

全球经济面临的挑战：

抓住新势头克服新平庸

国际货币基金组织总裁克里斯蒂娜·拉加德

2014年10月2日，乔治城大学外交学院

导言

尊敬的 DeGioia 校长，感谢您的亲切介绍！

Reardon-Anderson 主任，各位师生：感谢对我今天来访的欢迎。

乔治城大学外交学院是世界一流的外交学院之一，将“通过培养未来的世界领袖为世界和平、繁荣和人类福祉做出贡献”作为自己的使命，我很荣幸能受邀来访此地。

1789 年，贵学院的创始人设立了胸怀远大且可持续的愿景；但他们不知道 70 年前，基金组织的成立也是为了追求同样的目标，尽管实现目标的途径不同。今天能在此地演讲再也适合不过。

当注视乔治城用于装点这个美丽校园的灰色与蓝色时，我不禁想起今天的演讲主题：全球经济笼罩着一些“灰”云；以及我们同时期盼的象征着增长与繁荣的“蓝”天。

下周，我们 188 个成员国的财长与央行行长将抵达华盛顿参加基金组织和世界银行年会，届时这将是他们探讨的议题。当然，他们还会讨论基金组织的作用。

我先简要介绍下基金组织及其职责。

基金组织成立于第二次世界大战之后，至今已帮助世界应对了多次经济危机，从欧洲到亚洲到拉美再到前苏联，又再次回到欧洲。我们帮助了新兴市场和世界最贫困的国家融入全球经济。我们也帮助所有成员国培育了应对经济和金融问题的能力。

近年来，我们在全球金融危机期间提供了援助，这是自“大萧条”以来世界面临的最严重的危机。近几个月，我们为乌克兰、中东国家以及受埃博拉病毒影响的西非国家提供了支持。

目前我们的主要工作是帮助全球经济切换档位，从迄今为止令人失望的经济复苏中走出来，因为当前的复苏脆弱、不均衡并被风险所困。

这将是下周政策制定者心中最重要的任务。的确，从许多方面看，全球经济正处于拐点。

是的，经济是在复苏，但正如我们所知，并且能感觉到，目前的增长和就业水平根本不够好。全世界需要志存高远、奋发图强、齐心协力、兼顾国情。

这意味着什么？意味着采取更大胆的政策组合以注入可以克服“新平庸”的“新势头”，而“新平庸”正像乌云一样笼罩着未来。这是今天我想和大家探讨的内容。

正如本学院最杰出的教职工之一、前国务卿 Madeleine Albright 曾经说过：“最好的演讲全都可以做到，可以让我们笑、思考、哭和欢呼，最好是这个顺序！”今天，我主要想让大家思考，但愿不会让大家掉太多眼泪！

我将重点谈到两个话题：

- (1) 一是全球经济状况，以及世界一段时间受困于“平庸”的经济增长水平的风险；
- (2) 二是所有政策制定者如何创造加快全球经济增长所需的政策“势头”，并避免出现新的平庸。

最后，我将会谈谈我眼中新“多边主义”的优先点，即如何激励全球合作并发挥基金组织的作用。

因此有三个 M：平庸的增长，政策势头和行动的多边性 (mediocre growth, momentum on policies, and multilateralism for action) 。

1. 全球经济状况——新平庸？

首先，给全球经济做一个快速体检。下周，我们将发布最新预测数据，所以今天我仅简要谈谈大体趋势。

总体而言，全球经济甚至比我们六个月前的预想还要疲软。由于潜在增长前景展望调低，预计 2015 年的经济增长仅会小幅改善。

当然，不同国家和地区之间的前景存在差异。事实上，这是当前经济紧要关头最引人注目的特征之一，即国别差异非常明显。

在先进经济体中，预计美国和英国的经济反弹力度最强；日本适中；欧元区最弱，但其成员国之间存在差异。

危机期间，全球经济增长主要由新兴市场和发展中经济体拉动。自 2008 年以来，它们在全球经济增长中的比重超过 80%。在亚洲，特别是中国的带领下，我们预计这些经济体将继续推动全球经济增长。然而，它们的经济增速也很可能慢于之前。

包括撒哈拉以南非洲在内的低收入发展中国家的经济前景正在改善，预计经济增长普遍会超过去年 6% 的水平。但随着一些国家债务的积累，它们也需保持警惕。

最后，艰难的经济转型和紧张的社会与政治冲突笼罩着中东经济增长前景。

底线？金融危机爆发六年后，我们发现全球经济中仍存在脆弱性。各国仍在应对危机的遗留问题，包括较大的债务负担和失业问题。此外，我们视野中有一些危险的乌云：

长期低增长是其一。这是什么意思呢？如果人们预计明天的增长潜力会下降，他们便会减少今天的投资与消费。这种动态关系会严重阻碍经济复苏，特别是那些还在努力应付高失业和低通胀问题的先进经济体。欧元区便是如此。

