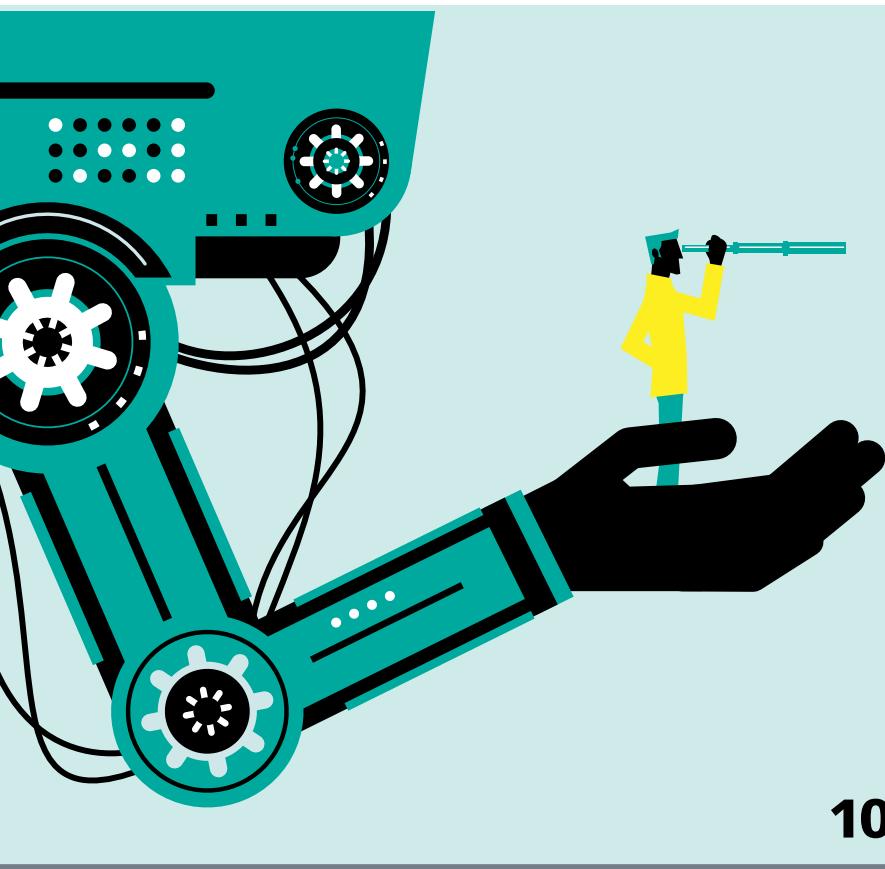


缺乏安全感 的时代

重新思考社会契约



目录



10

经济发展减缓以及对未来的担忧引起了人们的恐惧，强化了不满情绪。

缺乏安全感的时代

4	新的社会契约	20	寻求平衡
	要克服对于技术和全球化的恐惧心理，需要重新思考公民的权利和义务		中国正在努力调整社会保障以适应市场经济的要求
	尼迈特·夏菲克		肯·威利斯
10	重塑社会保障	24	创造财政空间
	需要一个不依赖标准雇佣合同的新制度		要想加强社会保障和发展人力资本，关键是增强家庭的纳税能力
	迈克尔·卢特考斯基		大卫·科迪
14	观点：贫穷不能阻止分担	28	定向扶贫
	世界各地几乎都能负担基本的社会保障		发展中国家在提供社会保障方面面临特殊的挑战
	迈克尔·齐雄		瑞玛·汉娜、阿德南·汗、杰明·奥尔
16	潮流的转变	32	全民社会保障案例
	巨大的社会变革意味着福利国家比以往任何时候都更有必要		每个人在一生中都会遇到困难
	尼古拉斯·巴尔		伊萨贝尔·奥尔蒂斯



本期还有

35 伸出援手

在日本和印度,两个女人积极面对人生中的转型
彼得·兰根、利玛·纳纳瓦蒂

44 直言不讳:清除洗钱犯罪活动

各国正在加大力度,阻止犯罪分子将数万亿黑钱
变成合法收入
罗达·维克斯·布朗

46 改变未来

莫里斯·奥布斯特菲尔德分享担任IMF首席经济
学家的职业经历
吉塔·巴特

48 激发非洲的全球竞争力

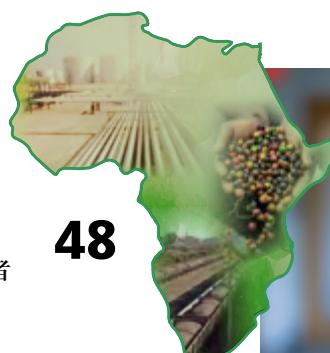
经济一体化有望推动非洲
大陆参与全球化进程
希波吕特·福法克

54 危机管理教育

历经全球金融危机的资深学者
将智慧传递给新一代管理者
克里斯·威利兹

58 观点:债券卫士卷土重来

市场会再次强制推行财政政策吗?
拉马纳·拉玛斯瓦米



其他内容

38 返回基础

什么是全民基本收入?

支持者赞美它的简单与公平,怀疑者担心其财政
成本和激励作用

莫拉·弗兰切塞、德尔范·普拉蒂

40 经济学人物

时间旅行者

彼得·J.沃克采访克劳迪娅·戈尔丁女士,她是
研究女性在经济中的作用的先驱

52 图表释义

迁徙移动

无论好坏,全球范围内移民人数正在增加
冯佳

56 前沿

喘息空间

帕特里克·霍诺汉阐述IMF如何帮助爱尔兰走出
金融危机

60 书评

《以色列与世界经济:全球化的力量》

阿沙夫·拉辛

《全球化与不平等》

伊勒哈南·赫尔普曼





新的社会契约

随着全世界都在寻求方法应对民粹主义和民族主义的兴起，很明显经济不安全已成为人们不满的核心问题。在全球金融危机之后，富裕国家的选民们开始质疑国家是否有能力保护他们。由于科技的崛起以及持续的全球化，劳动力市场出现了深层次的变化，而这只会加剧人们的焦虑与不安。与此同时，贫困国家的民众依然未达到基本的生活水平，他们中的很多人甚至冒着生命危险，只为寻求更繁荣的未来。

这促使很多人对于社会保障的反思。在本期《金融与发展》中，我们将聚焦这一问题。我们与伦敦政治经济学院合作，共同探讨这方面的问题，后者在去年推出了一项研究项目，对福利国家重新进行了定义。

伦敦政治经济学院的院长夏菲克 (Nemat Shafik) 这样写道：“新的社会契约对于恢复安全感以及维持开放经济体和社会的政治支持来说至关重要。”但这样的契约在实践当中具体该是什么样的呢？在零工经济里，照顾工作者的责任已经淡化了。而且，随着自动化的发展，一些工作者感到自己被边缘化，根本没有什么职业前景。人口老龄化加重了照顾老年人的负担，与此同时，年轻工作者的数量却在减少。医疗卫生方面的进步意味着我们能够活得更久。然而，很多贫困人口却连基本的医疗服务都无法企及。

无论是通过普遍实行基本收入政策，或是对现有社会安全网络的目标进行更精准的定位，或更多地投资于对教育和医疗，还是通过实行包括所有这些政策在内的政策组合，每个社会都需要找到最适合自己的具体情况的解决办法。同样的原则也适用于解决如何支付社会保障这一棘手的问题。说到底，这都归结于政治选择。在这个不安全的时代，我们现在应该行动起来，加强团结我们的纽带。FD

卡米拉·伦德·安德森 (CAMILLA LUND ANDERSEN)，主编



本期封面

工作性质的转变正在挑战工业时代社会保险政策的有效性。插画师迈克尔·瓦拉克萨 (Michael Waraksa) 在本期的封面上向我们展示了被社会保险所覆盖的和没有被覆盖的群体之间的显著差异。

主编：
Camilla Lund Andersen

执行编辑：
Maureen Burke

高级编辑：
Glenn Gottselig
Natalie Ramírez-Djumena
Chris Wellisz

助理编辑：
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 Thomas Helbling
Celine Allard Laura Kodres
Bas Bakker Tommaso Mancini Griffoli
Steven Barnett Gian Maria Milesi-Ferretti
Nicoletta Batini İnci Ötker
Helge Berger Catriona Purfield
Paul Cashin Uma Ramakrishnan
Luis Cubeddu Abdelhak Senhadji
Alfredo Cuevas Alison Stuart
Rupa Duttagupta

©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号新知大厦
电话: 010-88190916
传真: 010-88190916
邮政编码: 100142
网址: <http://cfeph.cfemg.cn>
英文版刊号: ISSN 0145-1707
中文版刊号: ISSN 0256-2561





新的世界混乱

2019年伦敦政治经济学院盛会

届时将举行一系列的活动，探寻社会科学
如何处理全球议题。这些活动均可免费参加
并向所有人开放。

有关完整的日程安排和门票信息，我们将在2019年1月在网上公布。

[lse.ac.uk /festival](http://lse.ac.uk/festival)

   #LSEFestival

新的社会契约

要克服对于技术和全球化的恐惧心理，
需要重新思考公民的权利和义务

尼迈特·夏菲克

我们生活在一个没有安全感的时代。自由民主、自由经济以及基于规则的国际体系被越来越多的人所摒弃——即便它们曾经为绝大多数人带来了进步。经济发展减缓（尤其是在发达经济体），生产效率和社会流动停滞不前，以及人口和技术的变化造成的对未来的担忧引起了人们的恐惧，强化了不满情绪。

我们看到了这方面的政治化表达。大众群体的愤怒情绪，以及对精英群体的不信任，连带金融危机，导致更多的人支持民族主义和偏执粗鄙的政客。我们有大量的证据表明，在许多国家，人们的幸福感和信任感都在下降。尽管我们不满意的原因各有不同，但都认为面对即将到来的变革，需要重新激活我们的政治、经济以及社会契约，提升民众的安全感和信心。

在当今世界，为什么在那些比较成功的国家里还有很多人没有幸福感呢？不平等是一个重要原因，另外就是自动化和老龄化导致的对未来前景的恐惧。虽然不同国家之间越来越平等，但各国内部的收益分配并不相同。新兴市场的中产阶层

和全球最富有的1%的人获得了巨大利益，而发达经济体的中产阶层的利益受损。在许多国家，面对教育和住房的高昂开支以及低质量、低福利的工作，父母们对子女的未来忧心忡忡。

保护主义抬头

许多人将此归咎于全球化和技术，但我更加关注的是，我们的社会契约失灵，从而无法管控好全球化和技术所带来的影响。由于高度全球化和金融危机之后的紧缩，我们的社会契约——我指的是公民的权利和义务——遭受了打击。自动化技术的进步和全球竞争加剧导致低技能工作者的薪酬下降。结果，很多人呼吁强化保护主义或者指责移民。但解决这个问题的答案并非是去全球化和转向民族主义，而是要重新思考我们的社会契约，缓解紧张心理，帮助民众进行调整。

在大衰退之后，由于经济增长乏力，这种情况更为严重。麦肯锡全球研究院近期对25个发达经济体进行的一项调研结果显示，2005—2014





年 65%—70% 的家庭（或 5.4 亿—5.8 亿人）的税前收入和转移前收入出现停滞或下降。当经济增长放缓时，人们就会变得不那么大度和宽容。

确切地说，根据麦肯锡 2016 年的一项名为“比父母更穷？发达经济体的个人收入停滞或下降”的调研结果显示，财政政策导致可支配（或税后）收入减少 20%—25%。美国的社会保障网络非常有效，尽管市场收入下降了 4%，但可支配收入仍然增加了 1%。这 5 个百分点的变化得益于奥巴马政府的经济刺激计划，该计划通过向遭受经济下行影响的工薪阶层提供税收减免和救助，向家庭转移支付了逾 3500 亿美元。在法国，社会保障网络将可支配收入中位数提高到市场收入中位数之上 3 个百分点；而在英国，转移收入完全抵消了市场收入的减少。

未来冲击

尽管收入再分配政策减轻了大衰退对于低收入家庭的打击，但金融危机的直接和间接成本也造成了大量债务的累积。为减少债务，很多国家削减福利，这又引发了民怨，普罗大众认为他们被忽略了，让他们感觉到丧失尊严，也感觉到对自身命运无力掌控。比如，在英国，费策尔 (Fetzer, 2018) 提出，在投票支持英国民粹主义政党独立党的地区和赞同退欧的地区，削减福利造成的损失最大。全球化与 2008 年金融危机、危机之后的经济紧缩搅在一起，使得许多人面临着巨大的冲击，而支撑他们的社会保障网络却非常薄弱。

对未来愿景的恐惧是不满情绪的另外一个来源。这种恐惧主要源自这样一种预期：自动化会淘汰各种例行的重复性工作，同时需要更多的高技能人才。而工作越来越不稳定，薪水低且福利几近于无，又加重了这种担忧。尽管有些人在这种更为灵活的工作形式中具有优势，但其他人会有经济上的巨大不安全感。由于对自己的生活没有自主感，不稳定就业降低了人们的身心健康水平。

此外，自动化可能会导致就业市场进一步两极分化，而这对于高学历人才有利。美国劳工统

计局预计，2014—2024 年软件开发行业每提供一份高薪工作，个人护理和家庭健康助理行业就会新增六份低薪工作。

这种焦虑已经在政治场合表现出来。比如，在美国，德尔斯曼 (Delsman, 即将发表) 指出，在工作岗位受自动化影响最大的 22 州中，有 21 个州在 2016 年总统大选里投票支持特朗普，而受自动化影响很小的全部 15 个州都支持希拉里。

责任分工

这凸显了订立新的社会契约的必要性，这一契约可适应经济状况的变化，而且能够更好地管控全球化的社会影响。社会契约包含支付税款换取公共产品，以及社会对待老年人、年轻人、弱势群体以及遭遇困难的人的方式。由于社会契约从根本上受价值驱动，不同社会的解决方案会有所不同。

即便如此，每个社会都要考虑谁会从社会保障网络获益，我们要采用什么机制来共担风险，同时在一定程度上抵消不确定性对于人们生活的影响。每个社会还要就如何确定家庭、志愿部门、市场和国家之间的责任分工做出决定。这非常重要，因为福利国家也利用机制确保所有公民的地位平等，让他们能够充分参与公共生活。

还有很多根本性的问题需要回答，而在更为多元化和全球化的社会中，这些问题变得更加复杂。对于哪些人我们感觉有义务给予照顾和共担风险？这些义务有哪些相应的责任？义务在多大程度上超越家庭，延伸到社区或其他地区？全球其他国家的穷人怎么样？我们是否有义务给后代留下至少与我们曾经获得的同等的物质、社会和自然资本？

作为新的社会契约的组成部分，我们可能需要强调互惠性以及提供福利过程中的保险要素。认为存在“勤劳工作者”和“福利乞讨者”这种观念是有害的；实际上，伦敦政治经济学院 (LSE) 教授约翰·希尔 (John Hills) 针对英国的情况指出，绝大多数人在其一生中获取的（以教育、

医疗和养老金的形式)大致等于其付出的(工作期间纳税)。富人纳税更多,但往往活得更久,所以他们在年老时能享受更多的养老金和医疗服务。

全民福利?

我们可能需要重新审视全民福利的政治和社会效益,这更有利赢得政治认同并确保质量。伦敦政治经济学院的威廉·贝弗里奇(William Beveridge)首次提出“福利国家”理论,他认为福利国家要以全民社会保险的概念为基础。当社会保障网络更多通过普通税收获得资金时,这种联系就没有了,有些人就会选择退出转而选择私人提供保障。英国社会研究先驱理查德·蒂特马斯(Richard Titmuss)指出:“单独为穷人提供的差别服务往往变成低质量的服务。”如果让富裕人群参与公共服务的话,就会维持共同承担义务的感觉,同时保持压力以支撑标准。

新的社会契约如何才能解决不平等问题?在中期内,所谓的预先分配政策是关键——在贫困地区加大教育、社会流动、基础设施投资,同时在最大范围内提升生产效率。社会流动性较大的国家发展得更快,因为能够更加有效地将人与适当的工作岗位相匹配,从而提高生产效率。提升创新和生产效率的最佳方式可能是为那些因出生环境而处于不利地位的“失落的爱因斯坦们”(lost Einsteins)提供机会(Van Reenen and others, 2018)。加大投入,实现教育机会和结果的平等可以带来巨大回报,同时提高对制度公平的信心。

老年人和年轻人

我们面临的另一个大问题是代际公平。目前,许多老龄化的社会在老年人的开支方面比年轻人多。经济合作与发展组织的数据显示,中间选民的年龄每增加一岁,养老金方面的公共开支占GDP的比例就会提高0.5% (Ebbinghaus and Naumann, 2018)。老年选民在维护自身利益方面非常有效——年轻人也应该如此。但是,老年人

要关心的不应该只是他们自己的儿孙(可通过遗产给予支持),还要关心别人家的孩子,因为他们要栖身于同一个社会。一个解决方案是,赋予年轻人在其一生中有提升自身能力的权利。通过这种几代人之间的社会契约,年轻人以更高的未来税收偿付投资,从而为老年人的医疗提供资金。

要解决代际公平和社会流动问题还需时日;在短期内,某种程度的再分配非常重要。由于发达经济体在20世纪80年代和90年代降低了企业所得税率和个人所得税最高税率,并提高了增值税,税收制度的累进性越来越低。随着市场收入的不平等日益扩大,这成为很棘手的问题。而且,由于财富的增长比收入的增长更加不平等,我们要研究如何针对财富征税,比如遗产、土地和不动产。IMF的最新研究结果表明,提高公平程度可促进经济增长,因此这种改革也有助于促进经济的复苏(Ostry, Berg, and Tsangarides, 2014)。

社会流动性较大的国家发展得更快,因为能够更加有效地将人与适当的工作岗位相匹配,从而提高生产效率。

解决不平等问题的另外一个方法是设定最低收入标准,这有助于确保即便是低收入者,也能够享受合理的生活水平。我并不赞同制定全民基本收入,但在有些贫穷国家除外,因为这些国家没有管理一个福利国家的能力或者会采用更糟糕的政策,如能源补贴。在大多数中等收入和发达经济体,全民基本收入的代价高昂,还不如一个正常运行的福利国家。这可能还会破坏一个非常普遍的观点,即能够工作的人都应该工作,而且这并没有充分考虑到有意义的工作对于幸福人生的重要性。更好的解决方案包括工资补贴、劳动所得税减免、提高最低工资,并且将这些与获得教育和医疗服务相结合。

我们之前作出的选择现在必须进行重新协商，因为它们不再适应当前的环境，更别说适应未来的环境了。

工作弹性

低质量和低福利工作泛滥，以及自动化技术带来的影响是产生不安全感的原因，必须予以解决。要成功转型为数字化经济，政府必须让工作转换更加容易，并保证工人能够通过转型公平享受福利。潜在的解决方案包括：为工资协商、利润分享，以及合作互助营造一个公平竞争的环境。否则，被忽视的群体就会坚持投票给限制贸易或劳动力流动等妨碍经济现代化的政策。

企业要能够随着经济状况的变化，灵活地雇佣和解雇员工，但是要提供足够的失业救济、培训和工作安置。在丹麦就有这种“弹性安全”机制。这种制度有赖于企业愿意支付高额税款，并与社会伙伴开展技能需求方面的沟通，以换取更为灵活的雇佣规则。遗憾的是，在大多数国家，员工教育和培训方面的开支持续下降，而在员工流失率高企的情况下，企业没有动力去花这个钱。培训和过渡支持方面的投入必须提高，这样才能促进未来就业市场的转型。

随着国家越来越富裕，人们的工作时间越来越短，而自动化技术会加快这一趋势。利用自动化技术提高生产效率，减少例行重复性工作，留出时间进行更有意义的工作和休闲，这一点很重要。丹麦、德国和荷兰等国赋予兼职和临时员工（往往其技能和劳动所得都较低）在养老金、带薪休假以及培训方面的更多权利，这就是一种具有正面意义的改革。

收入变化

随着技术进步和人口老龄化，工作年龄会延长，人们在职业生涯中需要多次改变谋生手段。美国和英国的做法是废除强制退休年龄，取消针

对学生贷款资格的限制，这是一个良好的开始。荷兰的做法是将养老金与预期寿命挂钩，这是调整工作者预期的一个更好的形式。

在全球层面，我们还必须要找到方法来解决收入从劳动到资本的巨大转变。第一步是废除对劳动收入征税较重的政策，但国际税收竞争问题导致这些政策难以废除。各国都在努力确保在经济活动发生时针对资本征税，而不是在离岸避税天堂和针对各种“税收效率”结构征收，要恢复全球经济中的公平性，还有很长一段路要走。

总之，面对经济的全球化和快速变化，我们需要一个新的社会契约，增强安全感。这一社会契约是关于我们如何汇聚资源提供我们约定需要的公共产品，以及关于我们如何对遭受负面冲击影响的人们给予支持。虽然不同社会可能会做出不同的选择，但我们都已经走到了一个十字路口：我们之前做出的选择现在必须进行重新协商，因为它们不再适应当前的环境，更别说适应未来的环境了。对于恢复安全感和维持对于开放经济和开放社会的政治支持，新的社会契约非常重要。FD

尼迈特·夏菲克（NEMAT SHAFIK）是伦敦政治经济学院院长。

参考文献：

Delsman, Ben. Forthcoming. "Automation and Populist Vote Share." Cited in *The People vs. Democracy: Why Our Freedom Is in Danger and How to Save It*, Yascha Mounk. 2018. Cambridge, MA: Harvard University Press, 158.

Ebbinghaus, Bernhard, and Elias Naumann. 2018. "The Popularity of Pension and Unemployment Policies Revisited: The Erosion of Public Support in Britain and Germany." In *Welfare State Reforms Seen from Below*, edited by Bernhard Ebbinghaus and Elias Naumann, 155–86. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.

Fetzer, Thimo. 2018. "Did Austerity Cause Brexit?" Warwick Economics Research Paper Series 1170, University of Warwick, United Kingdom.

Ostry, Jonathan, Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. "Redistribution, Inequality, and Growth." IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.

Van Reenen, John, Alex Bell, Raj Chetty, Xavier Jaravel, and Neviana Petkova. 2018. "Lost Einsteins: Who Becomes an Inventor in America?" *CentrePiece* 23 (1): 10–13.



