所有提供公共产品的备选方案中成本效益最高的）。考虑到全球粮食和农业会一直受到不断变化的和不确定的各种因素——例如气候变化和与粮食有关的健康风险的影响，第四个原则就是创造性（即能够调整 and 适应不断变化的环境）。当前的治理体系尤其缺乏责任性、有效性和创造性。

今日的全球治理不只是甚至不主要是借助于正式的全球组织，而是越来越多的借助于复杂的、由政府网络构成的全球网络。在这个网络中，一些国家通过国家元首、部长、议员和联合国来进行交流，企业 and 非政府组织也通过不同的方式参与这个网络（Slaughter, 2004）。重新设计的治理体系应该是一个关于农业和粮食的全球公共产品治理的新架构。一个独立的战略性机构是填补粮食安全全球治

理的空白所必须的。这个机构应该能够在面对危机时及时作出决策，并且能够处理目前处于全球治理空白中的基本问题。这个机构必须凌驾于任何与农业、粮食和营养相关的联合国机构之上，以确保该机构的独立性。能够命令现有组织采取有依据的行动，同时能够调动必要的资源。20 国集团应该确保这个机构拥有能够发挥其职能的必要的权力资源。

行动领域 2：减少极端价格波动的可能性

粮食价格波动对最贫困的人口影响最大，并且损害了更多人的健康和营养。2007—2008 年的价格波动是一个国际事件。因此，需要采取国际行动来预防未来的全球价格冲击。粮食市场不能被排除在适当的银行和金融制度的监管之外，因为主食和饲料市场（粮食和油料种子）与金融市场中的投机活动密切相关。在此，可推荐两套措施如下：

改善监管。应当通过监管抑制粮食商品领域的过度投机。即提高非商业交易商的投机成本（例如，调整保证金）。

创新粮食储备政策。目前需要的是全球在粮食安全领域实施集体行动，增加粮食储备。这一行动应该由以下三方面构成（von Braun、Lin 和 Torero，2009）：

- 建立一个小型的、独立的现货储备，专门用于应对紧急事件和人道主义援助。这一储备将由世界粮食计划署管理。
- 在地区或全球层面建立由国家共享的适度储备。
- 建立一种虚拟储备的干预机制以利于避免价格暴涨。虚拟储备的概念建立在信号理论的基础上，需要通过一个强有力的承诺来提高进入市场的投机者的风险水平，反过来将增加投机者的贴现率，从而减少其过度参与市场的可能性（Torero 和 von Braun，2010）。

行动领域 3：激励私营部门投资，增进面向贫困人口的农业科技

这个领域的行动包括对合理的外国直接投资（FDI）和服务于粮食长远安全的研发进行持久的适当的引导。粮食安全危机引起了人们对于获取粮食途径的担忧，甚至在富裕国家也同样存有忧虑。这

种担忧是促使经济强国越来越多地在海外购买土地的部分原因，以便在资源日益稀缺的情况下提高其国内的粮食安全（特别是土地和水资源）。目前，需要通过国际协调的政策行动来确保这些投资的健全性和可持续性。需要为东道国政府和有意在发展中国家购买土地的外国投资者制定一种适当的规范（von Braun 和 Meinzen - Dick, 2009）。自发性指导方针并不会促进充分改善这一关键领域的投资环境，但却为发展中国家提供重要的外国直接投资（FDI）的增长机遇。更长期的行动需要在国际层面上与研发相结合。从 2008 年到 2013 年，公共农业研究领域的投资将会加倍——从 50 亿美元增加到 100 亿美元，从而使农业产出大量增加，帮助数百万人摆脱贫困。在国际层面上，国际农业研究磋商小组在这一领域发挥了至关重要的作用。

行动领域 4：扩大社会保障和儿童营养计划

不管是为了保障最弱势群体的基本营养，还是为了提高粮食安全，在发展农业和减少市场波动的同时，还应该和社会保障和营养方面采取措施。尽管多数行动由各国政府承担，但是，这些投资需要国际支持，特别是对于最不发达国家而言更是如此。需要采取保障措施来缓解短期风险，同时采取预防措施以避免长期的负面影响。保障措施包括有条件的现金转移、养老金制度和就业计划。应该加强和推广诸如学校供餐和致力于改善早期儿童营养的各项计划等预防性的健康和营养干预措施，保证其覆盖率。同样，社会安全网不仅能够消除暂时性的贫困，而且能够通过允许贫困家庭创造和保护资产，将资源配置于高风险但有利可图的生产活动，从而使增长成为可能。

结论

优先性、有序性、透明性和责任性对于农业、粮食和营养政策的成功实施非常重要。我们需要更多、更优质的投资，但是，要使这些投资取得丰硕的成果，必须在国际层面上强化农业、粮食和营养治理。如果只是投资于技术领域就无法解决体制失灵的问题。特别是在降低全球粮食价格波动问题上，更需要机构适当的监管和

投资。

在即将到来的 20 国集团峰会上，所有关于发展的议程中必须优先关注粮食和营养安全这样一个长期的问题。

主持人的总结发言 Hak - Su Kim

联合国

本章重点关注的是发展中国家通过大力提高农业生产率、增强农民与市场的联系以及降低风险和脆弱性来确保粮食安全的长期政策。在这样一个均衡关系中充分考虑了人口动态因素。在 1800 年，世界人口只有 10 亿，到 1930 年，世界人口翻了一番，达到 20 亿，并在 1960 年增长到 30 亿。在 1930 年至 2010 年间，世界人口从 20 亿增长到 70 亿，足足翻了三番有余。据联合国估计，世界人口将在 2033 年增加到 90 亿，并在 2046 年增长到 100 亿，这一天距现在仅有 36 年。因此，我们可以预见到在粮食供应总量所面临的短缺以及与粮食权益有关的饥饿和营养不良所带来的更大威胁。所以，Delgado 先生和其他人合作完成的这项研究尤为重要。

亚洲通过绿色革命解决粮食安全问题。我曾有幸会见了来自印度的绿色革命专家 Monkombu Sambasivan Swaminathan 博士，他曾提到，在绿色革命以前，印度非常担忧该如何养活其 4 亿人口。正是由于绿色革命的兴起，印度和其他许多国家从高产作物品种的种植、施肥和灌溉系统的改进获益匪浅。此外，中国还得益于农业机械的应用。亚洲国家采用了上述措施，从而使绿色革命大获成功，也为其他地区提供了经验。

现有的许多组织都与粮食安全议程相关，例如联合国粮食与农业组织（FAO）和国际农业开发基金（IFAD）。Joachim von Braun 对这些组织的治理结构提出了一些问题。我们是否需要一个新的组织来专门处理粮食安全问题？Cheikh Sourang（IFAD）认为，我们没有必要设立一个新的组织来负责资金的筹集和计划的实施。恰恰相反，我们需要的是一种从战略角度、比现有机构更高的层次上运作的机制或监督主体。这个主体应该像联合国粮食和农业组织（FAO）一样，是一个工作性组织。并且在建立之初就承担一个新的议程项目，正如一次竞赛（the One Campaign）负责贫困问题一样。例如，当粮食价格暴涨时却没有任何一个组织能够直接负责价格的波动。其结果，现有的粮食组织和世界贸易组织（WTO）都没能承担起应对价

格暴涨的责任。当外国直接投资对发展中国家造成冲击的时候，也没有任何一个被倡导的主体能够迅速采取行动或者建立一套实施准则，以便使这些资金更具有流动性和可持续性，从而带来更大的收益。农业的前景可能会朝着无法预知的方向发展，但却没有任何一个战略性的主体能够担当起制定新议程的职责且组织实施。20 国集团应该促成这样一个独立于现有机构的主体的产生，从而避免出现利益冲突。

10. 追求普适性：应对金融扩展的全球性挑战

Peer Stein

国际金融公司

Bikki Randhawa, Nina Bilandzic

世界银行

本章强调了金融扩展过程中几个关键的发展趋势、挑战与机会，并为 20 国集团决策者推荐一些建议，以便使广大的发展中国家以及众多的非 20 国集团国家从中受益。因此，本章适用于所有的听众，包括决策者、发展融资机构和私营部门，也包括那些对金融扩展大纲及要点感兴趣且在这一领域工作并取得成就的专家们。本章分为四个部分。第一部分介绍推动金融扩展进步的目标和议程。第二部分界定金融扩展的概念及其对经济发展与减少贫困的重要性。第三部分设计了几个工作重点作为推荐建议的一部分。第四部分简要说明下一步的工作。

本章还包括一个附录，可以更直接地考察微型金融机构，并以此为例证来回顾一下成功、创新与教训，这是我们广泛地讨论有关金融扩展议题的关键。

略论挑战

金融扩展包括对服务水平低下或服务缺失的地区提供金融服务的范围、质量和有效性。在发展中国家中，有 27 亿成年人——约占总人口的 70% ——还不能享用金融服务（表 10.1）。努力促进金融扩展是至关重要的，不仅仅要关注金融缺失的地区，也要关注发展

中国家金融服务水平较低状态下的个人与公司。

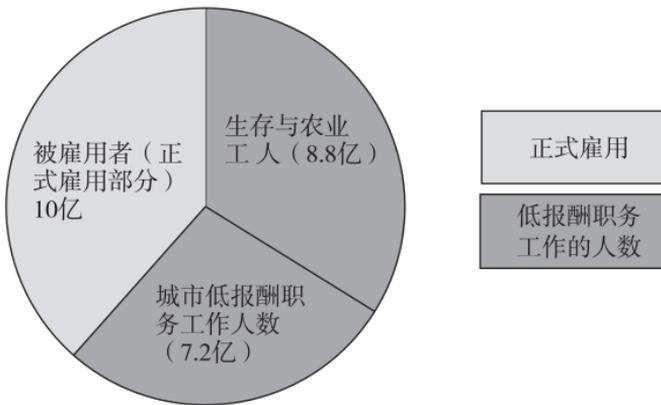
表 10.1 目前对无银行者采取的措施

世界银行集团	2009 年报告	70% 或 27 亿成年人口
McKinsey/FAI (Chaia 及其他)	2009 年 10 月报告	25 亿成年人口
研究: Demirguc - Kunt、Beck 和 Honohan	2007/2008	70% 人口

注：收集与发布数据以每年为准。

资料来源：世界银行小组编撰。请注意，国际货币基金组织于 2010 年已就每个国家的金融渠道指标发布新数据库。

穷忙族（每日生活费不足 2 美元）占发展中国家劳动人口的 60%，代表着金融扩展的主要目标市场（图 10.1）。此外，中小企业（SMEs）总的来说是穷忙族最大的雇用者之一，因而中小企业市场对拓宽金融扩展的边境而言也是最好的机会。



注：发展中国家劳动力总量为 26 亿；发展中国家总人口为 56 亿，以低报酬职务工作的人数日生活费不足 2 美元为限。

资料来源：世界银行分析团队数据，基于世界发展指标的计算数据和贝尔与梅琳达盖茨基金数据。

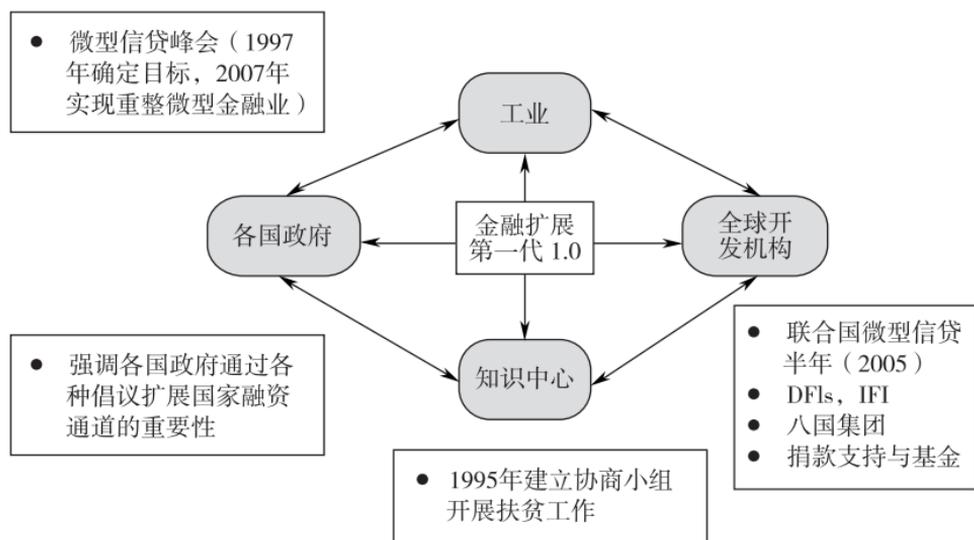
图 10.1 发展中国家的劳动力状况

要在全球范围内促进金融扩展，有一点很重要，就是及时履行 20 国集团在 2009 年 9 月美国匹兹堡会议上的承诺，改善贫困人口接受金融服务的条件。为达到这个目标，20 国集团领导人建立了金融扩展专家组（FIEG），下设两个小组——其中一组集中革新对贫困人口提供金融服务的交付方式，另一组负责改善中小企业的融资条

件。两个小组的工作都在紧锣密鼓之中。

协作模式与目标实施的重点

迄今为止，在全球范围内成功推进金融扩展的经验说明，需要有多重利益相关者的协作行动和渠道。为“下一代”绘制的金融扩展目标和努力的途径有着相当大的杠杆效率，这一点可以从以往的协作行动中吸取经验。图 10.2 表明，主要的利益相关者应该首先启动并引领金融扩展。关键是在利益相关者中贯彻激励机制与高端目标的匹配。从发展的趋势来看，需要有四部分参与者：工业、全球性的发展团体、知识中心（CGAP）和各国政府。¹



资料来源：世界银行集团团队分析，钻石模型的构建受到 Michael Porters “竞争钻石模型”的启发，该模型用于为国家和产业集群提供诊断和推荐竞争建议。

**图 10.2 金融扩展的协作式钻石模型：
第一代 1.0（20 世纪 90 年代至 2010 年）**

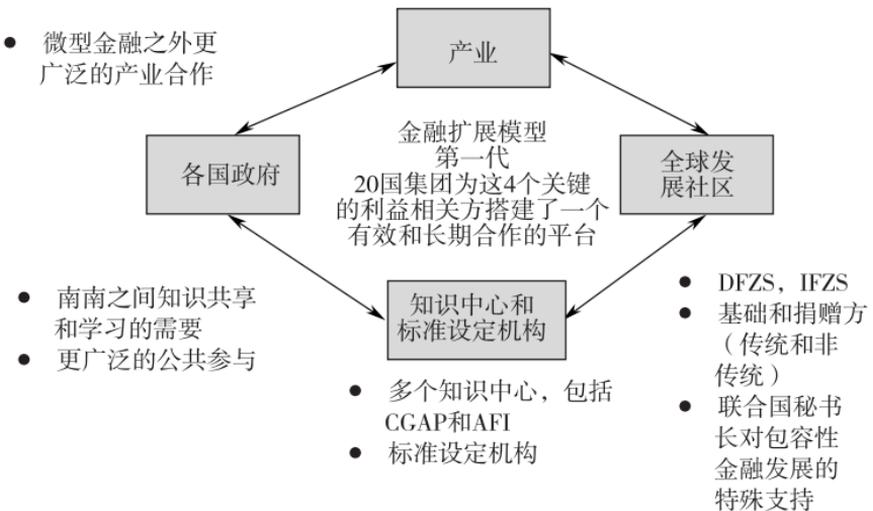
迄今为止，全球目标和协作与这些利益相关者密切相关的是信用目标。1997 年小额信贷高层会议发起时曾设定了初始目标，即在 2005 年，世界最贫困家庭（主要是女性）可获得个体经营与其他金融与商业服务的贷款达到 1 亿美元。

为应对金融扩展的全球性挑战，需要有一个全球性的高层次目

标。而设法彻底消除金融扩展的差距就是全球性挑战之一。全球目标既可以通过由下而上的方法（聚集力量设定目标或设计国家层次的目标项目）也可以通过自上而下的方法（设定全球高层次目标以及各国需要通过有效途径定期达到的目标），或二者的结合。例如，如果全球目标设定在 2020 年为金融缺失地区的个人提供金融服务 10 亿美元，并为中小企业融资 5,000 万美元，这一目标要得到确认就需要自下而上的过程，以保证不会因各国达不到预定目标而影响到全球目标。当前的全球目标区别于上期目标的主要因素是，所要达到的融资数量不仅包括信用，而且包括原先被排除在外的金融产品和服务，如支付、汇款、储蓄和保险。

要达到这一未来的目标，不仅需要前述四类利益相关者的努力，而且需要更广泛与多样化的参与者。图 10.3 勾画了下一轮金融扩展启动所需要的初步协作模式。

主要的工作重点集中于四个主题：政策环境；交付机制和产品；可靠融资渠道与消费者跟踪；数据与考量以及设定 FIEG 小组的工作。图 10.4 是 20 国集团议程关于每项工作重点的初步框架；每项工作的具体细节随后再讨论。²



资料来源：世界银行集团团队分析，钻石模型的构建受到 Michael Porters “竞争钻石模型” 的启发。

图 10.3 金融扩展的协作式钻石模型：
第二代 2.0 (2010 年至 21 世纪 20 年代)

政策环境	<ul style="list-style-type: none"> • 为提供关键的金融服务的国家扶持政策，包括 G2P • 为支持无分支银行的操作提供适应性管理环境 • 为金融服务的可购性强化竞争 • 支持系统性的对等学习以及分享金融扩展政策经验
金融基础设施	<ul style="list-style-type: none"> • 为服务水平低下的地区提供有利于支付发展和改善良好的商业模型 • 努力实现八国集团提出的汇款 5 × 5 目标 • 增加扩展性信用报告体系，包括微型金融信贷报告
交付系统与产品	<ul style="list-style-type: none"> • 增加使用移动银行，代理网络和智能卡 • 扩大为贫困者长短期储蓄的保险（微型保险） • 增加为中小企业融资的创新、基础设施和资金 • 关注农村低水平融资的地区 • 为女性客户提高金融扩展水平
关注可靠融资消费	<ul style="list-style-type: none"> • 呼吁金融服务供应商使用可靠融资的运作方式 • 在国家层面上强化可靠融资/消费者保护（通过诊断、建议和服务）和制定全球标准 • 通过研究和指导开发金融能力的经验证据
数据与测定	<ul style="list-style-type: none"> • 坚持不懈地扩大供给方数据收集（包括中小企业融资和保险数据） • 为微型融资和中小企业等机构性数据建立全球清算所 • 改善金融数据的应用以便为制定政策提供信息（需求方）
FIEG 分组	<ul style="list-style-type: none"> • 中小企业融资 • 通过创新扩展金融服务渠道

资料来源：世界银行小组数据分析。

图 10.4 实现金融扩展目标的关键步骤

金融扩展目标的实现对于贫困人口改善生计与福利水平以及中小企业的成长而言，是大有希望的。有效地执行议程计划需要齐心

协力与资源的承诺，并将其融入国际社会发展机构更广泛的援助工作中。系统方法加专用资源可以帮助政府建立适当的管理与政策框架，建设有效的金融基础设施，并与金融服务供应商一道工作来增强产品的多样化，获得并加强融资能力。根据金融缺失地区的需要及时发展符合成本效益原则并且可靠的金融产品，这需要新的改革方法。

金融扩展：负有决定性意义的挑战

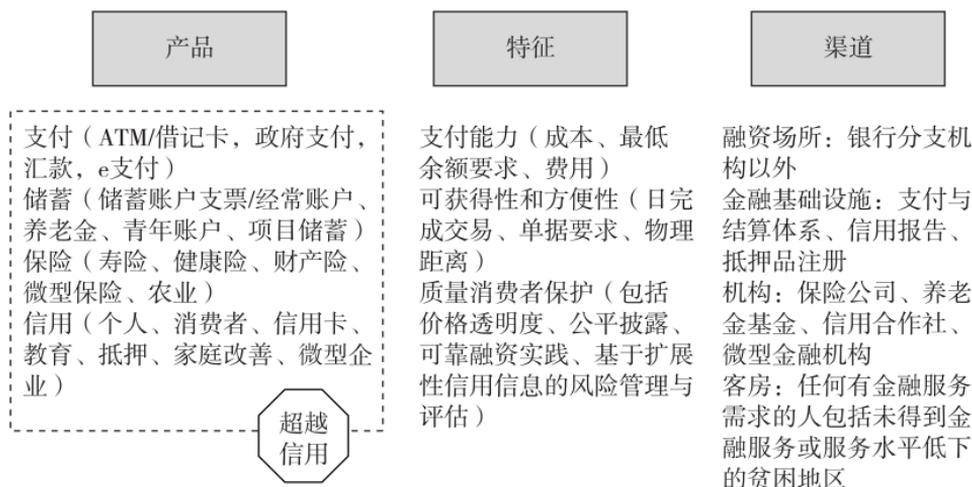
细说非银行金融活动

金融扩展包括对服务水平低下或服务缺失的地区提供金融服务的范围、质量和有效性。关于金融扩展的重要性已达成共识，但是，关于金融扩展的定义尚未形成一致的意见。金融扩展可以定义为“一个国家所有适龄工作者可以得到的一整套优质金融服务，并且是以可承受的价格和一种方便的方式以及在维护顾客尊严的环境下提供的服务。各种金融机构都可以有效地提供这些金融产品和服务。金融扩展意味着无论是否在银行开户的家庭和企业都是目标市场的一部分。图 10.5 展示了金融扩展的一些关键点，重点是金融产品的范围和交付渠道，其范围远远超出了早期采用的小额信贷统计法。在可获得性、可购性和可持续性三者间寻求恰当的平衡是富有挑战性的。

