



经济及社会理事会

Distr.: General
23 May 2007
Chinese
Original: English

2007 年实质性会议

2007 年 7 月 2 日至 27 日，日内瓦

高级别部分

临时议程* 项目 2(a)

加强各级工作，促进有利于穷人的持续经济增长，途径包括
实行公平的宏观经济政策

秘书长的报告

摘要

经济及社会理事会在 2007 年 3 月 2 日的第 2007/206 号决定中决定，其 2007 年实质性会议高级别部分专题讨论的主题将为“加强各级工作，促进有利于穷人的持续经济增长，途径包括实行公平的宏观经济政策”。本报告是根据这一决定编写的，并阐述了该主题涉及的概念和政策问题。

历史证据充分显示，持续经济增长是减少贫穷的一个重要因素。然而，增长与减少贫穷之间的联系错综复杂。本报告论述了对“有利于穷人的增长”概念采用的不同做法。它提出政策的目标应是促进广泛的增长，以帮助实现国际商定发展目标，包括千年发展目标。

各国在实现持续经济增长和减少贫穷方面的经验大不相同。在大多数迅速增长的经济体中，不平等现象也有所增加。在国家一级，宏观经济政策必须采取基础广泛的做法的理由是，它必须成为促进有利于穷人的持续经济增长的主要手段。

* E/2007/100。



金融、贸易和技术领域中的相互依存不断增加，推动了全球化进程，因此国际政策需要着眼于支持各国努力促进具有包容性的、有利于穷人的增长。对于很多经济体而言，由于有些不在其直接控制之下的力量会产生影响，因此需要特别做出努力，建立一个支持各国努力的环境。本报告着重指出，需要在国际和区域一级协调宏观经济政策，为增长创造更稳定的条件。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	4
二. 有利于穷人的持续经济增长的概念	4-9	4
三. 促进有利于穷人的持续经济增长的政策	10-69	5
A. 在国家一级	17-41	6
1. 制定国家发展战略	17	6
2. 拓宽宏观经济政策的范围	18-22	6
3. 为反周期性波动政策创造空间	23-29	8
4. 推行长期和广泛的发展目标	30-41	9
B. 国际和区域两级	42-69	11
1. 国际上协调宏观经济政策	45-55	11
2. 区域宏观经济政策协调	56-65	13
3. 国际发展合作	66-69	15
四. 结论和建议	70-71	16

一. 引言

1. 各国的元首和政府首脑在 2005 年世界首脑会议成果文件（大会第 60/1 号决议）中再次承诺消灭贫穷和促进持续经济增长。持续经济增长是减少贫穷的一个重要因素，但经济增长与减少贫穷之间的联系错综复杂。因此，在不同的情况下使用“有利于穷人的增长”一词，以促使人们注意实现同时也减少贫穷的经济增长。本报告列举了有关这一概念的不同流派，并列出了旨在实现具有包容性的、有利于穷人的增长目标的各种国家发展战略、政策和办法。
2. 自 1979 年第二次石油冲击以及 1980 年前后世界利率突然上升以来，各国实现经济增长的经验大不相同。本报告根据这些经验，主张采取一种广泛的做法，将宏观经济政策作为国家一级的主要纲要，以实现有利于穷人的增长。报告还审查了各种可以采用的政策，以确保在增长的同时减少贫穷。
3. 随着全球经济和金融日趋一体化和相互依存，外部条件直接影响到各国制订本国发展战略的效力和政策空间。为此，本报告着重指出，需要在国际和区域一级协调宏观经济政策，为增长提供更稳定的条件。

二. 有利于穷人的持续经济增长的概念

4. 笼统地讲，“有利于穷人的增长”有两个范围很广的定义。第一个比较直接，它注重经济增长与绝对贫穷程度之间的联系，认为增长如果减少贫穷，即为有利于穷人的增长。“贫穷”在这里可以是任何商定的定义，但为方便起见，它通常指收入方面的贫穷。有利于穷人的增长的第二个定义以不平等这一相对概念为依据，认为增长如果缩小贫富之间的（相对）差距，即为有利于穷人的增长。根据这一定义，如果穷人收入增长的百分比高于非穷人的百分比，那么这种增长就是有利于穷人的增长。
5. 这两个定义均有其局限性。第一个定义并没有触及不平等的问题，因而增长只要提高最贫穷者的收入，哪怕是这样做扩大了不平等，也可以称为“有利于穷人的”增长。例如，在一种极端情况下，只要穷人的收入哪怕有极小的增加，这种增长就被称为“有利于穷人的”增长，尽管他人收入的增加得要得多得多。与此相反，按照第二个定义，高速增长大幅度减少了绝对贫穷，但与让穷人获得比非穷人更大好处的慢速增长相比，它可能就不那么“有利于穷人”。
6. 与这些定义相比，第三种定义注重收入的绝对变化，规定就绝对值而言，穷人应在增长所创造的更多收入中占有的较大份额。在这种情况下，穷人的收入有更大的绝对增长。
7. 但是，对这些定义进行的辩论不应影响为实现持续经济增长作出的努力。不应先讨论定义，而应先考虑各国的情况、各国政府要实现的目标以及实现这些目

