



联合国 大会



Distr.
GENERAL

A/46/385
18 September 1991
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

第四十六届会议
临时议程 * 项目78

发展和国际经济合作 发展中国家的经济稳定方案

秘书长的报告

目录

	<u>段次</u>	<u>页次</u>
一、 导言	1 - 9	2
二、 对稳定政策看法的演变	10 - 32	4
三、 稳定与调整的社会-政治层面	33 - 39	8
四、 稳定和调整方案的新因素	40 - 114	11
A. 震撼办法相对于渐进主义	41 - 46	11
B. 政策改革的范围	47 - 51	12
C. 先后顺序	52 - 58	13
D. 公共部门改革	59 - 62	15
E. 私人投资协调	63 - 72	16
F. 对公共投资的细致办法	73 - 77	18
G. 部门政策	78 - 81	21
H. 使政策正确	82 - 86	22
I. 临时管制	87 - 91	23
J. 名义支架	92 - 99	24
K. 减少债务	100 - 107	25
L. 前社会主义经济体的政策改革	108 - 114	26
五、 关于从政策出发考虑的贷款的结论	115 - 123	27

* A/46/150。

一、导言

1. 严重的内外平衡宏观经济问题,以及为解决这些问题而执行的稳定调整方案引起的制约,在1980年代支配着许多发展中国家的经济政策。这一趋势一直延续到1990年代。各种不利因素,即商品价格持续下降使大多数发展中国家贸易条件大为恶化,同1970年代相比实际利率大幅上升,流入这些国家的资本突然大量下降,1982年债务危机之后尤其如此,造成了国际收支差额问题。这些情况变化,使许多国家的国内宏观经济管理问题变得十分复杂。三分之二以上的发展中国家尤其是非洲和拉丁美洲的发展中国家,1980年代人均实际收入下降,表明处处都受到了不利的外部冲击和不适当的国内政策。¹

2. 国内调整未能坚持下去,加之缺乏外来的财政支持,使上一个十年的许多实现稳定的努力遭到挫败。即使在物价略为稳定的少数国家,经济也普遍停滞。

3. 过去十年中,经济效果令人失望,但取得了丰富的经验。主要从多次失败中,但也从少数成就中积累了经济政策的经验教训。逐渐懂得了什么稳定政策和调整政策有效,什么无效。

4. 近几年中,专业人员普遍审查了这种经验。²因为需要提高多边政策性贷款的效益,专业人员仔细审查了各别国家的经验。尚有众多问题没有解决,难以得出普遍性结论,但是对十年前还在理论上热烈辩论的问题,目前的认识已渐趋一致。原先的真理重新呈现合理性,但对发展中国家内以增长为中心的调整的认识中,已增添了不少新的因素。

5. 本执行应大会1990年12月21日第45/194号决议要求编写,试图说明这些经验和辩论的教益,以期对改进今后的稳定和调整尝试有所裨益,尤其要澄清国际社会对各别发展中国家的调整努力可给予什么帮助。

6. 第二节讨论对稳定和调整问题看法的逐渐变化。不论有何渊源,长期存在的国际收支失衡是政策性贷款的主要原因。由于越来越多的发展中国家面临严重

的外汇短缺,并出现拖欠,多边机构为努力防止重大的财政崩溃,必然要采取一揽子政策性联合贷款。在债务危机后的情势中,恢复良好的增长前景不仅仅需要简单的控制需求,以防回复过高的总开支的短期性稳定。结构调整贷款的中心思想是为保持国际收支平衡供资,同时推动实行结构改革,目的是创造一个有利于经济增长的国内环境。首先审查关于同货币基金组织有关的早期方案的辩论。陈述体现在货币基金组织/世界银行联合中期一揽子调整计划中的所谓华盛顿共识。也讨论违反共识的稳定试验。试图对当今发展中国家以增长为中心的稳定方案的普遍认识的内容得出初步结论。

7. 第三节谈论发展中国家稳定和调整政策的社会—政治问题。这些问题过去往往被忽视。但是今天已认识到稳定和调整努力要取得成功非重视这些问题不可。

8. 第四节阐述过去十年中关于发展中国家稳定政策和调整方案辩论议程上增添的新题目。这些题目如下:

- (a) 政策冲击或猛击对渐进主义;
- (b) 政策改革的宽度对深度;
- (c) 政策改革的顺序;
- (d) 长期财政调整和公共部门改革;
- (e) 私营部门投资决定的协调;
- (f) 对基础设施的公共投资;
- (g) 部门政策;
- (h) 政策的稳定性和持续性;
- (i) 临时物价控制和收入政策;
- (j) 象征性的支持和财政安全网;
- (k) 减免中下收入国家的债务;
- (l) 原社会主义经济的特殊问题。

9. 尽管对其中多数题目仍有争论,但是在最后一节(五)中对官方政策性贷款

在支持发展中国家的以增长为中心的的稳定方案中的作用提出了一组结论。

二、对稳定政策看法的演变

10. 没有世界经济的持续增长和有利的'外部条件就难以设想发展中国家实现以增长为中心的'稳定。全球经济日益互相依存,发达经济和发展中经济之间的联系也通过国际贸易、商品价格、利率和资本流通而日益加强。这种联系创造了机遇,但也可能引起破坏和捉摸不定的形势。国际合作提供稳定的、支助性的国际环境,会对增长的前景和发展中国家调整政策取得成功产生影响。

11. 长期增长的前景有赖于不断扩大国际贸易。以出口型的增长需要不断扩大市场。如果世界贸易没有增长,如果重要的市场日益受到保护,那么基于国内需求的增长即使可能,也只有少数国家有此机遇,而且代价是技术革新的输送极度缓慢。国内政策的成败更要依所有贸易伙伴都同意并实施的某一套国际规则稳定可靠和具有透明度而定。由于目前对多边贸易谈判乌拉圭回合的最后结果毫无把握,对这些规则的疑虑更成为国家实施贸易政策改革的障碍。

12. 在世界经济缓慢增长的构想中,商品价格的实际值持续疲软可能要延续到1990年代。贫困负债的国家特别难以承受出口收入不稳定。在设计稳定和调整政策时要作出紧急安排,要考虑到由于初级商品实际价格起伏不定和下跌可能对各别国家产生的巨大的贸易冲击。

13. 实际利率在1990年代仍将居高的前景,突出强调有必要作出集体努力,降低发展中国家国际筹措资金的费用,缓解发展中国家的债务负担,支持以增长为中心的'改革,减少发达国家财政赤字,因为这往往吸收国际积累,减少捉摸不定因素,增加贸易和投资的机会,来恢复经济增长和发展。稳定的外部环境可稳定和调整一揽子计划失败的比率下降。

14. 1990年6月,大会第十八届特别会议达成共识,承认恢复发展中国家经济增

长和发展需要改善国际经济环境。大会还称“对经济政策的不同看法开始逐渐殊途同归,包括逐渐共同认识到需要制订健全的宏观经济政策和加强竞争”³。

15. 早期的稳定方案,尤其是拉丁美洲的方案,一般是同货币基金组织的备用安排相联系的,其根据是对这些国家的国际收支和通胀困难的简单诊断。根本问题是“政府开支膨胀”,这是国际储备流失和国内通胀压力的根源。伴随而来的一个问题是控制进口量来支撑的货币超值,目的是人为地降低进口的工资货物和工业投入的费用。最后用歧视性的信贷定额作后盾,使实际利率保持为负数,以此阻挠私人储蓄。

16. 因此,货币基金组织的稳定方案主要是两个基本药方:平衡预算,调好价格。消减膨胀的政府开支,大量贬值和正数的国内实际利率,可取消外汇全额和国内信贷分配机制,同时解决国际收支差额和通胀困难。⁴

17. 这个观点没有考虑到存在着国内结构问题和不利的外部环境。根据货币基金组织的理论,第一方面,即物价反应缓慢,外汇短缺和国内储蓄下降是国家带头进行出口替代工业化过于庞大的结果。同时也无视外部困难,理由是同世界其余部分相比,发展中经济规模很小,因此对它们出口品的外部需求具有无限弹性因而外国资本的外来供应也具有地限的弹性:如果它们没有更多出口,或吸引更多外国投资,那是因为国内奖励有问题。

