

仍旧是 最底层的10亿人

Glenn Gottselig对牛津大学经济学家保罗·科利尔的采访

《金融与发展》（以下简称F&D）：在最近一次向IMF的经济学家所做的演讲中，您谈到了世界上最底层的10亿人口的宏观经济学。您认为各国共同面临的宏观经济挑战是什么？

科利尔：我认为从总体上讲，与中等收入国家相比，最底层的10亿人口的国家，低收入国家，不仅普遍地缺乏好的政策，而且它们面临着各不相同的问题。因此，在这些国家中的好政策与中等收入国家的好政策可能是不同的，而且人们还没有充分地认识到这个问题。让我们先看看低收入国家和中等收入国家之间的主要差异何在。这些差异将催生不同的战略和不同的应对措施。

最突出的差异是，低收入国家的资金严重匮乏。这意味着这些国家必须经历一个长期的高投资发展阶段。目前，非洲各国投资占GDP的平均比例不到20%，但如果它们要实现赶超，投资率需要达到30%。因此，非洲国家必须将投资率从不足20%提高到30%以上。这将是一个巨大的变化。

F&D：我们如何才能做到这一点？

科利尔：这就是说，我们应当将提高有效投资能力提到议事日程上来。我将之称为投资于投资的阶段。从某种意义上说，这既是宏观经济学的内容，同时也是微观经济学的内容。如果我

们只是说希望渺茫，因为低收入国家没有投资能力，那么这些国家将被归入我称为“波洛尼厄斯”经济学的范畴：“既无借款人，又无放贷者”。“波洛尼厄斯”经济学总是被人们嘲笑。从本质上讲，在《哈姆雷特》中莎士比亚将波洛尼厄斯描写成一个夸夸其谈的弄臣。对于低收入国家来说，既无借款人又无放贷者将是毁灭性的，因为这些国家可能永远无法通过融资将投资率提高到30%以上。

当然，在提高投资率和扩大借款的同时，我们并不希望再次出现债务危机，因此投资必须比现在做得更好。这就是投资于投资的战略，以培育进行富有成效的投资的能力。所以从某种意义上讲，IMF本身无法做到这一点。这主要属于微观经济议题，正因如此宏观经济问题取决于微观经济问题。IMF需要与专司微观经济议题的机构合作，这里主要是指世界银行。当然，从原理上看IMF也在这么做，但在实践中做得还不够。这两个机构需要继续努力，共同形成一个关于投资于投资的核心计划，即通过与有关国家政府合作，利用三年左右的时间果断地提高富有成效投资的能力。

尽管资金匮乏是低收入国家最突出的特征，但这并非唯一的区别性特征。通常来说，它们资源丰富，但需要提高储蓄和投资率。这些国家在开采资源的同时也正使本国的自然资源枯竭，而由于商品价格大幅波动，收入流变得极难预计。在这种环境下，低收入国家需要储蓄与投资战略，这正是其区别性特征。

消除绝对贫困——最底层的10亿人的唯一目标——有别于40年以来这10亿人以外的其他人的目标。我们必须专注于这一首要目标。这些国家必须进行赶超，这就是说，这些国家的发展速度必须快于其他发展中国家。因此，这些国家需要保持一定的投资率，至少要相当于成功的发展中国家的投资率。

低收入国家的第三个区别性特征是，追求新生活，让贫穷成为过去。一般来说，这些国家过去都是粗放管理，因此通常缺乏良好的声誉，对投资者来说更是如此。在这种情况下，低收入国家需要技术保障，我的意思是这些国家需要建立某种机制，预先承诺今后需要采取的措施，从而建立起国家的信誉。IMF的核心工作之一正是通过贷款计划中内在的条件提供此类技术保障。

