



# 金融与发展

2020年6月号

危机之后

第10页

处于危险中的生命线

第16页

MIT贫困行动实验室的简介

第32页



# 政策、政治和大流行

# 目录



4

政府针对疫情的应对措施体现了全球合作的艰难政治。

## 政治经济学与大流行

- 4**      **经济政策的政治经济学**  
我们应该更加关注政治、经济以及其他领域之间的相互影响  
杰弗里·弗里登
- 10**     **危机之后**  
是时候利用这个机会建设一个更美好的世界了  
克里斯塔莉娜·格奥尔基耶娃
- 12**     **大流行的长期经济后果**  
历史表明，COVID-19造成的经济影响可能会持续几十年  
奥斯卡·约尔达、桑杰·R.辛格、  
艾伦·M.泰勒
- 16**     **处于危险中的生命线**  
COVID-19大流行有可能使贫穷和脆弱国家的重要收入来源逐渐枯竭  
安托瓦妮特·萨耶赫、拉尔夫·查米
- 20**     **接受身份**  
广泛的共同身份可以成为命运共同体意识的基础，而这种意识是良好政治的核心  
安德烈斯·贝拉斯科
- 24**     **为未知的世界做好准备**  
我们必须共同努力解决危机所暴露的问题  
艾拉·达布拉-诺里斯、维托·加斯帕、  
卡尔帕纳·科赫哈
- 26**     **COVID-19之后，世界会有什么不同？**  
六位杰出的思想家反思了这场大流行对世界造成的改变



## 本期还有

- 37 **细节决定成败**  
如果设计得当,以税收为基础的财政整顿未必需要付出政治代价  
埃拉·达布拉-诺里斯、亚历山大·兹泽尼克
- 40 **债务浪潮滚滚而来**  
发展中经济体能够从过去的债务危机中学会如何应对COVID-19的融资冲击  
M.艾汉·高斯、弗朗西斯卡·奥恩佐格、彼得·内格尔、菅原直孝
- 44 **论央行的独立性**  
《非民选权力》一书的作者讨论了对于惰性政治世界中的宪政主义中央银行  
保罗·塔克
- 48 **系统性风险预估**  
21世纪将成为对社会构成严重威胁的大规模破坏的世纪  
安·弗洛里妮、苏尼尔·夏尔马

26

## 其他内容

- 30 **图表释义**  
**信任是当务之急**  
信任已跌至谷底,我们必须尽快恢复信任  
理查德·爱德曼
- 32 **经济学人物**  
**贫困斗士**  
安德列亚斯·阿德里亚诺介绍了麻省理工学院的贾米尔贫困行动实验室(J-PAL),埃斯特·迪弗洛与阿比吉特·班纳吉正在这里重塑发展经济学
- 52 **前沿**  
**麦德林奇迹**  
前市长费德里科·古铁雷斯谈如何将安全和可持续发展放在首位,从而为建设21世纪的城市铺平道路
- 54 **书评**  
**《绝望的死亡与资本主义的未来》**  
安妮·凯斯、安格斯·迪顿  
**《幕后:印度高速增长背后的故事》**  
蒙特克·辛格·阿卢瓦利亚
- 56 **货币**  
**华丽转身**  
阿鲁巴新版纸币凸显了当地特色动植物  
妮可·布莱恩-基马尼、梅琳达·韦尔



32



## 转折点

5个月前，我们开始写关于政治经济学的文章——政治如何影响经济，经济又如何影响政治。与其探索一个学术问题，不如亲眼目睹现实世界的政治经济动态如何以悲剧的方式实时展开，对这一点，当时很少有人持怀疑态度。这场大流行造成了令人震惊的人员伤亡，导致了大封锁，冻结了商业的车轮。人们的生活被搅得天翻地覆，被停工、口罩和恐惧打断。虽然这一卫生危机改变了我们的工作重点，但政治经济问题比以往任何时候都更加重要。它强调了政策不仅受到经济分析的影响，也受到非经济、社会和政治力量的影响。它迫使我们思考人们和经济将如何适应 COVID-19 大流行之后的世界。

本期围绕 COVID-19 发表了多篇文章。杰弗里·弗里登 (Jeff Frieden)，安德烈斯·贝拉斯科 (Andrés Velasco) 等人研究了制度和身份和信任的重要性。这场危机夺走了数百万移民的工作机会，导致汇款大幅减少，对许多贫穷国家来说，汇款是最重要的一项收入来源。其他文章探讨了社会凝聚力和团结的必要性，提出了在就业机会消失和不平等加剧之际保护和帮助最弱势群体的政策。

管理大流行的影响促使我们切实讨论如何最好地实施政策应对措施，以惠及所有阶层的人口。在很大程度上，经济政策将塑造社会对紧急情况及其后果的复原力。

但这种规模的危机是一个全球性的转折点，它迫使经济学家和其他人扩大想象力，对世界如何运转的全新想法进行探索。正如克里斯塔莉娜·格奥尔基耶娃 (Kristalina Georgieva) 在她的文章中所指出的那样，这样的重新想象可以引领我们走向一个更绿色、更智能、更公平、更富有同情心的世界。也许这是一个重新调整我们社会和经济生活基本面的机会。 **FD**

吉塔·巴特 (GITA BHATT)，主编



### 本期封面

政治和经济密不可分，这种关系一直在我们的日常生活中上演。插画家约翰·库内奥 (John Cuneo) 为 2020 年 6 月号绘制的封面展示了冠状病毒时期政治、特殊利益集团和经济的交集。

主编: Gita Bhatt  
 执行编辑: Maureen Burke  
 高级编辑: Andreas Adriano  
 Jacqueline Deslauriers  
 Peter Walker  
 数字编辑: Rahim Kanani  
 在线编辑: Lijun Li  
 生产经理: Melinda Weir  
 文字编辑: Lucy Morales  
 编辑顾问:

Bernardin Akitoby  
 Celine Allard  
 Bas Bakker  
 Steven Barnett  
 Nicoletta Batini  
 Helge Berger  
 Paul Cashin  
 Luis Cubeddu  
 Alfredo Cuevas  
 Rupa Duttgupta  
 Thomas Helbling  
 Tommaso Mancini Griffoli  
 Gian Maria Milesi-Ferretti  
 Christian Mumssen  
 İnci Ötker  
 Catriona Purfield  
 Uma Ramakrishnan  
 Abdelhak Senhadji  
 Alison Stuart

©2020, 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](http://www.imf.org/external/terms.htm)) 或发送电子邮件至 [copyright@imf.org](mailto: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](http://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](mailto: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://cfeph.cfemg.cn>  
 英文版刊号: ISSN 0145-1707  
 中文版刊号: ISSN 0256-2561

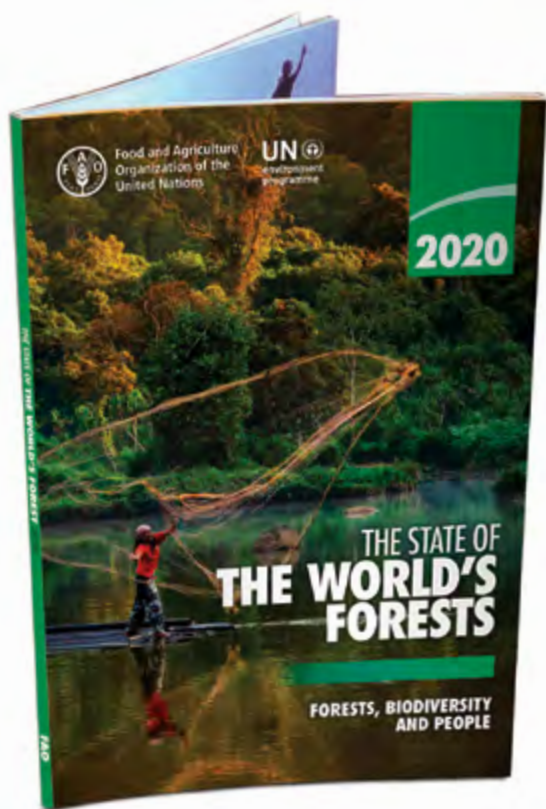


**FSC FPO**

粮农组织最新出版物

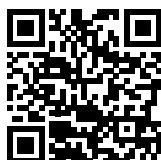
# 2020年 世界森林状况

## 森林、生物多样性与人类



森林在全球陆地面积中所占的比例仅略高于30%，但其却为绝大多数科学上已知的陆生植物提供了栖息地。不幸的是，森林及其所蕴含的生物多样性依然因人们将林地转为农地或是对其不可持续地攫取而遭受威胁，而且这其中的大部分行为都是非法的。

《2020年世界森林状况》评估了迄今为止在实现与森林生物多样性有关的全球目标与具体目的方面的进展，并从保护和可持续发展成果这两方面考察了政策、行动以及方法的有效性。报告通过一系列案例研究提供了将保护和可持续利用森林生物多样性相结合的创新实践，创造实现人类与地球之间平衡的解决方案。



点击下载完整版

2020年5月  
214页  
210 x 297毫米  
ISBN 978-92-5-132419-6

另有阿拉伯语、中文、法语、俄语和西班牙语版本，可登陆[fao.org/publications](http://fao.org/publications)查阅。

可以通过[Publications-Sales@fao.org](mailto:Publications-Sales@fao.org)索取印刷版



[www.fao.org/publications](http://www.fao.org/publications)



联合国粮食  
及农业组织

# 经济政策的 政治经济学

我们应该更加关注政治、经济以及其他领域之间的相互影响

杰弗里·弗里登



新型冠状病毒肺炎 (COVID-19) 大流行清楚地说明了政治、经济以及其他考虑因素之间的相互影响。公共卫生专家早有告诫,世界可能会遭遇一场大流行,同时,他们也呼吁人们加强防范。然而,不得不关注下届大选的决策者们很难投入时间、金钱和政治资本来应对出现未来危机的抽象可能性。因此,面对新型冠状病毒所造成的如此严重的全球公共卫生威胁,大多数国家都没有做好准备。

虽然疫情已在全球范围内迅速蔓延,但是政策响应依然受到政治现实的影响。一些公众人物与一些决策者拒绝接受公共卫生专家的建议,希望在危机消除之前放宽限制,恢复常态。与此同时,企业界也在争取对自己有利的例外待遇,并且要求政府提供大量补贴(经济财政援助)帮助他们度过难关。

在国际层面,政府针对疫情的应对措施体现了全球合作的艰难政治。全球性大流行需要全球性的应对措施:微生物是不分国界的。协调一致的国际应对措施显然是处理国际性突发公共卫生事件的最佳方式。然而,决策者已在选民的压力下,将资源从其他国家转移出来,禁止食品和药

品出口,囤积生活必需品。尽管这些措施可能受到了国内公众的欢迎,但是其中的每一项都会给其他国家造成损失。归根结底,缺乏合作会导致所有人都陷入更加糟糕的境地。世界卫生组织等国际机构试图通过协调来促使各国合作应对这场全球危机,然而面对强大的民族主义政治压力,他们可能会显得无能为力(见 Goodman and others 2010)。

在哪些措施才算适当措施这个问题上,各国政府都面临着艰难的决定:应该施加哪些限制,何时放宽这些限制,应该将资金用于何处,如何筹集资金,以及对哪些国内问题加以限制从而支持国际合作。这些决定必须考虑公共卫生建议、经济因素与政治制约。正如2007—2008年金融危机期间,各国的政策响应因其当地的政治经济状况而异一样,如今各国针对 COVID-19 大流行的国家政策响应也因卫生、经济、政治等原因而有所不同。

## 政治因素

尽管针对全球威胁的政策响应引起了激烈争论,但对于政治经济学家来说,这



根本不足为奇。这种情况无时无刻不在发生。例如，几乎所有经济学家都认为，如果小国取消所有贸易壁垒，它们的境况将会好转。然而，单边自由贸易的做法几乎闻所未闻，当今世界没有任何国家追求这样的自由贸易。为什么呢？说得更普遍一些，为什么各国政府在制定正确的经济政策上会遇到如此多的困难？为什么独立观察家、分析师和学者的建议经常会被忽视？

常规的答案是政治，而且这个答案通常是正确的。但是这种说法过于含糊，就像说因为经济不同，有些国家富裕，而有些国家贫穷。政治究竟是如何阻止政府制定出更好的政策的，即使面对迫在眉睫的危机，也是如此？在能够以及应该如何制定经济政策这个问题上，我们可以从中获得怎样的启示？

政治经济学是关于政治如何影响经济，经济又如何影响政治的学科（见插文）。政府试图在选举前提振经济，这样一来，所谓的政治性商业周期就会在选举前后造成经济活动的波动。同样，经济状况也会对选举产生巨大的影响。政治经济学家揭示了一个简单（也许会令人不安的）的事实，即我们只需要根据经济增长率和通货膨胀率就能够相当准确地预测过去100年间美国总统选举的结果（见 Fair 2018）。那么，为什么选举无法促使政治家们选择最佳政策呢？

## 什么是政治经济学？

亚当·斯密（Adam Smith）、大卫·李嘉图（David Ricardo）和约翰·穆勒（John Stuart Mill）被誉为现代经济学鼻祖。然而，他们却自称是政治经济学家。穆勒的《政治经济学原理》从1848年问世到19世纪末一直是这门学科的基础教科书。这些早期的理论家们无法将经济与政治视作两个独立的世界。

两种趋势促成了政治分析与经济分析的分离。一是政府开始减少对经济的直接控制。二是出现了不同的政治形式：欧洲各国从几乎清一色的君主政体转变为日益采用代议制且高度多样化的政府

## 观点决定立场

一个基本的经济学原理是，任何对整个社会有利的政策都可以成为对所有社会成员有利的政策，即使这项政策会将人们划分为赢家和输家。政府只要对赢家征收少量税收以补偿输家的损失，所有人就都能过得更好。经济学家会用强大的工具来阐明哪些经济政策对社会最为有益。那么，为什么经济政策会引发争议呢？

一个基本的政治经济学原理是，赢家不喜欢被征税来补偿输家。这场斗争的焦点不是什么对社会最为有利，而是谁将成为赢家，谁又将成为输家。对国家最有利的政策未必对我所在的地区、团体、行业或阶层有利，所以我会与之抗争。

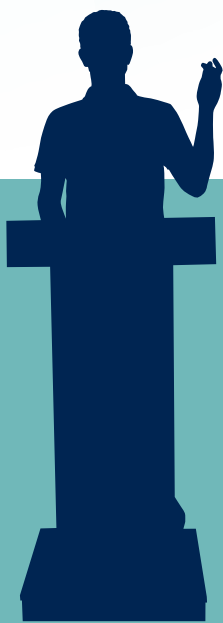
即使是在民主国家，可能也有很多公民认同，政治遵循黄金法则：手握黄金的人制定规则。无论民主与否，特殊利益集团似乎在全世界范围内发挥着巨大的作用。这些人包括富有的个人、强大的产业、大银行和大公司，以及强大的工会。

否则应该如何解释为什么美国的糖价是世界糖价的2—3倍？美国只有少数甘蔗种植园和几千名甜菜种植户，然而食糖消费者却有3.3亿人。你可能会认为，在政治上，这3.3亿人要比那几千人重要得多，然而事实并非如此。几十年来，补贴和贸易壁垒抬高了糖价，这种做法使糖农和种

形式。到20世纪初，经济学和政治学已经成为两门独立的学科。

在20世纪的大部分时间里，这种区分一直存在。随着大萧条与发展问题的出现，纯粹的经济问题令人生畏，并足以让经济学家们焦头烂额。出于同样的原因，那个时代的政治问题（两次世界大战以及法西斯主义和共产主义的兴起）十分严重，因此需要给予单独关注。

然而，到了20世纪70年代，经济领域和政治领域的分离显然出现了误导性。在这十年中，布雷顿森林货币体系崩溃、石油价格两次飙升、滞胀出现，一切都凸显出经济和政治问题相互交织的事





## 归根结底，缺乏合作会使所有人的境况变得更糟。

植户受益，却损害了其他人的利益。

为什么一小部分食糖生产商比其他人更加重要？政治经济学中一个常见的现象就是集中的利益集团通常会战胜分散的利益集团。食糖生产商组织严密，努力对政客施加影响。如果无法获得政府的优惠待遇，他们就会倒闭，因此，对他们而言，组织起来游说和资助政客就十分重要。估计每年转嫁给消费者的成本达到20亿—30亿美元。这是一笔不小的数目，但是对于普通美国人来说，每天只摊到几美分。没有消费者会因为每天多花了几美分而与民选代表谈话，或是威胁要改投他的对手。

生产者集中而消费者分散的事实有助于解释贸易保护。几家汽车制造商可以自己组织起来；但是成千上万的汽车购买者却不能。这还不是全部。汽车行业的管理层和劳动者可能在很多方面没有达成一致，但是汽车制造商和汽车工人一致认为，他们希望能够得到保护，不受外国竞争的影响。政客，尤其是来自汽车制造重镇的政客们，很难拒绝来自一个强大行业的工人和企业主的共同要求。

也许这并不是坏事。糖农和汽车工人的生计都有赖于政策的扶持。谁又能说他们的工作不如为消费者降价重要呢？没有什么广泛采纳的简单方法可以平衡利益与成本，便宜的糖价是否重要到足以让成千上万勤劳的农民破产？事实上，政治是社会对各种利益冲突进行裁决的方式，或许那些利益攸关的人应该拥有更大的发言权。

政治经济学家通常不会在这类复杂的道德和伦理问题采取立场。他们试图理解为什么社会会作出当前的选择。食糖生产商或汽车制造商涉及的利害关系更多，而且组织化程度也要比食糖或汽车消费者高得多，这有助于解释为什么政府的政策会向食糖和汽车生产者而不是消费者倾斜。

然而，有一些消费者也比较集中。食糖是甜的，甜味剂使用者协会的会员企业也希望能够调低糖价。可口可乐、好时等公司都曾极力推动美国食糖政策的改变。在这个问题上，双方都有强大的集中利益，这有助于解释为什么糖价没有继续上涨。工业产品也是如此。钢铁制造商希望得到保护，钢铁消费者，比如汽车制造商却不希望如此。贸易政策不仅是大企业分散的用户之间的斗争，

实。当时的经济是高级政治，而政治的许多内容都与经济有关。

50年来，政治经济学在经济学和政治学中的地位日益凸显，主要表现在以下三个方面。

它分析了政治力量对经济的影响。选民和利益集团几乎对政府可能制定的所有经济政策都有重大影响。政治经济学家尽力确定对相关群体及其利益集团，以及这些人对政策造成的影响而言，政治制度所产生的影响。

它评估了经济对政治的影响。宏观经济趋势可以增加或破坏执政者的机会。在更微观的经济层面上，特定企业或行业的经济组织或经济活动的特

征会对其政治活动的性质和方向产生影响。

它利用经济学工具来研究政治。可以将政客比作企业，选民是消费者，或将政府看作商品和服务的垄断者，为选民客户提供服务。学者通过建立政治与经济的相互作用的模型，从理论上对推动政治的潜在特征形成更为严格的理解。

这三种方法都对学者和决策者产生了深刻的影响。政治经济学可以为研究社会如何运作的分析家和希望改变社会的人提供很大的帮助。

## 民主社会中的决策者必须时刻关注下一次选举， 否则，他们很可能会离开决策者的位置。

也是大企业之间的斗争。否则，我们就期望每个行业都能得到保护，各地的贸易都受到严格的限制。

事实上，有很多强大的利益集团支持国际贸易和投资。世界上的跨国公司和国际银行都依赖于开放的商品和资本流动。当今尤其如此，许多世界上最大的公司都依赖于复杂的全球供应链。如今，一家典型的跨国公司会在几十个国家生产零部件，再在几十个国家完成组装，并将最终产品销往世界各地。贸易壁垒会干扰这些供应链，这也是大多数世界上最大的公司也是自由贸易最大的支持者的原因。

### 复杂的网络

特殊利益集团与在每个问题上拥有各自立场的选民们在政治舞台上展开了斗争。但是，各国的政治规则存在很大的差异。政治经济的组织方式影响着谁能够赢得政策之争的胜利。选举是一个合理的出发点，至少在民主国家里是如此。无法令选民满意的政府不可能长久存在。因此，我们可能期望民主国家可以选择有利于整体经济的政策。然而，经济作为一个整体无法投票。

政客需要决定选举结果的人民投出的选票。决定性或关键性选民因各国的选举机构和社会分工而异。在大多数政治制度中，最优目标是中间选民，他们可能会根据在任者的政策或挑战者的承诺而改变自己的选票。例如，如果穷人将票投给左派，富人将票投给右派，那么中产阶级可能会起到决定性的作用。在近几年的美国总统大选中，最重要的中间选民都是中西部贫困的工业地区的选民。这些地区的许多选民认为是外国竞争

导致了制造业的衰退。这有助于解释为什么尽管大多数美国人支持贸易开放，但总统候选人的保护主义倾向却越来越强烈。

此外，民主社会中的决策者必须时刻关注下一次选举，否则，他们很可能会离开决策者的位置。这有助于解释为什么政府现在很难为流行病的预防和防备等政策买单，因为这些政策的好处在短期内无法实现。

社会中存在数量巨大的特殊利益团体和一般利益团体。制度有助于理解这些集团。首先是社会制度，即人们的自我组织方式。一些企业、农民和工人的组织化程度很高，因此拥有更多政治影响力。富裕国家中农民的数量相对较少，但是他们组织化程度高，几乎人人都能获得补贴和保护。贫穷国家中农民的数量很多，组织化程度低，几乎人人都要缴税。在有些国家，例如北欧的一些国家，工人结成集中的劳工联盟，在国家决策中发挥着重要作用。社会按经济部门、地区和种族等进行自我组织的方式会对其政治结构产生影响。

政治制度可以调解选民施加给领导人的压力。即使在专制国家，统治者至少也必须关注一部分民众的意见。政治经济学家称之为“代表选举团”，即对决策者而言，至关重要的那部分人口。在威权政体中，这部分人可能是经济精英或武装部队。而在选举民主制中则是选民和利益集团。无论这部分人是谁，决策者都需要得到他们的支持才能继续执政。