国际货币基金组织2018年年报

构建共享的未来



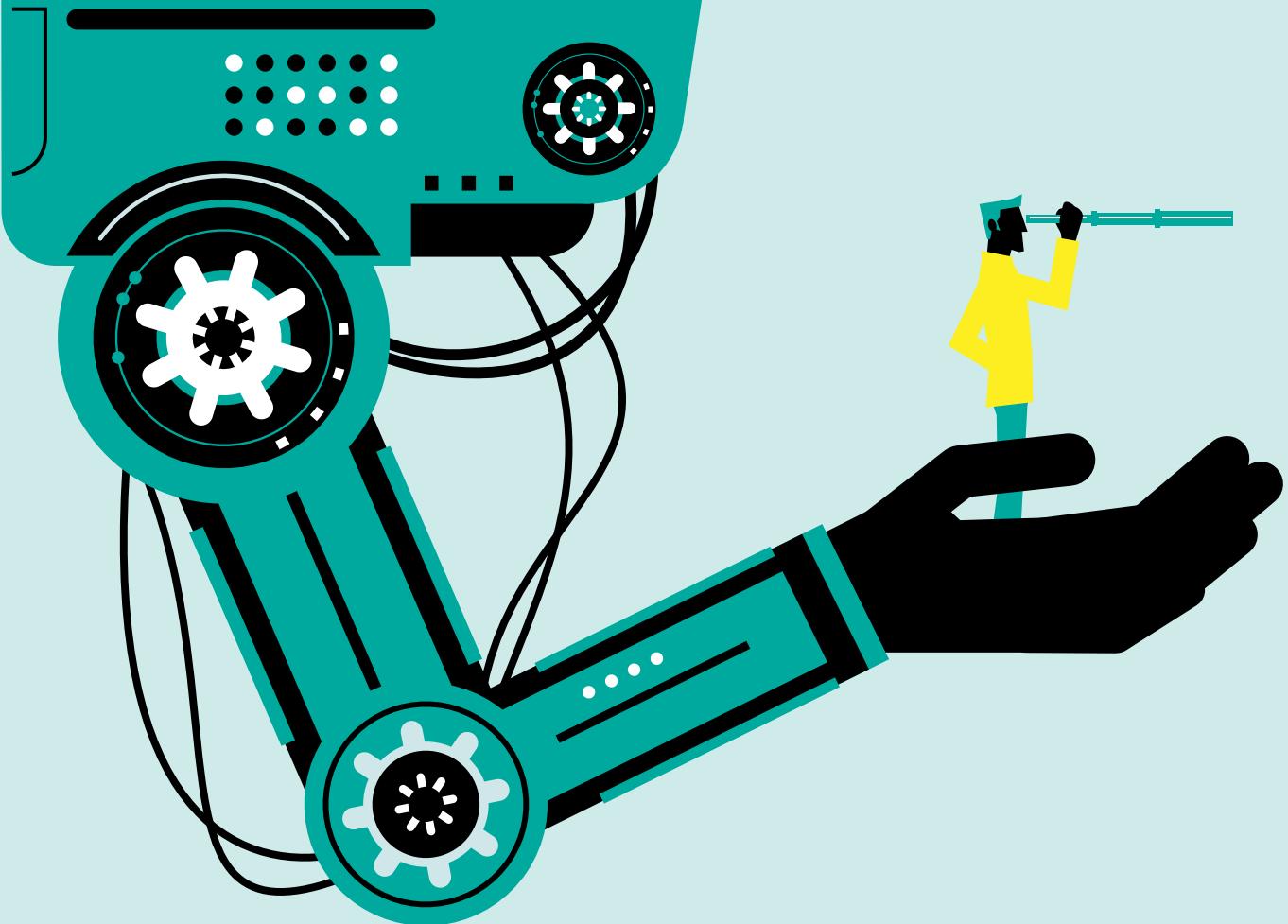
国际货币基金组织2018年年报

构建共享的未来

回顾IMF的主要活动，尤其是在全球失衡、气候变化、腐败和治理，以及金融科技方面。

欢迎在线阅读或下载本报告！

IMF.ORG/AR2018



重塑社会保障

需要一个不依赖标准雇佣合同的新制度

迈克尔·卢特考斯基



工作性质的变化正在颠覆传统的就业及其福利。在发达经济体中，工业时代的社会保险政策是与稳定的就业合同挂钩的。随着技术进步、经济一体化、人口结构变化、社会和气候变化等全球颠覆性因素的出现，其有效性正在受到挑战。这些政策已经取得了很大的进展，但其对劳动力市场的决策和正式就业的损害也日益凸显。

富裕国家的这种制度是在“终身就业”广泛存在的时代发展起来的，社会保险是建立在强制性缴费和对正式工薪就业征收工资税的基础之上的。这种传统的以工资为基础的保险制度正日益受到标准雇佣合同以外的工作安排的挑战。

在发展中经济体，工作领域大多是多样化和流动的。因此，支撑传统社会保险体系的工作可能很难保持一致和稳定。事实上，他们的社会保险参保率和覆盖率仍然很低。孟加拉国、印度、印度尼西亚、尼日利亚和巴基斯坦等国的人口约占世界人口的 1/3，但是保险覆盖的人数很少，几十年来几乎没有变化（见图 1）。

技术对工作的影响

尽管量化技术进步对失业的影响仍是经济学家面临的挑战，但估算却比比皆是。最重要的是，技术正在改变人们的工作方式和工作条件。数字技术正在催生更多的短期工作（通常是通过在线平台），而不是一次性的标准长期合同。这些所谓的零工使获得某些类型的工作变得更方便和灵活。通过笔记本电脑、平板电脑和智能手机更广泛地访问数字基础设施，为按需服务提供了一个能够蓬勃发展的环境。

零工经济的规模很难估计。在可以获得数据的地方，数字仍然很小。据估计，全球自由职业者总数预估约为 8400 万人，不到全球 35 亿劳动力人数的 3%。

尽管技术取得了进步，但新兴市场经济体仍在很大程度上存在非正式性。在一些低收入和中等收入国家，非正式性高达 90%。由于最近的技

术发展模糊了正式工作和非正式工作之间的界限，发达市场经济体和新兴市场经济体之间的工作性质趋于一致。发达经济体的劳动力市场流动性越来越强，而新兴市场的非正式性依然存在。即使在发达国家，短期或临时工作者所面临的大多数挑战与非正式部门工作者所面临的挑战是相同的。在大多数发展中国家，自营职业、没有书面合同或保障的非正式工薪工作、生产率较低的工作更为普遍。这些工作者处于监管的灰色地带，大多数劳动法对雇主和雇员的角色和职责规定不明确。这一工作群体往往得不到任何福利，没有养老金，没有医疗或失业保险，也没有正式工作者享有的任何常见的福利。

这种一致性不是 21 世纪所期望的。传统上，经济发展是正规化的同义词。这体现在社会保障制度和劳动法规的设计上。最普遍的做法依然是，要享受社会保险计划以及最低工资或离职金等规定所提供的保障，就要以正式的工资雇佣合同为基础。由技术引起的工作性质的变化，使工作者从向雇主要福利的模式直接转变为向国家要福利的模式。

新的社会契约

社会保障制度的初衷一直没变：防止贫困，弥补灾难性损失，帮助家庭和市场管理不确定性，并为最终实现更有效、更公平的经济成果奠定基础。正如人们所知，这些目标激励了“福利国家”的缔造者，同时，那些使社会保障制度具有实际意义和响应能力的工作也应受到这些目标的激励和指导。

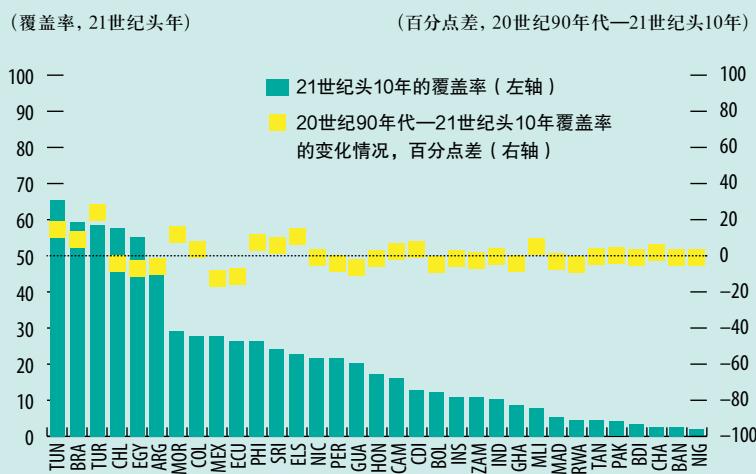
我们所需的新制度应该是为所有人的需求服务的，无论他们采取什么样的形式在市场中谋生。面对动态的经济、社会和人口因素，这些新政策还必须更具适应性和弹性。换句话说，我们需要一个新的社会契约。

当我们审视工作性质的变化时（World Bank, 2018），我们必须更仔细地研究如何在新经济中更

图1

社会保险的（非）覆盖情况

虽然巴西、突尼斯和土耳其的许多工作者缴纳了社会保险，但大多数发展中经济体类似项目的覆盖率仍然很低。



资料来源：世界银行养老金数据库。

注：“覆盖率”是指经济活动人口中缴纳社会保险的比例。图中数据标签使用国际标准化组织国家代码。

好地保护人民和工作者。以下是一些关键发现：

- **非正式性，即不参加传统社会保险和相关保障的人口比例，目前约占发展中经济体劳动力的80%。**这是扩大保障的一个主要瓶颈。大多数工作者，特别是穷人，从事非正式部门的活动，很少或根本得不到社会保障。由于这一挑战具有地方性以及这方面进展甚微，应制定一个不取决于工作情况的社会保障制度，使大多数人的生活更加优越。

- **社会援助有助于社会公平，可以予以加强。**有几个选项，一个是以资产调查为保证的最低收入计划，该计划向家庭分配现金，随着收入的增加，福利逐渐下降。另一个是全民基本收入，无条件地向所有人转移现金，不受收入或就业的影响。两者都是按月发放。

还有一个折中的中间选择是负所得税，即一种向低于一定收入水平的人提供资金的方式，门槛相对较高，而且福利会逐步收回。由于负所得税被编入纳税申报周期，它通常是每年支付一次。另一个类似的选择是较低的最低保障收入辅以其他计划，如全面儿童津贴和社会养老金。这种安排的成本取决于福利水平、覆盖范围和收入分配图的形态。但是，自动化的提高可以减少财政约束，这种福利将来可能对社会和经济稳

定都很重要。

对于非正规经济来说，提高识别个人和家庭并监测其消费或收入的能力有助于在全民基本收入、负所得税、最低保障收入，甚至负消费税的联系方面开辟新的可能性。目标识别将以特别调查未观察到的收入的替代性指标为基础，并通过连接管理数据库进行确认。

- “**累进制普惠模式**”(Gentilini, 2018)的概念能给一些首先惠及穷人和弱势群体的社会保障方式提供指导，帮助其发展扩大。这一原则认识到，普遍性本身并不一定会使最贫困人群比在现有规定下生活得更好。因此，随着各国社会保障向普遍性方向发展，最弱势群体应得到优先权、特别关注和支持。

此外，联合国可持续发展目标1.3所确立的全球社会保障架构旨在“执行适合本国国情的全民社会保障制度和措施，包括最低标准”。同样，国际劳工组织和世界银行共同发起的普遍社会保障倡议等战略伙伴关系有助于提高普遍性，使其成为支持这些倡议的国家和组织的战略目标。

关键问题是，在生产要素以及人们的工作地点和工作方式方面，需要采取比许多国家政府目前所采取的更为中立的政策立场。一旦保证了基本保障，人们就可以通过各种累进补贴项目来提升他们的安全性——即强制缴费保险和储蓄计划（在可行的情况下），以及国家和市场可以提供的一系列自愿选择（Packard and others, 2018）。

曾经为了政治上的便利，风险共担、消除贫困和通过财富再分配追求平等的社会目标是混合在一起的，现在需要进行更明确的区分，并制定不同的风险分担安排和融资渠道。例如，要防止人们陷入贫困，一个国家最大和最有效的风险池是它的国家预算。在理想的情况下，关于融资替代方案的决策应遵循关于部署适当的政策工具的考虑（风险集中、储蓄或预防）以及根据私人拥有的资源做出的相应的政策反应。图2展示了一个程式化的一揽子保障措施，其目的是为与生计冲击相关的损失提供保障。

最核心的部分代表了以最大的社会成本来弥补最严重的灾难性损失所需要的最低保障，例如，生计中断导致家庭陷入贫困。对于应对这些情况，没有可行或有效的市场替代方案。理论上来说，这些事件相对罕见，但并非总是如此。为应对更频繁发生、损失更小，但同时具有明显和实质性的外部社会福利的事件（如劳动力市场的结构性变动和退休）而采取的干预措施，可纳入这一最低保障支持计划。在剩下的三个保障圈中，融资和提供的责任逐渐从单纯的公共资源和直接提供转移到由家庭或私人融资和市场提供。

能否实现跨越？

技术变革是颠覆就业的全球驱动因素之一，它也为政府提供了机会，使其脱离或跨越工业时代的现行政策，为公民和居民提供更有效的风险分担。

印度创新的“直接福利转移”系统利用数字技术向最贫困人口的银行账户提供直接补贴，这是可行方案的一个强有力的例子。在加纳，劳动密集型的公共工程项目将基于纸面的交易进行数字化，并广泛使用生物识别机器，使得支付时间从四个月缩短到了一个星期。

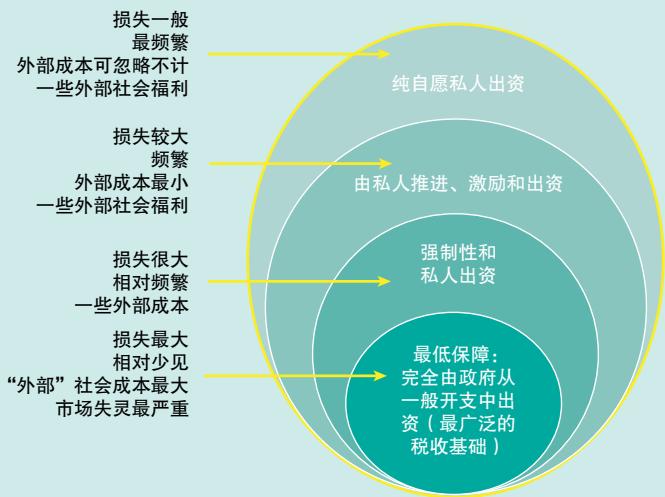
世界银行目前在交付系统和相关技术方面投资了151亿美元。诸如社会注册、身份识别和支付机制之类的平台让更多的曾被排除在外的人群能够享受到福利。例如，赞比亚农村地区约7.5万名女童和妇女现在可以选择是否通过银行、移动钱包账户或预付卡接收数字支付。在西非，一个基础身份识别平台的目标是到2028年覆盖1亿人。在印度尼西亚，为实现人类发展的目标，一项现金转移支付计划已经惠及1000万个贫困家庭，并且正在向偏远的东部角落延伸。

面对采用新政策模式的迫切需要，最低收入国家拥有一个优势：工业时代风险分担政策的有效覆盖范围较低，意味着有更大的机会跨越式地进入更现代的社会保障体系。与电话和金融服务

图2

保障圈

从政府出资到私人出资，社会保障的新面貌。



资料来源：Packard and others (2018). World Bank, Washington, DC。

一样，遗留模式的覆盖率有限使得各国更容易采用新的方法。

为发展更好地识别家庭、评估脆弱性和贫困的能力和制度，以及更高效地进行现金转移支付，许多国家在这些方面进行了投资。这样的投资能为上述政策设想的实现提供关键资产。

我们可以共同努力，塑造社会保障的未来，确保所有人，特别是最贫困人口，获得广泛的利益。FD

迈克尔·卢特考斯基（MICHAL RUTKOWSKI）是世界银行社会保障和就业全球实践局高级局长。

参考文献：

Gentilini, Ugo. 2018. "What Lessons for Social Protection from Universal Health Coverage?" *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 22.

Kuddo, Arvo, David Robalino, and Michael Weber. 2015. "Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contract to Unemployment Benefits." World Bank, Washington, DC.

Packard, Truman, Ugo Gentilini, Margaret Grosh, Philip O'Keefe, Robert Palacios, David Robalino, and Indhira Santos. 2018. "On Risk Sharing in the Diverse and Diversifying World of Work." *Social Protection and Jobs White Paper*, World Bank, Washington, DC.

Rutkowski, Michal. 2018. "A Glimpse into the Future of Social Protection." *Let's Talk Development* blog, World Bank, August 24.

World Bank. 2018. *World Development Report 2019: The Changing Nature of Work*. Washington, DC.

贫穷不能阻止分担

世界各地几乎都能负担基本的社会保障

迈克尔·齐雄



照片由MICHAEL CICCONE提供。

1999年，国际劳工组织前任总干事胡安·索马维亚（Juan Somavía）说：“世界并不缺少消除贫穷的资源，缺的是合理的优先级。”

近十年来，我们取得了不小的进步，可全世界仍有超过一半的人过着凄惨的生活。他们当中的每个人都遭受着以下三类社会问题中一个或多个：严重的不平等、缺乏保障以及残酷的贫穷。这些问题都是人为造成的，或至少是人类正在承受的。一百多年来，我们已深知如何才能改善这种局面。借助于现金和实物转移，社会保障可在短时间内有效地减少不平等和贫穷。几乎任何地方都能负担且实行基本的社会保障。目前——或者在对良好的治理进行投资后——很快便可做到这一点。

几十年来，就社会保障而言，国际社会一直有全球性的道德规范。自国际劳工组织1944年的关于收入保障和医疗建议书以及1948年的《世界人权宣言》发布以来，社会保障一直被视为是一种人权。最近，国际劳工组织的2012年《关于国家社会保护底线的建议书》（R202）以及在2015年联合国峰会上通过的《可持续发展目标》赋予

了社会保障权实实在在的内容。

针对推行基本的社会保障以及制定收入安全与健康安全双重目标，以作为获得一切基本的商品和服务的能力，《关于国家社会保护底线的建议书》提出了具体的指导。这离不开现金结余和直接提供服务。首要目标就是为一切有需要的人提供全方位的保护。

可持续发展目标同样列出了一份内容颇多的任务清单，包括社会转移、医疗、教育及其他基本服务。主要的社会保障目标是“推行适合各国国情的社会保障制度和措施”，以及“实现全面的医疗服务，包括金融风险保护。”

在实现社会公正的道路上，哪些阻力使我们难以有更大的作为？

人们通常认为，一些获得公开资助的社会保障转移项目缺乏可持续性，对经济发展不利。很多社会的经济和发展战略基于某些经济神话——在这些经济神话中，我们发现了经济表现与再分配之间所谓的权衡，以及在经济发展的背景下，渗漏效应会自动减少贫穷和不平等这种理论。实际情况和研究工作表明，这些不过是神话罢了。几乎所有的发达经济体都建立有庞大的社会保障制度，其支出占到GDP的20%—27%。目前尚未有证据表明，这些国家为了消除贫穷、不平等和不安全等，在很大程度上牺牲了自身的发展。如果渗漏神话是真的话，我们就不会看到那些人均GDP相差无几的国家在贫穷和不平等等问题上千差万别。除了在家庭或亲属团体内部转移财富或分享收入外，市场本身并未提供再分配的渠道。

然而，那种经常导致社会保障停滞不前的致命神话是，它不仅无法负担得起，而且不具有可持续性。有这种想法的人们声称，很多国家既没有必要的资源，也无法调动相应的资源来为基本的社会保障活动提供资金支持。全球社会保障底

线联盟的一项全面的研究以及其他组织开展的类似研究对这种观点提出了质疑。作为一个全球性的组织，全球社会保障底线联盟由大约 100 个工会和非政府组织构成。

该组织为 150 个国家都设计了指数。该指数计算了每个国家要缩小其社会保障方面的差距所需要的资源，也就是实现《关于国家社会保护底线的建议书》规定的最低水平的收入和健康保障所需的资源。要想消除这种差距，大约一半的国家仅需将其 GDP 的不足 2% 投入社会保障工作（见图）。80% 的国家仅需投入其 GDP 的不足 5%，便可消除这种差距。仅有大约 12 个国家需要国际社会的支持，以筹集足够的资金来实现最低限度的社会保障。一家全球基金要想为这些国家支付 50% 社会保障费用，每年就需要 100 亿美元到 150 亿美元的资金。据斯德哥尔摩国际和平研究所的统计，这相当于全球每年近 1.7 万亿美元军费开支的约 0.09%，也相当于全球性金融危机给全球各国造成的财政成本的千分之一，而这是我们有能力实现的团结互助水平。

本页右上图计算了一项精准无误的，或基于资产调查的社会保障体系的成本。事实上，精准无误是不存在的，因此，很多国家将会而且应该借助于更普惠的福利。这些福利可与税收制度相结合，从需要不那么紧迫的人那里收回一部分再分配的资源。与同样复杂的、基于资产调查的机制可能节省的支出相比，那些公平有效的税收制度有利于在其他资源中获得更多的收获。

大部分国家不仅有实力支持社会保障，并且无法承受忽视社会保障所产生的后果。除非在其民众的健康、教育和物质安全方面投入资金，否则一个国家不能充分发挥其经济发展的潜力。

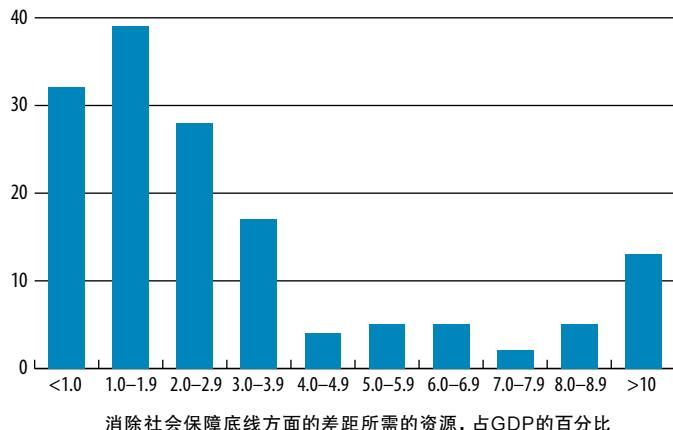
近来，IMF 总裁克里斯蒂娜·拉加德宣布将实现可持续发展目标确定为“全球范围内优先完成的任务”。她指出，在减少不平等方面，“政府向健康、教育和社会保障制度等领域进行投资将发挥重要的作用”。

要在短时间内实现能覆盖全体民众的社会保障，需要哪些条件呢？这既需要政府的政治意愿，也需要敢于将我们的发展及治理与全球普遍认同

可实现的目标

在所研究的国家中，约有 80% 的国家仅需投入其不到 5% 的 GDP 用于社会保障事业，便可消除这种社会保障差距。

（国家数量）



资料来源：Bierbaum, M., A. Oppel, S. Tromp, and M. Cichon. 2016. A Social Protection Floor Index: Monitoring National Social Protection Policy Implementation. Maastricht Graduate School of Governance/UNU-MERIT discussion paper, Friedrich Ebert Foundation, Washington, DC.

