

抓住几十年一遇的机会

国际货币基金组织总裁克里斯蒂娜·拉加德的讲话
布鲁金斯学会，华盛顿特区

2015年7月8日

开场白

下午好。我很高兴能和各位一道，就2015年后发展议程进行及时讨论。

谢谢凯末尔的介绍，也感谢东道主布鲁金斯学会。我很高兴能与来自全球发展中心的南希·伯兹奥尔（Nancy Birdsall）、同心组织的迈克尔·艾略特（Michael Elliot）和布鲁金斯学会的霍米·卡拉思（Homi Kharas）一起讨论今天的议题。

下周，我们中的不少人将前往亚的斯亚贝巴，参加联合国发展筹资问题国际会议。大家都知道，这将是今年举行的三大全球发展问题会议的首场。今年九月将在纽约举办关于新的可持续发展目标的会议。十二月将在巴黎举行的会议将聚焦气候变化问题。

上个月，我作了一个题为《推动小舟一起前行》（“Lifting the Small Boats”）的演讲，今天我想在该演讲基础上作进一步阐述。在那个演讲中，我表达了我的信念，即这三次会议对全球发展来说是几十年一遇的机会。在今年这关键的一年采取的决定将对未来几十年产生影响。可以说：这样的机会很难再有。

有一句非洲谚语：“音乐变换时，舞蹈也跟着变”。今年，我们有机会采用一种新方法，即改变音乐，然后使所有国家稳固地走上可持续和包容性增长。

为了把握这个机会之窗，我们必须仔细考虑我们的下一个步骤并采取行动。本着这一精神，我想集中谈三个问题：

1. 不断变化的全球发展格局。
2. 发展中国家为支持可持续增长所需采取的行动。
3. 国际社会（包括国际货币基金组织）的贡献。

1. 不断变化的全球发展格局

首先，发展格局。自从15年前通过联合国千年发展目标以来，情况发生了怎样的改变？现在出现了什么样的趋势能够有助于塑造未来的15年？

在我看来，有三个趋势特别突出。三个“V”：速度、差异和波动。

a.首先是“速度”。在过去的 15 年里，大多数具有系统重要性的新兴市场得到蓬勃发展。许多发展中国家更加融入了全球经济。其结果是，经济增长、贸易和资本流动都快速扩大。

例如，自 2009 年以来，发展中国家的 GDP 和贸易以年均 10%¹的速度增长。自本世纪初以来，流向发展中经济体的**资本流动**增加了三倍²多。

b.这种经济扩张是好消息。但坏消息是，经济增长并不均衡。我把它叫做“差异”。表现较好的经济体（通常由强劲的国内政策所支撑）稳步向前发展。但遗憾的是，最贫穷和最脆弱的经济体则落在了后面。事实上，在过去的 15 年里，非脆弱的低收入国家的人均实际 GDP 增长了近 70%³。在脆弱国家，人均实际 GDP 则增长了不到 15%⁴。

“差异”的另一个重要层面当然是各国内部收入的不平等，尽管（一般来说）近几十年来各国之间的不平等已有所下降。

c.第三个“v”是“波动”。和大衰退本身一样，冲突和自然灾害也使许多国家的发展受到延误。气候变化是一个日益严重的问题，穷国受到的冲击尤为严重。例如，自 20 世纪 90 年代以来，所有自然灾害中有近四分之三发生在发展中国家⁵。所处位置和对农业的依赖使最贫穷的国家尤其容易受到影响。

另外一个会对波动性产生影响的因素是人口结构。人口老龄化国家面临抚养比上升的问题，可能会导致政府财政吃紧，经济增长减缓。而其他国家（尤其是撒哈拉以南非洲国家）如果能利用好正在扩大的劳动力，则能够获得“人口红利”。

¹ 基金组织关于发展筹资问题的文件-《增强发展中国家的金融安全网》，第 9 页。

² 基金组织关于发展筹资问题的文件-《重新讨论蒙特雷共识》，第 11 页。

³ 同上，第 10 页。

⁴ 同上。

⁵ 同上，第 13 页。

因此，三个趋势是：速度、差异和波动。有些船只已经加速，而其他船只则在努力前进；它们在今后都可能面临风暴和进入未知领域。每个趋势都会对全球发展产生重要影响。为了在 2015 年做出正确选择，应当将这些趋势考虑在内。

在 2015 年做出正确选择还取决于所有各方做出承诺。这就涉及到第二个主题：发展中国家自身的作用。

2. 发展中国家为支持可持续增长所需采取的行动

a. 我们在回顾过去 15 年时，一个经验教训是，那些表现最好的发展中国家往往是那些拥有最大自主权、依靠自身力量推动发展的国家。那么自主权包含什么呢？

b. 我来自基金组织，我的第一个建议想必大家听了不会惊讶：**宏观经济稳定**是可持续增长的先决条件。这包括保持适度的通货膨胀和可持续的公共债务。它还意味着实施政策，以保持抵御外部冲击的能力。

