

FD & 金融与发展

2018年3月号

对安格斯·迪顿的采访
第34页

数字化战士
第40页

伦理与经济学
第54页



保持平衡 管理公共资金

国际货币基金组织

目录



最新经验为解决债务问题的时机提供了一些启示。

保持平衡：管理公共资金

- | | | | |
|----|---|----|--|
| 4 | 把握时机
经济大好时期正是解决预算赤字的良机
克里斯托夫·B. 罗森博格 | 18 | 增加收入
五个国家的案例展示了改善征税的最佳途径
伯纳丁·阿奇托比 |
| 6 | 摆脱债务
新研究进一步证明，削减开支对经济增长的危害小于增税
艾尔波托·艾莱斯那、卡洛·A. 法沃罗、
弗朗西斯科·贾瓦齐 | 22 | 让财富共享
财政工具可以减少不平等，但有些财政工具见效快，有些则需要很长时间才能见效
弗朗索瓦·布吉尼翁 |
| 12 | 公共财政走向数字化
技术正在改变政府筹资和支出的方式
桑杰夫·古普塔、迈克尔·基恩、
阿尔帕·沙、吉纳维芙·维迪尔 | 26 | 财政政治
一次历史性的晚宴奠定了美国财政基础
维托尔夫·加斯帕、大卫夫·阿玛格罗贝里 |
| 16 | 观点：低收入陷阱
急需采取措施以终结贫穷和债务的恶性循环
凡威尔·肯纳拉·伯克斯 | 30 | 债务网
两次世界大战期间债务形势表明，复杂的主权债务网会加剧金融危机
马克·德·布洛克、艾拉·达步拉·诺里斯、
尼古拉斯·安德、玛丽娜·马林科夫 |



本期还有

- 40 数字化战士
技术为打击腐败提供了武器
克里斯·威利兹
- 44 开启公共财富之门
在自有资产的管理中,政府可以抓住机会、物尽其用
达格·德特尔、斯蒂芬·福斯特
- 48 迎接暴风雨
在加勒比地区,复原力建设是生死攸关的问题
伊恩奇·奥特科尔、克里希纳·斯里尼瓦桑

其他内容

- 34 经济学人物
逃离大师
彼得·J. 沃克采访安格斯·迪顿——他开创了将理论、评估、政策和居民生活联系起来的方法
- 38 前沿
爱沙尼亚电子化大获成功
托马斯·亨里克·伊尔维斯诠释数字化如何让生活更加便利
- 52 图表释义
学习曲线
为实现教育所发挥的作用,各国应将学习效果放在首位,而不是仅仅是简单的学校教育
玛丽·布尔西科
- 54 观点
恢复经济学伦理
现代经济学应回归其本源
安东尼·阿内特
- 57 书评
《终极手段:金融危机和财政援助的未来》,艾里克·A. 波斯纳
《在大数据时代重塑资本主义》,维克托·迈尔-舍恩伯格、托马斯·拉姆什
《墨西哥腹地》,约翰·图蒂诺
- 60 货币
斐济的动植物货币
这个岛国在其货币上充分展示了自己丰富的动植物资源
埃斯特·巴拉日





债务问题

随着全球经济的复苏，我们似乎没理由担心未来。但在很多国家，未来是建立在高水平的公共和私人债务基础之上的，而这会对增长造成巨大危害。在本期《金融与发展》

》，我们提出了这样一个问题：“多少债务算是很多债务？”

债务的问题是，它使得国家不敢投资于未来的增长——例如，投入更多资金于教育和医疗卫生领域，寻找解决生产力低下的办法，因为低生产力持续抑制了很多国家的工资水平。

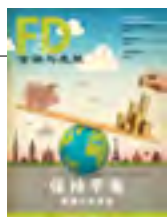
简单而言，发达经济体可以通过提高税收或削减支出来减少负债。艾尔波托·艾莱斯那 (Alberto Alesina)、卡洛·法沃罗 (Carlo Favero) 和弗朗西斯科·贾瓦齐 (Francesco Giavazzi) 指出，削减支出 (包括削减福利计划的开支) 对经济造成的影响比增加税收更小。他们写道，事实上，增加税收会适得其反，导致更多的债务和更低的增长。

但是，鉴于对不平等问题日益增长的担忧，要削减社会支出并不容易。世界银行前首席经济学家弗朗索瓦·布吉尼翁 (François Bourguignon) 回顾了解决不平等情况加剧的最佳途径，并对那些艰难的权衡进行了评估。

低收入和新兴市场经济体所面临的挑战是扩大税基和增加公共支出的效率。以前的债务危机可以通过国际合作来化解，而如今的危机却与之不同，由于债务情况更加复杂，危机更难化解，非洲债务与发展论坛网络的执行董事凡威尔·肯纳拉·伯克斯 (Fanwell Bokosi) 这样写道。

由于没有现成的简单的解决办法，而且各地选民都对现状极为不满，因此政府应该利用当前的经济上升来解决问题。虽然各国都有自己的目标和方法，但全球经济复苏提供了一个难得的机会——利率上涨将很快使再融资和偿还债务变得更加困难。FD

卡米拉·伦德·安德森 (CAMILLA LUND ANDERSEN)，主编



本期封面

适度的债务是好的，但过多的债务则将遏制增长。插画师迈克尔·瓦拉克萨 (Michael Waraksa) 在本期封面上直观地表现出各国所面临的在支出和储蓄之间的选择——以及要保持平衡是多么困难。

主编：
Camilla Lund Andersen

执行编辑：
Maureen Burke

高级编辑：
Chris Wellisz

助理编辑：
Eszter Balázs
Marie Boursiquot

Bruce Edwards

数字编辑：
Rahim Kanani

在线编辑：
Lijun Li

生产经理：
Niccole Braynen-Kimani

文字编辑：
Lucy Morales

编辑顾问：
Bernardin Akitoby
Celine Allard
Bas Bakker
Steven Barnett
Nicoletta Batini
Helge Berger
Paul Cashin
Adrienne Cheasty
Luis Cubeddu
Alfredo Cuevas

Rupa Duttgupta
Thomas Helbling
Laura Kodres
Tommaso Mancini Griffoli
Gian Maria Milesi-Ferretti
İnci Ötker
Catriona Purfield
Uma Ramakrishnan
Abdelhak Senhadji
Alison Stuart

©2018, 国际货币基金组织。版权所有。
如需翻印本刊文章，可通过填写在线表格 (www.imf.org/external/terms.htm) 或发送电子邮件至 copyright@imf.org 进行申请。如用于商业用途，可通过版权税计算中心 (Copyright Clearance Center, www.copyright.com) 获得授权，并支付一定的象征性费用。

本刊的文章和其他资料仅为作者本人观点，并不反映IMF的政策。

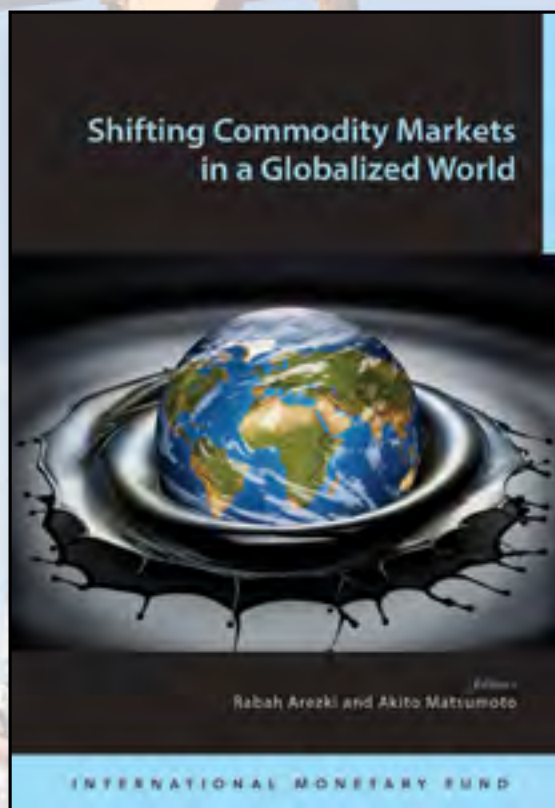
订阅服务、地址变更和其他广告事宜，请联系：
IMF Publication Services
Finance & Development
PO Box 92780
Washington, DC, 20090, USA
Telephone: (202) 623-7430
Fax: (202) 623-7201
E-mail: publications@imf.org

《金融与发展》是国际货币基金组织发行的季刊，(地址：700 19th Street NW, Washington, DC 20431) 用英文、阿拉伯文、中文、法文、俄文和西班牙文出版。

中文版由中国财政经济出版社翻译出版。
地址：北京海淀区阜成路甲28号新大厦
电话：010-88190916
传真：010-88190916
邮政编码：100142
网址：<http://www.cfeph.cfemg.cn>
英文版刊号：ISSN 0145-1707
中文版刊号：ISSN 0256-2561



全球化时代 商品市场的转变



“商品市场越来越复杂，我们对其的理解却越来越不足。尤其是，能源市场正处于一个快速转型的时期。本书为理解政策、科技、人口和地理等各方力量如何重塑全球商品市场提供了非常有价值的资料来源。”

——Jason Bordoff，哥伦比亚大学全球能源政策中心的国际和公共事务专业实践教授、创立主管

25美元，英文，©2018，ISBN 978-1-48431-032-8，Stock# FBBUCMEA

浏览bookstore.imf.org/fd3a

国 际 货 币 基 金 组 织



把握时机

经济大好时期正是解决预算赤字的良机

克里斯托夫·B. 罗森博格

全球经济迎来了春天。增长回暖，IMF 不断提高其预测。各国国库日渐充盈，民众就业率上升，对社会支持的公共需求逐渐减少。过去十年的财政困境似乎已成为历史。

但这种乐观看法忽视了接近历史高点的债务水平，以及周期性上升必将结束的现实。对潜在增长潜力的估计几乎没变，但利率——偿还所有债务的成本——开始上升，使债券和贷款的筹资更加困难。

因此，政府如何征税、支出和管理债务再度成为热议的政治话题。美国的国会辩论和德国的执政联盟谈判就是实例。虽然财政政策的选择是个政治问题，但近期的研究和经验可以给我们很多关于最佳发展道路的启示。

首先是债务水平达到多少才算多的问题。学者和政策制定者都认为，通用的限额已经不再适用，如《欧盟马斯特里赫特条约》规定的占 GDP 的 60%；因为其没有考虑到长期低下的利率和名义增长、各国复杂的环境以及金融市场的可靠性。比如，日本能够承受的债务负担当然要多于埃及。但几乎没有人否认，持续增加的高额债务已经成为当务之急。

低收入经济体面临的风险可能更大。以前，他们习惯于以低于市场的利率向官方债权人借款。但近年来，许多经济体利用最低利率大量累积商业债务，因而容易受到金融市场波动的影响。如

果全球利率上升，它们可能就要将宝贵的预算资源从重要的基础设施和社会服务转移到债务偿还上。因此，这些国家更有必要加强税收能力。

危机过后的最新经验也为解决债务问题的时机提供了一些启示。在经济衰退期间，削减开支和提高税收可能只会加剧衰退。相反，在经济好转时期改革税收和福利制度，并将其作为多年期调整计划的一部分，就要容易得多。研究表明，当经济接近满负荷运转时，财政扩张只能产生微弱的刺激效应。因此，对多数国家来说，现在增加预算赤字只会适得其反。相反，为实现中期目标而增加预算平衡，在几乎不影响经济活动的情况下就可以实现。

如何能以最好方式来减少赤字？需要提高税收，简化税码，扩大税基，提高征收能力。在支出方面，则要削减当前徒劳的开支（如低效行政部门开支）和补贴（如能源消费补贴）。应该保持有利于促进增长的基础设施投资以及健康和教育等重要社会服务的投资。合理的财政政策能够解决不平等问题，刺激经济增长。

当前经济形势一片大好，调整财政状况正当其时。政策制定者应该吸取教训，应对不断上升的债务问题。FD

克里斯托夫·B. 罗森博格（CHRISTOPH B. ROSENBERG）是IMF信息交流部助理主任。

摆脱 债务



新研究进一步证明， 削减开支对经济增长的危害小于增税

艾尔波托·艾莱斯那、卡洛·A. 法沃罗、
弗朗西斯科·贾瓦齐

全球金融危机爆发的近十年后，发达经济体的国债规模仍接近第二次世界大战以来的最高水平，平均达到 GDP 的 104%。其中，日本达到 240%，而希腊则接近 185%。意大利和葡萄牙的债务超出其 GDP 的 120%。如果不采取措施削减开支或增加收入，那么情况只会变得更加糟糕。鉴于各国央行纷纷放弃了此前为应对危机而采取的非常货币措施，利率会无可避免地从历史低点回升。这意味着利息支出占政府支出的份额将越来越多，而用于提供公共服务以及诸如基础设施和教育的投资等确保经济长期增长的措施的资金就会减少。债务偿付将成为一个主要负担。

如何最有效地将债务减少到可持续水平？2008 年全球金融危机以后，这个问题变得尤为重要。当时，为了刺激经济增长、挽救失业，政府增加开支，将预算赤字推高至战后的最高水平。一些经济学家认为，削减支出是恢复财政健康的最佳良药。而另一些人则持相反意见，坚称削减开支只会适得其反，因为这样做会损害经济增长。他们认为政府应进一步加大开支来振兴萎靡的经济。

要想更清楚地了解这个问题，我们不妨做一些关于降低债务的数字计算。这里最为相关的数字不是债务总额，而是债务占国民收入或 GDP 的比重，即衡量经济体中有多少资源可以用于偿还债务。有两种方法可以降低债务占 GDP 的比重。一是降低预算赤字规模（通过削减开支或增加收入）；二是扩大经济规模。在理想的情况下，政府会削减赤字，以一种不会损害增长的方式将其转换为基本盈余（税收收入超过支出的部分，并扣除利息）。如果旨在削减赤字的政策同时导致严重的经济衰退，那将会适得其反：尽管政府是为了削减赤字，但 GDP 的下降将会导致债务占 GDP 的比重上升。

至 2014 年期间经济合作与发展组织 35 个成员国中的 16 个成员国的数据，包括加拿大、日本、美国和欧洲大部分国家（后共产主义国家除外）。我们主要分析了 3500 项旨在通过增加税收或减少开支来削减赤字的政策变化，排除了以稳定经济产出为目的的财政措施——如为冷却过热的经济而实行的减少支出的措施——因为这些措施取决于经济形势，并不具备外生政策变化的代表性。

必须指出，我们的研究集中于一定范围内的发达经济体。首先，紧缩政策对那些拥有更小的政府的发展中经济体将产生截然不同的影响。其次，我们关心的是短期问题，没有考虑老龄化人口对养老金的影响等长期问题。最后，我们也不考虑紧缩政策的反面——如降低税负或增加支出等扩张性政策。

在研究中我们认识到，政府通常采用多年期计划来对财政政策进行调整，其目的是在一定的时期内（通常是三到四年）降低债务占 GDP 的比重。经过重新整理，我们将这些计划分为两类：基于调整支出的计划，主要包括削减支出；以及基于调整税收的计划，主要包括增加税收。我们的研究结论与凯恩斯的基本观点相悖，即削减开

基于调整支出的计划对增长的危害通常要小于基于调整税收的计划。

哪些政策更有可能降低债务占 GDP 的比重呢？针对这一问题的文献至少可以追溯到 20 世纪 90 年代初（Alesina 和 Ardagna 在 2013 年总结了早期文献）。我们决定采用一种新的方法和更为丰富的数据来审视这个问题。我们收集了从 1981 年

支比增加税收更容易引发经济衰退。与此相反，我们的研究证实，基于调整支出的计划对增长的危害通常要小于基于调整税收的计划。

具体来说，我们发现，平均而言，基于调整支出的计划与经济增长的小幅下滑相关联：占

GDP1%的开支减少计划大概会导致 GDP 平均增幅损失约 0.5 个百分点。产出损失通常不会持续超过两年。而且，如果基于调整支出的计划是在经济增长期间推出的，那么平均产出损失将为零。这意味着，基于调整支出的财政计划中的某些与小幅经济下滑相关联，而另一些则与经济的迅速增长相关联，这一现象由 Giavazzi 和 Pagano (1990) 首次提出，常被称为“扩张性紧缩”。相反，基于调整税收的财政政策与经济长期的大幅衰退相关联。占 GDP 1% 的基于调整税收的计划平均会让 GDP 比紧缩前下降 2%。这样严重的经济衰退影响往往会持续数年。

我们的研究结果表明，当财政调整所带来的经济增长比没有进行财政调整的经济增长更快时，就会产生扩张性紧缩。也可以用其他方法定义——如观察一国 GDP 相对于其他国家 GDP 的增长情况。在我们所研究的样本中，同一时期以支出为基础的财政调整导致 GDP 增长高于平均水平的其他国家包括 20 世纪 80 年代的奥地利、丹麦、爱尔兰以及 20 世纪 90 年代的加拿大、西班牙和瑞典。自金融危机后，爱尔兰和英国采取了以调整支出为基础的紧缩政策，其表现要优于其他国家，尽管爱尔兰遇到了巨大的银行业问题。

政府似乎也意识到了基于调整税收和基于调整支出的计划的不同效果。例如，2010 年爱尔兰政府指出：

“预算主要是控制支出，以根据收入调整支出需求，而由于经济整体收缩，某些收入流失，导致收入基数已经减少。此外……政府采纳了来自欧盟委员会、经济合作与发展组织、IMF 等国际组织的证据，也相信了那些证明减少支出的政策比增加税收的政策更有助于削减赤字的相关经

济文献。”（《爱尔兰稳定计划更新》，2009 年 12 月，第 15 页）

我们的第二项发现是，福利计划和其他政府转移支付的削减对经济增长的危害要小于增税。这些领域支出的削减伴随着轻度的短暂经济下滑，很可能是因为纳税人认为衰退会持续，因此预计未来为这些项目提供资金所需的税收会降低。因此，数据显示，旨在减少政府支出的社会保障制度改革更像是普通的支出削减，而非增税。由于社会保障改革往往是持续的，特别是在人口老龄化的国家，因此也要付出一些小代价，即牺牲一定的产出。

私人投资对两种紧缩方案的反应也不一样——对基于调整支出的计划反应积极，对基于调整税收的计划反应消极。商业信心反应与私人投资一致。另一方面，家庭消费和净出口（出口与进口的差额）的均值在两种调整类型中几乎没有差别。

那些在危机之后的经济衰退期间实施的财政紧缩计划又表现如何呢？尽管有些紧缩计划的规模非常大——不仅在希腊，还在爱尔兰、葡萄牙和西班牙，以及规模略小的意大利和英国——但结果与前几次并没有太大的差别。选择了以调整税收为基础的紧缩政策的国家比选择了削减开支的国家遭受了更为严重的衰退。选择了削减开支的国家之中就有爱尔兰（尽管其实施了大规模的银行救助计划）和英国，而英国的经济表现远比 IMF 所预测的还要强劲。英国的计划几乎完全是关于削减开支的，包括削减政府消费和公共投资；减少转移支付，包括采取更多限制性政策来限制雇主的养老金缴款；援助津贴；政府职员养老金。



2010年至2014年期间,支出削减(已计划的或即刻执行的)占GDP的比重累计达到2.9%——每年平均为0.6%。其中,87%支出削减是在这五年

内实施的,其余的则被延迟。结果是:英国的经济增长超出欧洲平均水平。投资增速在2009年下降21%的情况下稳步回升,2010年增长了近6%。

选择了以调整税收为基础的紧缩政策的国家比选择了削减开支的国家遭受了更为严重的衰退。

对于这些惊人的成果,至少存在三种可能的解释。第一种是基于调整税收的计划和基于调整支出的计划的区别源于其配套的政策。最明显的就是货币政策。Guajardo、Leigh 和 Pescatori (2014)认为,货币政策的差别是造成基于税收的调整计划和基于支出的调整计划产生不同影响的主要原因。而我们的研究发现,仅有一小部分的差异源于货币政策。

第二种可能的解释是汇率的表现。如果在财政调整之前货币贬值使出口更具竞争力,从而支持经济增长,那么调整所带来的伤害就更小。然而,我们发现情况并非如此:这两种类型的财政调整之前的汇率表现并没有必然差异。如果汇率果真是一个重要因素,那么在货币贬值以后,在两种调整下的GDP增长之间的差额就应该与净出口的增长相关,而与所采取的财政计划的类型无关。但事实并非如此。如上所述,驱动力其实是国内私人投资。

最后,大规模的财政调整往往是深度结构改革时期的一个阶段,可能包括产品和/或劳动力市场的自由化。如果这些都在削减开支之时相继发生,还有可能为我们的发现提供解释支持。但事实上,在削减开支时期并没有系统地进行上述改革。

一个可能性更大的解释指向了信心和预期的作用。我们不妨设想这样一个经济体,其公共债务不断膨胀,经济发展不可持续。债台高筑国家的利率上升就可能产生这种情形。迟早得实施财政稳定措施。若拖延的时间越长,未来就必须增加更多的税收(或削减更多的开支)。实施财政稳定措施可以消除对于进一步延迟的不确定性,这些延迟会导致增加更多的成本。

Blanchard (1990) 提供了一个简单的模型来说明这一点。稳定计划消除了未来或将产生更高财政成本的不确定性,因而能够刺激当前的需求——尤其是投资者需求,他们对不确定性更为敏感,因为他们的计划具有长期性。在他们的模型中,Blanchard (1990) 以及 Alesina 和 Drazen (1991) 并没有区分稳定计划是基于税收还是基于支出的。但消除不确定性的好处很有可能是伴随着基于支出而非税收的紧缩计划。基于调整税收的计划没有解决福利和其他项目随时间自动增加的问题,因而不大可能对预算产生持久的影响。如果计划不解决开支自动上升的问题,那么就必须不断提高税收,以弥补额外支出。由于对未来税收的预期不断上升,因此由基于调整税收的计划信心效应可能会更小。而基于调整支出的计划则恰恰相反。我们针对商业信心对于紧缩的反

应的研究结果便证实了这一观点。在基于调整支出的紧缩计划实施后，商业信心立即增加，与基于调整税收的计划实施后的情形形成了鲜明对比。

另一种解释与经济的供给侧有关，它对增税和削减支出的反应截然不同。财政政策的持续变化对于所有紧缩计划来也是至关重要的，根据计划的类型不同，有可能产生完全相反的效果。我们发现，持续时间更长的基于调整税收的计划会导致更严重的衰退。一种解释是，如果不减少支出，增税就必须长期延续，从而产生长期的负面影响——如影响劳动力供应和投资——因为扭曲性税收更高。相比之下，持续时间更长的减少支出计划所导致的衰退较为温和，因为它预示着迟早有可能采取减税及降低相关税收扭曲的措施。

最重要的是，降低债务占 GDP 的比重在很大程度上取决于预算赤字的调整方式。如果通过增税的方式来增加盈余，就可能导致经济大幅衰退，反而进一步提高了债务占 GDP 的比重。而基于削减支出的赤字削减政策通常对产出几乎没有影响，因而必然会降低债务占 GDP 的比重。**FD**

艾尔波托·艾莱斯那（ALBERTO ALESINA）是哈佛大学政治经济学 Nathaniel Ropes 荣誉教授。卡洛·A. 法沃罗（CARLO A. FAVERO）是米兰博科尼大学的德意志银行计量金融和资产定价项目主管。弗朗西斯科·贾瓦齐（FRANCESCO GIAVAZZI）是米兰博科尼大学的经济学教授。本文基于他们即将出版的新书《Austerity: When It Works and When It Does Not》（普林斯顿大学出版社出版）。

参考文献：

- Alesina, Alberto, and Silvia Ardagna. 2013. "The Design of Fiscal Adjustments." *Tax Policy and the Economy* 27 (1): 19–68.
- Alesina, Alberto, and Allan Drazen. 1991. "Why Are Stabilizations Delayed?" *American Economic Review* 81 (5): 1170–88.
- Blanchard, Olivier J. 1990. "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries: Comment." *NBER Macroeconomics Annual* 5: 111–16.
- Giaavazzi, Francesco, and Marco Pagano. 1990. "Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries." *NBER Macroeconomics Annual* 5: 75–122.
- Guajardo, Jaime, Daniel Leigh, and Andrea Pescatori. 2014. "Expansionary Austerity? International Evidence." *Journal of the European Economic Association* 12 (4): 949–68.



