

## 国际经济环境带给发展中国家的挑战

29. 美国次贷灾难导致财政危机加剧，在此局面下，发展中国家和经济转型期国家面对的国际经济环境不再那么有利。2008年初以来，国际贸易和财政波动，尤其是国际商品和证券价格和利差波动持续加剧。在展望中，由于美国和其他发达国家经济放缓，这些国家面对的国际经济环境将更加严峻。

30. 由于美国进口需求不振，世界贸易增长由2007年的7.2%降至2008年初的4.7%。美国的进口占世界总量的大约15%，在2007年第四季度下降，2008年初进一步低迷。如此一来，活跃的制成品出口者，例如中国，出口量锐减。随着美国引发的全球衰退的持续，将有更多发展中国家，包括非洲和拉丁美洲的能源和商品出口国，出口势头减弱。

31. 2008年第一季度，石油价格（布伦特原油）一跃达到120多美元一桶的创纪录水平。美元疲软，地缘政治紧张局势，尤其是在尼日利亚，以及石油存量减少，压倒需求因素，决定了价格走向。但部分由于价格高企和经济放缓，需求在本年后半期将继续疲软，因此，预计石油价格将在2008年降至平均95美元一桶，2009年90美元一桶。

32. 过去几年来，农产品和非农产品价格继续上涨。虽然供方因素各异，但强劲的全球需求，尤其是来自中国和其他增长迅速的新兴经济体的需求，始终是一个普遍因素。石油价格上涨也有其作用，或者是直接抬高了生产成本，或者是间接产生替代效应。例如，高石油价格刺激了生物燃料生产，提高了玉米、大豆和油菜籽的价格。在展望中，大多数农产品价格将得到平抑，只有主要粮食商品除外（小麦、玉米、水稻和大豆），预计其价格将在2008年继续上涨，2009年才能平稳下来。2008和2009年，金属和矿产品价格预计将略有下降。

33. 过去五年期间，随着石油和其他初级商品价格的上涨，许多发展中国家的贸易条件都有所改善。经济基本面，例如全球需求的扩展支持了价格的上涨，但周期性和投机性因素也发挥了作用。例如，美元贬值和财政危机促使投资者涌入商品市场，寻求更好的回报，导致价格达到不可持续的水平。这类从众行为加剧了动荡，可能造成风险，需要在今后大力纠偏。

34. 相形之下，能源和食品的净进口国受到不利的贸易条件的严重影响。粮食价格在2007年上涨了40%，2008年继续上涨，对穷人并对许多发展中国家的繁荣和社会稳定构成威胁（见专栏）。

### 粮食价格暴涨和通货膨胀对发展中国家的挑战

粮食产品，例如小麦、棕榈油、豆油、大豆和水稻的价格涨势惊人（2007年4月至2008年3月期间，由高至低依次上涨了113%至52%）。预计这些价格在2008年将继续攀升，并在2009年保持高水平，2010年才会回落。近来粮食价格高涨的速度和水平可归因于一系列同时发生的事件，它们在过去几年期间从供求两个方面影响到粮食商品市场。

发展中国家提高收入和加速城市化导致对肉制品的需求激增，进而需要更多的谷类用作饲料。此外，环境和能源安全考虑增加了对生物燃料的需求，这就要求生产更多的玉米和甘蔗。2006-2007年期间，美国主要粮食作物需求的增加，几乎一半是为了应对美国对以玉米为原料的乙醇生产投入的需求增加。<sup>a</sup> 此外，2004年至2007年期间，世界玉米供应的增加，几乎全部是用于在美国生产生物燃料。<sup>b</sup>