18. 货币基金组织是在布雷顿森林设计的一个提供短期财政支助的金融机构。支持发展的长期贷款则是世界银行的管辖范围。但是,自从世界银行在1980年开始给结构调整贷款并在1980年代初开始强调政策性贷款以后,两个机构的面貌就难以分辨。第一次石油冲击,其后果又为第二次石油冲击所强化,1979年的利率冲击、1980年和1982年的世界性普遍衰退,以及1982年国际银行给发展中国家贷款的崩溃,由于这一切,到1980年代末期,调整贷款几占世界银行贷款承诺总数的近三分之一。

19. 只有1930年代的冲击规模可以同这一系列的消极外来冲击相比拟,这表明发展中国家确实遇到了极端不利的外部环境,需要作出重大的结构调整,但是只有货

币基金组织传统的政策建议,无法实现这一点。

20. 货币基金组织方案积累的经验也表明有不少局限性。最主要有下列各点。第一,在实际工资抗拒的情况下,大幅贬值证明具有通胀性质,其结果是实施方案国家往往达不到货币基金组织规定的通胀指标。第二,大幅贬值往往引起工业产出大量下降,因为进口的中间产品突然价格过高,而出口往往没有作出足够的反应。在进出口关税收入少,国营部门还债付息数量大时,大幅贬值往往还对政府预算产生消极影响。第三,三个月内达到指标的压力而作的预算调整往往夭折。短期内,政府一般只能“压低赤字”,往往通过消减十分需要但又容易砍掉的对社会经济基础设施的投资来实现;物价持久稳定要求以增长为中心“消除赤字”,这需要较大的余地。第四,随货币基金方案而来的往往是很高的实际利率,但民间储蓄并不对此作出积极反应:相反,除了增加政府偿付内债的费用之外,实际利率居高的影响是财政脆弱,这往往导致破产和财政崩溃。

21. 在当前重新考虑货币基金组织方案的内容时,世界银行的意见是强调除稳定之外,发展中国家还需要结构调整,通过自由经济政策来实现。这样除原先的分两个方面的政策意见外,又增添了三条新原则。这项经订正的一揽子意见又日益同区域开发银行的贷款方案相联系。世界银行/货币基金组织的调整新建议(有时被称为华盛顿共识)有五项原则⁵:

- (a) 平衡预算;
- (b) 相对矫正物价;
- (c) 贸易和外国投资自由化;
- (d) 私有化;
- (e) 取消国内市场管制。

22. 贸易自由化要逐步实现,先用关税代替定额,然后是一个统一关税的过程,最后有步骤地降低统一关税,直至几年后大量实行自由贸易。外国投资自由化的根本含义是同对待本国居民投资一样,不加歧视。

23. 私有化首先是将因这样那样原因而落入公营部门手中的原有私人企业转到私营部门。第二,关闭亏损公营企业,建立破产程序来处理这种案子。第三,将原来认为具有战略意义的大型公营企业转入私营部门。

24. 取消国内市场管制涉及对货物市场、劳动市场和金融市场采取政策行动。其目标归根结蒂是政府取消对这些市场的控制,由供求来自由决定价格。但是应建立保障自由竞争的机制,审慎银行调节框架。取消管制还涉及采用行之有效的法律制度来保护产权以及防止滥用市场力量⁶。

25. 这一扩大的议程有一个值得欢迎的结果,即布雷顿森林机构承认,发展中国家的调整是一项较复杂的任务,比货币基金组织理论原来预见的时间要长。稳定和国际收支问题不可能在短期内取得成效,而应看作是发展任务的有机部分。传统观点仍然认为,只需要通过财政纪律加自由经济政策建立起私营部门的信心,以增长为中心的调整工作便可成功。

26. 1980年代试行的“非正统方法”⁷是想在加强政府直接协调价格和收入作用的政策范围内照顾到通胀严重和物价反应缓慢问题。需要合理的控制引出了关于物价和汇率控制和非指数化的政策建议,控制的目的是打破均衡的物价运动,而是向后看期望产生的运动。不成功的非正统方案还倾向于小看早期财政调整的必要性,其理论是物价顺利稳定⁸和经济重新货币化的结果积累起的制币收入可产生大量的财政收入。

27. 许多非正统的尝试都成了落入干脆放弃财政调整的陷阱,结果先上了民粹主义道路,即将争取眼前的政治拥护放在方案长期持续之上。经济过早的再膨胀、相对价格变化不大、无视用经济鼓励恢复投资和滥用暂时性的进口自由化(在汇率不当时作为压低国内物价上涨的一个手段)是好几个失败的非正统稳定尝试首尾不一致的主要因素。执行INTI计划时期的秘鲁体现了这种试验的最恶劣结果,尽管巴西的CRUZADO计划和阿根廷的AUSTRAL计划都具有同样的成分,但是分量有所不同。

28. 扩展性稳定的民粹主义试验使货币基金组织的批评家们清醒起来。对短期“可能性的狭隘局限”、对国营部门彻底改革的必要性、对维持十分需要的政府对社会和经济基础设施的投资而不采用膨胀性筹资的必要性,有了更好的认识。

29. 不可调和的原有方法之间的距离近来明显缩小。似乎逐渐在出现“专家意见接近”,这一方面是对极端正统和非正统方案失败反思的结果,同时也是对将正统和非正统因素相结合进行试验取得成功反思的结果⁹。

30. 这样,以色列从1985年开始,墨西哥从1987年开始在它们的稳定方案中将正统和非正统部分结合在一起。这些方案强调财政纪律和市场取向政策,但是又敢于采取收入政策作为实现迅速通货紧缩,降低产出损失的手段。在1960年代中期,巴西是非正统稳定方案取得成功的早期范例。

31. 中国台湾省和大韩民国工业化运动的成功也有助于使华盛顿共识参与者不再对纯粹自由化经济政策促进以增长为中心的调整的力量抱有那么高的热情。这些个案证实财政纪律和贸易方向是调整努力取得成功的必不可少的成分,但是它们也显示政府不仅在人力开发(保健和教育)而且在改造适用技术。提供长期资金和设计一个实绩型工业化政策等方面具有重要的协调作用。

32. 1987年世界发展报告对41国经济调查的分析是提出贸易政策应更为开放的概括性建议的一个依据。其后,好几个研究报告也证实了开放与增长之间的联系。此外,有关对发展中经济的贸易政策制度的建议不可忽视在确立贸易政策时的一般经济环境和世界贸易及金融流动正在发生的变化。¹⁰

三、稳定与调整的社会-政治层面

33. 对1980年代结构调整和稳定政策的经验分析导致了另一个协商一致意见:即当地政府“拥有”方案的重要性。基本的想法是很简单的:如果负责执行工作的政府不能把整套政策看成是表达其意图,那么即使是最好的政策也是不可能在一个

国家获致成功的。对于政策战略的设计和对于多边机构官员及地方当局讨论方案的细节来说，这一简单的想法是有其重要的涵义的。举例来说，它意味着“象在菜市场那样对条件讨价还价”后才作出决定的政策行动是没有多少执行成功的希望的。¹¹

34. 调整政策在政治上代价倾向于偏高，会使当地政府受到一系列压力。这些压力通常至少来自三个来源：从前的既得利益者，因产出减少、部门性失业和投资脱位等调整负担而短暂承担这些负担的人，以及当然还有就是最后的结果被确认为有益于从前他们所发出的声音随时间而获得共鸣的那些心存疑问的批评者。很早就放弃政策改革的一个理由是政府本身——或是联合体的多数——不相信这种改革走上了正确的经济政策轨道，最多只是相信须展现一些纪律，以增进捐助者、信贷者或是国际伙伴的“善意”、这意味着国内政策支持的支离破碎是大部分调整改革的最弱点之一。¹²

35. 可能会危害到方案成功的另一个政治抗拒来源是对低收入群体的短期影响。当政策行动在开头非常急剧时，可能是特别如此，因此在一段时间内易于引起严重的资源和就业的部门性错乱，最后可能造成政治上的不可持久性，因此，在转向长期的政策角度时，调整的社会层面是设计调整方案方面所要讨论的一个问题。¹³应设计出安全网保护穷人，使不受稳定方案的短期错乱的影响。

