

# “从危机中把握机会，发挥多边体制的效力”

Available in: [Français](#), [Português](#), [русский](#), [Deutsch](#), [Italiano](#), [العربية](#), [English](#), [日本語](#), [Español](#), [Korean](#)

罗伯特.B.佐立克

世界银行集团  
行长

英国伦敦金丝雀码头汤姆森-路透大厦

2009年3月31日

## 前言

将近80年前，20世纪伟大的经济学家之一、英伦骄子约翰·梅纳德·凯恩斯在英国政府一个委员会会议上发言。当时世界正在滑向大萧条的深渊。就在距今天会场几英里的地方，凯恩斯在那篇证词中呼吁与会者超越官僚机构的目光短浅，放眼大局。

凯恩斯发言时，离他发表划时代著作《就业、利息和货币通论》还有六年，但他当时已经预告了该著作中的真识卓见：“我们掉进了一个恶性循环，先是因为没钱而不采取行动，但恰恰因为不采取行动，我们才没钱。”

凯恩斯希望拯救市场经济，并对行动失败的政治后果忧心忡忡。虽然他呼吁人们克服狭隘私利的局限，但无人理会。各国政府对大萧条的对策缺乏效力，以邻为壑的竞争政策大行其道，结果灾难终于降临。

然而，凯恩斯的思想在危机的重压下应运而生，时至今日依然影响巨大。凯恩斯及其同时代人创造了延续至今的多边体系。对这套体系，我们必须加以改造，才能应对现时代的挑战。

凯恩斯等人在第二次世界大战的隆隆炮声中创建了这个体系，既有理论基础，又有实际行动。他们协助创立了战后的经济架构，为世界银行集团、国际货币基金组织以及后来成为世界贸易组织的机构奠定了基础。

如今，我们必须毫不退缩地将理论与行动结合起来。在信心丧失之际，我们需要以实际行动来恢复公众信任，表明政府有能力应对挑战。现在更大的危险在于行动力度太小而不是太大。

## 当前的危机

本周各国政府首脑齐聚伦敦之际，世界局势要是凯恩斯再世也会感到似曾相识。根据世界银行今天公布的最新全球经济增长预测，2009年全球经济将会收缩1.7%，而去年全球经济增长了1.9%。这将是第二次世界大战以来全球经济首次出现下降。此外，我们还预计世界货物和服务贸易总量下降6%，这将是80年来的最大降幅。

2007年爆发的金融危机急剧恶化成一场经济危机，如今还是一场失业危机。我们预测今年发展中国家的经济增长将会大幅放缓至2.1%，而中东欧、中亚、拉美及加勒比地区的经济将会出现实际下滑。

在这场危机中，发展中国家遭到接二连三的冲击，源头是发达国家经济增长大幅下降和信贷紧缩。全球化经济曾一度帮助几亿人摆脱贫困，如今发展进程却面临倒退的风险，因为在我们这个联系紧密的世界上，负面冲击的传播力度和速度都超过以往。

流向发展中国家的私人资本流量正在急剧减少，预计2009年净流量将减少到两年前达到的1.2万亿美元高峰水平的三分之一。劳务输出汇款额也在减少，预计2009年至少下降5%。

此外，发达国家的某些行动也使发展中国家雪上加霜，即便这些行动情有可原。发达国家政府发行巨额担保债务，挤占了管理良好的发展中国家的融资来源。发展中国家不是完全借不到款，就是借款利差大幅上升，就连赤字不大的国家也不例外。

在我们调查的109个发展中国家里，预计有84个今年将面临2700亿至7000亿美元的融资缺口。这个预测幅度很大，原因包括两个最大的未知数：有多少私人债务展期？资本外逃的程度如何？

与此同时，需求下滑导致工业生产低迷，而大宗商品价格下跌则使许多依赖出口的经济体财政捉襟见肘。只有四分之一的发展中国家有财力实施缓解经济下滑影响的计划。

这些事态发展下去就有可能演变成为社会和人道危机，并将产生政治后果。目前，大部分注意力集中于发达国家，因为这些国家的人民正面临丧失住房、资产、工作的困境。他们的困难诚然十分严重，但发展中国家人民的缓冲余地还要更小：没有储蓄、没有保险、没有失业救济、往往连饭也吃不上。