在民主国家，选举制度的多样性影响着决策者对来自选民的压力的感受。有组织的政党有助于延长政客的政治生涯：政客个人可能只会担心

下一次选举，但是政党必须关心自己的长期声誉。另一方面，在以色列或荷兰等国家，政客是由整个国家选举产生的，因此他们关注的重点是国家政策。在美国众议院等地，政客代表的地域更为有限，因此他们的普遍观点是“所有的政治都是地方政治”（人们通常认为这是 20 世纪七八十年代民主党众议院议长提普·奥尼尔 [Tip O' Neill] 的名言）。这些不同的选举制度可以将政治推向更多全国性或地方性问题。

美国的选举团制使中西部工业州的中间选民成为总统选举的关键，推动了政府对保护制造业的重视。在多党制议会制中，关键选民可能是某个在其联盟伙伴之间摇摆不定的小党的支持者，比如支持组建以色列政府的边缘政党。无论选举制度使得哪些选民成为关键选民，他们都可能对政治和政策产生巨大影响。

立法制度的性质也很重要。例如，单一制议会制度可能会发生巨大而迅速的变革，而美国三权分立制度的变革则更为温和和缓慢。澳大利亚、巴西、加拿大、德国、美国等国家的联邦制赋予了省政府或州政府很大的权力，而中央集权制使得国家政府的统治可以不受质疑。一些政府将重要政策的控制权交给了不太容易受日常政治压力影响的独立机构，如中央银行和公共卫生机构。

这些制度之所以重要，是因为它们影响着政客赋予社会不同群体的权重。一些社会政治制度赋予工会很大的影响力；一些则将特权给予了农民；还有一些则由商业协会所主导。政治经济学家分析的是其中的利益，以及社会制度如何将其传递和转化为政府的政策。

## 次优可以成为最优

对于决策者或观察家，甚至只是关心经济的人来说，所有这些都很重要，因为这可以深刻地改变我们思考政策和政策建议的方式。

经济分析表明，对经济最为有利的政策也许

在政治上并不可行。为了重新实现自由贸易，几乎所有经济学家都会建议小国的最佳选择是单方面取消所有贸易壁垒。然而，几乎可以肯定的是，如果政府试图推行单边自由贸易，那么它将面临来自特殊利益集团和许多认为这种做法十分危险的公众的强烈反对。其结果很可能是政府垮台，取而代之的是一个可以借以维持甚至扩大贸易壁垒的政府。在这种情况下，追求最优政策，可能会导致更糟糕的结果。

政客、分析师、观察家以及对经济政策感兴趣的普通人最好不仅要评估政策举措的经济影响，还要评估其政治可行性。如果一味地追求最优政策必然会导致失败，并有可能引发反对，那么事实上治疗带来的结果可能会比疾病本身所导致的后果更严重。考虑政府面临的现实，并在此基础上制定政策才更有意义。宁可退而求其次，也不要因为执着于最优政策而导致结果变得更糟。或者正如民间智慧所言，至善者，善之敌。

## 要旨

政治经济学是我们对现代社会的分析中政治和经济因素的结合。几乎所有人都认同，政治和经济错综复杂、不可逆转地交织在一起，即政治影响经济，经济影响政治，所以这种方法似乎十分自然。事实证明，它在理解政府和社会方面具有强大的力量；对于那些对改变政府和社会感兴趣的人来说，它也是一个有力的工具。决策者在应对 COVID-19 大流行时，应该牢记这些重要教训。FD

杰弗里·弗里登（JEFFRY FRIEDEN）是哈佛大学政府学教授。

## 参考文献：

Fair, Ray C. 2018. "Presidential and Congressional Vote-Share Equations: November 2018 Update." Yale Department of Economics Paper, Yale University, New Haven, CT.

Goodman, Peter S., Katie Thomas, Sui-Lee Wee, and Jeffrey Gettleman. 2010. "A New Front for Nationalism: The Global Battle against a Virus." *New York Times*, April 10.



# 危机之后

## 是时候利用这个机会建设一个更美好的世界了

克里斯塔莉娜·格奥尔基耶娃

回望 2020 年初，全世界几乎发生了翻天覆地的变化。为了保障公众的健康，全球经济陷入停滞。商店关门，工厂停产，人们的行动自由受到严重限制。

没有哪个国家能够逃脱 COVID-19 危机对健康、经济和社会造成的影响。可悲的是，疫情已造成超过 26 万人死亡，数百万人被感染。IMF 预测，全球经济活动将陷入大萧条以来从未有过的严重下滑。这确实是一场前所未有的危机。

尽管前景黯淡，但我仍然对未来充满希望。危机往往可以激发出人类最优秀的一面。我在遭受战争和自然灾害打击的各个国家中亲眼见证了这一点。

这种情况已经出现在了抗击这场疫情的斗争之中，世界各地的医生和护士都将拯救他人的生

命放在了自己的生命之上。各国政府也在以前所未有的方式加紧行动。为了抗击疫情，他们将大规模的公共卫生干预措施与高达 8.7 万亿美元的财政措施结合起来。各国央行向市场注入了大量流动资金，较富裕的国家也向较贫穷的国家伸出了援手。

### 创纪录的速度

IMF 以前所未有的速度做出了响应。我们将紧急快速支付能力提高了一倍，以满足约 1000 亿美元的预期需求。到 5 月底，IMF 已向 60 多个国家提供了融资，创下了纪录。我们还建立了新的短期流动资金线，并采取措施将优惠贷款提高两倍，目标是旨在帮助较贫穷经济体的减贫和增长信托基金提供 170 亿美元的新贷款资源。

为了能够迅速豁免最脆弱的成员国对 IMF 的债务偿还义务，从而为它们提供援助，我们对控灾和减灾信托进行了改革。我们与世界银行合作，促进官方双边债权人在 2020 年底前暂停最贫穷国家的债务支付。

IMF 在迅速采取行动的同时，始终强调其集体承诺以及在解决治理脆弱性这一方面给予其成员的坚定不移的支持。腐败会耗费公共卫生、社会保护、远程教育以及其他基本服务等优先事项的资源。扭曲的支出优先事项会破坏复苏以及为促进可持续、包容性增长或是提高生产力和生活水平所做的长期努力。我们向各国政府发出的信息十分明确：尽你所能，但请保留好证据。我们不希望政府将问责制和透明度置于次要位置。在实践中，这意味着支持各国采取一系列公共财政管理、反腐败和反洗钱措施。

危机最严重的时候，各国政府理应将重点放在拯救生命和保障民生上。在新感染人数与死亡人数下降的国家，政府正在考虑如何以负责任的方式最大限度地重新开放经济。对于大量家庭只能勉强糊口的发展中经济体而言，长期采取遏制措施也许并不可行，而且需要考虑在医疗能力较为有限的情况下如何安全地重新开放经济。

至少在早期阶段，由于病毒的传播途径、潜在的疫苗和治疗方法仍存在不确定性，经济复苏

之路将与以往不同。这可能会阻碍投资和消费的反弹，尤其是当感染率随着遏制措施的放松而回升的时候。

尽管如此，此次经济复苏与以往的复苏有一些共同特点。宏观经济基础越强、社会凝聚力与社会保障网越强的国家，复苏也就越快、越强。现有的脆弱性，如主权债务高、企业业绩糟糕、家庭需求疲软、银行资产负债表惨不忍睹、政策可信度有限等将阻碍经济复苏。各国政府将面临逐步取消与危机相关的政策的挑战。在国际机构的推动下，全球合作在协调行动、共享数据、保护供应链和支持更脆弱的国家等方面将比以往任何时候都更加重要。

## 绿色复苏

然而，即使经济近乎停滞不前，我们仍有机会利用政策来重塑我们的生活方式，建设一个**更绿色、更智能、更公平**的世界。

**更绿色：**当前的卫生危机提醒我们，在大自然不可思议的力量面前，每个人都脆弱得不堪一击。然而，科学家不仅警告我们要防范流行病——“黑天鹅”事件，也警告我们要防范灾难性气候变化的可怕后果。我们无法让时间倒流回到 COVID-19 爆发之前，但我们可以在减少排放和适应新的环境状况方面进行投资。

随着经济逐渐趋于稳定，我们将有机会调整经济方向，实现可持续性和复原力与效率和盈利能力并重。正确的政策将有助于将资源分配给支持公共产品的投资，如清洁空气、防洪设施、弹性基础设施和可再生能源等。与此同时，降低大宗商品的价格可以创造财政空间，从而逐步取消会增加碳排放的累退燃料补贴。这将带来可观的回报：仅在能源领域，低碳转型可能需要在十年内每年 2.3 万亿美元的投资，从而为经济复苏阶段带来增长和就业。

**更智能：**我们中的许多人不得不一直采用远程工作模式，并且通过技术来维持生产力。我们减少了出行，降低了资源消耗，并引入了更灵活的业务流程。尽管学校、企业和机构可能会将一些已被证明是成功的更智能的工作方式正式化，但

是这场危机阐明了投资强大的数字基础设施与政策框架的重要性。


2018 年，IMF 与世界银行集团共同发布了“巴厘岛金融科技纲领”，帮助各国利用金融科技的快速发展带来的好处，同时管理其引发的风险。我们正在加快与成员国之间的合作，扩大数字转型的范围，使其利益能得到更广泛的分享。例如，发展中经济体有 17 亿人无法获得银行服务，而管理有道的金融技术可以帮助他们结束这种金融排斥。

**更公平：**IMF 的研究还表明，减少收入不平等与实现更强劲、更可持续的增长相关联，然而在大封锁期间，许多社会差距变得更加明显。例如，在不受管制的行业或税收制度之外的非正规工人来自贫困家庭的可能性是来自富裕家庭可能性的两倍。这些工人通常无法享受病假或失业福利，而且他们获得医疗福利的机会往往也不稳定。

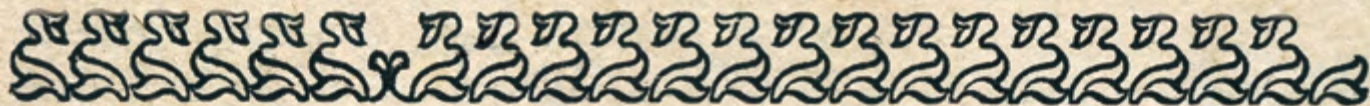
由于政府逐渐加大支出以支持个人、企业和社区，现在有机会通过投资于人来建设更公平的社会和经济。这意味着要增大在学校、培训和再就业方面的投入；意味着提高投资的效率；意味着扩大针对最弱势群体的社会项目；意味着可以通过减少劳动力市场的歧视来赋予妇女权力。我们需要通过更公平的税收来为这些投资提供资金，特别是考虑到危机导致了公共债务水平的上升。

## 团结一致的新风气

我们在或大或小的范围内互相帮助。在 IMF 工作人员的努力下，我们才有可能通过数十亿美元的资金为世界上最脆弱的人群提供支持。他们还为我们自己社区里的弱势群体做饭，照顾生病的邻居。

正是这种团结让我对未来充满了希望。在这场危机中，IMF 已经展现出它作为第一响应者的勇气。随着我们逐渐进入下一阶段，我坚信我们将通过政策咨询、融资和能力发展等方式，为我们的成员提供力所能及的支持。我们将抓住机会，共同建设一个更美好的世界。 

克里斯塔莉娜·格奥尔基耶娃 (KRISTALINA GEORGIEVA) 是 IMF 的总裁。



# 大流行的 长期经济后果

历史表明，COVID-19造成的经济影响可能会持续几十年

奥斯卡·约尔达、桑杰·R.辛格、艾伦·M.泰勒

近几个月来，COVID-19 疫情对经济活动的影响仅仅只是开始。尽管随着疫情的缓解，生产、贸易与就业领域所遭受的迅速且前所未有的崩溃可能会逆转，但历史数据表明，其长期经济后果可能会持续整整一代人或更长时间。

其中，实际利率的长期低迷（类似于长期性经济停滞）可能会持续 20 年或更长时间。不过，一个好消息是，持续的低借贷成本与较高的实际工资相关联，并为政府资助刺激措施创造了足够的空间，以抵消这一流行病造成的经济损失。

到目前为止，以仍在肆虐的 COVID-19 疫情的经济后果为研究对象的研究自然都集中在缓解和遏制战略的短期影响上。然而，随着各国政府逐渐开展大规模抗击大流行的财政计划，了解未来几年和几十年的经济形势就变得十分重要。这一格局将以一种尚未被完全理解的方式影响着货币和财政政策。

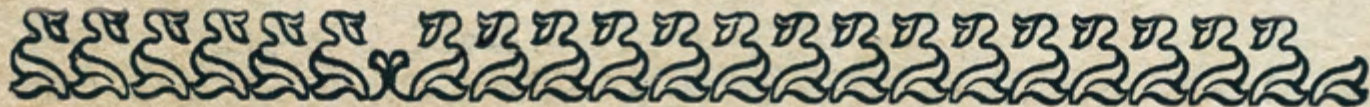
从 14 世纪的黑死病开始，回顾以往的大流

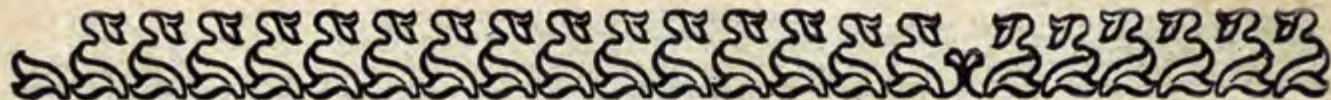
行并揭示其长期经济影响，有助于填补这一空白。不过，在根据历史趋势进行推断时，必须注意到一个关键的区别。过去像黑死病这样的大流行发生时，人们普遍都不长寿。由于今天人类的寿命不断延长，也许这次情况会有所不同：因 COVID-19 而死亡的老年群体人数远远高于其他年龄段。他们通常不再参加劳动，而且往往比年轻人拥有更多储蓄。

## 大流行和宏观经济学

历史研究通常集中在一个国家或地区的一个事件上，最多追溯了其在十年内对当地所产生的影响。但就大规模流行病而言，其影响将波及整个经济体或更广泛的地区。原因有二：一是感染本身泛围极广；二是贸易和市场一体化最终会使经济冲击播及世界各个角落。

约尔达、辛格和泰勒(2020) 在一篇新论文中，从全球视角分析了流行病对欧洲多个经济体造成





Dr. Doctor Schnabel von Rom.



Vos Creditis, als eine fabel.  
quod scribitur vom Doctor schnabel.  
der fugit die Contagion  
et aufert seinen Lohn darvon.  
Cadavera sucht er zu fristen  
gleich wie der Corvus auf der Misten.  
Ah Credite, zihet nicht dort hin  
dann Romæ regnat die Pestin.

Quis non deberet sehr erschrec  
für seiner Virguloder stocken.  
quã loquitur, als wãr er stumm.  
und deutet sein consilium.  
Wie mancher Credit ohne zweifel  
das ihm tentir ein schwarzen Teufel  
Marsupium heyst seine Höll  
und aurum die geholte seel

J. Columbina, ad vñrum delineavit

Paulus Fürst. Excudit

Kleidung wider den Tod zu Rom. Anno 1656.  
Also gehen die Doctores Medici dâher zu Rom wann sie die ander Pest ertrancchte Personen besuchen, sie zu curiren und fragen sich wider dem Gift zu sichern, ein langes Kleid von gewartem Tuch ihr Angesicht ist verlarvt, fuden Augen haben sie grosse Crystalline Brillen, wider Nasen einen langen Schnabel voll wolriechender Specereij, in der Hände, welche mit Hand schühert, wol versehen ist, eine lange kütche und darmit deuten sie, was man thun, und gebrauchē soll

的宏观经济影响。我们重点关注了表中列出的 15 起大流行所造成的后果。这些疫情至少造成了 10 万人死亡。

利用最新获得的可追溯到 14 世纪的长期主权债务收益数据 (Schmelzing 2020)，我们估算了每场疫情之后，欧洲所谓的真实 (通货膨胀后) 自然利率的反应。在下文中，我们将其简称为“自然利率”。

经济学家所说的自然利率，或者说中性利率，是指保持经济在稳定通胀的情况下，维持潜在增长率的均衡水平。从长期来看，储户和借款人对可贷资金的相对需求和供给决定了自然利率。

自然利率是一个重要的经济晴雨表。例如，如果人口变得更加节俭，储蓄的相对供给就会增加；如果基本增长速度放缓，投资的吸引力就会降低——在这两种情况下，政府都会下调自然利率以恢复平衡。

如图 1 所示，大流行对利率的影响是长期的。疫情结束大约 20 年后，自然利率下降了近 1.5 个百分点。从长远来看，这种下降与我们从 20 世纪 80 年代中期到今天所经历的情况相当。我们还发现，再过 20 年，自然利率才能恢复到原来的水平。

## 惊人的发现

这些令人震惊的结果说明了几个世纪以来大流行对经济造成的巨大影响。众所周知，金融危机引发严重衰退之后，与自然利率密切相关的实际安全利率可能会在 5—10 年内被压低 (Jordà, Schularick, and Taylor 2013)，但是其反应的持续性更为明显。

图 1 中所示的证据与众所周知的新古典增长模型一致。在资本没有遭到平行破坏的情况下，劳动力的损失会导致劳动力和资本的相对收益重新实现平衡。由此导致的利率下降也可能因疫情幸存者增加储蓄的行为而加剧——这些人可能只是希望重新积聚财富，或者只是出于谨慎而变得更加节俭。

### 历史观点

根据史料记载，人类历史上至少出现过 15 起大流行事件，造成至少 10 万人死亡。

事件	开始	结束	死亡人数
黑死病	1331	1353	75,000,000
意大利瘟疫	1623	1632	280,000
塞维利亚大瘟疫	1647	1652	2,000,000
伦敦大瘟疫	1665	1666	100,000
马赛大瘟疫	1720	1722	100,000
第一次霍乱大流行	1816	1826	100,000
第二次霍乱大流行	1829	1851	100,000
俄国霍乱大流行	1852	1860	1,000,000
全球流感大流行	1889	1890	1,000,000
第六次霍乱大流行	1899	1923	800,000
昏睡性脑炎大流行	1915	1926	1,500,000
西班牙流感	1918	1920	100,000,000
亚洲流感	1957	1958	2,000,000
香港流感	1968	1969	1,000,000
H1N1 大流行	2009	2010	203,000

资料来源: Alfani and Murphy (2017); Taleb and Cirillo (2020); 以及 [https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_epidemics](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_epidemics) and references therein.

如果这个解释是正确的，我们应该能够看到一种与战争这类会导致大规模伤亡的历史事件完全不同的模式。但与大流行不同的是，大型武装冲突还会破坏农作物、土地、建筑和机器；换句话说就是，造成资本的损失。

为了进一步探究，我们扩大了最初的估算，将导致大规模死亡 (以及大量土地、建筑和其他传统资本形式损失) 的重大战争包括在内。结果再清楚不过了。在战争中，资本相对于劳动力的损失会使利率向上而不是向下倾斜 (如图 1 所示)。战争往往会使得实际利率在 30—40 年内持续升高，这一点在经济上 (和统计上) 十分显著。

如果新古典主义机制是正确的，那么大流行的影响应该在另一个层面上显而易见。随着劳动力资本比率的下降，自然利率应该下降，而实际工资应该增加。图 2 显示了实际工资对大流行的反应；逐渐上升。因此，40 年后，实际工资将上涨 10% 左右。因此，这种模式符合新古典增长模型的逻辑。



## 最终结果

过去一千年出现的大流行通常与随后出现的低资产回报率有关。用自然利率的偏差来衡量，这些反应表明，在大流行结束后一段持续的时期内（几十年）实际利率较低。这可能反映出缺乏必要的投资（因为单位存活劳动力资本过剩）、储蓄的欲望增强（出于谨慎、更大的不确定性或重建枯竭财富的欲望），或者两者兼而有之。

如果我们所强调的历史趋势在 COVID-19 之后同样发生了，那么长期性经济停滞（Summers 2014）将是未来 20 年或更长时间内货币和财政稳定政策的关注点。

但是，我们是否应该期待这次自然利率会下降 1.5%—2% 呢？至少有三个因素可能会减弱自然利率的下降。

首先，如果现代医疗保健和公共卫生措施更加有效，相对于总人口而言，COVID-19 造成的死亡人数可能会少于过去一些主要流行病的死亡人数。

其次，COVID-19 主要影响老年人，他们已经退出劳动力大军，而且往往比年轻人拥有更多储蓄——这与过去几个世纪的情况大不相同，当时人们的预期寿命较短。

最后，积极应对大流行病的财政扩张将进一步推高公共债务，减少国民储蓄率，并可能给实际利率造成上行压力。

总的来说，我们仍然预计实际利率将持续处于低位（尽管我们讨论的因素可能对其有所削弱）。低实际利率应该会为政府积极减轻流行病的后果提供可喜的财政空间。 **FD**

奥斯卡·约尔达（ÒSCAR JORDÀ）是旧金山联邦储备银行高级政策顾问，加州大学戴维斯分校经济学教授。

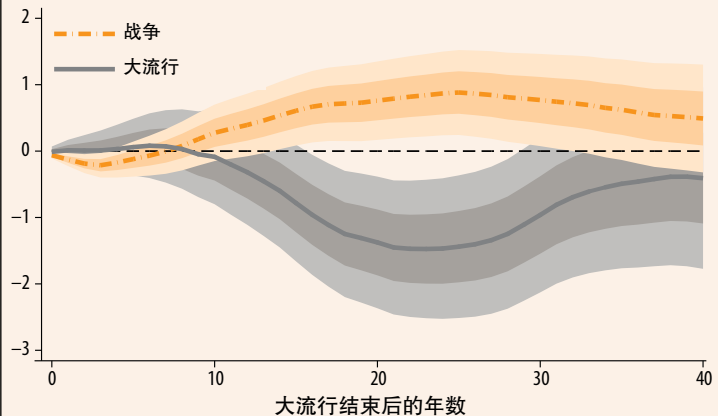
桑杰·R·辛格（SANJAY R. SINGH）是加州大学戴维斯分校经济学助理教授。

艾伦·M·泰勒（ALAN M. TAYLOR）是加州大学戴维斯分校经济学和金融学教授。

图1

### 战争与大流行

实际利率往往会在战后几十年内维持高位，这与大流行结束后的情况正好相反。（实际利率对大流行做出的反应，百分比）



资料来源：Jordà, Singh, and Taylor (2020)。

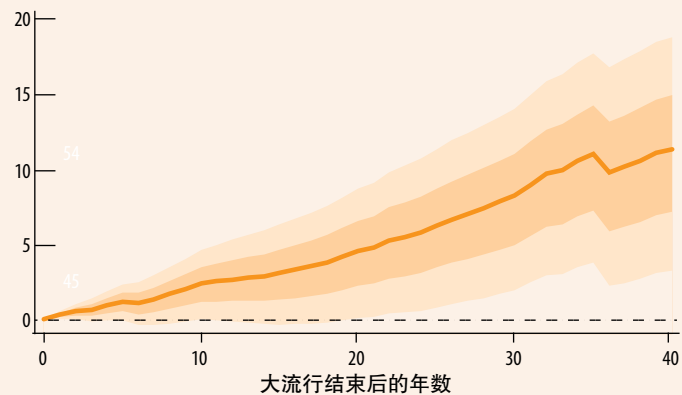
注：阴影区域代表标准偏差带。

图2

### 稳步上升

实际工资在大流行结束后10年内往往会稳步上升。

（实际工资对大流行的反应，百分比）



资料来源：Jordà, Singh, and Taylor (2020)。

注：阴影区域代表标准偏差带。

## 参考文献：

Jordà, Ò., M. Schularick, and A. M. Taylor. 2013. "When Credit Bites Back." *Journal of Money, Credit and Banking* 45 (s2): 3–28.

