

# 对经济管理本领的挑战

## “对经济管理本领的挑战”

世界银行集团行长罗伯特·B. 佐利克  
全球发展中心，华盛顿特区

2008年4月2日

去年10月，在我加入世界银行集团后不久，我提出了指导我们工作的一个愿景：帮助建立一个具有包容性和可持续的全球化—战胜贫困，在促进增长的同时关爱环境，为个人创造机会和希望。

接下来的一个月，我飞赴开普敦郊外出席20国集团会议，这是一次来自发达国家和发展中国家的财政部长和央行行长的聚会，那次会议由精明强干的南非财政部长特雷弗·曼纽尔主持。

在正式讨论中，部分代表在回顾了去年夏天出现的金融波动后，开始预感事态发展将会在未来数月引起市场动荡；就像经常出现的情况一样，茶歇时的非正式交流更加充满关于风险的预警和疑问。

随后数月，人们看到的是房价和抵押贷款遭受巨大损失，信贷受损，首席执行官纷纷离职，新任首席执行官想方设法清理资产负债表，专业保险公司受到重创，其结构性交易遭受冲击，对合作方的担忧，最终的再资本化和兼并。最近，我们目睹商业银行资产负债表遭受的打击，对此不需要马上换算成市值。在金融与信息长期匮乏的热力下，短期流动性枯竭。各式各样的杠杆投资者—投资银行、私人股票型基金、对冲基金、甚至公司企业的商业票据—都对流动性如饥似渴。由于饥渴的金融机构囤积居奇，分级现金流的证券化模型、次级损失和信用增级出现收缩，使贷款发放者陷于低位和枯竭。

而且，我们看到挣扎应对这些似乎非人力所为的人们的面孔。

美国是幸运的，在这个麻烦重重的时刻，他们有稳重而务实的金融看管人：财政部长亨利·保尔森，美联储主席本·伯南克，纽约联储总裁蒂姆·加斯内。世界各国的财政部长和央行行长都在密切频繁地联系。

他们面临的一项挑战—也是我们面临的挑战—是理解这场金融动荡对所谓“真正的”经济造成的影响—对增长、就业、价格、工资、利润、贸易、住房和商业—对个人和家庭的影响。此外，伴随这场金融突袭的还有另外两个变动：全球能源和商品价格上涨，价格的

削弱效应缩小，这种削弱效应产生于过去10年向全世界的劳动力队伍大量输送发展中国家的新增劳工。我们知道这些逆转产生的宏观经济效应是不利的，但影响的范围和确切类型仍模糊不清。

对“真正的”经济造成的影响问题，是现今的金融风潮与我们推进具有包容性和可持续的全球化与发展的努力之间的联系所在，影响到那些追求更美好生活的人们。

这个金融动乱时期与过去的显著区别是发达国家和发展中国家的表现。在8月份的一个研讨会上，一位墨西哥官员苦笑着说，这次他的国家没有责任。的确，美国在同其他国家一起努力弥补损失进行重建时，也需要汲取在变化无常的市场如何进行金融监管的教训。

。

不仅地震的震中发生了转移，而且迄今余震以不同的方式震撼了市场。历史上偏紧的新兴市场债务借贷利差有所扩大，但与大多数其他信贷产品相比幅度不大。当然，发展中国家金融市场不会与世隔绝；货币汇率剧烈波动，新兴市场股价受损，非政府债务利差显著扩大，与其他对等方表现一致。

最重要的是，对于此次衰退有一个明显的不同之处：中国、印度和其他上升的经济大国为全球经济提供了另外的增长极。这不是一种“脱钩”，因为全球化的相互关联性会传输发达国家金融问题和放缓的影响；相反，这代表了一种受欢迎的增长源多元化。全球进口需求增长的一半以上现在来源于发展中国家，为发展中经济体和发达经济体提供了出口机会。这相当于一种再平衡—而不是脱钩—支持了具有包容性和可持续的全球化。正如多元化有利于投资组合一样，多元化也有利于世界经济的成长源。

在这种时候，对管理本领是挑战：承认环境不断变化，事件和命运如匆匆过客，从而一方面应对当务之急，同时播下未来可成栋梁的种籽。

今天，我们需要对付迫在眉睫的威胁，同时也要构建具有包容性和可持续的全球化，为将来提供更多的增长源和创新源，加强多边合作来应对冲击和衰退，最大限度地为全体人民创造机会和希望。