标的政策。如果政府的一个主要目标是实现千年发展目标中的目标 1，即在 1990 年至 2015 年期间将每天收入不足一美元的人口比例减半，那么有第一个定义可能就足够了。但是，各国政府很可能在其国家发展战略中提到其他国际商定发展目标。因此，各国政府的发展战略应确定其政策在哪些方面“有利于穷人”。然后才可以根据最初战略的目标和定义提出的其他标准来审议有关结果在哪些方面有利于穷人。

8. 最好是大家都对“有利于穷人”的概念有一个共同的理解，这样才能进行统一的评估和衡量，才能够更专心地考虑实现这种增长的有效政策选择。减少贫穷的结果不同，不仅是不同增长模式造成的，而且是政策和方法的差异造成的。

9. 联合国的目标不仅是消除贫穷，而且是实现所有国际商定发展目标，促进有利于这一广泛目标的持续经济增长。因此，对国际社会而言，可将理想的增长形式称为“有利于穷人的”增长或广泛的增长。这种增长有助于实现国际商定的发展目标，包括千年发展目标。

三. 促进有利于穷人的持续经济增长的政策

10. 各国在实现持续经济增长和减少贫穷方面取得的成就有很大差异。总体来讲，长期和稳定的经济增长对穷人有益。但是，增长对贫穷的影响取决于社会经济状况，包括收入不平等的初始程度。在平均收入水平相同的情况下，一个社会越是不平等，减少赤贫所需要的增长率就越高，在没有渐进性再分配政策时尤其如此。因此，不管经济不平等本身是不是一个政策要注意的问题，它都会对减贫工作产生直接影响。

11. 近期的经验表明，虽然经济在增长，但不平等现象也在加剧。例如，自 1990 年代中期以来，撒哈拉以南非洲经济增长情况好转，但是由于人口增长迅猛，不平等现象严重而且不断加剧，创造的就业机会有限，该区域收入赤贫的比例仍保持在 44% 左右。1990 年代，撒哈拉以南非洲国家平均基尼系数为 47.1，而亚洲为 35.6。

12. 在亚洲，许多国家经济增长迅速，即便如此，不平等现象在不断加剧，越来越令人担忧。除收入不平等之外，由于无法平等获得保健和教育服务，社会不平等现象也越来越严重，而在许多国家中，政府提供的保健和教育机会减少以及性别、种族和文化歧视，加剧了这种不平等。

13. 在 1980 年代结束时，拉丁美洲人均收入比十年前低 10%，贫穷人口增加了 47%。对拉丁美洲来说，1990 年代前 5 年相对较好，经济增长状况改善，通货膨胀下降。随着保健和教育领域的公共支出增加，贫穷现象有所减少。然而，虽然大多数国家的贫穷在 1990 年代有所减少，但在大多数情况下，不平等增加了。

14. 另一方面，东欧和中欧自 2002 年以来增长势头良好。在 1990 年代“失去的十年”之后，增长一般具有普遍性，并通过创造就业机会、创造税收和增加工资等一系列途径，协助减少贫穷。

15. 贫穷与经济增长等社会经济因素之间的关联是多方面的。多国研究的结果再次表明，增长是持续减贫的根本要素，但是增长本身似乎不能减少不平等现象。显然，就减贫而言，在进行渐进性分配改革的同时实现的增长比单纯的增长更好。初期的高度不平等似乎对增长率和增长的可持续性及其减贫效力产生消极的影响。研究结果还表明，教育、基础设施和宏观经济稳定性似乎对增长和收入分配产生积极的影响。政策改革的效果不甚明显：由于各国的具体情况不同，同样的改革措施可能在不同的国家产生不同的效果。两性不平等对有利于穷人的增长也有影响：教育和就业的不平等对增长和增长的减贫效果产生消极影响，而在获取生产性资产和资源方面缺少平等则限制了有利于穷人的增长。就业在实现有利于穷人的增长方面的作用也至关重要，因为穷人的收入基本上取决于经济增长产生了哪些种类的就业机会和多少就业机会。

16. 因此，需要在着手采取重大的政策措施之前认真分析一个国家的具体情况，因此，由本报告提出哪些要点构成一套有效的政策是不恰当的。报告剩余部分将重点阐述发展中国家可以考虑采用的一个大致纲要和一些已经成功实现“有利于穷人的增长”的政策方法。¹

A. 在国家一级

1. 制定国家发展战略

17. 有明确的国家发展战略会有助于各国消除贫穷的努力取得成功。在 2005 年世界首脑会议上，各国的国家元首和政府首脑商定在 2006 年前制定和实施全面的国家发展战略。为确保国家发展战略反映社会各界关心的问题，应该通过多方利益攸关者协商来制定发展战略。发展战略应是一个统领性的长期纲要，综合所有的短、中、长期发展政策，包括宏观经济政策、教育和人类发展政策、保健政策、其他社会政策和环境政策以及用于发展电力、交通、水和环境卫生等基础设施的政策。应该全面考虑所有这些政策涉及的两性平等问题和影响。