公共财政 走向数字化

技术正在改变政府筹资和支出的方式

桑杰夫·古普塔、迈克尔·基恩、阿尔帕·沙、吉纳维芙·维迪尔

在肯尼亚，人们可以用手机交税。在印度，补贴和福利收入直接打到个人的银行账户，而这些银行账户与每个人独一无二的生物识别标识相关联。在一些发达经济体和新兴市场经济体中，税务部门实时收集有关销售和薪资的信息，从而及时了解经济的运行情况。与其他许多领域一样，公共财政也正在经历着一场数字革命。

公共财政是通过筹资和支出来提供服务和福利，重新分配收入以及缓和商业周期的起伏的活动。政府完成以上目标的效力关键取决于它们收集、处理海量信息并据以行动的能力：公司和劳动者的收入是多少，有多少人处于失业状态，谁有资格享受政府福利等等。

数字化正在逐渐改变税收和支出政策的制定和实施方式所依赖的信息核心。它所提供的工具不仅能够提高现有政策的效力，还能设计出全新的政策。但数字化也有一个负面影响：加剧了人们对隐私、保密和网络安全担忧，同时也加剧了有关不平等和再分配问题的争议。

海量信息宝库

通过数字系统、标准化报告格式和电子界面，税务部门能够更好地获取私营部门收集到的海量信息，包括银行交易和利息收入等。例如，澳大利亚和英国的税务部门实时接收雇主支付的工资

数据。在巴西和俄罗斯，电子发票系统也可以即时获取公司的销售数据。

数据收集方式的完善和处理能力的提高让政府能够完善现有的征税方式。电子档案使纳税人填写纳税申报单和政府处理申报单的方式更加便捷，成本更加低廉。如今获取第三方信息的能力已经十分成熟，有少数但越来越多的税务部门开始预填纳税申报单，纳税人只需核实提供给他们的信息。

在巴西，税务部门借助公共数字记账系统来确定公司应纳所得税义务。中国使用发票匹配技术（纳税人识别——译者注）来核实那些申请增值税退税的商家是否被实际征税，在解决长期困扰全球收税员的问题方面前进了一大步。

数字足迹

个人纳税人的数据现在可以通过某些方式进行强力整合。英国税务海关总署计算机系统利用广泛的政府和企业数据来源以及个人的数字足迹，建立纳税人的总收入概况，用以评估他们报告的信息的准确性。这种数据处理能力的提高还可以用来改进收入预测。随着数据存储和数据分析能力的提高，政府可以利用税收收入与商业周期的关联性来预测，甚至可以预先阻止经济危机，或者监测国库现金余额，以评估流动性和借款需求。

P2P（点对点）业务模式的发展让买家和卖家能够在数字平台上进行交易，这也为完善税收征收提供了新的机会。在爱沙尼亚，优步（Uber）可以直接向国家税务部门报告司机的收入情况（见专栏1）。P2P平台也可以作为保管人；如在10个发达和新兴市场经济体中，爱彼迎（Airbnb）可以代表使用该平台的业主代扣酒店税。

数字技术，包括电子支付系统，不仅能逐步降低收税成本，而且还为扩大税基创造了可能（如通过改善纳税人的识别和监控，并借助诸如移动技术等方式以方便纳税人予以遵守）。数字技术还改善了社会福利的发放。数字化支付方式大幅降低了管理项目的费用，例如海地的帮助母亲供养

其家庭的 Ti Manman Cheri 项目，以及菲律宾的为最贫穷家庭提供现金补助的 4Ps 项目。

生物识别技术

印度已经率先使用生物识别技术扩大了社会福利的覆盖面（见专栏2）。指纹、虹膜扫描等监测和记录生物特征的技术让个人身份的鉴定更加准确、成本更低，由此确保福利到达指定人口。据麦肯锡公司的估计，在发展中经济体，因政府支付过程（包括收入和支出）的数字化而节省金额至少可以达到 GDP 的 1%。这一估计忽略了改善公共服务提供和扩大税基带来的第二轮有利影响。例如，印度对商品和服务征收新税，在不到一年的时间内，已登记的纳税人就增加了 50%。

发展中经济体还开始利用移动技术带来的巨大潜力。仅在撒哈拉以南非洲地区，2016 年就有 4.2 亿移动设备用户，根据国际性的贸易组织“全球移动通信系统协会”预计，这一数字将增至 5.35 亿人（大约每两个人中就有一个用户）。肯尼亚是应用移动支付技术的先驱。其在 2007 年推出的

专栏1：

爱沙尼亚利用X-ROAD数据平台走向数字化

每个爱沙尼亚人在出生之际都会被分配一组独一无二的11位数字，并获得一张数字身份证。公民使用数字身份证进行在线投票，查看医疗记录，获得公共、金融、医疗和紧急服务，以及交税。政府提供的此类在线服务合计超过600项。

2011年，爱沙尼亚推出X-ROAD（交换之路）数据平台，实现了基于互联网的数据在信息系统之间的安全交换。公共和私营部门的公司和机构可以免费将信息系统与X-ROAD相连。该系统将公民的就业和税收记录互联，实现了所得税申报的数字化。

据爱沙尼亚政府估计，X-ROAD数据平台在2016年节省了相当于820年的工作。据估计，数字签名可以一次性节省的金额约为GDP的2%，相当于一个人一周的工作。

M-Pesa 移动支付系统可用于纳税。此类解决方案对于脆弱国家而言尤其重要，因为这些国家冲突和腐败丛生，阻碍了税收的征收和福利的发放。移动技术还可以用于提供更好的公共服务、追踪病例和传播信息。

运用生物识别技术和数字支付系统来提高补贴的针对性，可以减少对无效的再分配方法的依赖。例如，降低必需品的增值税税率，这本来针对的是穷人，却让富人更受益。而针对性更强的支付系统能够准确地为最贫穷人口提供救济，这样做将更有效率和效力。技术也有可能成为新的税源，人们对这一观点的争议很大。脸书（Facebook）和谷歌的 Alphabet 等许多公司在与

客户进行在线互动时，会收集到非常有价值的信息。如果真如有些人所说，“数据就是新石油”，那么我们是否需要像对自然资源征税一样，采用一个特殊的制度来对数据征税呢？

安全存储

敏感数据的安全储存对于发展中经济体和发达经济体财政部门而言是另一个关键的领域。而这正是区块链（或分布式账本技术）的潜力所在。区块链将数据放入共享的分布式账本中，创建永久的交易记录，不会丢失、不会更改、不会被盗，从而增强了对交易系统的信任。英国就业及退休保障部正在试验使用区块链来记录福利支付，减少超额支付。

数字技术不仅可以用于完善现有税收体系，还为设计新体系提供了工具。例如：现行所得税体系武断地使用为期一年的时间作为评估的基础。但是，这个时间段太短，因为人们的幸福取决于他们在更长时期内的收入——基本上要看他们整个一生的状况。另外，一年的时间也不足以将福利准确发放，以满足迫切需求。而技术则可以确保在更合适的时间范围内征收税款和发放福利。

大数据也可用于评估不合规风险，预测新的税收和支出政策对行为造成的影响。原则上，区块链技术的广泛应用可以免除征收增值税（生产的每一个阶段都要征收增值税）的需要，因为企业投入阶段所缴税款可以得到补偿。如果能够安全记录一个完整的交易链（这是一个非常大胆的假设），就可以在生产的每个阶段持续维护税收账户。那么，就可以仅在最终消费阶段进行税收的计算和征收。

限制和问题

当然，数字技术的益处也是有限的，并不能代替确保程序和操作准确无误的基本流程。例如，如果预填纳税申报单时所用的信息有误，可能会

专栏2:

印度的银行账户和生物识别技术

近年来，印度政府出台了多项措施以促进经济大规模走向数字化。国家生物识别数据库 Aadhaar 已有 11.5 亿名居民注册。2014 年 8 月，一项旨在增加人们获得金融体系服务的计划出台。到 2017 年 3 月，该国已开设的银行账户超过 2.8 亿户。

印度政府利用这些措施来完善社会福利的发放。2013 年推出的直接福利转移项目（Direct Benefit Transfer, DBT）显著改变了补贴和支付款项的发放方式，该系统将款项直接转入与受益人的 Aadhaar 生物识别身份相连接的银行账户。（其中一个项目涉及对燃气的补贴）。2017 年 4 月，印度公民被要求将他们的 Aadhaar 号码列入税务档案。最近，他们又被要求将个人银行账户与 Aadhaar 互联。2018 年的预算也提议，将企业纳入 Aadhaar 项目。

尽管估计结果各不相同，但在 2017 年 3 月，通信和信息技术部估计，此类项目在过去两年半的时间里节省了约 70 亿美元。拥有超过 10 亿用户的 Aadhaar 系统的费用约为每人 1.16 美元，总计 13 亿美元。

起到鼓励作弊的作用，因为如果出现的错误能减少纳税人的纳税账单，那么他们又何必去纠正错误呢。政治、体制和人的能力方面的限制可能阻碍政府创新以及对先进解决方案的接受。腐败的官僚和纳税人可能会绕过数字系统，加密货币可能被用于逃税。尽管不乏低收入国家利用新技术超越更发达经济体的说法，但如果大部分人口不能进入数字世界，那么这种超越的潜力也将是有限的。过去有太多失败和昂贵的信息技术项目先例，值得我们警醒。

此外，数字技术在网络安全、隐私和欺诈领域引发了新的担忧。美国国税局和国务院等机构的数据失窃，突显出政府系统的脆弱性。一些欧洲国家也面临多起欺诈性的增值税退税申请，这些申请单个来说金额太小，不足以引起注意，但合计起来却是一笔庞大的数目。我们应该预料到，公共财政的数字化将涉及一场军备竞赛，而在这场军备竞赛中，胜利可能并不总是属于仁慈的政府。

在企业领域，数字化增强了对聚焦于公司的实体店当前体系的挑战。而 Alphabet、亚马逊、苹果、脸书等公司在某些国家并没有太多实体店，甚至没有任何实体店，但却依然拥有大量的经济势力。更重要的是前面提到的一点，许多人认为——这些是非常有争议的问题——当前商业模式下，商业价值（不仅是对广告商而言）不仅由业务本身创造，还由在线服务的用户提供，而这种模式并不适应当前的方式。因此，一些欧洲国家提议，当用户产生的价值较大时，对部分营业额征税，而不是对利润征税。但是，将数字公司单拎出来，对其采取特殊的征税待遇，这本身就存在问题，因为实际上所有公司的有效运作都离不开这些技术。此外，人工智能和机器人技术的进步引发了人们对失业率上升和贫富差距扩大的担忧。如果这些担忧被证明是正确的，那么政策制定者可能会面临税基减小和社会福利支出增加的问题。一些观察人士建议对取代劳动力的新型机器人资本征税。另一些人则认为，这其实是对进步进行征税，他们要求更加公平地分配资本所

有权，并对通过自动化产生的利润征税，这样就能保护与新技术相关的生产率的提高。全民基本收入的概念，虽然成本高于经过经济情况调查的体系，但也日益受到支持。

数字技术不仅可以用于完善现有税收体系，还为设计新体系提供了工具。

应对变革

但是，这些问题远远超出了公共财政的范畴。数字革命给市场、社会和政府带来了挑战，要求它们适应不断变化的形势。对政府而言，正面和负面影响都可能是深远的。考虑到私营部门创新速度之快，采取行动抓住机遇、减轻风险的紧迫性显而易见。目前取得的经验表明，许多好处是可以实现的。要想获得数字革命的全部红利，各国必须把重点放在解决它们最紧迫、最重要的任务上。例如，难以识别和帮助弱势群体的发展中经济体可以从用于实施社会计划的生物识别和信息系统（社会注册）中获得最大的利益。其他经济体可以转向电子支付系统和移动技术，以减少信息泄露。所有经济体都要采取措施，以避免出现数字排斥、网络攻击、欺诈、侵犯隐私等问题。这将需要强有力的财政、政治和治理机构。FD

桑杰夫·古普塔 (SANJEEV GUPTA) 是全球发展中心高级客座研究员，百年纪念集团 (Centennial Group) 财政咨询业务负责人。迈克尔·基恩 (MICHAEL KEEN)、阿尔帕·沙 (ALPA SHAH)、吉纳维芙·维迪尔 (GENEVIEVE VERDIER) 分别是 IMF 财政事务部的副主任、经济学家、副处长。

本文基于 IMF 于 2017 年出版的由作者编著的《Digital Revolutions in Public Finance》，该书可在 <http://www.library.imf.org> 上下载。

低收入陷阱

急需采取措施以终结贫穷和债务的恶性循环

凡威尔·肯纳拉·伯克斯

照片: DANIEL GOODMAN



发展中经济体的外债急剧增加，引发了人们对新一轮危机即将来临的担忧。尤其是在非洲地区，当地许多国家的外债已达到不可持续的程度。当需要进行相应的调整时，这些负担将不可避免地落在包括妇女、儿童和穷人的最脆弱群体身上。因此，国际社会必须制定和实施新的方法来重组债务，并调整措施，以保护重债国家不受国际信贷市场变迁的影响。借款人和债权人都必须就负责任的借贷做法达成一致，而且这些做法还必须得到民选政府和公民社会的支持。

非洲和其他地区的发展中经济体都曾从由国际借贷机构资助的两项债务减免项目中受益：即1996年重债穷国倡议和2005年多边债务减免倡

议。当低收入国家通过债务减免得以恢复借贷时，它们趁着全球利率处于低位之际迅速在国际资本市场上出售证券。但是，大宗商品价格急剧下跌导致那些依赖农产品、石油、天然气和其他自然资源出口收入以偿还债务的国家的经济遭受严重打击。撒哈拉以南非洲地区各国正在努力偿还外债，其中很多国家的债务已经超过其GDP的90%。IMF的一份关于债务可持续的分析（2018）列出了14个处于困境或极度困境的非洲国家，包括布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、加纳、苏丹和津巴布韦。

仍在挣扎

当然，自重债穷国倡议出台以来，许多国家已经在提高债务管理能力方面做了许多工作。它们用计算机记录债务，建立了债务管理办公室以整合之前分散的职能，采用了中期债务管理战略，提高了债务可持续性的分析能力，并试图发展国内债务市场。然而，低收入国家仍在苦苦挣扎。收入严重不足导致它们无法偿还债务，从而迫使其借更多钱以满足基本需求。削减预算导致经济增长放缓，进而税收收入减少。

鉴于债务形势已经复杂化，下一场危机将比上一场更难防范和化解。过去，发展中经济体债务主要由以巴黎俱乐部为代表的主权债权人和国际贷款机构持有，因此债务减免谈判相对简单。如今，债务由私人、双边和多边债权人持有，而且还要应付新的金融工具。投机者纷纷瞄准危机国家，这迫使加纳和莫桑比克等国重返IMF寻求帮助。达成债务重组协议的国家面临着所谓“秃鹫基金”攻击的风险，这些基金在二级市场上折

价购买不良债券，目的是迫使债务国支付更大的债务总额，阿根廷和希腊就是先例。

漏洞百出的体系

如何打破这种债务和贫穷的恶性循环？彻底改革漏洞百出的跨境税收体系将是一大举措。IMF 的研究员（2015）估计，跨国公司的避税策略即便有时看上去并没有违背法律规定，但也破坏了法律精神，导致发展中经济体因此每年损失的收入可达 1000 亿至 3000 亿美元。如果收入在避税港受到庇护，贫穷国家每年还将损失 1700 亿美元的收入。为了吸引外国投资，各国竞相降低税率，提供激励措施，协商不利于自身的贸易协定，最终导致在国际竞争中失利。

更重要的是，建立一个可以重组主权债务的国际机制的任务迫在眉睫。缺乏这样的机制使得国际金融架构存在严重缺陷。一个公平有序的机制可以在早期处理不可持续的债务，或者至少在危机发生时降低损失，从而防止债务危机。这种

鉴于债务形势已经复杂化，下一场危机将比上一场更难防范和化解。

机制对于阻止债权人的掠夺性行为，促进金融稳定，减轻债务负担，鼓励负责任的借贷行为而言都至关重要。

此外，该机制应辅之以一套旨在防止未来债务危机、提高透明度和问责制的借贷原则。预防不计后果的借贷行为，需要在双方必须遵循的标准以及标准的实施方式上做出重大改变。任何借款决定都必须得到民主机构的批准，这一点尤为重要。贷款必须符合国家法律和国际法律，考虑债务国的偿还能力，收取合理的利息和费用，避免不利的政策限制条款，防止未来出现掠夺性债务诉讼，同时还要支持发展战略。

债务重组还必须保护人权，促进经济增长，并且要考虑基本服务方面的公共支出。公平、高效的债务重组过程不仅能给债务国带来巨大益处，受影响最大的穷人、妇女和儿童也将从中受益。FD

凡威尔·肯纳拉·伯克斯（FANWELL KENALA BOKOSI）是非洲债务与发展论坛网络的执行董事。

参考文献：

Crivelli, Ernesto, Ruud A. De Mooij, and Michael Keen. 2015. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." IMF Working Paper 15/118. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp15118.pdf>

International Monetary Fund (IMF). 2018. "List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries as of January 01, 2018." <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>

IMF博客

有关经济和金融问题的洞察和深入分析

国际货币基金组织关于经济和金融的观点

阅读由**顶级经济学家**和**IMF官员**撰写的博客，了解**全球经济的**紧迫议题

<https://blogs.imf.org>

增加收入

五个国家的案例展示了改善征税的最佳途径

伯纳丁·阿奇托比

普通的发展中经济体的税收收入仅占其 GDP 的 15%，而普通的发达经济体的税收收入占其 GDP 的 40%。一国的征税能力是该国为卫生和教育等社会服务、电力和道路等关键基础设施，以及其他公共产品提供资金的能力的关键。考虑到贫困国家的庞大需求，其低下的征税能力将危及经济的发展。

政策制定者如何应对这一挑战？2004 年到 2015 年，五个低收入经济体和新兴市

场经济体纷纷推行了成功的税收改革，税收收入大幅增长，它们的经验为我们提供了一些答案。柬埔寨、格鲁吉亚、圭亚那、利比里亚和乌克兰这五个国家虽然国情大相径庭，但它们的经验都表明，无论面临何种限制，各国都可以通过不同的改革战略来增强征税能力。本文主要探讨格鲁吉亚的情况。通过分析格鲁吉亚采取的策略，我们可以得出一些经验，供其他国家参考。



格鲁吉亚是成功进行税收改革的范例。苏联解体后，格鲁吉亚政府在征税方面一直举步维艰。2003年以前，该国国内税收腐败猖獗，逃税、非法税收抵免、盗窃政府税收收入，一度让公共财政陷入混乱。在工资和养老金已然很低的情况下，政府再无力履行对公务员和退休人员的义务。

