

**2008 年实质性会议**

2008 年 6 月 30 日至 7 月 25 日，纽约

临时议程 * 项目 2(c)

**部长级年度审查：“执行可持续发展方面的
国际商定目标和承诺”****2008 年世界经济和社会概览：克服经济无保障问题****概述****摘要**

个人、社区和国家遇到不测事件，他们无力应对衰退的损失并从中恢复，引起经济没有保障。促请注意经济风险上升和各种威胁，得到的回应往往是这些背后是自发的力量，无法抵御，不受我们的集体政治控制。《2008 年世界经济和社会概览》提供了一个不同的视角。需要一个强有力的“社会契约”，保证有空间让个人、家庭和社区能够在其中以合理程度的可预见性和稳定性进行日常活动，同时适当尊重他人的目的和利益。

需要更大的空间执行反周期宏观经济政策和为广大的社会保护计划争取更多的国际支持。这还需要在处理地方灾害管理和发展战略的办法之间有更好的联系。确实，处理冲突后形势中的经济保障问题，在提供援助和执行宏观经济和社会政策方面，需要截然不同的办法。

* E/2008/100。



无保障在蔓延

1989年柏林墙倒塌时，谈论的都是一个新兴纪元，由于民主价值和市场力量扩展，这是一个普遍和平、繁荣和稳定的纪元。银行挤提、房价下泻、货币多变、缺粮暴动、选举暴力、族裔屠杀——仅举前12个月中充斥国际新闻媒体的几个现象——肯定不是其未来的一部分。

今年年初为英国广播公司国际新闻部在34个国家进行的一次民意测验表明，全球化速度毫无约束，其收益和损害分配不公，已成为普遍关切的问题。皮尤基金会和德国马歇尔基金会等报告的结果与此相似。调查得到的证据不能取代精辟的分析。可的确突出了对近几年制定的经济路线日益感到不安。

这种无保障感在先进国家里显得很强烈，那里经济日益没有保障同不平等加剧和挤压社会配置相联系。在中等收入国家里，经济冲击，贸易加速自由化和过早的逆工业化，制约了经济多样化和创造正式就业。在其他地方，贫穷顽强存在，又加剧了经济无保障和政治不稳定的恶性循环，偶尔还发生恶性集体暴力。

这些忧虑又因新的全球威胁而加剧。气候变化已成为国际社会决定性的世代挑战。多次破坏性越益严重的自然灾害，显著证明灾害同样威胁到富有和贫穷国家的经济生计。金融市场不稳和资本流量大起大落，由于对生产性投资、经济增长和创造就业产生负面影响，目前正威胁着整个世界经济的经济生计。2008年年初开始，农产品供应和需求之间日益不匹配，在一些国家引发了严重的政治骚乱，将粮食保障问题又放回到国际议程上。

促请注意经济风险上升和各种威胁，得到的回应往往是它们背后是自发的力量，无法抵御，不受我们的集体政治控制。呼吁无例外地是抛弃旧机构和忠心，拥抱无国界世界新的有效的市场做法。《2008年世界经济和社会概览》则说，这是对经济无保障水平日益增高的错误答复。相反，概览要求做出更积极的政策回应，帮助社区较好地管理这些新风险，增加投资，预防威胁性事件发生，更加协调努力，加强基本社会契约，归根结蒂这才是更有保障、更稳定和更公正未来的切实基础。

市场自我约束的神话

市场自我约束是二十世纪后期的固定观念。解放市场保证会释放出无限制竞争和敢冒风险的财富创造力，并保证产生的繁荣是包容性的，结果是稳定的。一个更具弹性的劳动队伍，更大的资产所有权，更方便的金融市场准入，会帮助家庭更好回应市场信号，过些时候会修匀收入和消费。最后自然是更有保障。

推行这一主张总是一种赌博。起码是从亚当·斯密以来，细心的观察员理解市场并不自我约束，而是依靠各种机构、规则、条例和规范来帮助节制它们更具

破坏性的冲动，调解通常可能会出现紧张和冲突，便利和平的讨价还价，确定如何分配风险活动带来的收益和损失。

1945年后混合经济的开拓者从战争间歇年代的经济中得知无监管的市场更趋向于自我毁灭而不是自我约束。工具闲置、财富浪费、苦恼，最后则是政治纷争，已证明是稳定的货币和灵活的市场无法承受的过于沉重的代价。它们的明确目标是“新政”，既能满足“对保障的渴望”，又不熄灭市场经济产生的创造性冲动。通过积极的宏观经济管理实现全面就业，通过较大的财政基础提供公共货物，通过适当兼用激励和监管使市场成为更可靠的创造财富的源泉。此外，由于国家之间经济联系密切，新的共识需要国际层面来确保贸易和资本流动辅助实现这些目标。

拆除和这一共识同时产生的制衡，在先进国家中进展速度不均衡，发展中世界和转轨经济体则往往更加积极地拥抱这一做法，那里“冲击疗法”保证迅速产生积极的效果。作为全球趋势的一部分，无监管市场的许多压力和重负都推卸给了个人和家庭，政府抵消性回应不是减少就是有限。在指美利坚合众国时，这被描述为，“巨大风险转嫁”。

保障很重要

要说出经济保障一词的确切意思并不容易。一方面是因为常常要同过去的经验和做法相比较，对过去的经验又有通过彩色眼镜观看的倾向，同时也是因为保障有很大一部分主观和心理因素，同忧虑感和安全感相联系，而这又主要依个人的境遇而定。不过，一般而言，经济无保障是个人、社区和国家遇到不测事件和他们应对并从代价高昂的后果恢复的能力引起的。

六十年前，联合国的《人权宣言》¹ 宣布：人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务；在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老和在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。² 为了衡量这些无保障来源可能引起的损害，经济学家区分由疾病、事故和罪行等个别的、孤立的事件造成的特有风险和共变风险，共变风险是附着在同时打击大量人的事件之上，比如经济冲击和气候危害，并且往往涉及多重和复合成本。

寻找恰到好处的非正规、市场和社会措施组合，帮助公民应对这些事件并从中恢复，是一项长期政策挑战，本质上这意味着在集合这些风险的利益以及这样做可能产生的抵消性行政和行为的成本（道德公害）之间做出权衡。在风险较小

¹ 大会第 217 A (III) 号决议。

² 同上，第 25 条第 1 款。

而且可以合理预测时，这样做比较容易：预防性储蓄和通过保险合同分散风险，尤其为回应特有风险，往往就够了。而共变风险会有相当大的负面漫溢，比较难以用这种方法管理，导致各种形式的社会保险和援助。