世界粮食供应（以谷类产量计算）在2007年增加了5%，但供应的增加不能满足需求的增加。一系列政治冲突，以及恶劣的气候，包括干旱和洪灾，在世界一些地区造成严重歉收，使食品的获得更加困难，在一定程度上抵消了产量的增加。除其他国家外，这种情况还发生在撒哈拉以南非洲若干国家、阿富汗、澳大利亚、孟加拉国、中国、印度尼西亚、伊拉克、尼泊尔和斯里兰卡。此外，一些国家（例如沙特阿拉伯）水源短缺，大大减少了它们地区谷类的生产。不仅如此，伴随发生的油价上涨也抬高了运输成本和化肥价格。

在展望中，预计持续的需求压力和供应短缺将使粮价保持在高水平，这将造成严重后果，尤其是对粮食净进口国而言。作为粮食净购买者的发展中国家的大多数贫穷家庭，将受到粮价上涨的不利影响。据联合国/经社部估计，2006年以来的全球粮价暴涨已使有可能低于每日一美元贫困线的人口增加了1.09亿。<sup>c</sup> 新增的穷人大多数来自南亚和非洲，相对而言，非洲的情况最严重。

<sup>a</sup> 世界经济展望，2008年4月：住房和商业周期（华盛顿特区，货币基金组织，2008年）。

<sup>b</sup> 世界银行，“粮价高涨：政策选择和世界银行的对策”。提交发展委员会的背景说明，华盛顿特区，2008年3月。

<sup>c</sup> 依据家庭调查数据的估计数字涵盖了发展中国家人口的大约80%。

35. 新兴市场经济国家的外资筹措成本仍然较低，但随着近来的金融动荡已经增加了。新兴市场债券指数的利差提高，从2007年前半年的历史最低水平提高了100个基准点。针对实行外部赤字的新兴市场经济国家，例如一些经济转型期国家提高的利差，幅度高于平均水平，表明了对外部失衡无序调整风险的担忧。与此同时，由于发达国家信贷市场上的“避险逃离”和美国减息，新兴市场经济

国家外资筹措成本依据的基准利率下降了。下行的风险存在，尤其是如果发达国家的金融市场状况继续恶化，而美国突然调整其巨额经常账户赤字。

36. 2007年，新兴市场经济国家的经济实力吸引了国际投资者，对这些国家的资本流动达到创纪录的高点。美国的金融动荡和减息促使资本从美国流向新兴市场经济国家，寻求更高收益。但在展望中，预计对这些国家的资本流动将放缓。实际上，自从2007年8月金融动荡爆发以来，资本净流动已经减缓，虽然总量大幅度增加。这是由于发展中国家的外向投资增加了，同时，在2008年初，国际投资者在新兴证券市场大量抛售其股份。后者表明了国际投资者越来越多地将风险转嫁给新兴市场经济国家。由于对这些国家的资本流动可能是周期性的，随着这些国家经济的预期放缓，资本流动预计也将减少。

37. 2007年，官方发展援助在2006年降减后，再度降减。2005年，官方发展援助曾经增加，但这主要是由于对一些国家，尤其是伊拉克和尼日利亚的债务减免。大多数捐助者并没有着手履行其扩大援助的承诺，需要前所未有地扩大规模，才能在2010年前实现承诺目标。发展援助委员会成员国官方发展援助对国民生产总值之比从2006年的0.31%降至2007年的0.28%。不算债务减免赠款，发展援助委员会成员国的官方发展援助净额增加了2.4%。对撒哈拉以南非洲的官方发展援助，不算债务减免，增加了10%，但捐助者要想到2010年实现在格伦伊格尔斯8国集团首脑会议上作出的承诺，仍然是一项艰巨任务。需要作出更多努力，使援助流动更具可预测性，反周期，从而增进其绩效。

38. 资本从新兴市场经济国家向发达市场经济国家的流出继续大于流入。总的说来，新兴市场经济国家是世界其他国家的净贷款者，资助了美国和其他发达国家的对外逆差。在目前的金融危机中，来自新兴市场经济国家的资本流动是困境重重的美国银行的重要资本来源。新兴市场经济国家向低收入国家，尤其是非洲的资本外流也增加了。新兴市场经济国家的一些资本外流涉及投资于主权财富基金，因缺乏透明度，引起了发达国家的一些关注。