2003年玫瑰革命赋予了新政府改革经济和打击肆虐的腐败行为的权力，使得格鲁吉亚全面改革税收成为可能。该国的新领导人采取对腐败零容忍的政策，文化风气和法律也开始发生改变。2004年通过的对税法的修正，简化了税收体系，降低了税率，并取消了一系列收入较少的小地方税（如污染税和赌博税）。21个税种中只有7个保留下来，而且大部分税率都有所下调。

个人所得税累进税率（12%至20%）被20%的统一税率取代，社保率先从33%降到20%，随后完全取消。企业所得税税率统一为15%，增值税由20%降至18%。因降低税率而损失的税收收入则通过扩大税基、提高税收遵从、强化执行来弥补。

政府还通过引入电子纳税申报系统等措施，简化纳税方式。这样，先进的技术既提高了效率，又减少了腐败的机会。与此同时，政府降低了对创业的最低资本要求，这也增加了税收收入。

2004年至2011年期间，格鲁吉亚的税率大幅下调，而税收收入却见长，政府征税能力的提高由此可见一斑。到2008年，格鲁吉亚的税收收入与GDP之比翻了一番，达到了25%。

税收改革经验

在如何最有效地增加税收方面，格鲁吉亚为我们提供了哪些经验呢？虽然没有一种方案是放之四海而皆准的，但从格鲁吉亚和其他四个国家的案例中，我们可以得出一些经验。

拥有明确的授权。那些拥有明确的改革税收制度授权的政府往往会取得成功。格鲁吉亚的全面税收改革之所以可行，正是因为改革之前该国的运转已经极其紊乱，引发了革命。同样，

2004年乌克兰的橙色革命也是税收改革的催化剂。2003年，利比里亚也是在内战结束后才开始进行改革。

确保高层的政治承诺和所有利益相关者的参与。明确的授权固然是前提，但这还不够。许多新当选的政府都得到了授权，但并不是所有的政府都会进行改革。因此，需要在最高层达成政治承诺，让利益攸关方广泛参与。社会对话能够提高改革施行和持续的可能性。与利益相关者进行有效沟通，强调改革的预期益处，有利于克服来自既得利益者的阻力。实践证明，补偿利益受损方有利于赢得公众对税收改革举措的支持。

许多国家由于免税政策失当，如采取较长时间的免税期，从而导致收入损失巨大。

简化税收制度，限制税收豁免。简化的税收制度、将税率限制在一定范围内，对于促进纳税人税收遵从而言至关重要，格鲁吉亚就是其中的一个示例。尤其是在脆弱国家，首先要简化税种、程序和结构。税收制度和立法简单化是脆弱国家的指导原则。这有利于减少那些缺乏安全保障和完善的司法体系等基本制度的弱国面临的税收管理挑战。

例如利比里亚。内战结束后，利比里亚在简单的税收立法的支持下，开始对营业额或进口值征税，包括商品和服务税、消费税和关税。

限制税收豁免也可以简化税收体系，同时还能扩大税基，以增加收入。许多国家由于免税政策的失当，如采取较长时间的免税期和其他激励措施，但却未能吸引投资，而导致收入损失巨大。而且，酌情决定的免税政策也为腐败提供了温床。

限制免税在几乎所有五个国家都是典型举措。例如，圭亚那实施了全面的免税改革，主要内容包

力，每年公布免税情况，并根据行业的不同将所得税免税期限限制在 5 年期或 10 年期内。

改革商品和服务的间接税。实践证明，增值税是有效增加税收收入的重要途径：征收增值税的国家往往比那些不征此税的国家获得更多的收入 (Keen and Lockwood, 2010)。除了下调税率外，格鲁吉亚还精简了增值税退税机制，使增值税收入从 2005 年占 GDP 的 8.5% 上升到 2009 年的 11.5%。

2007 年 1 月 1 日，圭亚那成功推出增值税，尽管当时在筹备工作中遭遇了重大挑战，包括设立新的增值税部门，配备全面培训的员工，建立配套的信息技术系统和程序，并培训未来的注册人员和从业人员。增值税征收范围广泛，统一征收税率为 16%，只对金融、医疗和教育服务等有限领域免税。作为改革的一部分，乌克兰还限制增值税免税，并通过降低税率和取消退税来修改农业税制度。

提高消费税和销售税无须从根本上改变税收制度就可以迅速增加收入，因而是最简便的措施。例如，2015 年圭亚那利用当时国际油价下跌来增加燃料消费税。该举措在国内经济放缓期间增加

了收入。同样，利比里亚扩大了商品和服务税的征收范围，同时提高了酒精饮料和香烟的消费税。

推行全面的税收管理改革。成功增税的案例都采取了整体性的方法来实现税制的现代化。在所有五个案例研究中，税收管理改革都是一个重要部分，并且广泛覆盖了法律、技术和管理措施等方面，如：

- **管理、治理和人力资源：**这五个国家中有四个实施了一些管理和治理改革。作为反腐改革的一部分，格鲁吉亚逐步任用新的税收和海关官员，取代了原有的官员。

- **建立大型纳税人办事处：**大型纳税人办事处让国家将税务遵从工作集中在纳税最多的人身上，柬埔寨正是这样做的。这些办事处也支持良好的税务管理，它们还经常在新的税收和海关程序全面推行之前率先试行。

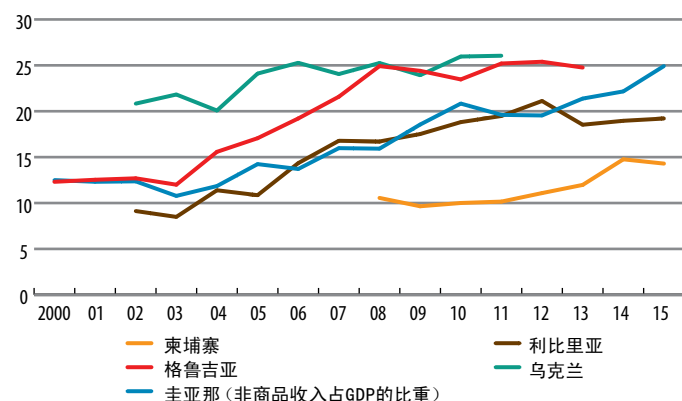
- **信息管理系统的智能运用：**要想成功增加收入，必须管理信息，利用大数据的力量来提高税收遵从，打击腐败。在我们所研究中的国家中，多数都利用信息技术系统来大幅推动增税改革。格鲁吉亚实现了大部分流程的自动化，包括采用电子文件。该国还建立了税务机关、纳税人、银行和一站式的互联网门户之间的信息共享系统。同样，柬埔寨、圭亚那和利比里亚也对其税务和海关进行了计算机化管理。

- **更加现代化地登记、申报和管理纳税义务：**这五个国家都力求在这些关键的税收遵从领域建立基本规则和程序，或对规则和程序进行现代化改革。例如，圭亚那实施了一套独特的纳税人识别号码制度，并简化了程序。该国还推出了所得税预扣税，对促进税收遵从起到了关键性作用。

- **加强审计和核查计划：**以风险为基础的审计将审计的可能性和性质与纳税人的内在风险联系起来，是最能有效鼓励税收遵从的类型。这五个国家都将其作为增税战略的重要部分。柬埔寨更是在海关和 150 个最大的纳税人中对其进行了以风险为基础的审计，并新任用了约 200 名审计人员。乌克兰实施了有针对性的审计计划，改善了税务管理的内部管控，打击了欺诈性的增值税

处于上升之中

改革期间，五个国家在税收收入方面都取得了令人瞩目的进展。
(税收占 GDP 的比重，除非另有说明)



资料来源：Akitoby 等人，即将发表，“Large Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries and Emerging Markets: Lessons from a New Database”。



退税申请，并在海关处制定了反走私计划。

立足长远

虽然这五个国家改革的最佳时机和措施制定不尽相同，但有些经验是共通的。其中之一便是，那些同时实施税收管理措施和税收政策改革的国家往往收益更大。

但是，各国必须留出一定时间，让税收改革发挥成效。改革的持续时间从两年到七年不等。持续的成功需要制度上的改变，只能逐步进行。

在改革期间内，这五个国家的收入都有大幅增长，平均每年增幅占 GDP 的 1% 以上（见图）。这与 IMF 的 Vitor Gaspar 和 Abebe Selassie 最近提出的四到六年内的量化税收目标相契合。格鲁吉亚的税收收入增长平均每年占 GDP 的 2.5%，乌克兰的情况也是如此。此外，在改革后的五年里，所有五个国家的税收都持续增长，证实了所采取措施的质量。

上述五个案例清楚地表明，大规模的增税是可以实现并且可以持续的。当然，改革必须因地制宜，但有三点经验值得注意：税收改革首先需要广泛的社会和政治承诺；所依据的战略要具有广泛基础，并且认识到税种和征税对象应该

与征税方式紧密配合；还要用长远的眼光来进行改革。FD

更多的税收收入可以支持办学，诸如马里的这所学校。

伯纳丁·阿奇托比（BERNARDIN AKITOBY）是 IMF 财政事务部副主任。

本文参考了即将公布的 IMF 工作论文：“Large Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries and Emerging Markets: Lessons from a New Database”（Bernardin Akitoby、Anja Baum、Clay Hackney、Olamide Harrison、Keyra Primus 和 Veronique Salins 著）。

参考文献：

- Gaspar, Vitor, and Abebe Aemro Selassie. 2017. “Taxes, Debt and Development: A One-Percent Rule to Raise Revenues in Africa.” IMF blog. <https://blogs.imf.org/2017/12/05/taxes-debt-and-development-a-one-percent-rule-to-raise-revenues-in-africa>
- International Monetary Fund (IMF). 2015. “Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance.” IMF Policy Paper, Washington, DC.
- _____. 2017. “Building Fiscal Capacity in Fragile States.” IMF policy paper, Washington, DC.
- Keen, Michael, and Ben Lockwood. 2010. “The Value-Added Tax: Its Causes and Consequences.” *Journal of Development Economics* 92 (2): 138–51.
- World Bank. 2012. *Fighting Corruption in Public Services: Chronicling Georgia's Reforms*. Washington, DC.



让财富共享

财政工具可以减少不平等，但有些财政工具见效快，
有些则需要很长时间才能见效

弗朗索瓦·布吉尼翁

经济不平等这一多年来几乎被忽视的现象，如今却已成为全球政策辩论的中心议题。在发达经济体中，全球化和技术变革的巨大影响以及抵制这些力量的代价日益引发担忧。而发展中经济体的不平等程度更甚，它们面临的问题在于不平等是否会成为经济增长和减少贫困的主要障碍。收入再分配不仅有望促进发达经济体和发展中经济体的平等和增长，还有利于促进发展中经济体减贫。

在经济增长可观，但穷人受益远远低于非穷人的国家里，显然更有必要将资源从收入最高的

人群转移到收入较低的人群。通过向富人征税来支付贫困儿童学费，让他们接受更好的教育，既是减少不平等的一种方式，还能促进未来的增长和减贫。再分配政策也有助于缩小不平等程度较高的国家的贫富差距，这些国家的社会和政治紧张局势或民粹主义政权的崛起可能不利于长期增长。

认识到资源分配的公平化将有利于发展是一回事，有合适的工具来实施又是另一回事。这些工具——从累进税制、现金转移支付、人力资本投资到监管和包容性增长战略——确实存在。但它们在发展中经济体中被严重低估。

不仅要把现金转移支付给穷人，还应提高人们增加收入的能力。

直接的收入再分配

税收和将收入转移到社会最贫穷阶层是在短期内遏制不平等和减少贫困的最直接方式。当经济增长福利无法惠及穷人时，这些工具尤为适用。但多数时候，这些工具都太弱，无法发挥作用。平均而言，个人所得税和发给穷人的现金福利占 GDP 的比重比发达经济体低了近 10 倍。

有条件的现金转移计划的成功表明，在发展中经济体将现金有效转移给穷人是可以实现的。这些现金转移计划为家庭提供资金，条件是他们符合某些预先规定的要求，如接受最新的疫苗接种或儿童定期上学。墨西哥的 Prospera 计划（前身是 Progresa 计划）、巴西的“家庭补助金计划”（Bolsa Familia）等社会福利，从拉丁美洲到其他发展中地区的扩展，以及撒哈拉以南非洲地区较贫穷国家的试验性计划的结果都展示了过去 15 年再分配方面所取得的进展。对申请补助者所做的经济情况调查和现金分配的新方法使之成为可能（见“惠及穷人”，《金融与发展》2017 年 12 月号）。

由于信息技术的进步，特别是移动货币的应用，这些计划将来应该会更加完善。但它们目前只能对贫困和不平等产生有限影响。其主要弱点在于规模，即在中等收入国家最多占到 GDP 的 0.5%。在较贫穷的国家，仍处于试点阶段。

拓展这些计划需要更多的资源。对收入较高阶层实际征收更多的所得税可以筹集所需资金。在这方面，多数国家的高收入人群普遍使用银行账户、信用卡、借记卡，应该会有利于监测个人收入，减少逃税。撇开政治经济问题不谈，这应该会让发展中经济体的政府强化对直接征税的重视。

发展中经济体往往比发达经济体更依赖于对国内和进口商品和服务所征收的间接税。间接税是递减税率，因为其征税对象是消费而不是收入，而富有人群储蓄的比例更高。但是，另一方面，

发展中经济体的间接税甚至可能加剧贫困，这取决于税率的结构和不同收入阶层的家庭的消费篮子（Higgins and Lustig, 2016）。无论如何，减少对食品等在穷人的预算中占比较大的商品的税收，对再分配的影响微乎其微，因为富人也会消费这些商品，也许在预算中占比较低，但数量可能更大。同理，这也适用于对购买面包或燃料等基本商品的补贴。收入转移比补贴更可取，因为其成本更低，而且更好地针对真正的穷人，印度几个邦用“直接利益转移”替代食品补贴的试点试验就是证明（Muralidharan, Niehaus and Sukhtankar, 2017）。

因此，在发展中经济体的经济增长可观，但减贫进展缓慢的情况下，扩大再分配有充分的理由。然而，这样做面临许多政治障碍，也是对该国管理能力的挑战。政治上的反对可能仍将存在，但现代信息技术可能会提高管理能力。

增加机会

合理的收入再分配可以通过减少不平等来减少贫困，但可能不会大幅加速经济增长，除非能够减少因不平等而引起的社会紧张，并允许穷人将更多的资源用于人力和实物资本的积累。对穷人而言，最重要的是直接投资于机会。不仅要把现金转移支付给穷人，还应提高人们在当前和未来增加收入的能力。接受教育和培训，获得医保、小额信贷、水、能源和交通等都是强有力的工具。社会援助是防止人们在遭受不利冲击时陷入贫困陷阱的关键。印度的“圣雄甘地全国农村就业保障计划”（Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee）正是这样做的，国家是人们不得已之下寻求的最后的雇主。

实践证明，有条件的现金转移可以鼓励家庭把孩子送进学校学习，改善营养，并监测其健康状况。但满足这一额外需求需要相应的设施，也

需要资金。其他致力于改善穷人机会的计划也是如此。通过累进税制为这些项目提供资金，同时向贫困家庭提供现金转移激励，便能在短期内减少不平等和贫困，并帮助这些家庭在中长期内创造更多收入。

这种静动相结合的收入均衡策略是否可以不受再分配的效率成本影响？换言之，这些税收和转移支付会减少对人们工作、储蓄和创业的激励吗？鉴于发展中经济体再分配的范围有限，可能不会对经济刺激产生多大影响。高额的累进所得税也许确实是在边际税率远低于发达经济体的情况下实现的，在发达经济体中，再分配并不被视作增长的障碍（Lindert, 2004）。此外，用收入转移替代扭曲性间接税或补贴应该会提高效率。再者，有条件的现金转移对劳动力供应似没有明显的负面影响；甚至可能鼓励创业（Bianchi and Boba, 2013）。

选择是有一定难度的，因为一些政党在短期内必然会败下阵来。

促进平等和增长的战略要依靠渐进的方式筹集资源，并将这些资源用于造福这一代或下一代人中最贫困人口的项目。其他不依赖于再分配的政策可能实现同样的目标。然而，在考虑再分配之前，各国政府应该考虑加强其增长战略对穷人的支持或包容性，特别是通过促进非熟练工的就业。

除了直接的再分配之外，还有其他可行政策。最低工资法——尽管在发达经济体中存在争议，因为最低工资标准设置得过高时或对就业产生负面影响——在收入分配中能促进平等。在发展中经济体，这种政策可能提高工人的身体状况，实际上提高劳动生产率，正如效率工资理论所预测的那样。在世纪之交，巴西在经济增长加速时不平等程度有所下降，部分原因就在于最低工资的大幅提高（Komatsu and Filho, 2016）。

反歧视法能够改进对少数群体的工作和培训激励，也可以促进平等和增长。反腐策略能够减少权力寻租，可能成为促进经济增长和收入平等的最佳途径，即便是腐败带来的不平等往往难以察觉。

各国政府可以利用一系列政策，通过减少不平等和确保增长来减少贫困，从而促进经济增长。它们所采取的政策将取决于这两个目标的相对重要性，以及它们预期能够产生成果的时间范围。纯粹的收入再分配政策比那些为穷人提供更多经济机会的政策在未来产生的增长更少，但是能即刻减少贫困。它们还能缓解社会紧张局势，从而在极度不平等的情况下摆脱增长的限制。另一方面，为穷人提供更多机会的政策主要是通过税收，在减少目前的不平等方面可能成效较少，但能促进未来经济增长，减少贫困，促进平等。

想要什么样的政策组合，选择权在各国政府手中。选择是有一定难度的，因为一些政党在短期内必然会败下阵来，而且可能还不能很快弥补这一情况。但是，目前有些工具着实可行，从长远来看，可以促进增长、加快减贫、减少不平等，从而让各方受益。如果不加以利用，将会大错特错。FD

弗朗索瓦·布吉尼翁（FRANÇOIS BOURGUIGNON）是巴黎经济学院荣誉教授。他在2003年至2007年期间任世界银行首席经济学家。

参考文献：

- Bianchi, M., and M. Boba, 2013, "Liquidity, Risk, and Occupational Choices." *Review of Economic Studies*, 80 (2): 491–511.
- Higgins, Sean, and Nora Lustig. 2016. "Can a Poverty-Reducing and Progressive Tax and Transfer System Hurt the Poor?" *Journal of Development Economics* 122: 63–75.
- Komatsu, B. Kawaoka, and N. Menezes Filho. 2016. "Does the Rise of the Minimum Wage Explain the Fall of Wage Inequality in Brazil?" Policy Paper 16, INSPER, São Paulo.
- Lindert, P. 2004. *Growing Public*. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press.
- Muralidharan, K., Paul Niehaus, and Sandip Sukhtankar. 2017. "Direct Benefit Transfers in Food: Results from One Year of Process Monitoring in Union Territories." UC San Diego.