小额贷款以外的多元化产品如汇款、小额保险、储蓄账户和其他金融工具都需要扩展融资渠道。Collins 和其他作者（2009）在《贫困者档案》中提到，在他们调研的所有 250 个最贫困的贫民窟居民中，存在着某种形式的借贷和储蓄，所有人在全年都至少使用了四类金融工具（正式和非正式的）。贫困的家庭基于资金的可获得性、产品特征和其他非价格障碍等因素不断在各种各样的正式、半正式及正规金融产品间游弋。该项研究还论证了家庭在资产交易中使用金融工具的高成交额和农村地区的较高成交额（图 10.6）。在这里，“成交额”界定为“推动”（存款、贷款或还款）货币总额和“拉动”（取款、贷款或收款）货币总额。

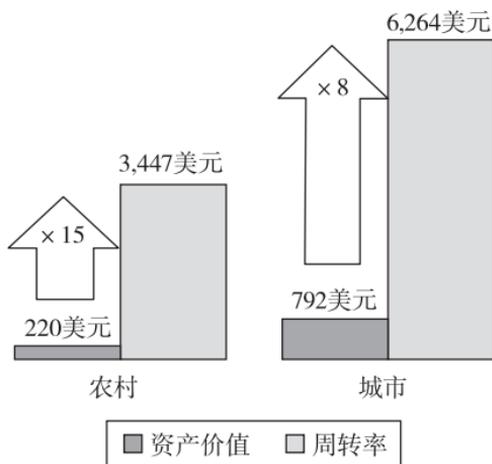
那么在金融缺失地区有多少人得不到金融服务呢？发展中国家

金融扩展的几个重要的维度



资料来源：世界银行小组分析。

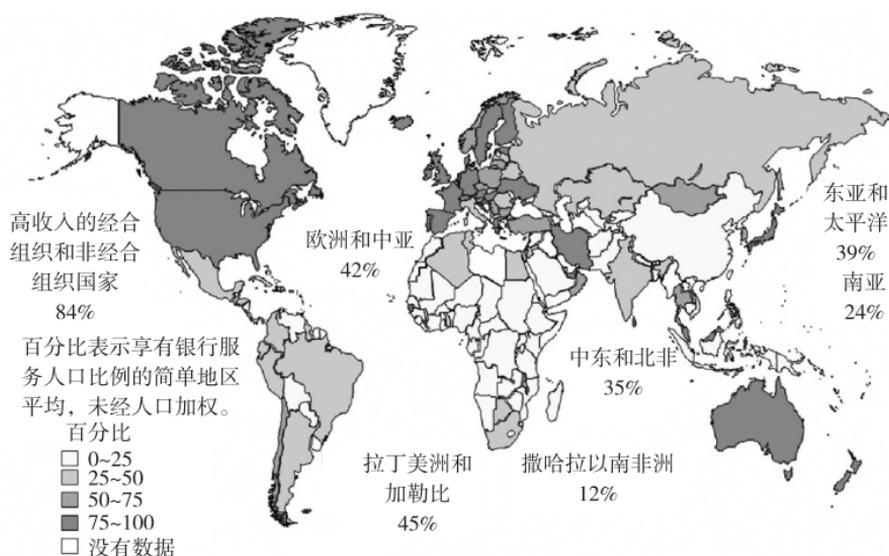
图 10.5 金融扩展的概念



资料来源：世界银行集团团队分析，钻石模型的构建受到 Michael Porters “竞争钻石模型” 的启发，该模型用于为国家和产业集群提供诊断和推荐竞争建议。

图 10.6 金额工具的高周转率：乡村与城市

几乎有 70% 的成年人或者说 27 亿人得不到像存款或活期支票等这种基本的金融服务（世界银行，2009）。³ 在这些地区中，没有在银行开户的人口主要集中在撒哈拉以南的非洲国家，在这些国家，只有 12% 的人在银行开户，在南亚，在银行开户者占人口总额的 24%。



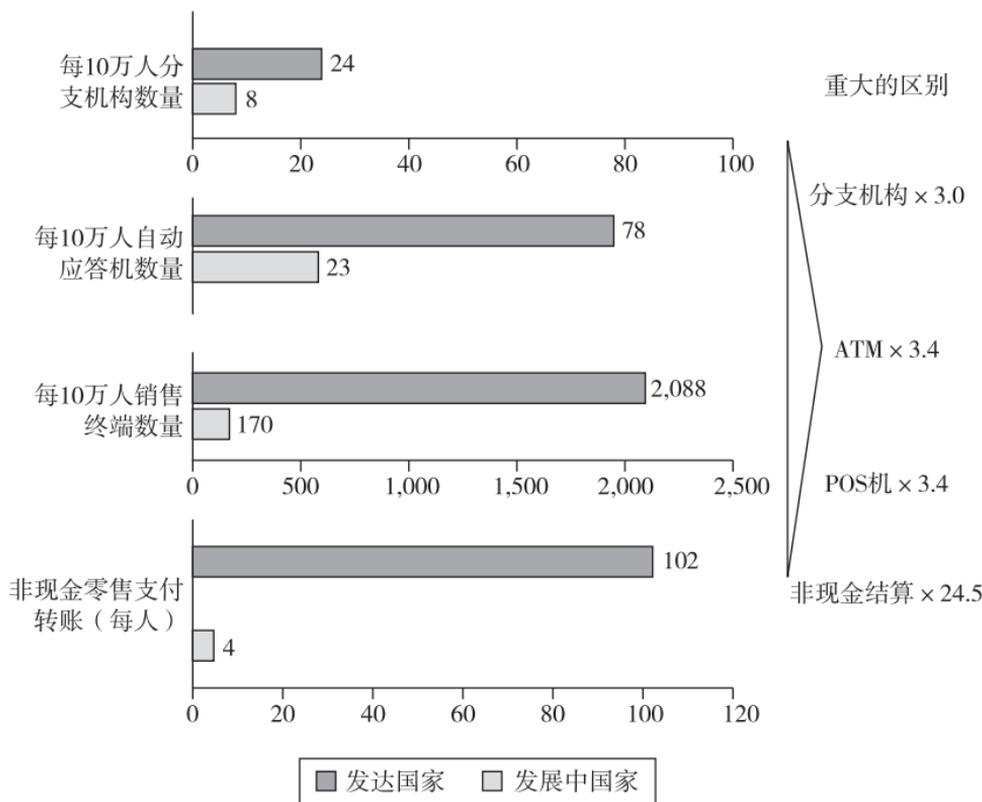
注：该地图显示了在银行、信用合作社、国有金融机构和微型金融机构等监管之下的金融机构开设存款账户的成年人比例。地区平均表示享有银行服务的成年人的简单平均（未经人口加权），数据由世界银行（2009）提供。由于调查数据并没有细化到每个国家，因此，简单平均计算中并不包括每个地区的所有国家。

资料来源：数据和方法，见世界银行（2009）及相关的论文（Kendall、Mylonko 和 Ponce，2010）。

地图 10.1 金融扩展的全球地图

由于各国金融部门的发展水平不同，金融机构的存取点有很大的差异。发展中国家的分支机构和自动取款机（按每 10 万成年人计）要低于发达国家三倍，而销售点终端机要低 12 倍之多（图 10.7），例如，非洲和南亚地区平均每 10 万成年人分享 10 个以下的银行分支机构的服务，而在高收入国家同比是 25 个以上。⁴ 如果比较人均无现金零售交易，二者的差距更大，发达国家年交易额比发展中国家高出 25 倍以上。

开通全面的融资渠道和提供全方位的银行服务不仅仅涉及个人，也包括低水平金融服务状态下的中小企业。中小企业对金融服务的需求远不止借款这种形式。财产与现金管理、储蓄、保险与交易产品也是中小企业保障金融管理和降低风险所急需的，这些金融产品的推广还可以鼓励私人金融机构加大向中小企业的融资。世界银行企业调查与投资环境调查一直在强调，中小企业融资的受限程度要高于大企业的 30% 以上，企业越小，这个比例越高，严重阻碍了经济增长。⁵



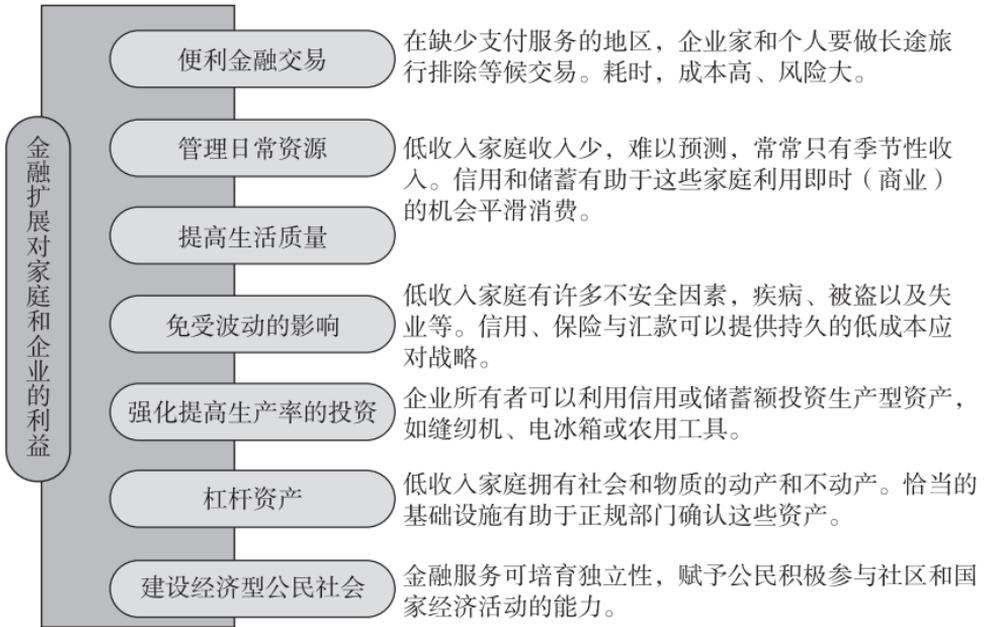
资料来源：2009 年世界银行和 2008 年世界支付体系调研。

图 10.7 使用与支付交易缺口

金融扩展：利益与约束

实证分析表明，改善融资途径不仅有利于增长，而且有利于贫困人口，减少收入的不平等和贫困（Beck、Demirguc - Kunt 和 Honohan, 2008, 2009）。跨国别的回归显示，金融体系发达的国家收入差距迅速缩小，贫困水平很快降低。金融深度对小企业和贫困家庭有着直接的和间接的影响（Beck、Demirguc - Kunt 和 Honohan, 2008）。⁶ 金融深度更强的国家，企业与家庭更容易获得融资，能够更好地利用投资机会，平滑消费和保险。有关金融扩展对低收入家庭和小型及微型企业的诸多利益见图 10.8。⁷

金融扩展可以带来很多的利益，何以这么多人仍然处于金融缺失状态中？有关全球金融机构调查的结果显示，制约金融扩展的主要原因可以分为以下三类（Demirguc - Kunt, 2010）：



资料来源：改编自拉美行动国际 2009 年 b。

图 10.8 金融扩展的 7 种利益

• 地理或物理的限制。技术如电话或互联网的使用可以削弱这些限制，物理距离还是会有影响。

• 缺乏完整的资料。金融机构至少需要一两个文件来确认客户，但是，在低收入国家中很多生活在农村地区或在非正式部门工作的人缺少这样的资料。

• 高昂的价格、最低存款额要求及收费。很多金融机构设有最低存款额要求并收取费用，如此一来，哪怕开一个最简单的账户也需符合这些要求，一些潜在的客户就会望而却步。有这样一项关于融资障碍的研究，所使用的调研资料囊括了世界 58 个国家的 193 家银行，结果显示，各国在融资渠道方面的障碍有很大的差异。例如，开户的最低存款额要求在喀麦隆是 700 美元，比该国人均 GDP 还要高，而在南非或斯威士兰等国的银行开户则不要求最低存款额（Beck、Demirguc - Kunt 和 Martinez Peria, 2008）。

全球性指令

加快金融扩展计划的实施可以推动国际社会向千年发展目标

(MDGs) 前进一步, 更有利于减少贫困人口, 增进健康和教育以及消除性别歧视 (Beck、Demirguc - Kunt 和 Levine, 2004; Claessens 和 Feijen, 2006; Littlefield、Morduch 和 Hashemi, 2003)。(图 10.9)。



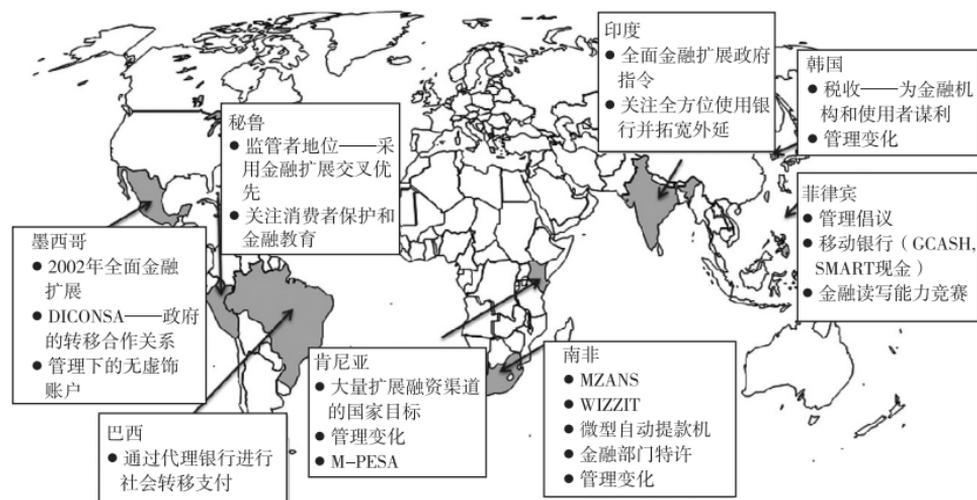
图 10.9 扩充融资渠道与千年发展目标

金融扩展的目标一开始就是以全球和各国作为平台。自联合国指定 2005 年作为小额贷款国际年以来, 金融扩展的理念越来越深入人心, 各国纷纷将建立包容性金融体系作为自身的发展目标。2009 年, 荷兰王妃马克西玛 (Máxima) 被指定为联合国秘书长, 尤为提倡为发展而扩张金融。

2009 年 9 月, 20 国集团领导人在匹兹堡会议上承诺“改善贫穷者的金融服务”。同时, 创立了金融扩展专家组, 旨在研究如何提高对贫困者提供金融服务的交付能力和创新模式, 以及如何按比例加大对中小企业的融资。该专家组下分两个小组, 一组名为融资渠道创新小组, 获得 CGAP 和金融扩展联盟 (AFI) 的资金支持, 由巴西和澳大利亚两国的专家担任联合主席, 集中分析无分支银行体系的经验教训, 贫困者金融服务传递方法创新, 确立金融扩展创新的原则等。“金融扩展创新原则”共计九条, 于 2010 年 6 月在多伦多 20 国集团高峰会议上宣布并由成员国批注。另一小组主要负责中小企业融资, 由国际金融公司 (IFC) 赞助, 德国和南非两国专家主持。其目的是确定并改进成功的模式, 在可持续和可扩展的基础上为私营部门提供公共融资, 最大限度地调动私营部门的资源。为达到这

一目的，该小组主持了存货盘点的操作，发起了对中小企业融资的挑战。20 国集团在多伦多峰会上提出了挑战中小企业融资的倡议，“呼唤私营部门提出有价值的建议，即如何在可持续和可扩展的基础上为私营部门提供公共融资，并最大限度地调动私营部门的资源”。两个小组所交付的最终成果，包括中小企业融资竞赛的获胜者，将在 20 国集团韩国首尔峰会上宣布。

在国家层面上，政府变得越来越主动，有些国家将金融扩展与普适性并入国家指令（地图 10.2）。例如，印度将金融扩展指令作为国家目标，印度储备银行为推动金融扩展，在过去一年中采取了一系列措施并批注了定量的融资指标（Subbarao, 2009）。墨西哥政府对金融扩展项目倾注了极大的热情，提供持续不断的支持，并做了大量的分析工作，以推进 2020 年实现全面的金融扩展目标（行动国际, 2009b）。南非已动员其公共与私营部门设计金融产品，采取措施对众多未在银行开户的人口规定了为他们提供金融服务的最低入门水平，如 Mzansi 账户不收月费，也不规定最低余额（Bankable Frontier Associates 和 Fin - Mark Trust, 2009）。此外，联合金融扩展建设委员会于 2006 年成立，敦促中央银行与国家政府将普及金融扩



注：地图仅表示有所选择的一些实例，并不能详尽地说明列表国家在金融扩展倡议实施的最佳实践。注意，韩国的例子追溯到 1999—2002 年信用卡使用的高峰时期（Kang 和 Ma, 2009）。

资料来源：世界银行分析处和 AFI。

地图 10.2 各国推进金融扩展的近况及实例

展的目标融入对存款者资金的审慎管理和维护金融体系稳定这两项传统目标中（联合国，2006）。从已经展开的国家间金融扩展竞赛到刚刚着手应对金融扩展挑战的国家来看，各国行动的欲望越来越强烈，这些行动包括点对点学习、经验教训内在化、制定政策以及产品开发等。

金融扩展的要点

政策环境

处理市场失灵问题。金融市场与机构的存在是为了克服信息不对称所造成的影响和降低交易成本，而后者阻碍了社会储蓄直接转化为资金聚集与投资的过程。⁸ 金融中介动员储蓄，提供支付服务，便利了商品与服务的交换。此外，他们提供关于投资者与投资项目的信息，引导着资金的分配；监督和管理投资；帮助客户实现风险多元化、转移风险和管理风险。只要经营得当，它们对所有的市场参与者提供的是同等的机会，即利用最好的投资方式使资金流入到生产率最高的部门，从而推进经济增长，改善收入分配，减少贫困。反之，如果这些金融机构经营不利，就会丧失增长的机会，收入不均的现象便挥之不去，在极端的情况下，就会发生危机，不得不付出惨重的代价。

即使在发达国家，扩充融资渠道也是一个很大的挑战。如果单纯地认为市场可以做到，未免太过天真。市场失灵与信息差距有关，需要协调性的集体行动，权力的集中意味着政府无处不在，在建设包容性金融体系中同样扮演着重要的角色（Beck 和 de la Torre, 2007）。但是，并非所有的政府行为都是同等有效的，有些政策甚至是反生产的。以直接的政府干预来扶持融资渠道的开发需要进行谨慎的评估，有些因素常常会被忽略。

政策行动授权。即使是最有效的金融体系，有着牢固的契约和信息基础设施作保证，还是难免有其局限性。并不是所有的借款人都具有良好的信誉，国家福利由于过度放松信用而受损的案例比比皆是。尽管并不是所有的人都有资格或应该有资格获得信用，但是，

随着经济的发展，通过正式渠道获得支付与储蓄服务，更接近于普适性的目标。例如，美国的次贷危机就生动地说明了，鼓励低收入家庭超出他们的还款能力来借款会造成多么严重的后果。

最根本的目标——通常也是长期的目标——就是深化制度改革，以此保障财产权，免遭国家没收的命运。一些国家对制度改革的优先权高于其他国家，但是，重要的是集中力量改革，以产生短期与中期的影响。最近的迹象表明，在低收入国家，最紧要的问题是信息基础设施的建设，而在高收入国家，债权的强制执行是更重要的。在低收入的国家，金融深度的跨国变量可由现存的信用情报体系来解释，而不是由合同强制执行的有效性来衡量；高收入国家的情形正相反（Djankov、McLeish 和 Shleifer，2007）。在本章关于金融基础设施一节中提到，信用情报体系是培育包容性金融体系的关键。

然而，即使在契约框架之中，长期制度建设也有一些捷径可寻。在相对不发达的制度环境中，如果要推动银行放款，关注单个放款人收回契约（例如相关的抵押品）的授权程序要比只关注解决多方索偿人矛盾的授权程序如破产法重要的多（Haselmann、Pistor 和 Vig，2006）。因此，建立信用注册制度并改革与抵押品相关的程序，也许比改善长期的债权强制执行和破产法容易得多，这是研究改革目标优先权时的重要发现。引进贷款回收加速机制是很有意义的，例如，印度的新机制另辟蹊径，对不良行为设定法律程序，增加贷款回收，降低借款者利率。