大多数先进国家使用公共和私人机制的混合，来保证最大限度的覆盖和保护。在比较贫穷的国家里，混合选择有限得多，更多的是依靠非正式的机制，比如家庭支助或放债人。近几年中，扩大风险管理的这些选择得到了政策界较大的注意。

可是，管理风险并不能完全解决无保障的挑战。由于威胁产生衰退损失的许多事件，其起因更具体制性，结果可以是灾难性的。这些事件更加难以预见和应对。比如，经济危机就是一例，自然灾害和政治冲突也可以这样说。这些威胁是《2008年世界经济和社会概览》的主题。

应对这些威胁首先是国民政府的责任，要消除基本的脆弱性，大大减少家庭和社区的风险暴露，一旦发生自然灾害，要支助他们恢复。这项工作不仅需要预防、准备和减轻措施做出重大投资，而且还需要在公共领域密布密集的机构网络，即一个社会契约，保证有空间让个人、家庭、公司和社区能够在其中以合理的可预见和稳定程度开展日常活动，同时适当尊重他人的目的和利益。在分工日益复杂的社会里尤其重要，那里高度信任、对物质、人类和社会资本的长期投资，欢迎创新和改革，是长期繁荣和稳定的关键因素。在这方面，提供经济保障是任何良性循环的补充，涉及创造性市场和包容性政治结构。

近几年来，建立这种积极的互动似乎变得更为困难，有时甚至是逆转。

全球化和经济无保障

贸易冲击

很少有人不赞成增加国际贸易可以是取得更多国家财富的手段。可是，对于一些需要调整以适应更加开放经济的国家而言，这也可以是无保障的一个来源。先进国家的决策人早已认识到增加贸易的两面性，早就对应该怎么做，尤其是如何补偿受损者，进行了辩论。

最近辩论重点围绕将制造业和服务活动“外移”到成本较低的地点，仅将核心能力留在国内展开。这一进程开始于1970年代初期，但是近几年中加快了速度，利用发展中国家（尤其是中国和印度）大量新劳动力资源和发达国家和发展中国家的贸易和投资合同同时大量增加。

证据并没有表明这一波全球化提高了工业化国家内个人的脆弱性，加剧了技能高低工人之间的不平等，压抑了就业增长和降低了工资在国民收入中的总份额。这些趋势发生在最近出现的外移之前，指向其他更重要的劳动力市场无保障

来源。同样重要的事实还有脆弱性加剧并不直接转为更加没有经济保障，这要看是否具备有效的体制支持和国家政策来减少和吸收突然失去就业的风险和提供其他收入来源。

可是管理贸易压力并不仅是先进国家决策人的问题。事实上，多国公司将就业外移的另一面往往是新兴市场的附加值低和组装工作不稳定。许多这种国家近几年交易大量增加，可是由于资本更大的流动性，劳动密集活动竞争加剧和市场的灵活性，贸易增加收益反而减少。事实常常是这种生产是在飞地上进行的，同周边的经济联系极浅，如果公司决定减产或者转移活动，可使它们暴露在预想不到的冲击之前。

贸易冲击对于依赖比较传统出口部门的国家的挑战更大。东亚同其他地区的对比十分显著。东亚初级产品、资源型、技术含量低的制造业出口从 1980 年占总额的 76% 下降到 2005 年的 35%。仅中国就从 1985 年占 93% 降为 2005 年的 44%。其他地区在改造出口生产结构方面没有这么成功。南美洲和中美洲还是依赖初级产品和简单制造业（从 1983 年占出口约 90% 下降到 2005 年的 78%）。非洲出口更加集中于低附加值产品（2005 年占 83%）。

对于许多拉丁美洲和非洲国家而言，1980-2005 年期间贸易条件冲击的总影响是负面的，1990 年代后半期之中简短扭转，当时有些国家因为有利的动向而受益，2003 年以来又是如此。从这个意义上讲，国际贸易仍然是经济多样化弱的国家不稳定的主要起因。此外，这些地区，特别是拉丁美洲，国家资本账户自由化吸引了顺周期资本流动，大大扩展了贸易冲击。这可能造成的脆弱性明显表现在 1990 年代后期东亚金融危机之后，资源净转移突然转向。

决策人早就寻找途径来管理国际贸易，以便使利益最大化和限制成本。成功的事例从来不是单纯依靠贸易自由化。先进国家外移和发展中世界的贸易冲击指向一个令人忧虑的基本宏观经济条件的转变，这使得成功更加困难，虽然新近的贸易条件收益掩盖了这些问题。

释放全球金融

最近几年，所有国家中市场经济的运作都发生了重大的基本变化。尤其是金融市场的权重和影响、金融行为体和金融机构在近几年中急遽增多。同时发生的则是金融资产的大量积聚，各种体制创新支撑了家庭、公司和公共部门的债务水平不断上升。从 1980 年代初以来，有些国家的国内金融债务占国内总产值的比重上升了 4 至 5 倍。这一“金融化”的进程反过来又帮助宏观经济政策坚定不移地将重点单一地放在抑止通胀威胁上。

1945 年以后的几十年中，商业周期主要由投资和出口需求驱动，其支撑力量是工资大幅提高，促成高消费支出水平。这一进程并不很稳定。起伏幅度往往很大，工资、利润和税收收入增长速度常常超过生产力的增长，导致通胀压力，经

常账户赤字和债务上升。这些走势向决策人发出信号，需要采取行动，结局常常是周期性衰退。

这种格局随着债务、杠杆、抵押品价值和预期的资产价格成为驱动周期的支配力量而变化。金融体制，包括国际资本流动，日益增长的趋势是采取强劲的顺周期态势，反应出驱动资产价格的主要不是收入增加或损失的前景改善，而是对价格变化的预期。这一发展主要来自放贷人和投资人的顺周期风险态度，在繁荣时期估计过高，在衰退时期估计过低，金融创新保障可安全面对衰退风险，鼓励了这种态度。

金融繁荣往往引起畸形投资，其实往往只不过是如物业市场等易受投机影响的部门，通过杠杆收购、股票回购和并购，重新安排现有资产而已。与早先的周期不同，这种繁荣很少交付提高工资和就业的益处。然而，家庭获得信贷的机会增加，意味着即使收入停滞，由于债务水平（上升）替代家庭储蓄（下降），消费者也可以增加支出。但是随着资产负债表采用较小的安全幅度，体制就变得越益脆弱。