Jordà, Ò., S. R. Singh, and A. M. Taylor. 2020. "Longer-Run Economic Consequences of Pandemics." *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers* 1 (April 3): 1–15.

Schmelzing, P. 2020. "Eight Centuries of Global Real Interest Rates, R-G, and the 'Suprasecular' Decline, 1311–2018. Bank of England Staff Working Paper 845, London.

Summers, L. H. 2014. "U.S. Economic Prospects: Secular Stagnation, Hysteresis, and the Zero Lower Bound." *Business Economics* 49 (2): 65–73.

# 处于危险中的 生命线

COVID-19大流行有可能使贫穷和脆弱国家的重要收入来源逐渐枯竭

安托瓦妮特·萨耶赫、拉尔夫·查米

COVID-19 大流行正在削弱富国和穷国的经济。然而，对于许多低收入和脆弱的国家来说，汇款的损失将放大经济冲击——汇款是指在国外的移民和外籍劳工汇回家乡的钱。

流入低收入和脆弱国家的汇款是支撑家庭的生命线，并且为政府提供了急需的税收。截至2018年，流向这些国家的汇款总额达到3500亿美元，超过外国直接投资、组合投资和外国援助，成为最重要的海外收入来源（见图1）。汇款流的下降可能会加大这些国家的政府面临的经济、财政和社会压力。即使在正常时期，这些政府也早已疲于应付。

汇款是反周期的私人收入转移，即当来源国经历宏观经济冲击时，汇款可以通过移民流入

该国。通过这种方式，他们可以确保自己在家乡的家庭免受收入冲击，支持并维持他们的消费水平。汇款也为贸易差额提供了资金，并且是这些依赖增值税、贸易和销售税的国家政府的税收来源（Abdih and others 2012）。

在这场疫情中，汇款枯竭的负面影响使得人们不得不全力以赴寻找应对措施，不论穷国还是富国都是如此。首先，国际社会必须认识到尽可能将移民留在东道国的好处。留住移民有助于东道国维持和重启其经济中的核心服务，即使汇款水平大幅下降，流向接收国的汇款依然能够保持流动。第二，捐助国和国际金融机构也必须介入，帮助移民来源国抗击疫情，并在这些低收入和脆弱国家最需要这笔资金的时候，缓冲失去这笔私

人收入所造成的冲击。

## 冲击的传播

汇款是收入流动，它可以使许多接受国的商业周期与汇款国的商业周期同步。在繁荣时期，这种关系是双赢的，既可以为东道国提供急需的劳动力从而推动经济发展，又能够为移民位于母国的家庭提供急需的收入。然而，东道国和接收国之间这种紧密的商业周期联系有着下行风险。东道国遭受的经济冲击（就像冠状病毒大流行造成的冲击）可以传播到汇款接收国。例如，对于一个汇款收入至少占其年度GDP10%的接收国来说，东道国的产出缺口（实际增长和潜在增长之间的差额）每减少1%，接收国的产出缺口就会减少近1%（Barajas and others 2012）。汇款在许多国家GDP中所占的比例超过了10%，在占比最高的塔吉克斯坦和百慕大，这一比例甚至超过了30%（见图2）。

此次疫情对汇款流造成的打击可能比2008年金融危机期间还要严重，而且冲击出现之际，穷国正在努力应对COVID-19对本国经济所造成的影响。失去工作的移民工人很可能会减少给家乡家人的汇款。接收国将在最需要的时候失去重要的收入和税收来源（Abdih and others 2012）。事实上，根据世界银行的数据，预计2020年的汇款流将减少约1000亿美元，比2019年下降约20%（见图3）。财政和贸易平衡将受到影响，各国融资和偿还债务的能力将下降。

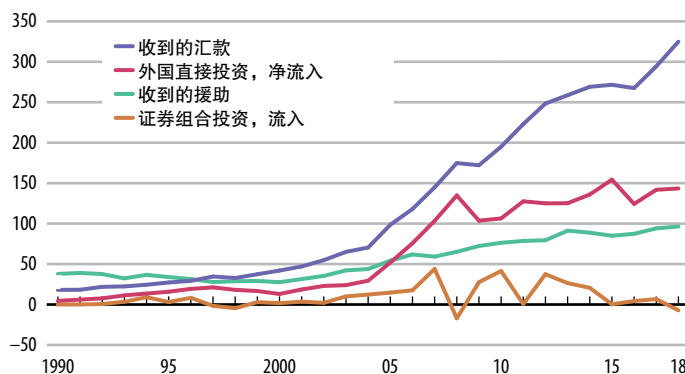
移民来源国的银行依赖汇款流入这一廉价的存款资金来源，因为这些资金流具有利他性。不幸的是，这些银行现在很可能会面临运营成本增加的情况，而且其提供信贷的能力（无论是向私营部门还是为政府赤字融资）将大幅下降（Barajas and others 2018）。此外，通常受到信贷约束的私营部门（主要是自营职业者和中小型企业）除了需要应对银行更加严格的信贷条件之外，还可能失

图1

### 稳定力

对许多低收入国家的脆弱国家来说，汇款至关重要，它是这些国家经历宏观经济冲击时赖以生存的命脉。

（1990—2018年流向贫穷、脆弱国家的汇款，10亿现值美元）

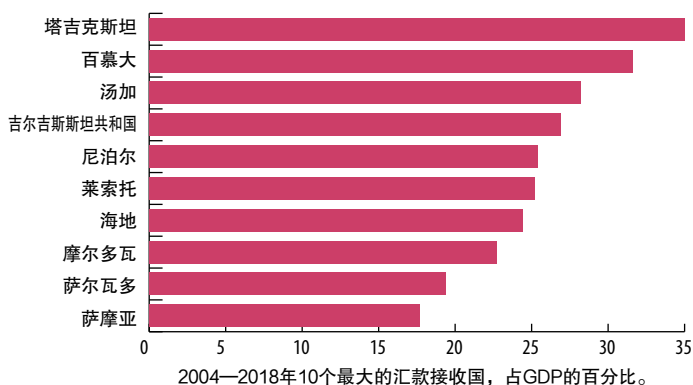


资料来源：世界银行，《世界发展指标》。

图2

### 对汇款的依赖

10个最大的汇款接收国分布在不同地区。对于排名前几位的国家而言，汇款占其GDP的30%以上。



资料来源：世界银行，《世界发展指标》。

去汇款。所有这些都是危机导致市场对其服务和产品需求下降之后发生的。

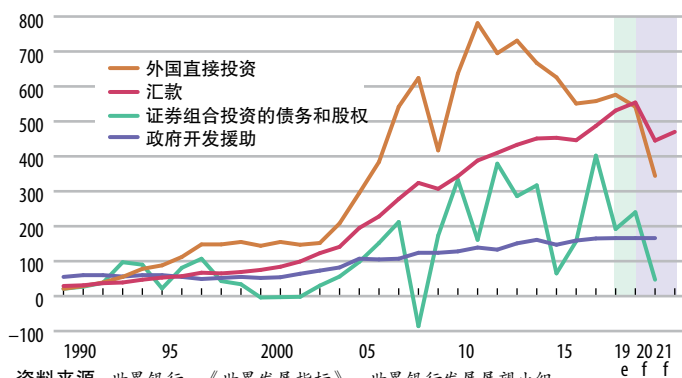
这还不是全部。旷日持久的危机可能会加剧富裕国家劳动力市场的压力，失业的移民可能会失去他们在东道国的居民身份，因此被迫回国。

图3

急剧下降

受疫情影响，预计今年的全球汇款额将下降20%。贫困国家的家庭将面临更加严重的困难。

(10亿美元)



资料来源：世界银行，《世界发展指标》；世界银行发展展望小组。

注：e = 估值；f = 预测值；ODA = 政府开发援助。

例如，在沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国等依赖中东、北非和东南亚移民劳工的海湾国家，石油价格和经济活动的下降可能导致移民（其中一些人已经感染了病毒）回国。他们可能会加入本国的失业大军（原本劳动力市场就已挤满了失业青年），并给已经脆弱的公共卫生系统带来更多压力。这可能会加剧那些尚未准备好应对这场大流行的国家所面临的社会压力，并可能会加剧其境外的溢出效应。为躲避严峻形势而逃离母国的人很可能会去其他国家，但也在与病毒作斗争的富裕国家可能不太愿意让移民入境，这将可能导致更大的难民危机。

### 全球威胁

与以往的经济危机相比，此次疫情对严重依赖汇款收入的国家构成了更大的威胁。这场危机席卷全球，这意味着，接收国不仅会面临汇款流的枯竭，还会同时遭遇私人资本外流，甚至捐助

国援助减少的情况。通常，当私人资本因宏观经济冲击而逃离一个国家时，无论是因为气候还是该国贸易条件恶化，汇款流都可以减轻资本外逃的影响。相比之下，在当前这场危机中，穷国可能会经历两种现象——资本外逃和汇款流减少。

由于全球需求可能受到影响，汇款接收国很难通过出口来摆脱这场危机。不能指望通过货币贬值来刺激出口需求或吸引旅游业，因为这种冲击是系统性的 (Barajas and others 2010)。货币疲软可能会使许多低收入和脆弱国家的经济形势恶化（这些国家的债务都是外币），这将进一步抑制当地需求，导致当地经济进一步萎缩。

### 能做些什么？

这场危机造成的独特影响是，在低收入移民来源国收紧财政约束的同时，公共部门还有很多事情要做，他们既要保护民众免受这一流行病的影响，又要支持当地经济抵御巨大的负面冲击。汇款支撑的消费下降导致税收收入损失，对于原本在资金上就已捉襟见肘的政府而言，这无疑是在雪上加霜，并且严重削弱了他们采取反周期财政措施的能力。因此，他们迫切需要国际社会伸出援手，即使富裕国家自己也面临着巨大的财政负担。

移民不回家符合富裕国家的最大利益，也有利于为贫穷国家提供抗击疫情的资源。富裕国家的感染率要高得多，尤其是移民工人，因为他们的工作和住房条件很差。回国的移民有携带病毒的风险。如果发生这种情况，贫穷国家将成为病毒的孵化器。难民在寻求新的落脚点时，可能会继续传播病毒。那么，世界将需要几十年（许多人将因此离世），才能摆脱这一病毒。

现在需要采取三项关键行动。

第一，东道国需要稳定移民工人在其经济中的就业机会。针对富裕国家公民就业保护的救济

## 这场危机的独特影响是，在低收入移民来源国收紧财政约束的同时，公共部门还有很多事情要做。

方案也能帮助移民工人不会失业。由于认识到需要保护和稳定移民工人的福利。新加坡总理最近向新加坡的移民工人保证：“我们将照顾你的健康、福利和生计。我们将与你的雇主合作，以确保你得到报酬，可以寄钱回家……这是我们对你和你的家人的责任和义务。”东道国的行动有助于维持汇款这条生命线，并降低移民回国的可能性。

向移民提供保护也将有助于发达经济体更快地恢复充分生产。如果东道国将移民遣送回国，富裕国家将需要更长时间才能将产量恢复到以前的水平。在像美国这样依赖季节性劳动力的国家，将移民留在境内并加强感染检测将带来双重好处——确保东道国新鲜农产品的供应，保证移民母国的汇款流。

第二，接收回国移民的国家将需要援助来遏制、减轻和减少疫情的升级。捐助国必须帮助支付缓解病毒的成本，努力减轻当地经济危机的严重程度，避免潜在的溢出效应。回国移民可能会给移民来源国的医疗卫生系统带来进一步的压力。这些国家正在努力控制当地的感染情况，避免当地经济崩溃。这些国家的当局需要尽可能加强城市地区的检测，并支持对可能被感染的回国移民实施隔离措施。如果以这种方式处理归国移民，也能对其母国长期有益。预计将被永久遣返的移民可能会将他们的储蓄带回国，他们的工作技能可能会给母国带来发展利益。

第三，鉴于穷国政府的回旋余地有限，这些国家将需要国际金融机构和捐助界的援助。国际金融机构需要对这些国家提供财政和国际收支援助。这应该包括确保这些国家最弱势的人群（那些最依赖汇款流来维持消费和生活的人群）能够

享受社会保险计划。或许现在比以往任何时候都更需要全球努力来实现可持续发展目标 10，同时将汇款的高成本降低到 3% 作为中心任务。

这场危机表明，作为一个全球社会，不论是富国还是穷国，我们都应共同面对这场危机。我们要么齐心协力共渡难关，要么一起面对社会不平等加剧的后果。FD

安托瓦妮特·萨耶赫（ANTOINETTE SAYEH）是 IMF 的副总裁。

拉尔夫·查米（RALPH CHAMI）是 IMF 能力建设学院助理主任。

### 参考文献：

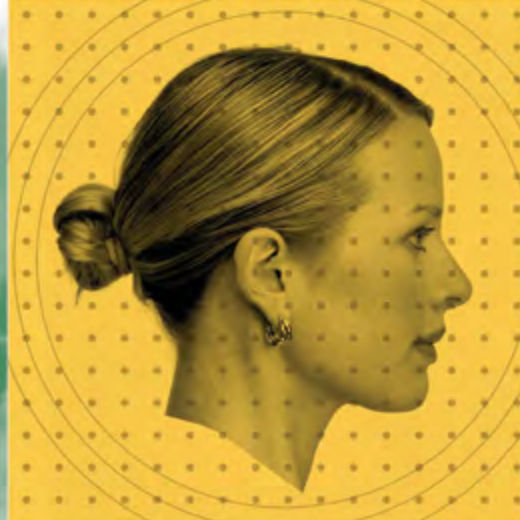
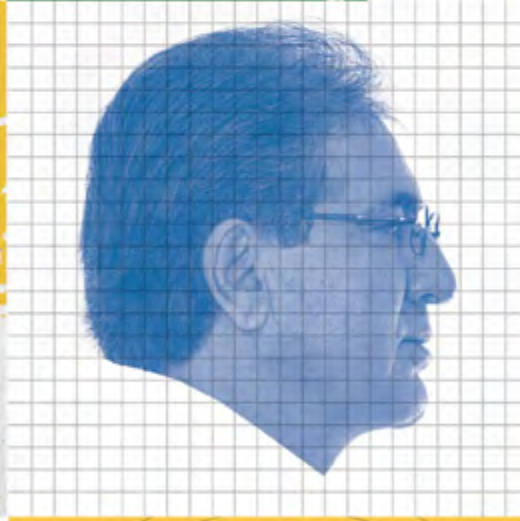
Abdih, Y., A. Barajas, R. Chami, and C. Ebeke. 2012. "Remittances Channel and Fiscal Impact in the Middle East, North Africa, and Central Asia." IMF Working Paper 12/104, International Monetary Fund, Washington, DC.

Barajas, A., R. Chami, C. Fullenkamp, and A. Garg. 2010. "The Global Financial Crisis and Workers' Remittances to Africa: What's the Damage?" *Journal of African Development* 12 (1): 73–96.

Barajas, A., R. Chami, C. Ebeke, and S. Tapsoba. 2012. "Workers' Remittances: An Overlooked Channel of International Business Cycle Transmission?" IMF Working Paper 12/251, International Monetary Fund, Washington, DC.

Barajas, A., R. Chami, C. Ebeke, and A. Oeking. 2018. "What's Different about Monetary Policy Transmission in Remittance-Dependent Countries?" *Journal of Development Economics* 134:272–88.

Chami, R., E. Ernst, C. Fullenkamp, and A. Oeking. 2018. "Are Remittances Good for Labor Markets in LICs, MICs, and Fragile States? Evidence from Cross-Country Data." IMF Working Paper 18/102, International Monetary Fund, Washington, DC.



# 接受 身份

广泛的共同身份可以成为命运共同体意识的基础，  
而这种意识是良好政治的核心。

安德烈斯·贝拉斯科

什么是民粹主义？显然，经济学家仅从经济的角度对这一现象进行了定义。民粹主义的经典定义是“一种强调经济增长和收入再分配，不强调通货膨胀和赤字财政、外部约束以及经济主体对激进的非市场政策的反应的政治学方法”（Dornbusch and Edwards 1991）。

这个定义的问题在于，它并不适用于当今大多数被称作民粹主义的政权。即使是在完全符合多恩布什与爱德华兹（Dornbusch-Edwards）对于民粹主义定义的拉丁美洲左翼民粹主义政府中，也能找到同样的例子。玻利维亚前总统埃沃·莫拉莱斯（Evo Morales）至少在他执政早期，在管理国家的天然气收入方面是十分谨慎的；最近，墨西哥总统安德烈斯·曼努埃尔·洛佩斯·奥布拉多尔（Andrés Manuel López Obrador）削减了开支，并且将预算赤字控制在了小额范围内。

政治民粹主义不同于经济民粹主义，它为这一难题提供了一个解决方案——你可以只选择其中的一项。

民粹主义是一种以冲突为中心的政治方式（Müller 2016; Mudde and Rovira 2017）。一个被称作“人民”的同质群体往往与“精英”、当地少数民族、移民、外国人等其他群体相对立。穆勒（Müller）强调了民粹主义者对政治的道德解释：

站在人民这边的人是道德的；其余的人都是不道德的，他们只听命于腐败的精英。

民粹主义的政治方法依赖于三点：否认复杂性、反多元主义以及个人主义的政治代表方法。我们大多数人都认为，社会选择（建更多的学校还是医院？刺激还是抑制国际贸易？放开还是限制堕胎？）是复杂的，而对这些选择的反对意见是这种复杂性导致的自然结果。民粹主义者不同意这种观点。

因此，民粹主义者不可避免地不相信多元主义。在他们看来，只存在一种正确的观点，那就是人民的观点，所以，这是唯一具有政治合法性的观点。因此，自由民主的复杂机制及其委托人与代表都是不必要的。没有必要进行无休止的议会辩论：一次投票就可以表达单一的“人民的意愿”。因此，民粹主义者喜欢全民公投，并往往会走上通往独裁主义或彻底专政的下坡路。

## 政治战胜经济

民粹主义高涨的背后是什么？标准答案是钱袋子。在英国和美国等国家，收入分配恶化，收入处于前1%的人分到了最大的份额。在技术变革和全球化没有惠及的地方，人们丢掉了工作，

也失去了耐心。2008年的全球金融危机不仅给人们带来了巨大的痛苦，还强化了华尔街是中产阶级的敌人的信念。难怪政治开始具有对抗性，而民粹主义者占据了上风。

如果这种说法是正确的，那么政策结论就很简单：向富人征税，重新分配更多的收入，赶走那些听命于银行家的无赖。民粹主义最终会消亡。这种标准的表述很简单，也很吸引人。但它是正确的吗？它是政策响应的坚实基础吗？

不乏实证论文声称在北美和西欧，民粹主义背后的力量主要是经济因素。但也有大量论文指出，民粹主义的高涨是文化反冲的结果。英格尔哈特 (Inglehart) 和诺里斯 (Norris) (2016) 在研究了31个欧洲国家的民粹主义政党之后表示，民粹主义源自文化反冲的证据不仅限于英国和美国。“总的来说，我们找到了最一致的证据来支持文化反冲论。”他们总结道。

迄今为止，大多数正式的证据都与北美和西欧发达国家的民粹主义的可能来源有关。对新兴经济体中民粹主义形成原因的正式实证研究则少得多。但是，非正式证据表明，这与人们听说的有关富裕国家的情况大相径庭。

根据富裕国家的叙述，经济停滞以及落后者的挫败感占据了中心位置。相比之下，在新兴经济体中，右翼民粹主义在经济表现强劲的国家得到了蓬勃发展，这与“经济不安全”假说的预测正好相反。自2010年以来，印度、菲律宾和土耳其的经济增长率都在6.5%—7%。波兰几乎没有受到欧洲金融危机的影响，一直是欧洲增长最快的国家。自1992年以来，波兰的人均增长率超过了4%。

或者以其邻国捷克共和国为例，其失业率仅为2.3%，为欧盟最低。2017年，捷克的经济增长率达到了4.3%。捷克几乎没有移民，也没有什么难民危机。尽管如此，民粹主义政党依然在最近的选举中吸引了40%的选民——20年来增长了10倍。

因此，在这些国家，民粹主义似乎是经济利

益的产物，而不是痛苦的产物！另外，在标准叙述中，全球化的失败者应该成为民粹主义者，但是像匈牙利、印度、菲律宾、波兰和土耳其这样的国家显然是全球化的赢家，可是它们也采取了民粹主义。