还有一片乌云笼罩着先进经济体不同步的货币政策正常化及其对世界其他国家产生的潜在溢出影响和溢回影响，均通过对利率和汇率变动产生影响。

除了这些“经济”乌云之外，还有金融乌云。有人担忧金融部门的过剩问题可能正在积累，尤其是先进经济体。资产估值正处于历史高点；而利差和波动性正处于历史低点。

更大的担忧是，新市场和流动性风险可能转移至金融世界的“影子”中，即那些未受严格监管的非银行部门的一部分，它在有些国家发展迅猛。例如，美国的影子银行目前显著大于传统银行体系；欧洲影子银行的规模约为传统银行的一半；中国影子银行的规模约相当于传统银行的 25-35%，为全球第五大影子银行部门。

当然，非银行部门的活动可以在为经济提供融资过程中对银行部门形成重要补充。然而，这些活动的不透明性值得我们提高警惕，还值得我们加倍努力完成金融部门改革议程，包括解决太重要而不能倒的问题，为监测影子银行确定适当范围，以及提高衍生品市场的安全性和透明度。

除了经济和金融“乌云”之外，还有地缘政治风险，包括：

- 乌克兰局势可能进一步升级，进而引发商品价格、金融市场与贸易动荡；
- 中东和亚洲一些地区的政治发展形势；
- 以及非洲埃博拉病毒影响范围扩大，如不能得到紧急妥善处理，将给该地区甚至整个世界带来重大风险。

当然，所有这些风险还包括给人类带来的巨大痛苦，我们希望它们不会出现。但如果简单地忽略这些风险，那就是我们的疏忽。

2.新势头—政策优先事项

全球经济正处于拐点：它可以一直保持低增长，也就是“新平庸”；或者走一条更好的路子，制定大刀阔斧的政策，加快增长，促进就业，形成“新势头”。

那么如何才能产生第二个“m”—势头呢？

一方面，我们要更好地平衡政策工具包——对经济供求双方都要利用起来。就好比著名的乔治城大学篮球队（Hoyas），只有所有队员通力合作才能赢得比赛。团队合作是必需的。发展全球经济也是如此。每项政策工具必须发挥应有的作用才能实现恰当的平衡。

在危机期间，货币政策为刺激需求提供了有力支撑。以美国为例，美联储的量化宽松政策为促进经济复苏做出了重要贡献。

但仅有货币政策是不够的。而且，宽松货币政策持续的时间越长，导致金融过剩的风险就越大。这就需要监测和管理。

还有一点也很重要。正如我刚才所提到的，如果可能退出货币宽松政策，比如美国就有此打算，那么必需监测和管理此举对世界其他国家和地区的影响。美联储采取持续渐进且清晰沟通的方式十分关键。

受货币政策正常化影响最严重的国家，特别是新兴经济体，采取恰当的宏观审慎政策也是重要的方面。何谓“宏观审慎”呢？宏观审慎就是指那些有助于防范金融过剩和保护金融系统稳定性的措施，如最低流动性比率。

我们再回到 Hoyas 这个例子：货币政策正在发挥作用。现在需要其他队员，也就是其他政策的更多支持。有三个重要且相互关联的因素，都有助于提高经济增长和就业水平：财政政策、劳动力和产品市场结构性改革和对基础设施的公共投资。

下面我们一一来看：

(1) 一是促进增长和就业的财政政策。

近年来，许多国家在控制债务和赤字方面取得了长足的进展。这些进步不能白白浪费。另外，财政政策还可以利用以下手段促进增长和就业：

- 财政整顿的节奏和财政措施的构成应尽可能支持经济活动。当然，具体时机和政策弹性要根据各国实际情况灵活调整。这也是为什么基金组织在其资助的规划中将此列为优先事项，无论非洲还是欧元区都是如此。这个节奏是合理的。
- 目标明确的财政措施也有帮助，比如能够遏制偷税漏税、提高公共开支效率和减少劳动力负担（如降低工资税）的改革。这种组合也是合理的。
- 能源补贴（估计约 2 万亿美元）改革也能产生收入。按照目前的状况，这些补贴大多数只对相对富裕的人有益，穷人难以从中获益，另外还危害环境。

因此促进增长、提高就业且环保的财政政策能有所帮助。但这些政策不能代替那些旨在根除劳动力和产品市场根深蒂固的扭曲现象的政策。

（2）接下来我要谈一谈对提高生产率、竞争力和就业水平至关重要的“结构性改革”。

我们应该做些什么呢？首先不应低估挑战的规模。如今全世界仍有 2 亿多失业人口，其中 7500 万是年青人。另外，过去几年除了收入最高的 1% 的人群，大部分人的收入没有变化或在缩水。