国际资本市场自由化支持了由收入制约经济转变为资产型经济。事实上，发展中国家里，国内金融市场和资本流动之间的联系要强大得多，其中许多国家在1990年代过早开放了资本账户。

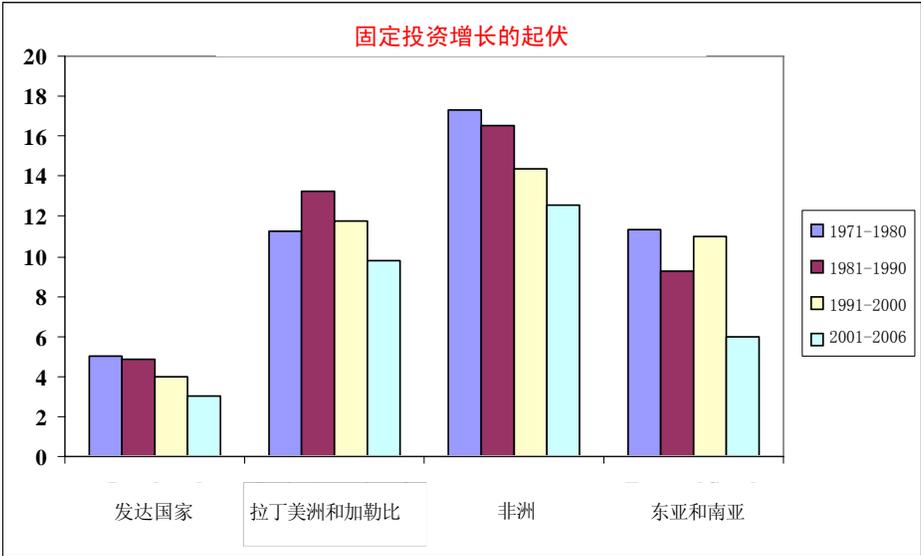
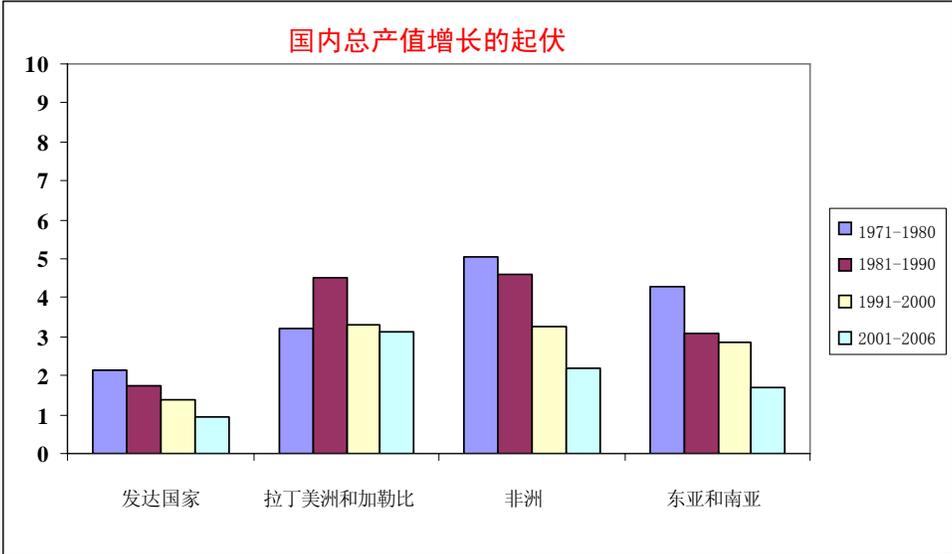
资本流动十分顺周期。其效果常常通过公共部门账户，尤其是通过政府支出的可用融资和国家偿债利率后果传递出来；但是更强的效果通常传遍私人支出和资产负债表。繁荣期内，私营部门赤字和借贷趋于上升，资产负债表借助貌似“成功”累积风险，典型地反映在低风险溢价和低风险分散。看法逆转导致外部融资切断，引起借贷成本陡然上升，造成向下调整。

发展中世界转用出口主导战略，实际上在许多国家加剧了这一格局。金融计算影响日增，意味着商品价格起落具有更为夸张的顺周期性，这又因繁荣时期扩大财政支出，价格下降时缩减支出等顺周期政策而加剧。危机期内国际金融援助的条件性又强化了衰退时缩减支出，这涉及一揽子正统的宏观经济稳定政策。

这些金融动态对实际经济具有深远的影响。金融泡沫拉动的经济极高速扩张可以一时增加繁荣，但是可以十分突兀地结束，引起深刻的衰退或是更长时期的停滞。对于流动突然逆转的脆弱性各不相同，但是在许多新兴市场，往往是由接受国无法控制的因素引发的，包括主要工业化国家改变货币和金融政策。

有证据表明，从1990年代以来，在发达和发展中国家，同国内总产值相比，投资不稳定性都增加了。投资周期比收入周期更加明显，这一走势在中等收入国家尤其尖锐（见图0.1）。除南亚之外，尽管近来全世界复苏，突出的大起大落造成的平均资本形成率仍然大大低于1970年代。看来基础设施投资和增添制造能力受打击最重，而两者对改善国家对外来冲击的反弹能力都十分重要。

图 0.1
产出和固定投资增长的起落，发达国家、拉丁美洲和加勒比、非洲和东亚和南亚
(1971-2006 年)
(增长率标准偏差)



资料来源：《2008 年世界经济和社会概览》，（联合国出版物，出售品编号：E. 08. II. C. 1）。

再者，衰退期内损失的投资、就业和收入在经济回升时没有完全恢复，降低了较长期的平均数。在许多国家里，金融部门崛起同更富弹性的雇用做法同时发生。即使在比较强劲扩张条件下，这一切因素都使得收入和就业相当没有保障。其明显信号是大多数先进工业化国家劳动力补偿没有与生产力等速增长，不过这种趋势在新兴市场也很明显。

这往往形成国家看上去很成功，即使大多数公民的生活水准没有提高。这种发展的另一面常常是收入不平等程度上升。无保障和不平等加剧是有些人称之为“新镀金时代”的一个方面。

管理商业周期

通过贸易和资本账户传递的不利外部冲击，不论是因为资源浪费还是产出损失，对经济保障和脱贫都有直接影响。1980年代和1990年代，许多发展中国家设法用着重控制通胀和恢复财政平衡的政策减轻这些冲击的影响。这不仅推迟了复苏，而且许多情况下使得国家更弱，更无力应对未来的冲击。需要不同的办法。

