



联合国
贸易和发展会议

Distr.: General
28 April 2010
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会

第五十届执行会议

2010年7月8日，日内瓦

临时议程项目 2

贸发会议为支援非洲所开展的活动

金融危机、宏观经济政策和非洲发展的挑战

贸发会议秘书处的说明

内容提要

全球金融和经济危机对非洲经济带来了消极影响。危机也引发了对发展中国家宏观经济政策落实情况的再度辩论。现在，非洲国家面临的主要挑战，是如何在危机后复苏中为自己定位，并确保针对危机的政策不对债务可持续性造成中长期的问题。要有效地应对这一挑战，非洲国家必须建立强大的区域市场，发掘当地商业和企业家的发展潜力，建立起抵御震荡的能力。

导言

1. 2007 年下半年，美国房价下跌，触发全球金融和经济危机，这对非洲国家和非洲决策者带来了严重的挑战。危机造成增长率大幅度下跌，该区域 2000 年以来取得的经济业绩在逐渐倒退(见下表)。非洲各国在 2015 年目标日期达到《千年发展目标》的努力因这次危机而受到影响。危机的影响，其规模和性质各国不同，取决于它们的出口结构、对外部资本的依赖程度、在执行反周期政策和保护弱势群体方面可资利用的国内资源等。
2. 在当前的危机之前，人们习惯于认为，经历经济动荡的国家应采取紧缩措施，实行限制性货币和财政政策，维持宏观经济稳定。这样做的结果是，非洲的宏观经济政策往往易产生周期性，而不是像发达国家那样反周期性的，这对增长和扶贫造成严重的后果。当前的危机暴露了以这种方式处理宏观经济政策的局限，再度引起人们对利用财政和货币政策实现经济稳定的兴趣。危机还提出了关于发展中国家资本账户自由化的作用的问题。
3. 与以前的危机不同，一些非洲国家采取反周期性的货币、财政和金融政策，对当前的经济混乱采取了果断的对策。它们还在区域一级采取各种措施，如非洲开发银行设立了一项融资设施；建立十财政部长和中央银行行长委员会，以监测危机，并提出区域内减轻危机影响的方法。上述国家和区域行动帮助限制了区域内危机的不利影响。现在，非洲国家面临的挑战，是如何在危机后复苏中为自己定位，并确保针对危机的政策不产生债务可持续性方面的中长期问题。在这方面，非洲国家必须重建经济，为强有力的经济增长复苏奠定基础。还必须加强社会安全网，提高抗御震荡的能力。

非洲最近的经济业绩

变量	2000-2007 年(年平均)	2008 年	2009 年
实际增长率(%)	5.6	5.18	1.69
通货膨胀(%)	8.3	10.25	9.05
外债(占 GDP 的百分比)	46.2	22.37	25.37

资料来源：《世界经济展望》数据库，国际货币基金，2009 年 10 月。

4. 根据上述规定，本文件研究非洲过去执行宏观经济政策的情况。它还列出了从金融和经济危机中获得的一些政策教训，指出非洲国家在危机后(复苏)阶段应如何定位，以恢复经济增长，提高抗御震荡的能力的问题。本文件结构安排如下：第一章对非洲宏观经济政策易于出现周期性的问题作解释；第二章论述从当前危机中获得的主要教训。第三章围绕重建非洲国家的经济基础、为高速强劲的经济增长铺平道路所需的政策行动。最后一章是结论性意见。

一. 理解非洲宏观经济政策易产生周期性的问题

5. 非洲国家的经济增长大幅度波动，原因各种各样，包括依赖价格多变的初级商品出口，私人和官方资本流动不稳定，易受气候变化影响等等。原则上，抗周期性宏观经济政策可用来缓解上述震荡对产出的影响。但是，非洲的宏观经济政策历来容易产生周期性。例如，在高速增长期，财政政策往往是扩张性的，而在下滑时期则往往是紧缩性的，这会扩大并恶化震荡对产出的不良影响。¹ 非洲国家和发展中国家基本上都不采取能支持其发展努力的反周期性政策，而采取易于产生周期性的宏观经济政策，有若干原因。