IMF 推荐图书

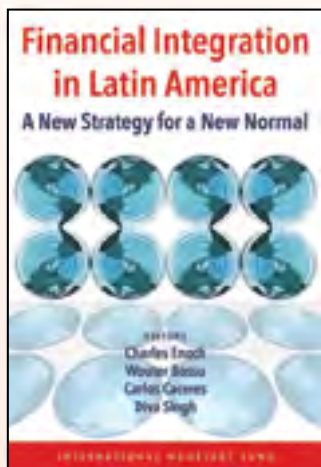


《释放加勒比地区的增长潜力及增强其弹性》

“对于那些关注制定政策以促进整个加勒比地区经济繁荣，以及对这些岛国及为帮助其达到稳定的全球经济机构之间更深层次的理解感兴趣的人而言，不可错过本书。”

——Peter Blair Henry, 纽约大学斯特恩商学院院长

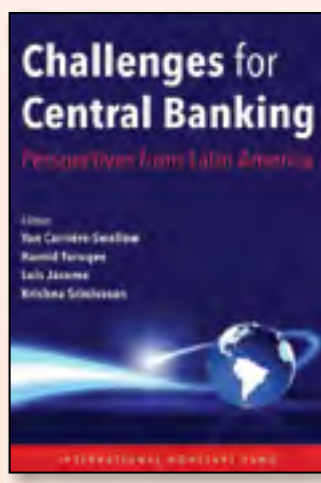
25美元, ©2017, 平装, ISBN 978-1-48431-519-4, 400页。



《拉丁美洲的金融一体化》

随着该地区的经济增长放缓，我们需要新的政策。本书分析了七个拉丁美洲经济体的金融情况，包括巴西、哥伦比亚、墨西哥、巴拿马、秘鲁和乌拉圭，并对该地区的金融一体化进行了案例研究。

25美元, ©2017, 平装, ISBN 978-1-51352-024-7, 226页。



《中央银行面临的挑战：来自拉丁美洲的观点》

本书提供了有关所面临的重要挑战的多边观点，包括对溢出和货币独立性的研究，以及中央银行的工作人员对宏观审慎和货币政策框架的再审查。

30美元, ©2016, 平装, ISBN 978-1-51359-176-6, 272页。



bookstore.imf.org/fd3b

国际货币基金组织

财政政治

一次历史性的晚宴奠定了美国财政基础

维托尔·加斯帕、大卫·阿玛格罗贝里

1790年6月20日晚，詹姆斯·麦迪逊与亚历山大·汉密尔顿在托马斯·杰斐逊位于纽约市少女巷的家中会面。在那次漫长的晚宴上，三人达成了一项历史性的协议，为这个新生国家奠定了财政基础。麦迪逊同意让美国联邦政府接管国家的独立战争债务；作为回报，汉密尔顿同意支持将国家首都迁往波多马克河沿岸，这将有利于麦迪逊的家乡弗吉尼亚州。此协议正是早期证明财政政策是如何改变历史的一个生动案例。这一事件至今仍有影响，因为其表明政治在影响深远的公共财政改革中扮演着至关重要的角色。公共财政改革从根本上说是政治性的，或将改变政治体系本身。正如这次最著名的晚宴所示，政治谈判有助于克服看似难以克服的障碍，推动体制改革。当今政策制定者若无视政治现实，注定会失败。

在那次历史性晚宴的18个月前，乔治·华盛顿当选为美国第一任总统时，当时联邦政府已经破产。1789年9月，财政部才成立，而且还没有收到第一笔政府收入。而到1792年，新政府已经成功组建财政机构。在承担各州债务之外，政府还重组了国家战时债务，以关税和有效的海关服务为基础，建立了强大的联邦税收能力，奠定了公共债务基础，创建了国家银行，并促进了金

融市场的发展。这些措施为联邦政府实施积极的促进经济发展的政策提供了工具。

在金融历史上，在如此短的时间内取得如此多的成就的案例实属罕见。建立和提高国家管理公共财政的能力是一项深远的政治进程。它让国父们分为两个对立的阵营：汉密尔顿和约翰·亚当斯所代表的联邦党主张建立强大的联邦政府；而杰斐逊和麦迪逊所代表的民主共和党则偏向于分散政府权力，限制联邦权力。自此以后，两党对立就成为美国政治的一贯特点。

务实的愿景

汉密尔顿认识到，单凭宪法并不能使联邦政府强大；还需建立公共财政的基础设施。以务实具体的而非抽象理论的愿景为指导，汉密尔顿在三份具有里程碑意义的报告中阐述了他的计划：关于公共债务（1790年1月）、国家银行（1790年12月）和制造业（1791年12月）的报告。三份报告涉及五个核心领域：税收、公共债务、金融市场和组织、金融稳定和危机管理，以及贸易政策。汉密尔顿的灵感来自于英国1688—1789年光荣革命后的新政府：既能调动资源进行战争和国际竞争，又能积极参与经济和金融发展。在接下来的

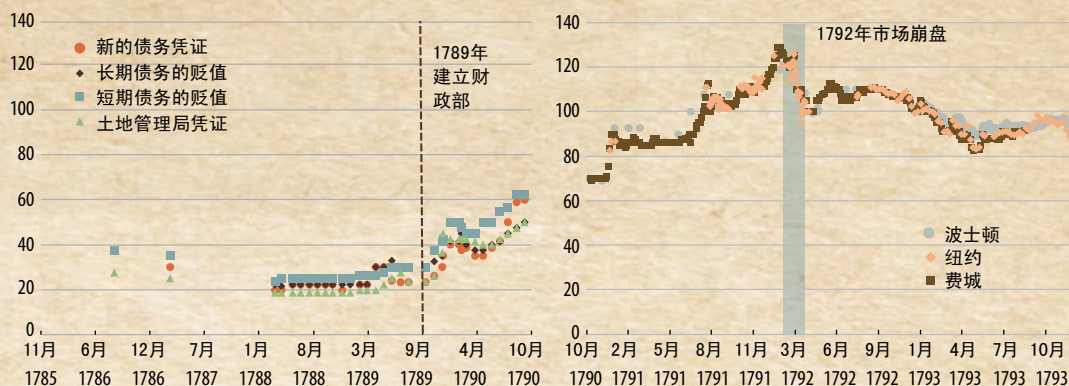


图1

充分信任和信用

随着1789年9月美国财政部的成立，美国国库证券的价格开始上涨并持续上升，反映出联邦政府信誉的提高。但在1791—1792年出现危机，繁荣不再。

(美国债务证券价格，以美元计)



资料来源: eh.net/database; 数据由Richard E. Sylla, Jack Wilson和Robert E. Wright汇编。

注: 左图(涵盖时间段为1791年之前)包括由大陆会议发行的四种畅销证券。右图(涵盖时间段从1790年末开始)显示了亚历山大·汉密尔顿在波士顿、纽约和费城新发行的6%的证券的价格。

十年里，这种政府形式主导了美国的政治辩论。

众所周知，麦迪逊和汉密尔顿最初是亲密的政治搭档。他们曾共同发表《联邦党人文集》，成功说服了各州批准宪法。他们还在税收领域合作。1789年4月8日，参议院达到法定人数两天之后，麦迪逊推出了第一部关税法案，预计将于8月1日成为法律，旨在调动偿还公共债务所需的资源，确保联邦政府的有序运作。关税是最迅速最有效的征税方式；直接税则更难征收，而且非常不得人心。关税确保了稳定的收入来源，对税收总额贡献率约达90%。在汉密尔顿就任首任财政部长之前，财政根基已经基本成型。

下一个任务是处理公共债务，这引发了主要盟友之间最初的争论。处理公共债务的目标是确保国库证券被视为安全资产和联邦政府可靠的融资来源。汉密尔顿估计公共债务的存量为7900万美元(约占GDP的40%)，其中5400万美元由联邦政府持有，另外2500万美元由各州持有。尽管现在看来，当时的债务水平并不高，而且在GDP中所占比重远低于英国的水平，但在当时仅偿债成本就超过了税收收入。

为了让税收保持在合理水平，汉密尔顿的公共债务报告提议赋予国内债权人用所持政府旧币

换新债的选择。以旧债换新债意在将利率从6%降到4%，从而节省大约三分之一的国内利息成本。为了使提案更具吸引力，财政部还提供赎回保护，限制市场利率下降时政府提前偿还债务的能力。汉密尔顿在报告中写道，如果能采取有效措施建立公共债务，那么这种下降就是可以预期的。他总结道：“政府应该制定政策来尽快提高股票价值。”

争议问题

汉密尔顿的债务提案引发了一些有争议的政治问题。首先，债务互换将以面值进行。这就意味着当时的债务持有人将大发横财，这些投机者以低廉的票面价值折价买入证券——有时甚至只需票面价值的20%——从债券发行时买入债券的爱国者手中购买。有人会问，最初的债权人不应该得到回报吗？金融投机行为不应该受到限制吗？汉密尔顿不这么认为：最初的证券持有者是自愿出售，他们获得了所需的现金，而且对美国政府的信誉也没什么信心。政府对私人金融交易追溯干预并不恰当。公共债务建立在政府履行金融合同条款的意愿之上。在此基础上，美国的金融

体系才能建立起来。汉密尔顿的提案通过后，政府信誉迅速提高。1791年，证券价格上升超过票面价值，直到1792年金融危机才再次下跌（见图1）。

其次，汉密尔顿的提案也有意让联邦政府承担各州债务。他认为，各国举债是为了追求公共利益：是为独立战争筹资。这显然是这个新兴国家的公共利益所在。

流动性市场

汉密尔顿也是出于多方考虑。在政治上，他力求确保债权人对联邦政府的忠诚；在制度上，他希望为国库债券培育深度流动性市场。更深层的政治动机涉及各级政府间分配税收的基本问题。有两个问题需要考虑：首先，宪法赋予联邦政府征收关税的专权。而其他税收工具的权力交叉就为各州之间的税收竞争提供了机会。其次，联邦政府将承担各州债务，因而也会承担债务利息支付，这笔支出是大多数州的支出的最大一笔。由此，联邦政府就能削弱各州的税收需求，这样税收能力就将集中在联邦政府层面（见图2）。汉密尔顿建议通过公共财政结构来形成政府结构。

考虑到汉密尔顿报告的争议性，国会直到1790年6月还没有决定承担各州债务也就不足为奇了。6月2日，众议院通过了汉密尔顿的拨款法案，但未通过债务承担条款。接着出现另一个争议问题：在哪里建都？建都选址不仅会促进首都的经济健康发展，而且会对政治和政策决定产生间接而不容忽视的影响。汉密尔顿选择纽约，纽约由此便能成为政治和金融力量的中心，就像伦敦一样——完美契合了他建立强大的中央政府的计划。而以杰斐逊和麦迪逊为代表的弗吉尼亚人则希望政府所在地建在波托马克河岸。在那次历史性的晚宴上，各方达成了妥协，1790年7月国会相继通过住宅法案和债务承担法案。

杰斐逊仍不满意。两年多过后，在1792年9月，美国第一任国务卿在给华盛顿总统的一封信中提到了这一事件：

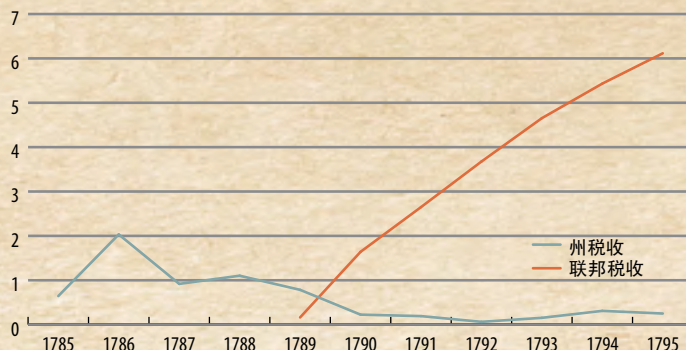
“在我开始从政时，抱着一种绝不干涉立法

图2

集中化能力

亚历山大·汉密尔顿的改革削弱了美国各州的税收需求，由此税收能力集中在联邦层面。

（联邦和州政府的税收，以百万美元计）



资料来源：Edling, M., and M. Kaplano. 2004. “Alexander Hamilton’s Fiscal Reform: Transforming the Structure of Taxation in the Early Republic.” *William and Mary Quarterly* 61 (4): 713–44; Sylla, R. 2010. “Financial Foundations: Public Credit, the National Bank, and Securities Markets.” <http://www.nber.org/chapters/c11737>; 以及美国历史数据。<http://hsus.cambridge.org/HSUSWeb/index.do>。州政府税收的数据来自九十个州。

机构和尽可能不干涉合作部门的决心。而第一次，也是唯一一次动摇这一决心就是我上了财政部长的当，并沦为了他实现计划的工具，但我当时还没有意识到这一点；在我政治生涯的所有错误中，这次是我最大的遗憾。”

为什么这是他最大的遗憾呢？因为确保联邦政府运作的资金和承担各州债务只是汉密尔顿计划的开端。通过实行集中化的公共财政，支持强有力的主管，汉密尔顿已经着手在金融稳定、危机管理和贸易等领域实施具体的政策。如此看来，同意将国家的政治首都与金融中心分离只是一个小小的让步。

如今一切已然明朗，两大阵营之间的早期政策冲突已经预示了后来的根本分歧。1792年，麦迪逊和杰斐逊组织他们的政党与联邦党展开竞争。这一决定标志着作为美国代议制民主基石的正式的竞争性的政党政治的开始。财政政策、金融和政治密不可分。债务、税收和国家能力也密不可分。FD

维托尔·加斯帕（VITOR GASPAR）是IMF财政事务部主任，大卫·阿玛格罗贝里（DAVID AMAGLOBELI）是该部主任助理。

债务网

两次世界大战期间债务形势表明，复杂的主权债务网会加剧金融危机

马克·德·布洛克、艾拉·达步拉·诺里斯、尼古拉斯·安德、
玛丽娜·马林科夫

20 世纪 30 年代初，随着大萧条的加剧，世界经济运行的关键因素国际资本流动枯竭。原因众说纷纭，常见的猜想有：投机者和银行不计后果的行为、错误的货币政策、严重的汇率失调。只有少数人认为，不可持续的财政政策和主权债务勾销是导致资产市场崩溃和全球金融流动中断的主要原因。然而，在 20 世纪 20 年代和 30 年代早期，欧洲政府收到的资本流入往往比私营部门更多（见图 1）。

IMF 编制了一套特殊的新数据，在工具层面记录了主权债务，借助此数据，我们仔细研究了债务网——多数由一战导致——在两次世界大战期间将世界主要经济体相连。我们发现，投资者对财政政策和主权债务偿还的可信度的担忧虽然不是导火索，但也加剧了与大萧条相关的金融动荡的严重性和持续性。

我们对两次世界大战期间的研究表明，外部

主权债务能够破坏全球金融周期，尤其是当它们处于复杂的金融网的节点上时。正如 2008 年的全球金融危机和 2010 年的欧元区危机一样，投资者信心的丧失，流动性枯竭导致的主权债务市场动荡以及政府对金融部门的干预，都加剧了外部债务负担。因此，两次世界大战期间的这一时间段不仅为理解 2008 年的危机提供了一个生动的视角，也有助于识别和解释当今的脆弱性。

第一次世界大战以后的数年，各国都面临高额主权债务和不利的宏观经济环境。多数国家采取措施减少赤字，刺激经济增长。英国奉行限制性的财政和货币政策，压低价格，以求恢复战前平价的金本位制。与此相反，奥地利和德国最初未能实现财政和货币改革，走上了恶性通胀之路。意大利、日本、法国（某种程度上）试行了资本管制和金融抑制——政府控制银行或操纵货币市场。

承销商和银行扮演了重要的营销和风险承担角色。

这些策略与 2008 年危机之后的几年的策略如出一辙：希腊重组了公共债务，冰岛和塞浦路斯实行了资本管制。希腊、意大利、葡萄牙和西班牙的银行大幅增持了本国国债。尽管这种所谓的“本土偏好”有助于降低政府的借贷成本，并在承压之际提供财政喘息空间，但也掩盖了风险的代价，就像在两次世界大战期间那样。

复杂的网络

两次世界大战之间的主权债务的相互联系要比单从净头寸中推断出来的要多（见图 2）。其形式多种多样：

- 在战争期间和战后，同盟国政府和中央银行之间的借贷：官方外债也包括德国及其他战败国赔款。这又增加了一层相互联系，正如同盟国的债务偿还取决于德国的赔款支付一样。

- 20 世纪 20 年代，向外国市场的私人投资者出售的主权债务大幅上升：承销商和银行在债务发行中扮演了重要的营销和风险承担角色。例如，摩根大通对于在美国市场上发行外国主权债务起到了重要作用。

- 由借款人而非主权国家将债务出售到国外，尤其是出售给美国投资者的情况在 20 世纪 20 年代也在增加：德国鼓励私营部门、州政府和地方政府大举外债，以增加外汇来支付赔款。

这些相互联系的表现形式使得全球金融体系易受主权债务压力的影响。连续多轮的多边和双边谈判增加了更多的联系。每一项协议都会免除一大部分债务，并为大部分债务发行新债取代旧债，从而加剧了债务网的复杂性。这与 2008 年的危机有很重要的相似之处，当时公共杠杆的累积——借更多的债用来还债——使全球金融体系更容易受到冲击。

在两次世界大战期间，许多国家不得不在国外发行外币债务，因为它们国内缺乏完善的金融市场。这让它们容易遭受风险，即如果本国货币贬值，它们的债务价值将会上升，增加了违约的可能性。这种情况与近期新兴市场危机中的资本流入突然停止的案例有相似之处，如 20 世纪 80 年代和 90 年代阿根廷、巴西和墨西哥所遭遇的危机。

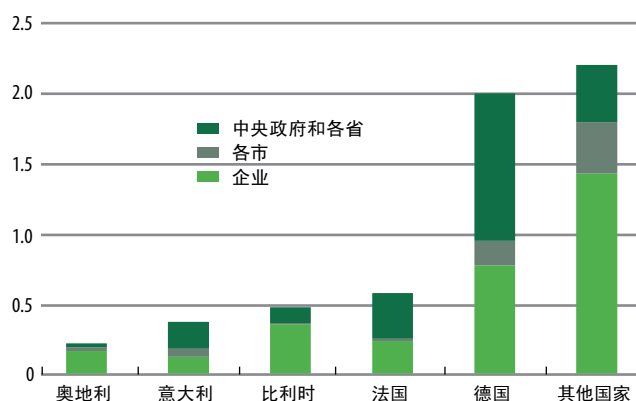
当参与各方都依赖单个节点时，债务网中的传染风险就会增加，就像 20 世纪 20 年代的情况一样。仅德国一国就给债务网带来了巨大风险。第一次世界大战后的几年里，各种迹象越来越清晰地表明，如果没有某种形式的救济，德国将无法偿还包括赔款在内的债务。这并没有阻止法国、意大利和英国将自己的债务偿还与德国的赔款支付相联系。

图1

一笔巨款

欧洲各国政府比私营部门向海外借了更多的债。

（1919—1932年间的债务流入，以10亿美元计）

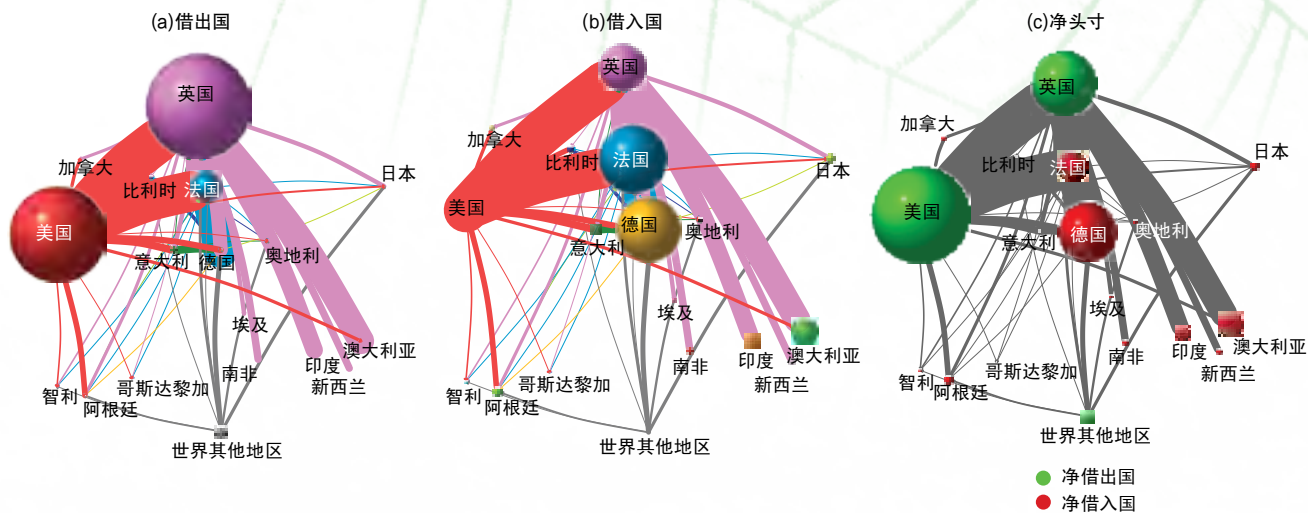


资料来源：国际联盟，1943年，Europe's Capital Movements 1919-1932: A Statistical Note；以及作者的计算。

图2

债务节点

1931年的外债网由几个大国主导，包括法国、德国、英国和美国。



资料来源：De Broeck等人，即将发表。

注：每条连接线的宽度代表未偿债务的数量，节点大小代表未偿债务存量。图(a)表示由主权国家借入，图(b)表示借给主权国家，图(c)为净头寸（金额转换成美元，图中所有换算因数相同）。净借出国（借入国）指向其他国家借出多于借入（借出少于借入）的国家。

系统性风险

连续几轮关于削减德国债务的谈判都是基于过于乐观的经济假设，并没有考虑到经济严重衰退的可能性，如出现大萧条。换言之，以德国赔款为中心的风险在国际金融网中变成了系统性风险。德国太重要了，绝对不能倒下。当1931年国际资本流动突然中断，切断了新资金时，主权债务长期累积的脆弱性达到了顶点。一些主权国家再也无力借新债来偿还外债，不得不停止了支付。到1933年，它们已经勾销了大部分外债，转而依靠向国内银行出售内债。如今，高额主权债务和金融网中的大型全球和地区节点也可能向金融体系传递和放大冲击。

在两次世界大战期间，单个持有巨额债务的债务人所面临的普遍风险通过几个渠道扩散到了私营部门。第一，20世纪20年代的双边和多边谈判产生了向债务国提供的新债，这些债务一般由私人投资者承担。因此，相关国家想要保护这

些投资者免受主权债务违约的影响。

第二，承销商的核心作用，包括公共和私人承销商，只让局面更加错综复杂。那时的外部主权债券的营销和处置是一门微妙的艺术，甚至比现在更加微妙。在两次世界大战期间，政府经常聘请私人承销商（摩根和罗斯柴尔德）来管理发行，保证最低限度的购买率，从而承担金融风险。有些时候，中央和政府控制的银行也充当承销商。法国、德国、意大利、日本和英国都严重依赖其货币发行机构来影响债券价格，在国内外营销主权证券，充当承销商，并与政府分担一些风险。

第三，或有负债扩大了主权债务风险。20世纪20年代，德国曾鼓励地方政府和州政府向海外私人投资者借债。地方政府和州政府不能偿还债务时，这就滋生了道德风险和主权债务。1931年，奥地利接管了该国最大银行集团——奥地利信贷银行的部分外债。

这些主题与最近的全球金融危机也有相似之处：私人、公共银行以及主权国家都直接或间

当时没有有效的框架来防止贸易保护主义。

接被置于政府违约风险的危险之中。错综复杂的财政金融联系引发了一系列问题：如何最有效地减少主权债务？债务减免是否是可取？

薄弱的机构安排

20 世纪 30 年代初，债务网解开，由于缺乏有效的多边平台，主权债务的解决变得更加复杂。国际联盟未能充当一个真正的全球性机构，部分原因在于美国没有批准 1919 年的《凡尔赛和约》，也没有加入这个新成立的机构。这意味着，美国无法通过国际合作来处理大萧条带来的全球影响，凸显了大国退出国际协议和国际机构的危险。

全球最终贷款人的缺失进一步加剧了脆弱性。当国家停止支付时，国际清算银行就缺少了干预的工具。国际清算银行成立于 1930 年，旨在从外部加强对德国还债的约束，该机构在 1931 年中期提供了紧急贷款，但无法提供长期贷款。当时也没有有效的国际框架来防止 20 世纪 30 年代初的贸易保护主义、不加协调的货币贬值和贸易战。国际联盟当时并没有如今 IMF 所拥有的贷款工具；它充其量只能帮助设计和协商国内调整方案，协调各国政府给予私人贷款的担保。因此，托马斯·拉蒙特和小约翰·皮尔庞特·摩根等知名银行家介入，填补了空白，并非正式地代表美国。一些陷入困境的政府求助于“金钱医生”，即来自私营部门的国际银行家和金融顾问，他们通常是大国的非官方使者。这种安排在 20 世纪 30 年代初破裂，形象地说明了国际合作的好处。

通过研究两次世界大战期间的情况，我们已经看到，在缺乏有效的国际机构的情况下，含有大量共同风险的复杂债务网将会加剧全球金融体系的风险。第二次世界大战刚刚结束之后，包括

IMF 在内的新的国际机构，以及新的财政支持安排——尤其是马歇尔计划——纷纷建立，以应对两次世界大战期间暴露出来的缺点。自那以后，虽然建立机构和监管制度方面已经取得了进展，但我们仍应继续加强这种架构，以免两次世界大战期间的危机再次发生。^{FD}

马克·德·布洛克（MARK DE BROECK）、艾拉·达步拉·诺里斯（ERA DABLA-NORRIS）、尼古拉斯·安德（NICOLAS END）和玛丽娜·马林科夫（MARINA MARINKOV）分别是 IMF 财政事务部副处长、处长、经济学家。

参考文献：

De Broeck, Mark, Nicolas End, Marina Marinkov, and Fedor Miryugin. Forthcoming working paper on interwar database and financial linkages, International Monetary Fund, Washington, DC.