通过改善特定的基础设施（尤其是信息与债务回收）可以加速制度改革，金融市场活动的展开可引进金融技术，减少交易成本。这些金融市场活动包括设立信用注册制度或发行个人识别号，以建立信用档案；降低注册费或收回抵押品；引入特定法律条款，用以支撑从租赁、保付代理到电子或移动金融服务这些现代金融技术的发展。这些金融活动可以产生立竿见影的效果，撒哈拉以南的许多非洲国家取得了移动金融的成功，最近兴起的 M - Pesa 融资方式大部分发生在肯尼亚（Porteous，2006 和专栏 10.3）。

鼓励开放与竞争也是扩展融资渠道的主要内容之一，开放与竞争将鼓励现有金融机构通过对以往金融缺失地区和人群提供金融服务来增加利润来源，加速采用新技术拓宽融资渠道，在这些国家培

育竞争和扩展融资渠道的过程中，外国银行将起到很重要的作用。

在这个过程中，对私营部门提供正确的激励机制是关键，良好的审慎管理也很重要。竞争有助于开发融资渠道，但是，如果没有适当的管理和监督，也有可能导致不计后果或不适当地扩张。随着国际金融监管的日益复杂——如巴塞尔Ⅱ对资本充足率的对低标准要求（国际清算银行，2010）——迫使银行将代价极高的破产风险最低化，但是，要保证这些安排不会因为疏忽而伤害到小额借款者，这一点很重要，如果不能将中小企业贷款组合按大批量达成风险共担协议，就会造成这种伤害。一些研究项目指出，银行经营小额贷款不得不出大量的准备金以对付小额贷款损失期望值较高的问题，银行因而也需要收取高利率以抵消准备金损失。

政府还需要其他一些管理措施以支持拓宽融资渠道的做法。但是，有些运行中的政策效用不大。例如，利率上限通常并不足以使消费者免受滥用贷款的困扰，因为银行可以增加其他收费以取代利息。透明度的规范化正在增强，对贷款人的强制问责等都提供了相关的方法，同时对负债过多者予以扶持。但是，对上述金融服务的交付则有非常高的管理要求。

政府对改善融资渠道进行直接干预的范围比通常人们想象的要小得多。大量迹象表明，通过国有银行提供信用而进行的干预一般来说并不成功。原因之一是贷款决策是基于政治周期而不是社会经济基本面的需要，跨国案例和对印度已有案例的剖析都证实了这一点。

至于非贷款金融服务，对国有银行的经验很难做恰当地评价。少数政府金融机构从信用部门退出，转而涉足更复杂的金融服务，参与公私合作经营以克服协调失灵，先动者不利，阻碍了风险共担和金融资源分配（de la Torre、Gozzi 和 Schmukler，2006）。有一个成功的案例是墨西哥，国有银行具有一种启动某些金融服务催化剂的功能（专栏 10.1）。最终，这些成功的做法由私人资本接手，但政府在激发这些服务时仍然扮演着重要角色。通过税收和补贴进行直接干预在一定环境下可能是有效的，但经验证明，这种干预的结果比起其他部门的行动更容易产生很明显的意外后果。另外，如何以最佳的方法运用邮政金融服务和发展大型服务网从而扩展金融服务的渠道，对于决策者而言，是一个值得考虑的问题。

专栏 10.1 墨西哥：开发银行启动金融服务的实例

墨西哥的三家国有银行建立和运行具有一定包容性的金融服务的地位非常重要。

NAFIN (Nacional Financiera)。NAFIN 是一家国家开发银行，其开发的反向保理电子交易系统，允许许多小供应商使用其从信誉良好的大买家处获得的应收款来获得营运资本融资。

BANSEFI (Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros)。BANSEFI 也是一家国家开发银行，其构建的电子平台能够通过集中后台业务帮助半正式和非正式的金融中介机构降低经营成本。

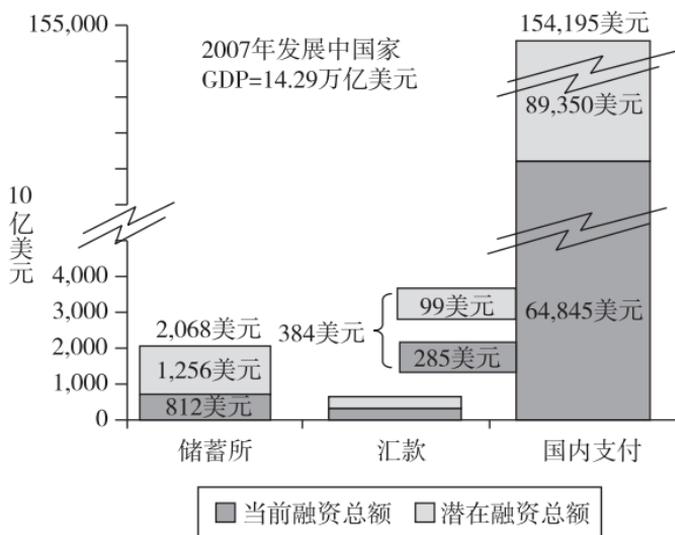
FIRA (Fideicomisos Instituidos en relación con la Agricultura)。FIRA 是一家发展金融机构出身的国有投资银行，能够促成相当复杂的结构性金融产品，以便根据金融中介机构和许多行业——包括虾类及其他渔业产品——供应链中的不同参与者的信息格局来重新调整信贷风险。

资料来源：Beck、Demirguc - Kunt 和 Honohan，2008 年。

由于近年来出现的直接和间接的贷款项目无信用的问题，原本为中小企业信用活跃分子提供的部分信用担保已经变为政府的直接干预机制。有些机制运作良好，将激励机制嵌入担保人与中介银行的契约中，资金上保持收支平衡。例如，智利的中介银行进行担保投标，收取的保险费根据每家中介的索赔记录调整。采用这种方法不仅促使受益者增加贷款，而且缩小了贷款损失 (Cowan、Drexler 和 Yanez, 2008)。然而，也有一部分担保结构不良，含有大量的隐性补贴，受益者主要是那些并不需要补贴的人。政府补贴的诱惑来自低价担保 (特别是长期贷款，低价的情形可隐匿数年之久)，这恰好说明财政风险与过去众多发展银行暗中受损的情形是相似的。多数方案缺乏彻底的经济评价，从成本收益的角度看，其净效应是不明确的 (Honohan, 2008)。

金融基础设施

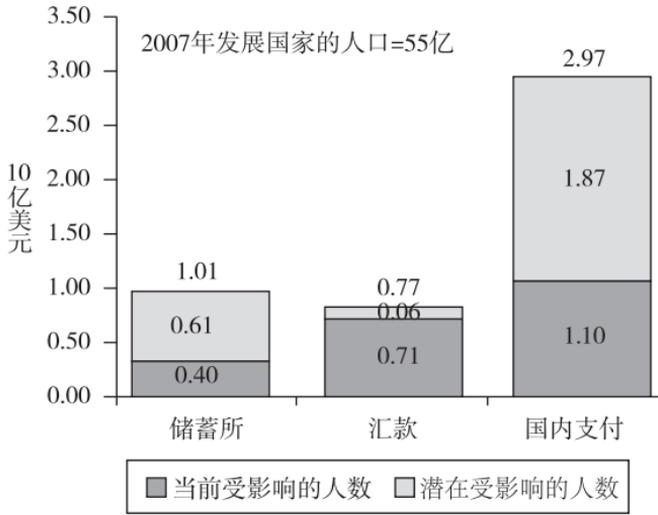
金融基础设施具有推进融资渠道大力扩展的潜力。⁹ 金融基础设施的关键要素如信息体系、抵押品强制执行、功能性支付、汇款和担保清算体系，对便利融资渠道、改善透明度和治理以及保障金融稳定而言，都是至关重要的。¹⁰ 从最近的估计来看，金融基础设施对当前的融资额和潜在的融资额影响系数很高（图 10.10）。目前的估计显示，发展中国家的信用局或信用咨询公司所覆盖的人口有 3.9 亿，接受汇款的超过 7 亿人，参与支付体系的有 10 亿人以上。随着一些地区金融基础设施的预期开发和另一些地区现存金融基础设施的预期扩大，这些数字未来的增长在某些情况下可达到 100% 甚至更多。为达到这样的增长效果，也为了使潜在的影响变为现实，政府、发展性金融机构和金融中介之间需要共同协作。



资料来源：Miller、Mylenko 和 Sankaranaraya，2009 年。

图 10.10a 金融基础设施当前与潜在的影响

发展中国家中那些缺少金融服务或金融服务水平低下的地区需要大力发展和改善金融基础设施的核心因素。即使已经拥有金融基础设施的某些发展中国家，金融服务的供应商如小额贷款机构 (MFIs) 和非银行金融中介并没有参与金融基础设施核心部分如信用情报体系的建设。发展有效的金融基础设施对于缓解金融扩展中的



资料来源：Miller、Mylenko 和 Sankaranaraya, 2009 年。

图 10.10b 金融基础设施当前与潜在的影响

可获得性与可购性的约束问题是关键的一环。

信用情报体系。信用情报体系的主要优势在于，通过个人和公司借款者以及资金使用者的表现设立“信誉抵押品”（Miller, 2003）。贷款人可以借助于借款者的支付记录，无论是正面或负面的信息，对借款者的信誉度作出可靠的判断。信用报告的主要收益表现在以下几个方面：

- 拓宽个人的融资渠道从而获取更多的贷款并得到银行其他的金融服务。有着信用记录的个人可以利用该项记录获得金融中介的服务。有研究表明，如果信用报告记录了个人的正负信息，贷款核准率提高 89% 之多，倘若信用报告是从零售商或其他贷款人那里获得相关信息，贷款核准率仅提高 11%（Barron 和 Staten, 2003）。

- 降低成本和贷款处理时间。信用报告加快了贷款的决策过程和周转时间，降低了获取贷款的交易成本。这种节约以低利率形式传递给了借款者。

- 为中小企业拓宽了融资渠道。在一项业已完成的研究中显示，51 个国家的 5,000 家公司中，由于信用报告受限而融资减少的公司比例在拥有信用局的环境下（27%）低于没有设立信用局的国家（49%）（Love 和 Mylenko, 2003）。

• 例如，在缺乏信息情报体系的环境下融资，小额贷款公司和其他金融中介就会暴露在不良贷款的风险之中，因为这些中介无法准确评估借款者的还款能力，从而增加了负债过多的风险。在成熟的和动态发展的微型金融市场，小额融资信用情报的缺乏会影响到小额贷款公司的贷款组合，如果信息数据来自其他供应商如非银行金融机构和非传统的信息供应商，可以缓解客户负债过多和贷款组合恶化的风险。微型金融信用报告最基本的价值定位在于缓解此类信用风险问题（Sankaranarayanan, 2010）。从管理金融机构的角度看，信用注册制度对于审慎的管理、金融部门的监管和监测系统性危机有着决定性的作用。

抵押品注册与担保交易体系。抵押品注册与担保交易体系是金融基础设施的重要组成部分，在新兴市场国家尚不发达。¹¹在新兴市场典型的工商企业中，股本的 78% 是动产，如机器、设备或应收款，金融机构很不情愿接受动产作为抵押品。银行更是严重倾向于以地产和不动产作为抵押品。这种要求限制了个人或中小企业的融资渠道。可以通过以下两种途径突破这种限制，使担保交易和抵押品注册现代化，以促进金融扩展：

• 提高信用水平。在担保权益完善的国家，对债权人设立了借款违约情况下的预测性优先权体系，对私人部门的信用占 GDP 的比例平均为 60%，而在没有这种债权人保护体系的国家，平均比例只有 30% ~ 32%（Safavian、Fleisig 和 Steinbuks, 2006）。

• 降低信用成本。在工业化国家，以抵押品获取信用的借款者是无抵押品借款者的 9 倍。由此他们也可以获得较长的偿还期（长 11 倍以上）和更低的利率（低 50 % 以下）（Chaves、de la Pena 和 Fleisig, 2004）。

支付体系与推进 5 × 5 汇款目标。安全与有效的国家零售支付体系是推进金融扩展的前提。零售支付体系的基础设施包括法律管理框架，并由金融体系各部分参与者合作设立体系规则、工具交易程序和标准，还包括能够使资金在各方安全有效地转移的其他规则。若要进入金融服务水平低下或缺失地区的金融部门，提供零售支付服务通常是开展业务的第一步。

零售支付体系的主要形式之一是汇款，即私人之间的跨国资金

转移，一般数额较低，在发展中国家，这些资金转移相当于 7 亿人的生活保障。¹² 据世界银行估计，2009 年此类汇款总额为 4,200 亿美元，其中 317 亿美元是汇往发展中国家的，参与汇款的移民有 1.92 亿人，占世界人口的 3%。对于许多新兴市场来说，接受移民汇款是家庭（及国家）收入的一项重要来源，甚至在某些接受汇款国家的 GDP 中也占有很大的比重（世界银行，2010a）。

从世界银行的世界侨汇价格数据库的资料来看，跨国汇款的平均成本在不同国家差异很大。图 10.11 列出了各国汇款的最高和最低成本。

每 200 美元汇款成本最高的国家通道（美元成本）	
澳大利亚到巴布亚新几内亚	43.32
坦桑尼亚到卢旺达	40.78
巴西到玻利维亚	31.88
美国到巴西	31.37
英国到卢旺达	30.72
每 200 美元汇款成本最低的国家通道（美元成本）	
新加坡到孟加拉国	4.48
阿拉伯联合酋长国到巴基斯坦	4.87
新加坡到菲律宾	6.12
阿拉伯联合酋长国到斯里兰卡	6.29
马来西亚到菲律宾	6.88

注：全球平均总成本是以全球所有汇款服务供应商（RSPs）每汇款 200 美元的平均总成本计算的；不透明的 RSPs（即并未披露交易所使用的汇率）没有包括在内，俄罗斯的汇款通道也没有包括在内，由于没有提供汇率，如果数据完整的话，汇款成本将升高。列出的这些通道成本最高或最低的国家，其成本都含有交易费用和边际汇率。只有其通道足够透明的国家（即通过 RSPs 提供了所有相关信息的国家）才具有分析特征。通道均值未使用加权，所以并没有反映构成均值的各公司的市场份额。

资料来源：世界银行汇款价格世界数据库（2010 年第一季度）（<http://remittanceprices.worldbank.org/>）。

图 10.11 部分国家的跨境汇款成本

减少汇款成本是移民和他们的家庭能够获得更多金额的唯一机会。正是由于意识到移民汇款对全球发展计划的重要性，八国集团在 2009 年 2 月宣布组成全球汇款工作组，为全球范围内的汇款资金流动提供便利。2009 年 6 月，该工作组为八国集团国家首脑的承诺提供担保，要在 5 年内将全球汇款转移成本平均降低 5 个百分点，

即“5×5”计划（专栏 10.2）。如果逾期兑现承诺，发展中国家的汇款接受国每年接受的汇款比现在要高出 160 亿美元。这笔增加的收入使汇款接受国提高了可支配收入，可用于增加消费、储蓄和当地经济的投资，从而达到更高水平的经济增长（世界银行，2010a）。

专栏 10.2 八国集团峰会（拉奎拉，2009 年 7 月）5×5 宣言

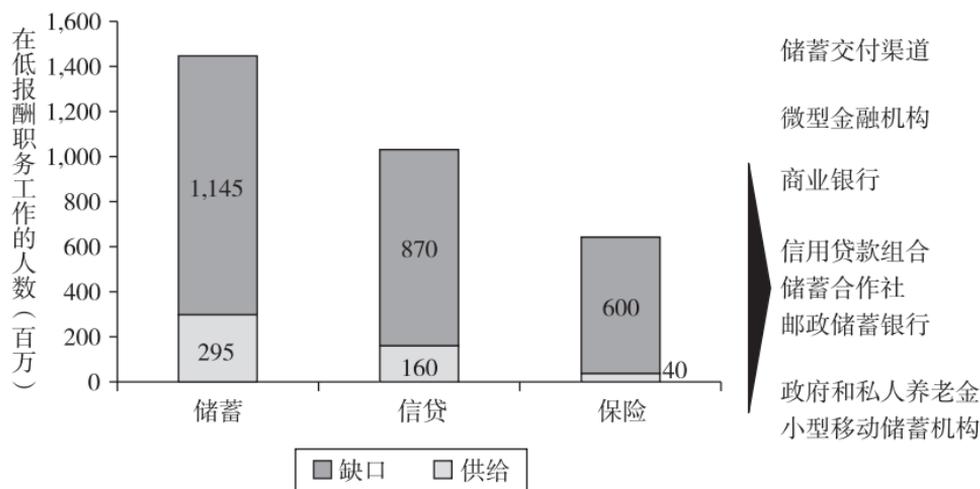
“鉴于汇款对发展的影响，我们将促进更加有效的汇款转移和利用，加强国家和国际组织的合作，以落实 2007 年柏林八国集团会议和于 2009 年设立并由世界银行协调的全球汇款工作组提出的各项建议。我们的目标是使移民和那些发展中国家收到汇款的人更容易获得金融服务。我们将通过加强信息、透明度、竞争和与合作伙伴的合作来努力实现将转移汇款的全球平均成本在 5 年内从目前的 10% 减少到 5% 的目标，从而显著提高移民及其在发展中国家的家庭的收入。”

资料来源：八国集团，2009 年。

交付机制与产品

对安全与稳健的储蓄和支付产品的需求几乎是全球性的，保险和信用的需求也远远没有得到满足（图 10.12）。在金融服务水平较低的地区提供金融服务不仅成本高，耗时且不可靠。低收入家庭对金融服务的需求迫切——据一项研究估计，孟加拉国的家庭年收入的 60% 是通过各种金融工具（正式和非正式工具结合）来进行交易的（Rutherford，2005）。对适当而有效的信用产品始终都存在很大的需求，政府干预主要集中在增加金融副产品的种类，提高储蓄和支付体系的客户覆盖率。图 10.12 着重介绍了三类副产品。

在更广的范围内依靠技术手段的影响力而设立的交付机制，是扩张融资渠道边界的关键产品和交付方式创新之一。技术在金融服务分配中的重要性日益提高；摆脱信用唯一的方式在更大程度上实现金融产品的多样化；金融产品与服务的商业化；扩大金融扩展项



注：基于发展中国家在低报酬职务工作的 16 亿人口计算。

资料来源：世界银行集团小组数据分析及比尔与梅琳达盖茨基金会。

图 10.12 金融产品的供给和缺口

目参与者的范围以及增强政策环境的重要性；所有这一切都有助于推进金融扩展（图 10.13）。通过流动银行技术将金融服务交付给非银行客户大有前途（专栏 10.3）。据估计，在新兴市场大约有 10 亿人拥有移动电话却没有银行账户，预计这一数字在 2012 年将达到 17 亿。另有研究表明，利用移动银行的交付方式对非银行客户提供金融服务，具有很大的潜力，市场行情看涨，直接营业收入每年可达 50 亿美元，为移动电话经营者带来的间接营业收入每年为 25 亿美元（CGAP - GSMA, 2009）。从微型金融业的发展来看，为低收入客户

技术作用的增加	生产多样化	增强商业化	投资者多样化	强化国家政策的重要性
<ul style="list-style-type: none"> · 移动银行 · 无分支机构银行 · 非金融零售点 	<ul style="list-style-type: none"> · 超越信用单一法 · 成本效益性支付、储蓄和保险的重要性 	<ul style="list-style-type: none"> · 传统 NGO MFLs 的商业化 · 其他商业机构的重要性（如电信公司） · 从 NGO 到 MFLs 	<ul style="list-style-type: none"> · 增值与投资者的多样化（私人产权基金、传统金融机构） 	<ul style="list-style-type: none"> · 为保证稳定和安全的同时培育竞争的管理环境的重要性

资料来源：世界银行小组分析。

图 10.13 全球推进金融扩展边界的趋势

所提供的许多金融产品和服务创新都改变了金融服务的方式（参见附录）。

专栏 10.3 案例分析：M - Pesa（肯尼亚）

或许在非网点银行业务改变人口的实际财政状况最常引用的例子就是由肯尼亚的 Safaricom 提供的一项移动支付服务 M - Pesa。这项服务广受欢迎：到 2010 年 4 月，有 900 万肯尼亚人（占总人口的 40%）拥有 M - Pesa 账户。根据世界银行扶贫协商小组（CGAP）2009 年的摘要显示，有 77% 的受访者认为 M - Pesa 提高了他们的家庭收入。有数据显示，实际上，与传统方法相比，汇款的频率显著增加并且成本相对较低。此外，自从 M - Pesa 推出以来，肯尼亚考虑扩大融资的人口数量几乎增加了一倍。

资料来源：世界银行扶贫协商小组（CGAP），2009；FSD Kenya、Mas 和 Radcliffe，2010 年。

储蓄产品。储蓄产品的供给缺口大于信用和保险产品的供给缺口。据估计，储蓄服务供给缺口达到 70% 之多（图 10.12）。由此吸引了全球的注意力，发起了为低收入家庭提供储蓄产品的倡议。越来越多的迹象表明，娴熟的资产管理技能是减贫的关键，因此，上述倡议在近年来备受瞩目。当然，并不是每一个人有能力借款或有理由借款，但每一个人都会有小额储蓄。储蓄产品的交付渠道可以是多种多样的，从小额贷款公司到商业银行以及邮政储蓄银行等。