由于这场危机，我们预计今年陷入贫困境地（每日生活费低于1.25美元）的人口将增加5300万人。此前的几年，已有1.3亿至1.55亿人口被飞涨的粮食和燃料价格推入赤贫行列，许多人尚未恢复过来。

危机发生前，到2015年实现八项千年发展目标已经十分吃力，如今这些目标看来更加遥不可及。例如，婴儿死亡率是最急需解决的问题之一，然而由于增长率降低，预计今年婴儿死亡人数将会增加20万至40万。

## 全球局势

我们生活在一个相互联系紧密的世界上，但是全球受危机影响的程度却参差不齐。

- 尽管**中东欧**各国收入水平高于其他一些国家，但面临的风险可能也最大。冷战结束以来，该区域的增长战略是基于通过贸易、投资、人员流动、出国务工人员汇款等途径融入欧盟和全球经济。因此，这些要素的退出带来了尤其严重的打击。

此外，随着各国加入欧元区的进程，一些国家的国内贷款以欧元或瑞士法郎计价，增大了在本地货币贬值时出现拖欠的风险。中东欧大多数银行的所有权掌握在西欧邻国手中，因而增加了撤回支持的风险。反过来，中东欧国家的贷款损失又会削弱整个欧洲的银行业。

当然，对上述各国必须区别对待。然而，作为60年来最辉煌的经济和政治成就之一，欧洲一体化的基本逻辑告诉我们：只要欧洲各国站在一起，欧洲整体的力量只会强过分散的各国的总和。同样，古往今来，中东欧各国总是强调本国情况与邻国不同，最终却发现一个国家的软弱会给所有国家带来危险。

再往东，乌克兰的经济危机考验着该国的政治连贯性，甚至可能影响到可持续性。基辅大街上空白的广告牌隐喻着该国失去了行动方向。不到三个月前，广告牌还在催促消费者多多购买，现如今三分之一的广告牌一片空白，空荡荡的纸板和金属板代替了美好往昔的种种诱惑。

- **中亚**的贫穷经济体在闭关自守几个世纪后刚刚着手重开古老的“丝绸之路”，却面临险恶的前景。去年，塔吉克斯坦GDP的43%来源于出国务工人员的汇款，吉尔吉斯共和国该比例为28%。但由于俄罗斯和哈萨克斯坦经济衰退，出国务工人员将被迫返乡。哈萨克斯坦预计失业率到今年年底将

增加一倍，达到12%。阿拉木图曾因油价高涨而财源滚滚，先如今市内到处是未完工的建筑工地、静止不动的起重机、没有住户的空楼——无意中展示着人们落空的希望。

- **拉丁美洲** 在财政、货币、金融等基本状况比过去有所加强，危机的压力首先来自贸易和实体经济领域。发达经济体的危机起始于金融业，随后蔓延到制造业和服务业；而发展中国家则是生产部门首当其冲，然后可能传染给向生产部门提供贷款的银行。墨西哥和中美洲各国由于美国需求下降和出国务工人员汇款减少而受到冲击。大宗商品价格下跌使巴西受到伤害；虽然巴西国内市场巨大，尚有一些缓冲余地，但如果贸易继续下滑，将会日益受到挤压。智利和秘鲁等国以往趁年景好时改善了本国的财政和储备状况，这一点稍许令人欣慰，但一场旷日持久的深度衰退仍会把所有国家都拉进漩涡。脆弱的加勒比地区经济体正由于旅游业枯竭而受到伤害。
- 金融危机严重制约了**南亚**有限的回旋余地。由于资本外逃，印度丧失了450亿美元外汇储备，卢比汇率下跌20%多，股价暴跌50%。社会成本也在上升。印度政府估计去年10月到12月正规部门减少了50万个就业岗位。刚刚恢复脆弱民主政体的孟加拉国报称，上个月有4000多名出国务工人员回国。巴基斯坦为了继续参与基金组织的援助方案而紧缩开支，同时该国新政府还在忙于对付暴力组织和宪法冲突。
- **东亚** 国家遭受危机打击源于它们与全球外包和供应链的紧密联系。像柬埔寨这样的贫困小国尤其容易受关键行业和市场萎缩的影响。柬埔寨唯一的重要出口行业服装行业已失去大约5万个就业岗位，在服装行业就业最多的年轻女性目前风险最大。对于仍占蒙古人口三分之一的游牧家庭，作为其主要收入来源的羊绒价格下跌了40%。

