



发言稿

需信守的承诺: 确保全球复苏所需的政策行动

国际货币基金组织总裁

克里斯蒂娜·拉加德

在彼得森国际经济研究所的演讲

华盛顿特区, 2012年9月24日

导言: 兑现承诺

下午好! 首先我要感谢彼得森研究所的盛情邀请, 还要特别向将于今年年底卸任的研究所所长**弗雷德·伯格斯滕**致敬。我们期待与弗雷德的继任者**亚当·普森**继续保持密切的联系。

弗雷德在其卓越的职业生涯中做出了诸多贡献, 这其中有两项贡献使我尤受触动。一是他通过不懈努力将全球因素带入国内政策制定者的考虑范畴——这并非一件易事。二是他深信政策行动会带来巨大改变。人们并不总是赞同弗雷德的想法——我也是一样! 但他在大力倡导政策制定者行动时表现出的决心始终令我钦佩。在未来很长一段时间, 他都会继续对我们此方面的行动给予引导。

几周之后, 全球经济政策制定者将汇聚于东京, 共同参加基金组织-世界银行年度会议。这是一个回顾总结世界经济形势的重要时刻, 而且, 更重要的是, 这也是我们商定下一步行动的良机。

事实上, 这就是我此次演讲的主旨: **为了确保实现全球复苏, 我们亟需采取必要的政策行动。**

我由此想到了罗伯特·弗罗斯特的一句诗: “穿越漫漫长路我才能沉眠……我必须信守承诺”。

很多层面的政策制定者都已经做出了重要的承诺。我今天想重点谈一谈要如何信守这些承诺, 以及为何要信守这些承诺。

就这一话题, 我想先简要概括一下全球经济形势。

全球前景

基金组织的最新预测即将在几周之后于东京发布。我在这里只想着重谈谈大的方向。

首先我想说的是，我们已经做出了多项正确决策。最近，主要央行纷纷采取了行动，包括欧洲央行的直接货币交易（OMT）购债计划、美联储的第三轮量化宽松计划以及日本银行经扩展的资产购买计划。这些行动都是朝正确方向发出的重要政策信号。

它们指明了前进的道路，使我们有机会在以往工作的基础上取得更多进展，有机会决定性地扭转危机局面。

在“大萧条”期间，这些央行受到了误导，从而加快了危机的发生。既然如此，它们在带动全球经济走出这场衰退的过程中可能也同样发挥着重要作用。

但我们万不可高兴得太早。全球经济仍充满不确定因素，仍与我们的期望相差甚远。这种情况有点像拼图游戏。我们已经摆放好了一些图块，并且也清楚整张图的样子。但是，为了得到一张完整的图片，我们还需要将**所有**图块拼凑到一起。

能否实现复苏，取决于既有的政策承诺能否得到兑现。在这一方面，我们还有很长的路要走。

尽管我们依然能预见到逐步复苏的趋势，但全球增长势头很可能会稍弱于我们在 7 月份的预期，并且，在过去的 12 个月里，我们的预测出现了下行趋势。

有很多因素在压制着全球经济，而处于其中心的是不确定因素，即，有关政策制定者是否有能力且**有意愿**兑现承诺的不确定性。

这一因素有着实实在在的影响：有关欧元区经济命运的预测分歧日益加大；美国的复苏疲弱不振。

如今我们还能看到其他一些全球波及效应：新兴市场增长放缓；低收入国家为粮食价格上升和商品价格波动而深深焦虑；整个中东地区的困境日益加深。

与此同时，危机遗留的很多重大问题也可能会进一步加深，更难以扭转。那么我指的是什么呢？

我想到了长期存在的失业伤疤和大量人力成本——特别是在青年人群中。这一情况在希腊和西班牙这样的国家尤为严重，这些国家的经济增长根本不足以提供人们所需的就业机会。

我想到了长期存在的高额公共债务负担——自二战以来，很少出现过如今这样高的公共债务水平。对于很多经济体而言，在当前形势下，它们必须要进行多年财政调整方能恢复到危机前水平。同样，若是增长不充分，我们就不能对这一过程的痛苦程度抱任何侥幸心理。

我还想到了长期存在的运转不良金融部门成本问题。令人担忧的是，实施既定改革以及其他必要改革的能量在逐渐消弭。经常会有人问我：自危机发生至今已有五年，金融部门的安全性是否较那时有增强了呢？而我的回答呢？“的确取得了一些进展，但还未见增强。”