注：基于针对 150 个国家的一项研究。

的道德规范有机地结合起来。

要想战胜各种反对的声音，同时调动各种财政资源来为社会保障方面的投资提供资金支持，这需要足够的勇气。一个富有的国家必须出资来支持有效、高效的社会保障制度。简而言之，我们要建立起有效、公平和累进的税收制度、良好的收费机制和有效的财政治理。

最重要的是，要使社会保障成为政府制定政策时优先考虑的内容，这离不开政府的政治意愿。此外，我们不可能仅仅依靠领导阶层中的某位精英来实现这种变革。公民社会的道德规范和基本数据表明，几乎没有哪个国家贫穷到无力分担费用的地步。

IMF 即将推出的社会保障战略有望影响数百万人的生活。这项战略的指导原则应该是国际社会的良知，而不是肆无忌惮地兜售那种经常被误读的财政可持续性。FD

迈克尔·齐雄（MICHAEL CICHON）是国际社会福利理事会理事及其前任主席。他曾是荷兰马斯特里赫特联合大学马斯特里赫特治理研究院的社会保障领域的教授。



潮流的转变

巨大的社会变革意味着福利国家比以往任何时候都更有必要

尼古拉斯·巴尔

世界的变化会通过各种途径影响家庭、工作和技能。在战后早期的发达经济体中，许多人结婚，并一直维持这段婚姻，妻子照顾家人，丈夫养家糊口，往往一份工作一干就是很多年，甚至是一辈子，通常个人能力方面没有什么变化。

说到这里，我们就可以看出世界的变化有多么大。如今，一个工作干一辈子已经不再是固定范式。劳动力市场的流动性非常大。技术的快速进步要求工作者提升自己的能力。此外，许多女性从事有偿工作，越来越多的人离婚，父母身份与婚姻的关联也不再那么紧密。

几十年以来，福利国家随着经济、人口和社会环境的这种变化而演变。在这种情况下，要求在设计层面上做出变革，同时使福利国家变得更为基本。

为何需要福利国家？

在解答具体问题之前，我们要问一个基本问题：福利国家的目的是什么？一个众所周知的原因是帮助穷人。第二个根本的，但是没有多少人认识到的原因是解决市场失灵的问题。市场低效的原因有很多，针对这个问题有很多专业理论，比如信息经济、行为经济、不完全市场、不完全合约、次优税收等。

这些问题说明了福利国家存在的合理性。由于消费者信息不完善，需要对医疗和养老基金进行监管。保险公司关于不同申请人的风险水平方面的信息不完善，因此国有或半国有机构需要提供医疗或失业保险。由于存在与严格的经济理性相背离的行为，所以要强制养老金储蓄。

因此，即使能够神奇地消除所有贫困人口，仍然需要福利国家去提供保险，帮助人们规划人生道路，具体做法是将他们年轻时和年老时的收入进行再分配。

第三个原因是，福利国家在政治上是支持经济增长的一个因素 (Ostry, Berg, and Tsangarides, 2014)。技能方面的投入对于经济增长和共享经济增长的成果来说越来越重要。收入转移也有助于

增长，如负担健康饮食的能力有助于改善教育效果。

综合这三个原因，我们发现福利国家可以被视为一个最佳风险分担机制：

- 视为出生时获得的针对无法预知的未来结果的保险，这有助于缓解贫困现象。

- 视为市场失灵的应对措施，解决了私人保险有关的技术问题，尤其是与失业、医疗风险和社会关怀有关的问题。

- 以这种形式分担风险，有助于经济增长。如果没有社会保障网络，人们就不大可能冒险创业。另一方面，风险过低也并非最优；共产主义制度针对几乎所有风险为民众提供保障，但也因此压抑了个人的努力和创见。

如果对福利国家在风险共担机制中的角色进行更为深入的审视就会发现，出发点在于风险与不确定性之间的区别。这一点是核心：根据风险水平，就可以明确结果的概率分布，而精算机制（与单项风险相关的保费）可以得出非常合理的结果。比如，如果不同年龄驾驶员和不同车型发生交通事故的数据足够完善，保险机构就能够计算出车险保费。但是，精算模型不能很好地解决不确定性，如未来通胀率的不确定性。相比较而言，社会保障可同时解决风险和不确定性，因为政府能够要求所有人进入同一个风险池，并且能够随时调整缴款金额。

对于家庭、工作和技能而言，这些风险和不确定性的变化对社会政策而言有何意义呢？

在婚姻基本上保持稳定的情况下，家庭的主要风险是赚钱养家者的死亡。如今，越来越多的女性受过高等教育，并且外出工作挣钱，因此家庭结构越来越多元化。这些变化要求社会政策要扩大有偿工作和家庭责任之间的选择区间，如负担得起的儿童保育，以及男女同工同酬立法方面的政策，以提升性别平等。

在劳动力市场，之前的主要风险是短期失业。如今，人们与劳动力市场的联系方式更为多元化。人们更换工作更为频繁，通常在兼职或自雇、离职或正式工作之外的时间之间切换。就业越来越不稳定。未来，技术变革，如人工智能的普及，



好的社会政策要求市场和国家活动相辅相成。

可能会让就业变得更不稳定。在发达经济体，随着劳动力市场关系更为多元化，拥有持续就业记录的工作者越来越少，因此通过雇主组织缴纳社会保险和私人养老金已经不能有效地提供足够的覆盖率。

战后社会福利制度假定，大多数工作者一生只需要一套技能。如今，随着技术的迅速发展，对工作者能力的要求越来越高，而且要求能力更为多元化，而变革速度之快意味着技能的保质期越来越短。这种趋势要求对教育和培训进行根本性的变革。不仅如此，内容和交付方法也必须要更为多元，包括企业要起到更大作用；而且还要不断重复。这些活动需要大规模的融资。

除解决这些具体风险外，社会福利制度还可预防系统性风险，比如贸易战或经济危机、政局不稳、气候变化或核事故导致环境破坏，以及年龄结构发生变化等风险。

这些问题并不都是新问题；20世纪30年代经济和政治不稳定是战后改革的一个重要动因。其他风险，尤其是与环境破坏和技术革新相关的风险，已经越来越突出。重要的是，这些不仅是系统性风险，大多数还具有不确定性。这两方面都强化了福利国家的中心地位。

政策应对

为了应对风险变化，我们应该采取何种政策？我们将付出什么样的代价？

解决工作期间的收入风险，包括向无业者提供收入，恢复和扩展赚取收入的机会，如通过培训和儿童保育。在这方面，对于全民基本收入的部分变量一直争议不休。其可行性取决于福利水平和收入分配。由于分配偏向于较低收入者，净受益者人数将超过净缴款者。因此，为大量福利

提供资金需要提高平均税率，而这会极大降低工作积极性。另一方面，如果利用人工智能导向的机器提高经济增长率，从而扩大税基，财政紧缩可能会得到缓解。这方面的好处可能对于社会和经济的稳定非常重要。

解决退休后的收入风险意味着不再依赖基于就业状态的缴款。该解决方案的一个组成部分是固定费率、非缴款性质的养老金计划，由税收提供资金，根据年龄和居住地测试授予，没有缴款要求。与发展中国家相比，更多的发达经济体采用这种养老金计划，比如加拿大、智利、荷兰、新西兰。非缴款型养老金有两方面的优势：它能够减缓贫困，同时缩小男女之间退休收入的差距。与此同时，由于人们的寿命越来越长，最低退休年龄不断提高。非缴款型养老金的退休年龄的选择应该要能够缓解贫困，而不打消工作和储蓄的积极性。

并不存在一个适合所有国家的最佳养老金制度(Barr and Diamond, 2009)。收益相关的养老金计划可通过多种形式有效开展。例如，瑞典在20世纪90年代开展的名义账户养老金计划。这项计划采用现收现付制(今年的缴款用于今年的福利)，但与传统的现收现付制计划不同，这一方案提供的福利与工作者的累计缴款密切相关。拉脱维亚、挪威和波兰也采用这种方法。个人账户如果是整个养老金系统的组成部分，就要通过简单、管理费用低廉的储蓄计划进行组织(强制或者自动加入)，这种计划提供的选择有限，为没有做出选择的人提供了较好的默认选项(Barr and Diamond, 2009)。在未来，随着电子支付的普及，养老金缴款能够以消费支出而不是以收入为基础。

为了应对健康风险，发达经济体几乎普遍认为，市场失灵无法避免，私人精算保险并不能充分解决医疗风险；但美国采用私人精算保险模

式，这在发达经济体中是独此一家。一项重要研究 (Barr, 2012) 发现，要解决精算医疗保险基于个体风险所面临的一系列技术问题，就要进行大规模干预，这就会形成事实上的社会保险安排，此时所有人都在同一个风险池中。

要解决技能错配的风险，就要认识到提供合适的教育和培训会越来越复杂。就业市场所要求的技能范围不断扩展，获得技能的方式也越来越多；由于技术变革速度加快，工作年限越来越长，工作者在一生中可能要经历多次回炉培训。

因此，需要建立一种机制，这种机制至少要具有以下三个战略特征：

- 注重儿童的早期发展，有可靠的研究结果表明，认知和社会发展在早期形成的差距很难弥补。

- 通过职业和学术培训，使个人可以灵活选择所获取的技能的学科、方法和速度以及途径。

- 构建支持技能获取的融资体系，包括税款资金组合，在可行的情况下，构建完善的学生贷款体系，比如澳大利亚、新西兰和英国就采用这样的做法。

个人缴款在这些新的福利制度中扮演什么样的角色？显然，收益相关福利必须是缴款性质的。但是，如果福利的首要目的是保险（医疗）或缓解贫困（基本养老金），通过工作者就业单位来组织缴款不仅没有过去效率高，还会打消正规部门员工的积极性。因此，医疗和类似福利可能更适合通过普遍征税 (Levy, 2008) 或利用与就业状态无关的专门收入来源作为资金来源；比如，将部分消费税收入作为医疗福利资金。

在这些情况下，将活动的结构与其融资方式区分开来非常重要。通过市场或国家交付活动是否效率更高？如果没有发生严重市场失灵的话，将市场配置作为收入转移的补充工具通常是最好的选择。应该如何提供活动资金？如果涉及公共资金，答案取决于一个国家的财政状况和政治经济状况。例如，北欧国家投票支持增加税收，从而为更多更好的公共服务提供资金；而在英国或美国，这种方式在政治上却行不通。

为何要国家参与？

最后，为什么国家应该参与？好的社会政策要求市场和国家活动相辅相成，而且政策设计要符合经济理论的要义。许多解决方案考虑到了市场失灵，认识到了劳动力市场状况和家庭结构的变化，并借鉴了行为经济的分析结果——比如，通过自动参加养老金计划，促使人们增加储蓄。

所有养老金的设计都涉及国家在资金和监管方面的大力参与，同时国家也在不同程度上参与支付。医疗服务可以通过私营机构交付，如加拿大；而在北欧国家，则是通过公立机构交付；法国和德国则是公私兼顾。医疗服务资金的筹集可通过国家一级或次一级政府、或者非营利机构进行组织。但在这些情况下，系统的有效运行是基于社会保险或税收资金，而不是私人精算保险。

关于社会政策的争论很大程度上涉及意识形态。在美国，公共部门参与医疗服务往往会被视为是“社会主义”而受到攻击；在英国，私营机构参与会被视为“私有化”而遭人痛恨。在这个问题上的争论毫无益处，因为意识形态没有摆对位置。意识形态的正确（也是至关重要的）位置在于设定目标，也就是“做什么”的问题。而“怎么做”——或者市场和国家各自的作用——应该主要被视为在面临重大风险和不确定性时与市场失灵程度有关的一个技术问题。ED

尼古拉斯·巴尔 (NICHOLAS BARR) 是伦敦政治经济学院公共经济学教授。

参考文献：

Barr, Nicholas. 2012. *The Economics of the Welfare State*, 5th ed. New York: Oxford University Press, 254–57.

———, and Peter Diamond. 2009. “Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions.” *International Social Security Review* 62 (2): 5–29.

———. 2017. “Designing a Default Structure: Submission to the Inquiry into Superannuation: Assessing Efficiency and Competitiveness.” Australia Productivity Commission.

Levy, Santiago. 2008. *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC: Brookings Institution.

Ostry, Jonathan D., Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides. 2014. “Redistribution, Inequality, and Growth.” IMF Staff Discussion Note 14/02, International Monetary Fund, Washington, DC.



寻求平衡

中国正在努力调整社会保障以适应市场经济的要求

肯·威利斯

中国从 1949 年成立以来就是一个终身福利国家，但随着中国的现代化发展，总有一天，人民对于更美好生活的需求会超过中国满足这种需求的能力。

那一天可能就是现在。

自邓小平在 20 世纪 80 年代和 90 年代首次在地方市场进行试验，放开国家对部分经济的控制以来，中国经济经历了持续数十年接近两位数的增长，获得繁荣发展。经济的快速发展使得中国从一个发展中国家变成全球第二大经济体，并且形成了庞大的中产阶级，此外还出现了不少亿万富翁。

但经济增长并不均衡，贫富差距和地区的差距巨大，沿海城市繁华富庶，大部分农村和内

陆地区却仿佛被人遗忘。在此过程中，随着经济受市场的影响越来越大，中国努力调整养老金和医疗等服务，以满足经济的需求。如今，习近平领导的中国政府要努力调和日益庞大的中产阶级的预期和数百万仍然处于贫穷中的人口的需求，同时还必须应对经济增长放缓所带来的挑战。

2017 年 10 月，在他第二个五年任期之前的一次中共全国代表大会上，在北京人民大会堂，面对几千名参会的党代表以及通过全国广播或电视收看转播的几亿观众，习近平指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”他着手重新规划了中共在未来几十年要为人民做的事情。

他指出，“人民美好生活需要日益广泛。”

在列举政府所取得的成绩时，习近平指出，中国在过去的5年里实现了约6000多万贫困人口稳定脱贫，但同时也指出仍然还有很多工作要做。他提出到2020年消除农村地区贫困现象，这是一项非常艰巨的任务，“需要动员全党全国全社会力量”。

“他倾向于公共领域——也扩展了社会、政治和经济的覆盖范围，”研究中国问题的学者伊万·费根鲍姆(Evan Feigenbaum)在2017年11月为华盛顿卡内基国际和平基金会撰写的一篇文章中指出，“简而言之，过去几十年来，中共并没有很好地适应情况的变化，比如老龄化社会和日益严重的经济不平等。”

由于2015年股市暴跌，中国政府重新实施了控制资本流出和自由市场交易的一系列措施。习近平还提高了党员在私营企业和上市公司董事会的作用。

同时，为了刺激经济增长，中国政府重新放开对国有企业的信贷——与不断壮大的私人部门相比，条件更加优惠。管控因债务失控造成的金融风险是习近平提出的三大“攻坚战”之一，企业贷款限制对私营企业造成了很大的影响。中国政府为国有企业踩下了油门，同时，由于最近降低了银行准备金的要求，银行向国有企业发放了大量贷款。然而，经验表明，对公共部门贷款是一种效率较低的刺激经济增长的方式，实际上可能会增加不良贷款。

在中国共产党领袖毛泽东1976年逝世之前，中国主要通过重工业投资提升国家实力，工人们集体从事大体相似的低收入工作。绝大多数人生活在农村，以合作社或公社的形式组织起来从事农业生产。国有企业和政府机关为其员工提供“铁饭碗”，包括住房、教育、医疗、养老、基本收入等福利，甚至还提供丧葬补助。

在毛泽东逝世之后，中国放眼世界，开始推

进体现市场机制的经济改革，之后这种体制被称为“有中国特色的社会主义”。邓小平利用激励制度激活经济——例如，20世纪80年代初期在全国范围内实施一项计划，让农民能够从过剩的粮食产量中赚取利润——同时，他也开始重新塑造福利国家，以满足私人部门工作者的需求。

最初，下海自主创业的人为数不多，因为放弃国有部门工作的福利就意味着不稳定。为了鼓励个人提高独立性，出台了很多措施，如劳动合同改革、价格改革、集体企业转型、管理人员对企业盈亏承担责任。在一部分人致富之后，其他人都纷纷效仿，下海开办小规模企业。

在一部分人致富之后，其他人都纷纷效仿，下海开办小规模企业。

在20世纪70年代后期，中国开始尝试将社会服务从国有企业转向当地政府的举措。虽然初步建立了社会保障体系，但直到1994年才出台了包含社会保险、社会福利、个人储蓄计划以及其他福利的多层次社会保障体系的指导原则。然而，由于国有企业越来越难以承担社会福利的开销，这些举措并不足以缓解他们的压力。

悉尼新南威尔士大学中国社会政策研究主任李秉勤在其论文《1949年以来中国的福利国家演变》中指出：“如果没有恰当的社会保障体系，国有部门企业就要承担所有福利负担，从而难以开展市场竞争。”

为了提高企业竞争力，推出了取消员工单位分房等措施。到90年代后期，企业的负担进一步缓解。失业保险、生活补贴、最低收入保障替代了终生雇佣，同时推出了基本养老制度，部分医疗保险制度化，虽然覆盖率起初并不高。

由于中国准备加入世界贸易组织，改革进一

步加速推进。2001年底中国加入世贸组织成为一个重要的里程碑，吸引了大量外国投资，中国企业在重点面向出口市场。为了与周边被称为“四小龙”的中国香港、新加坡、韩国竞争，中国的国有企业不得不进一步瘦身，政府政策导致几千万工人下岗。

即使是对那些仍然留在国有部门的人员，改革也在很大程度上改变了企业与员工之间的关系。为了提高效率，措施之一是将员工身份转变为合同工，企业提供一系列终身福利的义务被大大削减。养老金制度改革的宗旨是为工作者提供独立于国有企业之外的社会保障网络。

到2005年，朱火云和阿兰·沃尔克(Alan Walker)在同年发表的论文“中国养老金制度改革：养老金的对象和分类？”中指出，普通城镇退休工人获得的养老金分为两部分。一部分来自单位累积缴款账户，这部分福利取决于工作者的平均工资、工人退休前的工资，以及缴款的年数；另一部分来自个人缴款部分。

由于中国大城市的新兴产业繁荣发展，吸引了大量农民工进城寻找待遇更好的工作，这给中国的政策规划部门带来了难题。这些农民工经常发现自己所需的食物、住宿和社会服务不足，而农村地区却出现劳动适龄人口严重不足的情况。

为了应对全球金融危机，自2007年之后，社会福利领域发生了巨大变革。由于中国经济并未完全对外开放，因此一定程度上避免了经济下行的最糟糕情形。此外，由于财政状况比较好，中国能够启动规模庞大的经济刺激计划，推动国内和全球的经济增长，同时扩大了社会福利的覆盖范围。

加大对经济适用房的投资，改革税制，提高税收累进；医疗、教育和文化支出向农村地区倾斜，同时加大农村地区公路、铁路和电力系统的建设。

城乡之间、沿海和内陆地区之间的收入差异仍然存在，甚至在继续扩大，基尼系数仍然在0.4

以上(0表示收入分配完全平等，1表示收入绝对不平等)。

社会保障网络仍然存在大块空白。直到2009年，养老金计划才覆盖到许多农村居民、失业城市居民以及无业农民工。朱火云和沃尔克指出，2015年的进一步修订扩大了国有企业向国家—社会模式过渡的保障覆盖。

因此，中国14亿人现在大多获得了保障，但保障体系的不均衡加剧了不平等。朱火云和沃尔克指出：“首先，社会分层的一个重要方面已经分解为五类不同的养老金计划。其次，新的养老金模式强化了福利和缴款之间的相关性，而这有利于有钱人。”

同时，中国大幅改善了医疗保险覆盖范围。从1998年起，城镇国有企业和私营企业的工人开始享受社保。到2009年末，学生、儿童、城镇失业人员、农村居民加入社保。

“十年前，大多数中国人没有医疗保险；现在，96%的人享受各种形式的医保。”芝加哥大学政治学教授杨大利接受采访时指出，“你总是可以说，‘自付率或许太高了，或者保障覆盖范围不全，但实际上它非常可观。’”

在习近平执政期间，尽管社会保障网络的范围已经扩大；但政府指出，按照每日收入0.95美元的标准，仍有3000万人(占总人口的2%)生活在贫困线以下。而根据世界银行的估算，有将近5亿人仅仅略高于贫困线，每日收入不到5.50美元。

解决贫困问题的一个解决方案是农民贫困人口转移到城市，因为城市有更多的就业机会。2014年，中国政府启动一项前所未有的计划，到2026年要让2.5亿人成为城市居民。这意味着要重新划定城市边界以覆盖邻近的农村地区，重新安置农村居民，甚至建设全新的城市。该计划同时着眼于多个全国性目标：提高中国城市居民的比例，达到全球发达经济体的标准；刺激国内消费，

调整出口导向，实现经济再平衡；改进社会服务的交付。

在习近平的第一个任期内，中央政府预算分配的扶贫资金是之前五年合计支出的两倍以上。这笔资金主要用于基础设施建设、农业补贴和贴息贷款。但是根据财政部的数据，另一个大型扶贫项目——被称为“低保”的最低生活标准保障——占GDP的比例在持续下降。

习近平指出，2020年之前消除农村地区贫困人口，坚决打赢脱贫攻坚战。

密歇根大学安娜堡分校政治学教授玛丽·加拉格尔（Mary Gallagher）指出，由于地方官员更加注重恢复经济增长，而不是扩大养老金、改进教育或者放宽将人和福利与特定地区挂钩的户口制度，加强社会保障网络的措施尤其重要。

加拉格尔在接受采访时指出，“我认为，这些问题并没有有效地纳入……地方官员的绩效评估体系。”

其他多种挑战逐渐显现。新技术的采用——这也是习近平在全国推进的一项重点举措——会提升中国在全球的竞争地位，但也会加剧对社会福利的需求。比如，中国对机器人技术大举投资，这将会导致各个行业出现大规模失业，比如物流和制造业，而这些行业在以前是工人们一辈子的饭碗。倘若中国再次推出国企减负的新举措，将国企工人转移到国家福利计划中去，可能会引起工人的不满，因为社保提供的福利往往没有国企提供的那么优越。

“在很多时候，当他们关闭这些国企时，他们会说你还是会有工作的，但可能就是让你去扫大街。”纽约外交关系协会亚洲研究部主任伊丽莎白·伊科诺米（Elizabeth Economy）说，“他们得到的工作和福利与之前的相比存在巨大差异。”