最后一个区别性特征是，按公平与效率的标准衡

量，低收入国家实际执行公共支出的能力不足。因此，在低收入国家建立符合公平与效率的公共支出制度，应被列入IMF和世界银行的议事日程。

F&D：现在全球发达经济体的政府都将政府支出优先用于应对低迷的经济。在这种情况下，使援助资金继续流入发展中国家的重要意义何在？

科利尔：由于私人资金的转移规模正在减少，现在正是向最贫穷国家转移公共资金的时机。私人资金以两种方式进行转移，即外汇汇款和私人投资，但这两种私人资金的转移速度都在迅速下降。这次金融危机并不是由低收入国家造成的，但这些国家却受到严重的损害。这种情况很可能催生致力于发展的公共机构。回顾20世纪40年代，那时就出现了类似的情况：在欧洲战后重建中，私人资金无力承担此任，所以各国通过建立公共机构输入公共资金，从而实现了欧洲重建任务。而现在，那些穷国也需要援助和国际公共机构的努力。这正是眼下解决危机的正确方法。

F&D：近几个月来，作为世界主要国家政府的论坛，二十国集团（G20）发挥了更加显著的作用。您认为这有利于最贫穷国家的发展吗？

科利尔：非常有利。在过去的几十年中致力于解决国际问题的国家越来越多。60年前，所有的国际问题都由美国来解决，接下来，欧洲是由出现问题的地区转变为能解决问题的地区。现在，一个全新的国家集团开始参与解决国际问题，如巴西、中国、南非。我正在海地工作，在过去五年中，巴西维和部队的9000名士兵维持了该国的秩序与和平。巴西对西半球最贫穷的国家作出了巨大的贡献。

G20认识到，虽然姗姗来迟，但现实还是发生了令人欣慰的变化，从60年前的一国集团（G1）到八国集团（G8），再到现在的G20。这是值得庆贺的，同时这种国际制度架构没有得到及早的认可。

F&D：您认为，IMF在帮助低收入国家中应当发挥什么作用？

科利尔：低收入国家的好政策与发达国家的好政策是不一样的。G8好比是同温层的云，而低收入国家则是极低的云层。因此，天空中并没有我们大家都期望的所谓“稳健”模式，现实世界就是存在差异。

“这次危机是一次进行政策调整的机会，应将政策重点转向培育低收入国家的长期投资能力。”

我认为IMF有三个不同的作用。第一，作为低收入国家的一个资金来源。第二，通过制定资金计划，为援助国提供一个承诺框架。第三点我认为IMF最重要的作用，即提供总体和协调框架，以协助低收入开发领域的许多不同参与者，包括各种机构和各国政府。

但我的基本看法是，宏观对策的正确性取决于其能否解决微观和制度性问题。在将微观和制度性条件视为给定的基础上，提出的所谓正确的宏观对策——IMF一直是这么做的——是经济发展的错误宏观对策。

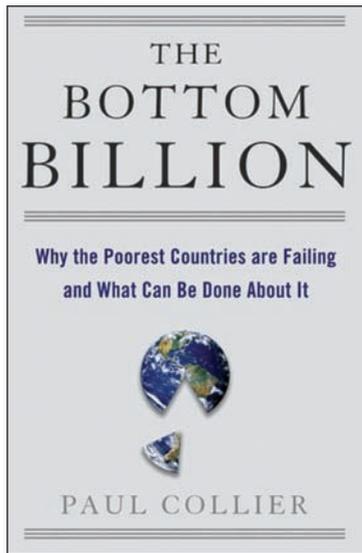
这就是说，IMF不能避开微观和制度性问题。显然，IMF不能包办一切，所以必须学习如何与其他机构一起努力。对策中应包括微观和制度性问题，以解决低收入问题。这需要联合团队，特别要与世界银行进行合作，来共同制定指导方针。

F&D：在提高公共部门投资水平和效率方面存在哪些障碍？

科利尔：一方面是确定投资项目，另一方面是投资项目的执行。我们知道低收入国家在确定投资项目方面做得非常糟糕。当然，确定项目时有一种经济方法，称为成本—效益分析法。但我常常怀疑这是否是一种切合实际的方法，是否还有更加有效的捷径。

由于对项目工程的成本—效益分析是在分散、零碎的基础上实行的，所以这并不总是一个令人称心如意的方法。眼下，我们研究低收入国家问题的主要目的是尝试使这些国家成为中等收入国家，而且我们试图尽快采取行动。因此，每次分析一个项目的零散做法，实际上无法在单个项目以外发挥整体作用。