因此，我在这里重点讲4项当务之急，这些当务之急也将提供更长远的契机。对每项当务之急，我的目的都是行动。

### **高食品价格：全球食品政策新政**

随着金融市场的波动，食品价格快速飞涨。2005年以来，粮食价格上涨80%。上个月，大米实际价格达到19年来最高；小麦实际价格达到28年来最高，几乎是过去25年平均价格的两倍。

对于部分农民这是好消息，但对于最弱势的人群，却是极为沉重的负担—儿童，小到4—5岁的儿童，被迫背井离乡，到大城市找饭吃；粮食骚乱的威胁可能造成社会崩溃；母亲

被剥夺了供给健康婴儿的营养。据世界银行集团估计，世界上**33个国家**面临发生社会动乱的可能性，罪魁祸首就是食品和能源价格暴涨。对于这些食品占消费四分之三到一半的国家，没有了生存余地。

**人口地理**的现实，饮食结构的改变，能源价格和生物燃料，气候变化，这些都表明，食品价格的高涨和波动，将会在未来的岁月伴随我们。

我们需要一个“**全球食品政策新政**”。这个“**新政**”的聚焦点不仅仅是饥饿与营养不良，不仅仅是食品的获得与供应，而且还有能源、产量、气候变化、投资、妇女和其他人群的边缘化，以及经济恢复力和增长率。食品政策需要得到最高政治领导层的关注，因为没有**一个国家和群体能够单独应对这些相互关联的挑战**。

我们应该首先帮助那些最需要的人。联合国粮食计划署要求至少增加**5亿美元**的粮食供应来满足应急需求。美国、欧盟、日本和其他经合组织国家必须马上行动起来填补这一缺口，否则更多的人民就会挨饿受苦。

**食品价格**飞涨增加了对战胜饥饿与营养不良的巨大挑战的关注，这是“**被遗忘**”的千年发展目标。

尽管饥饿与营养不良包括在首个千年发展目标里，但除了传统的粮食援助外，它们获得的资源只有投入同样致命的**艾滋病毒/艾滋病**的资源的十分之一。然而，营养不良是具有最大“**乘数效应**”的千年发展目标：营养不良是**5岁以下儿童最大的风险因素**，是据估计每年**350万夭折儿童的主要死因**。**20%以上的孕产妇死于营养不良**。营养不良降低免疫力。在危地马拉所作的研究表明，在出生头两年得到营养补充的男童，成人后平均工资高**46%**。**当陷入贫困的家庭节衣缩食时，首当其冲的是女童**。饥饿与营养不良是贫困的起因，而不仅仅是结果。

这种“**新政**”要求加强供应体系，**克服食品安全、健康、农业、水、环境卫生、农村基础设施和社会性别政策的割裂**。

从传统的粮食援助转向食品与营养援助的更广泛的概念，必须成为这种“**新政**”的一项内容。在许多情况下，现金和食物券（而不是初级商品补贴）是适当的措施，使得援助可以用来建立地方粮食市场，加强农业生产。在需要初级商品时，向当地农民购买有利于加强社区。基金可以购买根据当地情况特制的微营养素。学校午餐计划吸引儿童上学，同时有助于健康儿童提升学习效果，有些还为家长提供食物。

**世界银行集团**可以提供帮助，通过支持针对穷人的应急措施。同时鼓励作为可持续发展内容的粮食生产与营销的激励措施。不丹、巴西、马达加斯加、摩洛哥等情况各异的国家都有针对弱势群体的粮食规划。莫桑比克、柬埔寨、孟加拉等国采用的是因地制宜的以工代赈计划—修建道路、水井、学校、自然灾害防护工程、植树造林。中国、埃及、埃塞俄比亚、墨西哥等国以自助措施为条件提供现金补贴，譬如送子女入学或预防性体

检。各国也必须取消阻碍食品贸易的危险的边境障碍，因为这些障碍使有需要的邻国陷于更大风险，扼杀刺激增产的信号。

我们将与世界各国，尤其是非洲各国，与合作机构共同努力，抓住食品需求上升的契机。我们的《2008年世界发展报告：以农业促发展》指出了前进方向。我们可以帮助撒哈拉以南非洲发动一场“绿色革命”，协助各国提高农业价值链各个环节的生产率，帮助小农户打破贫困的恶性循环。我们将把对非洲的农业贷款增加近一倍，从4.5亿美元增加到8亿美元，并可以帮助世界各国和农民应对系统性风险，包括通过金融创新应对旱灾等气候变化。我们可以帮助引进科学技术提高产量。