需要反周期宏观经济政策

政府可以通过改善宏观经济决策体制框架，扩大反周期政策范围。规定不受经济增长短期波动影响的财政目标（所谓的结构预算规则），可以有效强化反周期政策态势。一些发展中国家，比如智利，就成功地管理了这种财政规则。

设立商品和财政稳定基金可以帮助修匀财政收入，例如以出口初级产品为基础的财政收入。不过，这可不是万灵药方，这种基金需要精心管理。复杂之处在于难以区分周期性的价格格局和长期走势，部分是因为产品市场的投机性金融投资影响上升。这使得政府更难以确定稳定基金的适当规模。因此，发展中国家还必须能够依靠适当的多边补偿融资贷款制度来保护自身不受更大的商品价格冲击（见下文）。

综合的宏观经济和发展政策

宏观经济政策应支持可持续的经济增长和创造就业。这要求宏观经济政策植根于范围更广的发展战略，东亚增长迅速的经济体就是这样做的。财政政策优先重视发展支出，包括对教育、卫生和基础设施的投资，以及补贴出口工业和提供信贷担保。根据东亚的经验，货币政策要与财政部门 and 工业政策协调，包括指导性和有补贴的信贷计划和有管理的利率，以便直接影响投资和储蓄。为鼓励出口增长和多样化，维持有竞争力的汇率被认为是必要的。与此形成对比的是，从1980年代以来，许多拉丁美洲和非洲国家的宏观经济政策注重定义狭窄得多的短期价格稳定目标，这常常造成汇率定值过高和增长失衡。

外汇储备管理：减少‘自我保险’的需要

许多发展中国家对资本流动突然停止和逆转带来的脆弱性的一致回应是迅速积聚储备。发展中国家持有的外汇储备平均上升了不少于其国内总产值的30%（抽样中包括或者不包括中国）。甚至低收入国家，包括最不发达国家，都增加了储备地位，以便减少债务脆弱性。储备由1980年代占国内总产值的2-3%上升到1990年代的约5%，到本十年的约12%。这给予发展中国家较大的缓冲或“自我保险”，应对外部冲击；在亚洲危机之后，随着对货币风险暴露国家的投机性攻击，这似乎是明智的反周期战略。

可是，这一战略的代价很高，不论是指逆转带来的高昂直接成本多达1 000亿美元，给转向货币国的净转移远远高于它们提供的官方发展援助，还是指必然的国内消费和投资。另一种办法则要求加强区域和全球金融合作形式和宏观经济政策协调。

除此而外，官方储备和主权财富基金（财富基金）已经积累了大量资源的国家，可以留出一小部分作为发展贷款。发展中国家拥有超过4.5万亿美元的官方储备，现有财富基金的规模估计至少有3万亿美元。每一年度，从资产中拨出1%（或资产收益中相当的数目）就达到约750亿美元，是世界银行年度贷款总额的三倍。如果这些资源分配作为开发银行已缴讫资本，可能可以创造两倍的发展贷款能力。

多边回应

多边金融机构的重大挑战是帮助发展中国家减轻资本流动和商品价格大起大落的破坏性影响，提供反周期筹资机制，补偿私人资本固有的顺周期流动性。有一些选择办法来抑止顺周期资本流动，提供反周期融资，从而帮助创造更好的环境，促进可持续增长。

第一套措施包括改善国际金融监管，制止资本流动大起大落，为设计适当的，包括反周期型的资本控制提供建议。

与此同时，有必要加强为经常账户或者是资本账户提供紧急融资应对外部冲击，缓解调整负担，减少保持大量储备余额的成本。当前的机制覆盖面有限，界定得过于狭窄，或者具有严格得不适当的条件性。国际货币基金组织（货币基金组织）的贷款应当大为简化，并包括按照外部冲击规模更自动和迅速拨付款项。以更优惠的条件贷款，尤其是对低收入重债国家十分可取。发行新特别提款权可以是一种选择，可为大量增加可得补偿性融资提供资金。

自然灾害和无经济保障

全球金融稳定最近受到威胁，可以同自然灾害的无数影响相提并论。自然灾害可以是一种摧毁力量。1970 年以来，发生了 7 000 余次重大灾害，造成至少 2 万亿美元的损失，使至少 250 万人丧生，并对无数其他人的生活产生不利影响。

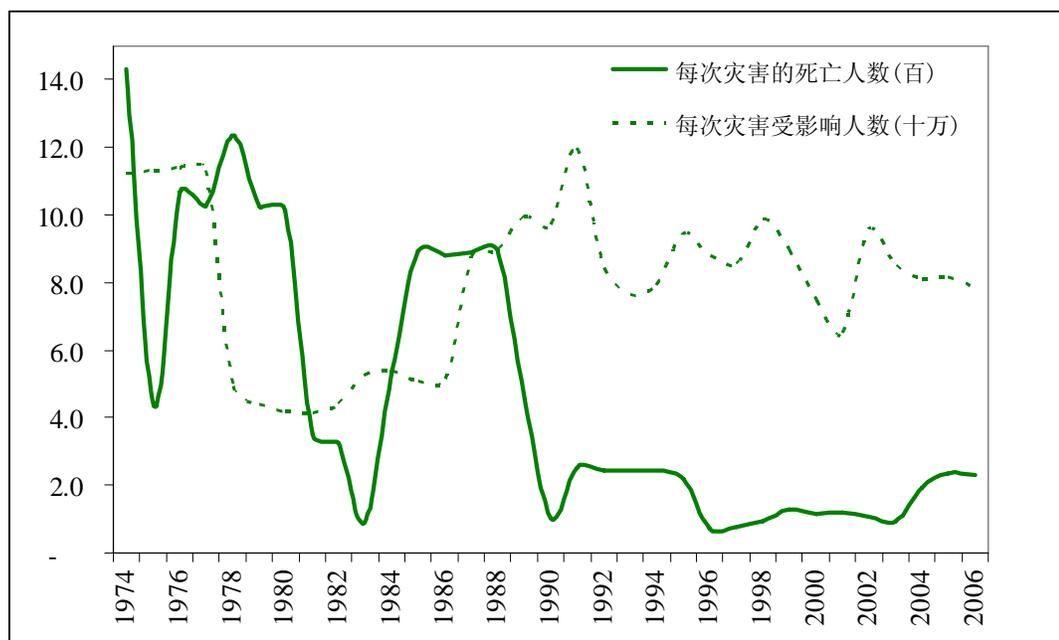
生命损失减少，更多生计受到威胁

像 2004 年印度洋海啸这样的事件提醒我们自然力量的致命威胁。可是与这些灾害相关的死亡人数在下降。反映出警戒系统有改进，粮食和紧急援助效率更高。但是其他迹象却不太令人鼓舞：现在自然灾害发生频率比 1970 年代高四倍，有更大量人民流离失所，平均费用几乎高七倍（见图 0.2）。灾害对生命的威胁减少，对受灾国和社区经济福利的威胁却大大增大。