例如，大型交通运输干线项目可以将非洲内陆与沿海地区更好地联系起来。在过去40年，这类交通运输干线项目并没有上马。为什么？因为如果我们采用成本—效益分析法，通常会否定这类项目。但即使我们想投资，这类项目也无法通过成本—效益测试。因为这种测试是在不同国家逐个进行的，经济体的所有其他所有问题都是作为已知条件。我认为更有意义的是尽快了解中等收入国家公共基础设施的主要特征——它们所经历过的就是低收入国家将要做的。因此，如果我们此时此刻还没有明智的公共投资计划，可能就需要这种捷径。



2007年首次出版，《最底层的10亿人》向开发与援助的传统观念挑战。

F&D：决定成败的因素是什么？

科利尔：我刚刚完成了对世界银行所有项目的数据分析，从成千上万个数据中我们可以观察成功与失败之间的区别。我特别分析了后冲突环境问题（post-conflict environments）。答案是，在决定成功与失败的区别时，监督是最重要的。

现在来看，不可否认的是，低收入国家正处于后冲突环境下。冲突发生后，私人部门已经在冲突期间从正常环境的所有领域中撤资。在冲突期间，国家受到掠夺，私人部门学会撤离，经济环境不再正常。作为后冲突重建工作的一部分，我们要劝说私人部门回到正常的社会结构中来。如果为了尽快增加收入而用高税收损害正常部门，将严重阻碍后冲突经济重建的基本进程。

在后冲突环境中，公共部门和私人部门都面临着一些共同的问题，而且低收入国家的一个主要问题是资本品的成本很高。资本品包括建筑部门制造的基础设施。在低投资率的低收入国家，建筑部门规模很小，因而后冲突现象再次成为极端的例子。在冲突期间，因为没有建设需求，建筑部门萎缩了。整个社会都在受到破坏。因此一旦冲突结束，建筑部门必然规模很小。但是，后冲突环境极其需要重新建设。因此，小规模的建筑部门无法满足巨大的重建需求，这样必然得到一条几乎垂直的建筑部门供给曲线。

这就是具有宏观含义的微观经济学，因为这意味着即使公共部门或私人部门花费了大量投资，我们还是没有购置多少资产，因为花费的资金都散落在垂直的供给曲线上。因此，低收入国家的政策重点是拉平建筑供给曲线。

F&D：您认为应该怎样办？

科利尔：还是要从宏观角度具体到微观角度，并以此来分析建筑部门的生产链。在这些国家的体制环境下，法律常常存在瓶颈，因此妨碍土地进入建筑市场。原材料进口方面也存在瓶颈，如水泥就是典型的例子。建筑技能方面同样存在瓶颈——我们需要最基本的建筑技能，这也意味着我们需要在培育此技能的教育能力方面进行投资。最后，我们还需要企业组织，即专业化的建筑公司。

典型的是，国内建筑部门不鼓励引进外国建筑公司，这造成了倒洗澡水时，连婴儿都一起泼出去的局面。因为这些经济体中的建筑部门可以产生大量的就业机会。在后冲突情况下，这是一个具有巨大价值的部门。用专业术语讲，在后冲突环境中，年轻人的影子工资（shadow wage）是负的。因此即使年轻人干不了什么活，也值得花钱雇佣他们。但实际上，我们可以在建筑部门高效地雇佣年轻人。

F&D：资源丰富的发展中国家应该怎么办？

科利尔：这可能是最近几个月来我研究得最多的一个问题。与面临自然资源消耗和价格危机问题的国家相比，资源丰富国家的情况有所不同。资源消耗、价格波动与资源丰富并存，但每个问题的含义却不同。自然资源消耗显然对储蓄有影响。因为如果耗光了某种资产，就需要创造一些抵补资产。也许不是一一对应的抵补，但肯定需要创造。这就意味着资源丰富国家的储蓄率要高于其他低收入国家。