所有这一切都看似令人沮丧。我想告诉大家的是，我们并没有忽略近期政策声明所带来的各方回应。但我们曾看到过积极的、但最终是短暂的市场反应。

这一次，我们需要的是持久反弹，而非短暂跳跃。如果这一次想要有所改变，我们就需要把握确定性，消除不确定性，需要使决策者变身为真正的行动者。我们需要兑现承诺。

就这一问题，我想要重点谈谈三大方面政策挑战：

- A. 欧洲和美国尚未完成的议程——此二者在当前都带来了重大风险；
- B. 世界其他地区不断上升的压力；
- C. 基金组织须兑现的承诺。

我们都有须信守的承诺。

A. 欧洲和美国面临的挑战

显然，欧洲仍然是危机的中心，也是最急需采取行动的地区。甚至在欧洲央行于本月初做出决定之前，我们就已开始看到一系列政策讯息和措施，比如西班牙的银行注资计划等。市场已有所提振；如今欧洲希望看到的是多方协调、多方参与的实施行动。

近来，人们议论得最多的问题就是，是否需要组建一个强有力且高效的银行业联盟。这种做法我们已倡导了一段时间。我们仍然认为，要尽早建立起这一联盟，这样便可以打破银行与主权之间的恶性循环。

这就要求欧元区领导者兑现其在 6 月 29 日做出的承诺，即，建立一个单一监督机制，并使银行直接注资得以实现。

此外，我们也一直在呼吁采取其他一些必要行动：落实欧洲防火墙——特别是欧洲稳定机制；落实有关财政联盟的既定计划；以及在国家层面落实对于增长、就业和竞争力而言具有关键意义的各项计划。

由于欧元区国家在危机中面临着大量的问题，因此这些计划极难实施——我们都意识到了这一点。我们还认识到，为了回归正确的轨道，我们除了进行结构性改革和财政调整外，再无其他捷径可循。

这些计划还应与单个国家的具体需求相适应，并且要保持均衡，以确保调整负担得到公平分摊。与此同时，国际社会应看到这些国家付出的巨大努力，并向其提供必要支持，包括融资支持。

而在基金组织方面，我们正在积极考虑及时、灵活地采取相关行动：在必要时减缓财政调整速度；专注于措施而非目标；以及，最重要的，既着眼于紧缩，又着眼于增长，因为我们相信此二者可以彼此调和，而不应相互排斥。

当前，欧元区的不确定因素仍然是全球经济面临的重大风险。但是，正如大家所知，在美国还将出现另一个重大风险。

一个最为迫近的问题是，依现行法律，美国下一年的赤字将出现约占 GDP4% 的大幅缩减。这最终会使美国从“财政悬崖”上跌落——增长率下降幅度将达 2 个百分点之多。若无法就提高债务上限做出决定，也可能会带来急剧紧缩。

我们都认识到，政治进程会对重大决策做出的时间产生影响。在任何地方都是这样。但是，目前的不确定性给美国带来了严重威胁，同时，鉴于美国作为世界最大经济体的地位，全球经济也将因此面临严重威胁。

我们的期望是，政治局势能早日恢复明朗，与此同时，美国能早日采取行动避免财政悬崖的威胁，并能在中期内通过具体计划逐渐降低债务水平。

美国的这一行动承诺能否兑现，对于整个世界来说具有至关重要的意义。

B. 世界其他地区面临的挑战

当然，美国或欧洲面临的挑战并非是我们看到的全部。全世界每一个地区都有其需要兑现的承诺。

在某些方面，新兴和低收入国家已经兑现了一项重要承诺。当危机来袭时，这些国家成为了黑暗中的一丝光亮。在过去，新兴市场有能力在紧要关头引领全球经济的走向，而低收入国家也能够做好充分的准备。

然而，在经历多年强劲增长后，这一情况正在发生变化，与先进经济体“脱钩”的假象已经消失。

主要新兴市场的增速在减慢。因此，它们必须坚持采取必要行动，以成为未来全球增长的引领者。行动重点应放在抗击脆弱性方面，无论脆弱性是来自于国内还是国外。

对于某些经济体而言，这可能意味着，要暂时停止货币和财政紧缩，甚至要采取额外的刺激措施——中国近期宣布的措施就是很好的例子。对于其他经济体而言，必须确保高信贷增长率不会有损于金融稳定或威胁未来增长。而对于所有经济体而言，关键则在于要针对来自世界其他地区的潜在溢出效应做好准备。

基金组织可以为此提供帮助，包括最近推出的灵活信贷额度（FCL）和预防性信贷额度（PCL），这两项工具都是为在不确定性时期提供保障而精心设计的。哥伦比亚、墨西哥、摩洛哥和波兰都已受益于此。