36. 应明确考虑把贫穷层次和社会指标作为颁行政策的一个局限因素，否则调整最多不过是被看成是一个踏入外汇获取渠道的昂贵——同时也往往是不公正的——方式而已。对于可持久的经济政策的政治支持将树立不起来，反而是会把动机用于设计各种方法去防范各多边机构提出的条件。

37. 应加承认的是，经过十年的宏观政策挫折、低度经济成长和不断恶化的社会状况后，在对新的一套国际限制因素作出调整方面，有组织的市场经济同发展中经济之间存在着广泛的差距。随着持久的调整使致政策扭曲日积月累后，现有的不平衡容易导致其相互加强和强化。经过一段长时期的人为控制后，不仅市场扭曲会成

为常规,并使唯利是图的机会在机关和社会行为规范中发展得根深蒂固,而且要消除这些影响可能光是变更立法和表现政治意志也还是不够的。它要求有一段长时期的政策,但在这一长期中并无实际的结果可以保证开展方案的那些人在政治上可以持久存在。

38. 当政策改革随着关于财产权的经济规则和国家的作用产生了大的变革而开始出现之时,这一点表现得特别强烈。在很多撒哈拉以南国家,非殖民化以后试图在深深植根的部落习俗之上建立社会主义经济的挫败企图,现在已为试图在一夜之间建立资本主义的同样挫败企图所取代。在某些国家,似乎只要新的政权一宣布,在国际多边机构的支助下,就有希望带进外国资本。在当前的情况下,并不可能只是因为它们各国政府设法核可了欢迎外国资本的立法就会有自愿投资到来。这当然并不意味着不应该通过立法,但是对它的政治支持不应基于错误的希望,要不然关于私人投资的规定就稳定不下来。这种稳定可能是吸引外国资本的最重要要求。

39. 结论是整套政策的通过同选择方案的执行战略时须考虑到的政治报酬之间可能会有一段很长的拖延期。首先,使政府小组接受它连内容都不相信的方案,是得不到什么收获的。第二,应在估算方案成本时考虑到防止较低收入人群受到方案的暂时负面效果的措施,以免这种效果发展成为反对方案的主要政治联合。使经济稳定的努力不应成为缩小影响该国命运的重要因素之作用的借口。过去曾把需要稳定而一贯的经济政策方针用来替极权政权辩解,据称,极权政权提供了较佳的的经济调整环境。在这方面,如果能够从1980年代得出任何结论的话,那就是独裁并不能提供可使经济政策调整保持连贯的体制环境。在1980年代有相当多的发展中国家转向更开放的政治体制。这些新的民族社会面临了形成可供经济长远发展下去的政治基础的强力挑战。第三,对于基于不连贯的政治联合的合理措施所提供的外来支助,可能最后是形成较高度的政策不稳定性,因为它可能需要经常变动政策,导致较高的不确定性。

四、稳定和调整方案的新因素

40. 发展中国家稳定政策的丰富经验给老的辩论增加了许多新的因素。关于许多新的问题,有一些现行的争议存在。

A. 震撼办法相对于渐进主义

41. 关于震撼办法相对于渐进主义的争议,首先是在1960年代出现接近三位数的通货膨胀和1970年代出现三位数通货膨胀时产生。最后似乎从这些辩论中得出了某些共同一致意见,并由1980年代的稳定经验予以丰富起来。在一个通常是非通货膨胀性的经济中,制止通货膨胀突发的最佳政策是货币震撼做法,这清楚向所有经济动因显示出,中央银行并不愿意调适通货膨胀行为。要制止长期性的通货膨胀,建议采用同样的方法,但是须以政府的赤字已被压下去为条件,并且可同时使价格和工资急速非指数化。当稳定是唯一的问题时,对于赞成采行政策震撼的确是有很多可说的。很奇怪的是,1980年代最热心的“非正统”稳定震撼做法辩护者却是老的基金组织方案的“正统”(即纯粹的财政和货币)震撼做法的批评者。因此,就稳定而言,今天看来震撼疗法已得到了正统和异端见解的一致赞同。

42. 最近关于自由经济改革的大冲击的优点和缺点的辩论易于把两个不同的问题混在一起:一方面是后危机时期的基金组织--世界银行整套方案范畴内的稳定加调整做法,另一方面是把从前的中央计划社会主义经济转化为利润导引的资本主义经济。

43. 关于稳定加调整做法,一些成功的案例--今天的智利、1980年代的土耳其、1960年代的巴西--甚至于成功度较小的例子,如1980年代的加纳和坦桑尼亚的证据显示,不论方案是在货币基金组织支助的方案范畴内一开始就实行政策震撼,或是采取渐进的土产做法,面向成长的稳定需要有一段长的时期来进行,因此在自由化改革阶段要非常谨慎从事。

44. 就转化从前的社会主义经济而言,早期对大的冲击的热诚似乎已让位于更缓和的做法,强调根据对特定国家情况的仔细分析确定基本政策变革的核心问题。这一想法的改变是在大的冲击出现了一系列挫败经验后产生的,例子有1980年代的南斯拉夫方案和在几内亚比绍及莫桑比克执行的方案,更不用说有波兰最近的例子。

45. 即使政策改革提议的是比即刻转化为资本主义还较为不急剧的变革,开头对政策震撼做法的热诚也已演变而为更仔细确定的“按部就班”政策。目前更切合实际的一个做法是确定小的一套的优先政策改变。这被看成是比采行一整套政策更为明智的战略,因一整套政策存在着失败后令士气消沉风险。首先,它意味着优先次序首先放在消除更大的扭曲方面,因为这些扭曲举例来说会有产生过度通货膨胀的风险,或是急剧减少了外汇供应。第二,它意味着高度重视维持物价的几近稳定——即使是没有立即产生过度通货膨胀的风险——把它作为成功进行调整方案的先决条件。这就涉及要把提高效率的措施放在第二回合的改革上。

46. 关于震撼办法相对于渐进主义的辩论也按着关于政策改变的范畴和强度的更有意义的业务讨论的方面在发展。

B. 政策改革的范围

47. 最近进行经济改革的各种经验提供了一些关于进行政策改革的适当范围的重要事例。首先是,最明显的不平衡和失调的性质对开始执行方案时的措施选择是极为重要的。因此,一些拉丁美洲国家受到的恶性通货膨胀的威胁和非洲经济渴望外汇的特点是两种相反性质的情况,即在开始执行改革方案时需要完全不同的政策优先次序。几个中央计划的发展中国家(例如越南和南斯拉夫)在进行面向市场经济的改革时受到的恶性通货膨胀的威胁又是属于不同的性质。

48. 一个有公开的或被控制住的恶性通货膨胀的国家在短期内可能不会有美元

的限制,因为除促进各项有关出口的活动的吸引力外,经济的混乱可能也削减了国内的吸收能力和进口。但是,为了维持反通货膨胀的冲击(因为这将示意政府放弃通货膨胀的信贷),便有需要建立一个外汇支助的安全系统。

49. 一个渴望外汇的小经济体制(例如在撒哈拉以南非洲)的情况是不同的。如果在例如大量消减政府开发时没有考虑到由于过去的失败所造成的供应延误和政府政策的失去信用,清除汇率误差可能只造成一个更加混乱的经济。

50. 但是,政策改革的第一步骤的重点一旦决定下来,还继续存在着每一个步骤的强度的问题:贬值多少、矫正公价多少、提高多少利率--或是否使它们不受控制。这些决定应当首先考虑到今后将长时期采取稳定政策的策略,因此采取重大步骤的短期利益应以长期维持政策一致性的需要来加以平衡。第二个考虑就是,受到各种政策措施的不利影响的级别的政治和经济力量,以及使政府能针对采取各项措施以补偿或保护那些因该政策而蒙受损失的级别的可能办法。如果政治经济不正确,在改变相对价格时便应当采取谨慎措施。第三个考虑就是,在大幅度贬值(如果这将增加外汇的供应)和过分调整公共部门的价格(如果这将增加政府收入)后,政府将比在其他不同情况下有更多机会采用微小的控制措施。

51. 结论是一套政策应预先包括的各种必要因素是不能预先确定的,而是取决于使经济得不到最少可接受的运作的明显的限制因素。在大多数情况下,往往妨碍国家市场和使经济体系在短期内无法运作的各种不平衡情况是不受限制的通货膨胀和外汇的严重短缺。一套政策的范围应尽可能集中于消除最明显的限制因素,而采取政策步骤的重点应考虑到今后可能将长期制定这种政策策略。这便导致先后顺序的问题。