伊科诺米指出，习近平承认经济有不足之处，也提出了他的解决方案蓝图，但是如果这些重点工作没有达到预期的话，政府就要面临很多风险。

她认为，“经济改革、扶贫、解决环境问题都是习近平认为对于维持共产党的合法性和推动国家前进非常重要的政策举措。”

习近平指出，2020年之前消除农村地区贫困人口，坚决打赢脱贫攻坚战。

但是，习近平面临的最大的考验是不可避免的人口趋势——随着中国老龄化的加剧，养老金缴款和支出之间的缺口日益加大。

根据国务院预测，到2030年，60岁以上的老人占总人口的1/4。根据估算，中国养老金的缺口在未来几年内将达到1300亿—1750亿美元，而政府必须填上这个缺口。习近平已经承诺改进养老制度，但政府并未提出什么具体措施。去年，中国政府指令将数十家大型国企的10%的股权划转到养老基金，以缓解养老基金的资产缺口。今年，政府推出措施，消除地区之间的福利差异。一种可能的选择是利用政府充盈的国库，将税金作为养老基金缴款。

其他选择都很难实施，这些选择将侧重于提高基金投资的效率，增加收益；削减福利，而这可能会失去养老金领取者的支持；或者提高企业和个人的缴款比例，但中国的养老金缴款比例已经比其他国家高。为满足人民日益增长的对美好生活的向往和需要，政府必须要全力以赴。FD

肯·威利斯（KEN WILLS）曾任彭博新闻社北京分社主任，目前是自由撰稿人，居住在伊利诺伊州埃文斯顿。



创造财政空间

要想加强社会保障和发展人力资本，关键是增强家庭的纳税能力

大卫·科迪

要想加强自身的社会保障制度，扩大教育和医疗卫生的覆盖面，发展中经济体面临的一项重大挑战就是在存在大规模非正式部门的情况下，如何增加必要的收入。

通常，非正式部门的特点是自主创业的人很多、技能普遍较低，收入来源多样但不稳定。这制约了政府通过征收所得税来提高财政收入的机会，尤其是向低收入群体征税，毕竟这需要政府有能力去核实总的个人收入。这也意味着，政府要更多地通过政府一般性收入来源，而不是发达

经济体强调的贡献模式来获得收入（见本期《金融与发展》：“潮流的转变”与“重塑社会保障”）。

最近的研究也表明，一旦税收收入达到GDP的15%左右（Gaspar, Jaramillo, and Wingender, 2016），各国就会沿着更快的发展道路前行，这在一定程度上体现了社会支出的增加。然而，大约有一半的低收入国家以及1/3的新兴市场经济体的税率都低于这个15%的最低水平。较低的税率反过来会造成社会支出处于较低水平（见图1）。

在新兴市场国家和低收入国家，税率可谓千

差万别。这表明,很多国家有提高税收的充裕空间。近年来,有些国家成功地提高了税率,从而使税收收入大幅度增加,接近或超过其GDP的15%。格鲁吉亚堪称这类国家的代表。2004—2008年,该国税收收入的提升幅度达到其GDP的12.9%。2011—2015年,马尔代夫税收收入的提升幅度达到其GDP的11%。在这段时期内,大幅度增加税收收入的国家还有多米尼克(7.5%, 2002—2006年)、加纳(7.3%, 2000—2004年)、毛里塔尼亚(6.1%, 2010—2014年)、莫桑比克(6.1%, 2007—2011年)、几内亚(5.8%, 2008—2012年)、马拉维(5.7%, 2003—2007年)和柬埔寨(5.0%, 2012—2016年)。

这些国家的成功表明哪些方面是可行的,但各国政府该如何公平、高效地提高自己的税收收入呢?

一旦国家的税收收入接近其GDP的15%,那么这些国家就在沿着更快的发展道路前行。

当各国努力实现税收制度的现代化时,它们通常会扩大基础广泛的消费税和特种消费行为税,同时增强其执行能力(见图2)。

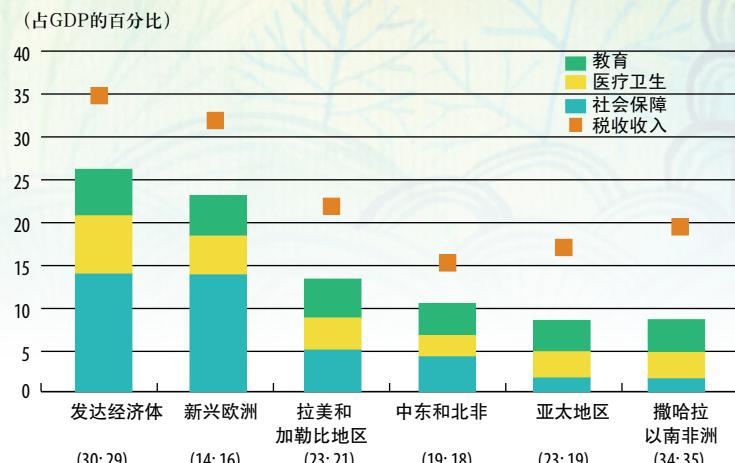
基础广泛的消费税:近几十年来,对于大多数希望大幅度提升税率的国家来说,消费税,尤其是增值税收入的增加成为它们经济发展的主要驱动力。

更倚重特种消费行为税:在正常增值税的基础上,针对某些商品征收的“修正性税”,如能源、酒、烟草以及(有些更有争议的)含糖饮料,既

图1

为发展提供资金支持

较低的税收收入会造成社会支出较低。因此,增加税收收入有助于这些国家沿着更快的发展道路前行。



资料来源:IMF WoRLD数据集。

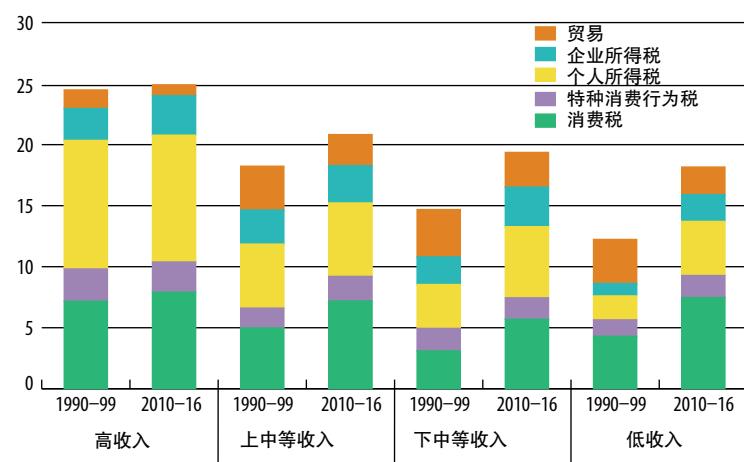
注:样本量是指支出样本中的国家数量,其次是收入。

图2

税收水平和构成

与贫穷的国家相比,更富裕国家的税收构成的重点更多地放在基础广泛的消费税和特种消费行为税上。

(税收收入,占GDP的百分比)



资料来源:IMF WoRLD数据集。

是有效的收入来源，又有助于减轻与此类商品消费所产生的消极的健康影响。除了消费税外，特种消费行为税可在短期内成为行政管理部门灵活使用的一种增加收入的方式。

累进性个人所得税：这种制度的建立发展已成为发达经济体的重要税源，也是高效的收入再分配制度的重要组成部分。然而，新兴市场国家和发展中国家的逃税漏税情况突出，这制约着此类税收收入在短期内的增长。即便如此，实践表明，各国仍可通过加强个人所得税制度来大幅度增加税收收入。

附加税措施：可通过其他措施来保护并进一

规性和税收公平性。就增值税而言，通过“C 效率”这个概念（当某个国家的一切消费活动按标准的税率进行征税时，这个概念是指实际税收收入在潜在税收收入中的占比），可以分析这种税收收入的增长潜力。C 效率可衡量某个国家的政府在多大程度上能对所有消费活动征税。通过提高这种税率，税收收入的增长潜力巨大。实际上，近几十年来，增值税收入增加的主要促进因素是 C 效率的提高，而非税率的提高（Keen, 2013）。

支出效率的提高：对于支出水平相似的很多国家而言，产生的社会成效却千差万别。这表明支出效率还有很大的提高空间。要保证其他收入

对于支出水平相似的很多国家而言，产生的社会成效却千差万别。这表明支出效率还有很大的提高空间。

步扩大税源。这些措施包括实施税收改革，解决企业所得税的避税问题以及减少那种你死我活式的国际税收竞争。但这些改革要取得预期的效果，还需要加强国际合作。近几十年来，全球范围内的有效企业所得税率的平均值大幅度下降。通常，由于免税、减税和税收规划，这些税率要低于法定的税率。

最近的估算表明，利润的长期成本向税率较低的国家转移，在发展中国家约占 GDP 的 1%—1.5% (Crivelli, de Mooij, and Keen, 2016)。

通过重新审视那些税收激励措施（如免税区、免税和免税假期），可避免税收收入的严重流失。在大部分新兴市场和发展中经济体，还有机会增加财产税的收入，毕竟财产税是高效、公平的税源，但这种税的增长空间较小。最后，在很多国家，自然资源收入是一种公平、高效的税源，但这种税源通常未得到应有的重视。

政策与制度改革必须同时进行。例如，随着行政管理能力的加强，增值税与所得税起征点可以降低。基于风险的税收审计制度有利于加强合

得到有效利用，这一点至关重要。要对所有的支出项目进行审查，从而保证这些支出项目能实现其经济和社会目标。对于医疗行业的开支低效问题进行分析后，我们发现，在一个国家的所有收入群体中，高达 40% 的支出可能未得到充分的利用。很多国家将大笔资金用在低效、不公平的能源补贴领域，旨在在不断波动的国际油价中保护国内消费者的利益。要想对这些补贴进行改革，一大障碍是缺乏强有力的保障制度，无法充分保障穷人在不断上涨的能源价格中的利益。

虽然基础广泛的消费税和特种消费行为税堪称高效的税源，但关键是要保证各国拥有强大的社会保障网络，从而充分保护贫困人群和弱势群体不会受到相关物价上涨的影响。如果缺乏这种保护，那么可通过提高增值税的起征点来降低对贫困人群的伤害，即根据企业的销售额规模来决定一家企业是否需要缴纳增值税。此外，还可以降低穷人消费量极大的商品的增值税税率。在提高消费行为税时，首先应将重点放在高收入家庭消费量极大的商品上，如汽油和高端酒，可能还

有烟草。在不同的产品类型中逐步、依次开展增税方面的改革，这样可以在税收收入增加后，将其中一部分进行分配，以便在短期内加强社会保障网络，从而在中期内使贫困和弱势家庭不会受到更全面的改革措施的影响。

强化纳税能力的策略应被置于更广泛的流程之中。该流程涉及所有的政府（相关部委和财政部）、公民的参与及有效的治理。关键是将税收改革计划纳入到全国发展计划之中，以便识别那些优先的支出需求，而这些需求通常符合各国为了实现“联合国可持续发展目标”而制定的战略。为了强化公民社会内的社会契约，还需要对于全面的开支与税收计划进行有效的磋商和沟通。这有助于采用一种基于共识的中期税收战略，如税收合作平台所述（IMF and others, 2016）。（没人会投票支持独立的加税！）

同样重要的是，需要透明有效的公共财务管理

理制度。这些制度可确保并证明税收收入得到有效利用，既没有浪费，也不会被滥用。FD

大卫·科迪（David Coady）是IMF财政事务部副部长。

参考文献：

Coady, D., M. Francese, and B. Shang. 2014. "The Efficiency Imperative." *Finance & Development* 51 (4): 3–32.

Crivelli, E., R. de Mooij, and M. Keen. 2016. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries." *FinanzArchiv* 3 (72): 268–301.

Gaspar, V., L. Jaramillo, and P. Wingender. 2016. "Tax Capacity and Growth: Is There a Tipping Point?" IMF Working Paper 16/234, International Monetary Fund, Washington, DC.

International Monetary Fund (IMF), Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), United Nations, and World Bank. 2016. "Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries." Policy paper prepared for submission to G20 finance ministers.

Keen, M. 2013. "The Anatomy of the VAT." *National Tax Journal* 66 (2): 423–46.

征集令

《金融与发展》 论文大赛



主题： 研究显示，过度的不平等会通过削弱信任感和阻碍人们充分发挥其潜质的方式损害经济增长并破坏社会结构。在21世纪，我们应该如何解决不平等问题呢？

参赛资格： 本次大赛面向全世界所有的研究生。

获奖论文将被刊登在《金融与发展》杂志上。请在2019年1月31日之前，将您的姓名、研究生课程、学校名称、email地址，连同论文（不超过1500字）发送至fanddcompetition@imf.org。



定向扶贫

发展中国家在提供社会保障方面面临特殊的挑战

瑞玛·汉娜、阿德南·汗、杰明·奥尔



许多人认为，社会保障普遍涉及富裕国家对贫困国家的援助。援助非常重要，特别是对极端贫困的国家而言。严重的冲突可能很快演变成人道主义灾难，导致脆弱国家的矛盾加剧，例如，南苏丹目前的饥荒，也门刚刚开始出现的饥荒和霍乱，几内亚、利比里亚和塞拉利昂近期爆发的埃博拉疫情。

但是，在108个被世界银行划分为“上中等收入”国家或“下中等收入”国家中（如印度、摩洛哥和秘鲁），总体税收收入现已超出了发展援助。在经济增长的同时，全球不平等也在不断加剧，因此各国内部再分配的不断增多也就不足为奇了。在这些环境中，外部支援在计划的设计及

启动的初级阶段往往非常重要，但从长远来看，社会保障主要依靠国内来源资助。

随着这108个国家中的大多数逐渐在本国境内发起再分配，它们面临着与高收入国家完全不同的挑战。理解这些差异对于把握社会保障的长期演变及其未来的潜在变化至关重要。

实物补贴

许多国家通过补贴某类具体产品来提供补助，这种传统方式在今天仍然具有普遍性。主食和能源补贴就是典型的补贴方式。

这种政策工具的原理很简单。在发达国家，政府可以利用税收文件及其他来源的收入信息来确定需要援助的对象。但是，在较不发达的地方，大量就业发生在非正规部门，尤其是贫困人口。这类人口的就业及收入的书面记录缺乏，至少没有易于验证的记录。于是，政府就转而向贫困人口补贴短缺商品，以便他们获得更大的补贴份额。

出于某些原因，补贴往往是一项很受欢迎的政治策略。首先是透明度。例如，在提供能源补贴后，消费者在加油站就实实在在地能看到补贴价格。其次，因为每个人都能从补贴中受益，所以与只惠及贫困人口的计划相比，它们会获得更广泛的政治支持。最后，政府可以声称他们影响了人们的消费。例如，以鸡蛋或牛奶代替现金补贴，确保儿童摄取足够的蛋白质，同时避免贫困人口将现金补贴浪费在所谓的诱惑商品上，如酒精或烟草。

这些观点并非总与事实相符。要让贫困人口获得更多的补贴，就需要对经济学家所说的“低档商品”进行补贴，即人们在生活变得富裕后需求量减少的那些商品（如木薯）和低质量食品等，在生活变得富裕后人们会更倾向于大米。补贴劣质商品往往不受欢迎，因此大多数补贴最终都是

针对日常用品的补贴——这些商品的购买量会随着收入的提升而增加。这就破坏了再分配，因为这些计划最终主要惠及了中产阶级，甚至是富人。

这种为比较受欢迎的商品买单的行为还导致补贴开支高昂。能源补贴就是一个典型的例子。由于每个人都能获得补贴，为确保穷人得到合理的份额，补贴金额必然数量庞大，而且在大多数情况下，许多福利都落入中产阶级的口袋，贫困人口一无所得。实际上，这类补贴的支出过高。在新兴市场和发展中经济体中，如果政府取消能源补贴，因此节省的资金将超出其在公共卫生方面的支出。

补贴也会带来扭曲的后果。例如，能源补贴给对环境造成严重影响。为大米等特定食品提供补贴可能会弄巧成拙，反而不利于营养均衡。另外，贫困人口会把大部分补贴花在所谓的诱惑性商品上。此类消息屡见不鲜，破坏了试图影响消费的根本初衷。

鉴于全面补贴的高昂成本和扭曲后果，许多国家修正了每个家庭可以获得的补贴商品数量，并潜在地将其限制在贫困家庭范围内。然而，这种方式也带来了许多其他的挑战，比如建立一个官僚机构来分配商品，并监督商品补贴对象的选择和补贴数量。由于管理上面临的诸多挑战，这些系统通常易于出现严重的腐败和漏洞。

为真正需要的家庭提供补贴

由于上述原因，发展中国家正在从面向贫困人口的普遍（或有限）实物补贴和转移支付转变为各种定向型现金转移支付。现金是中性的，因此不会扭曲人们购买的商品。此外，有证据表明现金转移支付对劳动力供应的影响很小——也就是说，这类计划似乎并未对就业造成阻碍，而这往往是采取转移支付计划时的一个担忧。最后，现金转移支付还有其他优势，它可以作为一种财政刺激，通过直接向具有较高边际消费倾向的贫

困家庭分配资金，这可缓解宏观经济的负面冲击。

有针对性的现金转移支付计划在发达国家已经非常普遍。例如，美国通过所得税抵免制度向贫困的工薪家庭提供现金援助。美国政府之所以能够做到这一点，是因为其税收体系有能力核实哪些家庭是贫困家庭，同时，美国正规的银行体系拥有有效的机制，可确保贫困家庭收到补贴款项。

相反，许多发展中经济体在确定补贴对象和补贴分配方面都面临着挑战。劳动力的非正规性意味着这类人口中纳税人很少，因此难以对其收入进行核实。许多家庭没有银行账户，因此向他们转拨补贴时存在后勤上的困难。

面对这些艰巨的挑战，发展中经济体正在寻找克服的方法。

首先，有其他方法可以针对向穷人的补贴转移支付。其中一种常见的方法是“代理手段测试”。政府通过定期、大规模的准人口普查数据来预测收入，这些普查数据收集了易于核实的资产（如家用屋顶和地板的材料）数据和人口统计数据。预期收入低于某一门槛值的家庭在一定的时期内（如到下次人口普查之前）可领取补贴。

这些方法可以非常有效地实现再分配。例如，在最近的研究中，针对印度尼西亚和秘鲁的两个计划，我们对下列两种补贴方法的潜在结果进行了对比：对依据代理生活状况调查选出的合格补贴对象进行补贴；将相同预算平均分配给每个补贴对象（通过普遍现金转移支付，又称全民基本收入）。

我们发现，虽然通过代理生活状况调查确定补贴对象存在缺陷，但由于这种调查集中关注贫困人口的福利，其净福利要高于全民补贴。换句话说，在通常情况下，由于整体预算的限制和政府开支优先级的竞争（如基础设施发展、教育等），全民计划中每个受益人的补贴转移支付一定比针对性转移支付要小得多。事实上，只有在补贴对象定位出现严重错误的情况下，全民转移支付才会出现。

考虑到数据收集的庞大工作量，代理生活状况调查的行政成本似乎很高。但是，与减少接受转移支付的富裕人口数量所节省的费用相比，这些调查成本就微不足道了。

当然，例外总是存在的。在收入严重不平等的情况下，贫困人口数量庞大，富裕人口仅占少数，全民转移支付似乎更有吸引力。同样，如果贫困是暂时性的，那么以过去收入的长期平均值为依据的代理生活状况调查结果可能会忽略部分需要补贴的贫困人口。此外，代理生活状况调查中出现的补贴对象定位错误也会在同等贫困人群中造成不平等，而且限制对中产阶级的补贴可能会引发政治冲突。

但是，经事实证明，其他方法（如将社区纳入流程或按需投入）可以从多个不同的方面改进补贴对象的筛选，包括计划的满意度和识别时间的灵活性。例如，如果社区核实了最终受益者名单，可以增加被排除的家庭。认为自己符合资格的家庭可以到办事处进行登记，因此无需对所有家庭进行代理调查；只有那些接近资格门槛的部分人口需要家庭验证。使用这些额外的方法作为代理生活状况的调查可以帮助解决筛选补贴对象过程中遇到的一些挑战。

如何分配现金补贴？许多发展中国家的银行系统和技术正在迅速发展，现金分配中的损失有所减少。近期的研究表明，现代银行技术——生物计量智能卡——可以大大减少现金转移支付计划中的腐败现象。随着关注度的不断提升，移动支付可能会在转移支付中发挥越来越大的作用。

提升保障能力

发展中经济体如何进一步提高提供社会保障的能力？

● **加强税收体系：**与发达经济体相比，低收入国家的税收占GDP的比重较小，因此预算更加受限。但是，缺乏足够的政府资金，再分配就

无法实现。随着越来越多的人口被纳入相关税务机关的覆盖范围，税收可能会逐步增加。

● **建立清晰明确的识别系统：**在我们研究的一个实例中，加入政府医疗保险计划的最大挑战之一是缺乏一个有效的识别系统以对人口进行跟踪。一个清楚明确且运作良好的识别系统是社会保障制度的重要基础。

● **对有效的补贴目标选择系统进行投资：**为以特定人群为目标的转移支付项目确定受益人，需要预先投资，制定可以减少寻租行为，同时能把遗漏贫困家庭的概率降至最低的选择系统。这些系统的标价似乎很高，但与支付的拨款相比就显得微不足道了。把转移支付成本的1%或2%花在更好的补贴对象选择系统上，可以在很大程度上提升这些计划改善贫困人口福利的程度。

政府取消能源补贴，因此节省的资金将超出其在公共卫生方面的支出。

● **提升银行服务的使用：**随着新的银行技术发展，尤其是移动银行的出现，改善现金转移支付的分配获得了发展的机会。但这种发展需要仔细规划——从可行的技术类型到帮助贫困人口获取并了解这项技术的方法。

● **认识到可能需要多种方法：**尽管本文的重点主要是扶贫计划，但保险计划（如养老金和失业福利）也是再分配体系的重要组成部分，以帮助各个家庭将可能扭曲其行为的风险降至最低。FD

瑞玛·汉娜（REMA HANNA）是哈佛大学肯尼迪政府学院谢富年东南亚研究荣誉教授，阿德南·汗（ADNAN KHAN）是伦敦政治经济学院国际发展中心研究和政策主任，本杰明·奥尔（BENJAMIN OLKEN）是麻省理工学院经济学教授。



全民社会保障

案例

每个人在一生中都会遇到困难

伊萨贝尔·奥尔蒂斯

世界各国都在努力为全体公民或居民提供社会保障。它们通常将公共社会保险与社会援助结合起来。社会保障或社会保护包括给儿童、母亲和家庭提供的现金福利和实物福利，给病人和失业者的支持，给老人和残疾人的养老金。这些福利计划不仅仅面向穷人，因为每个人都可能生病、失业或生子——而且每个人都一定会变老。各国政府认识到其公民存在这些普遍的需要，这表明所有人在一生中至少会遇到一次困难。