东亚较大的经济体也在应对重大变动。中国制造业和建筑业约有2000万农村进城务工人员下岗。其中一些人返回内地，但仍留在城镇而不是回乡务农。中国已启动大规模经济刺激计划，尽管如此，我们预测今年其经济增长率仍会从2008年的9%放缓到6.5%。

- **非洲** 虽然在贸易和投资全球化中比重甚小，但也未能幸免于全球危机。刚果民主共和国一位官员警告说，由于矿产企业减产，该国加丹加省的失业人数可能会新增35万。由于钻石价格下跌，中非共和国预计今年收入将比2008年减少50%。肯尼亚的出国务工人员汇款正在枯竭。由于旅游业收入很可能迅速减少，塞舌尔等国的前景堪忧；作为塞舌尔主要就业及外汇来源的旅游业据预测仅在2009年一年就将萎缩25%。
- 迄今为止，**中东和北非**国家受信用紧缩的影响相对较小。推行改革的马格里布地区各国很可能将丧失来自欧洲的旅游收入和出口市场。依赖于出国务工人员汇款的国家现在将不得不考虑如何解决汇款减少和劳工大量归国的问题。连能源生产国也面临极不确定的前景，由于私营部门的就业机会可能受到抑制，同时大宗商品价格波动不已，如何在失业的年轻人、学校教育与生产性工作之间挂钩已成为这些国家面临的严峻挑战。

另外还有跨地域的特殊问题。我们已经看到这次危机对妇女和女童的影响。女性的受害程度超乎寻常。家庭需要紧缩开支时，往往会先让女孩退学。饿肚子营养不良的往往也是女孩。

## 大胆创新与采取行动

虽然目前的某些经济状况与过去有相似之处，但今天已不是20世纪30年代。各国央行提供了充足的流动性，一些国家的央行还采取有创意的方式保持信用流通。与凯恩斯时代相比，发达国家的行动速度快了许多，采取了提振需求的刺激方案。金融机构的监管者们对令投资者惊慌失措的银行倒闭的系统性风险普遍保持警惕。布雷顿森林会议所建立的多边金融机构已采取各种措施帮助各国防范或应对危机。迄今为止，没有任何国家全面倒退到上世纪30年代流毒甚广的保护主义政策。

但是，2009年将是险象环生的一年。现在不是一个自满的时刻。现在没有理由表达虚假的信心，以为该做的都做了。现在也不是采取狭隘的民族主义甚至区域性对策的时候。过去一年的事态发展揭示了一个真理：我们无法预测未来之事，也无法预测由此触发的种种意外的连锁反应。

要应对未来的挑战，我们必须发扬创新精神，而且必须积极采取行动。

我们必须快捷而灵活。在制定解决方案时，我们必须整合各国政府、国际机构、民间团体、私人部门等多方面合作伙伴的资源和能力。

为了培育这些新的合作伙伴关系，我们需要催化剂。

上月世行集团与欧洲复兴开发银行（EBRD）和欧洲投资银行（EIB）联手向中东欧的银行业提供了多达245亿欧元的资金援助。

世行的私人部门窗口国际金融公司与日本国际协力银行向一个“注资基金”捐资30亿美元，用以加强小新兴市场国家的银行，以便继续向小企业和个人提供信贷。

国际金融公司已与德国发展机构复兴信贷银行（KfW）共同创立一个支持小型信贷机构的5亿美元流动性循环基金，因为创业者和小企业在困难时期能提供最有效的社会安全网：新就业岗位。

此外，我们在评估全球衰退对发展中国家的企业的影响，考虑世行如何能够帮助动员私人资本进行企业重组和处理不良资产。

目前，世界银行集团董事会正在审议一项新的建议：启动一个500亿美元的“全球贸易流动性规划”。

贸易大幅下降由于缺少贸易融资而雪上加霜。为了提供援助，我们首先把针对发展中国家银行（其中许多是非洲国家的银行）的贸易信用担保增加到30亿美元。但我们发现提供担保还不够，因为许多小型贷款机构无法获得货币融资。