我们的私营部门窗口国际金融公司将扩大针对非洲和其他地区涉农企业的投资和咨询援助，包括通过与世行在土地权益和生产率、本币融资、流动资金、配送物流以及支持农民依赖的中介服务方面开展工作。

要获得最大成功，我们将需要结合和动员各方面的合作伙伴—联合国粮农组织、世界粮食计划署、政府间发展组织、其他多边发展机构、盖茨基金会等私人援助机构、农业研究机构、具有丰富农业经验的发展中国家，例如巴西，最重要的还有私营部门。“**全球食品政策新政**”将有助于推动具有包容性和可持续的发展。贫困国家、中等收入国家和发达国家将共同受益。农业收入增加所具有的扶贫效力是其他经济部门的三倍，世界贫困人口**75%在农村**，大多数在务农。发展中国家经济中活跃的几乎所有农村妇女都在从事农业。在获得支持的情况下，妇女就能抓住**全球化食品需求的机遇**。

### **全球贸易协定机不可失**

贫困人口现在就需要降低食品价格。但世界农业贸易体系却停滞在过去。如果说有一个减少扭曲性的农业补贴和开放粮食进口市场的时机，那肯定就是现在。假如不是现在，会是何时？

**更公平、更开放的全球**农业贸易体系，将为非洲和其他发展中国家的农民扩大生产提供更多机会和增强信心。世行集团可以帮助发展中国家抓住机会，通过扩充贸易能力，克服进入市场的障碍，帮助进行贸易融资。纳税人和政府可以节省补贴成本，改善预算。

**解决办法是在2008年打破多哈**发展回合的僵局。世贸组织总干事帕斯卡尔·拉米准备在未来几周召开一次贸易部长会议。这是多哈回合的决策时刻。拉米始终耐心而坚持不懈地与世贸组织委员会谈判各方主席一起，努力缩小差异。好的协定已经摆在谈判桌上，机不可失，失不再来。

这是一个雄心勃勃的结果：农产品和制造业产品的关税削减将通过降低较高的关税而不是直接按比例减税的公式；较高的农业补贴也将更大幅度地削减。

现在关键的挑战是把渐进性的大幅关税减免与允许例外的“灵活性”相平衡。这些例外不应吞没减税；在可能的情况下，随着经济增长，灵活性仍能提供扩大贸易的前景。

有些人建议，发展中国家将从农业中受益，同时放弃对制造业的保护。这是令人误解的。考虑到发展中国家制造业和全球采购的兴起，发展和发达经济体都会从降低货物的关税壁垒中受益。协定也应推动服务业市场，服务业市场在全球GDP中的份额不断扩大，促进国家发展和基础设施建设，补充贸易便利化措施。协定还要能够澄清阻碍贸易的“规则”。

这些谈判不是全世界的扑克比赛，部长们紧握手中的牌，赢家横扫所有筹码。这是解决问题的复杂演习，每个人回家时都必须带着收益和政治解释。

政治领导人也需要力争“大局”效益。这个协定会有助于推进具有包容性和可持续的全球化：给予发展中国家更多的机会，无论国家大小，无论是中等收入还是贫困国家，使他们通过贸易提高生产率，降低价格；给予国际经济中的所有各方更大的公平感，通过对长达半个世纪的旧体系进行现代化改造来实现。多哈回合的突破，也会为饱受金融焦虑困扰的经济体系注入信心。

这个决策时刻不仅仅是对多哈回合而言；也是对贸易本身而言。各个政治派别的强有力声音，包括在我的国家，都在呼吁和力争使保护主义合理化。这种经济孤立主义预示着一种失败主义，它将收获的是全球化的损失，而不是其收益。

在这个全球化的时代，多哈谈判的命运超出了贸易和传统经济学的范畴。这些贸易谈判是对能否在气候变化问题上达成全球性协议的挑战的一个关键考验。作为贸易谈判依据的经济学多年来早已得到普遍接受。如果150个经济体的谈判者不能做好多哈回合的政治权衡取舍，去争取明显的收益，就很难说能让发达国家和发展中国家在气候变化问题上达成一项新协议了。