本文是 IMF 有关两次世界大战期间的主权债务项目的一部分。它基于一个记录工具层面的主权债务的数据集，包含同盟国和协约国的数据，以及部分英联邦国家在 1913—1945 年期间的数据。该数据集提供了代表主要主权债务工具的详细的时间序列。作者与纽约大学的 Thomas J. Sargent 教授和布兰迪斯大学的 George Hall 在该项目上展开了合作。

逃离 大师

彼得·J. 沃克采访安格斯·迪顿——他开创了将理论、评估、政策和居民生活联系起来的方法

对安格斯·迪顿(Angus Deaton)来说,2015年12月是极不平凡的一个月。他前往斯德哥尔摩,从瑞典国王古斯塔夫手中领取了诺贝尔经济学奖。之后,迪顿和妻子安妮·凯斯(Anne Case)在美国共同发表了一篇具有开创性意义的关于中年死亡率的论文,引起了公众对关于不平等和收入停滞这一广泛争论话题的关注。

“获得诺贝尔奖必然会得到媒体的大量关注,原本这个关注度是无法超越的,但我们的论文确实吸引了更多关注——就像一个海啸正在消退,希望又迎来一个更大的海啸袭击,”迪顿在普林斯顿大学办公室接受采访时回忆说。他温和的苏格兰口音中夹杂着美国口音。

在论文中,迪顿和妻子安妮·凯斯(普林斯顿大学著名经济学家)宣布了一项惊人的发现:经过几十年的发展,美国中年白人的死亡率在20世纪90年代末之后呈持平或上升趋势,这主要是由于自杀和滥用酒精以及类鸦片等药物所致。当凯斯和丈夫迪顿在白宫诺贝尔奖得主庆祝会上见到时任美国总统奥巴马时,总统打断了迪顿对凯斯的介绍,说:“我认识凯斯博士,我们来谈谈你的论文吧。”

这篇论文——《21世纪美国非西班牙裔白人中年人群发病率 and 死亡率上升》直击类鸦片药物流行的核心,认为这不仅仅是一场公共健康危机,也是一场经济危机。迪顿说:“即使你摆脱了药瘾,也无济于事,因为对于只有高中文凭的人来说,还有一个更深层的问题:实际工资50年来一直在下降。”

诺贝尔奖和论文的双重海啸使迪顿一生多产的学术生涯达到了高潮,他的研究具有重要意义,涵盖了多个课题——包括公共健康、贫困、消费、储蓄等许多领域。

“迪顿用他精湛的量化技巧来处理经济学领域和其他领域的一系列广泛的课题,”普林斯顿大学经济学教授奥利·阿什菲尔特(Orley Ashenfelter)说道,“他能够明智地运用证据,密切关注数据,这种品质在今天显得尤为重要,因为在当今世界,无知的观点得到强烈肯定,已经日益成为一股强大的政治力量。”

迪顿一开始和现在的成就一点都不沾边。他成长在20世纪50年代的爱丁堡,他回忆称“当

时这是一个相当糟糕的地方”,年轻的迪顿只能通过借阅关于印度和其他遥远地方的书籍来逃避现实。他也喜欢户外活动,很多个下午都在草地上玩耍。那曾经是一片开阔的空地,在第二次世界大战期间,人们曾被动员在这片土地上“为胜利而耕作”(“Dig for Victory”)。这项运动在迪顿出生前几天就结束了,后来这片土地又被改回公用绿地。

他早期的学术生涯并不是平步青云;他时常会因为看不到进展而感到失望。

九岁时,迪顿和家人搬到了位于苏格兰和英格兰的边境附近的一个小村庄。在那里,他引起了当地学校老师的注意。这对他的父母来说是莫大的鼓励,尤其是他的父亲。迪顿的父亲没能上高中,但后来通过夜校学习补上了课程,成为一名土木工程师,他强烈支持儿子接受教育。迪顿13岁时获得了著名的费蒂斯中学的奖学金,他是那年被录取的两个出身贫困家庭的男生之一,实现了他父亲遥远的梦想。

在费蒂斯中学,学生们各自独立学习,这很适合迪顿。学习成为他的爱好。和其他男孩一样,迪顿加入了学校的皇家海军学员军,在海上度过了几个夏天,第一次出国去了法国布列塔尼,在那里他们“都上岸去买廉价红酒”。

高中结束以后,迪顿被剑桥大学录取,学习数学。但很快他就失去了兴趣,因为当时数学“教授得非常糟糕”。他苦苦寻找新的领域,被引进经济学,却不太明白“经济学”是什么。

迪顿对这门学科的兴趣越来越大。他花了一个暑假读经济学课本,同时还在横渡大西洋的伊丽莎白女王号邮轮和玛丽女王号邮轮上打工卖衣服。每隔两周,他就会在纽约92号码头下船,在一个“非常艰苦,到处都是肮脏的小餐馆”的地方,慢慢地走出海滨地区,出发去探索曼哈顿的其他地方。

回到剑桥以后,学生们所看到的残酷现实掀起了热烈的讨论。迪顿说:“我们都读过左翼报纸,

我们也都为革命努力——不管这是什么意思——但主要是坐在一起喝酒和打牌。”

1967年毕业后，迪顿在英格兰银行工作了一段时间，然后又回到剑桥攻读博士学位，并担任研究助理——同时这也是为了与他的第一任妻子玛丽·安·伯恩赛德在一起。他们搬到了附近的一个村庄，生了两个孩子：丽贝卡和亚当。

在工作中，迪顿遇到了一位导师，即后来的诺贝尔奖得主理查德·斯通 (Richard Stone)。两人合作分析了储蓄和需求——经济学的两大基础。在20世纪70年代高通胀时期的英国，迪顿买杯咖啡都要犹豫再三。当他据此提出，与传统观点相反，意料之外的通货膨胀有助于增加而非减少储蓄时，一些见解初步形成。当政府公布家庭储蓄有所增加，印证了迪顿的预测时，那些质疑迪顿的人都感到十分惊讶。

虽然迪顿让人瞩目，但他早期的学术生涯并不是平步青云；他时常会因为看不到进展而感到失望。不止他会这样。迪顿和他的网球搭档，也就是后来的英格兰银行行长默文·金 (Mervyn King)，都因为未能获得教授职位而感到失望（或许为时过早），并由此惺惺相惜。他俩谁也没有在30岁之前当上教授。

1975年情况发生了变化，迪顿成为布里斯托

尔大学计量经济学教授。玛丽·安却在几个月前不幸去世，出于个人和职业原因，迪顿想换个环境。

在布里斯托尔，迪顿与当时在伦敦伯克贝克学院的约翰·米尔鲍尔 (John Muellbauer) 研究出了“几近理想的需求系统”。如名字所示，这个模型并没有标榜完美——它是几近理想的——但它描绘的消费者行为确实比以前更完整、更真实。除此之外，它还可以更准确地预测税收变化等政策对不同收入和人口群体的影响。诺贝尔委员会后来指出，“即使在35年之后，它仍然是全球需求估算的基石，无论这种估算是基于合计、个人还是家庭层面的数据。”

1979—1980学年，迪顿一直在普林斯顿休假——成为他1983年迁往普林斯顿的前奏——他被普林斯顿的资源和有识之士深深折服。休假的唯一问题是，普林斯顿“只付我9个月的薪水，所以我需要在夏天做些别的事。”他在世界银行找到了一份工作，从事早期的《生活水平评估研究》，旨在了解发展中经济体中政策如何影响社会结果。迪顿在这一研究的发展过程中发挥了重要作用，尤其是家庭调查的发展。

随着迪顿事业的发展，家庭调查成为他最重要的贡献之一。他创新了家庭调查的运用和解释的方式，通过观察消费、分析出生人群和估算当

健康与工资

在2015年发表的论文《21世纪美国非西班牙裔白人中年人群发病率和死亡率上升》中，安妮·凯斯和安格斯·迪顿对类鸦片类药物流行提供了重要的见解，将其与艾滋病危机相比。

他们发现，从1999年到2013年，年龄在45岁到54岁之间的非西班牙裔白人男性和女性的死亡率每年上升了0.5%，而此前20年间死亡率处于下降趋势。毒品、酒精和自杀是死亡率回升的主要因素，在没有大学学位的人群中更加明显。发病率也在增加，显示身体和心理健康状况不佳的报告大幅增加。相比之下，美国其他人口群体和其他发达经济体的死亡率持续下降。

在凯斯和迪顿看来，这些令人担忧的趋势背后的根源是什么呢？鸦片类处方药止痛药——即鸦片剂的合成形式——在20世纪90年代晚期广泛传播开来，几乎与死亡率和发病率的增加同步。经济上的不安全感也是部分原因，因为美国工资中位数增长缓慢，养老金计划从固定收益计划转向固定缴款计划，将财务风险转嫁给员工，收入较低的中年白人大受其害。凯斯和迪顿警告说，如果不能控制这种局势，将会导致出现“迷惘的一代”。

地市场价格来更准确地描述现实。迪顿的大部分工作都在印度完成，重新燃起了他儿时对印度的迷恋。

他们在 2017 年的后续论文《21 世纪的死亡率和发病率》中表示，这种趋势一直持续到 2015 年。

在 20 世纪 80 年代和 90 年代的大部分时间里，迪顿在消费研究方面取得了更多的突破性的发现，认识到需要将个人行为与总体结果协调起来。他还分析了消费如何随着时间的推移而变化，形成了“迪顿悖论”，指出持久收入假说的标准代表性代理模型是内在矛盾的，因为平均收入的时间序列表现表明居民收入的暂时变化会大幅影响消费，而非小幅影响。

在此期间，迪顿更加深入研究发展经济学。例如，他谈到了所谓的贫困陷阱理论。他反对当时广为接受的论点，即营养不良使人们无法获得足够的收入来摆脱贫困。通过对印度的研究，迪顿和来自康奈尔大学的尚卡尔·苏布兰马尼安 (Shankar Subramanian) 提出，营养膳食只需要花费每日工资的 5%。他们得出的结论是，营养不良是贫困的结果，而不是原因。

在 2013 年出版的《逃离不平等：健康、财富及不平等的起源》一书中，迪顿认为外国援助可能是有害的，因为它使受援国政府对外国援助国的责任超越了对本国人民的责任。因此，政府与其公民之间的社会契约受到削弱，减少了完善机构和进行其他促进可持续发展的改革的动力。“那种认为‘因为这些人太穷，所以我们必须做些什么’的观点看似有理有据，但事实并非如此，”迪顿表示，“你本不想伤害他们，但其实你正在伤害他们。”

这些观点一直存在争议。“护士、教师、疫苗接种、避免死亡等等都会带来具体的、实实在在的益处，而长期的制度带来的危害却很模糊，没有充分的证据，”来自英国乐施会的邓肯·格林 (Duncan Green) 在反贫困组织的博客上这样写道。另一些人则认为，真正的问题在于外国援助的发放方式。这一争论仍在继续。

人们也在继续讨论这本书的核心内容，即在过去 70 年里，世界各地取得的减贫成就瞩目，医疗卫生方面得到了显著改善。迪顿写道：“如果不是全球化，这些进步根本让人无从想象。”他反对全球化是问题的观点，认为真正的罪魁祸首是



经济学家安格斯·迪顿认为，外国援助可能是有害的。

那些“过河拆桥的赢家”——制定了错误的公共政策，导致企业寻租、医疗保健缺乏和工资停滞不前。这一论点的详细论述都在凯斯和迪顿 2017 年的论文《21 世纪的死亡率和发病率》中一一呈现。

迪顿和凯斯正是在普林斯顿相遇的，他们于 1997 年结婚，如今在相邻的办公室工作。迪顿承认，与同事结婚带来了许多乐趣和快乐，但也有一些问题两人尚未解决。“大家希望我们各处演讲。如果我去演讲，安妮教书，那就很难坐下来完成工作。”在鲜有的业余时间里，他们喜欢用假蝇钓鱼、做饭和旅行。

2016 年 12 月，在诺贝尔奖和关于死亡率的论文的热潮过后的一年，迪顿、凯斯和儿子亚当一起上了一辆伦敦的黑色出租车，前往白金汉宫。“你来这儿干什么？”不确定他们是游客还是皇室客人的出租车司机问道。他的儿子打趣道：“我爸爸发明了一种女王喜欢的新型卫生纸架。”在汉宫，迪顿被剑桥公爵威廉王子封为爵士。

“这是对学术研究的高度赞美，”安格斯·迪顿教授、爵士表示，“这比找一匹马、一套盔甲和一个长矛，为女王出征要有趣得多。” **FD**

彼得·J. 沃克 (Peter J. Walker) 是 IMF 信息交流部高级官员。



爱沙尼亚电子化大获成功

托马斯·亨里克·伊尔维斯诠释数字化如何让生活更加便利

托马斯·亨德里克·伊尔维斯 (TOOMAS HENDRIK ILVES) 是爱沙尼亚前总统，也是重塑爱沙尼亚的幕后人物，该国曾经作为 Skype 的诞生地而闻名。伊尔维斯童年时曾在美国新泽西的一所高中学习计算机编程。受此经历启发，伊尔维斯推出了“虎跃”计划，内容包括建立网络基础设施和让学校加入在线教育。当时是 20 世纪 90 年代初；苏联解体后，爱沙尼亚重获独立，伊尔维斯认识到技术有望成为振兴不景气的经济的手段。

伊尔维斯出生在瑞典，父母是爱沙尼亚人，他们逃离了铁幕，在美国长大。正是在华盛顿担任爱沙尼亚驻美国和加拿大大使之时，伊尔维斯为国家的数字化计划奠定了基础，也就是今天的“电子爱沙尼亚” (e-Estonia)。2006 年，他当选

为爱沙尼亚总统，并连任两届。

在接受《金融与发展》布鲁斯·爱德华兹 (Bruce Edwards) 的采访中，伊尔维斯表示，促使爱沙尼亚实现令人瞩目的数字化变革的是创新性政策，而不仅仅是技术。

《金融与发展》(以下简称“F&D”)：爱沙尼亚的数字化现在已经达到什么程度了？

伊尔维斯 (以下简称 THI)：在需要政府提供的服务中，只有三项要求你亲自到场：结婚、房产销售、离婚。

F&D: 人们对这个系统还适应吗？

THI: 是的。但位于海外的爱沙尼亚人普遍抱怨称，这个系统没用。任期结束后，我曾去到信息技术和创新的圣地硅谷。在半径 10 英里以内，都是苹果、脸书、谷歌、特斯拉等公司的总部。但当我给女儿注册上学时，办事人员要求我带一份电费账单的复印件，以证明我们确实住在帕洛阿尔托。这就产生了鲜明对比。

我们这些身在硅谷的爱沙尼亚人都在想，硅谷可是科技世界的中心啊，怎么日常生活还像是 20 世纪 50 年代时一样呢！

F&D: 在许多国家，由于涉及收集个人数据，数字化的某些方面备受争议。当时你们让爱沙尼亚人接受数字化时遇到了哪些困难？

THI: 人们当时也没怎么反对，因为它的安全性还是很高的。其中部分已经建筑好了：我们并没有任何中央数据库。你只能通过高度加密的端到端、双因素认证系统来访问这个系统。因此，你需要一个安全的数字身份或身份证。

F&D: 这是基于什么技术？

THI: 你有一个分布式数据交换层，只有你和经你授权的人可以访问你的数据。如果你授权给一位医生，那么只有这位医生能看到你的医疗数据。每当有人访问数据时，系统就会进行标记。这样，人们就知道不经授权的访问会被系统发现。

其实，说到底，一切都是建立在信任的基础上。我可以保证，即使在最骇人的犯罪中，爱沙尼亚政府也不会侵入其私人数据，因为政府已经充

分认识到，这个系统一旦做出让步，它就会失败，进而瓦解。所以没有人会冒这个险。

F&D: 那在数字化进程初始，就没有爱沙尼亚人不情愿分享他们的数据吗？

THI: 他们的数据是被储存起来了，而不是被分享出去了。爱沙尼亚人喜欢这个系统，因为它很方便。这样存储数据远比写在纸上安全得多。当然，你仍然可以用纸记录任何事情，只是人们已经不喜欢这样做了。

F&D: 这项技术有没有让年龄较大的人不知所措？

THI: 这个嘛，我们已经推行 25 年了。所以，如果你现在 50 岁，在技术开始推行时你应该是 25 岁。而你只需要有电脑可以使用，能读懂东西，有一张身份证就够了。所以，这不是问题。至于就业方面，爱沙尼亚的失业率为 4.4%，几近充分就业。当然，未来必将会越来越依赖技术。我们认为自己在这方面非常超前，因为我们从小学开始就教孩子编程。

F&D: 爱沙尼亚的数字化进程催生了一些有趣的概念，比如“电子公民身份”，为非爱沙尼亚公民提供虚拟身份。成为“电子公民”有什么好处？

THI: 主要是方便了想加入欧盟的中小企业。他们可以在网上设立爱沙尼亚公司，在爱沙尼亚纳税，享受爱沙尼亚的低税率。

F&D: 这是政府扩大税基的一种方式吗？

THI: 不算是吧。我们是赚了一些钱，但我们更关注的是创新。它让人们对国家、对欧盟单一市场的职能产生了新的看法。让人质疑你必须亲自到那里才能与欧盟做生意的看法。其实没有必要这样做——许多生意早已通过虚拟方式达成了。我们只是提前走了这一步。

F&D: 你能够想象一个数字一体化的欧盟吗？

THI: 这正是爱沙尼亚担任欧盟轮值主席国时（任期刚刚结束）的议程，即让欧盟朝着建立法律框架的方向前进。如今，劳动力、资本、商品和一些服务都能自由流动，但数字服务或数据仍然不能自由流动。爱沙尼亚一直在努力消除这些基本障碍。

比如说，我们有个很牛的创新：在爱沙尼亚，我们有电子处方。你看完医生，医生把你的处方输入电脑。以后，如果你想续药，你可以到全国任意一家药店，插入你的卡片，然后拿到你的药。芬兰基本上采用的是我们的平台。因此，我向芬兰总统提议将两国系统相连，因为每年芬兰访问我们平台次数多达 800 万次。我们已经差不多花费了六年时间来做这件事，但从今年夏天开始，如果芬兰人在爱沙尼亚时需要医生续药，只需给芬兰的医生打个电话，然后就可以去爱沙尼亚药店取药。也许未来这种模式可能会在整个欧洲施行，但现在仍然任重道远。

F&D: 既然这样做有这么多好处，为什么没有更多的国家加入呢？

THI: 我一直强调，这不在于技术，而是关乎政治意愿、政策、法律和法规。系统发挥作用需要法律来支撑。想要确定数字身份，就要制定规则以避免滥用。在爱沙尼亚，这样做行得通。FD

由于篇幅所限且为了表达得更清晰，本文对采访稿进行了编辑。

小国家，大力量

爱沙尼亚的 130 万公民很少排队。几乎所有的政府服务和越来越多的私营部门服务都是由新潮的 e-Estonia.com 国家门户网站提供的。得益于 20 世纪 90 年代初政府支持的技术投资计划，爱沙尼亚已经成为世界上数字化技术最发达的国家之一。自那以后，爱沙尼亚斥巨资增加带宽，遵循“技术和创新”的主题来设计学校课程。孩子们从七岁起就开始学习编写代码。

爱沙尼亚的数字社会的核心是一个加密的国家身份证，能够提供所有爱沙尼亚的电子服务，如一键式的税务档案、电子投票和电子医疗记录。信息技术让安保部门更有效地确定事故受害者的位置，并让警察的工作效率提高了 50 倍。

爱沙尼亚一定程度上也成为初创企业的温床，包括 Skype。它的电子公民身份项目——为非居民提供电子身份——继续吸引着想要在欧盟内部成立公司的企业家。



数字化 战士

技术为打击腐败提供了武器

克里斯·威利兹

欧勒克斯·索博列夫白天是一名基金经理,晚上则是一名支持民主的抗议者。下班后,他离开位于基辅的飞龙资产管理公司办公室,加入在独立广场宿营的人群,要求腐败的总统辞职。索博列夫为群众分发食物,帮助清理广场。当警察开始向所谓的“广场抗议者”开火时,他就用燃烧的轮胎制造烟幕来护身。