我们新的“全球贸易流动性规划”将整合世行的10亿美元投资与各国政府及区域性开发银行的资金。此外，通过与私人部门大型合作伙伴（例如标准渣打银行、标准银行、荷兰合作银行）的风险共担安排，可以让这些公共资金发挥杠杆作用。然后，贸易贷款偿还后还可以循环操作。世行还与世贸组织合作，设法利用各国出口信贷机构的资源和经验。

我希望20国集团领导人赞同这个提高贸易流动性动议。20国集团的支持将为我们增添动力，从而实现布朗首相所提出的目标。

### **对20国集团的呼吁：让多边体制发挥效力**

此次危机与过去60年的历次经济危机不同，是一场全球性的危机，需要用全球性的解决方案。

我们生活在一个全球经济中，其动力来自个人、企业、工会和各国政府。他们在民族国家内部和国与国之间开展贸易、投资、工作、发明、谈判、建设；民族国家制定规则，有时同意遵守谈判达成的条约和程序。20国集团不会改变国际体系的现实，但可以通过加强多边体制来扩大经济相互依存的优势，同时减少其下行风险。

当前流行的是讨论建立新机构，或建立新的全球性治理论坛。也许吧。我的建议是我们应该首先改革和赋权给现有的机构。

世贸组织、国际货币基金组织、世界银行集团、各地区开发银行以及联合国各机构可发挥更大作用。这些机构拥有180多个成员国，若能通过进一步改革来增加发展中经济体和新兴经济体的发言权和决策权，将有助于把国家、区域和全球利益连接起来，从而填补民族国家与经济相互依存性之间的鸿沟。

领导人如果真想确立新的全球责任或治理结构，就应首先使多边体制现代化，授权世贸组织、基金组织和世界银行集团监督国家政策。使国家决策实现阳光化将有助于提高透明度、问责性以及各国政策的一致性。

作为第一步，20国集团应批准建立一个世贸组织监督制度，以推进贸易，抵制经济孤立主义，同时努力完成多哈谈判，开放市场，削减补贴，抵制倒退行为。目前我们目睹保护主义蠢蠢欲动，例如“只买某国货”运动、“只雇某国工人”、“不给某国人签证”等等以牺牲他国为代价的措施。

2009年，随着时间推移，随着失业率攀升，各国领导人将会面临与日俱增的压力，要求将问题转嫁到其他国家。世界银行的一项研究显示，自从去年11月份20国集团公开作出反对保护主义的承诺以来，其中的17个国家已经实施了贸易限制措施。

没人希望孤立的违规行为变成一种定式——腐蚀掉防止这场危机演变为上世纪30年代危机的最重要屏障之一。

应当授权世贸组织在世界银行的协助下确定哪些行为虽未正式违反世贸组织规则但可能限制国际贸易。如果20国集团认为应当加强全球治理，就应同意通过公开审查使违规者“暴露与蒙羞”，从而达到“道义劝说”的效果。

第二，许多国家现已颁布经济刺激方案。这些方案应可对缓解此次经济衰退的严重影响发挥一定作用。然而，没人知道这些方案的刺激力度是否足够大，持续时间是否足够长。对于方案的内容以及如何落实也存在合理的争论。基金组织提出世界各国经济刺激方案的金额应达到GDP的2%。据估计迄今为止公布的方案2009年仅达1.8%，2010年则为1.3%。此外还存在2010年全球刺激措施消退的危险。

20国集团应将基金组织的监督职能制度化，让其审查各国经济刺激方案的执行情况，评估结果，并在必要时要求采取进一步行动。

一些国家的领导人说基金组织本该在危机爆发之前发挥“早期预警”的作用，因此他们也有理由要求基金组织评估目前摆脱危机的措施效果如何。

第三，各国政府必须清理不良资产，向银行系统注资。如果不整顿好银行系统，单靠财政刺激措施推动的经济复苏是难以为继的。在凯恩斯时代，奥地利信贷银行倒闭后，各国政府听任全球银行系统分崩离析。如今，各国央行行长和财政部长谋求恢复系统的稳定。但目前信心依然低落。在损失尚未查清、银行前景不明的情况下，新投资者不会愿意拿私人资本去冒险。经济复苏可能始于金融部门之外，但离开了信贷复苏就会陷入困境。