### **扭转资源诅咒：启动新的采掘业透明度动议**

今天的能源和矿产高价格增加了一些发展中国家的成本，对另一些发展中国家则提供了巨大的机会。有些国家利用其自然资源作为发展的跳板，而对于另一些国家，这种财富可能会变成诅咒。发达国家和发展中国家都经历过这些产业的风险：将大多数公民排斥在外的“双重”经济体；从发放许可证和私下交易中产生的腐败；引诱官员和削弱可持续预算与增长的大起大落的收益率；由资源出口驱动的汇率的“荷兰病”损害了基础更广泛的贸易与就业；引发追逐财富的各派之间争斗的资源“租金”；巨大的环境代价；甚至还有因拥有特权的少数人似乎从出卖“国家财产”中获益而产生的一种丧失主权的感受。

《采掘业透明度动议》，简称EITI，是2002年英国首相托尼·布莱尔发起的，得到非洲发展合作伙伴组织的非洲国家领导人的承诺。EITI通过要求公布和认证石油、天然气和采矿企业的企业支付与政府收益，改善资源富足国家的治理。EITI已演变为一个政府、世界银行集团、石油、天然气和采矿企业、产业机构、投资者以及透明国际、乐施会和全球证人

等民间组织的国际联盟。今天，24个国家在实施EITI，其中17个位于撒哈拉以南非洲地区。

但是，收益透明还不够。要帮助确保能源和矿产资源的高价格转化为贫困人口生活的改善，我们要与发展中国家客户以及其他合作伙伴一起努力，向“上游”和“下游”同时推广EITI的透明度和良好治理的观念，构建EITI++框架，作为一个全面模式补充原有项目。

我们通过针对整个价值链各个环节的风险，明确了帮助采矿业推动可持续发展的步骤。我们将包括合同授予、监测运营、征税、改善资源开采和经济管理决策、改进价格波动管理、有效地把收益投资于可持续发展等内容。为了进一步推进，我们正在设计一个基金来帮助政府进行能力建设，提供比通过传统的贷款业务更快的援助；我们将努力开发和推广好的做法、标准和规范，提出财政、法律和监管框架。我们在寻求与客户结成尽可能强有力的合作伙伴关系，共同开发这些想法，因为对CITI++模式的“国家自主”对其成功与否至关重要。我们还将组成一个利益攸关者顾问委员会来指导我们。

例如，我们与非洲开发银行、非洲联盟、西非国家经济共同体、西非货币联盟一起，正在筹备在几内亚启动一个EITI++项目。对几内亚丰富资源的成功开发有助于加强整个地区的可持续发展。

EITI++通过扩大资源开发的受益人群，有助于推进具有包容性和可持续的全球化。反腐败和透明度将增强公民对政府作为共同财富受托监护人的信心。尊重环境有助于可持续增长。而有效地获得这些矿产和能源资源，将加强全球化造福其他经济体的可持续性。

### **对非洲股本投资的“百分之一解决方案”**

中国、印度、巴西和其他经济体的崛起，强化和实现了国际经济的再平衡，提供了新的增长极。他们是全球化中新的“利益攸关者”。如果信贷风暴和流动性枯竭波及他们，世行集团也会认真考虑对这些客户以何种方式提供援助。

我们还有一个更大的战略目标：我们应使非洲的增长经济体在未来10—15年有可能成为补充增长极。

我们在为非洲股本投资设计一个“百分之一解决方案”，作为迈向这个目标的一步。有些人把主权基金看成是一件令人担忧的事，而我们则看成是契机。今天，主权财富基金据估计拥有3万亿美元资产。如果世界银行集团能够建立股本投资平台和基准来吸引这些投资者，那么即使只拿出这些资产的百分之一，也会为非洲增长、发展与机遇带来300亿美元的投入。这个百分之一可能是更大规模、涉及基金种类和国家更多的投资的开始，因为把财富投资于发展资本提供的是机遇，没有什么可担心的。

怀疑者可能会摇头。不过，想想1993年时中国和印度的前景多么不确定。5年后，世界却靠着中国在东亚金融动荡中维持货币稳定。今天，中国和印度是发动机，虽然仍存在复

杂困难的问题，但却驱动着增长的列车。一度看似不可能的目标，明日却可能成为必然。

非洲的情况呢？1995年至2005年，撒哈拉以南非洲17个国家，占人口36%，在没有大量自然资源推动的情况下，平均增长5.5%；8个石油生产国，占人口29%，在此期间平均增长7.4%。