最后，还有一个棘手的事实需要考虑：如果高涨的民粹主义反映了对再分配的需求，支持这股浪潮的应该是左翼，而不是右翼。然而，正如我们在巴西、匈牙利、美国和世界其他角落所看到的那样，右翼民粹主义者取得了惊人的成功。这些民粹主义者提出的一些政策可能会恶化，而不是改善收入分配，然而中产阶级和工人阶级选民却在为他们欢呼。

政治的一个关键作用是处理民众对于经济和其他方面的不满。向民粹主义和独裁主义的转变表明，民主政治未能有效地处理这些不满。原因只有一个：身份问题。

## 身份的根源

弗朗西斯·福山 (Francis Fukuyama) 在最近著作《身份：对尊严的需求和怨恨的政治》(Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment) 中表示，“个人往往不希望自己的个性得到认可，而是希望别人认可自己与他人的同一性。”人们也希望这种身份得到认可和尊重。福山提醒我们，从亚里士多德到黑格尔，哲学家们都把希望得到尊重的愿望视为人类的核心动机。因此，“身份政治在任何地方都是一场为争取尊严而发生的斗争。”

民粹主义与此有何关系？关系很大。除了上述的定义之外，民粹主义还是一种为了获取政治利益而操纵和加剧身份分裂的政治风格。民粹主义是一种身份政治。它总是与“我们”而不是“他们”有关。

对于经济学家来说，身份政治不是一个容易探讨的话题。直到最近，经济理论都没有为身份留下讨论的空间。人类应该拥有自己的偏



## 民粹主义是一种身份政治。它总是与“我们”而不是“他们”有关。

好，但是喜欢这个、不喜欢那个并不等同于我们可以称之为“身份”的连贯整体。乔治·阿克洛夫 (George Akerlof) 和雷切尔·克兰顿 (Rachel Kranton) 开始着手改变这一点。他们认为，在广泛的背景下，偏好是由个人对社会身份的选择构成的。于是，这两位经济学家开始研究这些偏好的经济意义。

阿克洛夫和克兰顿首创的身份认同方法有助于研究许多问题，但为了解身份政治和民粹主义之间的联系，有三点特别值得强调。首先，无论是经济上还是其他方面，人们愿意付出高昂的代价来巩固自己的身份。例如，在美国高中 (Akerlof and Kranton 2002)，被认为是书呆子的学生会努力学习，而被认为是运动员或吸毒者的学生无论付出多大努力都无法取得好成绩，因为这种行为强化了他们的身份和自尊。同样，民粹主义政客采取极端且最终不可持续的政策向选民发出信号，表明他们 (政客) 不受权贵精英的摆布。因此，一旦考虑到身份因素，表面上看起来适得其反的经济行为就会显得相当理性。而民粹主义当然包含大量适得其反的经济政策选择。

其次，身份受制于不断增加的社会和政治回报。随着认同某一群体的人所占的比例不断上升，要求认同该群体并遵守其行为准则的社会压力也会逐渐增加。或者说，人们可能会选择认同一个群体，一旦认同了这个群体，就会尽量缩小自己和这个群体之间的距离。

最后，如果身份成为政治行为的主要决定因素，那么经济政策以外的武器就会在政治斗争中发挥作用。民粹主义政客往往会战略性地使用有毒和分裂性言论来“动员基层”，改变竞争身份群体的规模。民粹主义者不会因错误而令人讨厌；他们故意惹人讨厌。

如果说身份是民粹主义的根本，而民粹主义又是当代政治的核心，那么民主政治家和决策者应该如何应对？首先，他们必须清醒地认识到身

份的重要性，而且身份的副产品未必总是好的。

对身份的关注也促使人们更加关注长期以来被忽视或处理不当的问题。以城市的困境为例，去工业化已经摧毁了工作岗位。过去的标准建议是搬到一个有大量高薪工作的地方。今天，我们认为这并不一定是合理的建议。不仅是那些受教育程度最高、最有进取心的人离开了，留下的人们也难以维持业务和收支平衡。失业和向外移民的结合也削弱了当地社区，并对其共同身份构成了挑战。这就是为什么以地方为基础的政策是民主决策者的一个必要工具。

还有一些事情也必须改变：民主领袖必须学会实践身份政治，但必须是正确的身份政治。人类不能放弃自己狭隘的身份，因为这些身份最为根深蒂固。但是，广泛的共同身份也很重要，它可以构成共同命运感的基础，而这正是良好政治的核心。正如历史学家迈克尔·伊格纳季耶夫 (Michael Ignatieff) 在 2019 年 9 月 5 日出版的《金融时报》中所指出的那样：“民族身份是一场关于谁属于我们民族的持续较量。”替代这一鸿沟的唯一选择是共同身份，一种对国家的热爱，这种热爱不是基于错误的种族优越感，而是基于我们的祖国代表着崇高的普世价值这一事实。FD

安德烈斯·贝拉斯科 (ANDRÉS VELASCO) 是伦敦政治经济学院公共政策学院院长、智利前财政部长。

### 参考文献：

- Akerlof, G., and R. Kranton. 2002. "Identity and Schooling: Some Lessons for the Economics of Education." *Journal of Economic Literature* 40 (4): 1167–201.
- Dornbusch, R., and S. Edwards. 1991. "The Macroeconomics of Populism in Latin America." In *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, edited by R. Dornbusch and S. Edwards. Chicago: University of Chicago Press.
- Inglehart, R., and P. Norris. 2016. "Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash." HKS Faculty Research Working Paper Series RWP16-026, Harvard Kennedy School, Cambridge, MA.
- Mudde, C., and C. Rovira. 2017. *Populism: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, J.-W. 2016. *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania.



# 为未知的世界 做好准备

## 我们必须共同努力解决危机所暴露的问题

艾拉·达布拉-诺里斯、维托·加斯帕、卡尔帕纳·科赫哈

*我们必须合作与协作；利用为救助饥民和病患而建立的机制和工具；创办并建立能够稳定或趋向稳定世界经济的工具。*

——弗雷德·文森（布雷顿森林体系的美国代表、后来成为最高法院首席大法官）  
第一委员会，1944年

*如果创世时我在场，我就会为更良好的宇宙秩序提出一些有用的建议。*

——阿方索十世，西班牙国王，1252—1284年

一旦 COVID-19 的疫情得到缓解，我们就会回想起曾经的那个世界发生了怎样的变化。然而，正在上演的这场危机为未来留下了深刻的教训。1944年7月，当各国代表齐聚布雷顿森林共同规划战后世界时，战争还远未结束。然而，回想起上一次世界大战结束后所错失的良机，他们便认识到，重点应该从结束战争转向建立新的基础。

尽管今天的全球经济面临着迥异的挑战，但是依然存在重要的相似之处。行动的紧迫性和速度与大规模调动资源的必要性同等重要。

研制和部署有效疫苗需要多长时间，疫情反扑的可能性如何，封锁将持续多久，最终会产生怎样的经济影响，这些都还是未知数。即便如此，仍可以确定 COVID-19 疫情结束之后国际秩序中的一些固定要点。

第一，必须开展国际合作，依靠在疾病原因与缓解措施等方面坚定的科学共识，采取有效的公共卫生对策。在这场大流行爆发之前，国际合作主要集中在以透明度、问责制和广泛参与为标志的公私卫生行动上。例如，全球抗击艾滋病、结核和疟疾基金、全球疫苗免疫联盟以及流行病防范创新联盟。各国政府反思此次出现了什么问题，尽力了解如何在现有举措的基础上为公共利益项目提供资金。这将有助于推动疫苗与诊断方法的研究和开发，以及对未来疾病爆发的诊断。

公共卫生对策要求全球共同关注流行病。新

兴市场和发展中经济体日益成为疾病传播的前线，其中许多国家严重缺乏应对当前卫生与经济冲击的能力。除非病毒在各地均得到了控制，否则不能排除爆发第三波疫情以及疫情进一步扩大的可能性。要求提供资金以减轻该流行病对较贫穷国家的经济影响的呼声正在受到重视。但同样重要的是，要注意确保今后疫苗和治疗药物在全球范围内能够快速生产和销售，并且是负担得起且能广泛获取的。要实现这一目标，需要以重视国际合作和团结的方式制定和执行有关定价和生产的规则。

第二，大封锁将技术置于工作、消费、供应、互动和交付的最前沿。从预测和模拟疫情爆发到社区驱动的接触者追踪，技术正广泛用于应对这一流行病。视频会议、远程桌面和新的社交平台几乎在一夜之间开始为远程工作助力，这一趋势在解除封锁后可能还会持续下去。从远程医疗到在线教育，再到无现金转账和支持弱势群体的紧急援助，服务数字化一直是各国应对措施的核心。对非接触式支付的需求正在推动从现金支付向数字支付的转变，商业模式和供应链的数字化正在重塑商业和交付方式。技术可以在创造新的增长点、提高生产力、帮助工人和企业转型并适应新世界等方面发挥重要作用。

在后 COVID-19 的数字世界中，确保在利用技术优势的同时不让任何人掉队是关键。网络连接是远程工作的必要条件，但美国有 2100 多万人无法接入先进的宽带互联网。全球约 60% 的人口仍然没有电脑或无法上网，其中大部分是新兴市场和发展中经济体的妇女，而且上网的女性人数比男性少 2.5 亿。新兴技术有可能成为巨大的均衡器，但是如果缺乏合适的基础设施与恰当的治理，数字鸿沟也许还会加剧。如同在公共卫生领域一样，创新的公私伙伴关系有机会弥合这一鸿沟，并确保数字包容代表经济包容。

此外，急需调整和改革教育系统和劳动力培训，以减少在技术驱动的工作场所中出现的技能不匹配的现象。然而，并非所有工作都可以在家

完成。借用马丁·路德·金 (Martin Luther King) 的话，COVID-19 比以往任何时候都更清楚地向我们表明，“所有劳动者都有尊严。”这场流行病还暴露出一个重要问题，即在这场战斗中至关重要的劳动者（比如那些在医疗保健、老年人护理、农业和杂货店工作的劳动者）与其不稳定的福利和工作保障之间存在脱节。需要解决这些工人以及无数其他在非正规经济中工作的劳动者严重缺乏社会保护的问题。

第三，大流行与气候灾害一样，严酷地提醒人们注意自然现象的相关性以及确保长期复原力的必要性。由于政府开始部署旨在启动经济复苏的一揽子财政刺激计划，气候行动和可持续性可以重新成为优先考虑事项。投资能够适应气候变化的基础设施并向低碳未来过渡，可以在短期内创造大量就业岗位、推动资本形成，同时提高经济和环境的适应能力。这些投资可能包括建设可再生能源基础设施和更具适应力的道路和结构，扩大电网容量，改造建筑物，以及开发和部署重工业脱碳技术。向低碳经济迈进既令人敬畏又势在必行，我们必须共同迎接这一挑战。

后 COVID-19 秩序将建立。但是，危机凸显出来的问题依然存在。贫困、严重的不平等、生物多样性减少、环境退化和清洁水匮乏等问题仍然有待解决。社会中长期存在的不平等现象也是如此。如何保护和帮助最脆弱的群体将是对我们人性的考验。

可能还有一线希望。我们看到了只有在战时才会出现的为实现公共目的而调动大规模资源的情况。不过当前这场战争针对的是一个共同的敌人。在全球封锁和疾病时期积累起来的团结可以成为宝贵的基础。FD

艾拉·达布拉-诺里斯 (ERA DABLA-NORRIS) 是 IMF 亚太事务部处长。

维托·加斯帕 (VITOR GASPAR) 是 IMF 财政事务部主任。

卡尔帕纳·科赫哈 (KALPANA KOCHHAR) 是 IMF 人力资源部主任。



# COVID-19之后， 世界会有什么不同？

六位杰出的思想家反思了这场大流行  
对世界造成的改变



丹尼尔·苏斯金德

2020年3月，英国知识界颇具影响力的人物拉比·乔纳森·萨克斯（Rabbi Jonathan Sacks）将COVID-19灾难描述为“离

无神论者最近的启示”。

当时，我认为这种比喻是恰当的。它捕捉到了我们许多人在面对如此突然、极端且迅速加剧的危机时感受到的《圣经》中提及的那种震惊感。他说，我们“已经顺风顺水地过了半个多世纪”，然而突然之间，“我们就需要面对人类的脆弱和不堪一击”。

现在，几个月过去了，拉比·萨克斯的这种比喻似乎仍然合适，但是原因已经发生了变化，而且对于思考后COVID-19世界而言十分重要。

这场危机令人惊恐，部分原因是它有几个人

们不熟悉的新特点。这是一场由我们仍然不完全了解的病毒所引发的全球卫生紧急情况，也是一场自己造成的经济灾难，因为遏制病毒蔓延是必要的政策响应。

然而，随着时间的流逝，人们也清楚地认识到，这场危机中最令人痛心的事情并不是什么新鲜事。COVID-19 感染率和治愈率的显著差异似乎反映了现有的经济不平等。疫情期间的“关键劳动者”所做工作的社会价值与他们获得的低工资之间存在着明显的不匹配。这是因为市场未能对真正重要的东西做出充分的估价。

鉴于十年来民粹主义开始抬头，而且人们对专家的信任度下降，人们欣然接受关于病毒的虚假信息 and 错误信息，这也在意料之中。由于近年来全球政治推崇“我国至上”的理念，缺乏适当协调的国际响应也就不足为奇了。

这场危机是一场更为真实的启示，它使我们将集体注意力集中到共同生活方式中已经存在的许多不公正和弱点上。如果说以前人们对这些缺点视而不见，那么现在我们很难不面对这些缺点。

后 COVID-19 世界会是什么样子？未来十年我们将面临的许多问题只是我们今天已经面对的那些问题更极端的版本。只有当我们从这场危机中走出来，决定采取行动解决这些问题，并实现根本性的改变，世界才会与现在大不相同。

丹尼尔·苏斯金德 (DANIEL SUSSKIND) 是牛津大学贝利奥尔学院经济学研究员，也是《没有工作的世界》(A World Without Work) 一书的作者 (Allen Lane, 2020)。



詹姆斯·马尼卡

COVID-19 之后，世界不太可能再次回到原来的样子。全球经济中已经出现的许多趋势正因这一流行病的影响而加速发展。

随着远程工作和学习、远程医疗和交付服务

等数字行为的兴起，数字经济的发展尤其如此。其他结构性变化也可能加速，包括供应链的区域化和跨境数据流的进一步爆炸。

未来的工作情景加速出现，随之而来的是他所带来的众多挑战 (其中许多挑战的程度可能会成倍增加)，例如收入两极分化、工人的脆弱性、兼职工作增多以及工人需要适应职业转型的需要。这种加速不仅是技术进步的结果，也是对健康和安全的重新思考的结果，经济和劳动力市场将需要时间来恢复，并很可能发生变化。

随着这些趋势的扩大，这场危机的现实引发了对若干信念的重新思考，可能会对经济和社会的长期选择产生影响。这些影响包括对效率与复原力的态度、资本主义的未来、经济活动和生活的密集化、产业政策、我们对影响所有人并需要采取全球和集体行动的问题 (如大流行和气候变化) 的处理方法，以及政府和机构的作用。

过去 20 年间，在发达经济体中，责任普遍从机构转移到了个人身上。然而，卫生系统正在经受考验，而且人人往往发现它并不完善，而从带薪病假到全民基本收入的福利正在得到重新审视。通过安全保障和更具包容性的社会契约，制度对民众提供支持的方式有可能发生长期转变。

历史表明，危机期间作出的选择可以在未来几十年里塑造整个世界。依然十分关键的是，我们需要采取集体行动，建设能够为所有人带来包容性经济增长、繁荣和安全的经济体。

詹姆斯·马尼卡 (JAMES MANYIKA) 是麦肯锡全球研究所主席、所长。



让·萨尔达尼亚

印度作家阿伦达蒂·罗伊 (Arundhati Roy) 在《全球流行病是一扇传送门》(The Pandemic Is a Portal) 中写道：“历史上，大流行曾迫使人类与过去决裂，开始想象焕然一

新的世界。这次也不例外。它是一扇传送门，是一个世界通往另一个世界的门户。”

多边主义的运作方式必须改变，这样才能反映出这个迥异的世界。COVID-19 大流行考验着全球合作的极限。特别是对发展中经济体的支持仍然不足。它们很早就受到全球经济衰退的冲击，包括创纪录的资本外流和金融环境收紧。这些经济体面临着第二次世界大战以来最严重的人道主义危机，它们原本就捉襟见肘的财政能力正面临着前所未有的压力，无法满足紧迫的公共卫生和社会需求。

现在做出的选择将会产生深远的影响。更多地依赖相同东西的做法是站不住脚的，并且会忽视这种流行病给人类带来的巨大痛苦。

联合国主导的适当的改革议程必须将 IMF 包括在内，使其参与解决导致发展中经济体债务脆弱性的结构性问题。这一议程必须将发展融资从有利于市场的改革和鼓励私人投资的措施中转移出来；必须放弃紧缩的教条主义。此外，富国必须最终兑现其官方发展援助承诺。

全球机构中的权力不平衡也必须得到纠正，公平地承认占世界人口三分之二的发展中国家人口的需求和权利。

如果国际社会现在不能果断应对，《2030 年议程》和《巴黎协定》就会严重脱轨。现在需要一种新的多边主义（布雷顿森林机构的改革将在其中发挥关键作用），这种多边主义必须基于以人权、性别平等和气候为中心的发展愿景。

让·萨尔多尼亚 (JEAN SALDANHA) 是欧洲债务和发展网络的主任



夏朗·巴洛

第一波 COVID-19 疫情之后，世界必须更具包容性、复原力和可持续性。今天，在我们生活的世界里由于企业竞相压

低价格，全球大部分劳动力为薪贫族，国家之间和国家内部的不平等加剧。太多国家遭受了来自 COVID-19 的外部冲击，却没有普遍的社会保护、强健的公共卫生系统、到 2050 年实现净零碳排放的计划或是可以提供高质量就业的可持续实体经济可以应对这场危机。

布雷顿森林会议召开之际，战争仍未结束，会议形成了战后社会契约的基础。同样，我们需要制定一项雄心勃勃的重建计划，同时努力结束此次疫情。国际支持事关集体生存，也是对健康、全球经济和多边主义未来的投资。选择权在我们手中，IMF 和多边体系的行动将是一个决定性因素。

我们的复苏目标应该是充分就业和建立新的社会契约。对照顾经济、教育和低碳基础设施的公共投资可以成为旨在减少不平等现象的刺激措施的支柱。工资政策、集体谈判和劳动力市场监管可以重振需求和收入，同时终结放任企业对员工不负责任的商业模式。

应该通过以联合国可持续发展目标和各国持久经济增长为重点的救济进程来解决债务问题。目光短浅的财政整顿阻碍了全球金融危机后的债务管理和债务减免，并将再次使我们更无力应对未来的卫生和经济危机。

共同繁荣可以成为以共同的雄心和全球团结为标志的 COVID-19 世界的成果。

夏朗·巴洛 (SHARAN BURROW) 是国际工会联盟秘书长。



塞尔吉奥·雷贝洛

COVID-19 将给世界经济留下持久的印记，引发永久性的变化，并留下重要的教训。

病毒筛查可能会成为我们生活的一部分，就像 9·11 事件后安全措施变得无处不在一样。重要的是，要投资必要的基础设施以检测未来的病毒爆发。这种投资可以保

护经济，以防人们对 COVID-19 的免疫力很快便会失效。

许多经济体在疾病大流行期间采用了德国的“短时工作制”（Kurzarbeit）补贴措施。这项政策减少了工人的工作时间，降低了他们的工资，但是与此同时，政府会补偿部分工资差额。通过保证企业和工人之间的匹配，为经济的快速复苏做好了更充分的准备。应该改善这些政策的执行情况，使其成为一个永久的经济复苏工具。这一点十分重要。

远程工作可能会变得更加普遍。有一些证据表明，在家工作至少和在办公室工作一样高效。然而，许多公司以前不愿意接受远程工作。现在，许多人已经尝试过了这种方法，并取得了良好的效果，所以远程工作可能会持续下去。

大流行病危机加快了数字转型的步伐，电子商务进一步扩展，远程医疗、视频会议、在线教学和金融技术的应用步伐加快。

拥有国际供应链的公司正在应对短缺和瓶颈问题。我们很可能会看到，许多这样的公司将部分离岸生产迁回国内。不幸的是，这种趋势无法创造很多工作岗位，因为大部分生产很可能都是自动化的。

政府在危机期间扮演了承保人和最后投资者的角色之后将变得更庞大。公共债务将会激增，给全球带来金融挑战。

COVID-19 大流行带给我们的最重要的教训是，共同努力解决影响全人类的问题至关重要。比起分裂，团结使我们更加强大。

塞尔吉奥·雷贝洛 (SERGIO REBELO) 是西北大学凯洛格管理学院国际金融学教授。



伊恩·布雷默

COVID-19 危机爆发之前，全球秩序就已经处于变化之中。冠状病毒加速了三个关键的地缘政治趋势，这些趋势将塑造下一个



世界秩序……它就在疫情结束的时刻等待着我們。

第一个趋势是去全球化；当前危机所暴露的物流困难已经表明，全球及时供应链正在发生转变。然而，随着经济困难的加剧，（第二个趋势）民族主义和“我国至上”的政治会不可避免地抬头，促使企业将商业运作本地化，这对国家和地区的供应链是有利的。

第三个趋势是中国地缘政治的崛起。这一趋势已经酝酿了 30 余年。尽管中国已经成功转型为经济和技术超级大国，但没有人预计中国会成为“软实力”超级大国。如果中国继续推行危机外交，并且人们认为中国政府在应对疫情方面所采取的措施远比世界其他国家有效，那么这场危机就能改变这一状况。

当然，中国的境况看上去更好，但这并不是事情的全部。有人认为中国的抗疫措施与疫情在全球蔓延有关。唐纳德·特朗普 (Donald Trump) 及其政府倾向于这种说法，并将其作为一种竞选策略，从而转移人们对美国自身疫情应对措施的关注。中国不会对此置之不理。一旦世界摆脱了这场大流行，我们越来越有可能陷入一场新的冷战，事关美国和中国。