低收入国家在危机中的表现相对较好。但它们如今已越来越多地暴露在经济命运变换的风险之下。

我所指的并不仅仅是来自先进经济体的潜在不利效应，这里面还包括新兴市场增长放缓所产生的影响，很多低收入国家都与之息息相关。

我所想到的还有自六月份以来全球粮食价格上涨 20%这一事实。比如，玉米和小麦的价格仅在七月份就上涨了 25%。那些严重依赖此类谷物进口的国家，比如莱索托，还遭受了旱灾，它们受到的影响尤为严重。

高质量的政策曾经帮助这些国家做好了应对危机的充分准备。如能继续实施高质量政策，将帮助它们抵御未来出现的新冲击。

同时，国际社会需要加大帮扶力度，以促使这些国家自力更生。这包括确保基金组织在未来几年有足够资金提供优惠贷款——这是我一直努力推进并将在东京年会上继续呼吁的一项工作。

当然，年会的另一个讨论热点将是中东问题。对于最近几周发生的事件，我们都感到震惊和难过。想到付出的牺牲，经受的痛苦，我们更需要着眼于大的目标：关于阿拉伯地区转型的最初的承诺。

涉及体制改革的转型过程从来都是艰难的——而这也是具有历史规模的转变。新政府制定战略、谋求共识以及朝着共同目标推进都是需要时日的。而为包容性增长和就业夯实基础也非朝夕之功，这恰恰是真正转型的核心内容。转型必须以保持经济稳定为首要目标。

这种转型也需要外部支持，不仅仅是金融方面的，还包括外国直接投资、国外市场准入以及技术援助。一些双边捐助方已经加大了帮助力度，国际捐助方多维尔伙伴的很多成员还需要按照预期规模给予帮助。这也是一个需要信守的承诺。

基金组织本着自身的职责，正在向该地区的许多国家提供支持——包括政策建议、技术援助和融资支持。我们已经向三个国家承诺提供超过 80 亿美元的贷款。

中东地区能否成功转型对于世界而言有着重大的意义——所有各方，包括基金组织在内，必须承担起应尽的义务。

C. 基金组织面临的挑战

由此，我要谈谈最后一点：基金组织面临的挑战以及我们的应对方式。全球经济在不断变化，这意味着，基金组织需要做出相应的调整，从而更好地满足不断变化的成员国需求。

在此方面，我们正在开展多项工作，尤其是在以下三个领域：

首先，为了**加强全球稳定**——基金组织的核心职能，我们正在强化监督工作，更多地将国别工作连点成面，重点关注全系统的稳定性。在这里，我重点介绍三项新的改革措施：

- 通过了一项新的“决定”，以深化对溢出效应和跨境效应的分析；

- 出台新的“对外部门报告”，从多边角度加强对国家政策的评估——包括汇率政策分析；
- 极大地提高了对最具系统重要性金融部门的分析的重视程度。

第二，为了在**增强全球金融安全网**方面更有战斗力，我们最近增强了武器火力——有 37 个国家给予了特别的帮助，共向基金组织出资 4560 亿美元。另外，正如我前面所说，我们正在全力以赴确保增加对低收入国家的贷款资源——主要通过减贫与增长信托（PRGT）这一工具来实现。

第三，我们正在**加强治理**。我想具体谈一谈这个问题，因为，基金组织有效开展工作的一个关键就在于，要让所有成员国对基金组织都抱有切实的归属感。

2010 年由全体成员国达成的改革方案是基金组织有史以来最深刻的一次治理结构变革。改革内容包括：向有活力的新兴市场和发展中国家再转移 6% 的份额（自 2006 年以来已累计转移 9%）；确保金砖四国进入基金组织前十大股东行列；执董会成员将首次全部由选举方式产生。

可喜的是，我们已经非常接近我们的目标：有超过必要多数（总份额 70%）的成员国已经同意了份额增资；执董会改革方案生效所需的 113 个国家的支持也即将实现——希望能在东京年会期间达成；我们还在努力争取执董会改革生效所需的占表决权 85% 的成员国的同意。

我们的既定目标是在东京年会召开前就一揽子改革方案达成最后一致。我们正在尽一切努力帮助全体成员国实现这个目标——即使不能在 10 月实现，也要在之后尽快完成。

我相信，基金组织成员国必将信守 2010 年治理改革方案的郑重承诺。

结语：集体承诺

我今天谈到了很多承诺——包括政策制定者的、国家的和机构的，也包括基金组织的。但还有一种承诺，叫做集体承诺。

这是旨在加强国际合作、谋求共同福祉的承诺。是将更广泛的全球利益置于狭义的国家利益之上的承诺。也是旨在恢复经济确定性、重拾对未来信心的承诺。

谈到此处，我不禁又想起了罗伯特·弗罗斯特的诗句。他不仅写到了“需信守的承诺”，还写到了“未选择的道路”。

而我们仍然有机会选择正确的道路。在全球复苏的道路上，你我须携手前进。

谢谢。