在国际社会，2015年各国元首通过的联合国可持续发展目标要求各国推行适合本国国情、面向全体民众（全民）的社会保障制度，包括社会保障底线，以减少和预防贫穷。这种承诺重申了世界各国就扩大国际劳工组织（ILO）2012年《社会保障底线建议书》所规定的社会保障达成了共识。上述建议书经世界各国的工人、雇主和政府

通过（见专栏）。

然而，尽管世界很多国家在扩大社会保障的覆盖面上取得了长足的进步，但全球仅有45%的人口得到至少一项社会保障福利的有效保护，而剩下55%的人口（约40亿人）并未得到任何保护（见图）。

覆盖面的不足与社会保障领域严重的投资不足有关，尤其是在非洲、亚洲和阿拉伯国家。很多国家的福利水平较低，无法确保民众得到有效的保护。从积极的一面来看，很多中等收入国家在迅速推进这项工作，而且相当多的国家已经实现了全民或接近全民的覆盖面。

全民社会保障是国家战略的关键要素，旨在促进人类发展、政治稳定和包容性增长。有证据表明，精心制定的社会保障制度除了减少贫穷和不平等现象外，还会带来充分的福利。

- **促进包容性增长**：通过增加人力资本、推动家庭消费和需求、促进经济的结构转型，提高了生产力和就业能力。

- **推动人类发展**：现金转移有利于人们更轻松地获得营养、教育和医疗；鼓励提高入学率；降低童工的使用。

- **确保人们在面临冲击时不会遭受损失**，如经济衰退或自然灾害。

- **建立政治稳定和社会安定**，缓解社会紧张局势和暴力冲突。

最近有人呼吁降低用人单位的社会保险缴费额，即所谓的劳动税，或是推出极低的可保收入上限。但这些想法会制约资源并使资源无法具有可持续性，从而摧毁社会保障制度。因此，这会进一步加剧贫穷，拉大贫富差距。社会保险是一项基本要素，可确保充分的保障，因此需要得到加强。

如果过分倚重个人储蓄，那么就无法为大部分人提供充分的保护。这些方案忽视了大约 30 个

谨防短期改革

尽管全球各国在扩大社会保障覆盖面上取得了长足的进步，但自 2010 年起，很多国家已经开展了财政整顿或紧缩政策。对公共支出（包括社会保障支出）进行的这些短期调整往往会削弱各国在长期发展方面付出的努力。那些高收入国家的情况很好地说明了这一点。这些国家减少了各种不同的社会保障福利。除了降低工资和减少集体谈判的劳工改革外，这些措施造成了劳动人员份额的降低，导致贫困人口的增加。家庭收入水平低位徘徊，这正在造成家庭消费和需求的走低，进而使经济恢复速度放慢。

然而，财政整顿也出现在大多数发展中经济体中。很多政府正考虑降低工资或设置工资上限，同时改革医疗和社会保障制度，但却未充分考虑这些措施所产生的社会影响，例如，将政府支出投向穷人，而不是扩大社会保障的覆盖面，将中产阶级包括在内。财政目标驱动的改革往往会降低那些能让大部分人受益的社会补助和支出，取而代之的是一种面向最贫穷民众的安全保护网络，而从发展结果来看，到头来中产阶层成了受害者——这有时被冠以“缺失的中产阶级”这样的称呼。在发展中经济体中，中产阶级收入很低，必须得到发展政策的支持，包括充分的社会保障的支持。

了解不同的社会保障政策

全民社会保障是一项基于全球承诺的政策目标。这些全球承诺包括：如《世界人权宣言》第 22 条：“每个人，作为社会的一员，有权享受社会保障”，以及其他国际承诺，包括国际劳动组织标准，以及作为《2030 年联合国议程》组成部分的可持续发展目标 1.3。

2016 年，联合国发布了由世界银行和国际劳动组织牵头的《全民社会保障全球伙伴关系》（USP2030），列出了那些已经实现了全民社会保障的国家。

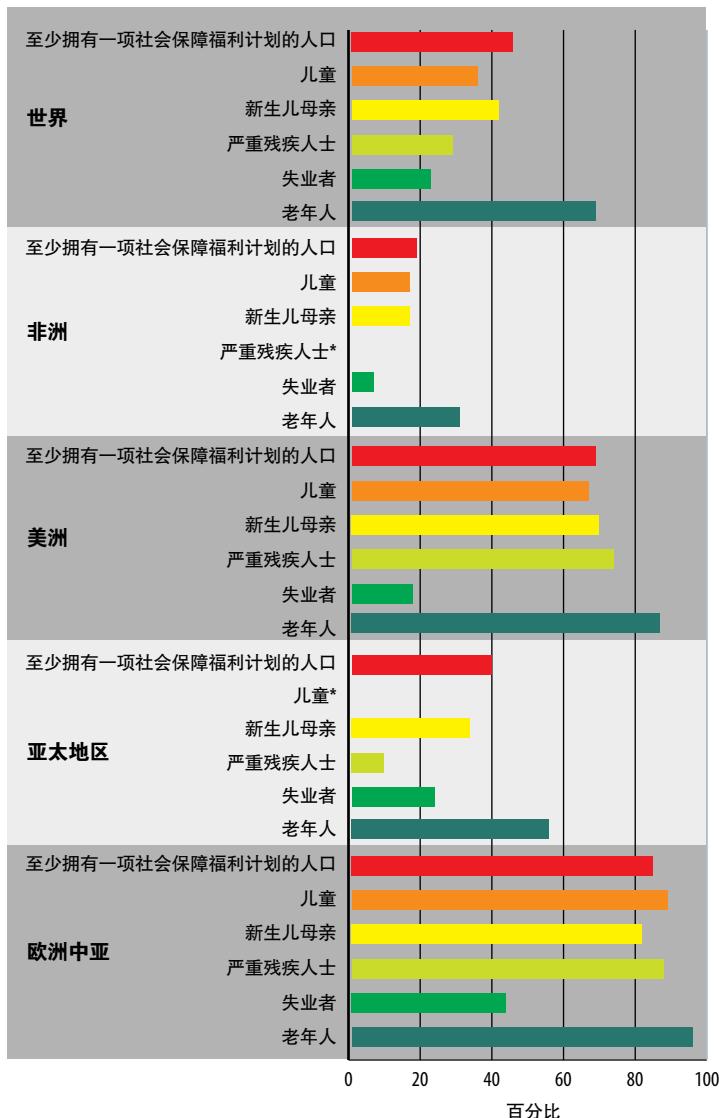
社会保障底线是一项政策和标准，由国家规定的一套基本社会保障措施组成，应至少确保全体民众能享有最基本的医疗和收入安全。它应结合缴费性社会保险和税收融资的社会援助，保证儿童、新生儿母亲、穷人和失业者、病人、残疾人和老年人都能拥有充分的福利。

保证最少收入是一种基于资产调查的社会援助计划，通常出现在那些实施财政紧缩或调整的国家。它不具有全民性，而仅针对穷人。

全民基本收入是一种面向某个国家的全体居民的无条件现金转移（一种社会援助）。就福利水平、融资机制及提供的福利和服务而言，具体的方案千差万别。因此，有些全民基本收入方案产生了积极的社会影响，而其他方案却造成了福利的净损失（见本期《金融与发展》“返归基础：什么是全民基本收入？”）

覆盖面的差距

全球仅有45%的人口得到了有效的社会保障。



资料来源：国际劳工组织，《世界社会保障报告（2017–2019）》；ILOSTAT。

注：社会保障计划覆盖的人口：在获得缴费性或非缴费性福利的总人口中的比例；或者在向至少一项社会保障计划积极缴费的人口中的比例。*=缺少相关数据。

国家在推行的养老金私有化。事实上，养老金私有化并未取得预期的效果。全面或部分私有化表现不佳：覆盖范围没有扩大、福利降低以及性别不平等加剧，而且其管理成本极高。系统性风险转移给了个人，同时由于交易成本颇高，财政状况严重恶化。目前，那些已经着手实施养老金私有化的国家正在逆转这些改革。对于那些有能力存钱的人来说，私人储蓄计划应该是一种自愿选择

的方案，但不应取代强制性的公共社会保险。

社会保障的未来前景

全民社会保障是优先发展的工作。超过100个发展中经济体正在建立社会保障制度，并快速扩大对新人口群体的福利。通常，要想扩大覆盖面，可让非正式行业也享有社会保险，同时辅之以社会援助。

要建立全方位的社会保障制度，就意味着要保证这些制度能适应人口结构的变化、就业的演变、人口的迁移以及脆弱的外部环境。就人口结构的变化而言，公共养老金制度正在不断做出微小的参数调整。如果这些调整得当的话，应该能兼顾公平和财政的可持续性，从而确保养老金制度的首要目标（即为老年人的养老金提供收入保障）得以实现。

社会保障制度也在适应全新的雇佣形式。各国正在大胆尝试重大的创新，而这些创新使非正式经济中的劳动者可享有社会保障，并帮助他们向正式经济转型。例如，拉美地区的很多国家通过政府补助，外加一种简化的税收和社会保障缴费机制（即“单一税”），让成千上万的企业和自营工作者获得了社会保障。

总而言之，全民社会保障制度，包括社会保障底线，会对各国的发展产生重大影响，提高人力资本和生产力，减少贫穷和不平等，同时促进包容性增长并建立安定的社会环境。尽管财政整顿和改革不充分会造成某些短期的困难，但是各国正在积极扩大社会保障的覆盖面、加强公共社会保险和社会援助。国际劳工组织和其他发展合作伙伴在帮助各国实现这一发展目标过程中发挥着中重要的作用。FD

伊萨贝尔·奥尔蒂斯（ISABEL ORTIZ）是国际劳工组织社会保障部主任。



伸出援手

在日本和印度，两个女人积极面对人生中的转型

彼得·兰根、利玛·纳纳瓦蒂

社会保障的形式多种多样。在日本这一发达经济体中，到 21 世纪中叶，像谷内敏子这样的退休人员将占到全部人口的 2/5。得益于政府的养老金以及家人的帮助，她仍过着活跃和独立的生活。相比之下，在年轻富有朝气的印度，大部分工人在非正式行业中工作，因此缺乏政府提供的社会保障。杰图毕·希拉杰波·希克的家庭一直入不敷出。后来，她加入了自主就业妇女协会。这个协会帮助她创办了自己的企业。这两位女性的故事表明，社会保障不仅可以使人们在生活的变迁沉浮中有所保障，而且能帮助她们发挥个人潜力，从而为家庭、社区和社会做出贡献。

在日本保持活力

第二次世界大战后，由于不断增加的人口推动了工业产量的快速增长，日本创造了一段经济奇迹。谷内敏子便是这一经济奇迹的见证人。当时，她在东京经营着一家商店，家中有三个孩子。如今，她退休了，可日本的发展趋势遭到了逆转。人口的老龄化与人口萎缩正在给经济增长带来压力。

现在她 79 岁。自从她的丈夫几年前去世后，她跟儿子一家人生活在一起。她担心自己成为家人的负担，因此她努力保持身体健康。

她说：“我坚持锻炼，积极参加活动，为的是不给孩子们添太多麻烦。”在做过背部手术后，她还去找理疗师进行治疗。“幸运的是，在距离康复中心步行 10 分钟的地方，有一趟公共汽车会

停。其实，走那么短的一段路对我的身体是有好处的。”

她严格按照时间表安排每天的活动。每天早上六点半，她的一天从跟着收音机节目锻炼开始了。她每个月去唱三次卡拉OK，每个月的第一个星期六去参加书法班，第三个星期二参加绘画班，每周去参加一场槌球（一种地面高尔夫）比赛。接着，她还会参加各种社区活动，如当地的灾难演习以及街区清扫活动。

“我努力做这些事情，积极锻炼身体，为的是不让自己得老年痴呆症。”她说，“我要让自己做不同的事情，而不是成天坐在那里看电视、打扫卫生和洗衣服。”

众所周知，日本是世界上人口寿命最长的国家。据官方的统计，在日本 1.27 亿人口中，65 岁



摄影:SEAN LANGAN

及以上人口的占比从 1980 年的 9% 上升为目前的大约 27%。到 2050 年, 预计老年人的占比会上升到大约 40%。

人口结构的变化正在迫使日本提高生产率并扩大劳动力队伍, 这可通过吸引更多的女性和老年人加入劳动力大军来实现。2017 年 7 月, IMF 发布的有关日本的国家报告指出, 这将要求消除对全职和长期工作的不利因素, 而且要使更多的人获得儿童保育和老人看护服务, 从而使他们摆脱家庭义务的羁绊。

敏子出生在福岛县。这个地方位于东京的东北部, 开车需要大约需要两个多小时的时间。福岛县市以登山胜地和历史悠久的温泉而享誉日本。1954 年, 她迁往东京居住。她在这里结婚, 并开了一家杂货店。如今, 她跟儿子(一个办公室职员)及其妻儿住在一栋三层楼的房子里。她把底层租给了当地的一个商家。

敏子保持着积极的社交生活。她帮助自己的朋友远离很多日本老人的那种孤独和孤立的生活状况。8 月开展的一项全国范围内的调查表明, 在超过 65 岁的老年人当中, 大约 15% 的男性和 5% 的女性称他们会在长达两周时间内不跟任何人说一句话。在这个年龄段内, 超过 30% 的男性和 9%

她严格按照时间表安排每天的活动。每天早上六点半, 她的一天从跟着收音机节目锻炼开始了。

的女性指出他们在日常生活中无人可依靠。

她说: “要是我一个人在家的话, 我宁愿去找那些也是一个人在家的朋友。”最近, 她去看望了一位成天坐在轮椅上, 根本出不了门的女性朋友。她的这位朋友一整天都没跟任何人说过一句话。

对于日本的很多老年人来说, 钱是他们关注的一大问题。这一点与其他年龄段的人无异。在全国性的调查中, 那些声称生活环境比较困难、困难或很困难的人当中, 40 来岁的人口占比最大, 达到 38%, 60 来岁的人次之, 占 37%。

敏子要花的钱可不少: 医疗保险、火险以及房子的抵押贷款, 毕竟她家房子一楼的租金不足以偿还这笔贷款。

但是, “我现在还过得去,”她说, “我有孩子们帮忙出一部分钱。”

彼得·兰根 (PETER LANGAN) 是东京一名自由记者, 曾任彭博新闻社东京分社社长。

一个裁缝的故事

杰图毕·希拉杰波·希克是印度西部古吉拉特邦艾哈迈达巴德的一名从事家务工作的非正式工人。她在 18 岁时便结婚了。当时, 她的丈夫是家里唯一养家糊口的人, 每月靠打零工的收入不足 1850 卢比(约合 25 美元)。由于家里有六口人要靠丈夫微薄的收入度日, 因此家里的日常生活很是艰苦和困窘。

接着, 情况开始变得更加糟糕。经诊断, 希克的婆婆患有肺结核。由于她的家庭没有健康保险, 他们将自己为数不多的财产(包括结婚时的首饰)做了抵押, 用来支付婆婆的治疗费用。加



妇女们在自主就业妇女协会合作银行排队填写各种申请。

照片:WILLIAM ALBERT ALLARD

之没有重大财产，他们无法从正规银行获得贷款。因此，希克不得不以极高的利率向当地的借款人借钱。这使她和家人陷入了一种债务与贫穷的恶性循环之中。

希克的经历很有代表性。在印度，超过90%的适龄劳动者在非正式部门中工作。在这些人当中，50%以上的人在农业和相关行业工作，20%以上的人在低端制造业和服务业工作。在非正式的经济领域，由于激烈的竞争、市场发展趋势和经济政策的不断调整，就业机会始终在不断变化。在这种情况下，非正式工人在多个行业内工作就不足为奇了。白天是街头小贩，到了晚上可能成了比蒂（印度土烟）商贩，在风筝节时又成了风筝匠。非正式工人很少获得保险、医疗、儿童保育或者正式的金融服务。对于这些工人来说，要想摆脱贫债和贫穷，过上体面的生活，缺乏社会保障是他们所要跨越的众多障碍之一。

有一天，经邻居介绍，希克加入了“自主就业妇女协会”（SEWA）。这个工会组织拥有超过150万低收入、非正式行业的女工。自主就业妇女协会向其会员直接提供贷款，帮助她们获得健康保险、人寿保险、住房保险以及面向农村工作者的庄稼保险，从而改善她们的工作、收入和社会保障。该组织的会员包括来自超过125个行业

的工人，包括裁缝、拾荒者、街头商贩、从事家务工作的工作者、家畜业工人以及工匠。

希克报名参加了这个组织，很快就在自主就业妇女协会银行开立了账户，每个月能攒下5卢比（约合0.07美元）。接着，她把孩子安顿在自主就业妇女协会的儿童保育中心，自己加入到一项裁缝计划中。六个月后，她得到了一笔1万卢比（约合135美元）的贷款，在自己家开了个裁缝铺。刚开始，她只是接一些缝缝补补和改衣服的小活儿，后来她能做T恤、短裤、马甲和其他衣服。没过多久，她每个月的收入就超过了1.1万卢比（约合150美元）。此外，她还在制作自己的成衣产品。

现在，希克已经51岁了。她的裁缝生意已经干了十来年。她的家庭每月的收入超过5.5万卢比（约合750美元）。当她是一个非正式工人时，她和她的家庭很容易受到日常生活中的波折起伏和困难的影响，既无稳定的收入，也无法规划未来的生活。可如今，她经营着一个红火的生意，还有健康保险和人寿保险，最重要的是，保障其工作地点和收入来源的家庭保险。简而言之，她战胜了贫穷循环。FD

利玛·纳纳瓦蒂（REEMA NANAVATY）是印度艾哈迈达巴德“自主就业妇女协会”（SEWA）会长。

什么是全民基本收入？

支持者赞美它的简单与公平，怀疑者担心其财政成本和激励作用

莫拉·弗兰切塞、德尔范·普拉蒂

很多国家的政府给老年人发养老金，或是给失业者发失业救济金，或是给每个家庭发儿童福利。向家庭进行现金转移支付在大多数国家都很常见。什么是全民基本收入？它与这些计划有什么不同呢？

全民基本收入是一种收入支持机制，通常旨在向所有人（或人口中的绝大部分）提供资助，无须任何（或仅需最低）条件。

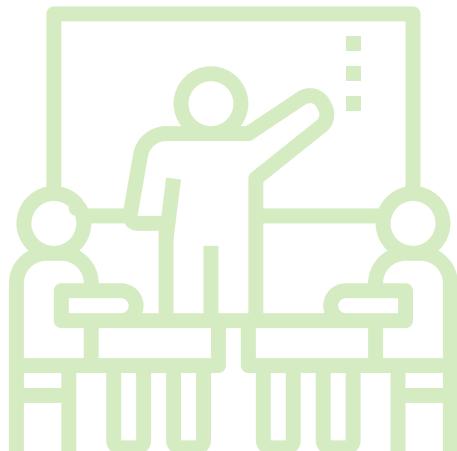
无论是在学术语境还是公共话语中，有关全民基本收入的讨论都可能比较激烈，并且目前尚未形成共识。通常，那些截然不同的收入补助计划都被贴上了“全民基本收入”的标签，尽管这些计划鲜有共同点，或是没有针对同一目标。

在世界各地，很多当前和未来的全民基本收入实验涉及截然不同的干预措施。例如，芬兰在短期内向某些特定的失业者进行现金转移支付，肯尼亚在长达12年的时间里向成年人进行现金转移支付，以及美国加利福尼亚州向随机选择的家庭进行现金转移支付。这种多样化的情况反映了文献和政策话语方面都缺少统一的定义和评估方法。

通常，在全民基本收入保护伞下的计划拥有一些关键特点（见图）。该计划是否取代或补充其他社会保障计划？受益者是个人，还是家庭？如何界定这些受益者？支付时间的设置如何？有附加条件吗？

根据这些关键特征的选择及组合方式，学者们提出了各种不同形式的全民基本收入（见图）。

托马斯·潘恩（Thomas Paine, 1797）提出的“地租”类似于专项补助（例如，针对某个特定群体的一次性资助），旨在预防贫穷的代



际传递。米尔顿·弗里德曼（Milton Friedman, 1968）认为，“负所得税”是取代美国全民福利社会的一种方式，以克服行政管理工作的低效。菲利普·范·帕雷斯（Philippe Van Parijs, 1992）提出了一种定期、普遍性、无条件、大额的现金转移支付。安东尼·阿特金森（Anthony Atkinson, 1996）的“参与性收入”是对现有的社会计划和最低工资的有效补充，以“社会”参与为条件，即通过就业、教育、儿童保育或其他活动来为社会做贡献。然而，在这一广泛的范围内，有两个共同的特点使全民基本收入类计划与众不同。

- 普遍性，或者覆盖社会中的大多数个体。
- 无条件，或者非常宽泛的条件，阿特金森的“参与性收入”就是一个例子。

全民基本收入的支持者和反对者强调了几个方面，但论点存在自相矛盾之处。有些支持者指出，支助穷人这种做法要比那些基于资产调查的资助计划更有效。这种计划通过调查收入或财产，确定个人或家庭是否有资格得到政府的资助。这类计划在资助目标受益者时面临许多阻碍因素，如行政管理能力、较高的信息和行政管理成本、目标机制表现不佳以及社会污名。

从原则上讲，简单的全民基本收入计划可节

约行政管理成本，提高现金转移支付制度的透明度，从而避免这些制度受到行政裁量权和腐败的影响。支持者还称这种计划是一种颇为有用的战略工具，可支持一些结构性改革，如取消像能源补贴这类低效的计划 (Coady and Prady, 2018)。基于资产调查的资助计划通常会在所得收入增加的情况下突然取消资助，这样会使人们进入劳动力市场的积极性大打折扣，而全民基本收入计划可避免这一做法，从而提高效率。

反对者往往看重可持续性，即由于所有的家庭都享受了福利，包括那些无须得到收入资助的中高收入家庭，那么财政成本会居高不下。怀疑者担心的是效率问题——提醒人们留意职业道德会因此被削弱，还有就是机会成本——把稀缺的资源从其他最重要的领域（如医疗、教育和投资）投向这个领域的风险。

对这些计划的优势进行评估时，我们必须考虑每个国家的具体国情和社会倾向。在不同类型的设计间进行选择时，还要对其中的利弊有充分的认识。

实证分析有助于我们更好地认识现有的社会安全网、全民基本收入和潜在选项的相对再分配绩效。鉴于预算中的支出和税收都会影响分配结果，因此我们要对支出和税收进行全面的分析，以确保实施累进制，即逐渐增加更富裕家庭的净税负，为更弱势的家庭提供更大的资助。这种分析还必须考虑财政的可持续性。通常，决策者在下列重要方面都要权衡利弊：

- 收入分配底部的覆盖面与向更富有家庭的漏出

- 转移程度与激励及经济扭曲，例如那些与进入劳动力市场的决策和工作小时数有关的方面

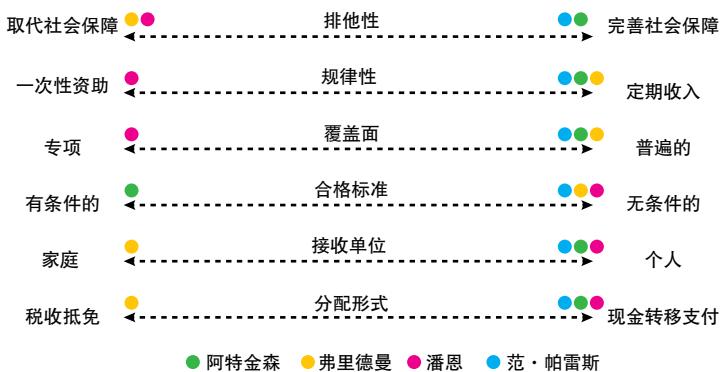
- 财政成本与以其他方式使用稀缺财政资源

决策者还要考虑第四个方面：如何协调好目标与实施挑战之间的关系，如政府公正地、可持续地提高资源以及推出复杂的转移计划的能力。

全民基本收入计划是更适合那些社会保障网络覆盖面不足且表现不佳的国家，还是更适合那些有足够的资金开展该计划的富有国家，学者们对此仍存在分歧。发展中国家的行政管理能力有限，

共同点（不同点）

学者们在全民基本收入的主要特征上存在分歧。



因此需要推出更多的无条件转移计划。但令人关切的是，这些国家对其他最重要的问题（如教育和医疗）重视不够，这是因为它们的税收征管存在问题，在短期内更是如此。

在发达经济体中，全民基本收入通常被用作一种工具，用来解决社会保障网络不充分的问题（并确保普惠性），也是应对科技和人口变化所带来的挑战的一种方法。各国的主管部门必须对全民基本收入的相对优势进行评估，包括通过将已经用于其他方面的资源进行重新配置来实现融资，或是通过提高税收和捐赠来进行融资。FD

莫拉·弗兰切塞（MAURA FRANCSESE）和德爾范·普拉蒂（DELPHINE PRADY）分别是IMF财政事务部高级经济学家和经济学家。

本文基于作者即将发表的IMF工作文件“Universal Basic Income: Debate and Impact Assessment”。

参考文献：

Atkinson, Anthony B. 2015. *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Coady, David, and Delphine Prady. 2018. “Universal Basic Income in Developing Countries: Issues, Options, and Illustration for India.” IMF Working Paper 18/174, International Monetary Fund, Washington, DC.