2. 拓宽宏观经济政策的范围

18. 人们普遍认为持续经济增长对穷人有益。人们还普遍认为，稳定的宏观经济环境有利于经济长期增长，因而有利于减少贫穷。反过来讲，以高通货膨胀率或

¹ 关于对为消除贫穷和饥饿及实现国际商定发展目标而作出的广泛努力的审议情况，见秘书长将向经济及社会理事会本届会议提交的题为“加强努力，包括通过全球发展伙伴关系消除贫穷和饥饿”的报告。

国际收支危机为特征的宏观经济失衡往往对穷人产生特别大的消极影响，这主要是因为他们缺乏应对此种不利因素的资源。

19. 因此，以营造和维持稳定的宏观经济环境为重点的政策应是任何通过持续经济增长减少贫穷的纲要必不可缺的组成部分。同时，其中一些政策，虽然动机良好，但由于政策的制订或执行方式有问题，对穷人带来的消极影响可能会大于其他人群。例如，虽然价格稳定可能对穷人有利，但过分简单地或过分热衷于通过货币政策来实现价格的稳定，会造成利率上升，使穷人获得的资金减少，而可能对穷人产生不利影响。同样，限制性财政政策可能会减少社会福利支出。在酝酿宏观经济政策方案时，应该始终考虑到它们对穷人产生的短期影响。“公平的宏观经济政策”指的是对社会各个阶层都有利的宏观经济政策。这些政策充分考虑到了分配方面的影响并虑及公平问题。²

20. 在 1980 年代初期许多发展中国家出现宏观经济不稳定后，布雷顿森林机构一直在推动后来被称为“华盛顿共识”的政策。这些所谓的“调整方案”一般由得到国际货币基金组织（货币基金组织）支持的稳定方案和得到世界银行支持的结构调整方案组成。世界银行于 1980 年推出了结构调整贷款，货币基金组织在 1980 年代扩大了结构贷款的数量和种类。要获得世界银行的结构贷款，通常必须先获得货币基金组织的贷款，而货币基金组织的贷款强调宏观经济稳定，尤其是进行财政调整，稳定通货膨胀以及实行货币贬值。1990 年代，越发重视减贫工作和支持持续的社会和结构政策方案，并着手进行能力和体制建设工作。但是，在通货膨胀问题消失以后，仍然继续集中注重稳定价格。由于注重面太窄，包括人类发展和其他社会目标在内的更为广泛的发展目标未得到足够重视。这些方案还忽略了创造就业机会等重大目标，而这些目标是消除贫穷工作的核心。

21. 过去 20 年的经验使人们对宏观经济稳定性有了更广泛的认识，从而拓宽了宏观经济政策的范围。《蒙特雷共识》³ 要求制定并执行稳健的宏观经济政策，以便维持较高的经济增长率，实现充分就业，消除贫穷，稳定价格和实现持久的财政平衡和对外收支平衡，从而让所有的人，特别是穷人，从增长中获益。要实现这些目标，就要重新确立一个广泛的长期发展方式。这一方式要以发展为中心，将充分就业作为终极目标，并将短期、反周期性财政和货币措施与长期发展政策结合起来。根据这一纲要，应协调制定宏观经济政策，使财政、货币、汇率和资本管理政策与发展目标和公共投资战略保持一致。

22. 宏观经济政策对增长的影响还将取决于宏观经济政策与生产部门和贸易政策之间的关联。由于从如此广泛的角度来看待宏观经济稳定性及其涉及的多个侧

² 见“宏观经济政策和增长政策：背景说明”(<http://esa.un.org/techcoop/policynotes.asp>)。

³ 《发展筹资问题国际会议报告》，2002 年 3 月 18 日至 22 日，墨西哥蒙特雷，（联合国出版物，出售品编号：C.02.II.A.7），第一章，决议 1，附件。

面，因此宏观经济纲要的制订必须顾及多重目标并权衡许多取舍因素，包括对穷人的影响。为避免穷人遭受不利影响，应该在实行政策变革之前、其间和其后，评估变革可能对贫穷问题和其他社会变数产生的影响。世界银行的《贫穷和社会影响分析》就是这样一种分析。通过这些评估，将能处理社会的关注，并将其列入有关政策和措施。

3. 为反周期性波动政策创造空间

23. 反周期性波动政策对长期增长产生直接影响。助长周期性波动的财政行为与长期增长之间存在密切的负面连带关系。此外，助长周期性波动政策的不利后果为很多发展中国家带来沉重的代价。举例说，在经济好转时，随便的财政开支可能造成缺少效率的资源分配，导致经济过热。在经济下滑时，如银根过紧的货币政策和胡乱作出财政调整等助长周期性波动的政策，可能导致很多宝贵社会项目的重大损失，从而削弱基础设施和人力资本的累积。