C. 先后顺序

52. 各项调整措施可以全部在单一的一套政策内加以公布,但全部措施却不能一天一天地提出来。这便引起了改革的适当先后顺序的问题。世界银行强调在采取结

构调整措施(例如自由化、放宽管理规则和私有化)以前需要首先稳定经济,最后才促进投资和增长。

53. 制定这种先后顺序的需要的概念最初似乎是作为对拉丁美洲南部1970年代中期的所谓开放货币论者学说的失败作出的反应而制定的。在这些情况下,自由化措施便往往先于财政调整。这些试验证明是短暂的,因为它们最终使支付危机取得较大平衡。

54. 拉丁美洲也是1980年代中期第二组稳定试验项目遭遇失败的地方,即所谓的阿根廷(奥斯特拉尔计划)、巴西(克鲁萨多计划)和秘鲁(因第计划)进行的各种扩张稳定试图。在这些情况下便临时使用了工资和价格冻结的办法,这不只是协调的办法--即它们可能发挥的积极作用--而是作反对这些国家的政府不能或不愿意采取和维持的财政和货币调整的不适当的取代。

55. 这个第二批失败的扩张试验项目指出财政控制、货币紧缩和正常定价的优点可能不足够;但它们确实是任何促进持续稳定的试图的必要因素。恢复增长是最后的目标;但是,在采取一些重要的中间步骤以前是不能达到这个目标的。

56. 第一批失败的开放货币论者试验指出:第一,财政调整必须先于自由化,否则投机趋向必将发生;第二,应当在那些调整过程较缓慢的市场开始放宽管理规则,即应当先是劳动市场,然后是货物市场,而最后才是金融市场。否则,由于金融市场对价格刺激的反应比其他两个市场快得多,因此趋势将是汇率和利率将超过目标。

57. 金融市场自由化实际上经常是结构改革的目标。基本目的是明显的:为适用于不同的债务形式的利率创造条件以反映财富持有人的收益率和财产选择。所希望的是,由于朝竞争金融市场的方向发展,资本收益率将反映出资本的相对缺乏情况以使资本的使用(充分利用现有的投资机会)更具有吸引力。一般而言,被控制的金融市场受到最严密的管制,其程度包括在公共部门完全垄断金融活动以至直接控制交易或对借款与贷款的比率制定最高限额、保护国内银行和将各种资金直接和强迫调拨给政府指定的投资重点。同样地,在所谓的“场外市场”已日益普遍非正式

地放高利贷。自由化在这个意义下通常指免除金融居间人的贷款利率和归还金融资产,以使更多的私人储蓄能透过金融市场。

58. 这就是不正确的先后顺序可能造成惨重损失的一个例子。由于金融市场往往显出几乎到处都有许多失调的情形,因此过早放宽管制规则的诱力是很强的。过早放宽管制规则的结果--如拉丁美洲的例子普遍显出的--可能是投机行为使利率极为不稳定、对在没有任何密集金融的有利对等基金的情况下提供的贷款的费用日益不确定、在储蓄/投资媒介取得灵活性以前,私人企业普遍对“金融思想”给予优先考虑和最后在新政策制度下能征取到外国资本以前在国内市场高度不稳定的情况下鼓励资本逃避。

D. 公共部门改革

59. 改革的先后顺序的一个重要因素就是财政调整。持久性的财政调整需要时间才能实现。在短期内可以做到的就是临时的权宜措施,例如将公共部门价格一次激增、基础结构投资的削减、迟延支付国内的债权人和供应商、推迟政府员工的薪金调整、外部公共部门债务的延期偿付。这是赤字控制而非赤字压抑。由于这些措施,即使货币基金组织监测的三个月成绩标准可以达到;但是,财政不平衡的基本问题仍将不能解决。

60. 赤字压抑--即取得一个可长期维持的预算--可能需要剥夺财产、放宽管制规则、税务修改、债务合并、改变人事政策和建立一个着重奖励的公共部门行政架构。同时,它也需要建立一个新的货币制度,使其在即使中央政府的财政帐户已被控制住的情况下也能避免使中央银行帐户出现类似的财政赤字。

61. 这表示长期的财政调整需要进行深入的体制改革,以使中央政府能运作并与其他公共部门和私人部门互相作用。所需要的是根据主张中央集权下经济统制的软预算经济制度并为公共部门内外各不同利益集团的利益,压抑政府几年来累积的或有债务所引起的可能的预算赤字。预算赤字的压抑实际上需要对公共部门进行彻

底的改革,其所涉及的至少两个因素为:提高经济效率的措施和增加公共储蓄的措施。这需要受普遍了解的财政改革,即通常涉及债务调整(国内和国外)、消除取得期款的资格、关闭无希望的国营企业和采用较为适当的税务制度。但是,它通常也需要拟订规章条例和一个使不负责任的支出赤字不容易发生和使私人投资者可规则较为稳定的面向成绩的国家对策管制结构。

62. 问题是公共部门改革工作所阐明的长期财政调整和相应的立法过程是需要时间的;方案开始时是只有各种临时的措施。但是,一个深入的公共部门改革方案不能等到稳定下来时才采用,因为这在经济推动者确信长期财政调整过程已在进行以前是不会发生的。因此,旨在支助彻底改革公共部门的以提供部门调整贷款方式进行的国际合作的重要作用可能就是制定稳定方案的计划。

E. 私人投资协调

63. 有一个主要的经验教训就是稳定通货膨胀率长期居高不下国家的通货膨胀是一个长期的进程,不是一年或两年,而是需要十年左右才能奏效。

64. 一旦通货膨胀到达恶性通货膨胀的程度,如1980年代早期的玻利维亚,一旦执行断然的抑制通货膨胀方案,通货膨胀有可能迅速下降,或几乎立即下降,这是因为这些国家的经济,在确定价格和工资以及财政资产方面,已经大量美元化。在这种情况下,只要采取断然的财政调整措施,并将国内货币与美元挂钩,就能够立即使物价稳定。

65. 但是即使在这种罕有的情况,为了避免稳定的兑换率体制瓦解,为了建立对新的经济政策的信任,可能仍需采取亟为猛烈的财政措施并且亟度缩紧银根,但是这些紧缩政策却不利于导致充分的经济景气,恢复经济增长。

66. 智利或许是处于长期通货膨胀设法成功地稳定其经济的唯一一个国家(但是即使如此,智利今日的通货膨胀率仍然维持在每年平均约20%之谱)。从智利的情况

可以吸取的教训是，用传统的方法来治理长期通货膨胀是可行的，但可能需要十年或更长的时间方能奏效。在这个期间，必须一贯维持财政和货币纪律。看来一贯坚持而非采取特种的汇率或工资政策，才是成功的关键，这次成效的主要缺陷是平均增长率较低，并且在整个进程中不断产生震撼智利经济的严重危机。

67. 智利稳定经济的成功经验，以及以色列和墨西哥正在进行的进程，肯定了一项古老的道理，即为了稳定经济，必须紧缩财政，建立具有竞争性的实际汇率、健全金融市场和解除管制，这些措施是恢复经济增长的先决条件，但是这些情况也显示必需区分必要和充分条件。调整是绝对必要的但是光是进行调整还不够。因为他们还可以选择等待时机，拥有资产者可以延迟将逃往国外的资金调回，投资者可以延迟展开各种项目。这就产生了一个重要的协调问题，这是面向经济增长的稳定经济方案的一个新的组成部分，过去的办法通常都没有认识到这个组成部分的重要性。

68. 因为实物投资有部分是不能倒转的，因此私营部门的合理行为会暂停投资，直到改革能否成功的大多数残留下来的不稳定因素已经消除为止。没有投资，改革就比较不可能持续，但是若将来的政策不确定也没有人会投资。因此，令人困扰的结论是，政策的成功大大有赖于私营部门心理期望。

69. 改革可能因为大家认为它不会持久，而不是其他理由，最后被推翻，即使这想法完全没有根据，也可能自行漫延，这正是今日的阿根廷、巴西和秘鲁特别令人感到困扰的情况。这些国家的经济机构，在经历了一系列的稳定经济尝试失败之后，在作出不可改变的投资决定以前，宁可等待时机。