我已建议典型的低收入国家的投资率应当达到国内生产总值的30%左右。对于消耗自然资源的低收入国家来说，投资率还应当更高一些。这些国家怎样才能提高储蓄率呢？不比挪威，低收入国家资本不充裕，工人人均资本不高。事实上，这些国家的工人人均资本在全球是最低的。因此很显然这些国家需要将储蓄转化为股本。我们需要投资于投资的阶段，这又回到我先前的观点。而对于资源丰富的低收入国家来说，投资于投资阶段显得更加重要。

现在我们谈谈如何应对价格波动问题。我们知道，标准的方法是提高储蓄的流动性。但是，我不得不讲我的研究结论：只能接受实体经济中的价格波动，而不是通过提高主权基金的流动性来试图平抑这种波动，除此之外，资源丰富的低收入国家别无选择。在这个问题上，我并不想走极端，因为这将完全消除流动性基金作用。但我的看法是，平抑波动的目标应当比稳定公共支出的实际操作更加谨慎。

如果我们同意公共支出将大幅增加，那么在公共支出中，是应该引导投资的增加，还是引导消费的增加？现代经济学教科书告诉我们，扩大公共消费是一个馊主意。这里有一个习惯形成的问题：一旦形成了习惯，如果减少公共消费，社会反响大，代价高昂。

然而，增加投资是不错的主意，因为你可以大幅增加投资，而且只是将很小一部分用于增加股本。这样可以稳定公共消费，从而也几乎是稳定了股本，而投资却大幅增加了。

现在，低收入国家仍然必须在降低投资收益率的条件下增加投资。这将使投资于投资问题复杂化，

因为对于资源丰富国家来说，这意味着其必须具有调整投资率的能力。但请记住，这些国家将在较高的投资率上波动，如35%。从最极端的情况讲，其将在25%至45%间波动。这20个百分点的波动的危害性要小于-1%至19%的波动。

F&D：全球经济危机将如何对低收入国家产生不利的影响？

科利尔：其主要影响出现在公共部门，因为商品价格下跌将导致政府收入的相应下降。我的最新研究表明，相对于GDP的下降，商品价格下跌的刚性取决于原先的结构性政策。因此，这不仅仅是一个国家事后如何反应的问题——如果该国受到经济下行的冲击，其可以设计政策以减少商品价格下跌对宏观经济的不利影响。有效的微观政策是使公司能够自由地快速进入和快速退出。这就是我们利用世界银行全球运营调查数据库进行研究得出的结论。公司进入和退出越自由的国家，商品价格下跌对GDP的影响就越小。

G20已经通过IMF进行了增资，我想这只是为了维持国际收支平衡。我认为为了维持国际收支平衡，各国应扩大财政赤字来直接支持公共部门。然后我们要考虑各部分的公共支出所带来的问题。

如果增加投资是最理想的政策，那么，正如我在前面提及的，这些国家都将面临投资减少所带来的冲击。遗憾的是，没有任何一个低收入国家的投资接近最理想的状态。极低的投资率使这些国家进退两难。从长期来看，通过减少公共投资应对危机的策略将完全使我们误入歧途。最近公共支出出现周期性的增加，看来在习惯形成之前，公共支出会再次减少。因此，在这些国家习惯于高水平的公共消费之前，其应当减少公共消费。而公共投资则应得到保护。

我认为在扩大财政赤字的同时，更加激进的政策是对公共支出的结构进行大幅度的调整，将消费支出转变为投资支出。这又回到了承诺问题。这些国家的可信度低，在此环境下削减投资的同时扩大财政赤字，很容易使人们理解为民粹主义的信号。正确的应对措施是在扩大财政赤字的同时，避免发出可能对经济不利的信号，而是发出刺激经济的信号，即政府将通过扩大投资、减少公共消费，为未来的发展提供保障。

最后一点是，负面冲击常常也是进行重大政策调整的机遇。危机就是机遇。我认为对于政府来说，必须抓住的重要机遇是采纳投资于投资的理念，运用有效措施提高投资能力。这次危机是政策调整的时机，我们应将政策的重点转向培育长期投资能力。■

保罗·科利尔是牛津大学经济学教授、非洲经济研究中心主任。Glenn Gottselig是《金融与发展》的记者。