24. 提供结构调整贷款的一项条件是，各国必须采取限制性的宏观经济稳定方案，主要通过削减开支对经常账户和财政作出调整。在很多国家，这些稳定方案往往自相矛盾，并且因政府收入出现助长周期性波动形态（因高度依赖初级商品）和资金流动出现助长周期性波动形态而情况加剧。在经济下滑时采取紧缩政策，但在经济扩充阶段、再度得到资金时，则相应提高开支水平。

25. 自 1960 年以来，非洲和拉丁美洲的财政政策一直极为助长周期性波动。反过来，在东亚迅速增长的经济体中，对商业周期采取的财政政策不是中性的就是反周期性波动的。这些区域差别体现在其各自不同的增长成果上：一些发展中国家宏观经济政策的助长周期性波动性质往往加剧而不是缓和经济下滑对长期增长造成的不利冲击。

26. 财政政策反过来能够作为反周期性波动的一项有益的手段。然而，为了确保得到充分的政策空间处理反周期性波动财政政策，必须采取灵活的财政办法，确保政策的公信力和财政承受能力。像智利等一些发展中国家在 1990 年代期间设法实现了能摆脱经济增长短期波动的财政目标。对反周期性波动政策采取这项方针是说明为什么智利能够在该区域取得较强劲增长的一个因素。要有效地管理这一办法，就需要采取谨慎和连贯一致的方针以及政治支持。

27. 财政稳定基金可以逐步帮助理顺从不稳定税源（如依靠初级产品出口的税收）获得的收入。一些国家利用商品稳定基金理顺商品价格波动对财政收入造成的冲击，其中包括智利的铜补偿基金、哥伦比亚的咖啡和石油稳定基金以及布基那法索的棉花支助基金。此外，对资本流入征税和在经济繁荣期临时调高增值税也算作反周期性波动税务政策。贷款受到限制的国家也可以采用一些成本低的刺

激政策，如临时削减销售税和增加低收入工人的失业补助。⁴ 充分管理这些手段的机构能力对其业绩是一项重要因素。

28. 各国政府应保留一定程度的酌处权。自 1980 年代以来，一直从酌处的宏观经济政策安排向依规则的政策转变。一般来说，依规则的政策在一般情况下能够运作良好，但随着经济结构改变和发生冲击时，预先确定的政策规则可能较不切合实际或过于僵化。如制定通货膨胀目标等一些依规则的制度可能使宏观经济稳定政策偏向于狭义的目标（如降低通货膨胀），而忽略较广的发展目标（如就业和增长）。

29. 在当今的开放经济中，竞争性的汇率对于实现重大的发展目标至关重要，例如通过生产和出口多样化推动增长和就业。能够保持竞争性实际汇率的发展中国家在经济增长方面往往表现较佳。特定国家能否在特定时期制定适当的汇率制度和政策，取决于该国通盘的宏观经济政策框架。很多国家选择了中间制度，即在一定程度上以实际汇率为目标，例如受调控的浮动或浮动钉住，并以一些资本账户管制和银行业务政策措施作为配合。

4. 推行长期和广泛的发展目标

30. 应把宏观经济政策作为更广泛发展战略的一部分，并应充分结合其他必要的经济和社会政策领域，促进有利穷人的持续经济增长。社会政策也是促进就业与发展、消除边缘化和化解冲突的必要手段。因此，社会政策应当构成国家发展战略的一部分，以实现增长和公平的社会成果。⁵

31. 在东亚经济体中，这一方针有助于长期增长，同时大大减少贫穷。这些经济体的财政政策对发展开支给予优先，不单包括教育、卫生和基础设施投资，还包括对出口业提供补贴和信贷担保。货币政策与金融部门和企业政策取得协调。这一方针通常包括补贴信贷计划和受调控的利率，因为这些利率直接影响投资和储蓄；另外，还认为竞争性汇率对于鼓励出口和出口多样化是必要的。

32. 反过来，自 1980 年代以来，很多拉丁美洲和非洲国家的宏观经济政策一直着重非常狭义的短期稳定目标，并且经常导致汇率估价过高。目光短浅地集中在稳定政策上往往造成助长周期性波动的政策，不能为社会开支产生稳定的资源流动。

(a) 对基础设施和人力发展的公共投资

33. 对基础设施和人力发展的公共投资对于长期经济增长发挥一项重要作用。各国需要充足的基础设施才能够提高生产力。各国必须建造足够数量的基础设施，

⁴ 见“宏观经济和增长政策”（<http://esa.un.org/techcoop/policynotes.asp>）。

⁵ 见“社会政策”（<http://esa.un.org/techcoop/policynotes.asp>）。

方法是在一段时期内持续进行大量的公共投资。基础设施项目能够创造就业，尤其是如果通过劳力密集方式进行。在基础设施投资方面的差别，可能是造成东亚国家（进行持续公共投资）与拉丁美洲和撒哈拉以南非洲国家之间增长经验不同的因素之一。