用政府资金为银行注资所带来的政治问题不易解决。民众不喜欢银行家，尤其是在不得已要救助他们的时候。不过，领导人有必要向民众说明，健康的华尔街和（伦敦）金融城对于实体经济的兴旺发达是不可或缺的。

20国集团应要求基金组织和世界银行集团监督银行业的行动和成效。我们已通过“金融部门评估方案（FSAP）”与发展中国家开展这方面的合作。我们也应对发达国家提供反馈，公布评估结果，认真对待，采取跟进措施。

第四，20国集团领导人在纠正以往错误的同时，还有理由期待对金融监管和监督制度进行全面整改。实际监管权大部分将掌握在各国政府，但有必要加强和深化国际合作。金融稳定性论坛在意大利央行行长德拉基先生的卓越领导下已开始填补这个空白。金融稳定性论坛如能扩大成员范围，将可成为更加强大的多边体系的另一重要机构，可与基金组织和世界银行集团共同进行实施。

### **展望未来：发展中国家必须成为解决方案的组成部分**

我们解决全球危机的对策还缺少第五个方面，那就是发展中国家。在伦敦、华盛顿、巴黎，人们谈论的是该不该发奖金，而在非洲、南亚、拉丁美洲一些地区，人们还在为有没有饭吃而挣扎。发展中国家和人们受到当前危机的威胁，但他们也可以成为解决方案的一个关键组成部分。

所以我呼吁发达国家拿出经济刺激方案的0.7%（还不到1%）投资于一个针对发展中国家的脆弱国家援助基金。我们的目标是通过现有的多边机制（而不是建立新的官僚机构）来支持发展中国家的社会安全网计

划、基础设施建设、中小型企业融资。捐款国可使用世界银行集团、联合国机构或地区开发银行的快速融资机制。德国、日本和英国已承诺捐资，我期待着有更多的国家参与。

上世纪80年代拉丁美洲债务危机和90年代亚洲金融危机期间，各国政府因资金捉襟见肘，被迫削减社会保障计划，使穷人受到最大的伤害，结果导致社会动荡、贫困加剧，甚至引发暴力行为。

20国集团必须从这些错误中汲取教训。

社会资金转移能够有效地刺激消费，同时保护穷人避免危机的最坏影响。有条件的现金转移和学校营养供餐计划有针对性，比较经济有效，成本甚至可以不到国家GDP的1%。卓有成效的墨西哥*Oportunidades*计划和巴西*Bolsa Familia*计划的成本大约为GDP的0.4%；相比之下，埃塞俄比亚最大的安全网计划“生产安全网”的成本约为GDP的1.7%。

20国集团主要国家呼吁在以下方面实现制度化：将金融危险的“早期预警”系统制度化、新的金融监管架构制度化、国际货币基金组织增资扩大干预制度化。

针对贫困人口“早期预警”系统难道不应该制度化吗？在危机期间向最容易受伤害的群体提供支持（尤其是那些与造成危机无关的群体）难道不应该制度化吗？

承诺为最容易受伤害的群体建立安全网提供支持和资金，可明确显示20国集团不赞同把世界分为两层——一方面为解决金融体系的问题举行峰会，另一方面对贫穷人口面临的困境闭口不谈。

我们还需要投资建设基础设施项目，因为这些项目既能创造就业，又能为今后提高生产率和增长率奠定基础。

1997~98年金融危机期间，中国投资进行公路、港口、机场、能源、电信建设，既增加了就业，又促进了未来十年的经济增长。在有财政支持和良好治理的情况下，其他国家也可以做到这一点，通过生产能力建设来偿还贷款。在此过程中，发展中国家会增加全球需求，包括对发达国家资本货物和服务的需求。实际上，发展中国家的基础设施投资在促进生产率和增长方面的潜力大于发达经济体“哪儿也不到的桥”一类的项目。