匹配储蓄账户，也称个人发展账户，就是为低收入群体设计的储蓄产品之一。这些账户的持有者通常按 1:1 或 2:1 的比率接受匹配储蓄供款，并规定该账户必须用于被认可的特定目的。这些特定目的包括为小企业提供资金，购房或支付教育费用。匹配储蓄账户的受益者有时也会要求接受金融教育培训。在秘鲁、中国和中国台湾以及乌干达等国的试点说明，这些项目大有前途。¹³ 儿童储蓄账户是另一项新的储蓄产品，有时与配备储蓄账户结合使用。韩国、新加坡和英国正在试用或采用儿童储蓄账户这项产品。

支付体系和汇款产品。如何使资金转移与金融扩展连接起来，

这方面的潜力还有待开发。小额信贷机构在贫困人口接受国外汇款或国内转账的金融服务领域有着独特的地位。小额信贷机构如何降低交易成本，强化这些资金转移的经济影响，是短期和中期内有可能出现创新的领域。比如，利用客户汇款记录来评估其信誉（世界银行，2010b）或为贷款基金设计客户储蓄项目，都是值得进一步研究的。

一些政府开始运用政府对个人（G2P）的支付方式来推进金融扩展。据估计，目前低收入人口接受政府社会保障基金转移（有条件或无条件的现金转移）的人数笼统地说相当于小额信贷公司的客户，全世界大约有 1.7 亿（Pickens、Porteous 和 Rotman，2009）。¹⁴而传统的 G2P 支付方式的目的是只在于补充收入和基础性扶贫，许多政府正在试行电子支付，通常表现为移动电话或银行卡账户的形式。在很多情况下，支付服务的接受者必须开立银行账户，该账户自动将受惠者置于金融体系之中，并为其提供更多的金融服务。但是，这种模式的运作依然存在着障碍：例如，有些客户并不经常使用储蓄账户，这些利益就会消失，该账户无利可图，因而对银行业失去了吸引力。推行更多的试点计划与研究项目来探索 G2PM 与金融体系的连接方式，对于充分利用转移支付作为金融扩展的潜能是非常必要的。

微型保险产品。世界低收入人口中只有 3% 的人购买了各种形式的寿险，以防其生命周期内可能发生的意外或灾难而影响到整个家庭、社区或地区的生计，因此，微型保险代表着一个新兴的产品边界。许多人仍在通过非正式机制管理风险，如私人或家庭借款以及自我保险，投资于一些在萧条时期可以出售的资产。银行对与保险公司合作为客户提供微型保险产品产生了越来越浓厚的兴趣。甚至已经出现了指数风险转移产品的创新，这种新的金融工具使得支付建立在对一组基础指数的认定基础上，该指数与事先规定的门槛相联系。基础指数是透明的，且由客观的随机变量来测定。比如，地区的粮食平均产量，地区的粮食平均收益，累积降雨量，累积温度，洪水位，持续风速和里氏震级测试（微型保险网，2010）。世界银行已经启动了全球微型保险基准数据库，依据产品、市场规模以及金融运行特性，提供微型保险扩充质量方面的信息。

低成本、阳春（最经济方式）账户。另有一项产品创新是被称为“回归基本”且操作简单的阳春账户，有望在无银行账户的庞大群体中占有一席之地。许多国家如巴西、马来西亚和南非都在鼓励或推出该项金融产品和服务，以扩大金融服务的适用范围。但是，金融扩展产品和旨在消除融资渠道的单一障碍如费用的政策，只有在这种障碍最初为紧约束的情况下方可成功。如果距离受限或缺乏制止利用效率的金融管理能力，就可能无法判定基础账户的有效性。银行行为是另一个带有共性的主题：如果在银行看来某项政策对其行为的规范是无利可图的，这项政策注定会失败。要到达金融扩展的目标，对银行的指令与激励机制应该是一致的（世界银行，2009）。

基本阳春账户成功的案例之一是南非加速推行的一项正式金融服务，即 Mzansi 账户。Mzansi 是一种简易账户，以磁条借记卡为平台，是南非银行业于 2004 年 10 月开发，并由四家最大的商业银行和国有储蓄银行联合启动的一种账户。这种账户作为一种简易账户，规定了最低的收费要求。自引入该账户以来，已有 600 万南非人开户（专栏 10.4）。并非所有的 Mzansi 账户开户人都是刚刚加入银行体系的，也不是所有的新加入者都是 Mzansi 账户的开户人，在南非，成年人持有银行存折的比例从 2004 年的 46% 上升至 2008 年的 64%。其中，首次在银行开立 Mzansi 账户的比例在增加的 18 个百分点中占 8.2%。

专栏 10.4 Mzansi 账户（2004 年在南非推出）

特征：无月费

无最低余额要求

每月一次免费的现金存款

最高账户余额为 1,875 美元，超过这一余额，该客户必须升级到定期储蓄账户

结果：Mzansi 账户的开户数超过 600 万户（截至 2008 年 11 月），在 3,200 万成年人口中占有很大比重。其中三分之二的 Mzansi 账户所有者没有银行账户。

至少有十分之一的南非人拥有 Mzansi 账户。
六分之一的银行账户所有者是 Mzansi 的活跃用户。
拥有银行账户的人口比例从 46%（2004）增长到了
64%（2008）。

资料来源：银行担保前沿联盟和 FinMark 信托 2009，世界银行（2009）。

目标市场细分：乡村。农村地区需要特别地予以关注并采取量身定做的措施，因为农村地区最集中地体现了贫困水平和融资渠道不畅的状况。在发展中国家的农村地区，融资渠道很有限，这是因为高交易成本和高风险导致了占统治地位的农村经济活动如农业的低水平经济活动，贫乏的基础设施，高水平生产与高价风险的相关性，以及利率限制和勾销债务这类的低劣公共政策（Nair 和 Kloepinger - Todd, 2007）。金融扩展战略和政府干预必须对农村地区现存的金融基础设施（例如金融合作社）、新技术和设计（如客户代理网络和无分支机构银行）起到财政杠杆作用（即使有限），以保持金融渠道的扩充。

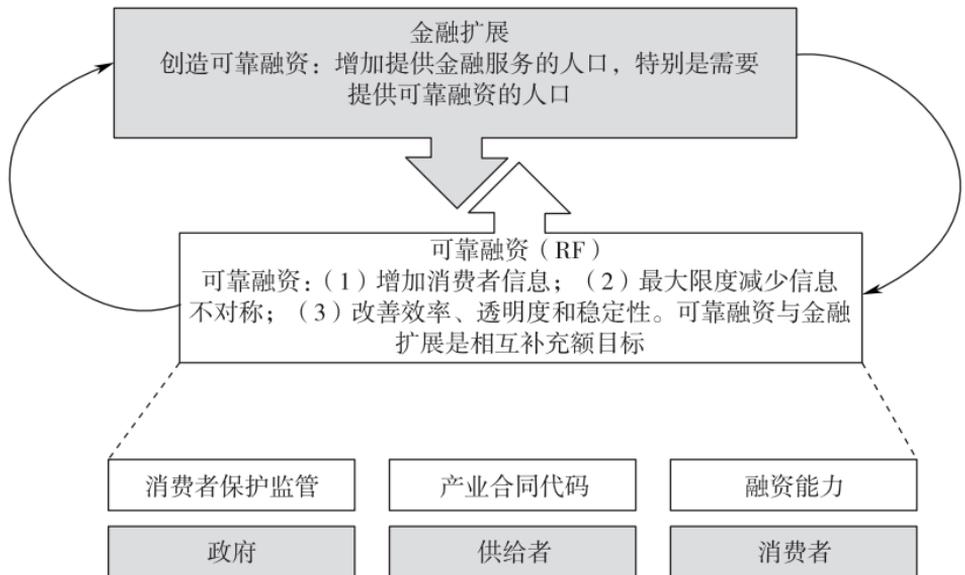
目标市场细分：女性。女性是目标市场的关键部分，有三个原因。¹⁵首先，从传统的意义上说，女性要想获得正式金融服务所面临的融资障碍比男性更大，从而在更大程度上承受信用约束。其次，经验证明，女性借款者偿还率更高，大多归因于她们较保守的投资和较低的道德风险。较低的道德风险植根于较低的流动性和较高的风险厌恶。第三，女性获得融资服务有很高的潜在的正效应，因为女性比男性更关注子女的健康和教育。一项关于乡村银行的研究发现，只要借款人是女性，信用对贫困家庭的行为就会产生更大的影响（Pitt 和 Khandker, 1998；Khandker, 2003）。关注女性实际上是赋予她们在家庭内部的决策权。Ashraf、Karlan 和 Yin（2008）关于微型金融与女性权利相互关系的实证研究得到了普遍的认同，此前，他们曾于 2006 年对菲律宾的承诺储蓄机构做过研究。

另外，女性是属于贫困客户中的一族，在全球小企业中所占比例增加，据估计，在全世界目前所有注册的小企业中，女性所占比例在 25% ~ 28%。例如，女性在中国小企业中拥有三分之一的份额，

其中，17% 以上的企业雇用从业人员超过 1,000 人。在南亚的劳动大军中，女性的比例估计在 40% 以上，从业经历高出男性两倍（GEM, 2007）。由于女性中的贫困集中度高高于男性，所以，许多微型金融的开拓者（如 BancoSol 和乡村银行）最初都是专为女性提供金融服务的。当然，并非所有的小额贷款公司都特别关注女性客户，小额信贷峰会 2007 年底的统计数据显示，全世界 70% 的微型金融客户是女性（Daley - Harris, 2009）。在被划分为“最贫困者”的客户中，女性更高达 83%（Armendöriz 和 Morduch, 2010）。

可靠融资/客户导向

可靠融资涉及的问题有三个领域：金融消费者保护规则，行业自我管理和金融性能。可靠融资的实践活动界定为改善透明度，以及对金融产品和服务的兼容与公正作出规定。这些实践活动要求下述三方利益相关者采取行动（图 10.14）：金融服务业（实行业自我管理，包括统一行为准则和标准）、政府（制定消费者保护政策、管理和制度安排）以及消费者（强化消费者意识、消费者权益宣传和融资能力）。



资料来源：世界银行项目组分析。

图 10.14 可靠融资的三维空间

目前的后危机环境为促进可靠融资从而推动金融扩展提供了新的动力。据估计，到危机发生时，全球每年有 1.5 万新客户购买金融服务。20 世纪 90 年代上半期，全球客户的债务占 GDP 总额的 12% ~ 14%。抵押债务依然快速上升，从 2000 年占 GDP 的 46% 升至 2007 年的 70% 以上（Rutledge, 2010）。危机显示了过度借贷的风险，无论风险是因为个人受掠夺性贷款者的误导还是来自个人或公司借款者的过度乐观。正由于此，在讨论各国大力推行金融扩展的问题上，以可靠融资实践的根本改善作为补充，是十分必要的。

全球金融市场危机的诸多教训是众所周知的。以下几点值得反思：

- 肆无忌惮的商业行为催生了危机（掠夺性的贷款、产品信息误导和欺诈）。
- 在放松监管的时代，缺乏适当的监管和对消费者的保护，尤其当系统失灵时并未通过适当的市场纪律来约束市场效力。由于缺乏透明度和信息披露，很难通过金融体系来评估和定价风险。
- 居民总体，甚至在相对受过教育和“精明”的群体中，融资能力有限。当客户对信用条件一无所知时，他们常常会陷入负债过多的泥沼。

危机的其他原因还有补偿方案，不恰当的激励，急剧增加的新金融产品未得到充分估价和宏观经济政策。此外，消费者对产品的信用并不知情时的投资决策加剧了危机的扩散与深度。

抵押贷款危机证实了下列一些问题的重要性，即可靠的贷款与适度的风险管理、资金工具的扩充和消费者保护。美国次贷市场的崩溃表明，如果不是以健全和可靠的方式拓展融资渠道，那么拓展本身将对借款者和贷款者造成极度的伤害。贷款安全是建筑在房产价值持续增长的假设基础之上的，并不考虑借款者的偿还能力，家庭受此诱惑，其借款有悖自身的利益；这些贷款的始作俑者并无动力来审慎管理信用风险，而庞大的房产市场是通过复杂和高风险的融资结构获得资金的。危机导致债券投资者之间挥之不去的猜忌（抵押证券组合不再被视为安全的抵押品）。要使一些服务尚不周到的分类项目的需要得到满足，必须依靠更可靠的原则，如借款者的偿还能力，了解客户的规则，适当的风险管理工具，更严格的管理

和稳健的机制。越来越多的国家，包括中等收入国家，表达了它们向这个方向努力的迫切需要。

此次金融危机也可以作为微型金融市场潜在的过热现象的一次预警。几个活跃的微型金融市场（波黑、印度、摩洛哥、尼加拉瓜和巴基斯坦）出现了压力加重的征兆，表现为证券组合质量的退化，贷款拖欠增加，以及可感知的或实际已负债过多的客户。这些征兆大多可归因于市场固有的缺陷，如激烈的市场竞争和多重借款，过度膨胀的小额信贷公司体系及其管制，小额信贷公司信用纪律的侵蚀。要改变这种现状，就要在地方和全球范围内唤起对可靠性微型金融的关注（如智能竞赛）。¹⁶

消费者保护管理及法规对于消费者和金融服务供应商之间的公平竞争是必不可少的，也可以使市场失灵最小化，而失灵来自市场供需双方由于信息和资源及影响力的变化所频繁发生的失衡。政府要发挥主导作用，确保及时调整消费者保护措施，以适应拓展融资渠道和金融部门发展的需要。消费者保护规则与审慎监管密切相关。因此，二者的政策目标应该协调一致。消费者保护意味着消费者可以获得的服务涵盖透明（全面披露信息，简单明了及可比信息）的、有选择的（公平，非强制的，合理营销和出售行为，公正清偿）、可赔偿的（合理的快速机制处理投诉和解决争端）以及保护隐私权（控制清偿过程中可能涉及的个人信息）等要素（AFI，2010；Rutledge，2010；世界银行，2009）。

融资能力是知识、理解力、技能与社会态度的完美组合，尤其是要作出明智的个人融资决策这种行为是与他们所处的社会和金融环境相称的（CGAP，2010）。初生的低端市场对构筑融资能力的要求格外高（专栏 10.5）。融资能力计划的最主要目的就是要增强融资意识，改善消费者的融资行为，以帮助他们在既定的经济与社会环境下，作出最具有知情权的融资决策。融资能力计划可通过多重渠道交付——金融机构本身，教育体系（例如，通过学校的金融课程教育），管理和监管机构（中央银行、银行或金融管理者和消费者保护机构），媒体（报纸、电台、电视和互联网），社会行销（路演、街头剧场和娱乐节目），非政府组织（消费者协会和债务咨询中心）及其他渠道。

专栏 10.5 实践中金融能力的缺乏

对选定标题的统计

巴基斯坦	只有 3% 的成年人了解什么是移动银行和手机银行；71% 的成年人认为他们可以很容易的在没有银行账户的情况下生活。
莫桑比克	5% 的成年人拥有保险产品；半数成年人（50.2%）从没听说过保险或保险产品。
坦桑尼亚	只有 26% 的受访者听说过存款账户的利息；没有人懂得其原理。

资料来源：FinScope。www.finscope.co.za。

要推动融资实践，金融机构需要遵循两项原则：无伤害（防护要素）和做善事（保证和证明其融资旨在促增长、解贫困）。“无伤害”依据的是透明、信息披露和改善风险管理的准则，以保护消费者和金融机构。“做善事”是指金融业或金融机构采用前瞻性的方法，使其金融业务对个人、社区和国家产生更多的正效应。

为达到这一主旨，私人银行应该开发和实施一些指标和措施，以证明并激励这些业务的正效应。针对微型金融的可靠融资措施已有明确的界定，有些措施已经出台。如社会绩效特遣小组的建立，旨在协同微型金融利益相关者发展和传播有关改进社会绩效管理标准与最佳实践方式、业绩报告以及可增强客户保护意识的智能竞赛。¹⁷智能竞赛已在运作之中，有大约 1,000 人签字报名。¹⁸可靠融资在主流私人银行部门中得到了越来越广泛的应用，但依然处在多边和全球范围内的形成过程之中，但是，要形成规模还需要一个过程。

数据与度量

金融扩展数据对以证据为基础制定政策而言是至关重要的，可以为确定政策优先次序提供信息，追踪目标的进展。如果得不到全球或各国标准化和定期更新的可比数据，追踪进度和目标设定就只能是次优和不明晰的。因此，数据和度量是不可或缺的部分，还需要界定金融扩展的衡量尺度，为了建立国际金融扩展数据平台，就要努力改善当前和未来的数据收集方式和指标设计。¹⁹

目前的金融扩展数据库还处于发展的初期，重要的是要保证数

数据库涵盖一些必要的指标，每年按期公布所收集的关键数据，以便追踪进度。有三类资料可作为测度融资渠道和相关政策以及融资障碍的基准：金融服务的提供者（供给方），金融机构（供给方），用户调研——个人或家庭以及公司（需求方）。目前，世界银行集团和国际货币基金组织分别作了调研，广泛收集了全球各年的融资渠道方面的数据。其他相关的报告集中于融资渠道的特定方面。从金融机构或管理者手中得到的供给方数据更偏重于成本效益好的融资部分，这些数据的供应商并没有足够的权限披露有关客户经验的信息，基于非消费者的需要而作出的需求方调研信息是可以披露的。因此，还需要在全球范围内收集全面和标准化的需求方数据（AFI，2009）。

名称	开发者	关键事实
融资渠道	<ul style="list-style-type: none"> 世界银行集团（WBG） 年刊 	<ul style="list-style-type: none"> 139个国家的融资渠道统计 应用统计：存款、贷款和分支行数据 政策与管理：银行代理、邮政网、分行与信用管理、消费者保护 2010年加进中小企业融资额统计
融资渠道调研	<ul style="list-style-type: none"> 国际货币基金组织（IMF） 	<ul style="list-style-type: none"> 地理与人口统计的跨国界对外金融服务 对外：银行分支网、自动取款机 金融工具：存款、贷款、债务证券、保险
企业调研	<ul style="list-style-type: none"> 世界银行（WB） 	<ul style="list-style-type: none"> 新兴市场综合性的公司数据，每3~4年轮换收集。 目前汇集了122个国家的数据
家庭与消费者调研	<ul style="list-style-type: none"> 世界银行 世界银行与Gates FINMERK 	<ul style="list-style-type: none"> 融资渠道的家庭指标 世界银行的家庭调研 全球家庭调研（即将发表） FINSCOPE：非洲和巴基斯坦14国，注重消费者运用金融服务及感觉
金融基础设施的指标与数据	<ul style="list-style-type: none"> 世界银行 	<ul style="list-style-type: none"> 商业运作指标：获取信用（183个国家涵盖信用报告和抵押品登记） 全球支付体系调研（涵盖142个国家） 全球汇款价格数据库（2008年发起，公开178个国际通道的汇款数据）

■ 需求方 □ 供给方

资料来源：世界银行集团小组分析。

图 10.15 测定融资渠道：现有的重要资料

世界银行集团根据管理者调研结果，就供给方数据发表了 2009

年《融资报告》(Kendall、Mylenko 和 Ponce, 2010)。这份报告以之前的世界银行研究(Beck、Demirguc - Kunt 和 Martinez Peria, 2007, 2008)为基础,目的在于收集更多关于金融服务渠道的核心统计数据,分析拓宽融资渠道的政策因素。2009年《融资报告》是系列年度报告的第一部,报告中发表了139个国家的存款账户、贷款及零售地点的数量和额度方面的统计数据。该报告也汇集了与几种政策主题有关的信息,如通过邮政储蓄网提供金融服务的规定,银行代理制度的使用,开户管理,分支机构管理,信用管理,透明度与消费者保护。2010年《融资报告》正在起草之中,有望在2010年秋季公布。2010年的调研除了更新2009年的信息之外,还包括中小企业融资的数据。

国际货币基金组织最近启动了一项新的网上数据库,公布了业已开始的融资渠道调研的结果,该数据库的发布旨在全球范围内扶持消费者金融服务规则的研究。数据库中包括对银行分支网络提供金融服务范围的测度,自动取款机的利用率,涉及四种主要的金融工具:存款、贷款、债务证券发行和保险。^{20,21}

供给方金融基础设施指标为深入分析融资渠道授能环境的不同方面提供了更多的信息。2009年9月发布的2010年《营商报告》涵盖了183个国家,这是自2004年开始发行该报告以来涵盖国家数量最多的一部报告。报告所涉及的10个指标中,“获取信用”是评估改革进展最相关的一个指标,这里的改革是指对信用信息共享体系、抵押品注册和担保交易发展所提供的支持。²²

全球支付体系调研和全球汇款价格数据库还加进了金融基础设施指标。为跟踪5×5目标的进度,世界银行于2008年启动了世界各地汇款价格数据库。²³这些精细并加以重点观测的指标非常有效,可以为特定的改革提供信息,以利于产生满足融资所需要的授能环境。但是,这些指标只解决了部分难题,还需要设置更多的特定指标以便利于观测改革的进度。