39. 不过，发展中国家向发达国家的金融资源净转移，大部分是通过国际储备积累进行的。2007年，发展中国家的官方储备总额超过了3万亿。截至2007年底，仅中国的外汇储备即达1.5万亿。巨额储备加强了这些国家应对外部冲击的能力，但也带来成本和政策挑战。一个挑战是如何有效管理巨额外汇储备。随着美元贬值，保有大量储备必然增加成本，因为这些国家大多是持有美元标价资产。作出了一些努力，转向其他主要货币，以缓解资产进一步贬值的风险。但储备多样化不力的一个理由可能是，中央银行担心摆脱美元标价资产可能加剧美元贬值，导致其储备的重大损失。然而，发展中国家积聚的巨额官方储备头寸很有可能扩大全球失衡，这类失衡如果得不到解决，就可能对国际储备货币突然失去信心。而美元的硬着陆，将迅速侵蚀发展中国家过去十余年来建立的“自我保险”。

40. 2008 年，美元加速贬值。2002 年以来，美元对其他各主要货币的比值下跌了将近 40%，达到布雷顿森林制度崩溃以来的最低水平。美元对发展中国家和经济转型期国家的大多数货币，包括中国的人民币和商品出口国货币也贬值了，只有与美元挂钩的货币除外。在展望的基准假设中，随着增长与利率的差量继续扩大，同时，虽然美国对外逆差虽然缩小，但仍然明显地不可持续，预计美元还将对各主要货币贬值 15%。

### 政策挑战

41. 脆弱的经济环境给全球经济带来严重的挑战。根据基线预测，预计迄今提出的货币政策和财政政策都无法刺激美国国内的消费，由此引起的衰退将对世界其他地区产生不利的附带效果。从悲观设想的情况来看，美国以及大不列颠及北爱尔兰联合王国、西班牙和澳大利亚等若干发达经济体揭开的家庭债务可能导致更严重的金融动荡。所有发达地区都将经历某种程度的衰退，而发展中国家的增长也将受到来自贸易和金融渠道的强大影响。这些情况牵涉到世界各地面临巨大的经济压力，需要作出认真的考虑，也需要作出决定性的努力，采取协同的政策行动。

42. 美国迫在眉睫的经济减缓和信贷紧缩促使实行国内扩展性政策，但复苏的主要动力应该是外部的需求。其他国家似乎抵制实行扩展性政策，个中原因或因为对全球经济实力的信心不足，或因为担心商品涨价可能带来的通货膨胀压力。同时，从历史角度来看，全球不平衡仍然巨大，任何无序的放开都将对全球贸易和金融产生激烈的影响。

43. 2006 年、<sup>4</sup> 2007 年<sup>5</sup> 和 2008 年的《世界经济概览和展望》报告反复强调有必要采取协调的政策行动，以减少全球的不平衡，同时避免经济转入低迷，建议在顺差国和逆差国之间重新平衡国内的需求，并顺利地调整汇率。报告还对造成这些不平衡的因素进行思考，并提出较长期的措施，以防止今后再出现不平衡的情况，如改革国际储备系统和加强金融管理和安全网。

### 多边协商取得部分但有限的进展

44. 国际货币基金组织（基金组织）2006 年 6 月首次召开关于全球不平衡的多边协商，其主要重点就是处理全球不平衡问题，同时保持全球的增长。据最近一份报告突出强调在建议采取政策行动的主要途径中所取得的以下进展：

(a) 全球重新平衡的工作取得了一些进展：中国正步入增加公共支出的道路；沙特阿拉伯正在加强社会和经济基础设施投资，同时促进石油勘探和炼油的能力；而美国则进行财政整顿；