不论是否会出现新的世界秩序，有些事情始终不会改变。FD

伊恩·布雷默 (IAN BREMMER) 是欧亚集团总裁、创始人。

# 信任是当务之急

信任已跌至谷底，我们必须尽快恢复信任

理查德·爱德曼

冠状病毒对全球健康和经济繁荣构成了极大的威胁。它还引发了金融市场的波动与对政府反应迟缓或应对不足的愤怒，从而再次证明，人们对我们的机构缺乏信任。

COVID-19 爆发前，许多国家经济表现强劲，几乎实现了充分就业。按理，主要的社会机构（政府、企业、媒体和非政府组织）应该得到信任。然而，1月份公布的“2020 爱德曼信任度晴雨表2020 Edelman Trust Barometer”显示，全世界的人们都不相信任何机构能够做正确的事情。这一悖论的关键就在于过去 20 年间信任度的动态变化。

在此期间发生的五个影响深远的事件显著改变了人们的信任：对全球化的担忧、伊拉克战争、2008—2009 年的全球经济衰退、中国和印度的崛起以及社交网络的出现。第二个十年则造成了精英阶层和普通民众之间的信任鸿沟，同时政府也

未能引领变革。虚假信息和恐惧变得十分普遍。

COVID-19 是新十年对体制的首次冲击。在这个异常艰难的时刻，各机构有责任做出超越预期的表现，重建公众的信心。大多数人都希望能够重新听取专家的意见——而近来专家一直饱受诟病。

政府必须展现其应对危机的能力。媒体必须是事实的客观仲裁者。企业可以提供必要的产品和可靠的信息。非政府组织必须帮助研发疫苗，并确保疫苗的公平分配。

现在到了各机构携手合作，为新的信任时代奠定基础的时候。FD

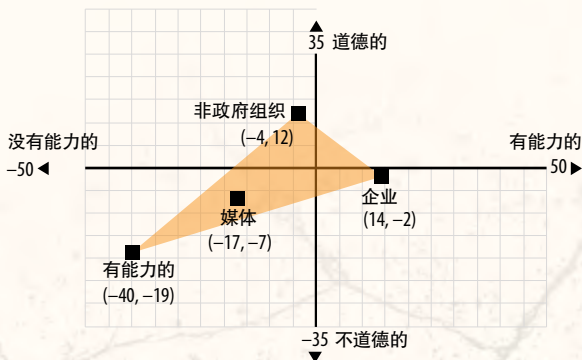
理查德·爱德曼 (RICHARD EDELMAN) 是国际公关公司爱德曼的总裁。本专题基于《2020 爱德曼信任度晴雨表》和《2020 爱德曼信任度晴雨表特别报告：信任与冠状病毒》。

## 信任的本质已经改变

### 信任：能力与道德

如今，信任基于两种不同属性：能力（兑现承诺）和道德行为（做正确的事情并努力改善社会）。目前，人们认为没有任何机构既称职又道德。

（没有机构被视为既有能力又道德，能力得分，道德净得分）



### 信任转移到本地

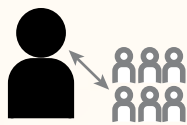
信任已经从依赖传统领导者的自上而下的纵向模式转变为更多地依赖朋友、家人和“像我这样的人”的横向模式。

#### 信任的动态变化

20年来，信任的载体发生了怎样的变化

#### 自上而下的信任

人们对权威人物的决定和信息表示信任或不信任



#### 横向信任

人们的信任或不信任取决于他们与同伴或“像我这样的人”的互动



#### 本地信任

人们的信任或不信任取决于他们与社区、工作场所或家庭中与自己亲近的人的互动



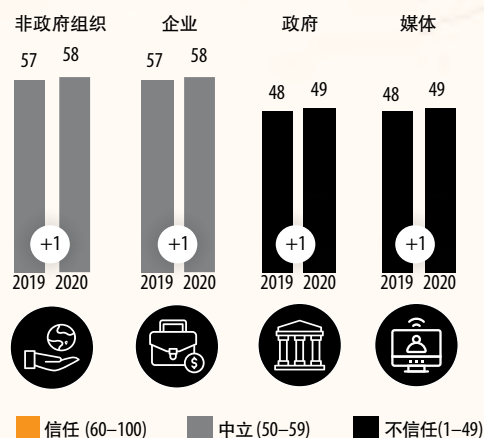


# 对机构的信任度总体上停滞不前

## 任何机构都不可信

信任度停滞不前，没有任何机构进入信任领域。

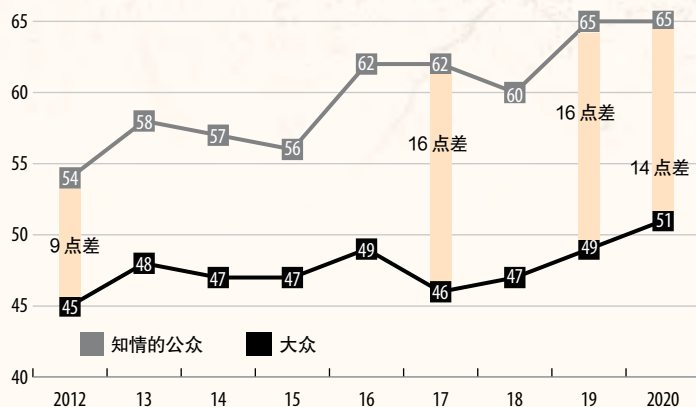
(《2020爱德曼信任度晴雨表》，信任度百分比)



## 信任不平等仍然很严重

知情公众的信任度飙升至历史新高，而大多数人仍不信任机构。

(信任指数, 23-市场平均值)

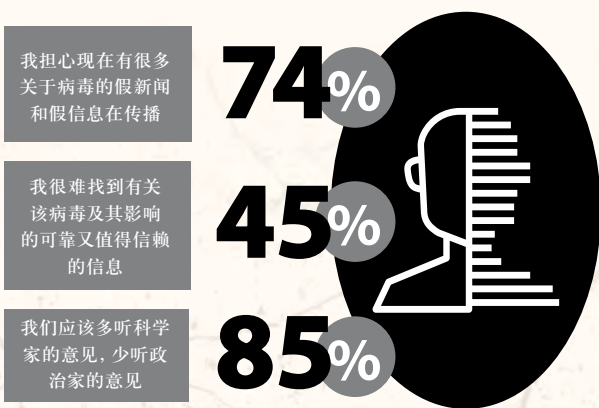


# COVID-19重新点燃了对专家的信任

## 担心冠状病毒信息的可靠性

大部分受访者担心信息虚假，希望能从科学家那里了解到更多信息。

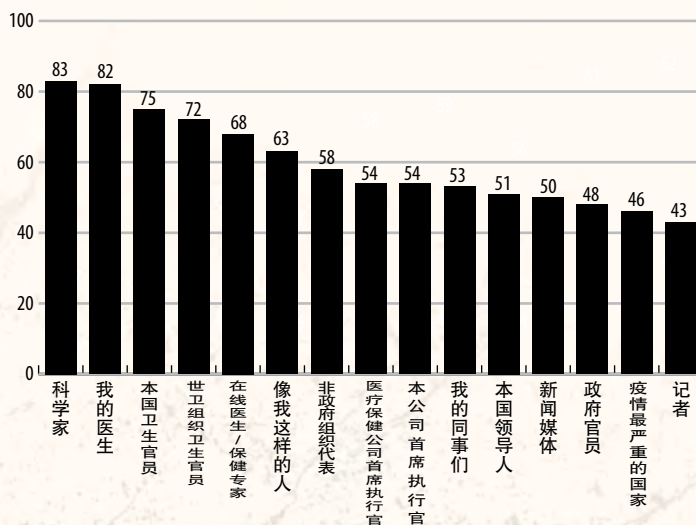
(选择同意的人数所占的百分比)



## 最值得信任的发言人

科学家、卫生官员和医生最受信任。

(相信每个信息源都揭露有关冠状病毒真相的人数所占的百分比)





# 贫困斗士

安德列亚斯·阿德里亚诺介绍了麻省理工学院的贾米尔  
贫困行动实验室 (J-PAL)，埃斯特·迪弗洛与阿比吉  
特·班纳吉正在这里重塑发展经济学

一些看似伟大的发展理念并不如预期那般成功。其中一个著名的失败案例是，根据全球清洁炉灶联盟的倡议，用更高效、污染更少的炉灶取代世界上 30 亿最贫困人口所使用的明火烹饪。这个耗资 4 亿美元的项目得到了联合国的支持，并由美国前国务卿希拉里·克林顿 (Hillary Clinton) 于 2010 年启动。该项目旨在减少每年导致 200 万人死亡的室内空气污染，同时增强妇女权能并改善环境。项目最初获得了成功，但是 4 年后，印度建造的数百万个炉灶基本上都被废弃了。

为什么项目未能取得成功？来自阿卜杜勒·拉蒂夫·贾米尔贫困行动实验室 (简称 J-PAL) 的研究人员前往实地了解了情况。在对印度东部奥里沙邦 (Odisha) 44 个村庄约 2500 户家庭进行跟踪调查之后，他们发现了许多看似并不重要的原因。研究显示，新炉灶需要经常维护，坏了之后无法维修，且做饭需要更长的时间，而且由于烟囱向外排烟，因此也无法移到户外。

“对于生活在经济模型中的超理性生物来说，这些都不重要。”麻省理工学院经济学教授、J-PAL 的联合创始人兼董事阿比吉特·班纳吉 (Abhijit Banerjee) 在一篇文章中写道。然而，这段经历提醒我们：“认为某件事情应该有效是不够的——它需要真正能够为使用它们的人服务。”J-PAL 成立 17 年以来，已经发展出一套科学且以证据为导向的经济学方法来消除贫困。据执行董事伊克巴尔·达利瓦 (Iqbal Dhaliwal) 说，这为“基于本能、意识形态或惯性的决策”提供了一种替代方案。

J-PAL 的总部位于剑桥市，在麻省理工学院一栋不起眼的大楼二楼，与波士顿隔着查尔斯河相望，它很容易被误认为是大型大学中一间普通的办公室。然而 J-PAL 的影响范围很广。这个由捐赠者资助的组织已经独自或通过世界各地的附属研究人员网络，在 80 多个国家开展了 1000 多项随机对照试验，将长期以来一直用以测试新药和疗法的黄金标准的研究方法应用于经济学。J-PAL 表示，以这种方式验证的项目已经惠及全球 4 亿多人。

因为这项记录，班纳吉和他的妻子兼 J-PAL

联合创始人埃斯特·迪弗洛 (Esther Duflo) 以及他们的朋友、经常一起合作的哈佛大学经济学家迈克尔·克雷默 (Michael Kremer) 被授予了 2019 年诺贝尔经济学奖。

“他们的实验研究方法现在完全主导了发展经济学的研究”，诺贝尔奖委员会说，这“改变了发展经济学”，因为它能够提供关于“对抗全球贫困的最佳方式的可靠答案。”

在一个越来越轻视专业知识和学术研究的世界里，人们对现实的看法往往被政治信仰所左右，因此，J-PAL 可以宣称自己的观点是客观的，它用科学的方法，根据实地科学验证的证据提供政策建议。在帮助弱势群体解决非常实际的问题这一方面，它可以展现出明显的效果。

班纳吉和迪弗洛是 J-PAL 的核心。他们在 2003 年与前哈佛大学教授森德希尔·穆莱纳桑 (Sendhil Mullainathan) 共同创办了这个名为“贫困行动实验室”的组织。穆莱纳桑现在仍然是 J-PAL 的贡献者。他们的目标是改变世界对待贫困的方式。

2005 年，为了纪念穆罕默德·贾米尔 (Mohammed Jameel) 的父亲，实验室改为现在的名字。穆罕默德·贾米尔是麻省理工学院的校友，也是沙特商人和慈善家，他的家族基金会一直是 J-PAL 的资助者。其他资助者包括大型私人捐助者和先进的经济发展研究机构。

J-PAL 的员工包括大约 400 名研究、政策、教育和培训领域的专业人士，总部设在剑桥市，并在北美、拉丁美洲和加勒比、欧洲、非洲、中东、南亚和东南亚设有区域中心。另有 200 名研究人员负责监督由约 1000 名承包商执行的项目。自 2003 年成立以来，该组织已为资助新的研究拨款 6300 万美元。

虽然其最初的研究重点是贫穷和新兴市场经济体，但是 J-PAL 如今也在积极研究欧洲促进移民融入社会的举措等。其北美分部设有工人再培训和技能发展、无家可归和住房、刑事司法改革和卫生保健等项目。

## 分而治之

47岁的法国经济学家迪弗洛在麻省理工学院获得了博士学位，并使其打破了禁止雇佣自己学生的规则。她将J-PAL方法核心的随机试验描述为“将一个大问题分解成几个可管理的小问题，这些小问题需要得到严苛的答案”。

该方法包括通过比较接受治疗的实验组与没有接受治疗的对照组来测试发展问题的潜在解决方案（例如，如何增加蚊帐的使用来防治疟疾）。实验组与对照组应尽可能相似，并且随机产生，这样就不会有其他因素的影响，研究人员也可以了解治疗的影响。可以设置多个组来比较不同的解决方案。此类试验兴起于19世纪，在农业、医学和政治学领域的应用要比在经济领域的应用早得多，而首次将其引入经济学的研究要追溯到20世纪60年代。

宏观经济研究常常涉及用复杂的方程来表达崇高的主题，并用复杂的计量经济学技术加以检验。就连诺贝尔奖获得者也会为其中的一些问题而苦恼。迪弗洛和班纳吉在2019年出版的《艰难时期的优良经济学》（Good Economics for Hard Times）一书中承认，部分生产率的增长“无法用经济学家能够衡量的事物的变化来解释。为了让我们自己感觉更好，经济学家给它起了一个名字：全要素生产率”。他们在麻省理工学院的同事、诺贝尔奖获得者罗伯特·索洛（Robert Solow）将这个概念定义为“衡量我们的无知”。

相比之下，发展研究可能听起来平淡无奇。肯尼亚的防疟疾蚊帐应该采取赠送、补贴，还是按市场价出售的方式投放？在美国，回购计划是否是清理大量未使用的阿片类药物的可行方式？如何确保印尼的贫困家庭能够获得按照某项联邦计划应该得到的所有大米？

## 面向穷人的信息

印度尼西亚最大的社会援助计划之一是为穷人提供大米，当地人称之为“拉斯金（Raskin）”。



J-PAL的执行董事伊克巴尔·达利瓦。

照片：COURTESY OF J-PAL

这项每年耗资15亿美元的系统旨在以市场价格的五分之一，每月向最贫困的家庭发放15公斤大米。然而，官僚主义和腐败正在成为障碍。负责分发大米的社区领导经常在定价、津贴或资格标准上做手脚。符合条件的家庭最终只能拿到他们应得配额的三分之一的大米，而价格却比原定计划高出40%。

2012年，印度尼西亚政府没有加强控制，而是指派研究人员与J-PAL合作，测试如何利用带有信息的“社会保障卡”提高人们对资格标准、每月配额和价格的认识。随机测试表明，这项举措非常有效。政府在一年内发放了大约1500万张，并将另外两个现金转移项目捆绑到该项目中，总计超过40亿美元。

预计理论与实践之间会存在差异是J-PAL方法的一个优势。所以，不要假定训练有素的实验室科学家就比他们希望给予帮助的那些人更聪明或更理性。

“恰恰相反，穷人和其他人一样理性”，班纳吉和迪弗洛在2011年出版的《贫穷的本质》（Poor Economics）一书中写道。“正是因为他们拥有的东西太少了，所以我们经常发现他们会对自己的选择仔细进行思考：为了生存，他们必须成为老练的经济学家”。



印度波杰布尔，  
妇女在炉灶旁。

照片：THOMAS CHUPEN

班纳吉是哈佛大学博士，1961年出生于孟买，父母都是卓有成就的经济学教授。他对那些活在模型里的“超理性”生物没有多少耐心。他认为，很多宏观经济研究都存在“假定的知识”，这种假定往往只源于“一大堆大多很难解释的相关性，以及一些可能相当可靠的实际具体事实。”对于这些假定，他嗤之以鼻。他在麻省理工学院经济系的小办公室里接受了《金融与发展》的采访。在一扇贴满经济学和政治漫画的门后，摆满书籍的狭小空间与查尔斯河和波士顿天际线的开阔视野形成了鲜明的对比。

迪弗洛的办公室稍微宽敞一些，与班纳吉的办公室隔着两扇门。他们相识于1999年，当时他是她在麻省理工学院的博士生导师。2015年，俩人步入婚姻的殿堂，并育有两个孩子。

她已经学会了永远不要对任何一组研究结果感到失望。“我们很早就从随机对照试验中学到了一点，那就是你通常会对自己的发现感到惊讶。”她说。

## 部分可以拼成整体吗？

把一个大问题分解开来，并不一定意味着较小的问题更加简单。在2016年IMF的一次讲座中，迪弗洛介绍了几项研究，展示了微观干预如何产生重大的宏观影响。其中一项涉及在印度古吉拉

特邦污染严重的纺织厂更好地执行环境法规。全球一些污染最严重的城市就位于古吉拉特邦。这项随机试验改变了政府为各家公司指派巡视员的规定，并且发现如果巡视员的薪酬不由其所负责的公司支付，法规的执行情况就会有所改善。尽管这并不是一个突破性的发现，但是数据的支撑更能说明问题。

迪弗洛认为，通常国际机构的广泛性指导原则（例如民主和善治）可能价值不大，因为它们过于笼统。经济学家可以通过维修管道来取得更具体的结果，管道是任何系统中被视为理所当然的部分，人们只有在它无法正常运转时才会注意到它的存在。她将讲座的题目定为“经济学家的角色是管道维修工”。

随机对照试验面临的一个问题是，小问题的答案加起来未必能够解决大问题。另一个问题是，研究结论的普遍适用性不强。例如，在肯尼亚进行的一项疟疾研究的结果可能与巴西完全无关。经济学家称之为“迁移性”问题。

苏格兰著名的发展经济学家、2015年诺贝尔经济学奖得主安格斯·迪顿（Angus Deaton）在去年发表的一篇文章中写道：“证明一种疗法在一种情况下有效只能极其微弱地证明它在其他地方也能以同样的方式发挥作用。”

迪顿写了几篇论文，阐述了他对随机试验的

保留意见。他在同一篇文章中写道，将一项研究的发现应用于新环境的唯一方法是利用“以前的知识和理解”，“在某种结构内”解释试验结果，“有些矛盾的是，RCT(随机对照试验)的可信度来自拒绝使用这种结构”。

## 宏观与微观

11年前，时任 J-PAL 执行董事的达利瓦 (Dhaliwal) 受聘来解决这一具体问题。他是一位语速很快的印度经济学家，拥有德里大学和普林斯顿大学的学位，他的妻子是 IMF 的首席经济学家吉塔·戈皮纳特 (Gita Gopinath)。

“2009 年埃斯特聘用我的时候，他们已经意识到，从研究结果转化到政策行动需要更多的深思熟虑。”达利瓦说。为了弥合这一差距，必须让政策制定者能够获取证据，并且需要通过不同背景下的其他研究对其加以验证。此外，还需要对实验的实施情况进行监测，以便对政策发现进行新的现实检查。达利瓦如是说。

当被问及如何最好地弥合研究与政策之间以及微观和宏观经济学之间的差距时，迪弗洛提到了《艰难时期的优良经济学》(Good Economics for Hard Times) 一书。

“这本书和《贫穷的本质》以叙事的方式将我们对一个主题的了解呈现出来，让一切变得有意义，”她说。《艰难时期的优良经济学》汇编了大量的研究，驳斥了关于移民、劳工和贸易等主题的常见假设。它表明，经济学家通常能够把很多事情做对，但却仍然无法在更广大的公众心中建立信任。班纳吉认为这是由经济学家的职业缺陷所造成的。

“人们之所以相信民粹主义，是因为他们不再相信经济学家了。”他说。

迪弗洛在展望未来时表示，她希望诺贝尔奖的认可能够将 J-PAL “提升到一个不同的水平”，并帮助其将工作扩展到气候变化等领域，协助各国政府提高工作质量，更好地利用他们收集的大量数据。

J-PAL 将一个大问题分解成小问题的方法甚至可以应用于气候变化这类典型的全球性问题。在墨西哥、威斯康星州和密歇根州进行的实地研究表明，提高住宅能效的技术往往不能实现其承诺的节能效果。诸如更新电器、翻新房屋和房屋防风雨等措施的普及率很低。即便采用了这些措施，由此

带来的效率收益通常也会被更高的消费所抵消。

同样，在印度进行的一项调查显示，小农场获得咨询帮助和贷款以购买更高效的新设备之后，他们的产量和利润都增加了，但却并没有节约能源。迪弗洛将此归因于“优化行为”，这种行为在潜在收益的估计中往往没有得到适当的计算。

## 更大的问题

截至 3 月中旬，J-PAL 与世界其他地区一样，终止了一切行动以阻止 COVID-19 大流行病的蔓延。该组织迅速调整了业务，例如从现场抽调工作人员和增加电话调查。它提供资金，以迅速启动新的研究计划，如现金转账、数字识别和政府实践创新。

这场疫情带来了一系列新的重大问题，并表明掌握准确、及时的统计数据是多么的重要。它强调了利用政府的行政数据来改善决策和分享结果的重要性，“比实地调查更快、更便宜。”达利瓦说。

达利瓦说：“后 COVID-19 世界将重新评估政府在危机中的作用和价值，从而改善公共管理，使人们更加认识到社会保障的重要性。”

“过去几年里，很多新的慈善事业都以政府是不必要的、可以绕过政府这样的信念为前提”，他说，“这场危机让我们更清楚地认识到，我们都需要投资建设政府的能力，使其能够做出正确的决策，并能弹性应对像这样的重大事件。”他补充道。以快速紧急现金转移的能力为例，即使对美国这样的国家来说，这也是一项挑战。

达利瓦认为，冠状病毒疫情预示了气候危机可以引发怎样的危机。

“这场大流行向我们传达了几条信息。首先，大自然是至高无上的。其次，一旦达到临界点(传染病的社区传播或地球温度的上升)，就很难避免重大的破坏和大规模死亡”，他说，“所以，现在是采取行动的时候了。这也表明，如果我们做了正确的事情(比如保持社交距离)，并且彻底执行，就能产生积极的影响。” FD

安德列亚斯·阿德里亚诺 (ANDREAS ADRIANO) 是《金融与发展》的工作人员。

# 细节 决定 成败

如果设计得当，以税收为基础的财政整顿未必需要付出政治代价

埃拉·达布拉-诺里斯、亚历山大·兹泽尼克

世界上大多数国家都理所当然地采取了“不惜一切代价”的办法来应对 COVID-19 疫情。在财政方面，政府采取了意义深远的特别税收和支出措施，以拯救生命，支持个人与企业，并为复苏创造条件。现在预测这场危机的结局还为时过早。但是，一旦病毒被击退，全球经济衰退跌入谷底，公共财政就必须重回正轨，对于疫情爆发前就已债台高筑的国家而言更是如此。这将不可避免地引发增加哪些税收和削减哪些支出的问题，而这些决策在政治上是不受欢迎的。

欧盟委员会前主席让-克洛德·容克 (Jean-Claude Juncker) 在谈到推行结构性改革的国家所面临的障碍时，曾说过一句名言：“我们都知道该做些什么，只是不知道在这样做了之后如何才能连任 (Economist 2007)。”可能有人会说，这一点尤其适用于财政整顿。在整顿措施中，与削

减支出相比，提高税收通常带来更高的短期增长成本 (Alesina, Favero, and Giavazzi 2015)。但是，这是否意味着政府总是要为提高税收而在选举中付出代价？

虽然人们普遍认同通过财政调整来减少失控的赤字和债务所带来的经济效益，但是其政治影响却并不明显。

一方面，提高税收可能只在较长时期内为整个社会带来收益，同时还会给某些社会阶层造成短期痛苦。受影响的群体可能有很强的话语权且组织良好。在提高哪些税收的政策是可以接受的这一问题上，富人和中产阶级选民的看法可能大相径庭 (Alt, Preston, and Sibietta 2010)。这表明选民可以对政府采取违背其政策偏好和经济利益的行动加以惩罚。

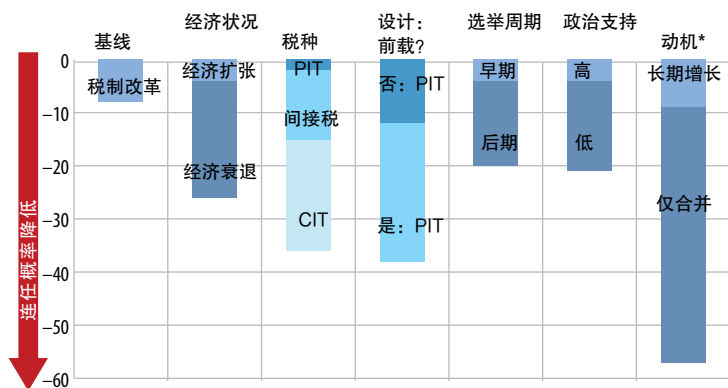
另一方面，如果选民本身在财政上是审慎的，



### 设计问题

税制改革的设计和实施，影响在位者能否连任。

(百分比)



资料来源: Chen and others (2019).