70. 结论就是需要一个协调机制来克服竞争性的市场趋向于等待这种态势。必须将政治经济因素列入考虑，市场认为充分的政策行动，很可能超出民主政府的政治范围，如果政府完全根据经济的考虑，果断制订足以促使资本回流和恢复投资的种种奖励办法，要削减的真正工资可能大到资产拥有者会认为这将引起该国的政治动荡不安，因此，该国非投资的好地方。在经历重大的宏观经济震撼之后，竞争性的市场自己可能无法恢复平衡。在达成经济稳定之后为了恢复经济增长部门政策似乎必需

提供一个协调机制。

71. 期望和“选择等待”的作用也突出了稳定贷款在协助改革派政府完成它们的方案方面,可能具有的战略重要性。在这方面可以采取的一个决定性步骤就是债权国可以支持在相当长的期间,暂时停止偿付外债。这样作可以提供必要的财政保障,这不仅可以遏止可能发生的投机炒作,还可以诱使投资者调回外流的资本,并且展开投资项目。外来的支持可以助长国内的信心,从而避免对调整方案的前景陷入自行漫延的消极期望。

72. 1985年以色列的稳定就是说明这一点的最好的例证,美国所提供的15亿美元稳定贷款从未支付,而是转变成进口货品,但这并不表示这项贷款没有用。相反的,如果没有这种保险,以色列政府可能会受到投机炒作其本国货币的损害,并且可能无法争取到巩固稳定经济措施所需要的时间

F. 对公共投资的细致办法

73. 1980年代若干国家稳定经济的尝试的一个结果就是投资有所下降(见表1),这是由于财政预算紧缩,造成公共投资下降,从而总投资跟着下降所致。过去的看法认为,由于采取紧缩措施,影响到整个公共开支,而使得公共投资减少,将为私人投资腾出空间,私人投资在此之前因为储蓄有限,而政府的开支过大受到排挤,因此,政府的投资将被有益的面向盈利的私人投资所取代,从而因为更完善地利用有限的储蓄使生产力全面获得积极的增长。

1. 发展中国家:1980-1989年投资
(国内总产值的百分比)

国家和组别	国内投资总值		
	1980	1985	1989
所有发展中国家	25.2	23.2	24.7
按区域:			
拉丁美洲	24.0	17.6	20.0
非洲	23.1	19.0	19.3
西亚	21.3	21.6	22.0
南亚和东亚	26.4	24.9	26.7
地中海	22.5	21.5	22.9
按分析分组法:			
资本盈余国	20.9	21.8	24.9
资本输入国	24.2	20.8	22.7
能源输出国	25.1	21.6	21.4
能源输入国	23.4	20.1	23.2
近年经济顺差的国家	34.3	26.1	29.6
其他国家	22.3	18.6	20.9
备忘项目:			
撒南非洲	20.0	18.4	21.6
十五个负债沉重国家	23.9	16.4	19.8

国家和组别	国内投资总值		
	1980	1985	1989
某些发展中国家			
阿根廷	22.2	8.5	12.0
孟加拉国	15.1	12.5	11.7
巴西	22.9	16.7	22.4
中国	32.2	38.7	36.4
科特迪瓦	28.2	12.6	10.3
埃及	27.5	26.7	19.3
印度	22.8	25.9	23.0
印度尼西亚	24.3	24.0	23.5
肯尼亚	30.0	25.9	25.5
墨西哥	27.2	21.9	19.3
尼日利亚	20.5	7.5	12.5
秘鲁	27.5	22.4	19.9
大韩民国	31.7	29.3	34.5
苏丹	15.1	4.5	9.1
泰国	26.4	24.0	32.5
突尼斯	29.4	26.6	22.8
土耳其	21.9	21.0	22.4
坦桑尼亚联合共和国	23.0	15.7	21.2
赞比亚	23.3	14.9	16.6

资料来源：《1991年世界经济概览》（联合国出版物出售品编号E.91.II.C.1），
表A.12.

74. 关于公共和私人投资之间的互补性1980年代所获得的经验显示,尽管公共投资在短期内可能会排挤私人投资,但长期而言,公共投资减少可能不利于私人投资,公共投资的质量似乎是诱导增长的关键因素,尤其是在基础设施不足,需要发展大规模和完整的公共项目,增进私人获利前景的情况下更是如此¹⁴。因此某些公共开支缩减所造成的不利影响不仅仅是促使私人部门的活动减少,尤其是营造部门,当政府停止签订公共工程合同时该部门的活动就会减少。

75. 政府开支紧缩具有挤压的重要正面影响,但却可能给私人投资带来两个不良的后果:由于缺乏互补性的基础工程和不稳定性增加可能使可行的项目中断。

76. 因此,如果对投资方案的优先顺序进行更审慎的分析,而不是任意减少公共投资,就有可能避免调整方案的长期不利影响。只要更注意到公共和私人投资之间相辅相成的关系,就有可能增进调整方案之后的增长绩效。

77. 还必须扭转部分由于财政帐户恶化的过程,而产生的政府财政能力紧张的情况。财政赤字可以看成是公共投资超过公共储蓄的结果。实际上每个国家公共收入的增长幅度低于政府消费和偿还债务之需,因此,恢复公共储蓄就成为债务危机之后财政调整稳定方案中最重要而迄今尚被忽视的一个问题。因为外债最后会变成公共债务,即使它开始的时候大多数是私人债务,但是偿还债务可能耗掉公共储蓄。这在政府是外汇的净购买者以及重要投资者或长期资助私人部门的来源的国家中尤为重要。更加重视公共储蓄的措施应该容许对公共以及私人的投资率的稳定和调整政策,产生较小的不利影响。同时国际合作解决债务问题将使得更多的国内储蓄能够用于投资¹⁵。

G. 部门政策

78. 部门政策是可能的协调机制,它能减少稳定经济经验之后,压抑私人投资的不稳定因素。

79. 在稳定政策之后的私人投资行为问题超过先前提到的“私人投资对公共”

投资的问题。它有赖于政府对诸如私人公司和政府企业的相对作用、是否能够表达明确和持续的观点,以及政府是否能够制定长期的投资优先事项,获得以立法措施和政府行动表示的持续政治支持。

80. 制定一套明确的结构政策是增进私人部门预期获利和减少可能的投资者预测的长期图景变动的必要手段。因此,有关战略问题的基本立场--如财产权开发人力资源、鼓励获得科学能力、吸收和适应技术进步--已经注意到稳定和调整政策长期成功的各种案例。

81. 在投资率高的每一个案例,如大韩民国、新加坡和泰国面向经济增长的政府和以盈利为目的的商业界之间的密切联系,有助于通过直接渠道,如特别信贷拨款,以及通过持续支持各个层次的劳动力的适当教育,增进私人投资。

H. 使政策正确

82. 在广泛的政策改革范围里,私人投资者会对不确定因素,即变化比对预期的平均利润较为敏感。变化和 risk 可造成照常营业或倒闭之间的差别。按标准经济理由来看似乎可取的政策改革,如其可行性有令人怀疑之处,就会弄巧反拙。强调政策稳定和持续性的整套改革办法比着重经济放宽和确定适当价格的政策在投资和增长方面会取得较多效益,因为后者忽略对政府预算的影响、外汇供应或受影响利益集团的无法控制的反应,致使未能令人可信。

83. 在早期调整政策后对成功的增长经验的重新估价评定了过去有关不干预政策在东亚成功的外向型及快增长市场经济体中的作用的结论。¹⁶

84. 着重政府干预的质量是有关这些成功事例的较平衡结论的要素。尤其重要的是政府的能力,即使价格因补助和保护性壁垒而失常,仍会贯彻市场信号的奖励政策。

85. 在比较成功事例和明显失败或甚至1970年代几乎成功的例子后,得出简单

而令人落空的结论,即政府的干预既可增加,又可妨碍市场机会。怎样促成第一种干预措施和同时避免第二种干预措施是一个复杂的政治经济问题,对此并无简单的答案。有些经济学家认为“适当”的政府干预的必要条件极苛刻,因此并不介意市场的缺点。其他经济学家则认为这些缺点在发展中国家太普遍,制定和执行可促进市场的干预政策的任务是增长复苏所必需的。