索博列夫回忆称:“这就是‘以火救人’。”

乌克兰总统最终流亡他国,索博列夫放弃了资金管理的工作,接受了一份无偿的咨询工作,帮助重组国有企业。四年后,他用自己的商业技能与腐败斗争,这个拥有4400万人口的东欧国家一直被腐败问题所困扰。在透明国际发布的2016清廉指数中,乌克兰在176个国家中位列第131名。

索博列夫所在的团队创建了一个公共电子采购系统,提高了从银行贷款到废金属买卖等众所周知的公共资产销售的透明度。乌经贸部第一副部长马克西姆·涅费多夫(Max Nefyodov)表示,电子采购系统ProZorro.Sale上线13个月来,处理款项达到2.1亿美元,几乎相当于过去5年传统私有化销售所筹资金数额。这对财政困难的乌克兰政府来说是一个巨大推动。

索博列夫属于新型的理想主义青年,他们正在使用数字化技术来提高透明度和廉洁度。正如智能手机和社交媒体推动了从乌克兰到突尼斯的民众起义,区块链和大数据等21世纪的技术为打击腐败提供了新的强大武器。腐败现象至少可以追溯至公元前1世纪,尤利乌斯·凯撒通过贿选当上了祭司长。

据估计,在全世界范围内,每年仅贿

赂款额就高达2万亿美元,相当于意大利的GDP数额,是全球发展援助总额(1420亿美元)的几倍之多。然而,2016年IMF《腐败:成本和缓解策略》的研究结果显示,腐败的恶劣影响远不止于此。它还抑制了私人投资和经济增长。腐败官员将公共资金用于那些滋生贿赂的挥霍性项目,耗尽了原本可以用于医疗、教育等其他造福穷人的服务的资金。在如今人脉重于知识的社会,年轻人没有动力去学习新的技能。

专门研究腐败的政治经济学的耶鲁大学法学教授苏珊·罗斯-阿克曼(Susan Rose-Ackerman)表示,“腐败程度较低的国家的增长率高,国内生产总值高,用于衡量预期寿命和受教育年限的联合国人类发展指数也高”。因此,IMF和世界银行等国际金融机构通过提高透明度、问责制和制度建设,来帮助各国政府打击腐败。反腐败运动为富瑞银集团等私人科技公司提供了机会。该集团与格鲁吉亚签署了一份合同,旨在利用区块链技术注册土地业权。区块链同时也是货币或信息交换的一种方式,以及自动记录交易的数据库。记录被加密并存储在多个计算机中,而不是在同一位置集中存储,从而避免被篡改或窃取。

一些初创企业正在向慈善机构和政府提供服务,其中包括位于都柏林的“援助:科技”公司,其为确保慈善捐款和社会福利支出的廉洁性创造了平台。

“我知道有很多人愿意捐赠但却没有这样做,因为他们不知道钱会花到哪里去,”“援助:科技”公司的首席执行官兼联合创始人约瑟夫·汤普森(Joseph Thompson)表示。



来自乌克兰基辅的欧勒克斯·索博列夫帮助提高政府透明度。

“援助：科技”公司的创始灵感源于2009年的一场慈善活动。汤普森跑了152英里，穿越撒哈拉沙漠，为那些需要进行整形手术的孩子筹钱。当他要求慈善机构提供证据证明援助资金已经交付给既定接受者时，这些慈善机构却无法提供。

拥有商业、数字货币和计算机科学硕士学位的汤普森开始寻找一种方法来确保慈善捐款不会背离初衷。他在区块链（又称分布式账本技术）中找到了答案。这种技术最初用于存储和交易加密货币比特币，后来被用于多种用途。

“区块链上的最终受益人就是接受捐赠者的银行账户，”汤普森说。捐款不经过中间人，直接交付受益人，公司提供技术，但不经手任何资金。“不会再有诈骗，不会再有人以亡故父母或已经移民的兄弟姐妹的名义领取捐赠。”

爱尔兰红十字会同意用一个项目来测试汤普森的解决方案，该项目用于向黎巴嫩境内的叙利亚难民发放援助物资。每位受赠人都会收到一张印有二维码的小塑料卡片，这是一种机器可读的

光学标签。在超市收银台扫一扫这张卡片，钱就被扣除了。每张价值20美元的500个电子代金券都在黎巴嫩兑换，所有援助都实现了其初衷。

爱尔兰红十字会筹款负责人丹尼尔·柯伦（Daniel Curran）表示：“结果非常圆满。”他使用了汤普森建立的仪表盘，实时追踪受赠人的支出情况，搜集他们所需的重要成果。（他惊讶地发现，前往爱尔兰重新定居的难民购买的是牙科产品，而不是冬衣。）

这项技术还帮助慈善机构吸引年轻捐赠者用智能手机进行捐赠，减少了机构对昂贵的营销活动的依赖。这意味着更多的钱将流向需要的人。

“这是一种更便宜、更透明、更快捷、更有效的方式，不仅能获得捐赠，而且最终能让受益人获得捐赠，”柯伦表示。

“援助：技术”公司正在迅速壮大，已经签署了多份合同，为多个地区提供软件，包括用于向塞尔维亚汇款，在约旦进行社会福利支付，以及向爱尔兰无家可归的妇女提供援助。该公司筹

集了 300 万至 500 万美元，并计划在新加坡和迪拜开设办事处。公司的目标是在 6 月份之前，让该平台的使用人次达到 10 万。

汤普森直白地表示说，他的目标是借帮助他人而壮大自己。他说：“我们是以营利为目的的公司，但我们也在利用技术来解决一些世界大难题。”他表示，这个平台可以为世界各地的政府和社会福利机构所用，潜在客户群有数十亿人。

区块链的另一个用于之地：文档的安全数字存储。

Signatura 公司联合创始人兼首席执行官冈萨罗·布洛森 (Gonzalo Blousson) 称，“区块链如此强大，是因为它带给我们一些以前在数字化世界中没有的东西。”。Signatura 公司是一个用于在多人之间签署和公证文件的平台。“数字化信息很容易被修改，而区块链能保持其不变。”

布洛森正在与阿根廷第二大城市科尔多瓦市合作，该市最近通过了一项法律，要求政府官员提交财产公示表格。区块链可以确保表格对公众可见，而且不会被更改。

布洛森及其团队还利用此技术建立了一个名为 Teneris 的采购平台。公司和政府可以利用该平台向提供商品和服务的供应商招标，此前招标过程往往是贿赂和围标的暗箱操作。

但是区块链毕竟有其局限性，纽约大学教授贝丝·诺维克 (Beth Noveck) 如是说，她专门研究如何利用技术提高政府透明度。中标以后也会有腐败发生，如建筑承包商使用劣质材料、偷工减料。

这就是大数据作为调查工具发挥用武之地的地方，诺维克表示。该技术使人们可以整合政府支出和签订合同的数据，并对其进行分析，寻找浪费、欺诈和腐败的迹象。正如诺维克所说，“人们可能发现某个官员的亲戚获得了很多的合同。”

诺维克表示，“动员公民参与也会产生重要作用。”她是负责培训纽约大学管理实验室负责人的律师。像迭戈·门迪布鲁这样的人就是动员公民参与的践行者。他以前是一名新闻记者和技术

爱好者，后来组建了一个程序员团队来开发一款手机应用程序，让墨西哥人可以报告不合格的公共服务。智能手机用户可以录制并分享诸如路面凹坑没有填上或者非法砍伐树木的小视频，以这种方式提醒政府官员，并迫使他们采取行动。

这款应用名为 Supercivicos，它使用 GPS 技术来精确定位视频的日期和位置，然后建立一个报告数据库，让民间团体和政府机构用来发现有问题的服务并找到解决方案。

门迪布鲁想让用户成为积极参与的公民记者。“这不仅仅是要指出问题，还可以叙述事件，”他说。“我们认为这个项目可以出口到拉丁美洲的其他国家。”

人们可能发现某个官员的亲戚获得了很多的合同。

乌克兰的 ProZorro.Sale 也有类似的野心 (ProZorro 这个名字结合了乌克兰语的透明度和佐罗的名字。佐罗是一个保护穷人反对腐败贪官的墨西哥虚构人物)。截至去年 12 月，透明国际乌克兰一直在与欧洲复兴开发银行进行谈判，讨论将该系统应用到欧洲其他地区。

当然，数字化技术虽然有效，但却可能受到政府的阻碍，因为打击官员腐败必然需要政府的支持。去年年底，IMF 和世界银行曾集体批评乌克兰，因为其破坏国内成立的国家反贪局的工作，没有兑现建立独立的反腐败法庭的承诺。

透明国际乌克兰的创新计划项目主管维克多·内斯图里亚 (Viktor Nestulia) 认为：“电子工具很重要，但机构更为重要。” **FD**

克里斯·威利兹 (CHRIS WELLISZ) 是《金融与发展》的工作人员。



—— 开启 —— 公共财富之门

在自有资产的管理中，政府可以抓住机会、物尽其用

达格·德特尔、斯蒂芬·福斯特

每个国家和地方政府都拥有一座潜在的资产金矿，大多以房地产和国有企业为主要形式。其中，大量资产，比如老旧建筑、未开发土地、棕地空间和空间所有权，均可通过更有效的管理创造价值和收入流，为政府预算提供资金、降低税收，或为重要基础设施的建设买单。然而，遗憾的是，

我们在国有制与私有化的论战之中错失了大量高效管理公共财富的机会。

以波士顿为例，从当地的会计信息上看，波士顿似乎并非特别富有。该市 2014 年的总资产价值为 38 亿美元，其中 14 亿美元来自房地产。城市负债超出资产价值，高达 46 亿美元，但其资产

估值在很大程度上低于公共资产的真实价值。依照美国多数城市遵循的会计惯例，波士顿报告资产的账面价值以历史成本计价。如果采用要求使用市场价值的国际财务报告准则来评估城市的资产，那么其资产价值将显著高于当前报告的水平。换言之，波士顿在经营过程中未能充分利用城市的隐性财富。

依据公众持有房地产的综合清单，波士顿不动产投资组合的最新独立估价显示，仅该城房地产的估值就高达 550 亿美元左右。波士顿房地产投资组合包括从波士顿房屋管理局价值 47 亿美元的房产和土地到价值 560 万美元的波士顿公共市场。（上述估值由本文的一位作者和为地方政府提供数据分析服务的 Tolemi 公司共同评估得出。）

对当前应用的市场价值进行核算是高品质资产管理的第一步。下一步，我们需要了解城市从资产收益及资产不断上升的市场价值中所获得的回报。其重要之处在于，可将资产的当前使用与潜在的最佳使用进行比较，了解业绩是否理想以及是否向利益相关者证明他们的财富得到了尽责的管理。

虽然波士顿确实通过部分资产获得了收入，但出于有意或无意，该市政府并未报告其资产的任何回报——也就是说，并未认可资产价值与城市收益率间的任何关联。我们谨慎地假设，通过更加专业且政治上更独立的管理，波士顿的商业资产可以获得 3% 的收益，基于这样的收益率，价值 550 亿美元的资产组合的年收入将高达 17 亿美元。这一数额大约是当前波士顿 4 亿美元资本计划的 4 倍。换言之，即便收益率不高，波士顿的基础设施投资额也有可能翻两番。

要为波士顿市属房地产寻求更有效、可行的管理办法，我们可以参考哥本哈根的 By og Havn（城市和港口）城市开发项目。在这个欧洲规模最大的项目中，滨水区及内陆区占地面积共达 1290 英亩。将该项目进行整合，由一家独立的机构进行管理和财务核算，这有助于为 33000 多套新住房、100000 个办公空间、可容纳 20000 多名学

生的大学、新公园、零售和文化设施的建设提供融资和管理。城市和港口项目的回报为基础设施投资（包括扩建当地地铁系统）提供了资金。另一个范例是德国汉堡占地 157 公顷（388 英亩）的 HafenCity 开发项目。旧港建筑的市中心区已被改造成占地 200 多万平方米的办公、旅馆、商店和住宅区。

错失良机

还有很多类似的机会等待着我们发现和利用。2017 年 IMF 出版的《城市的公共财富》（The Public Wealth of Cities）一书着重提及波士顿地区的一块地产。如果波士顿的洛根机场从滨水黄金地段转移到地价较低的内陆地产，波士顿就会从滨水区的房地产资产中获得意外的巨额收益，这笔收益可能会远远超出建造新机场和基础设施的成本。GDP 也会间接从随后的投资中得到提升。欣赏海滨风景也有助于人们提高生活品质。但它主要体现的是州政府和市政府的财富增长，而州政府和市政府可以在合并资产负债表中获得这些财富并将其用作当前急需的基础设施经费。现有的通往洛根机场的交通系统，会继续将人们送往波士顿风景美丽的滨水区，这可谓是意外的收获。

对当前应用的市场价值进行核算是高品质资产管理的第一步。

在全球范围内，很多城市对于自有资产数据的了解甚至不及波士顿。举例说明，2017 年，监察长对华盛顿特区的审计报告表明，该市的综合服务部（DGS）“既未能完整、准确地记录区属资产清单，也未依法向华盛顿特区委员会提交详细汇报资产清单变更的年度报告。综合服务部缺乏有效的政策和程序，用于维护资产记录、收集并记录所需数据并在数据库中创建必要数据字段以记录和更新资产清单”。



得到回报的是那些从不同团体购买支持的投机取巧的政客们，而不是那些为了更广泛的公共利益实施改革的官员们。

有些国家甚至对其所有资产的价值不甚了解。

一些依靠税收资助的“政策”资产——如国家公园或公路——可能不需要精确的估值。更令人担忧的是，政府对可能会带来收入流的公共商业资产缺乏了解。这类资产包括国有企业；公用事业公司；机场、港口等运输资产；以及空中权利等可以商业化的自然资源，宽带频谱、房地产和收费基础设施。

IMF 在 2013 年的一份文件中收集了 27 个国家的公共商业资产账面价值的统计数据。在 2015 年出版的《国家的公共财富》一书中，我们增加了更多国家的数据。根据我们的估计，公共商业资产与年度全球 GDP 的数量级相同，2013 年全球 GDP 估值为 75 万亿美元，远远高于 54 万亿美元的全球公共债务。在城市层面，可用的估值数据表明，在一个城市中，房地产的整体公共投资组合与该城市 GDP 价值相同，相当于房地产市场价值的四分之一。

当然，也有运营良好的国有企业，比如挪威国家石油公司，但这类企业在较大程度上属例外情况。Bloom 和 van Reenen (2010) 采用与管理方法相关的详细数据进行了研究，其结果表明，国有企业在很大程度上落后于私营企业。

与一些更优秀的专业公共商业资产管理机构（如新加坡的淡马锡公司）或管理类似资产的养老基金相比，得出的结论是我们还可能实现更高的收益率。想想看，保守地说，如果全球每年的额外收益为 3%：收益可达 2.7 万亿美元，比目前

全球在交通、电力、水和通讯基础设施上的支出总和还要多。

此外还有民主政治成本。城市管理部门或国家政府触手可及的公共财富刺激了资产的滥用——如为换取利润丰厚的合约或国有企业职位的政治恩惠；获得公共供水公司的免费国有土地或水资源以换取政治支持；国有企业提高工资所需的工会支持；屈服于反对发展项目的少数发声者。在所有这些方面，服务于共同利益的民主政治退化为庇护主义或更加恶劣的状况。得到回报的是那些从不同团体购买支持的投机取巧的政客们，而不是那些为了更广泛的公共利益实施改革的官员们。

迟来的革命

大约 700 年前，随着复式记账法和权责发生制的出现，诞生了资产负债表。然而，严格意义上的公共部门会计的发展才刚刚开始。正如 IMF 在财政透明法规的第三个支柱中所述，对于公共部门来说，这样的资产负债表将能够量化并公布具体的财政风险，例如担保和其他或有负债。新西兰和英国两国被视为将权责发生制会计（即时记录收入和支出）应用于公共财政的先驱。

在英国，有效利用地方政府资产负债表的请求不断增长，部分原因是全国各地对公共住房的需求迫切。此外，英国的市政委员会正大举进入商业地产市场，在中央政府多年削减开支后，以优惠的政府利率借款购买商业地产以获得更高的



回报，为其预算缺口提供资金。这是一个并不适合它们的角色，其后果是将带来巨大的金融和财政风险。

因此，英国政府正在采取措施改进资产负债表的管理。在最新的预算提案中，英国政府启动了资产负债表审查，以改善投资回报和降低负债成本等方面为着眼点，力求实现公共商业资产的有效利用。这项审查将有助于为进一步投资公共服务和提升公共财政的可持续性提供资源。

以有效管理为目标

公共商业资产管理的理想是一种将管理问题与政府直接责任分离开来的制度安排。这一目标可通过独立的资产负债表实现，该资产负债表可促进以提升社会和金融价值为目标的积极的长期治理。有效的管理以最高国际标准为依据且不受短期政治影响，以透明的方式将价值最大化。

一些国家已经在国家财富基金方面取得了进展，类似于私人股本基金，但完全属于公共部门，且拥有积极的专业所有权，可以使长期价值最大化。这类公共财富基金在政府的授权下工作，同时不受短期政治影响的影响，与独立的中央银行非常相像。这种配置将商业管理的优势和资产的长期生命周期结合起来，并为资产的维护——其生命周期内的大部分费用提供资金支持。

例如，奥地利的 ÖIAG (Österreichische Industrieholding AG)，一家国有控股公司，类似于管理政府上市公司的芬兰国有投资基金公司 Solidium。另一个例子是新加坡的淡马锡公司，该公司自成立以来的 35 年里平均年回报率高达 15%。

一些城市已经成功建立了独立、专业的控股公司或基金来执行商业财富管理并资助基础设施投资——例如哥本哈根的城市和港口公司和汉堡

的 HafenCity。位于中国香港的港铁公司（原香港地铁公司）的资助和管理对象不仅包括城市铁路基础设施的巨额投资，还包括并入车站的大型住宅地产及购物中心。此外，港铁公司还为市政府支付了可观的股息，为政府提供了一笔收入，用于偿还现有债务和开发其他资产。

在未来的几十年里，技术影响和全球化将为公共资产的多种用途提供许多新的机会。例如，无人驾驶汽车解放了公共停车空间，这一空间因此可得到更好地利用，港口、机场和其他交通基础设施也将被改造。依靠透明的资产账目和积极推动价值创造的政府，城市和国家才更容易取得成功。FD

达格·德特尔 (DAG DETTER) 是公共商业资产领域的专家，现担任地方和国家政府、投资机构和国际金融机构的顾问。斯蒂芬·福斯特 (STEFAN FÖLSTER) 是斯德哥尔摩瑞典改革研究所主任。德特尔和福斯特是《国家公共财富》(The Public Wealth of Nations) 和《城市公共财富》(The Public Wealth of Cities) 的作者，本文也是基于该书而作的。

参考文献：

- Bloom, Nicholas, and John van Reenen. 2010. *Journal of Economic Perspectives* 24 (1): 203–24.
- Buiter, Willem. 1983. "Measurement of the Public Sector Deficit and Its Implications for Policy Evaluation and Design." *IMF Staff Papers* 30(2), International Monetary Fund, Washington, DC.
- Detter, Dag, and Stefan Fölster. 2015. *The Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth*. London: Palgrave Macmillan.
- . 2017. *The Public Wealth of Cities*. Washington, DC: Brookings Institution.
- International Monetary Fund (IMF). 2013. "Another Look at Governments' Balance Sheets: The Role of Nonfinancial Assets." IMF Working Paper 13/95, Washington DC.