6. 在当前的金融和经济危机之前，人们习惯于认为，货币政策的主要目的应该是维持低而稳定的通货膨胀率。² 鉴于这种思路，该区域的中央银行所关心的不是对产出的影响，而是它们的政策行动对通货膨胀的影响。因此在经济滑坡期间，他们往往不敢采取扩张性的货币政策，担心会造成通货膨胀，损害宏观经济的稳定。此外，在 1980 年代和 1990 年代，参加货币基金组织优惠结构调整贷款机制的非洲国家地区按要求采取限制性货币政策，用昂贵的经济和社会代价应对经济动荡。³ 上述情况确实实地限制了发展中国家实行反周期性货币政策的能力，助长了该区域的经济不稳定。

7. 非洲采取易产生周期性的财政政策，其中一个主要原因，是对非洲国家的融资(信贷供应)是易产生周期性的。在经济滑坡期间，非洲国家无法获得信贷，但即使能获得，利率也非常高，很难采取赤字管理。因此，经济危机期间，非洲国家典型的财政对策是削减政府开支，对宏观经济稳定和增长产生潜在的不利影响。由于政治经济因素，大多数发展中国家的财政政策易产生周期性。例如在繁荣时期，体制薄弱的国家的选民常常会要求提供更多的公共货物，降低税收，以减少政治租金(非生产性公共消费)。⁴ 这迫使政府采取易产生周期性的财政政策，即使这不是最佳选择也得这么做。国际金融机构规定的政策条件也限制政府支出，迫使非洲国家的政府在财政政策上倾向于周期性，加剧了经济波动。非洲财政政策易产生周期性的另一个因素是它们的财政条例，这种条例的目的是实现债务可持续性或者达到区域经济集团规定的一致性标准。这些条例常常限制政府的借贷、支出或债务积累，这缩小了政府自由实行财政政策的余地。

¹ Thornton J (2008). Explaining pro-cyclical fiscal policy in African countries. *Journal of African Economies*. Vol. 17, No. 3.

² Blanchard O, Dell'Ariccia G and Mauro P (2010). Rethinking macroeconomic policy. International Monetary Fund Staff Position Note, SPN/10/13.

³ Naiman R and Watkins N (1999). A survey of the impact of IMF structural adjustment in Africa: growth, social spending, and debt relief. Report of the Center for Economic and Policy Research, Washington DC; and Bird G (2001). Conducting macroeconomic policy in developing countries: piece of cake or mission impossible? *Third World Quarterly*. Vol. 22, No. 1.

⁴ Alesina A and Tabellini G (2005). Why is fiscal policy often pro-cyclical? National Bureau of Economic Research Working Paper 11600.

8. 由于当前的危机，经济学家、决策者和国际金融机构在漫漫改变他们对宏观经济政策的作用的看法。现在他们认识到必须采取有自由度的政策，以减少经济波动，支持发展中国家的发展努力。但是必须强调，要在非洲有效地利用宏观经济政策实现稳定，就必须减少国际金融机构贷款所附的政治条件。也必须建立强大的问责体制，增加获得信贷的机会，特别是在经济滑坡时期。非洲国家还可以更有效地管理初级商品繁荣时期获得的收入，以便在今后为采取反周期性对策创造财政空间。

二. 从危机中汲取政策教训

9. 目前的危机对非洲和国际社会都有着重要的政策教训。在 1980 和 1990 年代，许多非洲国家进行了彻底的经济改革，削弱了国家在经济中的作用。这样做的合理解释基于下列理由，即与私营部门相比，公共部门效率低下；而市场能够自我调节，可以确保产量增长接近潜力。目前的危机表明，这些说法有严重的局限性，国家在经济发展中具有重要作用。这次危机特别显示，尽管市场机制为经济活动提供重要的框架，政府仍须给与适当的监督。因此，决策者有必要在国家与市场之间找到取得更佳发展成果的适当平衡。