86. 就较快增长来说,必须监测补助分配和其他政府支助,以便在一定时程里产生在产出、出口、技术进展方面的结果,东亚各国就是例子。补助和支助不应作为长期机制,保障混水摸鱼的私人利润。

I. 临时管制

87. 试图通过直接价格管制或不顾财政和金融规律且范围较窄的收入政策来稳定经济的措施始终未能成功。不过有人仍提出临时管制的强有力论点:以“基本因素”为基础的成功稳定措施会得到政治支持和暗示较少的产出损失,所执行的收入政策旨在避免由回顾期望和合同中的硬性规定所产生的不利影响,在长期发生通货膨胀的国家,这种情况是惯例而非例外。

88. 通过临时管制来寻求更多的政治支持的缺点是这些办法倾向于长期延续下去。所形成的政治经济状况似乎总是成为推迟财政调整和延长价格管制的有力论据。

89. 价格管制的适当实施是稳定政策取得成功的关键。定价不应与平衡价格的差别太大,否则就难以维持。价格管制的方式是冻结政府价格、汇率和以一些参考工资作为最低工资或公共部门工资。如发生不利的通货膨胀,所定的价值看来将越来越难维持,因此,持续不断抱悲观的期望会挫败稳定的努力。货币贬值的压力取决于国际收支恶化和找到外国资助的可能性之间预计的时机,这对政府所面临的政策选择会是极重要的。

90. 当公共部门赤字前景恶化时也出现相同的问题,因为公共部门收费和价格是名义支架。对稳定努力的影响将取决于就通货膨胀对财政预算的短期和长期影响所作复杂而困难的评价。

91. 当稳定政策失败时,过长的价格管制势必随后造成失调、体制不稳定和政府的可靠性全面受损等最恶劣后果,从而对未来的稳定努力产生不利的影

J. 名义支架

92. 调整方案的长期目的是为可使灵活的经济发展为繁荣的经济的体制创造条件。在这种体制,相对价格,特别虽实际的外汇价格应预示经济匮乏。

93. 不过,实际汇率的稳定政策可能与需要稳定名义汇率以确保迅速的通货收缩的政策抵触。这是汇率政策的名义支架方面。

94. 如实行财政稳定政策,中央银行也不必采取适应性金融政策来资助预算赤字。中央银行应否以货币指标或汇率来确定其金融政策呢?

95. 如通货膨胀实际上突然停止,实际货币需求会大幅度增加,因此,需要一些适应性货币政策:在这些情况下预先确定货币增加指标是相当危险的。应当谨慎,待实际的货币需求明显有所增加时行事才是较明智之举。

96. 不过,货币扩充可通过按固定名义汇率使 外汇流入量货币化的办法来进行,在这种情况下,中央银行继通货膨胀降低后就重新使经济货币化,并具有100%准备金。这一选择意味着有巨额外汇储备或大量硬币流入,但仍需要在货币供应和名义收入增长之间维持适当的关系。确定名义汇率是一项有吸引力的选择,其中有一个直接的联络点,协调对价格的期望和定价。

97. 此外,在长期出现混乱的通货膨胀和不能维持国际收支的经济中,除非有相当稳定的汇率作为名义支架,有经济运算和取代对名义价值的不同期望的因素,否则大概不能制定和执行可信的经济政策。

98. 在一些具体经验中,例如墨西哥,固定汇率在确定有关稳定可能性的最少限度一致意见发挥重大的支助作用。在当经济已做出重大的财政调整、当察觉相对价格可维持下去和当减少变化的好处明显胜过扩大失调的风险(这可能与在浮动汇率的世界中维持固定汇率有关)时,情况尤为应这样。墨西哥还具有悠久的固定汇率的历史经验。

99. 虽然过去例如在1987年墨西哥实验以前的一些估计过高做法在稳定方案开始时,显然有帮助,但似乎没有任何办法能取代双边或多边借贷机构的大力外部支助。当当地货币在当地决策者所作出有关通货收缩的坚决预先承诺中无论如何不能令人可信时,最佳建立信任的办法可能是临时外部筹资,以确保外流资本的向内流动。

K. 减少债务

100. 债务危机后调整方案的一个共同特点是流量——例如基本预算赤字、贸易帐目赤字——的有利变化的有限数额在着重增长的形势下可迅速得到。偿还悬而未决的债务所需的经费太高,不能由持续性预算盈余或贸易盈余来补偿。传统政策的限制旨在管制内部吸收很高而很难资助的外债,并有一个内部相对情况,即很难控制和减少内部公共部门的债务。

101. 在经历长期高通货膨胀的国家,几乎无任何公债在内部市场中获得自愿承担人。结果是需要在减少债务的政策来补充流动型的降低赤字政策。

102. 在负债累累的发展中国家中减少外债和重新调整债务也是稳定方案的重要投入。就负债较少但拖欠利息日增的第二类国家来说,将需要实行《布雷迪计划》,比过去减少更多商业债务。关于减少低收入国家的官方债务问题,人们越来越认识到多伦多条件的不足之处。1991年伦敦最高级会议在其《经济宣言》第44段中同意有必要远远超过多伦多条件的范围减轻最穷、负债最多的国家的债务负担。又越来越

越难仅是由国际财务机构重新安排最不发达国家的偿债期限。中等收入国家欠官方机构的债务应得到与埃及和波兰所获得相同的处理。¹⁷

103. 许多非洲国家目前实行的调整方案难维持,并未成比例地减轻国际收支压力。减轻债务措施开始时针对非洲问题,今后将需要采取更多这种措施。

104. 从最近的经验得出两个结论:第一个结论是在非洲经济体,类似遭战争蹂躏的中美经济体中预计结果所需的时间应相当长。第二个结论关系到长期债务重新安排谈判的国内费用。

105. 第一个结论对多边机构造成挑战:应作出重大努力,为最脆弱的经济体以政策为基础的贷款确定适当的时程。这需要时间可伸缩的特别资金,精心设计的监测系统,并提供政策性意见,并最充分使用地方研究的能力。

106. 国民经济体、多边机构以及许多双边援助机构已经和正在作出重大努力,向非洲,尤其非洲撒哈拉以南地区提供在人力资源和能改进经济管理的学术研究方面极需要的投资。对地方研究的支持对提高在使用本国和国际资源来改善该区域的全面经济及社会条件方面的效率很重要。

107. 第二个结论涉及有关债务讨论和谈判拖得很久过程。虽然过去几年已取得一些进展,但需要更充分认识到穷国因就力所不及的外债进行漫长而痛苦的谈判所付的代价。现行惯常的谈判的后果是,可更有效用于改善经济管理的有限人力财力被漫长而徒劳的谈判吸收了。

L. 前社会主义经济体的政策改革

108. 在预期彻底体制改革作为全面政治变革一部分的国家,例如建立市场制度的前社会主义经济体,大胆的改革措施可视为新政权的必由之路。不过,这并不表示象一些非洲国家最近的经验说明那样,这些措施必定收效。

109. 必须考虑到可能的严重抵触:价格放宽、汇率贬值和薪水及工资的充分货

币化,后者涉及购买特权、消费证和特别货币补偿转化为用本国货币给予具有一般购买力可比较的款项等,掩盖了改革过程中相对收入可能发生的重大变化。

110. 同时采取三个步骤——价格放宽。汇率贬值和薪水及工资的充分货币化——的引诱很大。但通常不能预计误差很小所需贬值的程度,并且可倚靠的汇兑“自由市场”绝无仅有。

111. 有几个发展中国家曾设法消除双价制,成败程度各不相同。薪水和工资的充分货币化将显露以下列方式的伪装的不平等待遇:很多购买权利、获得以特惠汇率进口的货物和从官方银行得到利率很低的贷款。

112. 通货膨胀可由以下因素造成,即试图通过工资和薪水的名义调整提高实质收入,财政预算的负担过度和印制货币以资助额外费用。如预算管制不力,这种分配性抵触很容易造成通货膨胀,因而会使原来一致的调整措施失效。这样,需要第二轮的调整,其中包括缩减预算,解雇公务员,进一步贬值货币,确定体制改革失败的原因,凡此种种都不会导致社会上的一致意见。