迎接 暴风雨

在加勒比地区，复原力建设是生死攸关的问题

伊恩奇·奥特科尔、克里希纳·斯里尼瓦桑

除了拥有迷人的自然风光，加勒比地区的国家还有一个共同点，那就是自然灾害频繁，给该地区造成了巨大损失。从人均灾害或陆地面积来看，25 个最脆弱的国家中多数都是加勒比海地区国家。2017 年 9 月袭击加勒比地区的 5 级飓风厄玛和玛利亚是距今最近的一次摧毁该地区的热带风暴。飓风席卷了特克斯和凯科斯群岛以及多米尼克，导致大量人员伤亡和大范围的破坏。

自然灾害让我们付出了巨大的经济和人力成本：未来经济增长遭受严重损害，财政储备受到侵蚀。灾后的巨额重建成本挤掉了用于医疗、教育和社会支出的稀缺资源。而气候变化只会加剧这些风险。各国可以采取政策减少灾害的人力和经济成本，并通过更充分的准备和更有效的响应，建设应对未来冲击的恢复力。

高度脆弱性

自 1950 年以来，全球范围内人口不到 150 万人的发展中小国共遭遇灾害袭击 511 次。其中，324 次发生在小国分布密集的加勒比地区，造成 25 万人死亡，2400 多万人受伤、失去家园和生计。

加勒比地区的脆弱性是小岛国的典型特征，而这一地区的国家所遭受的破坏通常会比其他国

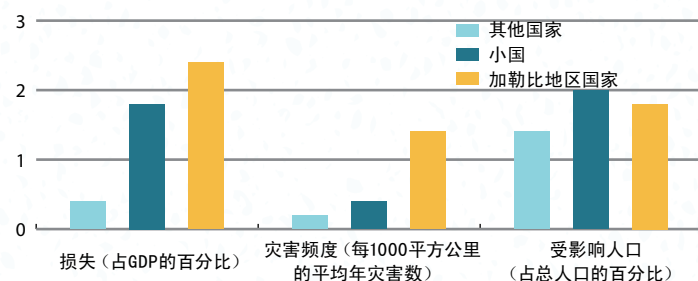
家遭受更为严重。小国的平均估计灾害损失与 GDP 之比相较于大国高出 4.5 倍，而在加勒比地区的国家中，这一比值要比大国高出 6 倍。此外，该地区遭受自然灾害的可能性是大国的 7 倍，是其他小国的 2 倍（见图）。

1950 年到 2016 年期间，加勒比地区的自然灾害造成了超过 220 亿美元的巨额经济损失（以 2009 年定值美元计），而该时期全球同类灾害造成的损失总额共计 580 亿美元。对部分国家来说，其损失远远超过了经济体本身的规模：据估计，飓风玛利亚造成的损失高达多米尼克 GDP 的 225%，而 2004 年格林纳达飓风造成的损失为该国 GDP 的 200%，因为造成了耗时数年方可实现的庞大重建需求。

预计气候变化将致使此类灾害更加频繁和严重，进而导致问题的恶化。尽管加勒比地区占全球温室气体排放的很小一部分，但与之不相称的是，该地区却更容易受到气候风险的影响。该地区大部分人口居住在基础设施薄弱的高风险区域。此外，他们的经济严重依赖于易受天气影响的行业，如旅游业和农业，同时他们管理风险的能力和资源又非常有限。周期性的洪水、干旱、飓风、海平面上升都威胁到农业和沿海地区，增加了水和粮食无保障的风险。正如迈克尔·伯勒曼

高度脆弱性

加勒比地区自然灾害的发生频率比任何其他地区都高，平均成本也更高，甚至与其他小国相比亦是如此。



资料来源：EM-DAT；IMF，2016，“Small States’ Resilience to Natural Disasters and Climate Change—Role for the IMF”；IMF，《世界经济展望》；世界银行，《世界发展指标》；以及作者的计算。

(Michael Berlemann) 和马克斯·斯坦哈特 (Max Steinhardt) 在他们 2017 年的论文“气候变化、自然灾害与移民——经验性实例调查”中所指出的，与气候相关的灾害会刺激移民。这可能成为加勒比地区关注的一个重大政策问题，人才外流对经济增长构成严重的威胁。

从收入的损失到物质和人力资本、基础设施和财产的破坏，灾害带来了巨大而持久的经济影响。重建起到了暂时的提振作用，但间接效应会在整个经济体中蔓延，并影响投资、增长和宏观经济表现。由于各国政府为经济复苏而进行的借贷，以及经济增长的迟缓，使得债务状况将不可避免地发生恶化。

一项针对 1950 年以来相对于 GDP 损失最为惨重的 12 个加勒比地区国家进行的分析支持了这一观点。尽管大多数国家在灾难年都经历了经济增长减速，但在随后的一年里经济都顺利恢复。但在上述 12 个国家中，有 7 个国家的财政赤字增加，经常账户恶化，债务占 GDP 的比重飙升。在一些国家，债务继续上升，这表明频繁的灾难会中断为维持强劲增长和改善公共财政所做的全部努力。

如果这些国家能够降低灾害损失，可能会生成显著的增长红利，并找到出路，帮助受困国家摆脱当前高负债、低增长的恶性循环。

预防的重要意义

为灾难做准备往往比灾后重建更具成本效率。该地区必须将设计适应性措施列为优先事项，这些措施应能够降低与气候有关的灾害的可能性和成本，并增强应对未来冲击的复原力。对于一个灾难如此频繁的地区而言，建设这样的复原力并不是一种选择，而是为了生存。

首先应评估灾害和气候变化风险的可能性和潜在影响。如评估结果显示风险较高，政策制定者可明确将其纳入政策框架，并制定管理风险敞口的计划。发起信息战以提高认识，建立早期预警系统，投资防灾基础设施，实施土地使用和分区规则以限制森林砍伐和海岸暴露，并确保适当的建筑标准，通过上述措施可大大降低风险。

但是，我们永远无法避免风险。在这种情况下，各国应该投资相应的措施以减少灾害影响，包括以下方面：

- 通过建立财政缓冲来实现自保，可以保护国家在面临少量但不可预知的融资需求时度过困境。在没有灾难发生的年份建立缓冲机制，帮助政府在灾害发生时抵消不利影响。财政规则可以提供必要的规章制度来维持缓冲和指导政策。若干加勒比地区国家正在系统地建立自保框架。

- 保险和对冲工具允许公共和私营部门为中等程度的灾害分摊风险，因为以自保方式建立大型缓冲区的成本可能会过高。这些工具有助于各国政府免于承受灾害带来的经济负担，在提高应对能力的同时减轻公共资源的压力，以弥补个人损失。这些工具要求更深层次的、更发达的金融市场，促进风险分摊、扩大保险市场，并为建设复原力的基础设施项目提供融资。

- 创新风险分担工具可为政府的灾难风险管理减轻更多负担。参数化保险 (parametric insurance) 依据灾难性质做出赔偿，绕过现场损失评估环节，提供快速救援。风险分担允许各国分担发展中国市场的高额保险。世界银行的加勒比巨灾风险保险基金就是其中的例子——该基金为区域性基金，允许各国政府在重大灾难发生时提

供快速流动资金，以限制自然灾害带来的财务冲击。巨灾债券是另外一种风险分担工具，它通过丰厚的定期付款(息票)的方式将风险转移到市场，并允许发行方在发生重大灾难时停止偿还本金。

• 应急信贷额度，允许双边、多边和商业债权人在灾难降临前实施融资，减少出资的不确定性。世界银行的灾难借款计划——在宣布因自然灾害进入紧急状态后可获得的信用额度——在流动资金最稀缺时，让中等收入国家可立即获得资金。拉丁美洲已有若干国家开始使用这一金融工具，但加勒比地区目前为止尚未采用，部分原因在于费用过高以及认为借款是不光彩的观念。

做最坏的打算

做好充分的准备应该可以降低各国为灾后重建费用融资的需求。但经验表明，尽管充分准备的好处显而易见，但各国长期对于降低风险和预防的投资仍然不足。

为什么会这样呢？可能是受到下列几个因素的影响。首先，由于复杂的符合及支付标准、信息差距，以及缺乏连续的准入计划（这在能力低下的环境中难以制定的），导致为灾难做准备的资金获取受限。

其次，由于成本高昂、金融市场薄弱、有限的竞争，或者在某些情况下保险合同未能覆盖特定的灾害，目前保险覆盖率仍然很低。以伯利兹和格林纳达最近的一场大灾难为例，保险赔付仅够支付总损失的4.5%。

最后，尽管许多加勒比地区国家认同加勒比海巨灾风险保险基金，但与所需费用相比，该基金支付的金额仍然很小，因为各国根本无力为更大的承保范围买单。将风险分摊到全球其他小国，可以降低保费，同时也意味着所有国家将受到同等冲击的风险降低了。巨灾债券市场规模很小且实力薄弱，导致各国的巨灾债券价格过高。虽然几个加勒比地区国家正在建立应急基金，但需要更多的政府在制定政策时考虑到这些风险。

如果不能以合理的成本避免或减轻风险，依

赖借款、外部援助或来自国际金融机构的灾难融资工具可能是唯一的办法。这些解决方案本身也存在挑战，尤其是在大多数加勒比国家均已达到了中等或高收入水平的情况下，依据现行资格标准，这些国家没有资格以优惠的利率获得贷款。此外，与发生的大规模损害相比，融资工具的限额通常较低。

各国长期对于降低风险和预防的投资仍然不足。

国际社会可以通过帮助该地区的决策者发展风险管理能力来发挥作用。以制度的制定为中心提供建议，以便评估灾害和气候变化的风险；开发负担得起的保险和对冲市场；改善以准备为目的资金筹措途径；加强经济建设，促进经济多样化，这将有助于这些国家更好地降低灾害的经济影响。

加强加勒比巨灾风险保险基金，以扩大其资本基础和会员资格范围，同时降低保险费，从而扩大保险承保范围。这一工具还可以为那些灾难发生前就共同努力做好准备的国家降低保险费。

灾难融资应该帮助各国降低面对灾难的脆弱性，增强应对冲击的复原力，同时对预防和降低风险所做的努力做出奖励。这些国家需要一些打破常规的思维以确保这种融资既能带来短期和长期利益，又不会加剧该地区的高负债和低增长周期。FD

伊恩奇·奥特科尔（İNCİ ÖTKER）是IMF西半球部的处长，克里希纳·斯里尼瓦桑（KRISHNA SRINIVASAN）是该部的副主任。

本文基于Trevor Alleyne、İnci Ötker、Uma Ramakrishnan和Krishna Srinivasan于2017年出版的著作《Unleashing Growth and Strengthening Resilience in the Caribbean》。

学习曲线

为实现教育所发挥的作用，各国应将学习效果放在首位，
而不仅仅是简单的学校教育

发展中国家和地区有数以百万计的孩子缺乏教育，甚至在他们步入青年时仍缺乏最基本的生活技能。很多人即使上过学，但还是不会算账，在当地市场上买东西时算不出应该找零的正确金额，看不懂医生开具的处方，不知道怎么解读竞选承诺。简言之，监督学校上课出勤情况是衡量一个孩子学习状况最糟糕的方式。

按照当前的进展速率，巴西的青少年在数学方面需要花费75年才能达到发达国家的平均分数；而在阅读方面则需要花费260年才能达到这样的水平。在14个撒哈拉以南非洲国家，6年级教师的平均阅读水平甚至低于成绩最优秀的6年级学生的水平。在印度农村地区，近75%的3年级学生不会计算最基础的数学题。因为学生的学习效果很差，这一学习危机进一步加剧了不平等。营养不良、学费昂贵，以及性别障碍导致了学习危机；同时，上课缺勤、准备不充分和对教师的支持薄弱也加剧了这场危机。然而，导致所有这些现象

出现的原因是不把学习放在首位的政治制度。

如果实施良好，教育及其所创造的人力资本能带来很多好处。对个人而言，教育可以促进就业、提高收入和健康水平。对社会而言，教育能为长期的经济增长提供动力、减少贫困、鼓励创新、强化体制、增强社会凝聚力。

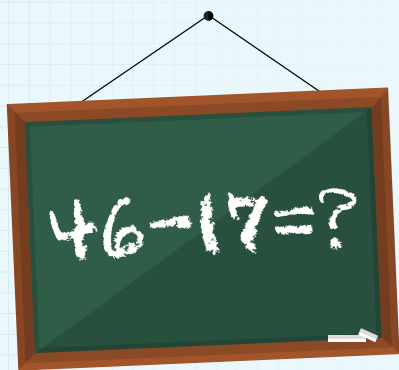
世界银行《2018年世界发展报告》中建议从三方面来应对这一学习危机。首先，各国应采用学习评估的方法来应对学习效果差这一问题。其次，各国要进行对教育干预有效性的研究。再次，各国应把学习、数据收集以及国家层面的改革放在首位。

毕竟，受过教育的劳动力大军对一国未来的繁荣发展来说是至关重要的。[FD](#)

本文由玛丽·布尔西科（MARIE BOURSICQUOT）撰写。本文的内容和图表基于世界银行《2018年世界发展报告》。

问题

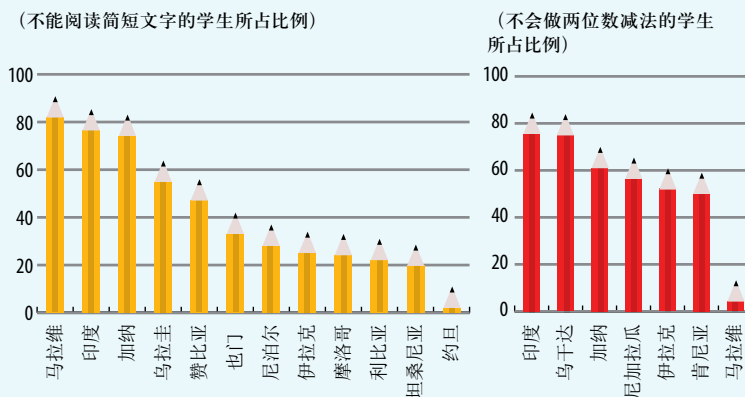
上学并不等同于学习



在印度农村地区，近75%的3年级学生不会计算最基础的数学题：两位数的减法，如46减17。其中一半的学生到5年级时仍然不会计算这些数学题。

学习方面的不足在学习初期便已出现

部分国家的2年级学生中，不能进行简单阅读和数学计算的比例。



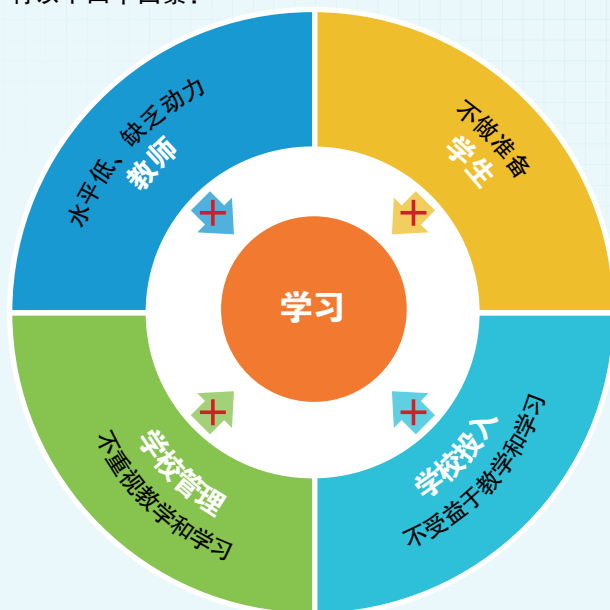
资料来源：世界银行，《2018年世界发展报告》。

注：这些数据通常反映的是所选的一国某些地区的情况，并不具有全国普遍代表性。

数据背后的故事

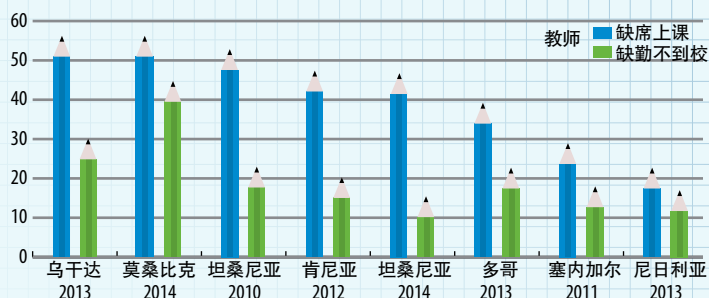
为什么学生在学校不学习、学不好？

有以下四个因素：



教师有时会缺勤

在部分非洲国家，教师缺勤不到校以及因临时参观而缺席上课的比例



资料来源：世界银行：《2018年世界发展报告》。

注：缺席上课包括缺勤不到校，以及教师人在学校，但不到教室上课的情况。

在我们进行研究的 121 个国家中，有一半的国家缺乏报告中中学低年级段学生的阅读和数学计算熟练度水平的数据。



关键数据

75年

按照当前的进展速率，巴西的 15 岁少年在数学方面需要花费 75 年才能达到发达国家的平均分数。

180年

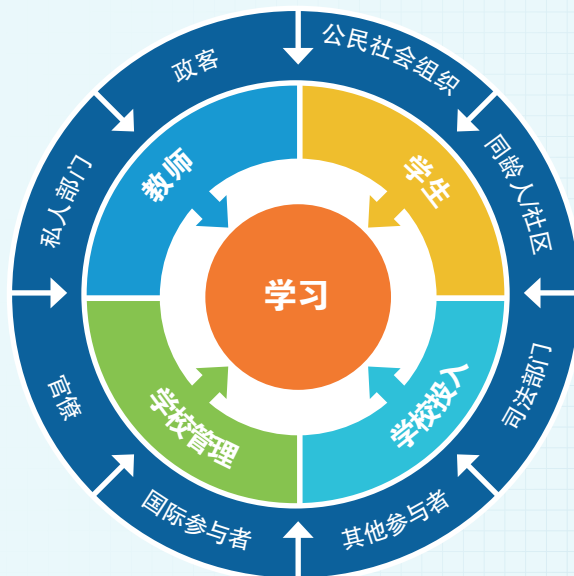
按照当前的进展速率，突尼斯的 15 岁少年在数学方面需要花费 180 年才能达到发达国家的平均分数。

2.6亿

全球有 2.6 亿位孩子没有入学就读小学和中学。

解决方案

各国在让孩子入学就读方面取得了巨大进展。现在是时候关注提高学习质量了。



恢复经济学伦理

现代经济学应回归其本源

安东尼·阿内特

照片: STEVE JAFFE / IMF



占据主导地位的经济范式正面临着合理性危机。这种危机的表现多种多样——日益严重的不平等和经济动荡；对全球金融危机仍然记忆犹新，但危机制造者却安然无恙；以及全球化模式给予大公司和金融精英的特权。而笼罩在上述种种情形之上的，是对大环境变化的忧虑。这些针锋相对的矛盾正在破坏人们对国家和全球机构的信任，有时甚至会以狭隘和偏向极端主义的形式引发强烈的反弹。

2015年，全球193个国家在联合国的支持下通过的17项可持续发展目标（SDG），为应对这些挑战提供了办法。这些可持续发展目标的确定基于这样一种观点，即不得在不考虑社会包容性和环境可持续性的情况下对经济发展进行评价。其中的隐含观点是，仅靠市场无法解决这些问题，需要各国在全球层面上进行合作，也需要社会伙

伴在国家层面上展开合作。

这种转变要求我们认真反思现代经济学的伦理基础。然而，这样的结论似乎有些奇怪。毕竟，新古典主义经济学的发展方式是在能动性、规范性之间、事实与价值之间做出鲜明的区分。然而，我们没办法将价值从经济学研究中分离出来。在道德哲学所提出的与人类本性、生活目的或目标，以及在不同情况下的正确行动方向上相关的大问题上，经济学给出了具体的答案。

我认为这些答案并不全面。新古典主义经济学的伦理范式以“经济人”为中心，经济人以自身利益为驱动力，追求主观物质偏好的最大化——事实证明，这在竞争激烈的市场中是可以实现的（在严格受限的假设条件下）。

但是，经济人是对人性的准确反映吗？心理学、神经科学和进化生物学的最新证据表明：答案并非如此。例如，哈佛大学的生物学家爱德华·O·威尔逊（Edward O. Wilson）认为，进化动力意味着在群体中自私的人战胜了利他者，但这些利他者群体战胜了利己者群体。如果这种观点是正确的，那么人类天生就会合作和维护道德规范。但这种观点也暗示了偏袒群体内部人士和妖魔化群体外部人士的固有倾向。

从这一角度来看，我认为大多数道德框架（无论是世俗的还是宗教的）都有一个共同的目标——鼓励人们培养忠实于既定社会道德准则的特质，并压制那些自私和好斗的人。

新古典主义经济学是一个例外。它支持利己主义，提升物质追求，忽视道德的形成——毕竟，偏好是至高无上的、主观的，从不接受审查。不仅美德被认为是无关紧要的，而且那些被认为是邪恶的古老传统被视为是有益的。这是亚当·斯

密著名论断的基础，服务于公众利益的是利己主义，而非仁慈的善举（尽管在这一点上亚当·斯密本人与他的许多追随者有细微的差别）。

对新古典经济学的批判性评价必须从询问人类的实际价值开始。一个显而易见的答案就是幸福。但是，对于不同的传统而言，其意义也有所不同。功利主义从享乐意义上将幸福视为快乐的最大化和痛苦的最小化，新古典主义经济学深受这一传统的影响。亚里士多德方法提出了一种更深层次的幸福概念，人类的繁荣，其特征是过充实的生活，恪守生活中被认为具有内在价值的事物——富有意义的关系、明确的目标和对社会的贡献。对于亚里士多德来说，这需要美德教育——潜力的实现是对美德教育的最佳理解，于是如果人们认识到自己的本性，就能从现在的状态转变为理想的状态。这与阿马蒂亚·森（Amartya Sen）和玛莎·努斯鲍姆（Martha Nussbaum）的“能力方法”密切相关，能力方法强调展现能力，实践你所赞赏的行为或成为你所尊重的人。

关系的主导地位

现代心理学为上述洞见提供了一定的支持。例如，关于主观幸福感的文献显示了关系和目标对幸福的首要意义，肯定了超出某个程度后金钱便无法买到幸福。年度《全球幸福指数报告》显示，幸福的国家不仅更富有，而且拥有更强大的社会支持，更程度的信任和宽容，而且更加能够不受阻碍（包括腐败）地展现能力。

大量研究还表明，人类天生具有利他主义和公平意识等亲社会倾向。例如，最近的行为经济学发现，人们倾向于合作、分享和回报信任，但也会惩罚欺骗和机会主义，即便个人会为此付出成本。

如果这些观点是正确的，那么人们对不稳定的就业前景感到如此焦虑就不足为奇了，因为体面的工作是人类繁荣的一个重要方面——尊严、

目标和社会贡献的核心源泉。或者说，他们对其在全球经济中发现的欺骗性和有失公允的机会做出了消极的响应。

在亚里士多德哲学的传统中，共同利益被理解为源于共同社会经验的利益，它超越了个体利益，不会将任何人排除在外，也不会被分解成个人利益的总和。它反映了一种观点，即我们只有在与他人的关系中才能健康成长。从政治上讲，它与延续所有人（包括未来几代人）福祉的制度同义。

我们需要对共同利益做出承诺，作为市场经济的道德界限。

公共利益的概念不符合启蒙运动中产生的伦理范式，后者强调人在依据其个人对善的理解追求善的过程中的个体自主性。这种方法带来了巨大的道德进步，主要通过对普世人权的重视，但客观的共同利益的损失会产生代价——这非常容易导致所有价值判断沦为主观偏好的情形。