注: 选取结果, 对回归系数 ( $\beta$ ) 的差异进行显著性检验。例如, 基线 (第一栏) 结果显示, 1%的GDP税收合并改革会降低8%的政党连任概率。

CIT和PIT分别指企业所得税和个人所得税。\* =未被报道的由其他因素推动的改革。

并且认为增税在经济上是必要的, 那么增税可能不会影响到与政府之间的关系。如果增税与其他有益的改革同时进行, 或者选民更关心其他政治属性, 例如政党的意识形态, 那么即使这些政策不受欢迎, 也有可能出现他们对财政调整的重视程度相对较低的情况。

那么, 我们可以从过去以税收为基础的财政整顿中学到什么?

### 税制改革与选举结果

在最近的一项研究中, 我们试图通过新编制的10个发达经济体基于税收的财政整顿数据库 (Dabla-Norris and Lima 2018) 来回答这个问题。该数据库拥有一系列税制改革的全面信息, 包括改革的规模、准确的公告和实施日期, 以及每项改革背后的动机。我们研究了1973—2014年的直接税 (企业和个人所得税) 与间接税 (增值税和消费税) 改革。然后, 我们研究了选举结果, 例

如现任执政党是否连任、其领导人 (通常是总理或总统制下的总统) 或是现任执政党连任时获得的选票比例。我们控制了一系列可能影响连任结果的其他经济和政治因素 (例如, 改革时的政府支持率、议会对政府的支持率)、各国的具体情况以及可能影响连任结果的全球冲击。

选民们似乎确实会因为现任执政党进行了基于税收的财政整顿而惩罚他们 (见图)。推行改革之后, 现任政府或其领导人连任的可能性大幅下降。例如, GDP 税收整顿1个百分点, 会导致政府连任的概率降低约8个百分点。现任执政党获得的选票也可能比上一届选举时少。

美国的一位政治战略家曾指出: “笨蛋! 问题就出在经济上。” 这不仅仅是一句精辟的口号——当前的经济状况确实会对投票结果产生影响。如果在经济衰退期间实施税制改革, 选民往往会加重对执政党的惩罚。这是因为如果国家在经济不景气时收紧财政政策, 经济可能会进一步收缩, 从而造成更多的短期痛苦 (Auerbach and Gorodnichenko 2012)。如果选民遭受了这种额外的痛苦, 从政治角度来说, 增税就会变得更具挑战性。

此外, 从选举角度来看, 并非所有的税制改革都是平等的。从表面上看, 不论政府实施的是直接税改革还是间接税改革, 选民对其的惩罚似乎都是一样的。但是就直接税而言, 企业所得税的增加在选举时的成本比个人所得税更高。这并不完全令人惊讶, 因为企业所得税改革影响的是更有组织性和政治影响力的利益集团。相比之下, 个人所得税的上调更加分散, 因为它们往往包括针对特定群体的抵消措施。例如, 针对某些所得税等级的高税率往往伴随着特定的免税额和扣除额、税收抵免以及资本收益的特殊税收待遇等方面的变化。这些措施会对纳税人产生不同的影响。

在税收措施推出的时机和选举周期方面的改革设计可以决定政治成本。与逐渐增加税收负担的前松后紧的措施相比, 选民更倾向于因为政府



## 一旦病毒被击退，全球经济衰退跌入谷底，公共财政就必须重回正轨，对于疫情爆发前就已债台高筑的国家而言更是如此。

宣布实施会立即导致纳税金额增加的前紧后松的改革措施而对其进行惩罚。

这是否表明选举十分短视？的确是，但并不完全是。尽管在选举前宣布改革会带来更高的选举成本，但其效果还是取决于改革的类型。例如，如果政府在新任期开始前两年宣布进行个人所得税改革，这几乎对连任几率没有影响，但是如果在大选前夕宣布改革的消息则会造成重大的损失（连任概率下降近15个百分点）。然而，不论选举周期如何，如果实施企业所得税改革，仅关注自身利益且具有政治影响力的企业游说团体往往不会那么宽容。

### 意识形态很重要

从首次当选时获得的选票百分比来看，如果政府制定的政策能够获得民众的广泛支持，就不太可能在随后的选举中因实施税制改革而受到惩罚，即使实施的是政治代价高昂的上调企业所得税的政策。不足为奇的是，当涉及政府在任期内表现较弱，选民们就不会做出这样的选择，因此这些政府总会在投票中付出代价。

有趣的是，现任政府的政治取向对某些税制改革而言至关重要。一般而言，选民倾向于惩罚右翼政府，因为这些政府通常采取低税率并且支持商业的纲领，他们推行的个人所得税改革会降低税收制度的累进性，并在较小程度上提高企业所得税。

最后，选民们似乎十分关心税制整顿背后的原因。与旨在改善长期增长前景的整顿措施相比，主要以降低现有赤字和债务为目的的紧缩性税收措施会增加选举成本。这种长期增长改革的例子

包括澳大利亚政府在1985年9月宣布的措施以及英国政府在1991年宣布的措施。当时这些政府提高了部分税率以资助长期增长。这是因为选民关心的是自己的长期前景或子孙后代的福祉。或者，选民可能认为，为改善现有的巨额赤字和债务而实施税收措施是政府无力解决经济问题的信号。

### 要旨

鉴于他们将不可避免地面临艰难的财政选择，政客们也许从COVID-19所造成的冲击中看到了对于公共财政的最终整顿并对此有所顾虑。但是以税收为基础的财政整顿未必需要付出高昂的政治代价。如果能够在政策设计中考虑到经济和政治因素，就可以避免或至少大大降低选举成本。FD

埃拉·达布拉-诺里斯（ERA DABLA-NORRIS）是IMF亚太部处长。

亚历山大·兹泽尼克（ALEKSANDRA ZDZIENICKA）是IMF财政事务部的经济学家。

本文基于陈等人（2019）的论文。

### 参考文献：

- Alesina, A., C. Favero, and F. Giavazzi. 2015. "The Output Effect of Fiscal Consolidation Plans." *Journal of International Economics* 96 (S1): 19–42.
- Alt, J., I. Preston, and L. Sibieta. 2010. "The Political Economy of Tax Policy." In *Dimensions of Tax Design*, edited by S. Adam and others. Oxford: Oxford University Press.
- Auerbach, A., and Y. Gorodnichenko. 2012. "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy." *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2): 1–27.
- Chen, C., E. Dabla-Norris, J. Rappaport, and A. Zdzienicka. 2019. "Political Costs of Tax-Based Consolidations." IMF Working Paper 19/298, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Dabla-Norris, E., and F. Lima. 2018. "Macroeconomic Effect of Tax Changes." IMF Working Paper 18/220, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Economist*. 2007. "The Quest for Prosperity." Special Report, March 17.

# 债务浪潮 滚滚而来

发展中经济体能够从过去的债务危机中学会如何应对 COVID-19 的融资冲击

M. 艾汉·高斯、弗朗西斯卡·奥恩佐格、彼得·内格尔、菅原直孝



COVID-19 大流行对于原本就已经脆弱不堪的全球经济前景而言是一个沉重打击。卫生危机、经济活动急剧下滑以及全球金融市场的动荡，使新兴市场和发展中经济体陷入了困境。这些经济体在过去 10 年间的债务增长幅度是 50 年来最大、最快，也是最广泛的。自 2010 年以来，他们的债务总额占 GDP 的比重上升了 60 个百分点。超过 2019 年债务总额占 GDP 的 170%，达到历史峰值（见图 1）。尽管中国占据了其中很大一部分（部分原因是其债务规模庞大），但债务的积累却十分广泛：在这些经济体中，约 80% 在 2018 年的债务总额高于 2010 年。即使不包括中国，2019 年债务总额占 GDP 比重也上升了 20 个百分点，达到 108%。随着对疫情的应对，这些经济体的债务还将继续增加。

当前全球经济衰退的严重性非同寻常。与以往的危机一样，此次危机也在考验重债国家和企业的复原能力。

重债新兴市场和发展中经济体需要实施哪

些政策来减轻疫情所造成的破坏并支持持久的复苏？历史可以给予政策制定者一些有益的启示。

## 债务浪潮

根据我们最近的研究报告《全球债务浪潮》（Global Waves of Debt），此前新兴市场和发展中经济体在 1970—2009 年经历了以下三波广泛的债务积累浪潮。

• **1970—1989 年**：在 20 世纪 70 年代的大部分时间里，低实际利率且迅速增长的银团贷款市场鼓励了拉丁美洲国家和低收入国家，特别是撒哈拉以南非洲地区的国家政府大举借债，最终导致 20 世纪 80 年代初的一系列金融危机。随后，通过布雷迪计划、重债穷国倡议和多边债务减免倡议（后两项倡议得到了 IMF 和世界银行的支持）进行了长期的债务减免和重组，然而，这段失去的 10 年中依然存在增长和减贫。

• **1990—2001 年**：金融和资本市场的自由化使东亚和太平洋地区的银行和企业以及欧洲和



中亚各国政府能够大量借贷，尤其是外币借贷。1997—2001年，由于投资者信心低迷，最终引发了一系列危机。解决私人债务需要银行和企业大规模救市，通常需要世界银行和IMF的援助。

• **2002—2009年**：监管放松之后，欧洲和中亚的私营企业向总部位于欧盟的大型银行的借款激增。2007—2009年的全球金融危机扰乱了银行融资，导致其中几个经济体陷入衰退。解决债务问题既需要整个欧洲共同努力，也需要银行救助和国际援助。

历史上的三波债务浪潮有几个共同点。它们都始于实际利率较低的时期，而且往往受到促进了借贷的金融创新或金融市场变化的推动。这些浪潮最终以广泛的金融危机告终，并与全球经济衰退（1982年、1991年、2009年）或经济下滑（1998年、2001年）同时发生。这些危机通常是由导致投资者风险规避、风险溢价或借贷成本急剧上升的冲击引发的，随后资本流入突然停止，经济深度衰退。金融危机之后，政府通常会进行旨在降

低脆弱性（包括增加储备积累）和加强政策框架的改革。许多新兴经济体在金融危机后引入了通胀目标制、更大的汇率灵活性、财政规则或更有力的金融部门监管。

前三波浪潮在存在重要的不同。随着新工具和金融行为者的出现，用于借贷的金融工具也发生了变化。在第一波浪潮中，新兴经济体的主权债务迅速积累，而随后的两波浪潮主要涉及私营部门的借贷（尽管在亚洲危机期间，许多公司具有准主权级信用等级）。经济损失的严重程度因金融危机和地区而异。第一波危机之后，产出损失尤其严重，而且持续时间很长，因为当时大多数债务都是由政府所积累的。与此同时，在许多经济体中，前两次债务浪潮后制定的更好的政策框架有助于减轻全球金融危机（第三波浪潮结束的标志）所造成的损失。

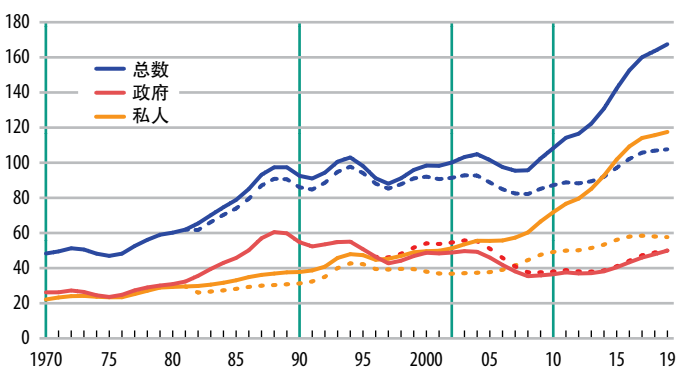
#### 第四波浪潮

在始于2010年的这波债务浪潮中，债务达到

图1

## 债务膨胀（1970—2019年）

过去10年间，新兴市场和发展中经济体的债务总额上升到历史峰值。  
（占GDP的百分比）



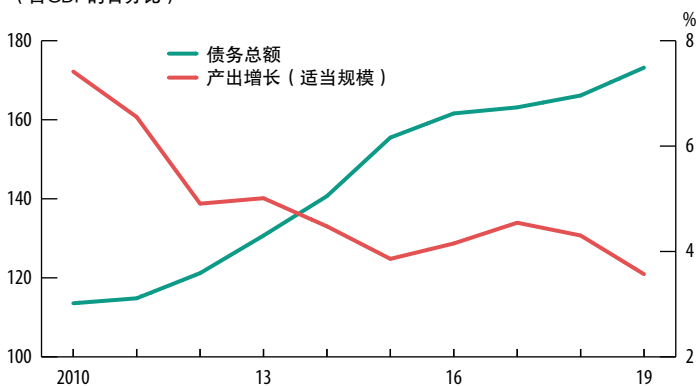
资料来源：IMF；Kose and others (2020)；世界银行。

注：总量使用当前美元GDP权重计算，并显示为3年移动平均值。虚线表示不包括中国在内的债务。直线代表1970年、1990年、2002年和2010年债务浪潮的开始。

图2

## 增长和债务（2010—2019年）

伴随着新兴市场和发展中经济体债务的增加，经济增长屡屡令人失望。  
（占GDP的百分比）



资料来源：IMF；Kose and others (2020)；世界银行。

注：新兴市场和发展中经济体的债务总额（占GDP的百分比）和实际GDP增长（按2010年的价格和汇率计算的GDP加权）。

了历史最高水平，私营部门的债务增长尤其迅速。在大宗商品出口国中，国营部分的债务在2014—2015年大宗商品价格暴跌后大幅增加。与之前的波浪相比，本轮浪潮呈现出一些有趣的相似和不同之处。与一些历史案例相呼应的是，自全球金融危机以来，全球利率一直很低，而在疫情爆发之前，投资者追求收益率的行为导致新兴经济体利差收窄。直到最近，金融市场的一些重大变化再次提振了借贷，包括区域银行的增加、对本币债券的需求增加，

以及不断扩大的非银行金融部门对新兴市场和发展中经济体债务的需求增加。与前几波浪潮一样，在经济增长放缓的情况下，随着本轮浪潮的推进，这些经济体的脆弱性不断加剧。

此外，还有一些关键性差异。自2010年以来，这类国家的年均债务增幅几乎占GDP的7个百分点，明显高于前三波浪潮。此外，前几波浪潮主要是区域性的，而第四波浪潮则具有普遍性，在这些经济体中，有近80%的经济体债务总额增加，45%以上经济体债务总额至少增加了20个百分点。继2000—2010年大幅下降之后，低收入国家的债务也在上升，从2010年占GDP的47%上升到2019年的65%。最后，非银行金融体系的债务也有所上升，与全球金融危机后彻底重组的银行体系相比，非银行金融体系受到的监管似乎更宽松，也更缺乏弹性。

在本轮债务积累浪潮中，新兴市场和发展中经济体经历了一段波动期，但只是在COVID-19疫情爆发后，才出现了大范围的严重金融压力。这些经济体承受金融压力的能力因其他弱点而变得更加复杂，例如财政和经常账户赤字不断增加，以及转向风险较高的债务等。2018年，非居民投资者持有的政府债务占比攀升至43%，以外币计价的企业债务占GDP的比率从2010年的19%上升至2018年的26%。在低收入国家，超过一半的政府债务是非减让性借款。不断增加的债务存量和风险较高的债务组合与十年来屡次出现的增长失败并存（见图2）。

这场疫情使金融市场的平静戛然而止，现在，新兴经济体的经济、机构和政策的复原力正在经受考验。与2009年的危机爆发时相比，它们正面临一场正在蔓延的全球经济衰退，其处境比2009年要脆弱得多。最近事态的发展可能会使其其中一些经济体陷入标志着前几波危机浪潮结束的大范围债务困境。鉴于以下情况，出现这种情况的可能性更大：首先，当前的经济衰退异常严重，波及全球经济的每一个角落；其次，在疫情可能



反扑和反对全球化的呼声日益高涨的情况下，出现强劲反弹的前景更加渺茫。

## 乘风破浪

目前，无论财政成本如何，解决卫生危机都是最重要的。预计到2020年，这些经济体的平均财政赤字占GDP的比率将增长5个百分点(IMF 2020)。如果各国现在就引入能够在经济复苏之后恢复财政可持续性的机制和机构，投资者就更有可能会接受这些不稳定的财政状况，包括高额债务和巨额赤字。

过去几波债务浪潮的经验表明，政策选择在决定债务浪潮的结果方面发挥着关键作用。虽然外部冲击通常会引发金融危机，但其对单个经济体的影响在很大程度上受到国内政策框架和选择的影响。具体的政策优先事项最终取决于各国的国情，但根据我们的分析，有四条政策主线可以帮助新兴经济体在债台高筑的情况下度过当前的全球经济衰退：

• **健全的债务管理和透明度**：各国迫切需要融资，健全的债务管理和债务透明度对于确保今天的债务能够在明天得到偿还、借贷成本得到控制、债务可持续性最终得以恢复以及财政风险能够得到控制等方面而言至关重要。如果各国央行能够为财政融资做出贡献，那么确保恢复疫情前的货币政策框架可以鼓励投资者的信心。包括国际金融机构在内的债权人，可以通过促进共同标准，在这一领域起到带头作用。

• **善治**：即使有大规模的财政刺激措施来支持如今经济急剧下滑的状况，也必须明智地使用资金。在之前的几个危机案例中，当借入的资金用于没有提高出口收益、生产率或潜在产出的目的之后，这一点变得显而易见。特别是在当前全球经济剧烈动荡的情况下，需要健全的破产框架来帮助防止债务积压长期拖累投资。

• **有效的监管和监督**：虽然在当前情况下暂

时放松监管是恰当的，但积极的金融监管和监督可以帮助决策者识别并应对新出现的风险。随着经济逐渐复苏，深化金融市场有助于调动国内储蓄，这可能是比国外借贷更稳定的融资来源。

• **稳健的宏观经济政策**：稳健的货币、汇率和财政政策框架可以保障新兴市场和发展中经济体在高度脆弱的全球经济环境中的复原力。当前的市场压力限制了外汇敞口，但是灵活的汇率可以在短期内减轻对国内经济的部分冲击；从长期来看，灵活的汇率可以阻止资产负债表错配的严重累积，并避免大规模的汇率失调。在当今的融资压力下，必须调整收支政策，扩大财政资源，优先用于卫生事业和支持弱势群体。在危机期间援引财政规则的免责条款可能是必要的，但是一旦经济开始复苏，这些规则将有助于恢复财政的可持续性。不过，一旦复苏开始，确保最终解除刺激措施并恢复财政可持续性的财政规则和框架就至关重要。

只有时间才能证明，当前的债务浪潮是否会像前几波浪潮那样以一系列金融危机而告终。即便是对最具复原力的经济体来说，这场疫情所造成的冲击的性质和程度也让人不堪重负。全球合作和支持比以往任何时候都更加重要。但是，我们必须牢记以往债务浪潮的首要教训：在抵御金融危机方面，国内政策至关重要。FD

M.艾汉·高斯(M. AYHAN KOSE)是世界银行展望组主任，弗朗西斯卡·奥恩佐格(FRANZISKA OHNSORGE)是该组主管，彼得·内格尔(PETER NAGLE)和菅原直孝(NAOTAKA SUGAWARA)是该组的高级经济学家。

### 参考文献：

International Monetary Fund (IMF). 2020. *Fiscal Monitor: Policies to Support People during the COVID-19 Pandemic*. Washington, DC, April.