113. 在迈向资本主义的道路上因此会突然发生通货膨胀、激烈的分配性抵触和进行几次走走停停的调整。逐渐改革体制的明显优点似乎远不令人信服,不过,需要强有力的外部支持的长期调整看来无法避免。

114. 此外,较激烈的改革也不一定有说服力,因为在屡次改正长期失调和处理阻碍改革并长期助长通货膨胀的体制的企图中已经历几次震动。这些因素使渐进方针的一些方面值得可取。坚定不移的政策似乎是在恢复对一国的统治可能性和基本稳定的信心中的一个要素。

五、关于从政策出发考虑的贷款的结论

115. 有效持久的政策改革,如有外国的贷款协助,在执行面向增长的稳定化方案时,成功的机会较大。这似乎是所有成功经验的一项特色。但是,猛击政策是否应当

受到外来支助的特殊照顾，却并不清楚。从正统的“基要主义者的”观点来看，政策改革成功的可能性取决于政策的内部一致性与政策的可信性，而可信性又取决于政策是否连贯一致。长时期的差距无疑会对政策改革的持久性造成严重的挑战，包括政治的和经济的两方面。但是，如果人们认为期望的差距是无法通过人的努力来缩减的，因为差距正是经济代理人了解政府决不后退所需的时间，那么人们就会赞成猛击政策，而对采取较不宏伟的办法以作为培养政治支持和增加成功机会的手段，表示悲观。范围广泛的自由化冲击和政府开支作出令人信服的裁减，似乎是稳定化政策成功的唯一寄望所在，而不论结果的出现需时多久。

116. 缩短经济对基要主义的政策作出反应的时间差距，希望最好是从其他国家的经验吸取教训。不幸的是，现有的成功记录并不能作为合理的经济政策处方便览，而只有人们得以辨认以前分析过的汇合的最低水平的非常简略的要素。

117. 又有证据显示，猛击政策收效慢、信誉差，总是不利于新的努力，所以成套政策纷纷放弃或改订，不仅结果不合人意，而且长期的经济条件少有改正。后债务危机调整的失败大多出现这种停停进进的现象，因此进展不多、不稳定加深。一项最近的研究报告指出，过去十年内的242项货币基金组织方案，50%没有完成，而加重不稳定是没有执行的一般结果。如果政策性贷款不能随着年月提高成功的机会，就无需提出政策性贷款的建议。

118. 这些经验有一教训是，成套的“政策冲击”偏见应强调时间要素，而不是大的范围。应该能够解除立即的限制，以培养对长期努力的支持，虽然宣布必须包括一致的方案所认为必要的一切要素。可以实行临时管制，但要提防急功近利，从而总要以过分延伸的管制取代由克服不平衡的基本原因而谋求进展的诱惑。

119. 如果一些关键性不平衡不能实现早期削减，但方案被认定是方向正确，则补充资金可让方案保持正确的方向。紧缩政策性贷款是允许对方向正确但强度不足信的政策改革给予有限的支持的传统作法。只要调整似乎会遇到强烈的政治抗拒，这就是开始推动方案的便利作法。紧缩是防止成套的部分调整政策发展成长期滥行结

构改革的有益方式。但是它最常见的反常状态是造成审查与审查间隔期间太短。

120. 内含过多的方案另有一个不利的副产物,即条件过多。这是1980年代调整方案停搁的一个常见原因。结果可能比纯粹的官僚积压严重:如果指标停搁过多,信誉可能严重受损。

121. 方案的一些组成部分的信誉可能因为其他较不可行的组成部分而受牵连损害。没有履行条件引起长期扣交付款,整套方案因而资金不足,从而受到损害。关于紧缩期间应长的建议,还应加上紧缩须吝啬。

122. 政府“所有制”是成功的不可或缺的先决条件。为了克服调整成功所面临的障碍,地方“政府拥有的”方案的多边贷款应促进持久性。为此,一定要方案的设计以该国所遭遇的最重要的畸变和不平衡,以及减少长远的结构改革中的社会代价作根据。

123. 多边供资在稳定化和调整方案方面的作用,可强调指出如下:

- (a) 帮助政府阻止穷人的经济与社会条件恶化;
- (b) 对短缺美元的经济提供外汇支助,同时基本条件又得到照顾,但尚无立即结果;
- (c) 促进债务的救济和恢复进入国际资本市场的机会;
- (d) 通过设立金融安全网以维持符合实际的汇率比价,来增加当地货币的信誉;
- (e) 通过筹供撤销管制规定的代价的资金和其他市场增强政策,以增加全面的经济灵活性;
- (f) 筹供私有化和公营部门改革的有关调整的费用,以便提高政策的效力和社会与经济基础结构的投资收益;
- (g) 供应执行敏感部门内能够缩短私人投资对经济稳定化的反应时差的政策所需的经费;
- (h) 当利率急剧波动或初级商品的价格暴跌暴涨而致比国别方案设计期间预见的情况大为不利时,应提供意外支助。

注

¹ 参看《1998年世界经济概览》第七章，《1989年世界经济概览》第八章和《1990年世界经济概览》第七章联合国出版物出售品编号E.88.II.C.1,E.89.II.C.1和E.90.II.C.1)。

² 例如世界发展经济研究所关于发展中国家内稳定和调整政策会议(1986年8月,赫尔辛基);货币基金会和世界银行关于以增长为中心的结构调整研讨会(1987年华盛顿),或非洲中央银行协会主办的非洲结构调整、外债和成长问题讨论会1991年2月(哈博罗内)。

³ 《关于国际经济合作,特别是恢复发展中国家经济增长和发展的宣言》(见1990年5月1日大会第S-18/3号决议,附件)。

⁴ 参见货币基金组织《货币基金组织支助的调整方案设计的理论问题》。文件55(特区华盛顿,1987年9月)。

⁵ 见John Williamson “华盛顿的政策改革是什么”,载J.Williamson编辑的《拉丁美洲的调整,做了多少事情?》(特区华盛顿国际经济研究所,1990年)

⁶ 最近,在贷款和债务谈判中,还考虑到其他因素,如环境、妇女参与发展、军备开支和人权等。

⁷ “非正统”办法是因为长期通货膨胀国家在反通货膨胀方案中采用“正统政策”(紧财政和金融政策和汇率贬值)失败而产生的。非正统办法是正统办法加上一些收入政策(工资和价格管制)和一个名义锚基汇率。如Bruno(1991)所指出,价格和工资控制政策过去被不正确地称为“非正统”震荡。在非正统实验中,价格控制并不消除金融和财政纪律的需要。

⁸ 通胀下降可扭转所谓Olivera-Tanzi效应,即在通胀上升时,积聚的税额同实际收税之中的时间间隔引起的实际税务收入损失。

¹⁰ 讨论发展中国家追求一国和集体自力更生的国家政策,同时又否定闭关自守作为可行道路,《南方委员会的报告》表明发展政策观点发生了变化。参看“对南方的挑战:南方委员会报告的总看法和摘要”。(联合国文件A/45/810/1990年11月29日),和《对南方的挑战:南方委员会的报告》(Oxford University Press, (Oxford 1990))。

¹⁰ 例如S.Chakravarty 和A.Singh在文章“南方开放的可取形式”(为世界发展经济研究所写的文章1988年7月)中对关于开放建议的普遍可行性提出质疑)。H.W.Singer和P.Gray和Lance Taylor“《经济开放:到本世纪末的问题》,(为世界发展经济研究所写的文章,1988年4月)。《非洲社会-经济复苏和转型结构调整方案的备选框架》(E/ECA/CM.15/6/Rev.3)中对在非洲环境中贸易完全自由化的益处也表示怀疑。

¹¹ 见G.K.Helleiner“货币基金组织,世界银行和非洲的调整与外债问题:非官方的看法”在“非洲结构调整、外债和增长问题”座谈会上宣读的论文(哈博罗内,1991年2月)。

¹² 《实现社会-经济复原和变革的结构调整方案的非洲备选构架》突出了国内政策支持 and 建立体制机构的重要性(E/ECA/CM.15/6/Rev.3)

¹³ 儿童基金会和“有人情味的调整”的概念在引起关于最脆弱人群所受影响的辩论方面起到了重要作用。儿童基金会关于这方面的最初研究报告之一是G.Andrea Cornia,Richard Jolly 和Frances Stewart(编者),《有人情味的调整》。(牛津,克拉仁敦出版社为儿童基金会出版,1987年)。