图 0.2

自然灾害中人命损失减少，对生计的影响增大

（五年平均数变动，1974-2006 年）



资料来源：《2008 年世界经济和社会概览》，（联合国出版物，出售品编号：E.08.II.C.1）。

气候变化在这一趋势中究竟起什么作用很难准确说明，尽管科学界毫不怀疑的确存在着联系。企业界也肯定在倾听。保险公司预计下个十年中与气候相关的损失将大量上升，年景不好时可超过 10 000 亿美元。

发展中国家自然灾害死亡率比发达国家高 20 至 30 倍，由灾害恢复的速度又比发达国家缓慢得多。自然灾害对经济保障的威胁不平衡，反映出家庭、社区和政府备灾、减轻其影响和事后应对中遇到的困难。

高贫穷率、高负债水平、公共基础设施不足、经济不够多样化等构成发展中国家面对自然灾害威胁的结构背景。另外，资信贫乏、获取资金机会不多，机构效率低下和社会网络微不足道，都对恢复力产生不利影响，加剧灾害影响，降低政策回应的质量和效率。这些因素综合在一起，使得贫穷国家和社区不仅面对可能具有庞大破坏力的巨大灾害，而且季节性小灾不断，比如孟加拉国的水涝、加勒比和太平洋地区的风暴。

在这种情况下，家庭很快用尽应对机制，例如动用储蓄和信贷，出售资产和移民，并且可能被迫采取更带风险的生存战略，比如借高利贷，这只会进一步延长脆弱性。总体而言，原本公共投资水平低影响了公共回应，往往又还受到贯彻调整方案的挤压。受灾之后，收入下降，贸易和财政收支恶化，更是雪上加霜。粮食、保健和就业状况岌岌可危减缓恢复速度并增加对下次危害的风险暴露，一样样都加剧经济没有保障，国家有深陷恶性循环的风险。

应对自然灾害

国家综合政策回应

为管理这些冲击，家庭和政府需要更好的应对战略。近几年中，尤其是捐助界，十分注意通过市场型金融工具，如农作物和牲畜保险或灾害债券，集合和转移灾害风险和修匀收入的战略。在区域一级，像加勒比灾难风险保险贷款这样的创新工作，也在探索这种可能性。

这些倡议值得进一步审查。不过也不应夸大其影响。市场型战略实际上只不过是处于较高发展水平的一种严肃的选择，补充一大套减轻工具。保险同金融部门不发达的国家和在收入普遍无保障的环境里关系不大。另外，大规模灾害的共变性及其造成的广阔影响可能威胁到甚至是资本充足的保险市场，使得这种办法成本高昂。

管理灾害的最高优先事项必须是增加对备灾和适应的投资，减少自然灾害转变成自然灾害的风险。尽管美国地质调查局估计，通过投资 400 亿美元减少灾害风险，可将 1990 年代灾害在全世界造成的经济损失减少约 2 800 亿美元，可是双边和多边捐助方仅将 2% 灾害管理基金用于预防性减少灾害风险。

由于灾害可能使粮食更无保障，旨在应对粮食脆弱性的防范措施很可能是许多较贫穷国家备灾的关键内容。这需要包括国际一级的预警系统，按照营养不良和粮食消费不足程度绘制粮食无保障家庭分类图，积极支持中小型作物农业（例如，补贴农业投入）和转移现金。

另一个减少脆弱性的有效办法是将中期发展战略同救灾活动相联系。实证研究得出的普遍结论是经济越是多样化，在自然灾害中比经济不够多样化的所受损失要小，复苏更快。许多发展中国家生产多样化受到地理因素的极大限制。不过因地制宜的发展战略还是需要以此为方向。公共投资同便宜的信贷结合是取得进展的一个关键要素；不过有空间实施适当工业化政策，支持多样化也十分重要。

国际保险和应对机制

一些国家，尤其是较小的和较贫穷的农村经济体，往往没有足够的能力应对自然灾害。虽然国际社会总是迅速回应大规模灾害后发出的紧急呼吁，但是交付少于认捐的趋势顽强存在；联合国要求的救灾资金总是达不到需求水平。

多边贷款，如货币基金组织管理的低收入国家缓冲外源冲击融资机制，其设计目的是提供援助，应对因自然灾害等冲击引起的临时性国际收支需要。可是，高度的条件性限制了它们的有效性。为更好援助受灾国家，可以迅速实施的一个行动是采用简化机制延长暂停偿债，方法有通过改进巴黎俱乐部进程等。

国际社会逐渐转向增加脆弱人口和国家恢复力的统筹战略。但是，进度缓慢。部分反映了更大的援助结构问题，包括经济和地缘政治利益的影响。

需要建立全球救灾机制，调动资源使用综合风险管理办法。这种机制最初可以作为提供救灾物资的更好手段，但应迅速准备好承担起同灾害管理相联系的更广大的一套责任。这个机制最终可以吸收各种已有的但是分散的贷款机制，目的是逐渐发展成一个资金充足的贷款机制，不仅能够迅速自动为受灾国家提供足够的融资，而且还能着手进行要求更高的任务，即为长期减灾投资。将上文提到的美国地质调查局数字作为指导，如果真要在减少威胁方面取得进展，100 亿美元的贷款机制似乎是国际社会应有的目标。

形势崩溃了：内战和冲突后恢复

有些国家里经济日益没有保障，已成为社会分裂深化和政治愈益不稳定的复合进程的一部分。它们脆弱的社会容易受到多重威胁，从自然灾害到粮食短缺到金融冲击、不平等加剧，选举处理不当，其中任何一项都可能使他们陷入大规模、甚至达到绝灭种族程度的暴力之中。在这些条件下，国家有失控的危险，不仅是失去提供最基本的社会服务的能力，而且是对治安部队的传统垄断，最终则是失去维持政治合法性的能力。

过去三十年中，这种可能性改变了当代战争的面貌。国家间的武装冲突让位于内战，主要在国界之内打。这些更可能加深和累积分裂，破坏社会融合，威胁国家规范和机构，在公民中造成深刻的恐惧和互不信任感。