34. 在基础设施和人力发展方面出现重大缺口的国家必须增加在这些领域的开支的财政空间。因此，必须筹集大量的公共资源对基础设施作出必要的投资和提供社会服务。尤其是在政府税收低的国家，加强税收基础极为必要。此外，公营部门银行和国内公债市场必须以国内货币提供低成本的长期资金。这些金融中介也应配合私营部门的资本投资需要。总的来说，发展金融机构不但有助于促进投资，还鼓励增加储蓄的习惯，从而导致资金流量的更广泛扩充。

35. 对于教育和卫生开支，提高效率可以取得很大的成果：更妥善分配有关预算；更妥善地确定社会部门内的优先领域和实现公共方案的成本-效率。改进基础设施的筹资计划和处理违规行为（如订约方面的贪污行为）能够帮助降低成本。可是，作出这些改进所需的资源可能大大超过获得的效益。

36. 对于低收入国家，国内筹集的资源可能满足不了投资需要，因此，官方发展援助必须发挥一项重要的弥补作用。然而，由于害怕货币升值产生不利影响和觉得需要保持高水平的外汇储备作为对付潜在的金融危机的防范措施，很多发展中国家没有有效地利用援助流量。必须确保将官方发展援助转化为更多的公共投资。

37. 另一个资金来源是采取基础设施基金形式的公私伙伴关系。各区域开发银行正在通过一些机构推动这种公私伙伴关系；这些机构促进信息交流、加强能力建设和资助项目。有关基金包括非洲基础设施银团、亚洲基础设施基金和拉丁美洲基础设施基金。也有一些多捐助方举措，例如公私基础设施咨询融资机制和私营基础设施发展集团等。

(b) 增强穷人能力的政策

38. 必须采取政策，明确促进经济和社会包容、增强穷人能力和进行社会投资，以确保有关增长有利于穷人。关注性别层面特别重要。按照对妇女和男子产生的不同影响分列开支和收入的促进两性平等的预算编制可作为这方面有益的工具。除了资本转移外，应考虑的其他政策包括：土地改革、转移家园土地等资产、就业计划、小额信贷计划、养恤金改革和社会保障、制定增强穷人能力的法律（如基本保健、教育和增加公众参与的法律改革和宪法保障）。

(c) 提高机构能力

39. 机构能力是有效拟定、交付和执行政策的关键。机构能力影响政府确保穷人获得增长利益的能力和确保公共投资使穷人与增长有效结合的能力。民主问责和具备明确规定的公民权是使穷人与增长结合的必要机构。

40. 机构能力涵盖广泛的治理问题，从制定和执行法律规则到公共行政和管理能力，包括提供公益物和公共服务。需要广泛的技能，才能有效地推行广泛的宏观经济办法，包括有效的宏观经济管理，强有力的政府财政管理、多年开支方案、有效的开支监测、严密的税务管理、统计能力；切实有效地提供公共服务的能力。还必须建立金融中介和基础设施基金等机构。

41. 也需要机构能力，才能有效地管理援助和管理全球公益物（如防治包括艾滋病毒/艾滋病在内的传染病），维护环境，包括对气候变化问题作出努力。举例说，发展中国家能否利用国际上可能提供的奖励措施生产廉价药品或疫苗，并将这些用品提供给穷人，将取决于他们处理这些情况的机构能力。

B. 国际和区域两级

42. 由于资金、贸易和技术领域的相互依存性日益增加，必须使国际政策向支持各国促进有利于穷人增长的努力倾斜。也有越来越多的迹象证明，国家政策可能产生跨国影响。当前国际收支失调现象可能引起世界经济调整潜在混乱的风险。

43. 这些情况需要国际上协调宏观经济政策，以增加全球经济的稳定和效率。此外，一些金融危机已经证明，必须增加现有国际协调机制的实效。

44. 最近一些金融危机的区域性和包括“公开的区域原则”的全球化进程增加了人们对区域合作的关注。区域合作对于弥补国际协调方面的目前缺口可以作出一定的贡献，对于促进区域稳定从而促进增长可以发挥作用。

1. 国际上协调宏观经济政策

45. 过去 20 年的一些金融危机影响了大批发展中国家，由于民众失去工作和收入，导致了贫穷增加。这些金融激烈波动事件在助长周期性波动的宏观经济稳定政策的推波助澜下，破坏了为争取有利于穷人的持续经济增长所作的努力。

46. 资本流动的激烈波动造成了发展中国家资本账户经济繁荣与萧条交替循环。此外，这些循环常常是传染性的，即使是宏观经济基本原则很健全的邻国也受到影响。过去出现了两个这种中期循环：1970 年代的外部资金激增（主要是以银行联合贷款的形式出现），随之而来的是 1980 年代大部分发展中国家发生债务危机；1990 年代主要是有价证券流动激增，随之而来的是 1997 年亚洲金融危机后净流动遽然减少。

47. 金融市场往往认为发展中国家，特别是其邻国情况都是相类似的，因此对它们一律适用类似的风险溢价。信用评级往往助长周期性波动，造成资金流动也是以助长周期性波动的方式运行。此外，短期资本波动性极大，亚洲金融危机证明，依赖这种资金是很危险的。这些系列事件超出国家政策的职权范围，因此，必须