Friedman, Milton. 1968. “The Case for the Negative Income Tax: A View from the Right.” In *Issues of American Public Policy*, edited by J. H. Bunzel. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Paine, Thomas. 1797. *Agrarian Justice*.

Van Praag, Philippe, ed. 1992. “Competing Justifications of Basic Income.” In *Arguing for Basic Income: Ethical Foundations for a Radical Reform*. London: Verso.

时间 旅行者

彼得·J. 沃克采访克劳迪娅·戈尔丁
女士，她是研究女性在经济中的作用
的先驱



有人对当今美国政治和经济分歧之深倍感恐慌，哈佛大学经济学教授克劳迪娅·戈尔丁 (Claudia Goldin) 引用《圣经》中一句简单的话提醒他们：日光之下无新事。

戈尔丁在接受《金融与发展》采访时表示：“过去也曾出现过严重的政治分歧……尤其是在上升时期及收入和财富不平等时期。”她充满感情地引用了一个预言——所得税将是“穷人对富人战争”的开始，这一预言是大法官斯蒂芬·菲尔德 (Stephen Field) 在最高法院推翻 1894 年《所得税法》时提出的 (1913 年的第 16 号修正案为当今所得税扫清了障碍)。

为了更好地了解当今时代的现状，这位 72 岁的经济历史学家、劳动经济学家和性别问题专家从历史中学习经验、吸取教训。在其 40 多年的职业生涯中，戈尔丁的研究领域涵盖了技术变革、不平等、教育、水污染及腐败对经济的影响。其中，最为人所熟知的是她针对女性在美国经济中的作用展开的研究，以及因此得出的深刻洞见。同时，她还以大量史证为依据，对性别收入差距的原因做出了全面深刻、细致入微的阐述。

每到美国的“同工同酬日”，她必定是媒体的座上客。“同工同酬日”是一个标尺，它标记了美国女性要赶上男性上年的收入，每年必须工作的时间 (2019 年的“同工同酬日”为 4 月 2 日)。戈尔丁的研究涵盖了 200 年的经济史，正如她每年在接受采访时所说的那样，不平等的薪酬与其说是歧视，不如说是职场灵活性和工作与家庭相结合所带来的高昂成本的反映。

戈尔丁一直被视为全球最有影响力的 10 位女性经济学家之一。40 年前，她率先研究了女性在经济中的作用，为新一代女性经济学家带来了鼓舞和启发，同时推动性别经济学进入了学术的主流。2016 年，戈尔丁获得了 IZA 劳动经济学奖，2009 年因对经济学的毕生贡献获得了劳动经济学家协会 (Society of Labor economist) 颁发的明瑟奖。2013—2014 年，她担任美国经济学会主席，是哈佛大学和宾夕法尼亚大学第一位获得经济学终身职位的女性。

戈尔丁于 1946 年生于纽约市布朗克斯区。她回忆了自己早年对调查研究和知识探索的迷恋。她曾沉浸在曼哈顿博物馆的奇妙之中，先是爱上了考古学，然后是细菌学。她最初去康奈尔大学是学习微生物学，后来开始接触人文和社会科学，尤其是历史和经济学，这后来成为她的本科阶段的专业。1972 年，她在芝加哥大学获得了工业组织和劳动经济学博士学位。

戈尔丁引用她与哈佛大学劳动经济学家劳伦斯·凯兹 (Lawrence Katz)，也就是她的丈夫合著的《教育和技术的竞赛》(2008) 一书，阐述了为何历史学对经济学具有重要意义。

“我和凯兹研究了 1980 年后与 1980 年前收入不平等状况的变化，还研究了 1980 年后因技术变革偏重于技能而造成的收入不平等加剧的基本理论。”戈尔丁表示，“历史让我们认识到，偏重技能的技术变革并非新事物，而是长期存在的，同时也让我们能够识别工作中的长期因素。”

戈尔丁和凯兹发现，1915 年受教育程度较高的工人与受教育程度较低的工人之间的收入差距也很大，到 20 世纪 50 年代，这个差距有所缩小，但到 80 年代差距又再次扩大。通过对整个 20 世纪的研究，他们发现，受过大学教育的工人的供求变化能解释大部分受教育程度较高的工人的工资溢价波动。这些起伏波动反映了教育和技术之间的竞争，因为教育系统要跟上不断发展的技术对技能需求的变化。

大展宏图

随着 20 世纪 70 年代女权主义运动的展开，戈尔丁找到了可以让她施展才华的领域：研究女性在经济中的参与状况。当时，社会正在经历重大的变革，社会对女性角色的认知也发生了转变。

“我当时意识到自己遗漏了某些因素。”她在 1998 年的自传体散文《经济学家侦探》中写道，“我忽视了从长远来看将经历最深刻变化的家庭成员——妻子和母亲。受数据来源的限制，我忽略女性的这些角色。我们掌握的大都是女性在年

轻、单身或丧偶期间的数据。但她们婚后的情况却很少有人了解。”

从 20 世纪 70 年代末开始，戈尔丁进行了一系列研究，考察了 200 多年来女性加入美国劳动力市场后各个方面的演变。在《对性别差异的理解：美国女性的经济史》(1990) 一书中，她指出性别收入差距在历史上并非是稳定发展的，而是在特定的时期缩小，包括 19 世纪早期的机械化时期，20 世纪早期文书工作的兴起和 80 年代女性的受教育程度的提升。

戈尔丁在 2006 年发表的论文《改变女性就业、教育和家庭的无声革命》中指出，19 世纪末的四个阶段塑造了女性在美国经济中的角色。她发现前三个阶段是“进化”的，即：到 20 世纪 20 年代，她将当时的女性定义为“独立的女性职工”；认为 20 世纪 30 年代至 50 年代“放宽了对已婚女性劳动力的限制”；并称 50 年代至 70 年代出现了变革的根源。接着，始于 20 世纪 70 年代末的“无声革命”爆发了。

戈尔丁写道，虽然女性在这些发展阶段取得了重大进展，但在此期间，女性更有可能将她们的工作视为间歇性的，这是一种养家糊口的方式。

经济学专业本科生的男女比例 20 年来始终保持在 3 : 1 的水平，这表明许多年轻女性被挡在该领域之外。

女性对影响其就业的关键决定的控制也很有限。相比之下，“无声革命”期间的女性通常将职业视为个人身份的重要组成部分，并能为自己的工作做主。戈尔丁发现，这一最新阶段出现的主要原因是避孕用品的供应增加和离婚率上升。

平等的最后阵地

然而，这场无声革命并未缩小男女之间的收入差距。戈尔丁在 2014 年发表的论文《性别大融合：最后一章》中指出，缩小这一差距是美国和其他发达国家职场性别平等所面临的最终挑战之

一。正是在这一点上，戈尔丁的研究开辟了新的领域，使讨论超越了以性别歧视基础的阐释。她指出，收入差距很大程度上反映了“时间灵活性”的高成本，即女性为了照顾家庭而减少工作或采取弹性工作时间。因此，缩小差距将取决于调整就业结构，使所有工作者都具有更大的灵活性，从而减少与灵活性相关的成本。虽然这种根本变化听起来遥不可及，但戈尔丁指出这种转变已经发生在技术、科学和医疗卫生等领域。戈尔丁认为，这对女性和男性都有好处。

戈尔丁表示：“如果只有女性对公司施加压力，要求公司以更便宜的方式提供更灵活的工作，那就不会带来多的大变化。”

戈尔丁对性别问题的研究非常广泛，但她在学术上的贡献更加深远。戈尔丁和哈佛大学经济学家爱德华·L·格莱泽 (Edward L. Glaeser) 在 2006 版的《腐败与改革：美国历史上的经验与教训》一书中研究了 1870—1920 年美国公共腐败显著下降的原因。她认为，一个充满活力、独立和自由的媒体是根本的推动因素。

“第四等级(新闻界) 在向公众通报真实情况、报道并制作最好的调查性新闻方面发挥着极度重

要的作用。”她表示，“我们的研究展示了在 19 世纪末和 20 世纪初美国更加中立的非政治性新闻自由的诞生。”

戈尔丁和斯坦福大学医学院的马塞拉·阿尔桑 (Marcella Alsan) 在合著论文《儿童死亡率的分水岭：1880—1920 年有效水利及排污基础设施的作用》(2018) 中，为努力降低儿童死亡率的低收入国家提供了有关核心工作重点的建议。他们分析了 1880—1920 年间波士顿的数据，发现该城市儿童死亡率下降 1/3 的原因是提供了清洁用水和有效的污水处理系统。戈尔丁告诉本刊，与采取其他零碎政策相比，发展中经济体可以通过建设



克劳迪娅·戈尔丁和她的金毛猎犬皮卡。

清洁的水利和污水处理系统来达到更好的效果。

2014年，戈尔丁启动了女性本科经济学计划，目的是鼓励更多女生学习经济学专业。她说，经济学专业本科生的男女比例20年来始终保持在3:1的水平，这表明许多年轻女性被挡在该领域之外，因为她们不打算从事金融或银行业。

戈尔丁说：“如果她们了解到经济学是一门内涵丰富、应用广泛的学科，就会发现她们也可以攻读经济学专业，并在很多领域中一展拳脚。”该计划在随机选择的每年培养约25名经济学专业学生的20所美国大学和学院中推行。这些学校包括加州大学伯克利分校、科罗拉多州立大学、普林斯顿大学、华盛顿与李大学，以及威廉姆斯学院。该课程提供约1.25万美元的小额补助金，鼓励女性攻读经济学学位（“这是很可观的！”她说。）

建立传统

在截至2017年的28年里，戈尔丁一直担任美国国家经济研究局（NBER）美国经济发展项目（DAE）主任。过去20年里，经济史学家在顶级经济学期刊上发表的关于经济史的论文越来越多。

“克劳迪娅将经济理论和历史证据结合起来，把这个项目塑造成了一个富有成效的研究环境。”普林斯顿大学的利亚·布斯坦（Leah Boustan）表示，他目前与范德比尔特大学的比尔·柯林斯（Bill

Collins）共同担任该项目的联席主任。“在克劳迪娅的领导下，美国经济发展项目变成了一个培养性环境，这是一个鼓励建设性批评、欢迎新想法的环境。”

在戈尔丁看来，她认为对经济学范围的广泛视角是她对美国国家经济研究局工作的重大贡献。

她表示：“我认为，我留下的遗产是我扩大了这个团队，纳入了许多在最初构想中没有考虑到的领域。”其中包括“来自国家经济研究局其他部门的研究人员，他们在工作中使用历史资料，了解经济史的特殊方法论”。

美国国家经济研究局已有98年的历史，坐落在马萨诸塞州坎布里奇市哈佛大学校园附近。戈尔丁和丈夫凯兹就是在从事项目研究时于此地相识的。

她说：“我们常开玩笑，把国家经济研究局称为国家经济浪漫局。”除了学术领域的志同道合，他们还都喜欢赏鸟、徒步旅行，一起遛他们那只8岁的金毛猎犬皮卡。戈尔丁在哈佛网页上专门记录了皮卡参加嗅味犬比赛的成绩，还有一张它佩戴获奖绶带的照片。这也许有点儿像她儿时为探索周围世界的线索，在纽约博物馆中进行的调查研究。FD

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



照片:IMF

清除洗钱犯罪活动

各国正在加大力度，阻止犯罪分子将数万亿黑钱变成合法收入

罗达·维克斯·布朗

阿尔·卡彭面临着一个难题：他要想办法将自己的犯罪帝国所攫取的巨额现金变成合法收入。他的解决方案就是购买全现金支付的自助洗衣店，在那里将黑钱与合法收入混在一起，然后对外声称自己的财富来自给普通美国人洗衣服和袜子，而与赌博及贩卖私酒没有丝毫的关系。

经历了大约一个世纪，洗钱的基本含义始终未变，但洗钱的规模和复杂性却远超从前。倘若卡彭还在世的话，他就要一天24小时让洗衣机和烘干机转动着，这样才能跟上实际需要。据联合国最近的估算，每年洗钱涉及的犯罪收益达到全球GDP的2%—5%，相当于1.6万亿—4万亿美元。

威胁经济的稳定运行

通过洗钱，罪犯们可将自己在腐败、逃税、盗窃、贩毒和移民偷运等犯罪活动中的所得收入囊中。很多此类犯罪直接威胁到经济的稳定运行。腐败和逃税会使用于建设道路、学校和医院等生产性目的的可用资源减少，从而使政府很难实现可持续的、包

容性的增长。犯罪活动会削弱国家权威和法治，同时侵蚀合法的经济活动的生存空间。洗钱会在房地产（常见的投资工具）等市场造成资产泡沫。

最近的一个例子就能说明这个问题。几内亚的一位部长帮助一家外国公司取得了重要的采矿权，为此这家公司向其行贿850万美元。这位部长谎称这笔钱是其提供咨询服务以及出售私有土地的收入。他把这笔钱转移到了美国，并且在纽约购买了一幢豪宅。虽然他费尽心机，想把这些不义之财变成貌似合法的财产，但到头来仍是白费功夫。去年，他被宣判犯有洗钱罪。

在某种程度上，豪宅就是现代社会中犯罪分子的自动洗衣店。美国当局去年发布的公告表明，在纽约市和其他几个大都市区，超过30%的高价值、全现金地产交易都是由那些涉嫌卷入可疑交易的个人进行的。澳大利亚、奥地利、加拿大和其他国家的政府已经认识到，本国的房地产市场也可能为黑钱的投资和洗白提供机会。

恐怖主义融资

然而，更令人担忧的是，黑钱（连同合法资金）会成为恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散的资金来源。恐怖组织需要大笔的资金来补偿战斗人员及其家人，购买武器、粮食和燃料，以及贿赂那些腐败的官员。同样，大规模杀伤性武器的扩散离不开巨额资金。例如，有报道称，朝鲜将其很大一部分稀缺资源用于开发核武器。

那些反洗钱和反恐融资（AML/CFT）制度较薄弱的国家可能会被反洗钱金融行动特别工作组（FATF）这个全球性的标准制定组织点名批评。一旦该组织认为这些国家可能会受到非法资金流的侵害，那么它们的银行就会面临长期的声誉损失，国际商业伙伴会要求它们提供更多的证明文件，从而使它们承担很高的费用，还会失去代理行关系。这样可能会使业已脆弱的经济体被边缘化，危及汇款渠道和外国直接投资，从而推动资金流入地下。因此，现在对于反洗钱和反恐融资视而不见，或是迟迟不推进相关的改革，这些做法都不可取。

令人欣慰的是，这一点正开始引起各方的积极响应。在反洗钱金融行动特别工作组的领导下，在IMF、联合国、世界银行和其他利益相关方的大力支持下，几乎每个国家都已将洗钱和恐怖主义融资定性为犯罪活动，并建立了法律体系来冻结恐怖分子的资产。

但这项工作远没有完成。无论是因为各国一直存在法律和制度上的漏洞，抑或是因为犯罪分子的“大胆创新”（或者两种原因皆有），新闻中不乏有关洗钱丑闻的报道。比如说，调查人员目前正在调查丹斯克银行爱沙尼亚分行2007—2015年的总额2330亿美元的交易金额中，是否有很大一部分被用于洗钱。

金融科技

金融科技发展迅猛，从而使整个局面变得更为复杂。移动资金转移、分布式账簿以及虚拟货币有合法高效的用途，但也可以用来掩盖或支持犯罪活动。换句话说，近乎无成本的消费支付以及近乎无痕迹的赎金支付如同一个硬币（比特币）的两面。

因此，面对这种不断变化的全球化挑战，各该如何按问题的轻重缓急依次采取应对措施呢？

首先，它们应重视反洗钱金融行动特别工作组

的呼吁，认清并应对不断发展的金融科技带来的威胁，但不能以牺牲金融创新和包容性为代价。它们的工作目标应该是提高透明度，即搞清楚金融交易的幕后人、金融交易发生的地点和进行金融交易的目的，但不能造成交易成本的大幅度增加或者促使资金流向地下。

其次，它们应消除那些妨碍国际合作的法律和现实障碍。侦察洗钱和恐怖主义融资需要各国安全保护并分享金融情报。而遏制威慑犯罪分子则需要各国密切跟踪黑钱或不法收入的流动路径。

最后，它们应继续提高工作效力，以减轻已查明的风险。无论各国的反洗钱和反恐融资法规是否完善，它们都不能只停留在书本上的法规条文上。要想取得持久的效果，关键是坚持不懈的努力。

乌克兰和利比亚

鉴于IMF的使命是维护经济稳定和金融诚信，因此IMF开展了覆盖面很广的反洗钱和反恐融资计划。这项计划包括积极参与国际工作，以提高各国对这种威胁的认识，促使各国采取有效的应对措施，同时为其100多个成员国（这个数目还在增加）提供建议和专业知识。

有哪些关于这方面工作的例子呢？比如说，在乌克兰，我们正在与国家机关密切合作，防止银行被那些腐败的官员利用来做违法的事情。因此，对于违反反洗钱和反恐融资的行为做出的监管制裁不断增加，有关可疑交易的举报也越来越多，从而促成了很多高官贪腐调查和起诉。

在利比亚，我们帮助当局制定了全新的反洗钱和反恐融资法律，从而将恐怖主义融资定性为犯罪行为，并为针对公认的恐怖组织实施制裁提供了法律依据。

在加勒比地区，由于各方很关注代理行关系撤销的问题，因此我们召集了众多国际性银行及其当地的分行，希望它们能加强双边合作，以消除信息差、达到监管要求的水平。一家曾一度撤出该地区的全球性银行目前已决定与当地的银行重建业务关系。

IMF致力于帮助其成员国发现并关闭当今的黑钱“自动洗衣店”，并且拿出了前所未有的决心。FD

罗达·维克斯·布朗（RHODA WEEKS-BROWN）是IMF法律部总顾问兼主任。



改变未来

莫里斯·奥布斯特菲尔德分享担任IMF首席经济学家的职业经历

莫里斯·奥布斯特菲尔德 (Maurice Obstfeld, 以下简称莫) 将于2018年底卸任IMF首席经济学家的职务,在接受《金融与发展》杂志(以下简称本刊)记者吉塔·巴特(Gita Bhatt)采访时,他分享了自己对贸易紧张局势、不断扩大的不平等、教育的重要性以及中美关系的看法。奥布斯特菲尔德计划卸任后重回加州大学伯克利分校任教。此前,他已在伯克利执教24年,是该校杰出的学院派经济学家,曾经参与两本重要国际经济学教科书的编写工作。来自哈佛大学的吉塔·戈皮纳斯(Gita Gopinath)将继任他在IMF的职务。

本刊:在宏观经济方面,您最担忧的问题是什么?

莫:《世界经济展望》已经明确提出了这些担忧:在私人和公共债务显著高于从前的环境下,贸易紧张局势,以及为适应不同金融状况所进行的调整。

从长远来看,工资和生产率的增长是一个问题。我们要如何激励创新?

我们需要对各地的教育投资进行反思。人生早期阶段的人力资本投资对未来的成功至关重要。即便在成年后,这些投资也能增强工作者的适应性,延长其工作年限,抵消人口老龄化的影响。

教育投资也有助于减轻一些可能与技术和贸易有关的调整问题。它将增强经济的弹性并提升其解决关键性长期问题的能力,这种长期问题指的是我们尚未看到工作人口从增长中获益。现在许多国家都有这样的感觉:劳动者的收入停滞不前,社会流动性降低,机会减少,劳动者子女的经济状况没有变好,甚至可能变得更糟。这些趋势会破坏我们的政治。

本刊:美国和中国都是世界上最大、最具活力的经济体。您如何看待两国之间的经济关系?