Kose, M. A., P. Nagle, F. Ohnsorge, and N. Sugawara. 2020. *Global Waves of Debt: Causes and Consequences*. Washington, DC: World Bank.

# 论央行的独立性

《非民选权力》一书的作者探讨了对于惰性政治世界中的宪政主义中央银行

保罗·塔克



照片: MARTHA STEWART

让我们简单回顾一下 2018—2019 年的世界。从美国到意大利和土耳其，再到印度，各国政客都在攻击各地央行的货币政策和银行监管。强大的私营部门参与者希望央行能够在下一次经济衰退到来时从他们手中购买股票。技术官僚们自己也接受了智囊团要求引导信贷供应，以解决气候变化、不平等、生产力增长和其他紧迫的社会问题的呼吁，尽管其中有一些因干预政治而被叫停，从而背离了它们的初心。

在全世界，政治左派呼吁“人民量化宽松”；自由主义者通过私人发行的加密货币寻求救赎；阴谋论者则坚持认为货币官员与人民的敌人伍。

无论你为此欢呼还是哽咽，很明显，即使在 COVID-19 之前，曾经冷静的央行世界发生了一些事情。唯一的选择变成了一场政治上，甚至是宪法上的噩梦。

随后，COVID-19 出现了，这使央行回到了 20 世纪 30 年代到 80 年代时仅为财政部的工具时所扮演的角色。在一些司法管辖区（尤其是美国

和欧元区），央行实际上是不能果断或迅速采取行动的政府的替身，因此央行有可能成为事实上的财政权威。在其他国家（或许是英国），央行将为行政政府提供资金，但可能没有一个确保退出途径的框架，并有可能使行政政府摆脱民选议会的制约。

## 央行的两种模式

这些最新发展提醒我们，过去流行两种截然不同的央行模式。一种模式认为，一个国家的央行是政府金融政策的操作机构，其职能由技术官僚的相对优势决定。正如弗朗西斯·巴林(Francis Baring) 在 18 世纪末所观察到的那样，这种模式植根于中央银行所起到的支付系统中枢的作用。从经济角度讲，作为银行界的队长，央行提供的是俱乐部商品。

另一种模式认为，央行是独立的权力机构，被授予特定的职责，并在形式上与日常政治绝缘。它们提供公共产品（如价格稳定），并维护所有人都能享有的共同产品（如金融稳定）。但这些产品可能被剥削者所侵蚀。

这些存在模式差异很大，以至于从一种模式到另一种模式的转换往往令人担忧。在新兴市场经济体中，即使在其正式独立后，人们有时也期望（偶尔也希望）央行能够继续向社会提供非常广泛的服务。在发达经济体中，从从属代理到独立受托人的转变通常会引发界限问题，有时会以牺牲福利为代价。

例如，20 世纪 80 年代末和 90 年代初，英格兰银行曾试图让自己在可容忍的范围内适应货

币独立性，它自愿放弃参与产业金融、公司治理、一些非核心银行服务和所有证券结算服务。然而，当1997年终于实现货币独立之时，银行监管仍被转移到其他地方，在2007—2008年危机前的几年和危机期间造成了相当大的灾难性影响。这一事件给所有人都上了一课，因为它反映了货币当局和财政部之间权力划分的潜在紧张关系。

## 央行今天的权力

当然，今天的央行非常强大。第一，创造货币的权利总是潜藏着一种征税的权力，能够通过突然的通货膨胀（或通货紧缩）在整个社会和代际之间重新分配资源。第二，作为中央储备银行，央行可能会选择赢家和输家。第三，通过其金融业务条款（抵押品、交易对手等），它们可以影响经济中的信贷分配。第四，作为银行系统的监管者，它们与其他领域的监管者一样，实际上是接受委托的立法者和法官。

因此，2008—2009年，典型的危机管理者其实是本·伯南克（Ben Bernanke）、蒂姆·盖特纳（Timothy Geithner）、让-克洛德·特里谢（Jean-Claude Trichet）和马里奥·德拉吉（Mario Draghi）这些没有担任过公职的人也就不足为奇了。这与历史上的情况并不相同。提起世界对大萧条的响应措施，大多数人就会想到富兰克林·D·罗斯福（Franklin D. Roosevelt）总统。80年后，当选的政客们甚至没有带头向公众解释以他们的名义和为了他们而采取的危机管理措施。有些事情已经发生了改变，而且并未好转。

我们需要一些原则：政治原则。任何支持分权制（宪政核心）的人应该都会希望央行的独立性能够得到维护。否则，总统和总理可以通过印制钞票为他们钟爱的项目提供资金，并使支持者富裕起来，而不必获得议会的立法批准。无论是左派还是右派，有抱负的威权主义者都会对攫取或收买货币权力的吸引力保持警惕；IMF应对过

去的案例进行编目。

但是，尽管一个与日常政治隔绝的公平的货币当局有助于巩固政府的宪政制度，但未经选举产生的央行行长肯定需要受到立法的约束。合法性取决于货币当局，这一点非常重要，因为当公共政策偶尔但不可避免地让人民失望时，它是维系一切的纽带。

一个政府机构的设计和运作必须符合政治社会最深刻的政治价值观，才能被认为是合法的。对于宪政民主国家来说，这包括民主、宪政本身和法治的价值观。央行业务不能被排除在外。

## 任何支持分权制（宪政核心）的人应该都会希望央行的独立性能够得到维护。

我的书《非民选权力》（Unelected Power）阐述了独立机构的授权原则。其中包括（仅举几例）：设定一个可以监控的目标；不作重大的分配选择；一人一票的委员会决策；公布行使自由裁量权的操作原则；透明度和公众可理解性；正式中止独立性等等。

对于央行来说，这些原则可以指导一个经济体货币信贷结构的表述，涵盖货币体系的私人 and 公共要素，包括：

- **货币政策**：要有明确的名义目标，不能有用通胀代替债务的权力，这应该是立法者需要考虑的事情。

- **资产负债表业务**：业务和资产负债表应尽可能简单，与实现的目标一致；主要的分配效果应纳入授权，而不是由自由裁量的选择来决定。

- **中央储备银行**：不要贷款给根本无力偿债或破产的公司。

- **稳定政策（中央储备银行的参与无法避免）**：为货币体系的私人部分（包括影子银行）的复原力制定可监控的标准。

## 重要的是要记住，独立的敌人永远存在。

• **微观审慎政策**：要求银行中介机构持有储备金（或易于兑换为储备金的资产），储备金应随杠杆作用、风险以及银行中介机构失败的社会成本而增加。

• **全面**：在紧急情况下不超越权力，任何临时性的扩权或不寻常的用权都要在符合中央银行核心任务的明确框架下进行，并提供退出途径。

• **组织**：主席不是任何事情的唯一决策者。

• **问责制**：所有事情都要透明，哪怕在无法实现即时性的情况下有所滞后。

• **沟通**：使用大众的语言，而不仅仅是高级金融和货币经济学的术语。

• **自我约束**：不参与既非授权又与法律目标密切相关的事务。

### 业务部门复位

始于2019—2020年之交的疫情似乎与这些原则背道而驰。在美国和欧元区，央行行长有时再次成为事实上的行动者，因为更广泛的宪法体制剥夺了民选官员的决策权。

在评估涉及央行为保护我们的经济而采取的非常措施（确保家庭和企业能够拿到现金）的宪政时，有必要辨别每项措施在独立和从属之间所处的位置。一方面，央行在其职权范围内自由运作，但需要由财政部担保，承认纳税人最终将承担风险。

另一方面，央行代表政府行事。它只是执行财政部的自由裁量决定，自身不承担任何风险，只在独立行动的情况下才会选择（直接或间接地）提供货币融资。这仍然是作为公平机构的中央银行。除此之外，还有根据政府指示在央行资产负债表上进行融资，以及通过发行钞票在政府资产负债表上强制融资的操作。

对于每一次干预，独立性的存续都取决于谁真正在决定什么。在独立性实际上被中止的情况下，这一点应该是明确的，退出路线也应该是明确的。在面对这些可能性时，重要的是要记住，独立的敌人永远存在。在破坏一个经济体货币结构的各种手段中，可以运用两种广泛的策略，每种策略都有明显和不透明的变体。

使央行服从的一个方法是对其领导者的任命。正如最近在美国看到的那样，如果受到青睐的候选人远未达到正常的资历，这一点就不容易实现。更令人不安的是，一些被任命的人看起来很睿智，甚至很优秀，但结果却是主要政客谨慎忠诚的盟友。经济动荡时期最著名的例子是前美联储主席阿瑟·伯恩斯（Arthur Burns）。他是一位顶尖的经济学家，曾将确保理查德·尼克松（Richard Nixon）1972年能够连任的目标放在了美联储的法定任务之上。没有人会认为这是政治投机者占领货币走廊的最后一例。

另一种削弱独立性的方式是改变授权。其变体包括简单地投票妥协或废除中央银行法。这么做并不容易，因为它是高度可见的。这种微妙且几乎自相矛盾的策略赋予了央行更多的责任，以至于任何一个正派的官员都会觉得自己有责任就如何使用其广泛的权力这一问题向政治领导人提出建议。央行越是默许（甚至陶醉于）“唯一决策者”这个标签，政客们就越容易给它们更多的任务，并以此为借口取消它们的独立性。

### 恢复独立

如果社会希望维持中央银行的独立性，以此作为保证货币体系稳定和财政分权的方式，如果我们希望能够在疫情之后恢复其独立性，就需要



小心谨慎。以下是五个步骤。

- 确保疫情过后，拥有从财政部下属业务部门回归独立机构的退出途径，同时拥有可维护的决策权。

- 修订货币制度，以便在零下限可能更频繁地出现问题时（如果生产率增长没有反弹），允许稳定政策发挥作用。

- 审查稳定性授权，包括影子银行的一般政策制度、金融系统复原力的法定标准、向已基本崩溃的金融公司提供贷款的法定禁令，以及增加行业的独立性——这样的一揽子方案可能会阻碍过去几年出台的不谨慎的放松监管措施，这些措施在疫情期间导致了交易市场过度杠杆化。

- 约束央行行长，在独立运作的情况下，将其业务限制在维护货币体系稳定的任务上，而不是

主动提出要解决所有社会问题。

- 保持广泛的警惕性，能够认识到哪些旨在使中央银行重新政治化，以服务于部门利益的渐进式微妙企图。今天的欢呼可能会带来明天的泪水。政治是一种机会主义的交易，对货币制度的微妙之处缺乏详细的审查。

无论当前有什么权宜之计（显然非常现实和紧迫），从长远来看，维持机构的完整性是值得的。FD

保罗·塔克（PAUL TUCKER）是欧洲系统风险委员会主席，也是哈佛大学约翰·肯尼迪政府学院的研究员。本文引用了他2018年出版的著作《非民选权力：对央行行为和监管国家合法性的探讨》（普林斯顿大学出版社）。

您将在一个支持用户友好型导航、直观的搜索，以及个性化功能的集成网站，找到IMF的所有出版物。

请浏览

[ELIBRARY.IMF.ORG](http://ELIBRARY.IMF.ORG)

国际货币基金组织

# 系统性 风险预估

21 世纪将经历对社会构成严重威胁的大规模破坏

安·弗洛里妮、苏尼尔·夏尔马

COVID-19 疫情的压力迫使我们为世界管理系统性危害的能力进行了一次早该进行的反思。由于政治、社会、经济和金融秩序日益脆弱（所有这些都依赖于濒临崩溃的自然环境），晴天霹雳还将不断袭来。由于所有系统同时处于变化之中，21 世纪将经历对社会构成严重，甚至是威胁到人类生存的大规模的破坏。

要解决这些问题，我们就需要在决策和执行方式上做出重大改变。几十年来，人类一直试图把经济，甚至是整个社会当作复杂的机器来管理，认为只要修补和控制几个关键杠杆就能获得最佳性能。但是最近我们开始看到这种思维的错误之处。几十年来主导政治和经济决策的短视行为以及对效率和股东财务回报的狭隘关注，已经产生了一些效率虽高，但在很大程度上十分脆弱且缺乏弹性的系统。

政治经济学思维早已拓展了技术官僚的治理观的范围，将政治权力和既得利益在塑造规则、激励结构和资源分配方面的重要性包括在内。现在，为了解决更多的人口与更强的社会和环境之间更为紧密的互动这个复杂问题，我们必须进一步扩展对于政治经济学的理解。我们的政策必须确保社会对各种威胁的抵御能力，包括流行病、气候变化以及经济和金融压力，而不是把效率放在首位。

## 政治动荡

如今的政治制度往往反映出精英阶层的偏好，并努力满足更广泛的公众的需求。在这场大流行爆发之前，世界各地都爆发了大规模的抗议活动，不满的火花点燃了愤怒的风暴。在包括主要民主国家在内的世界许多地方，民粹主义和政治两极化的兴起反映出人们对制度和同胞的信任已经瓦解，从而破坏了治理所依赖的社会信任。

在全球层面上，二战后支撑着大部分人类稳定和繁荣的正式国际秩序目前已经失去了方向，并有可能正在瓦解。

这场大流行暴露而不是造成了这些弱点，社会的应对措施为如何在重建社会信任的基础上建立更有弹性的政体提供了线索。许多生物医学科学团体放弃了在知名期刊上发表论文与获得资助方面的竞争，开始共享自己的研究成果。从校友会到程序员再到企业家，各基金会和非正式网络都组织起志愿者并筹集了物资，一开始支援武汉，现在则是支援全世界。最重要的是，从卫生助理到肉类加工者再到教师，报酬偏低的服务人员的社会价值日益得到承认，这可能会推动政治势头，以纠正导致社会两极分化和破坏社会信任的不平等现象。

## 经济与金融脆弱性

对 2008 年金融危机的政策响应避免了迫在眉睫的经济崩溃，但却未能使我们走上可持续、包容性的增长道路。受政治约束的财政政策未能完全胜任。传统与新颖的货币政策试图填补这些缺口，但现在它们似乎已经疲惫不堪，毫无效果。资产价格在危机过后有所回升，但私人 and 公共债务持续增长，许多国家内部的财富不平等现象加剧。全球需求仍然不足，通胀率无法升至许多央行设定的目标。

对冠状病毒大流行的应对措施使全球经济暂时陷入低迷状态，加剧了应对当前挑战的难度：卫生和社会保障体系不完善；金融和非金融机构、家庭和政府债台高筑；收入不平等；公司治理存在缺陷；政府监管不力；环境遭到破坏。从区块链技术到人工智能，这些挑战正在经济和金融体系中发生，而这些体系正处于由创新驱动的深刻变革的边缘。

2008年的危机给了我们一个重要的教训，即需要采取系统性的方法来实现金融稳定（见 Agur and Sharma 2015 and Arner and others 2019）。它表明，传统的微观审慎规则过于关注单个金融行为者，而忽视了市场互动造成的无意的集体结果。为应对金融危机，各国建立了宏观审慎监管框架和机构，以确保金融部门的稳定性和复原力。决策者必须将这种系统性思维扩展到整个经济领域并投资于更广泛的公众参与，以实现改革并制订持久的解决方案。

## 行星剧变

环境危机的规模似乎终于在全球范围内开始显现。海洋遭到破坏、生态系统崩溃、物种灭绝和极端天气等正在造成难民潮，破坏农业并威胁全球供应链。如果不采取大刀阔斧的行动，几十年内，不断上升的海平面将淹没从上海到迈阿密在内的大批城市，地球上大部分地区的气温可能会飙升到不适宜居住的水平。但是，标准的政策工具并没有充分支持地方层面的行动，因为地方层面的影响是可以感受到的，而且这些工具仍然被划分为管理污染和环境破坏这两部分不相关的监管结构，并将它们作为“外部因素”而不是一个相互关联的系统中的要素。

2015年的《巴黎气候变化协定》说明，广泛的目标和适当的体制结构是管理系统复杂性的更好方法（Florini and Florini 2017）。《巴黎气候变化协定》设定的目标是将全球变暖控制在 $2^{\circ}\text{C}$ 以下，最好是 $1.5^{\circ}\text{C}$ 以下，但与以往失败的努力不同，它并没有要求各国就解决方案达成一致。相反，它要求缔约方在国家层面上确定他们想要采取的行动，定期报告他们的排放和行动，并且随着科学认识和技术的发展，每五年一次共同更新这些计划。至关重要的是，它积极推动城市和其他次国家行为者、民间社会和私营部门的参与，推出大量有意义且松散的多方利益攸关者倡议。

如果能够得到充分实施，这些倡议将使我们接近实现 $2^{\circ}\text{C}$ 这一目标。《巴黎气候变化协定》将集中的共同愿景与大力鼓励多个行为者分散、灵活的执行方式相结合：这种方法非常适合于管理复杂的系统（Kupers 2020）。

## 各领域间的相互作用

决定人类福祉的三个领域（政治、经济和自然系统）都变得更加脆弱和难以管理。这些脆弱性可以相互作用。

导致不平等加剧的经济和以气候变化以及生态系统崩溃为标志的自然环境会让普通家庭更难自力更生实现自我保护，从而导致政治分裂加剧，降低社会对收入下降趋势和气候变化的抵御能力。企业和金融部门如果只注重利润，而推卸环境和社会责任，再加上政治和监管监督不力，很可能会加剧不平等以及紧急气候状况。这反过来又会损害企业和金融部门以及政治制度。气候危机加上治理失灵，很可能导致经济对企业和金融部门不利，因为风暴性大火、极端天气和海平面上升会扰乱供应链，迫使工人进行不必要的迁移。

现在，我们面临着重新思考如何治理和管理的艰巨任务。如果现有的工具不起作用，我们应该怎么办？

## 控制系统性风险

我们目前的政治体系（政府、立法机构和官僚机构）能够很好地处理可预测的问题。他们运用从经验得出的规则并借鉴历史数据进行分析。这种方法适用于许多任务。但是，标准的政府流程假定可预测性，依赖于对未来可能发生的事件的一致意见，并将决策划分为狭窄的区域。他们无法有效地管理本质上不可预测且跨区域的危险。

因为我们知道，大流行、经济危机和环境不稳定将给我们带来巨大的冲击，但我们无法准确

预测它们何时何地将会来袭，所以我们需要给予复原力（整个社会吸收和适应变化以及防止系统崩溃的能力）与现在占主导地位的效率问题同等的重视。复杂的体系涉及不同的人、部门、机构和政策之间的多层次交互作用，这些交互作用涉及一系列令人眼花缭乱的反馈循环、路径依赖、因果之间的时间滞后以及临界点。

其复杂性、不确定性和模糊性需要一套基于新原则的决策标准：

• **稳健性**：决策者应着眼于稳健而非狭隘的优化选择，这些选择将在未来广泛的场景中发挥作用。这些选择应具有足够的灵活性，以便利用各种未来干预的机会，而不应该不适当地限制未来的选择。

• **多层治理**：复杂的社会需要综合和广泛的视角来做出良好的决策，需要采取“全政府”的方法和“全社会”的解决方案。公众、决策者、专家和其他利益攸关方在知识、经验、解释、关切和观点方面的合作至关重要。

• **赋权的自我组织**（McChrystal and others 2015）：系统脆弱性在不同的地方会以不同的方式表现出来——例如，在气候影响的情况下，需要广泛的社会行为者采取灵活自我组织行动。决策者可以做很多事情，为这种自下而上的应对措施提供信息、赋予权力和进行协调，这超出了中央政府的能力。

• **沟通**：向公众宣传社会动态是困难的，但也至关重要。如果对我们所面临的复杂问题的本质没有形成某种共同的理解，就很难就一系列政策或结构改革达成一致。公众的理解会产生信任和集体对决策的自主权。

• **“水平扫描”和早期行动**：尽管复杂系统具有不可预测性，但“水平扫描”和情景分析等技术往往能够发现可能导致系统崩溃的新问题的迹象。最近的全球金融危机和当前的大流行清楚地表明，系统性破坏会造成巨大的社会代价。社会

必须激励其领导人注重预防。

21 世纪越来越不是我们祖先的世界了。技术正在颠覆经济和人类互动的本质。权力正在从传统的管理者手中流失，但不会流向任何能够可靠地管理不断变化的全球秩序且结构良好的机构。风暴、热浪、洪水和干旱是对于不断变化的气候模式的定期和致命的提醒。社会动荡与不平等现象一同加剧，没有人知道未来的工作岗位将从何而来，也没有人知道社会契约会是什么样子。

在这个世界上，我们无法预测系统性脆弱性的确切后果。我们的决策机构和程序假定不切实际的可预测性，但又尚未适应这一现实。

但是，最近在政治、经济和环境方面的行动为我们提供了如何继续前进的线索，以及可以指导我们向新的政治经济过渡的关键原则。从国家政府的“未来”部门，到消除浪费的“循环经济”生产设计，再到注重系统转型的多方利益相关者网络，全世界的人们都在尝试如何实施这些原则。这场大流行病及其后果应促使人们扩大这些实验的规模，以实现复杂的全球社会迫切需要的那种复原力。FD

安·弗洛里妮（ANN FLORINI）是亚利桑那州立大学雷鸟全球管理学院的临床学教授。

苏尼尔·夏尔马（SUNIL SHARMA）是乔治华盛顿大学埃利奥特国际事务学院的杰出访问学者，也是瑞士苏黎世经济政策委员会的高级经理。

#### 参考文献：

Agur, I., and S. Sharma. 2015. "Rules, Discretion, and Macro-Prudential Policy." In *Institutional Structure of Financial Regulation—Theories and International Experience*, edited by Robin H. Huang and Dirk Schoenmaker. London: Routledge.

Amer, D. W., E. Avgouleas, D. Busch, and S. L. Schwarcz, eds. 2019. *Systemic Risk in the Financial Sector: Ten Years after the Great Crash*. Toronto: Centre for International Governance Innovation.