在需求方,家庭和专门的调研弥补了信息的缺口,并提供了丰富的人口分析资料。家庭调研,如生活标准度量调研,和专门调研,如世界银行融资调研,体现融资能力的融资渠道调研,以及世界银行的企业调研,这些信息来源充实了分析结果。在区分性别的研究

中，近来的调研突出了一些国家如南非、巴基斯坦和塔吉克斯坦的女性融资水平明显低于男性的问题。除了与性别有关的调研可以提供有关金融扩展的数据，家庭调研对金融扩展的地理分布，如乡村与都市的区分，也可以提供丰富的数据。以世界银行牵头、比尔与梅琳达盖茨基金会所支持的全球家庭调研即将出炉，为全球范围内不同的金融服务提供一个衡量的尺度。

管理者需为数据收集提供便利。监管者处于对金融稳定性的考虑，通常会收集有关金融深度方面的数据，如贷款/存款总值和大额贷款。然而，有一种明显的倾向，即在样本国家中，略低于 70% 的国家收集的数据是银行存款量，仅有 30% 的国家收集了管制下的非银行存款账户信息。有关贷款的信息更有限（Kendall、Mylenko 和 Ponce，2010）。

加大信息收集的力度有多种方法。例如，印度政府鼓励通过度量和跟踪报告来达到增加女性借款能力的目的，取得了很好的效果（专栏 10.6）。泰国中央银行最近明确提出，随时监督政策实行的进度并要求提供数据是管理者的利益所在。肯尼亚中央银行深度介入国家融资调研的设计和执行。这种介入反过来又使决策者可以利用这些有关融资能力的的数据，就如何加大对 M-Pesa 这种相对新兴的流动支付体系的管理力度作出重要的决策（AFI，2009）。同样，也可以鼓励其他利益相关者分析数据，并运用这些数据作出更有利的投资决策。

专栏 10.6 印度由政府带头启动的数据收集

为了遵从印度政府增加女性获取银行贷款的指令和行动规划，印度储备银行（RBI）于 2000 年要求国有银行每年分列和报告女性贷款在其总贷款中的比例。该指令要求银行为女性预留至少 2% 的银行贷款，并在 5 年内把这一比例提高到 5%。因此，银行对女性的净贷款总额在 2009 年上升到 6.3%，共有 25 家银行完成了目标。尽管这一政策的总体影响需要进一步分析，但追踪这一数据增进了对于女性低贷款水平的了解。

通向 20 国集团韩国峰会之路

推进金融扩展将意味着金融产品与服务的触角将伸向发展中国家 70% 的成年人，这些人目前尚无融资能力。全球目标将驱动各国致力于金融扩展，不仅仅在于信用的增加，它只是金融产品与服务投资组合的一部分，更在于金融产品与金融工具的拓展，包括支付、汇款、储蓄和保险。

全球目标将发各国更多地关注个人和公司数据的收集和度量。有关中小企业数据测度的欠缺还需要改善且标准化，以方便追踪金融扩展的进度。这里所描述的所有数据收集计划都需要不断地寻求支持和改进。

为开发金融扩展能力以奠定持续增长的基础，世界银行建议 20 国集团召唤所有利益相关者聚集在金融扩展的旗帜之下，形成一个全球性的合作关系。不仅要努力增加信用，而且要努力拓展金融产品与金融工具，包括支付、汇款、储蓄和保险。加大压力，弥补现有数据收集缺口——尤其是中小企业融资数据缺口和政策相关指标缺口——以保证年度目标进度考量中基本因素都能到位。计划实施的关键部分包括政策环境、金融基础设施、交付体系和产品、可靠融资、数据与度量以及金融扩展专家组有关进度的基础工作。计划的实施要求国际社会中的发展机构、金融服务业、各国政府以及知识共享与标准设定机构之间的协同努力。为经济发展汇集所有的力量并创设资金机制，为金融扩展计划的实施提供所需要的资源，对此，20 国集团责无旁贷。

附录：微型金融业

微型金融业的演进与成功

目前，微型金融业是全球金融扩展计划的主要组成部分。²⁴ 微型金融业为穷忙族提供基本的金融服务，产生于 20 世纪 70 年代，旨在为发展中国家的贫困客户提供小额、无抵押或抵押要求较低的贷款。²⁵ 传统上，小额贷款的核心原则包含团体贷款与负债，贷前储蓄要求，累进贷款总额，以及快速偿还当前贷款可获得未来信用的担保。在过去几十年的发展中，微型金融业已近成熟和高度多样化，远远超越了单一信用而包含了更广泛的金融产品与服务，如对贫困家庭与微型企业提供储蓄、保险、汇款和现金转账等服务。

微型金融的接受者主要是贫困者和低收入以及缺少融资渠道的机构。微型金融客户是一个多元化的群体，从而需要多样化的金融产品。典型的微型金融客户很少有来自最贫困人口 10% 群体中，因为最贫困人口既无资源也无固定收入从银行借入哪怕费用最低的贷款。而且客户都是个体经营者或企业家——通常来自乡村——往往经营自产自销的生意，需要大量的多样化金融产品和服务。从微型金融业发展的历史看，客户大多是女性，尽管有资料表明男性在客户组合中的比例有增加的趋势，另外还包括年轻人、儿童和赤贫者。²⁶

微型金融逐渐并入正规金融体系之中。微型金融在 2004—2008 年稳健扩张，年资产平均增长 39%。微型金融业的的增长趋势并没有因为过去三年的经济动荡而受到影响。诚然，伴随着这种增长也有相当多的挑战，特别是数以万计的低收入群体将成为正规金融体系的一部分（图 10A.1）。增长的动力部分来自于新基金的涌现。根据 CGAP 2008 年的调研，微型金融 61% 的基金中，38% 是公共捐款人，23% 是投资者。二者在 2008 年实际承诺的款项大致相等，这说明私人基金的重要性在增加。

表 10A.1 2008 年微型金融一览

总信贷组合 (美元)	438 亿
存款 (美元)	238 亿
借款人数	8,320 万
借款人平均贷款余额 (美元)	536.6

资料来源：2008 年 MIX 数据，均值指标根据 1,870 个微型金融机构样本计算 (www.mixmarket.org)。

金融服务交付的经营模式可分为中小型企业的新伙伴关系和银行交付，新近出现的电信和信用卡公司，使这些机构选择最适合自身的比较优势来交付服务成为可能。此外，技术推动的交付模式已得以迅速传播。

各国的和国际性商业银行逐渐明确了对贫困者贷款的价值观念，使得微型金融依靠捐款基金以前所未有的速度增长。微型金融机构的首次公开发行 (IPOs) 是微型金融业通向商业化的一种相对较新的路径。至今为止，微型金融以首次公开发行的方式筹资的有三例：2003 年的印度尼西亚人民银行，2006 年的肯尼亚产权银行和 2007 年的墨西哥 Compartamos 银行分别公开上市募股。Compartamos 银行首次上市发行是第一家专为微型贷款创建的金融机构募股上市。²⁷ 印度一家为中小企业贷款的机构 SKS 最近也启动了首次公开上市。目前，许多银行通过直接的方式 (例如柬埔寨的 ACLEDA 与老挝民主共和国的银行以及蒙古的 XacBank 和 AgBank) 或通过中小企业的联系而间接提供小额信贷。

随着微型金融业的成长，对微型金融业的影响与效益的研究越来越多。²⁸ 微型金融拓展了争取银行客户的机会，正在进行的研究有助于从低收入人口的微型金融产品服务中提取其可能产生的福利影响。遗憾的是，对微型贷款影响的特定检验异常困难。对微型金融效益的定性分析来自于客户的反映及其趣闻轶事 (Collins 等人, 2009)，而基于实验研究所进行的定量分析却显示了更微妙的结果。²⁹ 目前，已有大量研究项目对微型金融在不同地区对不同客户的影响进行严格地评估。微型金融是作为一种提高融资服务水平的金融工具而不是一种直接减贫的手段。微型金融不能被视为基础教育、健康和基础设施的一种替代产物 (Helms, 2006)。

很多国家的政府将微型金融的发展纳入重要的议程。对其关心

的程度有起有伏。对建立可持续融资能力的意义理解得越普及，对法律和管理框架的授权就会越多，从而政府就会在更大程度关注消费者保护，此类教育也会更受欢迎。一些国家低利率限制的再引入，以及由政府资助的直接借款机构的产生阻碍了微型金融的发展。

微型金融的发展正在进入一个崭新的阶段。而对微型金融发展第一个 10 年的评估重点是对贫困者贷款的延伸（集中考察对微型企业的信用），以及在拓展融资渠道的情况下，尽可能将融资能力较低的客户带入金融体系，下阶段有可能关注的是持续增长，以及相伴而来的服务于贫困者多种金融需求的产品创新。³⁰ 尽管微型金融业已有相当大的扩展并取得成功，但依然有一些值得注意的挑战。其中有五个问题尤为突出：许多国家的国内金融市场基础设施（即当地债务与产权市场、支付体系、信用评级和信用咨询公司）和微型金融的管理与监管环节还很薄弱；对客户服务质量尚未引起足够的重视，也很少深入了解变化中的市场条件和客户需求；缺乏有关扩大服务范围、提供产品和提高盈利性之间如何进行权衡的信息；产品交付渠道依然受限，特别是精心设计的存款产品和交易账户，可以作为推广其他服务的通道；许多国家的政府政策与管理仍旧阻碍着微观金融的发展。

融资能力的培训正在逐渐成为向低收入人口进行微观融资的一个重要组成部分。融资能力是知识、理解力、技能与社会态度的完美组合，尤其是要作出明智的个人融资决策的行为是与他们所处的经济与社会环境相称的。关于融资能力的最新动议是借助于卫生行为变化的理念。印度有两个实验项正在启动之中：一个是 SKS 基金会的农村赤贫者项目，在安得拉邦有 400 多女性因为过于贫穷而无法获得 SKS 的微型金融服务。³¹ 项目的宗旨是惠及赤贫者，使他们可以充分利用现有的储蓄和资产壮大起来，达到资本基础的多样化从而具备微型融资的潜质。为帮助这些女性学习基本的货币管制技能，SKS 在每周的例行会议上提供实用性强并可以互动的融资教育模块。另一个领域的实验项目是在古吉拉特邦，包括 1,000 名低收入微型金融的客户，在 6 周时间内接受大约 10 小时的基础融资素质教育。通过视频设立远程链接，以小组讨论作为补充。在南非也有一个相似的创意，考察为矿工的特定需要而设计的融资教育项目的影

(Imali、Shastry 和 Shapiro, 即将发表)。尽管融资能力还是一个发展中的领域, 现有的迹象表明, 融资能力将是强化金融扩展的一个强有力的工具。在这一领域, 对政策干预的成本效益分析的随机控制检测和定性研究正在展开。

金融危机与微型金融业的发展

近年来, 微型金融业对于宏观经济危机的弹性经受了全球经济深度衰退的考验。危机对发达国家和发展中国家的影响有所不同: 前者收缩了 3.5%, 而发展中国家对危机的冲击力反而比较强, 部分地是由于发展中国家与国际金融市场有限的一体化程度, 以及由中国和印度引领的亚洲经济复苏 (国际货币基金组织, 2009)。微型金融业已经历了 15 年的持续发展, 也曾遭受其他危机的肆虐 (政变、衰退和金融部门的系统故障); 然而, 这些危机只限于特定地区。微型金融的供应商今非昔比, 它们已经成为国际金融市场不可分割的一部分。

专栏 10A.1 金融危机期间的微型金融

供应商的应力迹象。世界各地的小额信贷机构 (MFIs) 在 2009 年都面临更多的流动性约束。不出所料, 撒哈拉以南非洲和南亚地区的二级 (资产介于 300 万 ~ 5,000 万美元) 和三级 (资产低于 300 万美元) 小额信贷机构更易受到流动性短缺的影响。随着 PAR30 和贷款损失准备金的增加, 尤其是欧洲和中亚的小额信贷机构的贷款组合质量在 2009 年发生恶化。贷款提供者的增长和盈利能力已经有所放慢, 但该行业的基本面依然强劲 (见下图)。



小额信贷机构（MFI）的客户受到全球经济危机的影响。粮食和能源价格的上涨、汇款的减少以及国际贸易相关产业（例如食品加工工业和纺织业）的裁员都对小额信贷机构（MFI）客户的经济状况产生了负面影响。这次危机也表明，小额信贷的供应商必须采取更好的以客户为中心的政策，并衡量其产品对客户福利的影响。

小额信贷的捐助者和投资者。尽管是在处于不利的背景下，但小额贷款的投资者仍然继续支持着这一行业，只不过利率较低。即使是在 2009 年的第一季度，有管理的小额贷款投资工具基金仍然取得了 16% 的年化增长率。2009 年，以零售为主的私人基金有所增加，表明小额信贷部门仍然在吸引私人资金。国际金融公司和德国开发银行 KfW 通过推出小额信贷增强基金来支持世界各地面临资金短缺的健全的小额信贷机构。

资料来源：从微型金融中介（MFIs）第一层次的 50 家样本提取的平价中值（SYM50 from Symbiotics），<http://www.syminvest.com>，CGAP 2009a。

金融危机有助于暴露有关可持续发展和微型金融业正常运行的其他一些重要问题，包括动员国内储蓄和可靠的融资实践活动。危机已经表明微型金融供应商之间调动存款的重要性，在流动性受限时可以作为一个安全阀。为低收入群体设计的安全储蓄产品可以作为创造财富和脱贫的一个途径，越来越多的捐款者与学者都在强调这一点。对储蓄的倍加重视与提升微型金融供应商和消费者之间可靠借贷能力的认知程度非常契合。客户是否有负债过多的倾向或多重贷款的问题，或滥用中小企业贷款行为，或微型金融市场的投资是否过于集中等，这些令人担忧的问题都将被置于严密地监控之中。

按比例增加微型金融的创新

按照产品和交付创新的角度来看，微型金融也许是经历了最快发展的负有社会责任的企业。新产品和服务不断涌现推进了对低收入群体的金融扩展，其运行超越了单一信用的边界（比如，储蓄产品、微型保险和政府对个人的支付）。特别是这些产品和服务在尝试为贫困者提供金融服务而开辟通道，增强了金融服务和综合性金融

扩展之间的联系，通过提供消费者保护和提高融资能力，引领贫困者跨入金融领域。

首先，无分支机构的银行拓宽了融资服务渠道，这是一项很重要的服务交付创新。分支机构之间的距离，现金犯罪，对金融机构的不信任以及在银行遭冷遇的感觉等，这些障碍使得贫困者对传统银行体系望而却步。但是，新近的移动通信技术为银行提供服务的交付渠道带来了前所未有的便利。无分支机构的银行——比传统的银行分支机构更多地采用信息与通信技术交付金融服务，以及非银行零售代理——可为传统上服务水平较低的市场带来金融服务，且大有成功的希望。从现有情况来看，无分支机构银行已被作为引入汇款这样的传统产品的交付渠道来使用。无分支机构银行的便利性与较低的成本也是开拓汇款和其他支付转移存款业务的一个优势。

其次，在金字塔最底层的基础金融服务供应商近年来的发展势头也很猛。这种主动性源自对传统微观金融未能触及最贫困阶层的观察，最贫困阶层通常缺少基本的读写技能和货币知识，无法享用微型金融服务。此外，这些人所处的地理位置和乡村的环境，常常相互隔绝，这也是一种挑战。CGAP——福特基金会毕业项目就是要解决这个问题，该项目主要是为贫困者提供一些工具，帮助他们从极度贫困中解脱出来（即毕业——译者注）。³²毕业模式锚定没有资产并长期食不果腹的“赤贫者”。毕业项目将满足即时需求和投资金融服务培训的长期项目以及商业开发相结合，这样一来，在两年内，该项目的参与者就可以被武装起来，使自己从“极度贫困”的状态中“毕业”。

最后，信息与通信技术同样有助于在世界范围内拓宽融资渠道，为私人捐赠者和贫困人口之间搭建桥梁（个人对个人）。目前已十分流行的在线市场，建立了捐款人之间的联系，无论是直接捐款或愿意通过中介投资基金，都可以通过不同形式的担保，将基金传递至低收入群体（比如 Kiva、Babyloan、MYC4 和 Vittana）。这些实际案例告诉我们如何搭乘通信技术这一快车奔向全球金融扩展的目标。

注释

1. 请注意，利益相关者的排序并不带有任何优先次序的特征。

2. 这里并不包括最初从 20 国集团匹兹堡峰会开始部署并一直在进行的 FIEG 重点工作；工作范围的细节将提交 FIEG20 国集团首尔峰会。

3. 还有一项研究与这项预计是相一致的，其数据集涵盖了融资渠道和社会经济及人口统计特征的跨国数据来源，结果发现，有 25 亿成年人还没有通过正规金融服务渠道储蓄或借款（Chaia 等，2009）。

4. 世界银行，2009 年。

5. 有关中小企业融资差距和所面临挑战的全面审查，将在 11 月 20 国集团首尔峰会 FIEG 中小企业融资小组报告中提交，内容包括 163 个中小企业融资干预的案例分析，是 20 国集团的成员国、非成员国、发展金融机构和私营部门参与者共同编撰的。

6. 注意，金融深度通常是用私人信用占 GDP 的百分比来描述或测度的。金融发展的概念更宽泛，涵盖着整个金融部门的发展。

7. 与贫困者管理相关的细节（利益 2），详见 Collins 等人（2009）有关孟加拉国、印度和南非的日志。

8. 这部分内容源自 Beck、Demirguc - Kunt 和 Honohan（2009）的研究。

9. 对金融基础设施影响的估计是以世界银行的几项数据来源为基础的，包括经商项目、全球支付体系调研和世界汇款价格数据库，以及 IFC 的借款组合数据。

10. 金融基础设施因而成为“软环境”（无形的）的一部分，由“机构、管理、社会资本、价值体系以及其他社会和经济安排”构成。相反，“硬环境”是由高速公路、港口设施、机场、电信系统、电网和其他公共设施所构成的。详见 Lin，2009 年。

11. 有关抵押品登记、担保交易以及这些机制的现代化改革等重要性的全面衡量，详见世界银行，2010c。

12. 汇款转移的定义引自世界银行/BIS“国际汇款服务的一般准则”。

13. 儿童储蓄账户是指为儿童时代所储备的资产，即儿童自出生起为其提供免费储蓄账户，通常规定该账户的存款在儿童成年之前不能提取。关于储蓄产品和资产构筑（并非儿童储蓄独有），详见 Zimmerman 和 Banerjee，2009 年。

14. 这类项目首先在拉美和加勒比地区普及，后来传播到非洲、亚洲和欧洲。尽管 CCT 还是一个相对新奇的概念，但墨西哥的机会项目说明，CCT 可以增加储蓄和投资，促进银行业务，养成更有责任心的消费习惯。

15. 本节引自 Beck、Demirguc - Kunt 和 Honohan，2008（第 124 页 box 3.6），更新数据来自 Armendariz 和 Morduch，2010（第 7 章）。

16. 有关这些市场所发生的微型金融危机方面的信息，详见 Chen，Rasmussen 和 Reille（2010）。

17. 有关社会绩效特遣小组的信息，可点击网站 <http://www.sptf.info>。

18. 智能竞赛背书人的详细名单，可点击网站 <http://www.smartcampaign.org/about-the-campaign/campaign-endorsers>。

19. 金融扩展联盟第一届全球政策论坛年会于2009年在肯尼亚的内罗毕举行，泰国中央银行率先提议，要和其他国家的决策者一道工作，努力将迫切的政策问题转化为调研设计，为建立国际金融扩展数据平台创造了条件。

20. 国际货币基金组织的“融资通道”数据计划得到了联合国特别拥护者荷兰王妃 Máxima 的支持，并由荷兰提供了第一年的项目研究经费。

21. 于2009年10月公布 (<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09351.htm>)；数据库首次公开是在2010年6月。

22. 获得信用评级有两种度量方法：一是借款人与贷款人的法定权利（法定权利指数）；二是信用情报体系的范围与质量（信用情报体系深度指数）。

23. 这是一个在线数据库，涵盖了全世界廊道中的178个国家，展示了从24个主要汇款国汇往85个汇款接收国的资金，约占新兴国家汇款总额的60%。这个数据库的意图是落实总则1（即支付结算体系委员会制定的国际汇款服务准则）关于透明度和消费者保护以及为评估汇款价格趋势提供一个全球性基准。

24. 这个附录是由CGAP于2010年4月作为背景文件而准备的。

25. 关于微型金融的构想与志向并不是现在才有的。小额的非正规储蓄和信用团体风行于世界已有数世纪之久，从加纳到墨西哥，从印度到更广阔的区域。早在15世纪的欧洲，天主教会就设有当铺，作为高利贷借款人的一种选择。了解更多的背景资料，可点击 http://www.cgap.org/gm/document-1.9.2715/Book_AccessforAll.pdf。