想想撒哈拉以南非洲：该地区在全球金融危机面前表现出了卓越的韧性。事实上，将近三分之二的撒哈拉以南非洲国家经历了十年或以上不间断的增长⁶。他们的审慎政策得到了回报。当然，强有力的宏观经济政策仍然至关重要，特别是因为该地区面临着新的挑战 and 风险。

这就是基金组织如此强调宏观经济层面的原因。因为稳定能帮助人们实现繁荣；而不稳定则使穷人和弱势群体受害。例如，高通胀会导致后退。而不稳定会导致大规模私人投资这个增长的推动力的终结。

只有建立稳定的基础（一个水密船体和平稳的船身），我们才能升起桅杆，扬起风帆，为包容性的可持续增长指明道路。

c. **重点是什么？**

⁶ 关于《非洲的崛起-建设未来》的演讲。

-当务之急是动员收入。所有发展中国家中约有一半的**税收比例低于 GDP 的 15%**⁷，而经合组织国家的这一比例平均为 **34%**⁸。一些脆弱国家的情况则更加糟糕。通过实施简单、基础广泛和公正的税收制度，这种情况是可以好转的。

基金组织最近的一份研究对 126 个中低收入国家在 1993 年至 2013 年的情况进行了分析⁹。分析发现，执行基金组织支持的带有收入条件的规划的国家在实施一年之后，其**税收增加了 GDP 的一个百分点**。此外，在连续三年实施规划之后，税收增加了 GDP 的 3.5%。为什么这很重要？因为这些额外的税收可被重新分配，用于支持发展需要。

-事实上，这是重要的一点：即一旦财政收入增加，必须有效和高效地用于支持包容性增长。**强有力的财政体制和公共财政管理必不可少**。例如，基金组织的另一份研究表明，管理良好的公共投资在改善基础设施和支持包容性增长方面可发挥关键作用。

遗憾的是，我们发现，由于公共投资过程中效率低下，来自**公共投资的潜在收益的 30%**将丢失¹⁰。如果位于效率最低的四分位中的国家能够将其效率提高到最高的四分位数，它将从其投资中获得双倍的经济收益¹¹。

-因此，有效收入动员是关键。另一项重点是发展金融部门以支持经济增长和消除贫困。基金组织工作人员估计，**银行业更自由化的发展中经济体的年增长率比银行业不太自**

⁷基金组织关于发展筹资问题的文件-《重新讨论蒙特雷共识》，第 15 页

⁸ 经合组织关于财政收入统计的文件《1965 年至 2012 年间税收与 GDP 比率的变化》。

⁹ 基金组织关于《基金组织支持的规划中的条件是否促进了收入改革？》的文件，收入估计是用表 6 中的系数计算的（第 19 页）。

¹⁰ 基金组织关于《提高公共投资效率》的文件。

¹¹ 同上。

由化的经济体高出约 1 个百分点¹²。我们还知道，金融发展程度更高，则每天生活费不足 1 或 2 美元的人的百分比会下降更快¹³。

通过在早期制定游戏规则，政府可发挥不可或缺的作用：实施监管、保护合法权益以及加强金融基础设施。以这种方式改善商业环境有助于吸引国内外的私人资金和投资。

-当然，还必须通过促进经济包容和环境可持续性来共享经济增长的成果。这包括提供融资渠道、加强社会保障以及**提高妇女和女孩的地位**，最后一项我特别关注。

据估计，如果女性的劳动参与率与男性一样，则人均收入将有不同程度的提高：中东和北非地区将提高 27%；南亚将提高 23%；拉丁美洲将提高 17%；东亚将提高 15%；欧洲和中亚将提高 14%；撒哈拉以南非洲将提高 12%¹⁴。总之，促进妇女的劳动参与率能改变经济的游戏规则。

更广泛而言，基金组织的研究显示，增加最底层 20% 的收入比重会促进 GDP 增长¹⁵。我们还发现，**衡量不平等程度的基尼系数每增加一个点会使经济增长在未来一年结束的风险上升 6 个百分点**¹⁶。因此，更具包容性的增长也会更高和更可持续。换言之，公平也是好的经济学。