为了提振消费和投资，就业和工资要有更大幅度的增长。我们尤其要强化劳动力市场。那么该如何做呢？

- 精心设计积极主动的劳动力市场政策和培训规划，刺激对劳动者特别是年轻劳动者的需求。澳大利亚、德国和瑞典的做法堪为楷模；以及
- 采取提高劳动参与率特别是妇女参与劳动率的政策。比如，日本正在采取一项重要措施，建立更多日间护理中心，以鼓励妇女加入劳动力大军，同时减轻老龄化带来的压力。韩国正在探索实施类似政策。

开放产品和服务市场也能强化劳动力市场改革带来的收益。比如，许多国家的不少行业（从律师到出租车司机）都没有开放的竞争。

即便如此，除非改善经济体的信贷流动，否则这些政策也只能取得目前的效果。我们要建立能帮助银行和私营部门有效处理债务负担的破产制度，解除资产负债表限制，实现信贷回流，形成经济发展的动力。

对此也没有“一刀切”的办法。各国应根据各自的具体情况制定政策。但无论采取怎样的具体措施，各国都需要更加重视结构性改革以及投资。

(3) 针对基础设施的公共投资尤为重要。原因为何？

危机严重阻碍了经济增长和投资，其当前水平均远低于长期趋势。截至去年，我们估计 20 国集团的 GDP 比未发生危机的情形下低 8%。投资缺口甚至更大，比趋势水平低近 20%。

先进经济体的公共投资（比如对机场、电网、互联网等资本存量的投资）逐渐相应缩减了四分之一，占 GDP 比重从 20 世纪 80 年代的约 4% 下降到如今的 3%。基础设施老化已经成为当前人们担忧的主要问题之一，这奇怪吗？就在华盛顿特区，美国土木工程师协会估计有 99% 的主干道路年久失修。据估测，未来 15 年全球基础设施开支将达 6 万亿美元。这对许多面临运输和能源供应瓶颈从而阻碍经济发展的国家来说显然迫在眉睫。

投资范围各国均不相同，取决于基础设施缺口和财政空间。确保高效的基础设施开支对所有国家来说都是至关重要的。但毫无疑问的是，这将成为经济增长和就业的强大动力。

还有一点，根据全球经济和气候委员会最近的估测，将低排放标准纳入基础设施投资所产生的费用只占预计总开支的很小一部分（约 4.5%）。因此高效投资既有利于增长也能刺激就业、保护环境，在利率处于历史低位的时候尤其如此。

结束语：新多边主义和基金组织的作用

我们刚刚探讨了“平庸”增长和克服平庸增长的政策“动力”，最后我想讲讲第三个“m”——多边主义。

在危机期间采取的行动中，我们已经见到了不少全球经济合作的具体事例。

或许最引人瞩目的就是 20 国集团的合作。它们采取了向基金组织提供更多资源等措施，以提振信心，并保护全球金融系统安全。就在几周前，20 国集团宣布，在制定战略实现 2018 年整体 GDP 增长 2% 的中期目标方面取得了新进展，实现了促进增长和就业的承诺。

基金组织在其 70 年的历史中发挥了合作平台的作用，在危机期间也继续发挥着相同的作用。

我们改良了贷款工具，使它们在预防基础上提供流动性时更加灵活，获得紧急贷款也更加容易。我们为低收入成员国提供零利息贷款，大大增加了全球金融援助，过去 6 年的贷款承诺接近 7000 亿美元。

我们重新分析、思考了一系列关键问题：资本流动管理和资本控制、全球经济日益显著的互联性，一国政策对其他国家的溢出效应。我们在以下方面取得了空前的成绩：应对经济增长过度不均的负面影响、气候变化的财政影响，以及我本人非常重视的妇女在劳动力大军中的作用和她们促进增长、提高收入的巨大潜力。

基金组织目前提供的最主要服务是能力建设和技术援助，这可能令诸位大吃一惊。从毛里求斯到缅甸再到墨西哥，188 个成员国中约有 90% 从中受益。我们已经启动大规模的网络公开课（MOOC），去年全球已有约 2000 名毕业生。

当然，为了在 21 世纪取得成果，我们要有足够的资源，充分反映全球成员国的动态特征。为此，绝大部分成员国批准了基金组织的治理改革措施：2010 年份额改革。现在正在等待基金组织最大的股东——美国的批准，我们希望美国能尽早批准。

下一个 70 年，我们不断调整，践行我们最重要的使命--帮助各国克服负面经济影响以维持稳定，针对全球性问题提出合作式解决方案。这样做的目的是为了诸位和更长远的将来。

正如我常说的：“基金组织不属于你们的父辈。”事实上，它是属于你们！

展望未来，我们或许能从乔治城的奇妙色彩中得到启示：“灰”云虽在，但只要我们志存高远、奋发图强、齐心协力，就能形成新的发展势头，重见湛湛“蓝”天。

谢谢。