26. 有关对赤贫者的借款限制，详见CGAP正在实施的毕业项目。微观信用并不能解决所有的问题。对没有收入或偿还能力的赤贫者采取其他支持措施，也许可以做得更好。

27. 参见 <http://www.microcapital.org/microcapital-story-indian-sks-microfinance-plans-to-raise-13-billion-rupiah-usd-303-million-in-equity-possible-future-ipo> 和“SKS微型金融首次上市发行文档”，《华尔街日报》，2010年3月26日：<http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704094104575144924260883344.html>。

28. 有关微观金融的影响的讨论，Rosenberg 2010。

29. 参见 Banerjee 等人，2009；Karlan 和 Zinman，2009；以及 Goldberg 在2005年对小额信贷影响的跟踪评估。

30. CGAP 特别照会：《微型金融的增长与脆弱性》，<http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.9.42393/>。

31. 这一试点项目是CGAP——福特基金会毕业项目的一部分，旨在使世界各国了解如何使安全网、民生和微型金融能够有序进行，以便开辟赤贫者摆脱极度贫困的路径。

32. CGAP 简报，“为赤贫者搭桥：早期采用毕业模式的经验教训”。2009年

12 月。

参考文献

- Accion International, Center for Financial Inclusion. 2009a. “Financial Inclusion: What’s the Vision?” Boston.
- _____. 2009 “Mexico’s Prospects for Full Financial Inclusion.” Boston (September <http://www.centerforfinancial.inclusion.org/Document.Doc?id=779>).
- AFI (Alliance for Financial Inclusion) . 2009. “Financial Inclusion Measurement for Regulators: Survey Design and Implementation.” Bangkok. (February)
- _____. 2010. “Consumer Protection: Leveling the Playing Field in Financial Inclusion” http://www.afi-global.net/downloads/AFI_Consumer%20protection_policy%20note.pdf.
- Armendariz, Beatriz, and Jonathan Morduch. 2010. *The Economics of Microfinance*. 2d ed. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ashraf, Nava, Dean Karlan, and Wesley Yin. 2008. “Female Empowerment: Impact of a Commitment Savings Product in the Philippines.” Working Paper. Yale University, New Haven, CT.
- Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Rachel Glennerster, and Cynthia Kinnan. 2009. “The Miracle of Microfinance: Evidence from a Randomized Evaluation.” Cambridge, MA: MIT Poverty Action Lab (May) .
- BIS (Bank for International Settlements) . 2010. “Basel II: Revised International Capital Framework.” <http://www.bis.org/publ/bcbcsca.htm>
- Bankable Frontier Associates and FinMark Trust. 2009. “The Mzansi Bank Account Initiative in South Africa.” Somerville, MA. http://www.nmarktrust.org.zadocuments/R_Mzansi_BFA.pdf.
- Barron, J. M. , and Michael Staten. 2003. “The Value of Comprehensive Credit Reports: Lessons from U. S. Experience.” *Credit Reporting Systems and the International Economy*, ed. M. Miller. Cambridge, MA: MIT Press.
- Beck, Thorsten, and Augusto de la Torre. 2007. “The Basic Analytics of Access to Financial Services.” *Financial Markets, Institutions and Instruments* 16 (2): 79 – 117.
- Beck, Thorsten, Asli Demirguc – Kunt, and Patrick Honohan. 2008. *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*. Washington, D. C. : World Bank.
- _____. 2009. “Access to Financial Services: Measurement, Impact, and Policies.” *World Bank Research Observer* 42 (February): 119 – 45.
- Beck, Thorsten, Asli Demirguc – Kunt, and Ross Levine. 2004. “Finance, Inequality

- and Poverty: Cross – Country Evidence.” Working Paper 10979. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Beck, Thorsten, Asli Demirguc – Kunt, and Maria Soledad Martinez Peria. 2007. “Reaching Out: Access to and Use of Banking Services across Countries” *Journal of Financial Economics* 85 (1): 234 – 66.
- _____. 2008. “Banking Services for Everyone? Barriers to Bank Access and around the World.” *World Bank Economic Review*. 22 (3): 397 – 430.
- CGAP (Consultative Group to Assist the Poor) . 2009. “Poor People Using Mobile Financial Services: Observations on Customer Usage and Impact from M – PESA.” World Bank, Washington, DC (August) .
- CGAP. 2009a. “The Impact of the Financial Crisis on Microfinance Institutions and their Clients.” Results from CGAP’s 2009 Opinion Survey. World Bank, Washington, DC (May) .
- _____. 2010. “Technical Paper on Financial Capability and Branchless Banking.” “Innovative Financial Inclusion: Principles and Report on Innovative Financial Inclusion from the Access through Innovation Sub – Group of the G – 20 Financial Inclusion Experts Group” (May) . http://www.microfinancegateway.org/gm/document-1.9.44743/Innovative_Financial_Inclusion.pdf.
- CGAP – GSMA. 2009. “Mobile Money: A US \$ 5 Billion Market Opportunity: Initial Findings of the CGAP – GSMA Mobile Money Market Sizing Study.” *Mobile Money for the Unbanked Quarterly Update* (March) . http://www.gsmworld.com/mmu/mmu_quarterly_update.pdf.
- Chaia, Alberto, Aparna Dalal, Tony Goland, Maria Jose Gonzales, Jonathan Morduch, and Robert Schiff. 2009. “Half the World Is Unbanked” *Financial Access Initiative Framing Note* (October) . http://financialaccess.org/sites/default/files/110109%20HalfUnbanked_0.pdf.
- Chaves, Rodrigo, Nuria de la Pena, and Heywood Fleisig. 2004. “Secured Transactions Reform: Early Results from Romania.” Issues Brief. Center for the Economic Analysis of Law, Washington, DC (September) .
- Chen, Greg, Stephen Rasmussen, and Xavier Reille. 2010. “Growth and Vulnerabilities in Microfinance.” Focus Note 61. CGAP, Washington, DC. <http://www.cga.org/gm/document-1.9.42393/FN61.pdf>.
- Claessens, Stijn, and Erik Feijen. 2006. “Financial Sector Development and the Millennium Development Goals.” Working Paper 89. World Bank, Washington, DC.
- Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford, and Orlanda Ruthven. 2009.

- Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$ 2 a Day*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Cowan, Kevin, Alejandro Drexler, and Alvaro Yanez. 2008. "The Effect of Partial Credit Guarantees on the Credit Market for Small Businesses." Central Bank of Chile, Santiago.
- Daley – Harris, Sam. 2009. *State of the Microcredit Summit Campaign Report 2009*. Washington: Microcredit Summit Campaign.
- de la Torre, Augusto, Juan Carlos Gozzi, and Sergio Schmukler. 2006. "Capital Market Development: Whither Latin America?" World Bank, Washington, DC.
- Demirgüç – Kunt, Asli. 2010. "Measuring Access to Finance ... – One Step at a Time" <http://blogs.worldbank.org/allaboutfinance/measuring-access-to-financeone-step-at-a-time>.
- Djankov, Simeon, Caralee McLiesh, and Andrei Shleifer. 2007. "Private Credit in 129 Countries." *Journal of Financial Economics* 84 (2): 299 – 329
- G – 8 (Group of Eight) . 2009. G – 8 L' Aquila Summit Leaders' Declaration: "Responsible Leadership for a Sustainable Future." http://www.g8italia2009.it/static/G8-Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final_0.pdf.
- G – 20 (Group of 20) . 2009. G – 20 Pittsburgh Summit Leaders' Statement. http://www.g20.org/Documents/pittsburgh_summit_leaders_statement_250909.pdf.
- _____. 2010. G – 20 Toronto Summit Leaders Declaration. http://g20.gc.ca/wp-content/uploads/2010/06/g20_declaration_en.pdf.
- GEM (Global Entrepreneurship Monitor) . 2007. *Global Entrepreneurship Monitor Report on Women and Entrepreneurship*. London.
- Goldberg, Nathanael. 2005. "Measuring the Impact of Microfinance: Taking Stock of What We Know." Grameen Foundation, Washington, DC.
- Haselmann, Rainer F. H. , Katharina Pistor, and Vikrant Vig. 2006. "How Law Affects Lending." Columbia Law and Economics Working Paper 285. Columbia University, New York.
- Helms, Brigit. 2006. *Access For All; Building Inclusive Financial Systems*. Washington, DC: World Bank, CGAP.
- Honohan, Patrick. 2008. "Partial Credit Guarantees: Principles and Practice." *Journal of Financial Stability*. 6 (1): 1–9.
- IFC (International Finance Corporation) . 2006. *Credit Bureau Knowledge Guide*. Washington, DC.
- Imali, Nakekela, Gauri Kartini Shastry, and Jeremy Shapiro. Forthcoming. "Take Care Of Your Money." Ongoing evaluation.

- IMF (International Monetary Fund) . 2009. *World Economic Outlook*. Washington, DC (April) . <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/pdf/exsum.pdf>.
- _____. 2010. *Financial Access Survey*. <http://fas.imf.org/>.
- Kang, Tae Soo, and Guonan Ma. 2009. “Credit Card Lending Distress in Korea in 2003.” BIS Paper 46. Bank for International Settlements, Basel.
- Karlan, Dean, and Jonathan Zinman. 2009. “Expanding Microenterprise Credit Access: Using Randomized Supply Decisions to Estimate the Impacts in Manila.” Working Paper 976. Yale University, Economic Growth Center, New Haven, CT.
- Kendall, Jake, Nataliya Mylenko, and Alejandro Ponce. 2010 “Measuring Financial Access around the World.” Policy Research Working Paper 5253. World Bank, Washington, DC.
- Khandker, Shahidur R. 2003. “Micro finance and Poverty: Evidence Using Panel Data from Bangladesh.” Policy Research Working Paper 2945. World Bank, Washington, DC.
- Lin, Justin Yifu. 2009. “Economic Development and Structural Change.” Speech and Paper at conference on “Challenges and Strategies for Promoting Economic Growth,” Banco de Mexico, Mexico Ci (October) .
- Littlefield, Elisabeth, Jonathan Morduch, and Syed Hashemi. 2003. “Is Microfinance an Effective Strategy to Reach the Millennium Development Goals?” Focus Note 24. CGAP, Washington DC.
- Love, Inessa, and Nataliya Mylenko. 2003. “Credit Reporting and Financing Constraints.” Policy Research Working Paper 3142. World Bank, Washington, DC.
- Mas, Ignacio, and Daniel Radcliffe. 2010. “Mobile Payments Go Viral: M – PESA in Kenya.” Bill & Melinda Gates Foundation, Seattle (March) .
- Microinsurance Network. 2010. “Newsletter: The Microinsurance Trilogy.” Newsletter 20. Luxembourg. http://www.microinsurancenetwerk.org/newltr/fichier/MiN_Newsletter_20_EN.pdf.
- Miller, Margaret, ed. 2003. *Credit Reporting Systems and the International Economy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Miller, Margaret, Nataliya Mylenko, and Shalini Sankaranarayanan. 2009. “Financial Infrastructure: Building Access through Transparent and Stable Financial Systems.” Financial Infrastructure Policy and Research Series. World Bank, Washington, DC.
- Nair, Ajai, and Renate Kloeppinger – Todd. 2007. “Reaching Rural Areas with Financial Services: Lessons from Financial Cooperatives in Brazil, Burkina Faso,

- Kenya and Sri Lanka. ” Agriculture and Rural Development Discussion Paper 35. World Bank, Washington, DC.
- Pickens, Mark, David Porteus, and Sarah Rotman. 2009. “Banking the Poor via G2P Payments.” Focus Note 58. CGAP, Washington, DC (December) .
- Pitt, M. M. , and S. R. Khandker. 1998. “The Impact of Group – Based Credit Programs on Poor Households in Bangladesh: Does the Gender of Participants Matter” . *Journal of Political Economy* 106 (5) : 958 – 96.
- Porteus, David. 2006. “The Enabling Environment for Mobile Banking in Africa.” Bankable Frontier Associates. Somerville, MA. <http://www.bankablefrontier.com/assets/ee.mobil.banking.report.v3.1.pdf>.
- Reserve Bank of India. 2009. “Operations and Performance of Commercial Banks.” New Delhi (October) . http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/Publications/PDFs/CHP04_201009.pdf.
- Rosenberg, Richard. 2010. “Does Microcredit Really Help Poor People?” Focus Not59. CGAP, Washington, DC.
- Rutherford, Stuart. 2005. “Reaching the Poorest.” Paper presented to Asian Development Bank conference on “Expanding the Frontiers of Commercial Microfinance,” March 14. Manila.
- Rutledge, Susan. 2010. “Consumer Protection and Financial Literacy: Lessons from Nine Country Studies.” Policy Research Working paper No 5326. World Bank, Washington, DC, June.
- Safavian, Mehnaz, Heywood Fleisig, and Jevgenijs Steinbuks. 2006. “Unlocking Dead Capital: How Reforming Collateral Laws Improves Access to Finance.” Private Sector Development Viewpoint 307. World Bank, Washington, DC (March) .
- Sankaranarayanan, Shalini. 2010. “Know Your Borrower: The Case for Microfinance Credit Reporting.” *Access Finance Newsletter* 31. World Bank, Washington, DC (March) .
- Subbarao, Duvvuri. 2009. “Financial Inclusion: Challenges and Opportunities.” Remarks by the governor of the Reserve Bank of India at the Bankers’ Club, Kolkata (December) . <http://www.bis.org/review/r091215b.pdf>.
- United Nations. 2006. “Building Inclusive Financial Sectors for Development.” Geneva.
- World Bank. 2009a. “Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool.” Finance and Private Sector Department of the Europe and Central Asia Region, Washington, DC (December) .
- _____. 2009b. “Migration and Remittance Trends 2009.” World Bank, Migration and

Remittances Team, Washington, DC (November) .

_____. 2010a. “An Analysis of Trends in the Average Cost of Migrant Remittance Services.” Financial and Private Sector Development Policy Note. World Bank, Washington, DC (April) .

_____. 2010b. “People Move Blog. 2010 – Leveraging Remittances for Microfinance” (March) . <http://blogs.worldbank.org/peoplemove/leveraging-remittances-for-microfinance>.

_____. 2010c. “Secured Transactions Systems and Collateral Registries.” Washington, DC. [http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/PublicationMT_SecuredTransactionsSystems/\\$FILE/SecuredTransactionsSystems.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/PublicationMT_SecuredTransactionsSystems/$FILE/SecuredTransactionsSystems.pdf).

World Bank Group. 2009. Financial Access: Measuring Access to Financial Services Around the World. www.cgap.org/financialindicators.

Zimmerman, Jamie M. , and Shweta S. Banerjee. 2009. “Promoting Savings as a Tool for International Development: Spotlight on WOCCU’s MatchSavings. Org.” New America Foundation – Global Assets Project. Washington, DC (October) .<http://www.newamerica.net/files/Matched%20Savings%20Issue%20Brief%20FINAL.pdf>.

评论 Alfred Hannig

金融扩展联盟

金融扩展联盟（AFI）深信，发展中国家已经为贫困者拓宽融资渠道制定了很多政策和解决方案，大多是成功的。因此，发展中国家的决策者们，无论是 20 国集团成员或非成员，首先意识到了金融扩展创新的重要性。我们在这里特别强调，欢迎非 20 国集团成员的加盟。

我们赞成同行之间的相互学习和交流，以便使成功的政策创新得以复制，依靠关键利益相关者的协同努力，使其在金融扩展中扮演越来越重要的基本角色。

金融扩展联盟的成员代表的是全球网络或学习交流的平台。因此，在主要利益相关者会议召开时，我们力主有关条款的修订。关于工作重点，我们强调下列相关联的三个要点：政策环境、消费者导向的可靠融资以及数据和度量。这项评估是以金融扩展联盟关于金融扩展政策的调研为基础的，评估原则是基于 20 国集团倡导并由金融扩展专家组中的创新小组制定的政策规则。

有关经验教训的补充

金融扩展联盟关于金融扩展政策的调研总结了更多的经验教训，也为这一议题的讨论提供了一些素材。其中有以下几点：

- 对技术解决方案产生了新的开放性需求。决策者意识到商机，并有意熟悉与技术授权金融服务相关的风险资料。
- 公私对话与磋商是培育融资能力的关键。
- 从他人的经历中获取经验对于传播该领域的知识是最有效的方法。这种方法提供了双向交流的机会，通常，决策者面对同样的现实、关注点、挑战和压力时，他们宁愿将信息内在化。
- 发展中国家通过获取金融扩展的数据，越来越倾向于指定以证据为基础的政策，并采用自我建立的一整套目标。
- 发展中国家的需求大致可分为三类：要求开放竞赛知识，学习成功国家的经验；希望国际社会为有效交流提供机会，据此以各

国特定条件为基础，对成功的解决方案加以改进后再付之于运用与实践；希望加大支持力度，尤其是在循环学习过程的早期。

多边开发

关于金融扩展范围的协作出现了一些模式，反映了新的发展途径的相关特征。在我们金融扩展联盟内部将其称之为多边开发，意指由发展中国家主导并在这些国家间横向流动的知识和资源，这种横向流动是系统的，并且是可持续的，从而引致社会经济的增长和发展——用我们的行话来说，就是拓展了融资渠道。

从金融扩展的角度来看，多年来我们见证了许多在其他领域同类学习和南南知识交流成功的案例。但是，金融扩展意义上的多边发展是几种传递方式的全面结合，新旧方式皆备。成功的关键要素是发展中国家要自己把握方向，决定采取何种行动以及行动的目标。

金融扩展联盟是多边发展行动中最生动的实例。那么，金融发展联盟是如何赋予多边发展以生命力的？

- 金融发展联盟有一个国家主导的治理结构，并以联盟成员为基础组成全球网络，致力于金融扩展。

- 金融扩展的行动与主动权并不是由联盟强加于各个国家或全球网络的各个部分，相反，是这些国家自己有这样的需要和需求，进而采取行动并运作起来。

- 金融扩展联盟认为，发展中国家制订了一些非常成功的金融扩展解决方案，但是，这些经验通常不具有普适性。

- 金融扩展联盟创建了一个可持续的平台，疏导发展中国家进行同类学习分享经验的通道，以便可以通过这些国家自我要求和赞助的见面会和在线知识交流，采用或复制这些解决方案。

采取合理的行动步骤

基于上述方法与背景，对于 20 国集团如何采取合理的行动方案，我指出三点作为我的结束语：

我们欢迎关于建立金融扩展的全球合作关系的提议，它提出了以各国政府与私人部门合作为基础共同采取行动的方法，通过金融扩展达到可持续和稳定的增长。具体的方案设计可由新兴国家与发

展中国家共同打造。

20 国集团应该在金融扩展的全球合作关系的框架之下建立一个全球性的基金机制。该基金机制可以更有效地服务于各国的不同需要，20 国集团应在发展中国家中提倡自我设定金融扩展目标（20 国集团成员或非成员），这些目标可以和 2020 年的全球目标相结合并作为 2020 年的国别目标。

评论 Yongbeom Kim

20 国集团首尔峰会总统委员会

关于融资能力的评论已有很多。这些评论集中解释了为什么金融扩展将成为 20 国集团今年的中心议题。

金融扩展引领稳定的经济发展

金融扩展之所以重要是因为它将引领稳定的经济增长。正如 20 国集团首脑在匹兹堡峰会上所明确表达的那样，强劲、持续和稳定的经济增长对于保证全球经济在短期内继续复苏和长期内持久繁荣是必不可少的。就此而言，当现存资源达到有效和最佳分配时，经济增长的潜力便达到最大化。同时，为维持稳定的经济增长，必须为目前处于金融服务水平低下地区的人口提供融资机会，并在安全的环境下使用现有的资源。从而使贫困者也能对经济增长有所贡献。

金融扩展促进创新

金融扩展可为创新提供便利。创新通常由企业界和中小企业（SMEs）主导的，特别是在发展中国家更是如此，创新是提高劳动生产率和经济增长的驱动器。然而，通常也正是这些个人和中小企业缺少信用记录或抵押品，无法获得为经营和创新所需要的资金。同时，很多研究表明，这类群体对安全储蓄有非常迫切的需要。一个内涵丰富的金融体系不仅能够提供信用，而且应该使消费者在更大的范围内获取适当的金融服务，这是释放巨大的增长潜力的核心条件之一。

金融扩展促进现有资产的充分利用

大量文献认为，金融扩展是经济发展的奠基石¹。例如，尔南多·德·索托在《资本的奥秘》中曾提到，许多不发达国家无法实现持续和稳健的经济增长，其根源不在于缺少资源，而在于缺少强有力的法律和监管架构。在这种情况下，很难充分利用现有资产为新项目融资。欠发达国家促进经济增长所需要的不是更多的资本，

而是将所谓“死亡资产”转换成“流动资产”，开辟更多的融资渠道。

金融扩展为严格的金融管理提供平衡力

最后，金融扩展为目前盛行的紧绷式金融管理提供平衡力。为应对最近的危机，各国管理者和国际标准的制定者集中全副精力绷紧金融管理这根弦。但是，对政府在金融扩展中的作用还是需要有一些基本的反思。危机为推动金融扩展的政策改革提供了机会。在收紧金融管理之时坚守金融扩展的目标是至关重要的，由此，整个金融体系可以在两种需要之间实现平衡，即金融体系更稳定的运行与更大的融资可及性。正由于此，金融扩展对于展开全球性的讨论和协调国际行动而言是非常适时的一个问题。金融扩展何以对 20 国集团和全球经济如此重要，其理由不胜枚举。