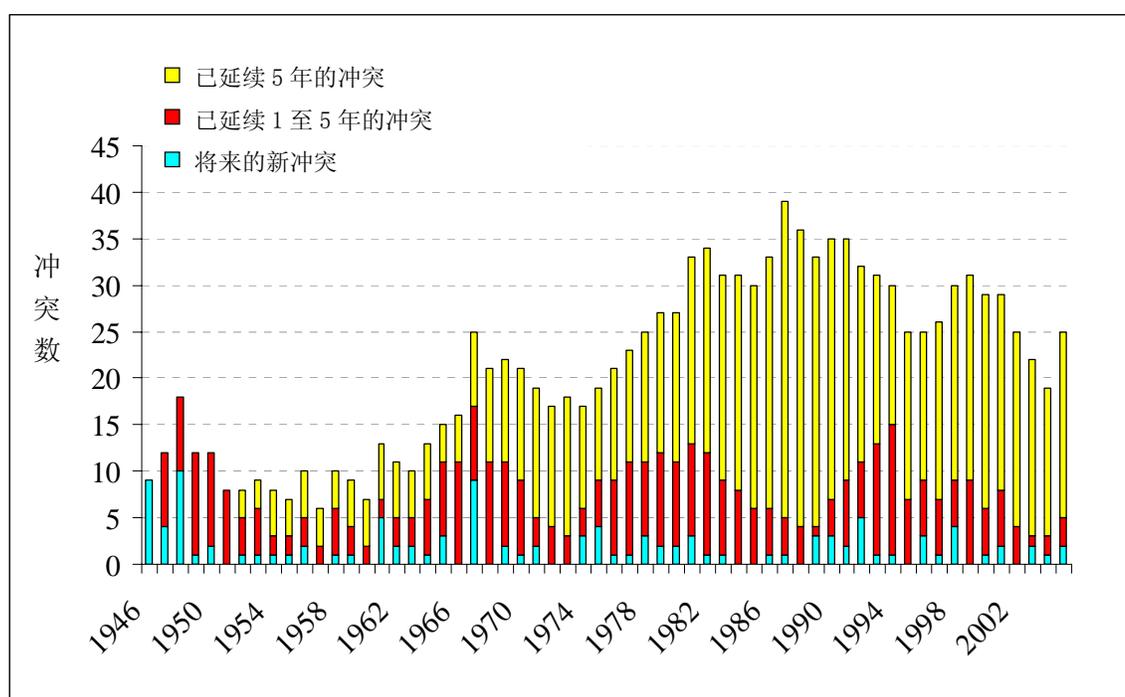
较长期的更具破坏性的冲突

虽然冲突都各有特点，大而言之，则是冲突日益延长和破坏性日益增大，集中发生在人均年收入低于 3 000 美元的国家中；现在冲突平均延续 7 至 9 年，1960 年代和 1970 年代是 2 至 3 年（见图 0.3）。与此同时（格局同自然灾害很相像），与战斗相关的死亡人数下降，对于流离失所的人和打断经济生计的影响加大。对环境产生了严重损害，健康危机和饥饿成为地方性流行病。

图 0.3

全世界的冲突延续时间更长

（冲突数目，1946-2005 年）



资料来源：《世界经济和社会概览》，联合国出版物，出售品编号：E.08.II.C.1。

冲突的许多成本是由家庭和社区一级直接承担的，同时又摧毁和偷盗生产性资产，使得战斗一旦停止，恢复经济和社会状况愈加艰难。同时，收入下降，经济活动非正式化，投资水平急剧下降，财政收入减少以及支出组成转向军事活动，使得国家（或残留的国家）更难以抵消冲突不断上升的成本。

随着这些成本上升，没有保障、资本外逃和“社会资本”受侵蚀可以破坏国家机构，造成冲突陷阱。战斗停止后留下的社会极其脆弱，没有必要的体制基础设施去建立新的社会契约，保证迅速持久恢复。再度发生暴力行动的危险总是近

在眼前就不足为奇了：有过二至四次冲突历史的国家比没有冲突历史的国家更容易再经历战争。这种可能性为这些国家的政策挑战增添了一个独特的层面。

经济保障和冲突后重建

填补体制性缺口

这种社会不可能逐步有序地达到满足保障、和解与发展的目标，可是又必须在各条战线上启动恢复进程。冲突后国家体制有巨大缺口又使得任务更加艰巨。填补缺口需要战略和统筹办法，以此逐渐修复对公共机构的信任，制定政治和经济机制组合，帮助创立统一的国家特征，建立有效的中央权威来管理地区之间的转移和资源，并且着手概述社会和经济优先事项和创造实现这一切所需的政策空间。

国家一开始不仅需要建立机构和规则，使得市场得以运作，而且挑选的改革和采取政策不得增加无保障和加剧社会经济不平等。因此，建立持久和平需要积极的经济政策，包括非传统的宏观经济措施。这方面，在考虑冲突后国家内建立国家和恢复经济之间的联系时，必须牢记的一个关键思想是适应性效率，即有能力设立机构为经济活动提供稳定的框架，同时又具有足够的灵活性，在任何形势下提供最大限度的政策选择回旋余地。

官方发展援助另辟蹊径

建立国家能力动员国内收入和提供所需的可持续资金填补体制缺口，是着手恢复的一个关键问题。在许多情况下，无可避免地要依靠外来支助，管理国际援助流动既是对国家当局也是对捐助界的第一个经济政策考验。可是常常在政府刚刚重建机构，处于较好地位来吸收援助和有效使用时，对冲突后国家的援助就过早地缩减了。国际社会在经济合作与发展组织（经合组织）发展援助委员会（发援会）和和平建设委员会范围内，正在采取步骤，保证在足够的时期内有充足的援助流量。

传统上，捐助方宁愿为具体项目融资，但是特别考虑到国家面临合法性缺陷，资源应当尽可能通过国家预算输送，应当尽力避免设立互相竞争的权力点。这方面发现旨在批准支出决定的双重签字制度，可有效处理贪腐和问责问题。挑战的另一方面是重建信贷和金融市场，包括通过开辟新颖融资来源。

更加公平的公共支出

虽然优先事项须由地方当局设定，捐助方和国家政府都需特别密切注意公共支出决定和导致冲突的不满之间的联系。两组分配问题尤其相关：(a) 如何把对公平的关切并入支出决定之中。(b) 怎样在整个政治场景分配支出，从而维持实施协议的热情和巩固和平。征收奢侈品消费税值得政府方面更加重视。评估冲突