在国际上进行更强有力的宏观经济政策协调，并须由一个权威机构进行更严密的监测。

48. 国际货币基金组织协定条款第四条规定，基金组织的任务规定是确保国际货币制度有效运作，并确保每一成员的政策有利于有秩序的经济增长。基金组织通过监测和协商进行“监督”。可是，过去 60 年的经验证明，必须改进这项工作。基金组织的独立评价处指出，基金组织目前的多边监督进程缺乏明确和全面的战略，太不重视经济政策联系分析，没有充分探讨其他办法处理国家政策对全球造成的间接影响问题。该评价处又指出，基金组织没有作出努力，主动积极地与相关的政府间组织接触。⁶

49. 针对这点，基金组织在 2006 年春着手改变监督工作，更新了框架并改进其执行工作。为此，基金组织启动了一系列拟议的多边协商。第一轮协商涉及五个参与者（中国、欧元区、日本、沙特阿拉伯和美利坚合众国），协商重点是全球失调问题。这些协商目的是就一个集体关切的问题提供一个讨论的论坛。然而，必须使这些协商更为有效，并应证明这些协商有助于增加世界经济的稳定和平衡。基金组织应对国际上的宏观经济政策协调负起更大的责任。

50. 为了增加多边机构的合法性和更好地发挥调解员的作用，大家一致认为也应改进基金组织的管理结构。作为初步措施，基金组织成员国在 2006 年商定，四个代表权严重不足的国家（中国、墨西哥、大韩民国和土耳其）的配额和表决权应增加。目前正在走向第二阶段，即制定一项新的配额公式，以便能够指导第二轮的配额临时增加，至迟在 2008 年春最后敲定。也正在开展其他工作，争取增加低收入国家的发言权和参与。可是，这是临时的办法，有些人对此采取怀疑的态度，因为这一办法不可能对当前不平衡情况作出充分的改变。只占世界人口 1/6 的发达国家获得基金组织 60% 以上的总投票数，最大的经济体对需要 85% 多数决定的事项具有否决权。尽管作出了受人欢迎的努力，争取基本的票数，以确保低收入国家获得最低限度的表决权，可是它们只占全部表决权的 2%，而且是从原来的 11% 减下来的。虽然如此，大家似乎仍然同意人人获得充分代表性的重要性。希望新的配额公式能够解决发展中国家，特别是迅速增长的发展中国家代表权不足的问题。

51. 经常账户失调日益扩大，造成调整混乱的危险，令人感到关切。较可取的做法是采取循序渐进的办法，处理这些失调的调整工作。为了向投资者作出保证，和避免资金流动发生大幅度波动，各国政府对这些循序渐进的调整作出的承诺必须是有公信力的。制定一个多年调整时间表可以解决这种承诺问题。基金组织协商产生的类似时间表可以作为“多边意向书”拟定，其中说明与特定时间表挂钩的顺序政策调整。应在多边协商回合结束后公布这一项多边意向书。

⁶ 基金组织独立评价处，《评价摘要：多边监督》，2006 年。

52. 长远来看，只有对整体的世界货币和金融制度进行更深刻和影响更深远的改革，才有助于防止再次出现当前全球大规模失调现象。当前情况主要是由于过度依赖单一货币造成的。长远来看，应当考虑采用一种以特别提款权为基础的新的超国家货币。可是，作为较为急迫的解决办法，可以采用一项官方支持的多边货币储备制度。

53. 多边金融制度与国际贸易制度规则相类似，如果拟定得当，应当能够为所有伙伴创造平等的条件，避免不公平的竞争。这项制度又应当能够为国际金融制度带来更大的稳定，避免因过度依赖单一储备货币的造成大量资本外逃的可能。

54. 八国集团讨论了世界金融制度的稳定性和发展问题。该集团现已发展成为一个较长期的协调机制，处理包括外交政策和国际安全、环境政策和发展政策在内的一系列广泛问题。该集团五个经济规模较大的成员在 1985 年作出了一项重大尝试（称为《广场协定》），以调整当时存在的全球失调现象。根据该协定，八国集团同意通过其中央银行在货币市场进行大规模的干预，使美元对日元和德国马克贬值。

55. 可是此后，由于有很多新兴经济体登上舞台，世界经济的演变是：尽管八国集团在全球失调时建议采取谨慎的态度，但其保证采取行动调整这些失调的影响力却相当有限，尤其是对于范围更广的当前问题。八国集团可以探讨其他的可能性，以扩大合作，增加世界金融市场的稳定性和为达到该目标加强国际上的宏观经济协调。

2. 区域宏观经济政策协调

56. 改善国际经济合作有很大的余地，尽管已经开始了工作，但是，有关制度需要有一段时间才能切实发挥成效。与此同时，正如以往的金融危机所表明的，国际机制并不是一直有效，受影响的国家不得不做出重大调整，付出巨大代价，包括中断它们的减贫努力。鉴于这些金融危机往往是区域性的，人们重新对区域宏观经济政策协调可能发挥的作用感兴趣。