如何改进金融扩展

通过发展多层次金融业的体系架构来增加传统的金融服务是非常必要的。同样必要的是，要建立一个更能体现细微差别的专业化市场结构，大中小银行和非银行金融机构如信用合作社和建房互助协会等，可以根据客户不同的收入档次，为他们提供负担得起且量身定做的金融产品²。

要做到这一点，政府必须为金融业营造适度竞争的氛围，实施专利许可政策以及更有效的监管。政府还需要确定拓宽融资渠道的正确方式，防止发生道德风险和轻率的借贷行为。

韩国拓展融资渠道的案例

韩国为资金需求者拓宽融资渠道的经验很有价值。自 20 世纪 70 年代以来，韩国经历了快速的经济增长，在这一阶段，韩国自始至终实施各种政策措施提供中小企业的融资能力。例如，韩国政府于 1976 年曾对具有成长潜力但缺少抵押品的中小企业提供信用担保。截至 2010 年 4 月，信用担保已扩大到 22 万家中小企业，担保总值为 220 亿美元。

韩国正努力增强低收入家庭的融资能力。韩国邮政一直在提供

微型担保服务，去年又设立了微型信用银行，以扶持一些达不到融资最低限的弱势群体。

金融扩展何以列入 20 国集团的议事日程

20 国集团作为国际经济合作的一个高级论坛，给予了金融扩展以高度的关注。目前正在探索各种政策选择，以促使全球经济更接近强劲的、可持续的和稳定增长的目标。尤为引人注目的是，韩国决意将发展作为 20 国集团首尔峰会的的核心议题。金融扩展恰如其分地补充了发展的增长导向方法，这就是韩国决心提出这个主题的理由。

韩国将包容性金融的主题带入 20 国集团的议程中，是寄希望于依靠国际合作的力量，克服在国际与国家层面上设计和实行必要改革方案中所遇到的困难，这些改革方案旨在促使金融扩展以更可靠和有效的方法进行。世界银行关于为金融扩展构建第二代合作式波特钻石模型 2.0 的提议，以及发起金融扩展的全球合作关系的建议，是培育国际合作精神的杰出范例。世界银行的努力值得赞赏。同样，韩国也在探索 20 国集团的非成员国如何通过国际网络，如金融扩展联盟和济贫咨询团体，积极参与金融扩展行动，使金融扩展的全球性措施的影响最大化。我们希望 20 国集团首尔峰会将成为实现这些重要目标的踏脚石。

韩国承诺，确保首尔峰会上各方进行有意义的对话，最终形成金融扩展的具体方案。

注释

1. Rajan 和 Zingales (2003) 提出，资本可获得性是提高生产能力的重要因素。文章还指出，国家财富的差异和资本主义在经济体系中的运行取决于大银行机构的建立对资本流动的依赖程度。如果资本流动渠道有限，低收入者仅有的生产要素是苦役，他们没有融资的渠道来增强生产能力。他们每天必须靠苦役才能维持生存。如果他们有更便利的融资渠道，就可以运用他们的生产活动，变成为稳定经济增长的基础。这就是融资渠道的讨论如此重要的原因。

2. 参见 Lin、Sun 和 Jiang (2009) 对这一问题所做的调研。

参考文献

de Soto, H. 2000. *The Mystery of Capital* New York: Basic Books.

- Lin, J. Y. , X. Sun, and Y. Jiang. 2009. “Toward a Theory of Optimal Financial Structure. ” Policy Research Working Paper 5038, World Bank, Washington DC.
- Rajan, R. G. , and L. Zingales. 2003. *Saving Capitalism from the Capitalists*. New York : Crown Business.

主持人的总结发言

联合国秘书处金融扩展特别倡导者、荷兰王妃 **Máxima**

金融扩展被引证为稳定、公平增长和减贫的重要组成部分。金融扩展意味着每个人在需要金融服务时，都能够以合理的成本，获得由健全的多样化金融机构所提供的各种服务。发展中国家大约三分之二的成年人（27 亿）缺乏基本的正规金融服务。中小企业（SMEs）是提供就业机会和增长的发动机，但也存在着同样的融资缺口。

开放通道

我赞赏 20 国集团在金融扩展中的领导能力。在匹兹堡峰会上，20 国集团首脑公认融资缺口对家庭、企业和整个世界所造成的巨大影响。他们授权金融扩展专家组关注中小企业融资，并鉴定改进融资渠道的创新方法和总结经验教训。该领域的创新已经大大减少了交付成本，并根据非银行客户的需要提供新产品。如肯尼亚提供的 M - Pesa 服务，利用移动电话办理支付和小额存款，这说明，对贫困者和企业的金融服务是能够找到他们可承受的和持久的方式来交付的。我强调的是，需要寻求共同的语言，穿过价值链，创建从个人到微型企业再到中小企业的融资渠道的连续统一体，这需要所有能够改进融资渠道的利益相关者参与其中。

演讲者

Peer Stein 概述了金融扩展的内容。实验性证据表明，改进融资渠道有利于增长和减贫。金融扩展需要超越信用：全世界对安全无忧的储蓄和支付产品以及国际汇款体系有着普遍的需求。而几个新兴市场则表达了政府的意愿和对金融扩展的紧迫感，更多的工作还有待努力，全球性的工作更为迫切。金融扩展需要依靠所有服务提供商的影响力，也需要银行分支机构以外的具有较新创意的交付服务。金融扩展必须以可靠的方式进行，并伴有适当的消费者保护及管理、行业实践和金融扫盲工作。为取得金融扩展的进步和建立起

可持续发展的基础，演讲者主张 20 国集团召集全球的合作伙伴，将所有利益相关者会聚到金融扩展的旗帜之下。目标的实施重在政策、金融基础设施、交付机制、产品、可靠的融资及数据。20 国集团独特的地位，可以集结金融扩展的所有动力——金融服务业，各国政府，国际社会的发展机构和知识共享中心——与政治家和决策者相互配合实施既定目标，创设基金机制来满足各国不同的需要。

点评者

Alfred Hannig 赞成同行学习的重要性，这也涉及 20 国集团的非成员国和其他利益相关者。金融扩展联盟的经验说明，对技术性解决方案和知识共享的开放与需求正在增加，特别是智能竞赛的夺标国如巴西、肯尼亚和菲律宾更是如此。他强调政策、消费者保护以及数据与测度的重要性。Hanning 博士从金融扩展联盟的调研中推断出深刻的见解，提出一个新的建议，即“多边开发”方法。合理的行动计划包括各国自行设立的金融扩展目标，建立新的基金机制以满足各国不同的需要。

Yongbeom Kim 强调了金融扩展在 20 国集团有关经济复苏、金融稳定和经济增长议题中的重要性以及通向首尔峰会之路的关键。他也强调了政府和政策环境的作用，并与我们分享了他对韩国微型保险经验的洞察力。Kim 先生对建立金融扩展的全球性合作关系的提议表示赞赏，并以韩国对首尔峰会交付具体成果的全面承诺作为结束语。

讨论中提出的重要问题

- 20 国集团的角色。20 国集团在实施目标的强制行动中具有独特的影响，可以使利益相关者聚集在一起，为各国实现目标提供政策上的支持，为金融基础设施的建设、技术援助和对等学习提供充足的资源。20 国集团应该重在解决那些涉及国际合作和领导能力的问题，包括监控总体的进度，而不是重复现有的做法。

- 政府的作用。政府通过政策、管理和授权环境，以及支持创新性经营模式，来推进金融扩展。公私结成伙伴关系是推进金融扩展目标的关键。

• 金融扩展目标。通过自下而上和自上而下的方法确定目标，对于激励进步而言，各有不同的优势。要取得成功，实施的过程就需要有国家特定的目标和工作团队，需要所有的利益相关者、有利的政策环境和基金的衔接和协调。

• 推进金融扩展的方法。交付方法和交付渠道是必不可少的。解决方案必须是提供贫困者和中小企业所需要的可持续、可获得性和可支付的金融产品。

• 最佳范例与认知。为便利跨国间的学习而开发一个成功的全球性机制是很重要的，这一点也得到了普遍的认同。

我以强调 20 国集团领导能力的重要性来结束这一单元的讨论。我提请注意，金融扩展需要所有利益相关者的长期承诺。政策环境、公私伙伴关系、支持基础设施建设和同行学习，所有这一切对于推进金融扩展都是不可或缺的。有三个领域值得特别关注：储蓄、农村金融和保险。我再次呼吁能够传递上述服务和其他服务的所有利益相关者参与推进金融扩展的行动，包括决策者、各类金融机构、移动电话运营商、农业部门、多边机构和非政府组织。

附录 A 政策行动方案矩阵： 20 国集团的发展议程

以世界银行——韩国高层会议“后危机时代的增长与发展”为基础整理

支柱	提议	说明
贸易援助	加强监测和贸易援助的成效评估	建立一个 20 国集团的“战略行动计划”，旨在为监测及评价贸易援助中系统数据的收集和研究协调一致的方案提供专门的财政支持。
	完成多哈发展回合谈判	在开始一项新的贸易议程之前完成多哈发展回合的谈判。达成共识有助于改善市场准入、强化国际贸易体系、约束未来关税和补贴的增加以及为保持国际市场的开发提供必要的推动力。
	延长向最不发达国家提供免关税、免配额的贸易机会的期限和自由的原产地规则	20 国集团中的高收入成员国应补足其贸易资金援助，同时，20 国集团中的中等收入成员国应进行市场准入改革，以降低对贫困国家出口的贸易壁垒，从而扩大南南贸易。所有 20 国集团成员都应延长向最不发达国家提供免关税、免配额的贸易准入的期限，实行最低免责条款，这将构成一项具体举措，直接促进世界最贫困国家的贸易和发展前景。
	建立一个用于能力建构和知识转移的平台	20 国集团应建立一个关于政策和管理方案的、用于能力建构和知识转移的平台，以提高生产性服务的效率和网络基础设施的运营。一个关于援助和知识交流的协调一致的方案能够通过建立一个机制，强化将相关配套“软件”投入到位的能力，以提高在硬件基础设施领域贸易援助投资的回报率。

续表

支柱	提议	说明
	将私营部门作为知识、资金和信息的来源，建立一个新的“贸易援助公私伙伴关系”	建立一个新的“贸易援助公私伙伴关系”以帮助最需要的国家利用私营部门的活力加强其贸易能力。世界银行正在发展一项新的援助贸易便利化的公私伙伴关系，作为贸易便利化领域信息和学习的交流平台。20 国集团可以考虑沿着这样的路线在更大范围内付出努力。
	改善数据收集	启动一个 20 国集团的战略性全球倡议，为跨国数据收集提供专门的财政支持，这将使贸易援助的监测和评价更加有效。
	支持区域合作和市场一体化	20 国集团可以通过由中等收入国家主导的知识交流和能力建构直接支持区域合作。20 国集团还可以与已经建立的区域组织合作，强调知识转移来支持周边市场通过项目联营来进行整合。
基础设施和可持续发展	促进更多的基础设施投资	通过改进税收和减少补贴支出来扩大公共投资的财政空间；通过改善投资环境、提供新的资金来源和非扭曲的风险分担来扩大私人和其他投资，以补充公共投资，包括对国家主权不会造成冲击的情况下潜在的国家财富基金投资。
	鼓励更优质的基础设施	亟须更多和更有针对性的基础设施投资以实现发展目标，转向更清洁、低碳和更节约的经济体系。
	支持更清洁的基础设施	要在基础设施投资规划的环境效益和成本之间达到适当的平衡取决于若干配套政策，包括建立健全有关环境绩效的标准和取消影响基础设施需求以及对环境有害的补贴（特别是在能源和水资源领域）。制定补贴改革措施，以减少对环境的影响和降低绿色技术的获取壁垒。

续表

支柱	提议	说明
制订增加公共和私人对基础设施融资的行动计划，并提高效率		制订增加公共和私人对基础设施融资的行动计划，并提高其效率和环境的可持续性。该行动计划的关键部分将包括：增加公共部门的财政空间；改善私营部门融资的投资环境并降低其成本；把环境成本和收益更好地纳入基础设施投资规划。应该特别关注区域基础实施。
制订通过提供更多的技术和财政援助来提高基础设施效率的行动计划		制订行动计划，通过为发展中国家提供更多的技术和财政援助来努力提高基础设施效率、改善投资环境并整合环境和经济问题，例如可以建立一个加强发展中国家合作的平台。
推动各方合作，促进旨在增加和改善有关基础设施投资及其影响的数据收集和共享		推动各方合作，促进旨在收集和共享有关基础设施覆盖、质量、投资及其影响的数据收集。现已开发出了具体方法，并在 2005 年八国集团格伦伊格尔斯峰会后启动的非洲基础设施国别诊断的背景下进行了实地测试。国际货币基金组织（IMF）的政府金融统计正在修订中，修订后将与基础设施问题相关的信息纳入其中。
粮食安全	结束多哈发展回合谈判	圆满完成多哈回合贸易谈判对于降低粮食价格波动和确保长期的粮食安全至关重要。竞争性市场能够降低消费者的主食成本，为其提供种类丰富的食品，即使不能保证也能增加饮食的多样性。在全球层面上，涵盖广泛的议题而又雄心勃勃的多哈发展回合谈判成果能够强化世界贸易体系，对于降低粮食价格波动和长期的粮食安全必不可少。从粮食安全的角度来看，以粮食为基础的生物燃料计划、谷类出口禁令以及其他相似的政策干预对于依赖进口的国家来说将降低国际市场在稳定国内市场方面的能力，这应该提上讨论的议程。

续表

支柱	提议	说明
增加多边途径	<p>我们需要更大的多边行动来提高农业和粮食领域的援助有效性。目前还没有任何一个针对性的双边或多边资金池来充分支持受援国对捐助者在农业和粮食安全领域的行动需要和弥补缺口。全球农业和粮食安全计划就是最近为这一目的而建立的。</p>	
审查组织授权	<p>从改善总体治理的角度审查粮食安全领域的组织授权。应该考虑建立能够直接应对全球反应的超治理机构。</p>	
投资于对粮食安全至关重要的渠道、安全网和营养计划	<p>投资于对粮食安全至关重要的安全网和营养计划。弱势人口需要特别注意确保他们能够消费足够的营养食物。包括安全网计划在内的旨在增加女性收入的干预措施，特别是强化食品的提供，确实有助于家庭中儿童的饮食改善。</p>	
投资于农业生产率的增长，以确保粮食供应及其稳定	<p>需要加大在农业生产率增长方面的投资以提高气候适应能力和粮食供应。发展中国家水稻、小麦和玉米等主要粮食作物的产量增长率从 20 世纪 80 年代开始明显减缓。国际粮食政策研究所估计，为了在 2015 年实现千年发展目标（MGD），所有发展中国家每年需要在农业领域增加 140 亿美元的全球公共投资。</p>	
包容性金融	超越信贷需求	<p>金融的包容性应该不只限于信贷：对于安全可靠的储蓄和支付产品的需求是很普遍的，并且非常需要保险和国际汇款支付系统。</p>
	围绕共同的全球金融目标呼唤全球性合作	<p>20 国集团应该考虑围绕共同的全球金融目标召集由各利益相关者参与的全球合作。致力于包括信贷在内的一系列金融产品：付款、储蓄、汇款和保险。目标是加大力度来消除现有的数据上的缺口——特别是中小企业的资金缺口和相关政策指标——以确保基本要素能够切实衡量年度目标的进展情况。关键的实施要点包括政策环境、金融基础设施、实施机制以及可靠的金融、数据和测量产品，并且将建立在金融包容性专家小组所取得进展的基础之上。</p>

续表

支柱	提议	说明
消除关于金融包容性数据的缺口		<p>加大力度消除现存的数据缺口——特别是中小企业资金缺口和相关政策指标——以确保基本要素能够切实衡量年度目标的进展情况。关于金融包容性的数据对于支持以证据为基础的政策制定、协助报告努力的优先性以及跟踪提议目标的进展情况至关重要。</p>
20 国集团与全球发展	试验创新性融资方式	<p>日益紧缩的私人资本流动和捐助国的财政压力意味着我们需要以创新型融资方式来补充传统融资。包括：降低风险的担保、主权财富基金投资、支持全球公共健康产品的创新以及与发展有关的全球计划——例如粮食安全中的公私伙伴关系、碳融资以及南南投资。所需资源的规模要求 20 国集团成员国就主要的全球计划重新作出承诺，并且以新的活力和运用创造力来开发充分利用私人资本的创新方法的潜力。</p>
	改善发展中国家的公共资源管理和投资环境	<p>金融前景也意味着我们需要加强发展中国家国内资源的流动性，包括坚持不懈的努力改善公共资源管理及私人投资环境。我们还需要强化发展中国家自身的金融体系。20 国集团行动的一个关键领域就是不断扩大对发展中国家金融部门改革的技术和能力建构援助。同时，需要确保发达经济体的金融体系监管改革不会对发展中国家的资金流入产生意想不到的负面影响。</p>
	避免制定保护主义措施	<p>20 国集团的领导者可以通过重申避免保护主义措施的承诺来振奋市场信心。集体承诺放松自危机爆发以来开始实施的保护主义措施将是一个更强的信号。</p>

附录 B 20 国集团和非 20 国集团 选定的经济与社会指标

表 B1 2008 年 20 国集团和非 20 国集团成员国一览

	人口 百万	国民收入		人均国民生产总值		地域面积 1,000 平方 公里
		10 亿美元 当前价格	购买力平价 国际货币 当前价格	美元当前 价格	购买力平价 国际货币 当前价格	
20 国集团 ¹	4,120	46,281	51,728	11,164	12,512	75,446
高收入国家	825	34,744	31,921	41,577	38,204	29,832
澳大利亚	21	969	798	47,370	38,784	7,682
加拿大	33	1,487	1,290	45,070	39,078	9,094
法国	62	2,876	2,136	44,508	33,058	548
德国	82	3,709	2,952	44,446	35,374	349
意大利	60	2,268	1,843	38,492	31,283	294
日本	128	5,063	4,494	38,455	34,129	365
韩国	49	935	1,353	19,115	27,658	97
沙特阿拉伯	25	479	604	19,022	23,991	2,000
英国	61	2,732	2,225	43,541	35,468	242
美国	304	14,227	14,227	46,350	46,350	9,162
欧盟	497	18,245	15,147	36,705	30,544	4,181
发展中国家	3,295	11,537	19,806	3,545	6,076	45,614
阿根廷	40	321	558	8,236	14,313	2,737
巴西	192	1,540	1,934	8,205	10,304	8,459
中国	1,325	4,358	7,967	3,267	5,971	9,327
印度	1,140	1,153	3,342	1,017	2,946	2,973
印度尼西亚	227	460	818	2,246	3,994	1,812
墨西哥	106	1,071	1,525	10,232	14,570	1,944
俄罗斯	142	1,630	2,194	11,832	15,923	16,378
南非	49	268	477	5,678	10,116	1,214
土耳其	74	735	992	9,942	13,417	770
七国集团 ²	731	32,361	29,166	43,662	39,368	20,052
非 20 国集团	2,577	14,074	17,533	5,650	7,006	54,166
高收入国家	243	8,535	7,828	36,956	33,461	3,722
发展中国家	2,334	5,668	10,061	2,408	4,371	50,443
中等收入国家	1,358	5,094	8,746	3,714	6,547	31,711
低收入国家	976	558	1,323	578	1,352	18,732