10. 这场危机的另一个教训是，货币政策本身不是目的。它如果能支持国家发展工作，则是有用的。在这方面，货币政策的重点不应仅只放在通货膨胀上，而应明确考虑到增长和财政稳定问题，以便尽量减少震荡对经济的影响。实现这一点的一个途径就是中央银行改变现行任务，把增长和金融稳定的目标包括进来。

11. 这场危机还揭示了非洲国家需要有政策空间来应付不利的冲击。危机特别表明，必须采取积极的财政政策，以减轻震荡对产出的影响。在这方面，有必要改革目前的国际金融结构，尤其是要改革国际金融机构支助面临国外支付问题和经济危机的国家的方式。此外，国际金融机构还应考虑减少对贷款机制附加的政策条件，以便加强发展中国家对震荡作出适当反应的能力。非洲国家在经济繁荣时期还需要审慎地对商品收益进行管理，为未来反周期财政政策创造空间。它们还应通过发展生产能力来建立从外部冲击中迅速复原的能力。这可以通过发展基础设施、为促进外国投资者的技术转让提供有针对性的奖励措施以及通过改善营商环境来提高制造业的出口竞争力来实现。

12. 这场危机的另一个教训是，发达国家也不能幸免于金融危机和市场经济不完善造成的混乱。货币基金组织在过去把监督活动的重点大部分放在发展中国家，认为发达国家已经建立的系统应该运作良好。这忽视了发达国家政策行动产生的系统性风险。货币基金组织有必要更加有效和以更为公平的方式行使其监督职责。但要做到这一点，就需要改变货币基金组织的管理结构，以便更好地反映其成员的组成，使发展中国家享有更多的发言权和代表性。

13. 对资本账户自由化需要采取审慎的态度，是目前危机的另一个主要教训。这种自由化的时间和步伐应该取决于每个国家金融市场发展的程度以及监管机构的监管力度和质量。如果或者一旦资本流动威胁到国内金融体系和经济的稳定，每个国家都应对实行资本市场限制具有政策的灵活性。

14. 这场危机还表明，全球问题需要全面、协调一致和及时作出反应。在危机最初几个月里，先进国家的回应基本上是在国家一级，很少在国家之间加以协调。金融市场会对这种方式产生负面反应，因而人们认识到需要作出协调一致的回应。因此，自 2008 年最后一个季度以来，主要先进国家的政策行动日益协调，并具有扩展的倾向。

15. 这些教训表明，如果决策者要减少今后再次发生危机的可能性，就应停止默守陈规的做法。这就需要对宏观经济政策采取务实的态度，承认市场和国家在经济发展中的优势和制约。做到这一点还需要对现行国际金融体制加以改革。

三. 危机后非洲经济增长的复苏

16. 有迹象表明，全球经济正在进入复苏阶段。⁵ 在先进国家，相对于 2008 年最后一个季度而言，利率差大幅下降，主要股市恢复了危机暴发以来遭受的大部分损失。尽管金融部门取得了这些积极发展，实体经济尚未从危机中复苏，可能需要几个月、也许几年的时间情况才会有所改善。尽管存在这种不确定性，危机后的全球经济可能会以贸易更缓慢、资本更加昂贵和监管更多为标志。此外，新兴经济体因其在世界产值份额日益增加而在危机后全球经济中可能发挥更多的作用。如果它们日益增加的作用和活动造成初级商品价格上涨，这会有助于快速启动非洲的增长。在这方面，非洲国家需要为自己定位，利用危机的复苏阶段，并应考虑采取以下政策措施：

(a) **建立强大的区域市场：**发展区域市场，对非洲国家利用规模经济、加强出口竞争力和有效融入全球经济是必要的。尽管区域一体化在非洲有着悠久历史，非洲区域内部贸易和投资仍然很少。据估计，非洲内部贸易约占非洲贸易额的 9%，而非洲内部的外国直接投资(FDI)约占非洲外来直接投资的 13%。⁶ 促进非洲内部贸易和投资需要非洲各国政府加强努力，在非洲区域经济共同体内发展区域基础设施，减少贸易和投资壁垒；

(b) **释放民营企业发展的潜力：**私营部门可以在复苏过程中发挥作用，非洲各国政府应当尽一切努力应对私营部门发展的障碍。政府还需要对增加公共投资进行干预，使企业家更多地获得可靠和具有成本效益的资金来源。金融危机

⁵ United Nations (2010). *World Economic Situation and Prospects 2010*. New York: United Nations.