这些国家要在千年发展目标的社会发展基础上再接再厉，他们要增长，他们需要低廉可靠的能源；基础设施；具有全球市场准入的区域一体化；更强大的私营部门。

他们提供了投资机会。

上世纪70年代石油美元再循环的一个教训是，股本投资比债务更具有可持续性。好几个新兴市场基金已经开始在非洲进行长期投资。

当今全球经济具有讽刺意味的是，虽然短期流动性枯竭，但长期流动性依然充足。主权财富基金就是明证，代表着新型全球化的另一个突出特点和发展中经济体的影响日益增大。

有些主权财富基金建立在对石油和其他商品的需求上。其他基金，特别是在东亚，则产生于1997—98年的重创：为了防范资本市场灾难而进行“自我保险”，政府基于外汇政策、贸易盈余和审慎财务管理，建立储备缓冲。

主权基金已经担当起金融机构再资本化的支柱；我预期在未来数月它们将继续维持全球化一并扩大其包容性—通过进一步的股本投资，随着金融系统的去杠杆化按照正常程序进行，信息改善使得最佳购买更加明晰。

不过，主权基金需要透明，应利用最佳做法来加以引导以防止政治化。但我相信，我们应当庆幸政府主办的基金具有投资发展资本的可能性。

世界银行集团，特别是通过国际金融公司，能够帮助为长期全球流动性与非洲投资机会牵线搭桥。国际金融公司自创建以来在撒哈拉以南非洲投资了约80亿美元，仅去年一年就投资了1.6亿美元。国际金融公司正在设立两个1亿美元的新基金，针对基础设施和微型股本。我们相信，股本前景会迅速扩大。国际金融公司目前正在建立一个基金的开放架构平台，利用国际金融公司的准入、知识和资本，但也欢迎与政府及其基金建立合资企业。

我们可以帮助其他投资者克服在非洲投资新的股本机会的初始障碍。我们可以帮助各国解决法律障碍，改善基础设施投资的监管和定价制度。多边投资担保机构可以提供政治风险担保。

主权财富基金可以加入我们，甚至和我们联合投资，不是作为又一个发展援助来源，而是作为长期投资者。我们的位置使我们成为“优选合作伙伴”。

**正像世行集团的GEMLOC项目**帮助发展中国家加快发展国内本币债务市场，作为一项单独的资产等级，采用一个新的绩效指标体系考核，同样我们也可以鼓励投资者把非洲股本配置作为一项可行的“**前沿**”资产等级。这些资产会带来投资组合绩效和多元化的好处，包括地域和投资类型的多元化。

**通过帮助构建非洲投资的新指标体系**，世行集团还将吸引需要绩效基准的投资者。然后我们或其他人可以为非洲开发指标基金。随着时间的推移，这些工具可以吸引更广泛的投资者，包括养老基金。

这个“**百分之一解决方案**”是使非洲从全球化中全面受益的一条途径，是强化全球化体系，增加增长源，促进全球化的可持续性的一项战略。

## **结论**

**俾斯麦**曾经说过，政治家的标志是在命运女神匆匆经过时认出她，抓住她斗篷的衣角。

这是一个在政治经济中显示管理本领的时刻。

**旧体制正在崩溃**，新的经济实力来源正在上升。但是，我们的目光由于市场旋风而变得模糊，企业和财富，这个时代的商业“**帝国**”，丧失和被创造。

**世界银行集团**描绘出6个战略主题，使我们在命运女神匆匆经过时注意到需要和机会，使我们的注意力聚焦于针对最贫困国家的新发展方案；濒临崩溃或刚刚走出战乱的国家；中等收入国家；将公共物品，如气候变化纳入我们的工作范围；阿拉伯世界的机遇；不断提升我们的知识和学习。

**我们的挑战**是采取务实的步骤，现在，这需要努力，而将来，在战略观的指引下。

**比起食物、能源、矿产、贸易、往充满机遇的地区**输送生产性投资股本、通过良好治理进行强化，在过去的时光和未来的岁月里，更根本的是什么？抓住千变万化的全球景观中的机会：这就是对我们经济管理本领的挑战。