注：根据世界银行 2010 年 6 月分类标准划分收入水平。

1. 20 国集团不包括欧盟。

2. 七国集团包括加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国和美国。

资料来源：世界发展指标。

表 B2 各国占世界经济的比重

	国民生产力总额占世界比例													
	2000 年美元价值							2005 年世界购买力平价						
	平均			年				平均			年			
	1980s	1990s	2000s	1980	1990	2000	2008	1980s	1990s	2000s	1980	1990	2000	2008
20 国集团 ¹	79.9	81.7	80.9	79.5	81.7	81.4	80.2	69.1	75.1	74.8	68.2	74.6	75.3	74.3
高收入国家	70.6	70.1	66.8	70.5	70.9	68.9	63.7	53.8	53.7	49.5	54.1	54.0	52.6	45.6
澳大利亚	1.2	1.2	1.3	1.2	1.2	1.3	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.2
加拿大	2.3	2.2	2.2	2.3	2.2	2.3	2.2	2.1	2.0	2.0	2.2	2.1	2.1	1.9
法国	4.7	4.3	4.0	4.8	4.5	4.1	3.8	4.1	3.8	3.4	4.2	4.0	3.6	3.1
德国	6.5	6.3	5.5	6.9	6.4	5.9	5.2	5.8	5.7	4.8	6.2	5.7	5.3	4.3
意大利	4.0	3.7	3.2	4.2	3.9	3.4	2.9	3.9	3.6	3.0	4.0	3.8	3.3	2.6
日本	16.1	16.3	13.8	15.7	17.0	14.6	12.8	8.5	8.6	7.0	8.3	9.0	7.6	6.2
韩国	0.9	1.5	1.8	0.7	1.2	1.7	1.9	1.0	1.7	1.9	0.8	1.4	1.8	1.9
沙特阿拉伯	0.7	0.6	0.6	0.9	0.6	0.6	0.6	1.0	0.9	0.8	1.3	0.9	0.9	0.8
英国	4.9	4.6	4.6	4.9	4.8	4.6	4.4	3.9	3.7	3.5	3.9	3.8	3.7	3.3
美国	29.3	29.5	29.8	28.8	29.1	30.5	28.6	22.3	22.6	21.9	22.0	22.3	23.1	20.2
欧盟	28.1	27.1	25.7	29.1	28.1	26.5	24.7	26.2	26.0	23.7	27.2	27.0	25.1	22.1
发展中国家	9.3	11.6	14.1	9.0	10.8	12.5	16.4	15.3	21.4	25.3	14.1	20.6	22.7	28.7
阿根廷	1.0	0.9	0.9	1.2	0.8	0.9	1.0	0.9	0.8	0.7	1.1	0.7	0.8	0.8
巴西	2.3	2.1	2.0	2.4	2.1	2.0	2.1	3.3	3.0	2.8	3.5	3.0	2.9	2.8
中国	1.4	2.8	5.0	1.0	1.8	3.7	6.5	2.7	5.2	9.0	2.0	3.5	7.1	11.4
印度	1.0	1.3	1.7	0.9	1.1	1.4	2.0	2.5	3.2	4.2	2.3	2.9	3.7	4.8
印度尼西亚	0.4	0.5	0.6	0.3	0.5	0.5	0.6	0.9	1.2	1.2	0.8	1.0	1.2	1.3
墨西哥	1.9	1.7	1.8	1.9	1.7	1.8	1.7	2.5	2.4	2.3	2.7	2.3	2.5	2.2
俄罗斯	1.7	1.0	0.9	—	1.6	0.8	1.1	5.5	3.4	2.9	—	5.2	2.6	3.2
南非	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.9	0.7	0.7	0.9	0.8	0.7	0.7
土耳其	0.7	0.8	0.9	0.6	0.8	0.8	0.9	1.1	1.3	1.3	1.0	1.2	1.3	1.4
七国集团 ²	67.8	66.8	63.1	67.7	67.9	65.4	59.9	50.6	49.9	45.5	50.8	50.5	48.7	41.6
非 20 国集团	20.1	18.3	19.1	20.5	18.3	18.6	19.8	30.9	24.9	25.2	31.8	25.4	24.7	25.7
高收入国家	12.0	12.0	12.4	12.2	11.9	12.3	12.4	12.0	11.9	11.9	12.3	11.9	12.1	11.5
发展中国家	8.1	6.3	6.8	8.2	6.3	6.3	7.5	19.1	13.3	13.6	19.5	13.8	12.9	14.6
中等收入国家	7.3	5.6	6.0	7.5	5.6	5.6	6.6	17.5	11.7	11.9	17.9	12.2	11.3	12.7
低收入国家	0.7	0.7	0.8	0.7	0.7	0.7	0.9	1.5	1.5	1.7	1.6	1.5	1.6	1.9
世界	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

注：根据世界银行 2010 年 6 月分类标准划分收入水平。

1. 20 国集团不包括欧盟。

2. 七国集团包括加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国和美国。

资料来源：世界发展指标。

表 B3 世界经济增长

	国民生产总值增长率												
	2000 年美元价值							2005 年世界购买力平价					
	平均		年					平均		年			
	1980s	1990s	2000s	2006	2007	2008	2009	1980s	1990s	2000s	2006	2007	2008
20 国集团 ¹	3.3	2.7	2.8	3.8	3.5	1.5	-2.1	4.3	2.8	3.7	4.8	4.8	2.7
高收入国家	3.0	2.5	2.1	2.8	2.3	0.2	-3.3	3.1	2.6	2.2	2.7	2.4	0.5
澳大利亚	3.3	3.3	3.3	3.0	3.3	2.4	1.3	3.3	3.3	3.3	3.0	3.3	3.7
加拿大	3.0	2.4	2.7	2.8	2.7	0.4	-2.6	3.1	2.4	2.7	3.1	2.7	0.4
法国	2.3	1.9	1.9	2.2	2.2	0.1	-2.5	2.4	1.9	1.9	2.2	2.3	0.4
德国	2.0	2.3	1.4	2.9	2.5	1.0	-4.9	2.0	2.3	1.4	3.0	2.5	1.3
意大利	2.6	1.4	1.2	1.8	1.5	-1.3	-5.1	2.5	1.4	1.2	2.0	1.6	-1.0
日本	3.7	1.5	1.5	2.4	2.1	-1.2	-5.2	3.8	1.5	1.5	2.0	2.4	-0.7
韩国	7.7	6.3	4.8	5.2	5.1	2.3	0.2	8.7	6.3	4.8	5.2	5.1	2.2
沙特阿拉伯	-0.6	3.1	3.9	3.2	3.3	4.3	0.1	-1.4	3.1	3.9	3.2	3.3	4.4
英国	2.4	2.2	2.5	2.9	3.0	0.5	-4.9	3.0	2.2	2.5	2.8	3.0	0.7
美国	3.1	3.1	2.3	2.9	2.0	0.4	-2.4	3.4	3.1	2.3	2.8	2.0	0.4
欧盟	2.5	2.4	2.2	3.1	2.9	0.6	-4.2	2.5	2.6	2.3	3.3	3.1	1.0
发展中国家	5.7	3.9	6.5	8.1	8.6	6.1	2.3	8.3	3.4	6.8	8.6	9.1	6.4
阿根廷	-0.7	4.5	3.9	8.5	8.7	7.0	-1.2	-1.3	4.5	3.9	8.5	8.7	6.8
巴西	3.0	1.7	3.7	4.0	5.7	5.1	-0.2	2.3	1.7	3.7	4.0	5.7	5.1
中国	9.8	10.0	10.0	11.6	13.0	9.6	8.7	10.0	10.0	10.0	11.6	13.0	9.0
印度	5.7	5.6	7.1	9.7	9.1	5.1	7.7	5.6	5.6	7.1	9.7	9.1	6.1
印度尼西亚	6.4	4.8	5.2	5.5	6.3	6.0	4.5	6.1	4.8	5.2	5.5	6.3	6.1
墨西哥	2.3	3.4	2.8	4.8	3.2	1.8	-6.5	1.5	3.4	2.8	4.8	3.2	1.8
俄罗斯	—	-4.9	6.9	7.4	8.1	5.6	-7.9	—	-4.9	6.9	7.7	8.1	5.6
南非	2.2	1.4	4.1	5.6	5.5	3.7	-1.8	1.7	1.4	4.1	5.3	5.1	3.1
土耳其	4.1	4.0	4.7	6.9	4.6	0.7	-4.7	4.8	4.0	4.7	6.9	4.7	0.9
七国集团 ²	3.0	2.4	2.0	2.7	2.2	0.1	-3.5	3.1	2.4	2.0	2.6	2.2	0.3
非 20 国集团	2.0	2.9	3.8	4.9	4.9	2.4	-2.1	0.8	2.4	4.4	5.7	5.7	3.2
高收入国家	2.9	3.0	3.2	4.2	4.1	1.4	-3.2	2.8	2.9	3.4	4.6	4.3	1.1
发展中国家	0.8	2.7	5.0	6.7	6.7	4.7	0.4	-0.2	2.0	5.4	6.7	7.0	5.1
中等收入国家	0.6	2.6	4.9	6.7	6.7	4.6	0.1	-0.4	1.9	5.3	6.7	6.9	5.0
低收入国家	3.5	3.1	5.6	6.3	6.1	5.8	4.4	3.5	3.1	5.9	6.4	6.9	6.2
世界	3.0	2.7	3.0	4.0	3.8	1.7	-2.1	3.2	2.6	3.9	5.0	5.0	2.8

注：根据世界银行 2010 年 6 月分类标准划分收入水平。

1. 20 国集团不包括欧盟。

2. 七国集团包括加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国和美国。

资料来源：世界发展指标。

表 B4 全球经济一体化

	国民收入总额增长率							
	商品出口百分比（当前美元价值）				对外直接投资百分比			
	年				年			
	1980	1990	2000	2008	1980	1990	2000	2008
20 国集团 ¹	60.6	62.7	62.3	59.2	76.6	66.3	59.7	58.6
高收入国家	54.5	56.1	50.4	40.6	67.1	61.0	52.9	38.0
澳大利亚	1.1	1.1	1.0	1.2	3.5	4.0	0.9	2.6
加拿大	3.4	3.7	4.3	2.8	10.8	3.7	4.4	2.5
法国	5.8	6.2	5.1	3.8	6.1	6.5	2.8	5.5
德国	10.6	12.1	8.5	9.1	0.6	1.5	13.8	1.2
意大利	3.9	4.9	3.7	3.3	1.1	3.1	0.9	0.8
日本	6.5	8.3	7.4	4.9	0.5	0.9	0.5	1.3
韩国	0.9	1.9	2.7	2.6	0.0	0.4	0.6	0.1
沙特阿拉伯	5.5	1.3	1.2	2.0	-5.9	0.9	-0.1	1.2
英国	5.5	5.3	4.4	2.8	18.8	16.4	8.0	5.1
美国	11.3	11.3	12.1	8.1	31.5	23.7	21.1	17.5
欧盟	41.1	44.5	38.0	36.7	40.0	47.9	55.1	37.4
发展中国家	6.2	6.5	11.9	18.5	9.5	5.3	6.8	20.6
阿根廷	0.4	0.4	0.4	0.4	1.3	0.9	0.7	0.5
巴西	1.0	0.9	0.9	1.2	3.6	0.5	2.2	2.5
中国	0.9	1.8	3.9	8.9	0.1	1.7	2.5	8.1
印度	0.4	0.5	0.7	1.1	0.1	0.1	0.2	2.3
印度尼西亚	1.1	0.7	1.0	0.9	0.6	0.5	-0.3	0.5
墨西哥	0.9	1.2	2.6	1.8	3.9	1.2	1.2	1.2
俄罗斯	—	—	1.6	2.9	—	—	0.2	4.0
南非	1.3	0.7	0.5	0.5	0.0	0.0	0.1	0.5
土耳其	0.1	0.4	0.4	0.8	0.0	0.3	0.1	1.0
七国集团 ²	47.0	51.9	45.6	34.8	69.5	55.8	51.6	34.0
非 20 国集团	39.4	37.3	37.7	40.8	23.4	33.7	40.3	41.4
高收入国家	23.9	27.0	27.8	28.0	16.1	27.4	36.5	29.2
发展中国家	15.9	10.1	9.9	12.9	7.3	6.3	3.7	12.2
中等收入国家	14.9	9.4	9.1	11.9	6.4	5.7	3.4	10.7
低收入国家	1.0	0.7	0.8	1.0	0.9	0.5	0.3	1.5
世界	100	100	100	100	100	100	100	100

注：根据世界银行 2010 年 6 月分类标准划分收入水平。

1. 20 国集团不包括欧盟。

2. 七国集团包括加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国和美国。

资料来源：世界发展指标。

表 B5 人口规模与儿童死亡率

	人口占世界百分比				五岁以下死亡率 (每 1,000 新生儿)		
	年				年		
	1980	1990	2000	2008	1990	2000	2008
20 国集团 ¹	65.7	64.3	63.0	61.5	68	55	39
高收入国家	15.2	13.8	12.9	12.3	11	8	7
澳大利亚	0.3	0.3	0.3	0.3	9	6	6
加拿大	0.6	0.5	0.5	0.5	8	6	6
法国	1.2	1.1	1.0	0.9	9	5	4
德国	1.8	1.5	1.4	1.2	9	5	4
意大利	1.3	1.1	0.9	0.9	10	6	4
日本	2.6	2.3	2.1	1.9	6	5	4
韩国	0.9	0.8	0.8	0.7	9	6	5
沙特阿拉伯	0.2	0.3	0.3	0.4	43	23	21
英国	1.3	1.1	1.0	0.9	9	7	6
美国	5.1	4.7	4.6	4.5	11	8	8
欧盟	10.3	8.9	7.9	7.4	12	7	5
发展中国家	50.5	50.5	50.1	49.2	77	63	45
阿根廷	0.6	0.6	0.6	0.6	29	21	16
巴西	2.7	2.8	2.9	2.9	56	34	22
中国	22.1	21.5	20.8	19.8	46	36	21
印度	15.5	16.1	16.7	17.0	116	94	69
印度尼西亚	3.3	3.4	3.4	3.4	86	56	41
墨西哥	1.5	1.6	1.6	1.6	45	26	17
俄罗斯	3.1	2.8	2.4	2.1	27	24	13
南非	0.6	0.7	0.7	0.7	56	73	67
土耳其	1.0	1.1	1.1	1.1	84	42	22
七国集团 ²	13.8	12.3	11.5	10.9	10	7	6
非 20 国集团	34.3	35.7	37.0	38.5	122	108	93
高收入国家	4.5	4.0	3.7	3.6	12	8	6
发展中国家	29.8	31.7	33.3	34.8	129	114	97
中等收入国家	18.5	19.3	19.7	20.3	100	87	75
低收入国家	11.3	12.4	13.6	14.6	173	148	127
世界	100	100	100	100	92	81	67

注：根据世界银行 2010 年 6 月分类标准划分收入水平。

1. 20 国集团不包括欧盟。

2. 七国集团包括加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国和美国。

资料来源：世界发展指标。

表 B6 受教育的状况

	各年龄净入学率					各年龄总入学率		
	初级			中级		高级		
	1991	2000	2007	2000	2007	1991	2000	2007
20 国集团	—	—	—	—	—	15	19	29
高收入国家	95	97	94	90	92	48	59	72
澳大利亚	98	94	97	90	88	39	65	75
加拿大 ¹	98	99	—	95	—	95	59	62
法国	100	99	99	93	98	40	53	55
德国	84	99	98	—	—	34	—	—
意大利	98	99	99	88	92	32	49	67
日本	100	100	100	99	98	30	48	58
韩国	99	99	99	94	96	38	78	96
沙特阿拉伯 ²	59	—	84	—	73	10	22	30
英国	98	100	97	94	91	29	58	59
美国	97	94	91	86	88	74	68	82
欧盟	—	—	—	—	—	—	—	—
发展中国家	—	—	—	—	—	7	11	22
阿根廷 ³	95	99	99	79	79	39	53	68
巴西	—	92	93	68	77	—	16	30
中国	97	—	—	—	—	3	8	22
印度	—	79	90	—	—	6	10	13
印度尼西亚	98	94	95	50	70	10	—	18
墨西哥	98	97	98	57	71	15	20	26
俄罗斯 ⁴	99	—	—	—	—	52	66	75
南非 ⁵	90	90	87	62	72	12	15	—
土耳其 ⁶	89	94	94	—	71	13	23	37
非 20 国集团	—	—	—	—	—	—	—	—

注：

1. 加拿大缺少 2007 年读写教育数据，故采用 2004 年的数据。
 2. 沙特阿拉伯缺少 2007 年读写教育数据，采用 2008 年的数据。
 3. 阿根廷缺少 2000—2007 年小学教育数据，采用 2003—2005 年的数据。另缺少 2007 年读写教育数据，采用 2006 年数据。
 4. 俄罗斯缺少 2000 年读写教育数据，采用 2003 年的数据。
 5. 南非缺少 2000 年读写教育数据，采用 1998 年的数据。
 6. 土耳其缺少 2000 年读写教育数据，采用 2002 年的数据。
- 资料来源：世界发展指标。

表 B7 科技、通信与贸易

	通信				贸易		研发		专利	
	每百人移动电话		每百人互联网		货柜码头 20英尺 (占全球比例)		占 GDP的比例		专利申请占世界比例	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2006	2006	1997	2006
20国集团 ¹	1413	6119	812	2716	6115	5815	210	9411	9411	9515
高收入国家	4911	10115	3319	7112	3616	2711	215	8912	8912	7912
澳大利亚	4417	10312	4618	7018	116	113	212	013	013	013
加拿大	2814	6613	4212	7513	113	110	210	015	015	016
法国	4913	9311	1414	6719	113	019	211	119	119	115
德国	5816	12815	3012	7515	314	315	215	614	614	419
意大利	7412	15110	2312	4118	311	212	111	—	—	—
日本	5216	8614	3010	7512	518	319	314	5015	5015	3511
韩国	5710	9318	4015	7518	410	317	312	917	917	1217
沙特阿拉伯	617	14611	212	3115	017	110	010	010	010	010
英国	7318	12610	2618	7610	219	115	118	216	216	118
美国	3818	8910	4319	7519	1216	813	216	1713	1713	2214
欧盟	5411	12212	2017	6118	2111	1714	119	1413	1413	1012
发展中国家	514	5119	117	1617	2419	3114	111	419	419	1613
阿根廷	1716	11616	710	2811	015	014	015	011	011	—
巴西	1313	7815	219	3715	111	114	110	014	014	014

续表

	通信				贸易		研发		专利	
	每百人移动电话		每百人互联网		货柜码头 20英尺 (占全球比例)		占 GDP的比例		专利申请占世界比例	
	2000	2008	2000	2008	2000	2008	2006	2006	1997	2006
中国	618	4814	118	2215	1812	2316	114	114	118	1214
印度	014	3014	015	415	111	114	018	018	013	015
印度尼西亚	118	6118	019	719	117	114	010	010	010	010
墨西哥	1414	7018	512	2212	016	016	015	015	011	011
俄罗斯	212	14016	210	3119	011	017	111	111	212	218
南非	1910	9214	515	816	018	018	110	110	—	—
土耳其	2413	8911	318	3414	017	111	016	016	010	011
七国集团 ²	4919	10015	3410	7212	3014	2112	215	215	7912	6612
非 20国集团	816	5912	—	—	3815	4115	—	—	—	—
高收入国家	5210	12018	1813	5416	—	—	—	—	—	—
发展中国家	216	5114	111	1212	—	—	—	—	—	—
中等收入国家	318	6618	117	1719	—	—	—	—	—	—
低收入国家	013	2210	011	211	—	—	—	—	—	—
世界	1213	6018	618	2319	100	100	211	211	100	100

注：根据世界银行 2010年 6月分类标准划分收入水平。

11 20国集团不包括欧盟。

21 七国集团包括加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国和美国。

资料来源：世界发展指标。

表 B8 贫困率

	国际贫困线贫困率							
	1.25 美元每天以下人口比例				2 美元每天以下人口比例			
	1981	1990	1999	2005	1981	1990	1999	2005
20 国集团	61.5	47.0	34.2	23.1	79.1	71.1	60.2	46.4
发展中国家	0.0	0.4	1.8	4.5	1.2	3.9	8.9	11.3
阿根廷（城市）	17.1	15.5	11.2	7.8	31.1	27.8	23.0	18.3
巴西	94.1	74.1	50.9	26.1	99.4	93.0	79.4	55.6
中国（农村）	44.5	23.4	7.1	1.7	91.5	62.3	27.9	9.4
中国（城市）	62.5	53.9	47.4	43.8	88.5	85.5	82.1	79.5
印度（农村）	51.0	43.5	37.7	36.2	80.4	74.1	68.4	65.8
印度（城市）	73.8	57.1	53.4	24.0	92.8	87.9	88.0	61.1
印度尼西亚（农村）	63.8	47.8	39.4	18.7	87.7	77.0	72.1	45.8
印度尼西亚（城市）	9.8	5.4	6.4	1.7	24.1	16.1	16.4	5.9
俄罗斯	0.7	1.4	2.3	0.2	5.9	5.9	10.5	1.5
南非	34.7	22.1	25.1	20.6	51.2	38.8	42.2	37.0
土耳其	4.5	1.5	1.6	2.7	18.6	7.8	8.0	9.0
非 20 国集团 ¹								
发展中国家	36.2	34.9	34.5	29.9	54.8	53.6	54.6	50.2
中等收入国家	12.8	10.4	10.3	8.2	28.6	24.7	24.6	19.8
低收入国家	56.8	54.4	53.0	45.3	77.8	76.7	77.4	71.8

注：根据世界银行 2010 年 6 月分类标准划分收入水平。

资料来源：世界银行工作人员根据 PovcalNet 数据计算。

1. 包括欧盟国的中低收入国家。

生态审计 环保声明

世界银行致力于保护濒临灭绝的森林和自然资源。《后危机时代的增长与发展》就是世界银行出版部选用回收之后的纸印刷的，这些纸由30%的用后废料制作而成。世界银行出版部遵从了绿色出版倡议协会建议的用纸标准，该协会是一个非营利性组织，鼓励出版商不使用从濒危森林中提取的纤维。详见 www.greenpressinitiative.org。

节省了：
17 棵树
500 万英国热量单位的能源
1,635 磅二氧化碳当量的净温室气体排放
7,875 加仑的废水
478 磅的固体废料



绿色出版倡议协会