Florini, A., and K. Florini. 2017. "It's Not Just about Paris: International Climate Action Today." *Foreign Service Journal* (July/August):26–31.

Kupers, R. 2020. *A Climate Policy Revolution: What the Science of Complexity Reveals about Saving Our Planet*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

McChrystal, S., T. Collings, D. Silverman, and C. Fussell. 2015. *Team of Teams: New Rules of Engagement for a Complex World*. New York: Portfolio/Penguin.



## 麦德林奇迹

前市长费德里科·古铁雷斯谈如何将安全和可持续发展放在首位，从而为建设21世纪的城市铺平道路

1991年，哥伦比亚的第二大城市麦德林还是世界上暴力程度最高的城市。如今，这座“春城”已是国际社会公认的全球最具创新性、包容性和可持续发展的城市之一。

费德里科·古铁雷斯 (Federico Gutiérrez) 于1974年生于麦德林，当时正值哥伦比亚暴力武装冲突时期来临。他在2016年1月至2020年1月担任市长期间巩固了该市的和平与繁荣。他赞扬了麦德林人民在克服暴力与冲突上所表现出的决心和团结，他们为这座城市赢得了赞誉和钦佩。古铁雷斯在接受《金融与发展》的记者玛乔丽·亨利克斯 (Marjorie Henríquez) 的采访时，分享了他对这座城市在过去30年中所发生的巨大变化的看法。

**F&D：** 麦德林的转折点是什么？

**FG：** 20世纪80年代和90年代，社会治安因毒品恐怖主义而跌入谷底。1991年，我们记录的谋杀

率为每10万居民中就有381人遇害。如今，这一比例约为每10万居民20人，下降了95%。尽管在这一点上，只有零死亡率才算完美，但是我们在遏制暴力和确保尊重生命等方面取得了重大进展。

至于是否存在一个具体的转折点，这个问题很复杂，还有待商榷。自从商人们在20世纪80年代和90年代决定留在麦德林而不向暴力妥协时，我们就开始制定一项植根于团队合作的重要战略。麦德林的商业结构非常稳固，这在很大程度上是因为私营部门为了生存而不得不面对各种困难。面对暴力，选择留下是伟大的勇敢表现。

没有捷径可走，但却有实际的解决办法。其中之一就涉及公共部门、私营部门、学术界和民间社会之间的伙伴关系。整个社会的合作是实现社会转型的决定性因素。黑手党颠覆了我们的价值观：它将辛勤、诚实的工作变成了不义之财，把节制变成了富裕，最糟糕的是，它剥夺了生命的价值，反而给生命贴上了价格的标签。虽然还有很长的路要走，但是我们已经开始重新建立起生命、尊重、自由等价值观。

在不到30年的时间里，麦德林已经成为全世界的标杆。它是一个具有社会创新性的城市，如今已是拉丁美洲第四次工业革命的附属中心，是世界经济论坛的合作伙伴。作为一个社会，经历过最糟糕的事情之后，我们变得更加强大，也更有复原力。麦德林是一座承认自己的过去并以现在为荣的城市，最重要的是，它能够乐观地看待未来。

**F&D：** 作为市长，您的工作重点是什么？

**FG：** 在某种程度上，政府的优先事项必须是人民的优先事项。对我们来说，就是教育、安全和可持续发展。

我们的教育预算在麦德林的历史上是最高的。借助其中的一个旗舰项目，我们帮助8,000多名因各种原因被排除在教育系统之外的儿童重返课堂。我们还为高等教育提供了4.3万份奖学金。从长远来看，在合法的框架内提供成功的

机会才是最佳安全战略。

在安全问题上，我们有力地打击了横行数十年的组织。安全问题仍然相当复杂。犯罪活动依然存在，但是比起20世纪80年代和90年代的卡特尔，现在的社会要稳定得多。我们所采取的方法不仅仅只涉及警务战略，而是一种综合模式，包括提供机会建立信任、打击犯罪，并把重点放在以前存在真空的国家战略性社会投资上，从而杜绝目无法纪的行为。

在可持续发展方面，我们做的第一件事就是把空气质量提上议事日程。由于地形和风向的影响，每年的3月和10月，麦德林的空气质量都会出现明显的下降。相关机构多年来一直掌握着这方面的数据，却没有与公众分享。人们以为雾霾就是薄雾。我们做的第一步就是公开承认问题。然后，我们着手成为拉丁美洲的可持续交通之都：我们在城市车队中投放了65辆电动公交车，并对老旧的公交车用清洁技术进行了翻新，建立了新的缆车地铁线（城市缆车系统）、80公里长的新自行车道以及更多的人行道。我们完成了在城市西区建设一条新的有轨电车线路所需的技术、法律、财务架构。我们还启动了纯电动出租车的试点工作。我个人是公共交通的拥护者。没有什么比良好的公共空间和良好的公共交通系统更民主了。

我们还打造了36条绿色通道，打通了最拥堵的道路，种植了超过890,000棵树木。

**F&D：**请介绍一下麦德林一些最具创新性的成就。

**FG：**有人把这里发生的事情称作“麦德林奇迹”。但这并不是奇迹，它是多年艰苦努力的成果。

例如，在商业部门的帮助下，我们启动了“编织家园”（Tejiendohogares），这是一项通过对家庭进行积极的纪律培训来建设社会结构的承诺。我们知道，如果家庭内部出现了针对妇女和儿童的暴力行为，那么即便拥有最好的社区基础设施也无济于事。我们还发起了“麦德林拥抱历史”（Medellínabrazasuhistoria）活动来纪念为法制文化所做的斗争，其中包括升级记忆博物馆、拍摄纪录片，以及拆除巴勃罗·埃斯科瓦尔（Pablo



照片：KAROL KOZLOWSKI/NEWS.COM

Escobar) 的旧居摩纳哥大厦，并在此基础上建立纪念毒品恐怖主义受害者的纪念公园。我们还创建了“伙伴”（Parceros）项目，致力于帮助年轻人摆脱犯罪活动。

我们建立了支持社会投资的体制框架。历届政府启动的城市项目都具有延续性，因为他们认识到，事情不会随着每四年一次的选举而简单地重新启动。

**F&D：**您是如何确保麦德林市始终走在正轨上的？

**FG：**麦德林成功的基础是人民和共同的信任。重建城市的长期进程需要集体的努力，没有人能够单枪匹马获得成功。第一步是承认过去所取得的成就，并在此基础上再接再厉，牢记领导者的任期是短暂的。我们的生活品质得到了提升，多维生活质量指数达到了最高点。我们将资源有效地、透明地投入需要资源的地方，而不是可以获得最多选票的地方。我们在一些领域采取的行动，即使是在今天，麦德林市依然能够从中获益，包括打击犯罪、维护法律和秩序、提高人们对环境和空气质量的认识、降低辍学率、努力成为拉美地区可持续交通的冠军、展现出第四次工业革命附属中心的魅力等。

**F&D：**您如何了解人民的需求？

**FG：**多年来，我一直坚持走上麦德林的街头，甚至在成为市长之前就已经和人们进行过交谈。作为一位领导者，你必须知道如何倾听，如何设身处地为别人着想，如何了解他们每天的挣扎。**FD**

# 病态与不平等

凯斯 (Case) 和迪顿 (Deaton) 对阿片类药物在美国造成的死亡 (包括自杀和酒精性肝病) 所做的研究极具影响力。本书以该研究为基础, 写得非常好, 信息全面, 言简意赅。

书名中的黑体字部分“死于绝望”(凯斯和迪顿的名言) 与“资本主义的未来”这一短语的潜台词之间存在着一种贯穿全书的鲜明张力。要充分理解这种张力, 就必须清楚, 对于记者、舆论作家, 甚至是许多社会科学家而言, 凯斯和迪顿的研究已经成为一种判断当今美国所面临的问题的罗夏墨迹 (Rorschach) 测试。

题却没有那么严重。另一方面, 也有一些相对富裕的州, 如新罕布什尔州和犹他州却受到了严重影响。纽约市和旧金山是不平等问题的原爆点, 但是由阿片类药物引发的问题却较少。

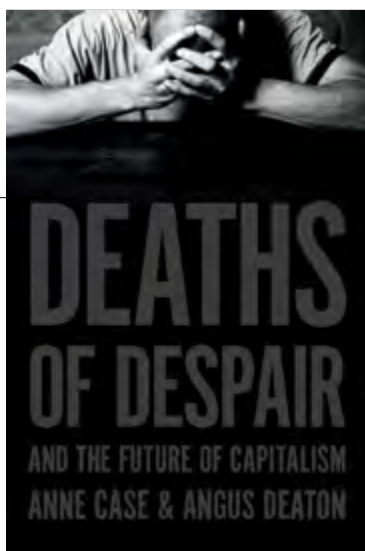
作者提到的另一个罪魁祸首是全球金融危机。危机爆发的时机似乎大有深意。希腊等国家遭受的经济衰退比美国要严重得多, 时间也长得多。然而, 即使在该国最黑暗的时期, 国民的预期寿命也在继续增长。西班牙和欧洲大部分地区也是如此。尽管凯斯和迪顿对于“死于绝望”的标准渐进式解释有所保留, 但他们依然承认, 在农村社区, 失业和丧权可能对危机起到了推波助澜的作用。

## 书中提到的真正症结是美国的医疗体系

书中提到的真正症结是美国的医疗体系。作者认为, 根据国际标准, 医院、保险公司、制药公司、医生和设备制造商的工资普遍高得离谱, 这通常是由于近几十年来美国对垄断行业的容忍所造成的。凯斯和迪顿提出了一系列旨在促进降低价格和实现包容的合理解决方案。然而, 有趣的是, 他们对那些把“全民医保”视为灵丹妙药的人毫无耐心。他们强调, 许多国家都成功地将公共医疗与私人医疗结合在一起, 不存在一刀切的政策, 而且需要考虑到过渡效应。

简而言之, 这是一本优秀的书。我猜它一定能够入选很多人心中的 2020 年十大书单之列。虽然这本书写于 COVID-19 爆发前, 但是它对美国的医疗卫生体系以及不平等问题的批判非常具有预见性。在许多方面, 凯斯与迪顿所分析的阿片类药物危机是当今世界正在经历的痛苦的缩影, 我们应该关注他们的见解。FD

肯尼斯·罗格夫 (KENNETH ROGOFF) 是哈佛大学托马斯·D.卡伯特 (Thomas D. Cabot) 公共政策教授、经济学荣誉教授。



安妮·凯斯、安格斯·迪顿  
绝望的死亡与  
资本主义的未来

普林斯顿大学出版社, 普林斯顿,  
新泽西, 2020 年, 312 页,  
27.97 美元

不平等、城市化、全球化、教育鸿沟以及定价过高却不完善的美国医疗体系, 都是造成美国死亡率出现惊人上升的罪魁祸首, 对于中年白人男性和较贫穷的农村社区居民而言, 尤其是如此。

作者对现代社会的进步观点以及可以做些什么来改善社会表示赞同, 但是在将责任归咎于谁的问题上却持谨慎态度。从跨州证据来看, “贫困不是导致死于绝望的人数激增的根源”。虽然西弗吉尼亚州和肯塔基州很穷, 吸毒过量的比例也很高, 但在同样穷困的密西西比州和阿肯色州, 问



# 印度的崛起与停滞

蒙特克·辛格·阿卢瓦利亚 (Montek Singh Ahluwalia) 为我们提供了有关 1979—2014 年印度经济政策制定过程的宝贵内幕资料。在 1979 年返回印度之前，他曾在世界银行工作，我们曾短暂共事并成为好友。这本书讲述了一则印度所获的巨大成功的故事。

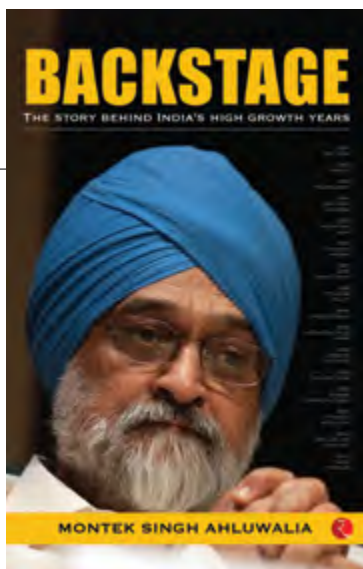
阿卢瓦利亚确信，对于印度这样的贫穷国家而言，其目标必须是经济高速增长。而这反过来又需要以务实的体制改革为支撑的经济自由化。该书详细介绍了印度是如何通过 1991 年的国际收支危机来实现这一目标的。他在书中给予了抓住这一机遇的印度总理纳拉辛哈·拉奥 (Narasimha Rao) 应有的公正评价。拉奥是印度最被低估的政治家之一。然而，促成印度崛起的英雄是前总理曼莫汉·辛格 (Manmohan Singh)，阿卢瓦利亚一直与他保持密切合作。阿卢瓦利亚本人在 1990 年提供了制订必要经济发展计划所需的“M 文件”。该文件“提出了包括财政政策、产业政策、贸易政策和汇率政策在内的综合改革战略”。

毫无疑问，这些改革使印度走上了一条更为快速的经济增长道路。这一点在新千年的第一个十年中变得更加明显。2004—2014 年，阿卢瓦利亚加入了总理辛格领导下的联合进步联盟 (UPA) 政府，出任计划委员会副主席。正如他所言：“(联合进步联盟政府) 执政前 7 年，增长率达到 8.5%。出口增长、私人投资和减贫等指标也有出色的表现。”

然而，这本书也提出了一些重要的问题。这里仅列举三点。

首先，正如阿卢瓦利亚在 20 世纪 90 年代所指出的：“变革的方法是将渐进主义和我所说的‘隐形改革’相结合。为什么政治家，尤其是国大党，从来都不愿意将成功实现改革以及进一步推动改革的必要性作为其政治纲领的中心？”

其次，为什么增长会放缓？该书提出了两种互补的解释。一是这种增长在一定程度上是私营部门不可持续的信贷繁荣的结果。这就造成公司



蒙特克·辛格·阿卢瓦利亚

幕后：印度高速增长背后的故事

Rupa 出版物  
新德里，2020 年，464 页，  
35.99 美元

破产、金融机构陷入困境等遗留问题，即“双向资产负债表问题”。二是最初的改革主要是在废除“许可证制度” (License Raj) 之后推行自由化，改革能够实现的效果在当时已经全部实现了。印度需要推行第二代改革，尤其是机构改革。但是，正如阿卢瓦利亚所写的那样：“我们没有对建立能够促进善治的机构的必要性给予足够的重视。”

## COVID-19 爆发前，印度的经济前景就已不容乐观。

最后，接下来会发生什么？阿卢瓦利亚将纳伦德拉·莫迪 (Narendra Modi) 领导的全国民主联盟政府六年来的经济表现描述为“轰隆一声开始，呜咽一声结束”。政府确有功绩。但它也做了一些不可取的事情（尤其是废止货币），却没有值得去做的事情（尤其是解决债务问题）。COVID-19 爆发前，印度的经济前景就已不容乐观。

然而，阿卢瓦利亚本人在 1979 年回到印度时，却是一个乐观主义者。在他的职业生涯中，他也一直保持着乐观的心态。他总结道，时至今日，他仍是“一个不屈不挠的乐观主义者……印度高速增长与快速发展的故事将……继续下去”。我们希望他的判断是正确的。□

马丁·沃尔夫 (MARTIN WOLF) 是《金融时报》  
副主编、首席经济评论员。

# 华丽转身

## 阿鲁巴新版纸币凸显了当地特色动植物

妮可·布莱恩-基马尼、梅琳达·韦尔

有人说，开怀大笑是最佳良药，而对阿鲁巴人来说，一丝幽默恰恰可以帮助他们接受自1990年以来首次推出的新版纸币。在去年推出全新设计之前，阿鲁巴弗罗林 (florin) 只在2003年进行过一次升级，然而旧版纸币早已过时，而且也成了假钞制造者的目标。阿鲁巴中央银行 (CBA) 是一家位于小岛上小银行，它带领一支小分队，开始着手本国纸币的升级——这个过程整整持续了7年，既颂扬了一些本土明星，又为阿鲁巴赢得了国际大奖。

阿鲁巴拥有美丽的海滩、凉爽的微风和充沛的阳光，阿鲁巴人有很多值得开心的事情。但要让当地民众接受央行推出的新版纸币，却是一个挑战。“央行都是非常乏味的机构。”阿鲁巴央行行长简·塞梅尔 (Jane Semeleer) 说。她和她的团队知道，仅仅将新版纸币投入流通并希望它们能够逐渐流行的做法可能行不通——一个随和的阿

鲁巴式微笑和点头远远不够。

为了将2019年新版纸币中的元素介绍给仍对旧版纸币情有独钟的人们，阿鲁巴央行想了一个主意，即以阿鲁巴当地的野生动物为主题，让它们摆出一系列滑稽的姿势来推广“阿鲁巴之星 (Streanan di Aruba)”系列。广告中，作为出现在纸币上的阿鲁巴动物界明星被精心打扮成了主角——试想一下，好莱坞影星的光芒与热带野生动物之间的碰撞：鸟类接受“足部护理”，鬣蜥走进了美容院。

CBA团队希望能够引发公众对新版纸币上本土明星的好奇与讨论，因此他们选择通过社交媒体和传统媒体进行宣传。塞梅尔表示，这场活动取得了“巨大的成功”，超过85%的旧版纸币在停止流通之前都已经被兑换成了新版。

### 当地人的骄傲

CBA与习惯于用画作捕捉小岛之美的当地艺术家合作。新版纸币的设计需要以阿鲁巴的动植物为特色，尤其是人们很少看到的动物，例如红色的地蟹、濒危的绿甲海龟、北美凤头卡拉鹰、黄鹂鸟以及鬣蜥。现在，这些动物都可以在新版纸币上永远沐浴阳光。塞梅尔说，除了世界闻名的海滩之外，展示阿鲁巴的另一面也很重要。她强调道：“自然与旅游业相竞争，要想拥有可持续发展的产业，我们必须保持自然环境的平衡。”“阿鲁巴的大自然十分美丽，值得保护。”

新版纸币色彩鲜艳，防伪功能也得到了提高，这表明CBA团队的设计有可能获奖。国际纸币协会 (IBNS) 肯定了这一猜想。阿鲁巴100弗罗林纸币上有一只嬉皮笑脸的翡翠绿幼年鬣蜥 (随着年龄增长，它们的皮肤会变成灰色)，这张纸币获得了2019年度最佳纸币。

新版纸币还突出了历史地标、文物以及阿鲁



幽默的广告，例如描绘25弗罗林纸币上的黄鹂鸟准备拍照的广告，有助于介绍阿鲁巴的2019年纸币系列。25弗罗林的特征包括以药用价值著称的西番莲和传统陶器。



巴的传统文化。获奖的 100 弗罗林纸币是阿鲁巴流通最广的纸币。这张获奖纸币的背面图案是一边跳着民俗舞蹈一边编织丝带的当地妇女，而 25 弗罗林的纸币则印有美洲印第安人的陶器，10 和 50 纸币则向过去和现在的建筑致敬。

### 安全可靠

除了幽默之外，新款纸币非常耐用，它是世界上最安全的纸币之一；它采用了高浮雕印刷、变色油墨和 3D MOTION SURFACE® 移动条纹的微光学防伪安全线。这项防伪特征使执法部门和中央银行很容易就能识别纸币的真伪，并有助于减少假币的出现。这些增强的防伪功能是由瑞典的 Crane Currency 公司设计的。

与加勒比地区的邻国和世界其他国家一

样，高度依赖旅游业的阿鲁巴经济也受到了 COVID-19 大流行的重创。然而，这个岛国对其顽强的复原力和人民战胜逆境的能力感到自豪。

塞梅尔说，这就是为什么她个人最喜欢新版 200 弗罗林纸币的原因。纸币正面是低调的北美凤头卡拉鹰，背面是会自动弹奏的钢琴 (caha di orgel)。“对我来说，(这只鸟) 散发着勇气和无畏的气息，”她说，“只要看看这些年来我们是如何在这个小岛上生存的，你就会发现你需要力量，需要勇气。”阿鲁巴新版纸币上的明星们似乎体现了岛上所有生物由塞梅尔赋予的那股不屈不挠的精神。FD

妮可·布莱恩-基马尼 (NICOLE BREYNEN-KIMANI) 和梅琳达·韦尔 (MELINDA WEIRJEFFRY FRIEDEN) 是《金融与发展》的工作人员。

和所有新系列的纸币一样，阿鲁巴的 100 弗罗林纸币是垂直方向的，并增强了安全性。作为首次参加 IBNS 货币竞赛的纸币，100 弗罗林赢得了 2019 年度最佳纸币奖。这张纸币的特征包括有魅力的鬣蜥、丝带舞者以及阿鲁巴最早出口的一种芦荟。

# IMF与COVID-19危机

IMF积极应对COVID-19，迅速部署资金援助、制定政策建议并创建特殊工具帮助成员国度过危机。访问[IMF.org/COVID19](https://www.imf.org/COVID19)，了解IMF工作人员对该流行病的最新分析和研究。

## IMF COVID-19中心



访问[IMF.org/COVID19](https://www.imf.org/COVID19)了解最新新闻、博客、简介、播客以及所有关于IMF危机应对措施的信息。

## 政策追踪



访问[IMF.org/COVID19policytracker](https://www.imf.org/COVID19policytracker)了解更多关于各国政府为限制该流行病对人类和经济的影响而采取的关键政策响应。

## 紧急融资



迄今为止，IMF已调动1万亿美元的贷款能力，为90多个国家提出的前所未有的紧急融资请求提供服务并快速响应。这份清单包括IMF执行董事会批准的针对不同地区的紧急援助。访问[IMF.org/COVID19lendingtracker](https://www.imf.org/COVID19lendingtracker)了解详情。

## 特别系列



IMF专家编写的这些说明旨在为成员国提供指导，并帮助其应对COVID-19造成的经济影响。访问[IMF.org/COVID19notes](https://www.imf.org/COVID19notes)了解详情。

“前所未有的全球危机  
需要前所未有的全球应对”

—克里斯塔莉娜·格奥尔基耶娃

Finance & Development, June 2020



MFICA2020002