57. 历史上曾有过数次开展这种区域合作的努力。欧洲联盟是一个成功的例子，它一方面通过建立欧洲单一市场实现贸易一体化，另一方面通过组成欧洲经济和货币同盟开展最完善的宏观经济与金融合作。在这一进程中，始终特别注重建立强有力的机构和非常稳定的汇率，认为它们是促进贸易一体化的最佳途径。后来，通过在通货膨胀、长期利率、国家预算赤字、公债和汇率等方面制订具体指标（马斯特里赫特标准），为希望加入欧洲经济和货币同盟的候选国家明确规定了一体化标准。

58. 同欧洲联盟一样，对发展中国家来说，贸易与宏观经济合作之间的关联是一个推动宏观经济合作的重大因素。与此同时，发展中国家还有另外两个开展合作

的理由：建造更坚固的防护墙来抵御金融危机；避免以出口创汇为主的国家竞相降低监管门槛或开展“以邻为壑”的竞争。

59. 虽然在发展筹资，特别是通过多边发展银行筹资方面开展了强有力的区域合作，但在区域宏观经济合作和有关金融合作方面，迄今取得的进展很有限。现有的举措分三个方面：开展宏观经济政策对话和最终进行政策监督和协商；在发生危机时提供变现支助；协调汇率。

60. 就最后一个目标而言，由于冲击在发展中国家中往往比较严重，因此，时常不进行或推迟进行汇率协调，但几个货币联盟除外。其中最突出的是海湾合作委员会正式承诺组成货币联盟，尽管并未取得重大进展。现有的货币联盟，例如撒哈拉以南非洲的法郎区、西非经济和货币联盟（西非经货联盟）和中部非洲经济和货币共同体的情况表明，在发生金融和政治危机时，这些安排会遇到的困难。规模较大的西非国家经济共同体（西非经共体）的 5 个成员国 2000 年商定建立一个西非货币区，并在 2005 年 12 月将其并入现有的西非经货联盟，但此举后来推迟到 2009 年 12 月。法郎区的经验表明，各成员国的价格比区域邻近国家更稳定，但它只起到一个软弱的外部控制机制的作用，无法避免 1980 年代的银行危机，也无法避免非洲法郎 1994 年贬值 50%。

61. 就货币联盟而言，东加勒比货币联盟（东加货币联盟）是几个不多的成功例子之一；该联盟由规模很小但国内银行系统很发达的国家组成。其准货币委员会让汇价紧钉美元，并有实际拥有大量储备金。规模更大的加勒比共同体 1990 年承诺建立一个货币联盟，但迄今没有取得重大进展。

62. 拉丁美洲的三个重大一体化进程——南方共同市场、安第斯共同体和中美洲共同市场——就是宏观经济政策对话机制的例子。这些机制商定采用马斯特里赫特式标准来实现经济一体化。虽然区域内贸易量仍然很有限，且国内金融市场一体化也未取得进展，但邻国的宏观经济政策对这些国家产生了重大的有害外溢影响。南方共同市场在 1990 年代末受到的影响尤其大。如果有更明确的协调机制，例如协调汇率和在发生危机时进行磋商，就可以避免这些影响向外延伸。

63. 就提供变现资金而言，拉丁美洲储备基金大力鼓励开展宏观经济合作，并表明哪怕是一个数额不大的基金也能通过反周期性支付来帮助筹集国际收支资金。此外，这一机制还可帮助应付贸易冲击，甚至减轻资本突然反向流通的不利影响。

64. 在亚洲危机发生后出现的这类举措中，最完备的是东盟国家、中国、日本和大韩民国 2000 年商定的《清迈协议》。成员国承诺在发生危机时由各国中央银行做出双边货币互换安排，目前 8 个国家做出数额达 800 亿美元的 16 个双边互换安排。它们还商定了更明确的政策对话形式，目前正在制订一个监测机制。这一举措旨在把互换安排同货币基金组织的方案联系起来，起配合货币基金组织的服务的作用。在 2007 年 5 月举行的会议上，成员国的财政部长商定把他们的一部

分外汇储备集中起来，建立一个多边货币互换制度。这个把外汇储备集中起来的安排将根据一个单一的合同安排，进行自我管理。通过同时进行明确政策协调和实现汇率稳定，这一举措可以发展成一个成熟的货币体系。

65. 在现有的国际金融体制下，只有少数专业多边机构提供必要的变现能力与发展筹集、宏观经济监测与咨询以及对审慎监管条例进行同行审查。虽然这方面经验有限，但上述举措表明，这些安排可以在加强国际金融体制方面发挥重大作用。随着区域内贸易和投资资金流通加强了邻国之间的宏观经济联系，更加明确的区域宏观经济合作机制可以限制各国政策产生的外溢影响。虽然货币基金组织应继续在国际上发挥中心作用，但可通过一个由在区域一级提供同样服务的机构组成的网络，来加强货币基金组织的服务。此外，区域基金可在发生规模较小和地方性更强的危机时，成为有效的救援机制。