¹⁴ 见格林和比利亚努埃瓦、《发展中国家的私人投资》,货币基金组织工作人员文件,第38卷,第1号华盛顿1991年3月)。

¹⁵ 关于1980年代期间许多拉丁美洲国家净额投资急剧下降的起因及其与外在变数和公共财政不利演变之间的关系,见拉加经委会,《转向社会公平的生产形态:1990年代拉丁美洲和加拉比区的主要任务》(LC/L/548 1990年2月14日)。拉加经委

会在开发计划署的支持下,还进行了一系列的财政政策项目研究,作为评价拉丁美洲调整、稳定和发展进程的一部分,请特别参见拉加经委会,《拉丁美洲:80年代的政治财政》,《政治财政汇编》2,政治财政区域项目,拉加经委会/开发计划署(圣地亚哥,智利,1989)

¹⁶ 参看阿姆斯特登,艾丽斯编的《亚洲下一名巨人》,(纽约,牛津大学版,1989年)和L.刘编)。发展模型-南韩和台湾的经济增长比较研究》(三藩市,比较研究所,1986年)

¹⁷ 参看秘书处向第四十六届大会提交关于外债和发展的报告(A/46/415)。

¹⁸ 参看T.Killick和M.Manuel合写的:“我们如何知道货币基金组织方案的作用”,油印本,海外发展研究所(1991年5月2日,伦敦)。

参考资料

Amsden, A. (1989). Asia's Next Giant. New York: Oxford University Press.

Bacha, E. (1988). Latin America's debt crisis and structural adjustment: the role of the World Bank. Discussion Paper No. 198, Rio de Janeiro; PUC-Rio Department of Economics.

Blejer, M.I. and M.S. Khan. (1984). Government policy and private investment in developing countries, IMF Staff Papers, vol. 31, Washington, D.C.

Bouin, O. and Ch.-A. Michalet. (1991). Rebalancing the Public and Private Sectors: Developing Country Experience. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Bruno, M. and others eds. (1988). Inflation Stabilization: The Experiences of Argentina, Brazil, Bolivia and Mexico. Cambridge: MIT Press.

_____ (1991). Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath. Cambridge: MIT Press.

Chakravarty, S. and A. Singh. (1988). The desirable forms of openness in the South. Mimeo. Tokyo: Wider.

Conway, P. (1991). How successful is World Bank lending structural adjustment? World Bank, Policy Research and External Affairs. Working Paper Series 613. Washington, D.C.

Corbo, V. and others (eds.). (1987). Growth-oriented adjustment programs. Washington, D.C.: International Monetary Fund and World Bank.

Cornia, G.A., R. Jolly and F. Stewart, eds (1987). Adjustment with a Human Face. Oxford: Clarendon Press.

Dornbusch, R. (1988). Mexico: stabilization, debt and growth. Mimeo. Cambridge. MIT Press.

_____ (1990). Policies to move from stabilization to growth. Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C.

_____, F. Sturzenegger and H. Wolf. (1990). Extreme inflation: dynamics and stabilization. Mimeo. Cambridge: MIT Press.

Edwards, S. (1991). "Trade orientation, distortions and growth in developing countries". Mimeo. Santiago, Chile.

Ghai, D. ed. (1991). The IMF and the South: The Social Impact of Crisis and Adjustment. Geneva: Zed Books, on behalf of the United Nations Research Institute for Social Development and the Institute for Social and Economic Research of the University of the West Indies.

Helleiner, G.K. (1990). Concluding panel. World Bank Conference on Adjustment Lending. Mimeo. Washington, D.C.

_____ (1991). Contribution to final panel discussion on adjustment, resources and growth; how to manage the 1990s. Paper presented to the Symposium on Structural Adjustment, External Debt and Growth in Africa, Gaborone.

_____ (1991). The IMF, the World Bank, and Africa's adjustment and external debt problems: an unofficial view. Paper presented to the Symposium on Structural Adjustment, External Debt and Growth in Africa, Gaborone.

Hughes, H. ed. (1988). Achieving Industrialization in East Asia. Cambridge: Cambridge University Press.

IMF Research Department. (1987). Theoretical aspects of the design

of fund-supported adjustment programs. Occasional Paper 55, Washington, D.C..

Jasperen, F. and K. Shariff. (1990). The macroeconomic underpinnings of adjustment lending. World Bank, Policy Research and External Affairs, Working Paper Series 511. Washington, D.C.

Kavoussi, R.M. (1985). International trade and economic development: the recent experience of developing countries. Journal of Developing Areas (19 April).

Kiguel, M. and N. Liviatan. (1988). Inflationary rigidities and orthodox stabilization policies: lessons from Latin America. World Bank Economic Review, vol.2, No.3 (September).

_____ and _____ (1990). Nominal anchors, stabilization and growth. Mimeo. Washington, D.C.: World Bank.

_____ and _____ (1991). Lessons from heterodox stabilization. World Bank, Policy Research and External Affairs, Working Paper Series 671. Washington, D.C.

Killick, T. (1984). The Quest for Economic Stabilization: the IMF and the Third World. London: Overseas Development Institute and Gower Publishing.

_____ and M. Malik. (1991). Country experiences with IMF programs in the 1980s. Mimeo. London: Overseas Development Institute.

Killick, T. and M. Manuel. (1991). What can we know about the effect of IMF programs? Mimeo. London: Overseas Development Institute.

Lau, L., ed. (1986). Models of Development - A Comparative Study of Economic Growth in South Korea and Taiwan. San Francisco, Institute for Contemporary Studies.

Leamer, E.E. (1984). Sources of International Comparative

Advantage: Theory and Evidence. Cambridge: MIT Press.

Naciones Unidas. Comision Economica para America Latina y el Caribe. (1989). American Latina: La politica fiscal en los anos ochenta. Serie Politica Fiscal No.2. Proyecto Regional de Political Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile, LC/L.490.

Ndulu, B. (1990). Growth and adjustment in sub-Saharan Africa. Mimeo. Nairobi: African Economic Research Consortium.

Rodrik, D. (1989). Credibility and trade reform: a policymaker's guide, The World Economy (March).

_____ (1989). Policy uncertainty and private investment in developing countries, National Bulletin for Economic Research, Working Paper No. 2999.

Sahn, D.E. (1990). Fiscal and exchange rate reforms in Africa, Monograph 4. Ithaca: Cornell University Food and Nutrition Policy Program.

Selowsky, M. (1990). Stages in the recovery of Latin America's growth. Finance and Development (June).

_____ and F. Larrain, eds. (1991). The Public Sector and the Latin American Crisis, 1970-1985. San Francisco: International Center for Economic Growth.

Serven, L. and A. Solimano. (1991). Adjustment Policies and Investment Performance in Developing Countries. World Bank, Policy Research and External Affairs, Working Paper Series 606. Washington, D.C.

Singer, H.W. and P. Gray. (1988). Trade policy and growth of developing countries: some new data. World Development, vol. 10, No. 3.

Streeten, Paul P. (1988). Stabilization and adjustment. Labour and Society, vol. 13, No. 1 (January).

Tanzi, V. (1987). Fiscal policy, growth, and the design of stabilization programs. IMF Working Paper. Washington.

Taylor, L. (1988a). Economic openness: problems to the century's end. Working paper 41, presented to the WIDER Conference on Stabilization and Adjustment Policies in Developing Countries, Helsinki.

_____ (1988b). Fiscal issues in macroeconomic stabilization. World Bank, Policy Research and External Affairs. Working Paper Series 34. Washington, D.C.

_____ (1988c). Varieties of Stabilization Experiences. Oxford: Clarendon Press.

The challenge to the South: an overview and summary of the South Commission Report. A/45/810, 29 November 1990.

United Nations, Economic Commission for Africa (1989). African alternative framework to structural adjustment programmes for socio-economic recovery and transformation. E/ECA/CM.15/6/Rev.3.

United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (1990). Changing production patterns with social equity. LC/L.548, February 14.

Williamson, J. ed. (1990). Latin American Adjustment. How Much Has Happened? Washington, D.C.: Institute for International Economics.

_____ (1991). The Economic Opening of Eastern Europe. Washington, D.C.: Institute for International Economics.