影响以及和平的条件性，是为了使支助流量同具体建设和平的步骤相一致，可以成为捐助方处理这两套问题的有益手段。

由于可持续的和平是外来援助能够帮助实现的最重要目的，因此，捐助方非但不能将本国的体制模式和政策优先事项强加于接受国，而且要努力动员当地知识和能力，处理受影响人民的需要和恢复当地机构的合法性，这对于修复社会契约至为关键。

贫穷、无有保障和发展议程

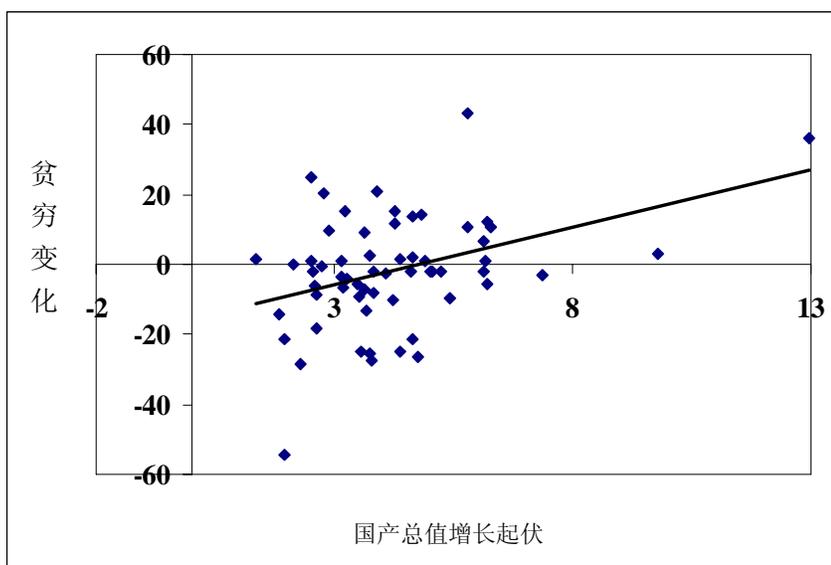
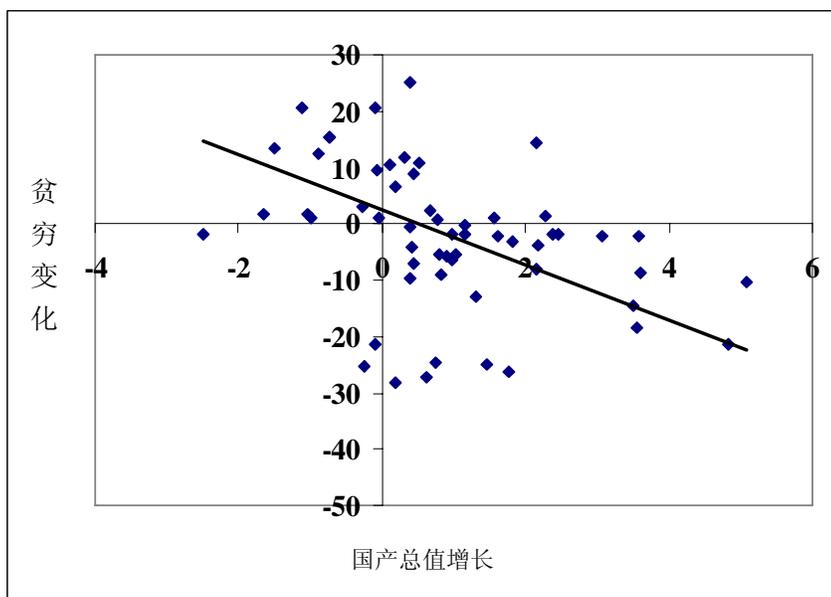
经济自由化和放松管制恰恰是在它们提升了对于长期脆弱性的风险暴露又未能提出恰当回应政策的时候，创造了经济无保障的新来源，这在处于各个发展水平的国家中都能看到。

但是，正是最贫困的社区常常最有遭受金融危机、自然灾害和内部冲突的风险。的确，贫穷更是经常加剧了这些威胁，可是较贫穷的人民缺乏有效减轻、应对和恢复机制。2008年年初一些国家发生的粮食暴乱，揭示了那些处于发展阶梯底层人们日常经济生计的脆弱性。

成功的发展中国家在没有向自我约束市场征求如何设计发展战略的主张。相反，常常是违背正统经济智慧的市场激励和国家有力干预相组合，提供了快速增长模式。将大规模投资产生的风险社会化的各式各样的经济措施，以及采用不熟悉的技术，帮助培育了一个国内企业家阶级。这样的支持往往受到更加包罗万象的发展远景的指导，根据对经济活动多样化、创造就业和减贫的贡献来评判政策干预。

然而，增长是必要的，但不是解决贫穷的充足条件（见图 0.4）。需要全面的一揽子社会政策和一些有针对性的经济政策，它们是按照国情因地制宜设计的，以强有力的“社会契约”为基础的，保证有空间让个人、家庭和社区能够在其中追求自身的利益，并最有效地利用市场力量产生的创造性冲动。这就需要采取更加综合的办法对待经济和社会政策，并在设计和执行这些政策时表现出更大的务实精神。

图 0.4
 提高增长和减少大起大落有助于减贫，但是还不够



资料来源：《2008 年世界经济和社会概览》，（联合国出版物，出售品编号：E.08.II.C.1）。

注：对于每日 1 美元贫困线，用贫穷率变化的百分点衡量贫穷的变化，1981-2004 年期间。

应对家庭的经济无保障

扶贫的宏观经济和增长政策

对多数发展中国家而言，贫穷及其引起的生计无保障只能通过可持续的快速增长和扩大正式就业来解决。许多情况下，农村增长比城市增长可能更快减贫，最近几十年的政策建议忽略了农业，包括小农，必须是增加支助的重点。然而，如果真要使贫困成为历史陈迹，随着城市化总的步伐加快，也需要鼓励劳动密集型的制造业和较为先进的服务部门。如同自然灾害和内部冲突一样，经济多样化仍然属于抵御无保障的最成功手段之列。

在解决长期无保障水平的政策组合之中，肯定需要包含扶贫的宏观经济政策。在许多农业仍然是主要收入来源和出口所得的发展中国家，各种政策将针对管理“商品周期”，因为在衰退时它们对最穷的人往往打击尤其沉重。稳定基金将在这项任务中发挥作用。