3. 国际发展合作⁷

66. 官方发展援助是发展中国家，尤其是低收入发展中国家的一个重要资金来源。虽然其关联不是那么直接，但援助是促进许多国家长期发展的一个因素。基础设施、教育与保健等领域获得资助的目标明确的方案可协助低收入国家促进经济增长，在减贫方面取得进展。

67. 这种援助的目的是通过有针对性地进行投资，来实现一定程度的基础设施发展和人类发展；而后，在私人投资主导下，经济规模、相互关联和互补性会共同发挥作用，实现自我维持增长。为了使援助有效发挥作用，必须根据每个国家的情况来提供这些资源。与此同时，受援国政府应拥有必要的行政能力来管理生产资产和资源，不断稳步提高收入和生产力。

68. 近年来，发达国家做出了增加官方发展援助的重大承诺。但是，根据经济合作与发展组织（经合组织）/发展援助委员会的最近估算，⁸ 还需要做出重大努力才能兑现在格伦伊格尔斯八国集团首脑会议和 2005 年世界首脑会议上做出的有关承诺：2004 年至 2010 年间使援助按实际价值计算增加 500 亿美元，同期对非洲的援助实现翻番。要兑现目前的援助承诺，核心发展方案就要在目前每年 4% 的基础上增加三倍，因为债务减免和人道主义援助可能会减少。对非洲来说，自 2004 年来，援助几乎没有增加，表明捐助者迫切需要加紧努力。需要切实开展落实和监测工作，以确保这些承诺得到兑现。此外，发达国家的宏观经济政策，包括涉及贸易和对外投资的政策，需要与其援助政策一致，避

⁷ 秘书长题为“加强消除贫穷和饥饿的努力，包括通过建立全球发展伙伴关系”的报告阐述了全球消除贫穷和饥饿伙伴关系的作用，该报告也提交给理事会本届会议。

⁸ 经合组织秘书长和经合组织发展援助委员会主席在 2007 年 4 月 5 日在哥伦比亚特区华盛顿举行的世界银行和货币基金组织发展委员会会议上的发言。

免对发展中国家为执行联合国发展议程、包括实现千年发展目标做出的努力，产生意外不利影响。

69. 需要为各国提供稳定的援助，以帮助不断执行国家发展战略。可通过多年协议或确保多年可预测性来提高援助的稳定性，把援助列入国家的预算。编制多年方案应确保国家发展战略不断得到执行，并应让受援国有更大的财务自主，以便于根据情况需要，采取反周期性措施或用于发展用途。编制多年方案可起的另一个作用是财务保险，防备宏观经济风险，包括商品价格可能大跌或援助可能不足。

四. 结论和建议

70. 就确保经济的持续增长有利于穷人和有利于最终实现千年发展目标而言，有四个非常重要的关键领域。首先，宏观经济政策采用的做法应有广泛的基础。这一做法的第一步是通过全面的长期发展政策或国家发展战略。第二，这些长期战略应列入短期的反周期性政策，因为此种政策起缓冲经济周期影响的作用，并能产生财务空间。第三，这些长期战略和宏观经济政策要有可以预测的资金流入做后盾。最后，必须在国际和区域一级协调宏观经济政策，支持发展中国家努力在本国实现有利于穷人的持续经济增长。不仅需要改进现有的机制，而且需要制订新的机制。

71. 为了实现有利于穷人的持续经济增长，应该考虑以下措施：

(a) 各国应采用有广泛基础并兼顾各个方面的做法来制订宏观经济政策，包括按 2005 年世界首脑会议的设想，制订和执行国家发展战略；

(b) 应采取具体步骤建立发展中国家的体制能力。国际发展伙伴，包括联合国系统，在提供支助时应进行合作，按每个国家的具体需要，协助建立体制能力；

(c) 需要让更多的发展中国家获得低成本资金，以满足它们对基础设施和人类发展进行投资的需要；有关措施应包括建立保险市场，因为这些市场可帮助起保护作用，以免受汇率、利率和商品价格波动的影响；

(d) 需要加强国际宏观经济政策的协调，以提高全球经济的稳定性和效率。需要加强货币基金组织促进多边磋商和担任调解人的作用，包括改进其管理结构；

(e) 应通过建立区域协调机制和区域储备基金来补充货币基金组织的全球中心作用；

(f) 为防止出现重大国际收支失衡，应从长远考虑，建立一种以特别提款权为基础的新货币。作为短期解决办法，可推行一个得到各国正式支持的多种货币储备制度；

- (g) 需要更好地进行落实和监测，以确保官方发展援助承诺得到兑现；
 - (h) 经济及社会理事会应推动完善“有利于穷人的增长”的概念，确定并采取措施，不断促进这种增长；
 - (i) 经济及社会理事会还应协助在国家一级和在联合国系统内交流促进有利于穷人的增长的经验。可通过年度部长级审查来开展这一交流。
-