莫:两国的分歧远远超出了经济学范畴。这些分歧从根本上涉及全球领导力问题。如果你是一个像美国这样的国家,一个全球领导者,一个塑造了全球治理结构的国家,面对这种既提供合作机会又带来冲突危险的关系,你会如何处理?

再者,对方的政治制度和你截然不同,你要怎么处理?我们参考奥巴马政府处理对华贸易关系的方式,会发现一个重要的工具——《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP),中国不在TPP之列,但各国(包括中国)只要同意了它的规则,就可以灵活地加入TPP。这是一种保持美国影响力的战略,并有可能通过软实力影响中国开展贸易的方式。

现在两国关系似乎变得更具对抗性,当然这是在贸易方面。我不确定对抗最终能否带来成效,因为对抗的首要和中心观点是其中一国必须“赢”并占据支配地位,而不是创建一个两国可以共存

且冲突能得到遏制的格局。

本刊：在您担任 IMF 首席经济学家的三年里，全球经济出现了哪些令人意外的发展？

莫：我刚上任时，人民币刚刚贬值，汇率制度因此改变，资产市场一片混乱。这引发了一段时间内对中国经济增长和稳定的担忧，给全球资产市场造成了影响，直至 2016 年上半年。

之后出现的意外是 2016 年年中的英国脱欧公投。当时，我们认为市场还有些不稳定，担心可能会出现不利影响。

之后不久，我们举行了美国总统大选，结果也令人意外，但也形成了新的局面。一方面，繁荣的股市可能支持美国出台更多财政刺激措施。但不利的一面是，关于贸易和基本贸易关系再谈判可能性的看法很多。一年多后，这些看法变成了行动。

这一切都是在美联储逐步推进货币政策正常化的背景下发生的。2015 年 12 月，美联储开始上调美国利率，并始终保持这一水平，我们进入了一个对新兴市场而言金融环境更为紧缩的时期。

本刊：您觉得您的研究对政策有影响吗？

莫：我们总是希望自己的研究能在最大程度上达到可靠、可信。如果能实现，我就没什么可担心的了。人们更担心的是如何在危机情况下给出正确的建议。因为在这种情况下，你可能会犯严重的错误，很多人可能会因为这个错误而遭受痛苦。

2015 年 8 月，就在我上任之前，我第一次认识到这种责任。当月，中国人民币贬值，全球市场也开始崩溃。一些有影响力的经济学家通过推特表达了担忧和恐慌。美国经济顾问委员会 (Council of Economic Advisers) 主席詹森·弗曼 (Jason Furman) 当时正在休陪产假，所以作为委员会成员之一，我成为负责这项工作的宏观经济学者。奥巴马总统把我和财政部长杰克·卢 (Jack Lew) 召进了总统办公室。

总统对这一切表现得很冷静。他看着我，问道：“我应该担心吗？”我对自己说：“我从未经历

过这种情况，但如果加入 IMF，这种情况可能会成为家常便饭。”我用几秒钟时间考虑了一下该如何回答总统的问题。然后，我说：“不必担心。市场会自行找到立足点。就目前而言，还没到最糟糕的地步。”

奥巴马总统接着看了看卢财长：“杰克，你觉得怎么样？”他回答说：“我同意。”“好的，谢谢。”总统说，“能不能让他们别发推特了？”会议就这样结束了。

本刊：您觉得您对哪方面的影响最大？

莫：从历史上看，贸易并不是 IMF 关注的重点，但我们确实加强了这方面的工作。对不平等和增长包容性的关注更加主流化。在气候问题上，我们还有更多的工作要完成。我加入 IMF 时，有人质疑气候是否应该是我们的研究范畴。我们总是谈宏观重要性，气候威胁就是真正的“宏观上的宏观”。对全球协调失败的担忧深植于 IMF 的 DNA 当中，气候变化是我们面临的最大、最重要的问题。如果我在 IMF 的工作曾带给气候研究任何影响的话，我会非常高兴。

“我们总是希望自己的研究能在最大程度上达到可靠、可信。”

本刊：您如何看待 IMF 角色的演变？

莫：在监督过程中，我们必须把眼光放得更远。我们都倾向于更密切地关注短期或中期的发展，但也必须有更长远的考虑，这样才能更好地挑战权威，促使他们考虑政治周期以外的遥远未来。这也需要我们拓宽思维的角度。

我们需要认识到，作为一个长期存在的机构，我们具有独特的地位，与日常政治保持着独立的距离。我认为，我们需要记住这一地位有多么特殊，并学会更有效地利用它。FD

由于篇幅所限且为了表述清晰，本文对采访稿进行了编辑调整。可在 www.fandd.org 上查阅本文的完整版。



照片:ISTOCK/KWANGANOL,ALAMY/ANDREY GUIDOV,ALAMY/IVAN BARRY/ALAMY/PEETITMUS

激发非洲的 全球竞争力

经济一体化有望推动非洲大陆参与全球化进程

希波吕特·福法克

非洲在全球经济竞争中排名接近最末，这种落后是由于市场的分散抑制了效率，限制了经济增长。

现在，一个新的参与者出现了：非洲大陆自由贸易区(AfCFTA)，它拥有重组非洲并提高其经济生产率的潜力。2018年3月，44位非洲国家元首签署了建立商品和服务单一大陆市场的框架协议，允许资本和商务旅客的自由流动。包括南非在内的另外五个国家也于7月加入了该组织。AfCFTA 仍需取得至少22个国家的议会批准；到目前为止，已经有7个国家予以批准。

除了通过提供规模经济机会来提高市场效率和降低商业成本之外，非洲大陆自由贸易区还能够缓和贸易和投资流动，改变流入非洲的外国直接投资的构成和方向。

目前，最大的问题在于这一努力是否也能提高非洲经济体的竞争力。竞争力，即制度、政策的设置和推动生产力发展的因素，是可持续增长的关键决定因素，也为非洲有效融入全球经济提供了途径。

世界经济论坛为衡量各国状况而编制的年度全球竞争力指数显示，各国竞争力排名存在很大差异。下列因素与这种差异密切相关：经济发展所处的阶段，发达国家和许多发展中国家在物质

和技术性基础设施方面的差距，以及许多发展中国家无力执行市场效率提升所需的关键性的经济和体制改革。

过去10年，少数几个非洲国家成长为增长最快的经济体，它们在全球竞争力阶梯上的地位也呈上升趋势。这些国家（特别是科特迪瓦、埃塞俄比亚和卢旺达）越来越多地利用其日益提高的竞争力和宏观经济环境，促进其增长和贸易来源的多样化，并在此过程中扩大其在全球市场中的份额。然而，在提高竞争力的竞赛中，大多数非洲国家都是后来者。近年来，以邻为壑的民族主义和逐渐蔓延的保护主义主导了全球经济环境。主要经济体正从数十年来主导全球贸易安排的以规则为基础的体系，转向以贸易顺差衡量一国经济表现的新重商主义体系。

在这个新的现实环境中，对于新兴市场和发展中经济体而言，竞争力或许更为重要。在AfCFTA领导下，非洲努力深化经济一体化并推动非洲内部贸易，这也可能会减轻不利的全球性冲击带来的成本。一个规模较大的、有效的国内市场可以提供保障，对抗因全球波动或全球需求萎缩造成的全球贸易中断。

主动和被动全球化国家

在零和博弈的贸易格局中，越来越多的国家在争夺同一个市场。只有那些最具竞争力的国家——那些拥有强大的经济基础、政策框架和多样化增长来源的国家——才有可能扩大并保持其全球贸易份额的增长。这些“主动全球化者”无疑处于减轻全球经济和金融一体化的相关风险并充分利用全球化的优势的最有利地位。竞争力最弱的经济体一直是“被动全球化者”，或全球化的无力受害者，它们一直充当原料供应者的角色，为积极参与全球化的国家提供提升制造业产量所需的原材料和自然资源 (Fofack, 即将公布)。

毫无疑问，被动全球化者更容易受到全球化风险的影响。这些因素包括负面冲击在全球的传播速度加快、商品价格波动、商品贸易条件长期

素——技术准备程度、市场规模、商品和劳动力市场的效率——也同样进展缓慢。此外，市场分化阻碍了大规模和长期投资，进而阻碍了增长。

尽管非洲大陆各区域经济共同体的进口税较低，但一系列非关税和监管壁垒继续提高交易成本，并限制商品、服务、劳动力和资本的跨境流动。这些障碍包括边境延误、繁琐的海关手续和检查程序、多种许可证要求，要求进口商购买关键路线的国家过境债券。与全球任何其他地区相比，非洲的跨境贸易成本更高、耗时更长——非洲国家与世界其他地区的贸易往来多于与本地区国家之间的贸易。

在非洲，进口一个集装箱的平均成本约为 2492 美元，在东亚和太平洋地区仅需 935 美元，拉丁美洲和加勒比地区则需要 1488 美元 (Brenton and Isik, 2012)。不必惊讶，虽然非洲的区域内贸

非洲一直被视为蕴藏巨大潜力的大陆。然而，年复一年，挖掘这一潜力始终是非洲面临的主要挑战。

恶化，以及保护主义抬头或经济同步下滑所触发的全球需求下降。这些风险抑制了落后国家的意愿，其中大多数国家发现自己陷入了增长过度波动和结构性国际收支危机的恶性循环。这或许暗示了竞争力对宏观经济的广泛影响。

竞争力与贸易绩效密切相关，因此也与经济增长密切相关。发达经济体和发展中经济体 GDP 增长的最大决定因素都是创新。非洲增长最快的经济体也在出口多元化方面迈出了最大的步伐。生产过程中的创新度和效率很可能是发达国家和发展中国家之间以及主动全球化国家和被动全球化国家之间的断层线。

在竞争力和贸易方面，非洲面临着许多障碍。改善经济基础设施的措施以及推动创新的改革受到体制阻力和与基础设施发展和技术追赶相关的沉重成本负担的抑制。以效率驱动的竞争力因

易有所增长，但仍然相对稀少，仅占非洲贸易总额的 15% 左右，而欧洲和亚洲的这一比例分别达 68% 和 58% (Fofack, 即将公布；Afreximbank, 2018)。不仅是非关税壁垒，治理状况、生产结构、从资源开采的殖民模式中继承下来的贸易方向以及供应侧方面的限制也带来了影响。供应侧的制约因素包括制造业基础差、贸易融资成本高、获取信息的渠道有限，以及缺乏或无力负担促进贸易发展的基础设施。

因此，AfCFTA 提出的非洲重组进程是提升非洲经济竞争力并促使其以主动全球化参与者的姿态融入全球经济的第一步。非洲大陆自由贸易区将建立一个包含 12 亿人口的市场，该市场的 GDP 总值达 2.5 万亿美元、消费和商业支出总额将超出 4 万亿美元。假定 AfCFTA 地区商品和劳动力市场有所扩大、效率得到提升的基准模拟表

明，在短期和中期内，非洲在全球竞争力指数上的整体排名都有显著提高。

从长期来看，非洲的平均排名可能会进一步上升。如果非洲大陆自由贸易区能够创造一个更具活力的贸易和经济环境，进而扩大制造业基础，维持适应价值链一体化的农产品加工业的增长，并加速金融市场的发展和一体化，就可能实现这一目标。例如，这样的金融发展可以使不同股票市场的公司交叉上市，促进非银行融资的发展，建立征信局，减少信息不对称和信用风险。最终，在金融中介业务较为薄弱、金融市场较为分散的地区，这些措施可能会放宽信贷渠道，给竞争力的提升和私营部门的增长带来了冲击。

建立一个全球最大的自由贸易区也可以通过其他渠道提高竞争力：技术转移、工业发展、增长源多样化和非洲内部贸易发展。最近，一份对非洲竞争力格局的评论将生产率增长和竞争力的停滞归咎于这些领域进展有限，并指出区域贸易和一体化程度相对较低是阻碍增长的主要瓶颈(WEF, 2017)。这项评论还强调，企业家要利用增长机会，就需要对企业友好的发展环境，而区域经济共同体的重重重叠限制了这种环境。

在贸易业绩和区域一体化方面，AfCFTA预期效益的初步估计显示了积极的结果和重要的现实意义。联合国非洲经济委员会估计，以工业产品和制成品为主导的非洲大陆间贸易可能增加50%以上，如果能够充分落实改革蓝图并辅以稳健的贸易便利化措施，那么到AfCFTA建立10年后，该地区的贸易额甚至可提升到目前的两倍。

要求参与国取消至少90%商品的关税将推动这一增长。更大的大陆市场所产生的规模经济能够降低居高不下的总生产成本；刺激非洲内部的跨境贸易和投资；吸引更多的外国直接投资进入该地区，同时推动该地区向工业和制造业产品生产转型。这将促进中间产品和资本货物的区域内贸易。随之而来的好处是技术的转移和区域价值链的发展，在这样的价值链中，非洲企业在将原材料转化为制成品的过程中增加了价值。

“非洲工厂”

这些区域价值链可以帮助非洲经济融入全球经济，供应链和价值链的全球化日益成为全球经济中制造过程的驱动力。虽然将生产外包给其他国家的做法有所增加，但全球价值链中大部分增值分配仍在区域集团内部。因此，“欧洲工厂”、“北美工厂”和“亚洲工厂”——价值链集中的大洲逐渐成为热议的话题(Stöllinger and others, 2018)。区域集团价值链的建立及其在不可动摇的全球化过程中的持续作用反映了自身多种内在优势，其中最显著的优势是降低了运输成本，缩短了与采购或制造业相关联的供应链，拉近了目标出口市场的距离。

AfCFTA终将催化“非洲工厂”的诞生。“非洲工厂”的出现，以及非洲工厂和生产链与全球价值链之间的最终连接将适时地把全球各大洲的生产网络连接起来。

几十年来，非洲一直被视为蕴藏巨大潜力的大陆。然而，年复一年，挖掘这一潜力始终是非洲面临的主要挑战。如果AfCFTA能够激发改革，那么这个新兴自由贸易区将释放巨大力量，唤醒非洲的活力，使非洲大陆成长为充满竞争力的全球化参与者。FD

希波吕特·福法克 (HIPPOLYTE FOFACK) 是非洲进出口银行首席经济学家。

参考文献：

Brenton, Paul, and Gözde Isik, eds. 2012. "De-Fragmenting Africa: Deepening Regional Trade Integration in Goods and Services." World Bank, Washington, DC.

Fofack, Hippolyte. Forthcoming. "Leveraging the African Private Sector to Enhance the Development Impact of the African Continental Free Trade Area Agreement." *World Economics Journal*, December 2018.

Stöllinger Roman, Doris Hanzl-Weiss, Sandra Leitner, and Robert Stehrer. 2018. "Global and Regional Value Chains: How Important, How Different?" WIIW Research Report 427. Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna.

World Economic Forum (WEF). 2017. "The Africa Competitiveness Report 2017." World Economic Forum, Geneva.

迁徙移动

无论好坏，全球范围内移民人数正在增加

现代交通和数字技术使得跨越国界变得更加容易。全世界有 2.58 亿人（约占全球人口的 3.4%）在其出生国之外的地方生活。如今国际移民人口数量是 1970 年时的三倍。国际移民的形式各不相同：经济移民为了寻找工作自愿离开，而难民则是为了躲避冲突和战乱而被迫逃离。移民有可能对经济产生利好，但也有可能是政策和政治面临的一项重要挑战。

工作是移民的主要动机。国际移民中有 2/3 属于工作移民，他们中的大部分都去了高收入国家。对于这些人及其家庭而言，移民能够为其收入、教育和健康带来巨大好处。对于他们的祖国而言，能够降低失业率并促进知识转移。移民寄回家的侨汇（2017 年达到 6130 亿美元）带来了资金流动，提供了稳定的收入来源。对于目的地国家而言，移民可以增加劳动力供给，并缓解养老金体系的压力。

并非所有迁徙都出现在积极的情况下。到 2017 年，冲突和迫害使得 6850 万人背井离乡，包括 2540 万难民、310 万寻求庇护者以及 4000 万在其国内流离失所的人，这是几十年来前所未有的。超过半数的难民是儿童，他们中大多数无人陪伴或者与父母分开。1/3 的难民逃往最不发达经济体，这些经济体容纳和吸收难民的能力往往不足。

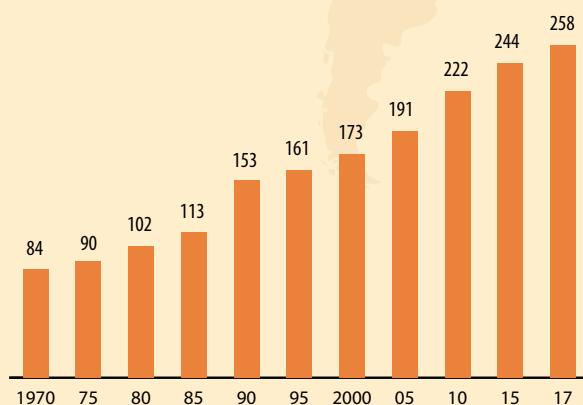
移民问题关系到经济繁荣、人类发展和安全，确保更为安全和更好管理的移民已经成为全球优先事项。例如，联合国将通过两项全球协议，以改善移民治理。有一点很清楚：没有一个国家能够单独管理好移民问题。这个跨境挑战还需用跨境方法来解决。FD

本文由 IMF 信息部信息官员冯佳撰写。

国际移民正在增加

世界范围移民稳步增长

（国际移民数量，百万人）



资料来源：World Migration Update Report. 2018.

变化巨大，尤其是在海湾国家

（占国际移民的比例，2000—2017 年，百分比）



资料来源：联合国。

移民有可能起到积极作用……

在移至发达经济体后，来自最贫困国家的移民经历了以下变化：



收入增长了 **15 倍**

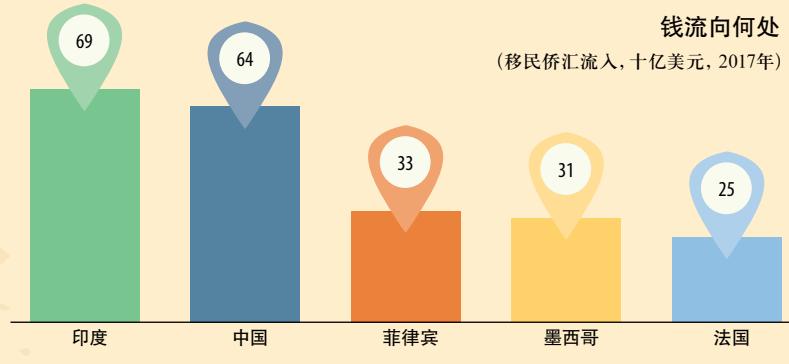


入学率 **翻番**



儿童死亡率降至
原来的 **1/16**

4660亿美元（占全球侨汇的76%）流向发展中经济体，
是2017年官方发展援助的三倍

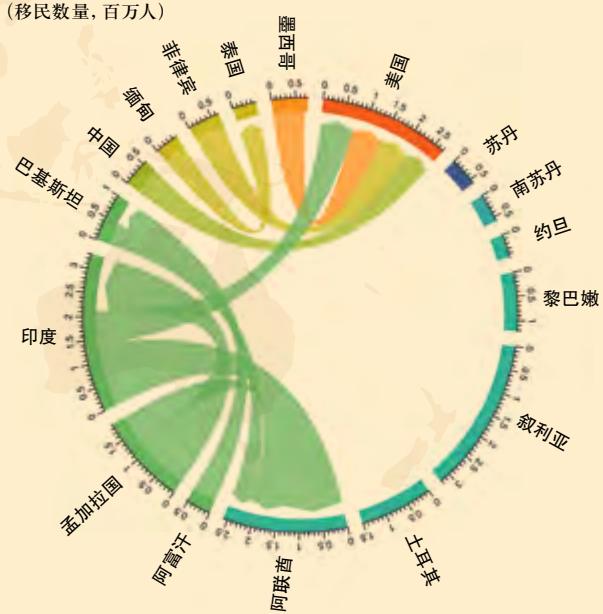


……但也可能是一项挑战

2010—2015年叙利亚和苏丹的难民危机导致的移民潮在全世界十大移民潮中占了四个席位。2005—2010年间来自阿富汗和巴基斯坦的难民中的大部分已在2010—2015年被遣返，造成了人口的逆向流动。

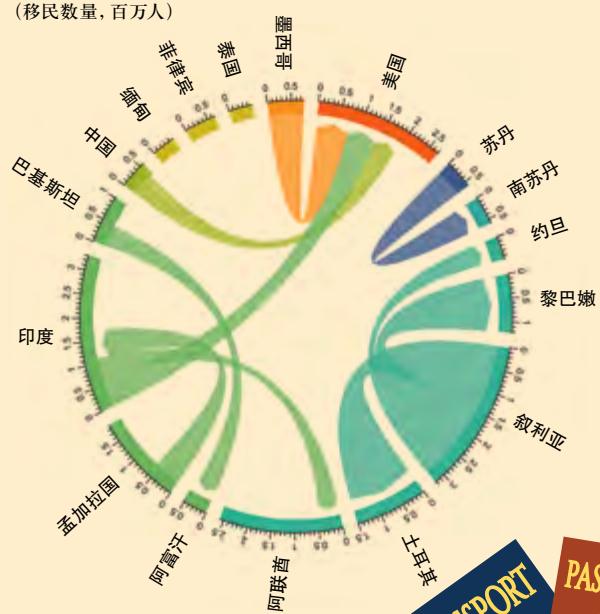
十大移民线路，2005—2010年

(移民数量, 百万人)



十大移民线路，2010—2015年

(移民数量, 百万人)



资料来源：Data visualization estimates by Guy J. Abel。

注：一些国家由于不在前十位的行列中，因此没有数据，但为了进行对比而被保留。

68%

2017年，68%的难民来自以下五个国家：阿富汗、缅甸、索马里、南苏丹和叙利亚。

85%

2017年，85%的难民逃往发展中经济体，包括伊朗、黎巴嫩、巴基斯坦、土耳其和乌干达。





盖特纳、阿齐兹、迈特里克和卡斯滕斯在耶鲁大学校园内。

危机 管理教育

历经全球金融危机的资深学者将智慧传递给新一代管理者

克里斯·威利兹

美国前财政部长蒂莫西·盖特纳 (Timothy Geithner) 在职业生涯中屡经剧变：1994 年，墨西哥比索危机；1997 年，亚洲金融危机；最后是一场大危机——2008 年全球金融危机。每开始一份新的政府工作，他都希望前任官员能留给他一封信，告诉他事情搞砸了该怎么办，该给谁打电话求助。但迎接他的始终是空空的抽屉。

盖特纳曾先后担任纽约联邦储备银行行长和美国财长。他表示：“金融危机可能是对一个国家最具破坏性的经济事件。我希望我们的继任者具备更深厚的知识基础。”