道德盲点

新古典主义经济学是这种诱惑的牺牲品。没有共同的目标，经济生活的目标就会简化为物质和经济利益。经济参与者应该尊重法律和财产权，而不是道德规范，并接受财政激励措施，而非道德的指导。这体现了一种道德盲点。正是这种心态造成了巨大的不平等、金融动荡和环境危机。正如森所指出的那样，一个经济体可能是符合帕累托效率原则的，即市场交换能在最大限度上满足偏好，但依然“非常令人厌恶”。

在更深层次的研究中，有证据表明对经济人的价值观的灌输导致人们压制同情和团结，支持利己主义和机会主义。正如美国经济学家塞缪尔·鲍尔斯（Samuel Bowles）所指出的，过度依

赖财政刺激会破坏美德，尽管人们也越来越意识到，如果不履行一定程度的公平、诚实和信任等美德，关键市场和制度根本无法发挥作用。主张任何效率以外的价值判断都不属于本学科领域，这是毫无道理的。经济人并不欣赏上述任何一点——正如森所说，他们是“社会白痴”。

我们需要对共同利益做出承诺，作为市场经济的道德界限，这表明不仅允许所有人释放他们的能力，而且要确保这些能力指向某些达成一致的共同目标，特别是依据可持续发展目标制定的目标。考虑到环境危机的严重性，在接下来的30年里转变为零碳能源体系是至关重要的。

世界性责任？

这引发了另一个问题：公共利益的范围应该扩展到什么程度？其中一个答案是对全人类的责

任。这种普遍主义在现代道德哲学中根深蒂固。它是伊曼努尔·康德(Immanuel Kant)基于责任的绝对命令的基础，它只允许能被普遍化的准则。它也支持功利主义，以追求最多数人的最大幸福为基础。这种普遍主义在普林斯顿大学哲学家彼得·辛格(Peter Singer)的观点中尤其突出。他认为在力所能及的情况下，我们有义务在世界上任何地方帮助那些需要帮助的人。这种世界性的责任无疑被夸大了，因为它对潜在的困境负有一定的责任(就像富裕国家和气候变化一样)。

然而，亚里士多德和希腊人在道德上要特殊得多——他们认为公共利益仅限于城邦，妇女和奴隶被排除在外。在某些方面，这是对内集团偏好的先天趋向性。然而，我们也必须认识到，我们是社会嵌入性群体，与公民友谊、身份、意义和目标的载体——社会有着深刻的联系。这是理解强烈抵制全球化浪潮的关键。

我们怎样才能更好地平衡这些相互竞争的道德主张呢？要回答这个问题并不容易，它涉及文化和经济因素。但是，可持续发展目标确实提供了一条穿越复杂现实的道路——一张既实用又实惠的全球行动路线图，同时也符合主要的世俗和宗教伦理传统。由此而论，这些目标列出了一种共同利益的轮廓，描绘了每个国家人类繁荣的基本要求，以及富裕国家对贫穷国家的具体责任。实现这些目标将修复威胁全球化和多边合作的一些歧见。

我们必须恢复道德反思使其成为经济推理的核心，重新制定公共利益政策，重新将伦理教育纳入经济学和商业课程中。经济学是道德哲学的一个分支，它必须回归本源。**FD**

安东尼·阿内特(ANTHONY ANNETT)是IMF信息交流部主任助理。他在过去的三年里担任哥伦比亚大学可持续发展中心的顾问，致力于伦理学、经济学和可持续发展的综合研究。



财政援助的必然性

从经济学的角度看，救助行为是不好的，因为它会引发道德危机。换言之，救助会保护相关人士免受风险威胁，从而助长不顾后果的鲁莽行为。从管理方面看，这似乎也是一致的：受“停止救助”情绪的推动，美国于2010年进行了大规模的金融改革立法，制定了《多德—弗兰克法案》。在全球金融危机爆发后的第十个年头，有一个问题需要回答：我们是否为应对未来危机做好了更充分的准备？艾里克·波斯纳（Eric Posner）的回应是：完全没有。

在《终极手段》一书中，波斯纳用三点来佐证自己的观点。首先，他认为美联储和美国政府在2008年次贷危机中采取的大部分应对措施都不合法。其次，未来的危机将不可避免地需要由最后贷款人提供财政救助或流动资金。最后，我们仍然不知道如何在危机中合法、有效地提供最后贷款人。作者对第一点着墨甚多，但对制定完全合法的政策工具所面临的困难没有展开详细论述。

在19世纪，最后贷款人的概念仅与危机中有偿付能力的金融机构的流动资金有关。但如今，要区分流动资金和偿付能力的问题往往是不可能的。关于雷曼兄弟是因为无偿债能力还是只是资金流动性不足才导致其于2008年9月宣告破产这个问题，仍是当前争论的话题。同样，波斯纳还分析了保险公司AIG和政府赞助的房地产企业之间的法律纠纷，而解决纠纷的关键在于政府干预时企业是无偿付能力还是流动资金不足的问题。这一点很难区别，因此财政救助无法避免，并且流动资金的资助必须遵循一定的规则。如果说二者有区别，应该是《多德—弗兰克法案》限制了美联储的反应能力。该法案的其他条款也许会降低危机发生的可能性，但如果出现危机，我们可能就无法做出回应。

波斯纳不认为在极端条件下运行的美联储在应对危机中表现出了创新精神和创造力。他提供了一份案情摘要，说明为什么政府“拿走”AIG股权及政府赞助的住房机构的股权的这种干预行为属非法行为，这恰好与向毫无价值的组织提供



艾里克·A. 波斯纳

《终极手段：金融危机和财政援助的未来》

芝加哥大学出版社，伊利诺伊州芝加哥，2018年，272页，27.50美元

财政援助形成对比。直到这本书的最后三行，他才承认自己参与了AIG对政府提起的诉讼。

如今要区分流动资金和偿付能力的问题往往是不可能的。

在最后一章中，波斯纳转而探讨后现代最后贷款人的设计。立法不能保证危机永远不会发生，所以我们仍然需要财政救助。波斯纳希望看到一个拥有广泛权力的最后贷款人，能在抵押品不可用或无法估值时放款并注入资本，同时公司缔结金融交易。他强调最后贷款人可以做出财政或支出承诺，超越传统中央银行与政府之间的界限。

是否会有任何立法者赋予独立的金融监管机构如此宽泛的权力？这是一个令人不安的结论：现代金融体系需要最后贷款人，而最后贷款人则需要拥有政治体制无法授予的权利。^{FD}

保罗·瓦赫特尔（PAUL WACHTEL）在纽约大学斯特恩商学院任职。

从货币到数据

《在大数据时代重塑资本主义》一书语言自然流畅且颇具煽动性，是少有的严肃对待基础经济学的未来畅销书。从弗里德里希·哈耶克（Friedrich Hayek）到阿尔文·罗斯（Alvin Roth），诺贝尔奖得主们并不仅仅是在本书中客串出场：他们的洞察推动了作者观点的形成。作者维克托·迈尔-舍恩伯格（Viktor Mayer-Schönberger）和托马斯·拉姆什（Thomas Ramge）认为，数据的崛起意味着货币的衰落，有意义的经济增长大幅依赖于数据创新，规范市场竞争需要重新考虑数据的存取。

数据不是新“石油”，而是一种与人力资本、社会资本和智力资本非常相似的资本形式。作者

等同于金钱至上的金融资本主义。后者将会像“花的力量”一样成为远去的记忆。”这就是货币将发挥的作用。

正如我们当前的所看到的，大数据加速了资本主义的创造性破坏力。随着数据增长到拍字节，处理能力继续呈指数级增长，使得诺贝尔奖得主的研究获得了颠覆性成果。例如，罗纳德·科斯（Ronald Coase）对企业经济的重要洞察，即交易成本和协调成本的降低，必将导致新的组织形式的产生。利用机器学习的方法进行匹配，并将推荐算法嵌入阿尔文·罗斯（Alvin Roth）对市场设计的直觉之中，将带来卓越的投资和消费结果。赫伯特·西蒙（Herbert Simon）提出的关于人类局限性的“有限理性说”和丹尼尔·卡内曼（Daniel Kahneman）的行为经济学将通过机器人进行算法式管理，促使人类采取行动。

换言之，丰富的数据应该会带来更富裕、更高效的社会。作者在警示的同时表现出了更为明显的乐观情绪：这本书并不悲观。

可以肯定的是，迈尔-舍恩伯格和拉姆奇并非盲目乐观。他们对控制数据垄断寡头的监管建议是经过深思熟虑之后提出的。如何共享数据才能提升市场竞争力、创新力和创业精神？能否通过提高透明度来促进责任感的提升？亚马逊和谷歌的全球支持者们将发现这些问题越来越难以回答。如果他们无法回答，监管者和立法者一定可以。

也就是说，这本书赞同对政府进行治理。事实上，作者们对市场持积极态度。他们宣称：“消除分散化市场后，数据的赋权特性也会消失”，“所以，我们把从货币向数据的转变称为市场复苏，而不是人工智能崛起或大数据的诞生”。

这本书唯一的缺点是过分渲染了西方社会的偏见。对于中国、印度和非洲本体论的论述过于敷衍。对大数据的经济和商业文化可能会引发全球性的冲突未作阐述。这些遗漏削弱了作者的乐观主义，欺骗了严肃的读者。如果未来的财富、增长和生活水平依赖于数据主义，那么数据主义一定会像合作和贸易一样，成为对抗和竞争的根源。FD

迈克尔·D. 施拉格（MICHAEL D. SCHRAGE）是麻省理工学院斯隆商学院数字经济研究项目研究员。

维克托·迈尔-舍恩伯格、
托马斯·拉姆什

《在大数据时代重塑
资本主义》

Basic Books, 纽约,
2018年, 288页, 28美元



认为，数据正在逐渐成为财富创造的主要组织原则。市场演化为多个平台，催生富有价值的新产品、新服务和新体验，这些产品、服务和体验含有各种数据。金融科技取代传统金融。价格等经典市场信号成为过时的数据。

“在含有丰富数据的市场上，”他们在书中写道，“市场主体不再把价格作为主要的信息传递员……货币在经济中发挥的一个核心作用将不复存在。”“随着数据流（而非货币）的丰富，市场将大幅增长，而不是把市场等同于货币或把经济

墨西哥的资本主义教训

在这部令人敬畏的学术著作中，乔治城大学历史学家约翰·图蒂诺（John Tutino）从墨西哥城周边的小社区的角度重新叙述了墨西哥漫长的现代化发展旅程。这部雄心勃勃的著作整整跨越了五个世纪，从西班牙统治下的以银为基础的帝国资本主义写到 20 世纪末从国家资本主义向自由全球主义的转变，分析了这些社区在不同的历史阶段如何“建立、持续、补贴、抵制和改变资本主义”。

图蒂诺生动、详细地描述了几个世纪以来传统社区生活和资本主义扩张之间的冲突，讲述查尔科、特南哥河谷和社区中迪坡斯特兰社区中的人物故事。这些地方展示墨西哥腹地的长期特质：贫穷、生产性社群主义、地方自治和宗法制。

这本书的一个重要主题是这些社区的坚韧特质，正是凭借这种韧性，这些社区在西班牙统治下的全球银经济时代保持了一定程度的生态、政治和文化自治，并获得了不同程度的成功。19 世纪晚期，自由资本主义带来了土地所有权的集中，并与人口增长和机械化相结合，破坏了父权家庭制度。图蒂诺描述了这个变革所导致的家庭内部及以武装叛乱为形式的暴力升级。最终，土地改革在这片土地上吹响了号角，暂时恢复了自治。但是，20 世纪人口的强劲增长和墨西哥城的迅速扩张侵蚀了农村地区的中心地带，致使这些地区的

经济的开放性和社会的包容性当然不会自然发生。

多数人口难以在不断向外蔓延的城市中安居乐业。

图蒂诺认为，这一阶段以及自 20 世纪 80 年代以来“全球化的胜利”所造成的国家资本主义的崩溃，标志着地方自治的彻底终结。然而，作者此时为这一时期画上句号不免为时过早。传统社区与自由资本主义之间的冲突在 2006 年仍很明显，当年由圣·萨尔瓦多·阿丹哥社区领导的暴乱迫使新墨西哥城机场项目推迟了 10 年之久。



约翰·图蒂诺

《墨西哥腹地——社区如何塑造资本主义、国家和世界历史（1500—2000 年）》

普林斯顿大学出版社，新泽西州普林斯顿，2017 年，512 页，39.50 美元

作者似乎还认为，资本主义与传统自治社群主义的互不相容反映了在社会解体与包容之间的一个选择。然而，一些开放程度最高并以市场为导向的经济体也是在包容性和环境方面表现最好的经济体之一。

尽管图蒂诺所说的“人们将如何在我们的新世界里建立社区并实现他们的需要”还需拭目以待的这个看法可能是正确的，但是我们有同样多的理由来对此持乐观或悲观态度。经济的开放性和社会的包容性当然不会自然发生。我们需要采取适当的政策来实现这种包容性和可持续增长，从而消除贫困、保护环境、促进人权和民主。在笔者主持的 2017 年经济合作与发展组织会议上，我们为支持这个综合性目标建立了开放经济和包容性社会网络。经合组织一直在与墨西哥当局密切合作，设计并实施能同时提高生产率和提升经济增长包容性的改革。我希望并相信，墨西哥腹地将迎来更光明的未来。FD

何塞·安赫尔·古里亚（JOSÉ ÁNGEL GURRÍA）是经济合作与发展组织秘书长。

斐济的动植物货币

这个岛国在其货币上充分展示了自己丰富的动植物资源

埃斯特·巴拉日

斐济蝉非常罕见：在斐济，每八年才能看到一次斐济蝉。这种生长于斐济最大的主岛——维提岛的、后背光亮的黄色昆虫取代英女王伊丽莎白二世，登上了斐济 100 元面钞。

2012 年，斐济决定在其货币上突出本土国家遗产，以起到保存、保护和推广的作用。这个位于南太平洋的岛国并不是第一个将本国的动植物印在货币上的国家。南非、新西兰和巴西也在自己的货币上印有本国独有的生物，如大象、猎鹰和乌鳍石斑鱼。而在斐济，其中很多动植物已经处于极度濒危状态，或者很长时间未在野外被观测到了。

例如库拉威鸟 (kulawai)，或又称为红喉吸

蜜鹦鹉，是斐济最小的鹦鹉，仅生活在斐济 332 个岛屿中的 4 个岛上。这种全身绿色、嘴巴和尾巴处有橙色和黄色斑点的小鸟最后一次被看到是在 1993 年，人们推测它可能沦为外来入侵物种老鼠的猎物。如今，这种鹦鹉似乎已经灭绝，但它却在斐济唯一的塑料钞票 (5 元钞) 上获得了永生。

斐济决定在其货币上突出本土国家遗产，以起到保存、保护和推广的作用。

面额为 10 元的钞票上印有斐济虾虎鱼，这是一种生活在斐济丘陵地带水流湍急的河流中的淡水鱼。20 元钞上印有斐济海燕，这种鸟只生活在一个名为 Gau 的岛上，因此又被称为 kacau ni Gau。专家认为，这种非常罕见的鸟现存不到 50 对。前斐济国家航空——太平洋航空公司曾使用这种鸟作为其形象。

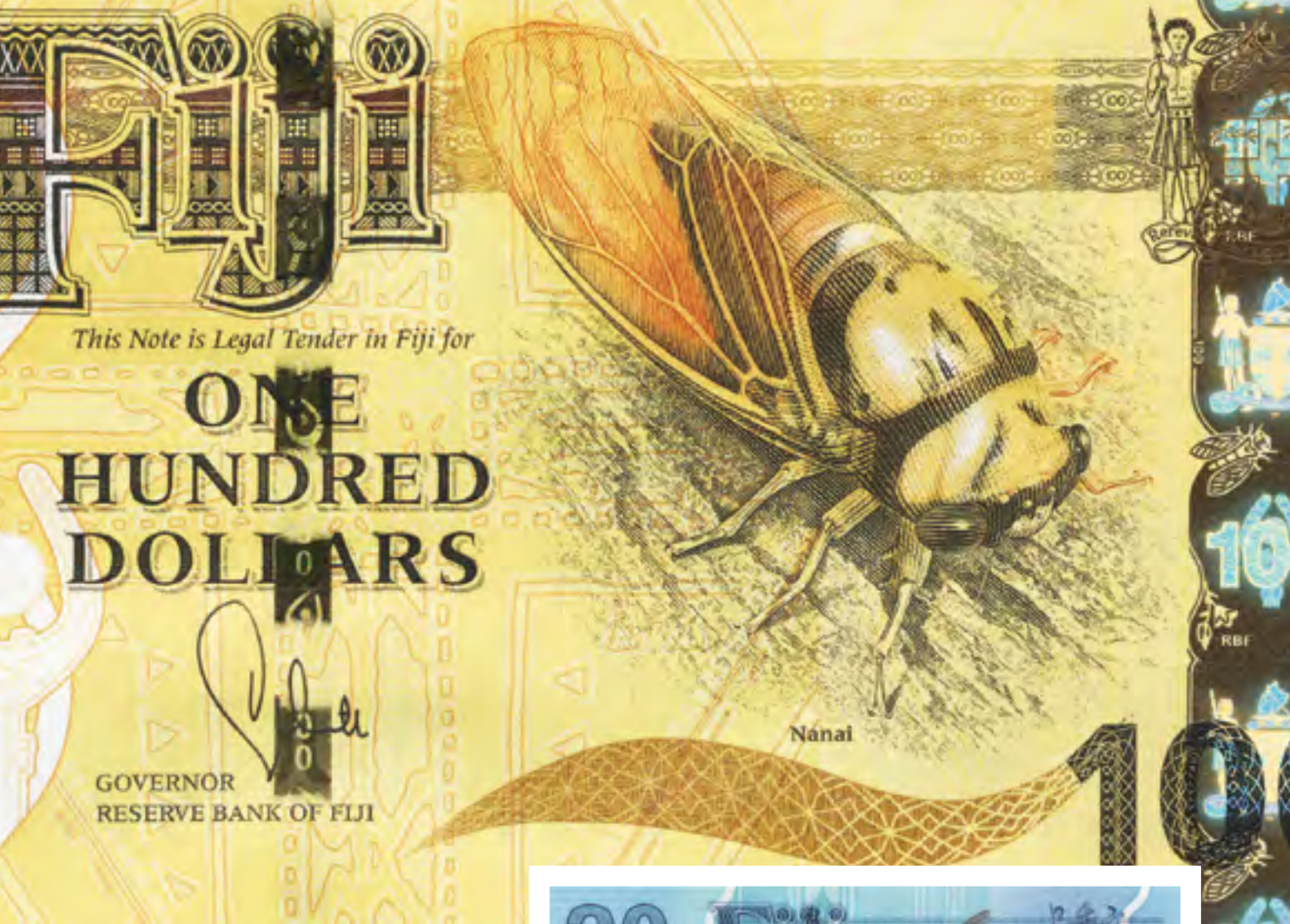
除了纸币以外，斐济国家储备银行还在其硬币上采用了其他的本土物种，包括蓝子鱼、果蝠、鹦鹉、波纹唇鱼、鬣蜥和游隼。

唯一入选该套新版货币的植物是斐济最为有名的扶桑花 (tagimoucia)，它仅生在斐济的一个岛上。“人们试图在斐济其他地方种植这种植物，但都失败了，”斐济国家储备银行货币与公司服务组的负责人苏珊·库马尔 (Susan Kumar) 这样说道。从提出设想到 2012 年正式发布，她全程参与了新版货币的相关工作。

“把斐济独有的动植物印在货币之上，我们希望以此唤起人们的关注，为我们的后代们保护这些生物，”她说。“例如，以前就没人谈及保护斐济蝉的紧迫性。而在去年这种小昆虫再次现身



上图：斐济5元钞，印有红喉吸蜜鹦鹉。下图：斐济10元钞，印有斐济虾虎鱼。



之后，一些报纸刊文提及此事。”

出现在纸币和硬币上的内容的选择是由一个专家团队决定的，包括斐济国家博物馆的生物学家、历史学家，以及不同行业的专家。库马尔说，在国家储备银行行长巴里·怀特塞德 (Barry Whiteside) 的领导下，委员会很快就决定采用动植物这一主题。对于她而言，真正让她感到兴奋的是亲眼看见东西被设计出来，有些借鉴了英国德纳罗印钞公司前高级货币设计师路易斯·莫里斯 (Luis Morris) 保存的样本。

她说：“当我有一次打电话给路易斯，谈其他一些事情的后续情况时，他正在忙着画扶桑花的花瓣。他并没有就此停笔，而是一边和我说话，一边画着，并随后发给我画好的花瓣。这件事让我记忆深刻，每次看到这套货币时都会想起来。”

库马尔说，人们非常喜欢这套新版货币。“这套货币色彩鲜艳、充满生机，人们可以将纸币和硬币上看到的東西联系起来——这就是我们国家的自然历史。”然而，这一充分展示本土丰富自然



上图：斐济100元钞，印有本土斐济蝉。下图：斐济20元钞，印有一只飞翔的斐济海燕。

资源的举动也标志着一个重大的转变：78年之后，这个英联邦成员放弃在其货币上采用英国皇室人物的头像。

这套印有斐济动植物的货币因其视觉艺术性、复杂的技术以及清晰地反映该国的文化遗产，在2013年获得了地区年度货币大奖。^[FD]

埃斯特·巴拉日 (ESZTER BALÁZS) 是《金融与发展》的工作人员。

轻点鼠标便可获得 全球经济知识



**有关全球经济、税收、不平等
及其他很多内容的最新研究**



bookstore.imf.org/fd3c

Finance & Development, March 2018



MFICA2018001

国际货币基金组织