10年来，非洲撒哈拉以南地区25个国家（占非洲人口三分之二）平均增长6.6%。这是一个机会，然而缺乏基础设施形成一个巨大的瓶颈，限制了大约40%的企业生产率，也制约了区域一体化。我们估计非洲可通过改善基础设施使增长率提高2.2%。

农业也一样：在非洲农业价值链的各个环节开展提高生产率的投资项目——建立产权、提供种子化肥、兴修水利、修建道路和仓库、开展市场营销——将会有助于小农户摆脱贫困的恶性循环。

我们应该认识到：要实现具有包容性和可持续性的全球化，就必须促进多极增长，包括发展中国家。

发展中国家要想成为解决方案的组成部分，就必须让他们拥有发言权。7国集团未能及时扩大范围满足国际经济现实的要求，现在20国有机会做到。然而除了出席会议的20国，门外还有160多个国家。多边机构的成员国范围广泛得多，可以帮助20国集团与世界其他国家的联系沟通。

大集团要分担责任和达成一致的共同目标绝非易事。20国集团内部已开始出现不同的小集团：欧盟八个与会国正在形成共同立场，而金砖四国巴西、俄罗斯、印度、中国则在协调制定共同声明。这种情况也许是意料之中的，但如果新的、更广泛的集团之集团又在发达国家和发展中国家之间造成新的裂痕，那将是令人遗憾的。

相反，最大的发达国家美国 and 最大的发展中国家中国应当寻求共同点。中美两国颁布了规模最大的经济刺激方案，但美国的刺激措施严重依赖消费，而中国则计划投资扩大生产能力。长此以往，这种失衡将无以为继。在从危机中复苏的过程中，两国需要携手合作、共同调整——美国需要通过整肃财政和支出纪律来

增加储蓄，中国则需要增加消费、向公众提供服务、为小企业提供更多机会。可以把两国的国家利益相结合，增进共同的系统化效益。

通过20国集团内的这个强大的两国集团，可以超越发展程度的界线，奠定新的多边机制的基础——这个多边机制承认国际体系的现实，它不仅来自各个民族国家，而且体现着民族国家之间的经济相互依存。

现代化的多边机制要求新兴经济大国在世界银行和基金组织等机构的运作问题上拥有更多发言权。这是正确的，也是不可避免的。自从凯恩斯1944年出席布雷顿森林会议以来，世界已经发生翻天覆地的变化。我们也必须随之改变。

今年，世界银行理事会已为扩大发展中国家的影响力而着手开展第一阶段的改革，但我们现在必须进一步调整投票份额和董事会席位。要实现这些变革，就要求欧洲和美国重新审视原有的特权和控制权。如何进行这项工作要由有关国家的政府来决定，但我敦促他们采取大刀阔斧而富有远见的行动。新兴利益攸关方也必须认识到：伴随权利而来的是责任，包括增加发展援助。对新兴大国的承认不应有损于实力不强的国家。

改革早该进行了。为此，我几个月前请墨西哥前总统塞迪略主持一个世界银行集团治理高层委员会，我希望他们提出的建议能为股东的有关讨论提供有益的信息。

## **未来的挑战**

60年来，我们曾目睹市场帮助数亿人摆脱贫困、获得自由，然而我们也看到不加制止的贪婪与不择手段会使这些成果毁于一旦。身处21世纪，我们需要人性化的市场经济，而人性化的市场经济必须承认对个人和社会所承担的责任。

凯恩斯最后一次在布雷顿森林会议上发言时，世界仍然处于战争之中。在当时的大局之下，某些不起眼的机构成立的消息似乎并不那么重要，然而这些机构却成为战后国际架构的基础。

即将召开的20国峰会的关键国家的领导人会集一堂。他们能否协调采取行动将至关重要。这些国家领导人应该改造、加强、发挥、利用它们所继承的多边机构。20国集团若能作为指导小组，多边机构就可以协助他们通过理论和实际行动来解决这场危机。

当我们从今天的危机中把握机会之时，不妨重温一下凯恩斯当年在结束语中的一段话：“就像我们着手这项小任务那样，只要我们再接再厉承担更大的任务，世界就有希望。”