⁶ UNCTAD (2009). *Economic Development in Africa 2009: Strengthening regional economic integration for Africa's development*. United Nations publication. Sales No. E-96.II.D.3. New York and Geneva.

表明，非洲国家很容易受到外部金融的伤害。在这种情况下，非洲各国政府有必要加强努力，动员国内资源，把它作为可持续的基础，以资助促进增长和实现发展所需的公共投资。改善公共税收、提高公共资源的使用效率、遏止资本外逃和改善金融部门的运作，对推动该地区国内资源的调动是必要的。⁷ 还需要探索新类型产业政策的潜在作用，同时还必须探讨非洲政府和捐助者目前在农业发展上重新确定重点的问题；

(c) **建立抵御震荡的能力：**非洲易于受到内部和外部的冲击，对宏观经济的稳定和增长产生不利后果。因此，该地区的决策者应该抓住危机这一机会，发展生产能力、避免借款方面货币和到期日不相配，管理好初级商品繁荣带来的收益，以为今后反周期政策行为创造空间，从而建立抵御震荡的能力。

17. 非洲还需要来自发展伙伴的援助，以抵御全球经济放缓和重振危机后增长。这场危机增加了非洲的融资需求，据估计，该地区需要 500 亿美元来达到危机前的增长速度，需要 1,170 亿美元来达到实现千年发展目标所需的 7% 平均增长率。⁸ 在这方面，增加官方发展援助，对重新激活经济活动和加强该地区的增长十分必要。如果是加强、而非限制国内对国家发展战略的设计和执行的所有权，将会最为有效地利用这种增加的援助。发展伙伴还需确保其在该地区的援助、贸易和投资政策间的一致性。此外，这场危机为国际社会提供了一次机会，使其得以改革国际金融结构，加强其应对二十一世纪挑战的能力，还可对发展中国家的发展需要和关切事项作出更为恰当的回答。

四. 结论

18. 全球金融和经济危机对非洲经济带来了显著消极影响，与 2000-2007 年期间年均增长率相比，该地区在 2009 年的经济增长减少约 4%。诚然，一些非洲国家对当前的危机作出有效回应，从而极大降低了对该地区潜在的消极影响。这场危机也在改变人们对落实宏观经济政策的看法，导致对国际金融结构进行改革的吁求。非洲国家面临的主要挑战，是如何在危机后复苏中为自己定位，并确保针对危机的政策不对债务可持续性造成中长期的问题。要有效地应对这一挑战，非洲国家必须建立强大的区域市场，发挥当地商业和企业家的发展潜力，建立起抵御震荡的能力。这也需要非洲发展伙伴的支持。

⁷ UNCTAD (2009). Enhancing the Role of Domestic Financial Resources in Africa's Development: a Policy Handbook. Geneva: UNCTAD.

⁸ Kaberuka D (2009). Start this engine: Africa's policymakers should prepare for global recovery by priming their private sectors. *Finance and Development*. June: 54-55.

供讨论的问题

19. 供讨论的问题包括以下内容：

- (a) 全球金融和经济危机对非洲的教训是什么？
 - (b) 如何使非洲国家更有效地利用宏观经济发展政策？
 - (c) 国家在非洲经济发展中的作用是什么？在危机后时期非洲的农业和工业政策重点是什么？
 - (d) 非洲国家应如何准备危机后的复苏，合作伙伴和国际社会如何能够为此努力作出贡献？
-