¹² 基金组织关于《更大的一块增长馅饼》的文章。基金组织关于《发达国家和发展中国家结构改革和经济表现》的说明，第 17 页。

¹³ 基金组织关于《更大的一块增长馅饼》的文章。Beck 等人的文章“金融、不平等和穷人”，《经济增长期刊》，第 12 卷，第 1 期，第 27-49 页。

¹⁴ 基金组织关于《妇女、工作和经济》的说明。关于“21 世纪的新多边主义；提高妇女地位的经济力量；挑战不一样”的演讲。Cuberes 和 Teignier 的文章《劳动力市场的性别差异和总体生产率》。

¹⁵ 基金组织关于《收入不平等的原因和后果》的说明。

¹⁶ 基金组织关于《再分配、不平等和经济增长》的说明。

底线是什么呢？通过实施有利于可持续增长的政策，发展中国家可有力地支持其自身发展。但是他们无法单枪匹马地做到这一点。国际社会也必须发挥关键作用，与发展中国家携手合作。

3. 国际社会（包括基金组织）的贡献

因此我要讲的第三点也是最后一点是：在当今这个相互联系的世界，我们对我们共同的命运负有共同的责任。

国际合作伙伴如何能帮助创造一个更加有利于可持续和包容性发展的环境？换言之，正如我之前问的，**我们如何才能将推动“小舟”前行呢？**

我们面临的挑战是多方面的，从合作打击偷税漏税到构建一个更强大的多边贸易体系。它包括提高富裕国家的援助水平和减少穷国转移汇款的费用。此外，它还需要坚定的合作伙伴关系。

a. 请允许我在这里强调：这些**合作伙伴关系**不仅仅涉及政府。非国家行为者也可以发挥关键作用，如民间社会可以表达其独特的视角和专业知识。与其他新的影响力网络一道，民间社会在我所说的“新多边主义”方面发挥着重要作用。这就是为什么我总是愿意倾听民间社会，以及总是鼓励基金组织工作人员这么做的原因。

b. **基金组织**成员国遍及全球，其职责是促进经济增长和稳定，它也坚定地致力于发展的合作伙伴。在这关键的一年（在下周即将在亚的斯亚贝巴举行发展筹资问题国际会议前夕），我们努力寻找提供额外支持将带来有力回报的领域。**有哪些领域呢？**

首先，在我们核心的政策建议和能力建设领域，我们将增强我们在若干方面的工作：

- 我们将帮助更多的国家动员国内收入，然后将这些资源重新用于消除贫困和促进可持续增长。我们计划在这方面增拨资源，虽然其已经占基金组织能力建设的五分之一。例如，基金组织将致力于使发展中国家更多地参与**国际税收**辩论，帮助确保新的税收规则能够解决其关切。我们也将扩大我们的支持，以提高**公共支出的效率**，比如通过取消没有针对性的补贴，如主要受益于较富裕群体但是会产生不利环境影响的能源补贴。

- 我们将支持各国投资于**基础设施**，从而发展其经济。具体而言，我们将用一系列工具来评估公共投资管理能力，找到需要技术援助以增强国内体制的领域。然后，我们会在第四条磋商报告中总结这些评估，将其公布在网站上，以帮助共享知识。
- 我们将与各国就日益关心的问题（**平等、包容和气候变化**）深化接触。这包括扩大我们对不平等、性别、就业和金融包容性问题的分析工作，并将这些分析结果适用于我们的业务工作。从中期来看，我们预计围绕包容性的考虑将成为我们业务工作的一个日益常规的组成部分。

我们对脆弱和受冲突影响的国家所面临的挑战表示充分警惕，这些国家的发展滞后，且在很多情况下还是滋生恐怖主义的温床。我们知道，在脆弱国家取得成果需要长期作战（重建经济体制的艰辛和前方不可避免的挫折），但是我们会坚持到底。

除了我们的政策建议和能力建设，我也很高兴地宣布，基金组织执行董事会几天前批准，对基金组织对发展中国家的**融资机制**进行一些修正：

- 首先，为了更好地保护各国免受外部冲击，我们将获得所有优惠融资机制的机会扩大**50%**。
- 其次，我们将优惠资金更多地向最贫穷和最脆弱的国家倾斜。
- 第三，我们将长期保持迅速贷款（我们对脆弱国家和受自然灾害影响的国家的贷款）的利率为零。

基金组织的贷款是国际收支失衡国家的一个重要的安全网：扩大安全网将为追求雄心勃勃发展的国家提供额外的支持。

基金组织打算通过这些具体途径，为发展中国家创造更有利的环境，在今后的时期里实现繁荣富强。我们会发挥我们的作用。

结束语

有另外一句非洲谚语：“如果你想走得快，那就独行。如果你想走得远，那就携手同行”。

今年对全球发展来说是几十年一遇的难得机会。而抓住这个机会的唯一方法是通过合作伙伴关系。为了走得更远，我们必须携手同行。

谢谢各位。