具有竞争力和稳定的汇率以及低的、稳定的实际利率也要成为政策组合的一部分，这常常要求延缓资本账户自由化和权衡使用资本工具。稳定的财政收入也十分必要，尤其是用于填补基础设施缺口，这是大多数最贫穷国家增长的主要制约。

穷人的融资和保险

新颖的融资来源可以对解决贫困加无保障发挥作用。近几年来，尤其在捐助界，小额金融服务成了鼓励企业和应对贫穷的政策选择。对小额信贷的最初热情，已经扩大到包括小额储蓄和小额保险。这已产生了一些积极的社会结果，尤其是妇女减贫。但是，在许多国家里，这些活动只占金融部门极小的一部分，而且常常不能创造大量生产性就业。因此最贫穷的社区仍然易受体制性冲击。在这方面，政府必须紧密审视形势，确定用于支助这些机制的补贴是不是扶贫的最好办法，或者其他减轻和应对战略可能提供更适当的回应。

福利方案和社会保护

这种战略有多种形式。它们包括许多国家已经实施多时的工作福利方案，到新近兴起的现金转移方案。虽然启动之时，这些方案多数是为了帮助受影响人民应付经济衰退的事后措施，新近几年里，它们日益用作降低穷人无保障风险暴露的事前措施。例如，印度最近采用了一项工作福利机制，保证所有希望加入的人一年当中就业 100 天，这是工作福利从冲击后临时安排改为半正式长期就业计划的一个实例。

现金转移方案用于促进具体发展目标，如儿童到校上课和使用保健服务是事后成为事先安排的相似转变。正如预算支助成为宏观一级提供援助的更受欢迎的形式一样，提供现金已成为更受家庭一级欢迎的社会保护形式。

设计和执行这些措施方面始终未能解决的一个问题是它们是有针对性的普遍政策还是专门针对穷人的政策。虽然近几年的趋势是倾向于后者，但是没有达到恰当的平衡。普遍性制度总体上取得较好的消灭贫穷业绩这一事实，反应出综合了较好的收入分配（具有潜在的更强的增长活力）、特别得到中产阶级的支持较为广泛的政治号召力，以及一些明显的行政和成本优势。

从头来起

今年的概览传达的简要信息是，在交付适当和理想的经济保障水平方面，不能听任市场自便。但是，不应当将这视为是提倡摒弃市场力量的议程；这里的议程是要确保有保障和凝聚力，作为释放市场产生的创造性冲动的基础。究竟需要怎样结合监管、减轻、保护和缓解最合适，则要根据面临何种威胁，根据地方能够调动的能力和资源，以及当地的喜好和选择而定。然而，为应对我们讨论的这种体制性冲击时，国际社会很可能具有特别突出的作用。

加强这一作用主要不是发明新的模式而是返回到多边主义的原则上来，这些原则由于错误地相信市场力量可自我约束而被过早地摒弃了。决策人对在独立的世界经济中运作产生的安全威胁把握得比较牢固时（最近则不是这样），设计了那些原则。国际社会应当考虑：

- **重建布雷顿森林。** 极似战争间歇年代将周期的管理留给灵活的劳工市场，独立的中央银行证明并不成功。单一注重稳定物价没有抑制以资产为中心的繁荣和萧条周期，它恰恰就这样将就业目标和工资和生产力增长之间的健康平衡挤出了政策议程。需要恢复反周期的宏观经济措施和金融监管。这样做意味不能再继续围绕自由放任原则组织国际金融构架，这个原则把金融市场扩及全球，而没有建立与之匹配的全球的规则、资源和规章制度。填补缺口是迫切的优先事项。

这一进程应当从重新审议发展中国家获得货币基金组织资源的水平和条件，特别是从协助应对外来冲击而设计的补偿融资机制着手。必须消除在获取数量水平较高时强加顺周期宏观经济条件性的倾向。改善多边监督也需要考虑到国家经济政策可能产生的一切国际漫溢。

- **重访马歇尔计划原则。** 特别是易遭受自然灾害和从冲突中恢复的国家，需要一个更加有效的援助构架。发援会成员必须实现将国民收入总值的0.7%用于官方发展援助的长期目标，但是这还不够。目前的安排缺乏恰当的组织原则框架去鼓励和补充国内动员资源的努力，框架需与当地的优先事项和能力相符，并支持接受国政府自身的优先发展事项和战略。

援助实效的基准是 60 年前马歇尔计划设定的，虽然时代和挑战已经改变，协调国家发展计划和国际援助的原则仍然适用。这些尤其要包括对国家发展优先事项提供前倾性和慷慨的支助，不附带过分的条件和捐助方的要求，并适应国家的制约和敏感性。

- **全球新政。**和注重马歇尔计划一样，援引“新政”已经成为当今发展政策辩论的一部分。最近的粮食保障危机已经导致世界银行呼吁在全球粮食政策方面实行“新政”。市场力量应该通过农业贸易进一步自由化，更多的补偿融资和加强社会保障网运作，在粮食进出口商利益之间取得恰当的平衡。然而，这些建议没有强调罗斯福总统为应对大萧条而制定的原先新政中一些关键要素，尤其是为了扩展和更好管理市场而创立的机制，以及旨在更好分担冲击负担的再分配举措。至于再分配议程能够推进多远以便重新平衡全球化，防止出现有潜在有破坏性的反对，则是可以进行辩论的题目。一个可能的建议是以赠款方式向所有家庭提供最低限度的基本收入，这拾起并发展了《2007 年世界经济和社会概览》提出的基本年金思想。这样的举措当然是十分的复杂和困难。询问在哪一级和用什么资源才能作为较广泛的保障议程的内容推行这一举措，仍然只是一个抽象的政策问题。可是，有一些有趣的先例：1980 年代早期阿拉斯加州就采用了这样的举措，其他地方也有类似的行动。近些时候，联合国各组织开始审查“全球社会低限”概念，目的是根据《人权宣言》的原则，提供最低水平的保障。这提醒我们，在相互依存的世界里，社会融合不是奢侈品，而是健康和富有活力制度的必要组成部分。

面对战争间歇中欧洲经济和政治日益不安全的背景，约翰·梅纳尔德·凯恩斯呼吁要“新政策和新工具去适应和控制经济力量的运作，使它们不致于难以容忍地干预什么是符合社会稳定和社会正义利益的当代思想”。今天这番话依然铿锵有力。当然还是国家机构及其选民肩负着选择和组合保障繁荣、稳定和正义所需政策的责任，但是在这日益相互依存的世界和脆弱的地球上，建立更加安全的家园是一项切实的国际使命。