因此，在盖特纳担任私募股权投资公司华平投资总裁期间，每年夏天，他都会在百忙中抽出时间来为来自世界各地的管理者教授为期两周的危机管理课程。这也是耶鲁大学金融稳定项目的组成部分。该计划还提供硕士学位。目前，该计划正在开展一项雄心勃勃的项目，旨在制定盖特纳从未在办公桌

抽屉中发现的东西——适用范围广泛的危机管理者手册。

“多年来，我们在应对金融危机时犯过很多相同的错误。原因很简单，我们缺乏基于共同研究和讨论的知识体系。”耶鲁大学金融学教授安德鲁·迈特克 (Andrew Metrick) 表示，“这就相当于你进了急诊室，医生却说：‘你好像是手臂骨折。我想我见过有人处理手臂骨折的情况。’”

重振住房市场

迈特克在金融界充当的是类似急诊室医生的角色。2008 年 9 月雷曼兄弟破产，6 个月后，他接到了奥巴马政府的电话。他们急需一位金融经济学家。因此，迈特克搬到华盛顿，加入了经济顾问委员会并担任首席经济学家，帮助制定住房和金融市场复兴计划。到立法提案时，他发现学术研究并不是很

有用。

迈特克认为：“学术知识、经济直觉和实际写入法律的内容三者之间并没有真正意义上的重大关联，因为我们缺乏大量的研究。”他说，“我下定决心，回到学校后我要积极参与到填补这一空白的工作中去。”

这就是耶鲁大学金融稳定项目的起源。该项目于2014年启动，获得了包括阿尔弗雷德·斯隆基金会(Alfred P. Sloan Foundation)在内的多个机构的捐赠。盖特纳随后很快参与其中，帮助教学、筹款，担任顾问委员会主席。顾问委员会成员还包括美联储前主席本·伯南克(Ben Bernanke)、墨西哥央行行长奥古斯丁·卡斯滕斯(Agustín Carstens)和马来西亚前央行行长泽提·阿赫塔尔·阿齐兹(Zeti Akhtar Aziz)。

切实关注

盖特纳对“新白芝浩危机应对项目”(New Bagehot Crisis-Response Project)给予了切实关注。该项目以19世纪英国经济学家、金融稳定守护者的圣经《伦巴第街：货币市场记述》一书的作者沃尔特·白芝浩的名字命名。该项目的14名研究人员完成了应对全球金融危机及后来的欧元危机的案例分析汇编。最后，他们计划研究18世纪南海泡沫事件的狂热和恐慌。

他们的计划是创建一种线上工具，危机管理者可以在需要对银行进行资本重组或建立紧急流动性措施时，实时求助于该工具。

虽然全球危机催生了无数的书籍、文章和回忆录，但白芝浩项目试图以一种系统的方式对危机进行分析，并确定哪类政府的行动有效，哪类无效，以及各自的原因。各国危机应对方案的设计者都是该项目的顾问。

迈特克说：“我们真正关注的是干预措施的技术细节。”

他们的计划是创建一种线上工具，危机管理者可以在需要对银行进行资本重组或建立紧急流动性措施时，实时求助于该工具。他们还将学习需要避免的状况，比如，爱尔兰决定为其银行的债务提供

担保，这一决定将银行挤兑转变为一场更加严重的主权债务危机。

“因为典型的恐慌局面几乎很少发生在同一个国家，虽然这种局面在全球各地的发生频率令人震惊，但实际上对于系统性金融危机的处理并没有多少机构记忆，财政部或美联储当然也是如此。”盖特纳在接受采访时这样表示。

以史为鉴

夏季研讨会——盖特纳称之为“战争学院”——是为央行官员和监管者举办的为期两周的研讨会。中国、欧洲、日本和美国的中央银行以及国际清算银行和欧洲稳定机制等机构都派出人员参与。

耶鲁大学项目的另一项内容是为期两天的金融危机论坛，包括前财政部长亨利·保尔森(Henry Paulson)在内的多位资深学者在论坛上就注资、货币市场冻结等一系列问题发表了个人见解。

2009—2013年担任英国央行副行长的保罗·塔克(Paul Tucker)表示：“对于当前这一代官员，尤其是参加会议的年轻官员来说，从历史中汲取教训至关重要。进一步说，无论你信与不信，有些危机已经被避免或成功遏制了，现任官员也需要从这些危机中吸取教训。”

最后，耶鲁大学还开设了为期一年的系统性风

险硕士学位课程，为早期职业人士提供磨炼已有技能和培养新技能的机会。不久前毕业的恰武什奥卢回到了她此前任职的土耳其中央银行的金融稳定部，目前正在研究国家经济的预警系统。

她表示，有机会与来自世界各地的同行建立联系是同样重要的。“我们生活在一个互联互通的世界。”恰武什奥卢说，“所以，分享同一理念的人际网络将在建设稳定的全球经济中发挥重要作用。”

克里斯·威利兹(CHRIS WELLISZ)是《金融与发展》的工作人员。



照片: ALAMY/INNALL CARSON

喘息空间

帕特里克·霍诺汉阐述IMF如何帮助爱尔兰走出金融危机

史蒂夫·多斯特

随着国家金融危机的加剧，帕特里克·霍诺汉 (Patrick Honohan) 于 2009 年接任爱尔兰央行行长。作为爱尔兰主要的金融救火队员之一，他致力于拯救国家银行业，并在爱尔兰与 IMF、欧洲央行以及欧委会的贷款项目谈判中发挥了主导作用。随着国家经济逐步恢复，霍诺汉于 2015 年从爱尔兰央行荣休。他曾供职于 IMF、世行，担任过爱尔兰前总理盖瑞特·菲茨杰拉德 (Garret FitzGerald) 的经济顾问，并曾在伦敦政治经济学院、都柏林大学和都柏林大学圣三一学院任教。

本刊：爱尔兰金融危机的起因是什么？

霍诺汉：由于价格泡沫和房地产业热潮，爱尔兰整体经济逐步趋于过度负债。当全球经济衰退来临时，事实上略在此之前，普遍认为爱尔兰的建筑行业体量太大了、价格已经被推得过高，失去了国际市场信任。房地产业热潮戛然而止。严重依赖房地产业热潮的爱尔兰税收因此崩盘，给政府留下了一个难以填补的空白。因此，当银行业意识到他们的众多借款者无法偿还借款时，尤其是那些房地产开发商和建筑公司，他们发现自己也陷入了融资困境。

本刊：政府是如何迅速做出反应的呢？

霍诺汉：爱尔兰政府的反应可谓相当迅速。早在 2008 年，时任财政部长就开始引入了一系列补救措施——财政政策、提高税负、限制支出等。到 2009 年时，政府推出了多年财政调整计划以重振市场信心。但在随后，特别是在 2010 年，市场对这些政策是否充分的信心消失殆尽。市场认识到，由于政府已经为所有银行负债做了担保，银行业的失败将会使政府付出巨额资金，并且当时的财政状况也很脆弱并将持续低迷。因此，到 2010 年时，市场已经不复信任政府的举措及其扭转局面的能力。

本刊：政府何时发现可以借助外力呢？

霍诺汉：大约在 2010 年秋天，爱尔兰政府债券在二级市场的收益率不断攀升。银行无法自行融资。很明显，必须采取措施，否则爱尔兰经济作为一个整体将陷入一种更高融资成本和无法进入市场的恶性循环。

本刊：有其他选择可以替代国际援助吗？

霍诺汉：面对金融市场的动荡和极高的利率

水平，如果我们坚持独自面对，不依靠外力扭转局面，那么付出的代价肯定要比加入贷款项目高得多，而通过贷款项目，我们可以获得三年期的充裕资金保证，并且最终付出的利息费用是适当的且足够低的。

本刊：IMF 在与公众的沟通中扮演了怎样的角色？

霍诺汉：IMF 抓住国民信心的能力令人惊叹。他们的表达坦率、善解人意且直白。于是民众说道：“哦，这些人确实是来帮助我们的。”

必须采取措施，否则爱尔兰经济作为一个整体将陷入一种更高融资成本和无法进入市场的恶性循环。

本刊：这其中有什么分歧吗？

霍诺汉：我希望贷款项目始于较低的利率水平。在进行谈判沟通时，这样的条件并不可能实现，但七八个月过后就变得有可能了。我曾经希望通过直接注资或其他保险机制来稳定银行业。但是，IMF 的团队和欧洲人都告诉我说这不现实。

本刊：爱尔兰政府在筹划经济复苏计划中扮演了什么样的角色？

霍诺汉：这本质上是爱尔兰政府的一项计划。借贷双方曾因调整期的长短问题而关系紧张，但在确定了调整额度后，是爱尔兰政府决定如何在增加税收和削减支出中划分调整额度，并且决定涉及哪些税种以及在哪些方面进行支出调整。

本刊：经济复苏的速度有多快呢？

霍诺汉：直到 2012 年，我们才看到就业率回升和经济活动复苏。这是一次非常非常严重的经济增速放缓，就业损失也很严重。

本刊：你是如何向公众解释这一贷款项目的呢？

霍诺汉：当时面对公众，我采用了这样一种表达方式：我对他们说，IMF 是来为爱尔兰应对变化莫测的国际金融市场提供保护的，这样动荡的市场现在要求我们支付高额利息才能借款，而爱尔兰需要大量借款来维持公共服务的正常运转。贷款协议可以为我们的公共财政、总体经济提供一些喘息空间以进行调整，让银行系统逐步运转，等到三年后，也就是 2013 年底，让我们有能力自立，让我们的银行系统也可以自力更生。

本刊：公众是如何反应的呢？

霍诺汉：政治态度有过三次波动。最初时，我认为很多爱尔兰民众有这样一种认识，他们认为我们正处在一种“好得难以置信”的时期，所以这是一段不可避免的调整期，然后认为“我们本应该认识到这是好得难以置信的”。再然后，又被另一种政治态度取代：“有人要因此受到谴责，肯定是银行、开发商和政府”，或者是三者沆瀣一气。几年之后，我认为这种态度转向了对外部的谴责，谴责欧盟，谴责全球化的趋势以及国际金融市场。FD

史蒂夫·多斯特 (STEVE DOREST) 是一位纪录片制片人，他制作了一系列有关 IMF 在哥伦比亚、爱尔兰和越南工作的影片。

由于篇幅所限且为了表述清晰，本文对采访稿进行了编辑调整。

债券卫士卷土重来

市场会再次强制推行财政政策吗？

拉马纳·拉玛斯瓦米



照片: ONUR PINAR PHOTOGRAPHY

债券市场卫士 (Bond Market Vigilantes) 正在消失。它是指那些厌恶财政上肆意挥霍的证券交易者，也包括那些主张小政府的政客。直至2008年，他们对全球财政政策施加的重大影响已长达20年之久，如今却唯恐影响不复存在。近年来，债券市场已经无法将风险溢价——更高的收益率——分配给那些财政政策不可持续的国家。那些支持小政府的传统政治力量也沉寂无声。例如，美国国会中财政鹰派最近的沉默就让很多人感到困惑。

到底发生了什么？发达经济体的经济结构是否已经改变，以适应较之过去规模更大的公共债务？共和党支持充分就业经济中的财政扩张是否反映了某种政治危机，还是表明经济发生了更深层次的变化？债券市场会再次向政府施压吗？厘清这些问题对政策和市场都至关重要。

量化宽松，即央行大规模购买政府债券，从根本上改变了债券和收益率的关系，这并不是多么重大的启示。出现一个新的债券超级买家，毫无疑问会推低收益率。债券收益率对通胀远比对财政可持续性敏感得多，这一点却不太明显。并且，量化宽松并没有像最初设想的那样快速或尽可能地推高通胀。在量化宽松环境下的直接购买债券，购买数量有限致使量化宽松无法推高通胀以及债券收益率对通胀的高度敏感，这三者的组合是保持债券利率多年低迷的强效剂。

低债券收益率彻底改变了债务和赤字的关系。当收益率走低时，可以挤出的无息政府支出更少。这类支出的减少迫使政客们在竞争性的支出目标间做出艰难选择。如果有更多的选择余地，没有理由用支出限制去对抗任何人。这就像是一次免费的午餐，而谴责免费午餐则显得不切实际。支持小政府和平衡预算的政治力量的沉默正反映了这种高债务与低收益的共存。

也可以这样推测，拥护小政府的政客的沉默表明他们对财政政策有着更为深入复杂的理解——在需求不足的经济体中，货币政策不足以拉动经济，需要进行财政扩张以阻止经济继续萎靡不振。因此，我怀疑这样的顿悟可能使那些财政鹰派陷入困境。持续低利率是对财政政策政治转变更具说服力的解释。

关于主权违约的看法转变也在作怪。日本和欧元区的量化宽松经验从根本上改变了如今市场对违约的态度。相比美国而言，日本和意大利面临着更为艰巨的债务可持续性挑战。日本和意大利虽然大不相同，但它们的债务体量都很大，增长都很缓慢，人口老龄化速度也都在不断加快。

低债券收益率彻底改变了债务和赤字的关系。

这些都对债务可持续性造成了巨大挑战。

像美国一样，量化宽松在日本和欧元区的既定目标是推高通胀。但是，其意料之外的效果却是将违约溢价逐出债券市场，即使央行极力否认，仍有人认为这才是量化宽松“不可告人的意图”。当一个公共债务占GDP的比率高达240%的国家，就像日本，试图将10年期的债券收益率锁定至接近于零的水平，那么债券市场将难以认为违约概率定价。因此，当量化宽松成为央行不可或缺的调整手段时，它从根本上改变了市场对违约的认知，以及对其定价的能力。财政上的肆意挥霍限定了政府的最低开支水平。

正是由于市场无法定价风险溢价，而不是经济结构变化，孳生了几乎没有抵押减值的更高债务水平。政治进程吞噬了所谓的免费午餐。如果还有什么，那可能是发达经济体的经济结构保证了如今较低的债务水平。人口老龄化预示了未来在健康和养老保险等方面的支出会增加，随之而来的还有增长乏力。

量化宽松政策对于科技、全球化和劳动力弱势地位的强有力的反通胀力量进行了分层，使债券卫士无能为力。尽管量化宽松正逐渐从强势的美国经济中退出，但它仍然在日本和欧元区发挥作用。由于低通胀及其提供的隐性财政支持，量化宽松在这两个地区撤出的障碍很大。因此，即使量化宽松已经逐步撤出美国，全球债券市场仍将继续受其影响。

通胀是债券卫士复活的关键。我们并不知道过去20年的结构性通胀减缓趋势还会持续多久。如果全球化走向衰退，那么这一趋势就不太可能持续下去。我们可能处在这样一个拐点，反对自由贸易和劳动力跨境流动相互作用。通过税收激励手段，政策也可能推动更大规模的“回岸生产”，

并使依赖国际供应链的成本企高。

如果通胀减缓的趋势转变为通胀，那么将迫使量化宽松从全球范围内撤出。同时也会剥离隐性财政支持，而这一支持是量化宽松不言而喻但却强大的一个特征。将债券卫士推向灭绝的一连串事件将出现反转。谷歌搜索中将会开始大量出现关于债券卫士的报道，财政鹰派会重新出现在国会的发言席中。随后，政府会经历阵痛，这将对财政政策政治的转变产生深远影响。FD

拉马纳·拉马斯瓦米 (RAMANA RAMASWAMY)
是剑桥大学皇后学院的杰出访问学者。

国际货币基金组织 播客



以色列的成功全球化

阿沙夫·拉辛 (Assaf Razin) 在其著作《以色列与世界经济》(Israel and the World Economy) 中表明, 当一个国家的体制和政策能够充分利用开放经济的发展潜力时, 全球化就能够成为推动该国经济发展的强大力量。这部著作内容全面详实、语言浅显易懂。正如书中所述, 自 1985 年起, 以色列经济从高通胀中稳定下来, 开始强劲增长, 这在很大程度上要归功于国际经济, 因为在国际经济中, 资本、劳动力和创意是自由流动的, 贸易和投资随时可以跨越遥远的国际边界。

拉辛表示, 在其他国家遭遇全球化相关问题的时候, 以色列已经取得了成功。各新兴市场对不久前的货币危机记忆犹新, 认为大量资本的流入存在危险性, 这是可以理解的, 但在以色列, 外国资本为投资该国的示范性科技部门提供了至关重要的资金。以色列现已稳固发展成为高科技

热点问题, 但在以色列却是增长的源泉。这是因为, 自 1989 年起, 前苏联技术移民的大量涌入大幅提高了生产率, 推动以色列跻身中高收入国家行列, 并于 2010 年加入经济合作与发展组织。拉辛的研究表明, 生产率的提高甚至推动了家政从业人员工资的上涨, 使他们免受劳动力增加带来的伤害。

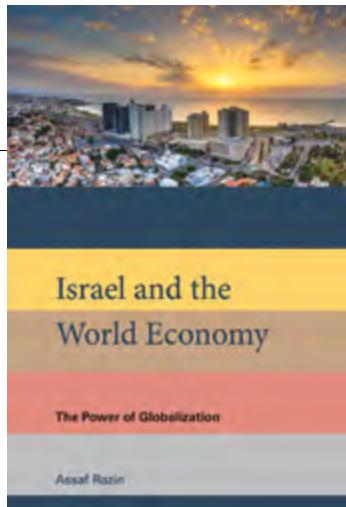
以色列现已稳固发展成为高科技强国。

从某种意义上说, 本书融合了三部著作的内容。首先, 拉辛阐释了一个全球化程度更高的世界对一系列议题的直觉和政策含义, 这些议题包括移民、不平等、资本流动、货币危机、国际贸易等。再者, 本书将每个议题与以色列经济的发展关联起来, 配合基本理论, 描述了以色列的成功和挑战。最后, 本书每一章都对分析这些经济现象所采用的关键模型进行了单独的技术说明, 这部分文字材料相当于一门严谨的国际经济政策课程。

但是, 这并不表示拉辛认为以色列的所有做法都是正确的——事实远非如此。他还指出了以色列社会内部的不平等日益加剧、人口中增长最快群体的参与率和技能水平低、高学历以色列公民移居海外造成人才流失, 以及以色列安全挑战的相关成本, 并用整章篇幅专门论述了“不断增长的职业成本”。

尽管拉辛对潜在的隐患直言不讳, 但他仍然在书中高度赞扬了良好经济政策的潜在优势、用以检验政策的经济模型, 以及以色列惊人的经济成就。FD

阿沙夫·拉辛
《以色列与世界经济》
麻省理工学院出版社, 马萨诸塞州坎布里奇市
2018 年, 232 页, 40 美元



强国——新兴市场国家崭露头角的风险投资家们蜂拥而至, 学习如何发展创新生态系统。然而, 国内市场规模太小, 而本土资本形成又不足以推动这种创新。全球化势在必行。

同样地, 移民在美国和一些欧洲国家是一个

菲利普·斯瓦格尔 (PHILLIP SWAGEL) 是美国马里兰大学国际经济政策教授。

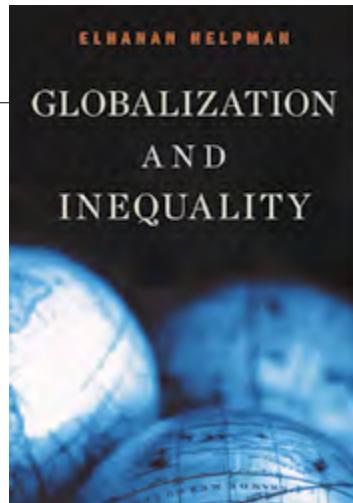
辩论的事实依据

全球化的兴起和收入不平等是我们这个时代两大决定性趋势。自19世纪初开始，全球贸易量急剧增长。在过去的几十年里，部分企业通过境外生产和业务外包实现了生产过程的全球化。与此同时，一些国家的国内收入的不平等现象显著加剧，特别是美国。这两大趋势之间存在关联吗？的确，近来对全球化和国际贸易的强烈抵制在某种程度上正是基于这样的假设，即全球化和国际贸易已经导致失业和收入不平等的加剧。

伊勒哈南·赫尔普曼（Elhanan Helpman）在《全球化与不平等》（Globalization and Inequality）一书中指出，全球化和国际贸易不会带来如此迅猛的影响。他认为，虽然全球化可能通过不同渠道影响了不平等状况，但近期研究得出的压倒性结论是：从定量结果看来，这种影响很小，这意味着我们必须在其他方面寻找导致不平等加剧的罪魁祸首。赫尔普曼在书中扩展了这一观点。本书贯穿了国际贸易领域30年来的理论和实证研究成果，可读性极高。

无论如何，现有证据并不支持全球化造成了不平等加剧的观点。

本书首先对基于要素比例理论的多项研究进行了回顾。这一理论是经济学家分析全球化影响的传统视角。这一视角的观点是，发展中经济体中国国际贸易壁垒的逐步消除致使产品价格提升，而这些产品的生产更多地依赖于高技能劳动力，因此导致富裕国家高技能工人和低技能工人之间的工资差距扩大。虽然这一机制在理论上具有合理性，但经验证据表明，这一影响的幅度相当小，而且该理论的其他附带结果也未得到证实。



伊勒哈南·赫尔普曼

《全球化与不平等》

哈佛大学出版社，马萨诸塞州坎布里奇市

2018年，232页，26.95美元

针对这一失败，新的研究考虑将全球化与不平等相关联的其他机制。赫尔普曼以一种严谨而易懂的方式阐述了国际贸易可能如何影响工人和企业间的匹配过程、不同类型企业的生存和增长以及技术变革，从而形成不平等。本书回顾的各项研究在理论复杂性、数据和经验方法方面极为丰富多样——对这些研究进行的系统性分类和讨论可能是本书最有价值的贡献。书中涉及的许多行业目前尚处于起步阶段。在这一点上，赫尔普曼不可避免地承认相关结论只是一种推测性的尝试。无论如何，现有证据并不支持全球化造成了不平等加剧的观点。

近来，关于国际贸易对劳动力市场影响的政策辩论是意识形态上的、模糊且信息匮乏的。在这种环境下，经济学家的重要使命是传播严谨的研究所得出的重要成果，并为这场辩论寻找可依据的数据和逻辑推理基础。赫尔普曼是最杰出全球化学者之一，本书是他以此方向为目标所做的一次重要尝试。FD

费德里科·罗西（FEDERICO ROSSI）是英国华威大学经济学助理教授。

《IMF经济评论》

IMF的研究期刊

点击palgrave.com/journal/41308

- 浏览样章
- 在线提交文章
- 查询注册信息

“《IMF经济评论》仍是分析严谨和政策相关的国际经济问题的最佳阵地。”

——Barry Eichengreen, 加州大学伯克利分校



Finance & Development, December 2018



MFICA2018004