<sup>4</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.06.II.C.2。

<sup>5</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.07.II.C.2。

(b) 汇率已进行重大地调整。中国继续推行其货币对美元的稳步升值，美元也相对于其他各主要货币进一步贬值。

45. 虽然这些因素似乎有助于缩小全球的不平衡，但这也提高了世界经济形势明显恶化的风险。尤其是在举行第一次多边协商时，美国的需求比设想的疲软。因此，需要世界其他地区更积极的扩大需求。此外，现在被视为“信心脆弱的时期”，其表现是美国可能进入衰退，加上各主要金融中心实行信贷紧缩，外汇、商品和能源市场价格急剧起伏。

46. 一项更加综合的协同行动计划应该旨在实现以下互补的目标：

- 帮助减缓供应制约因素，并加强粮食保障；
- 促进世界经济的强大和可持续的需求，以补偿各发达经济体即将对家务部门进行调整；
- 重新建立信心，并重新启动可靠的信贷渠道，以便维持带来就业和收入的活动。

### 处理粮食危机

47. 需要在国际上采取协同行动，以处理粮食危机问题。在短期内，世界粮食计划署（粮食计划署）和联合国粮食及农业组织（粮农组织）明确提出人道主义和粮食的应急需要。要减缓粮食危机就必须提供额外的粮食和货币援助。作为应对短缺的措施，出口关税和管制似乎无法有效地确保国内的供应和控制国内的价格。此外，这些措施限制了商品的供应，造成区域和全球两级的价格进一步上升。

48. 取消发达国家的农业补贴可能让发展中国家的农民受益。但是，在短期内取消这些补贴也可能进一步抬高世界粮食的价格，并需要对受影响的国家采取补偿的措施，尤其是低收入的粮食进口国。从中期来说，必须结合世界资源的可供性来评价价格浮动背后的各种力量以及用来提高生产率的技术，并保护环境；监测市场本身也同样非常重要。

49. 目前的粮食危机暴露了农业生产率低这一长期拖延未决的问题所带来的后果以及这种忽视穷人所产生的影响。从长期来说，通过对供水、基础设施、改良种子和化肥、教育以及农业研究和开发进行投资提高生产力，这不仅是处理目前的粮食危机所必需的，也是处理农村普遍存在的根深蒂固的贫困问题所必需的。通过加强生产者获得农业土地、负担得起的投入和基础设施，通过提高粮食生产力，就可以在农村扶贫方面取得重大进展。这就需要在国家和国际两级将农业列为优先事项。

### 全球需求再膨胀

50. 要在市场信心脆弱的条件下开始调整需求，决策者应考虑制订一项全球协调的再膨胀方案，主要是扩大顺差国的国内需求以及政府部门发挥更加积极主动的作用。

51. 日本、德国、瑞士、荷兰、挪威和加拿大等在世界经济中有举足轻重的若干发达国家以及东亚的新兴市场经济体和主要的石油出口国在设想全球增长进入更加平衡和可持续的道路上具有决定性的作用。应该强调的是，这些国家的外向型战略可能因为全球经济的放慢而被打乱，其储备价值的缩水可能非常巨大，导致美元可能急剧贬值和各大主要金融市场的进一步动荡。同时，通过利用其累积的储备、工业实力和初级资源，它们可以在创收入和促进就业以及改进其国内经济分配方面受益颇多。

52. 有些国家受规则的束缚，其财政空间被限死了。虽然财政审慎指导原则有益，但在许多情况下，这些原则是在积极转向放松管制和自由化的框架内提出的，这在诱发目前的全球脆弱性方面起着重要的作用。此外，这些规则可能不足以反周期性波动，无法引发全球总需求模式出现大规模的回转。

53. 全球再膨胀战略应考虑支持包括最不发达国家在内资源有限的国家的增长和发展。由于被迫实现国外收支账户和财政账户的更平衡，非洲和拉丁美洲许多发展中国家政府在过去数十年推迟在基础设施和社会部门进行长期投资。最近建立起来的巨额官方储备提出了这样的问题，即必须对以下两者进行利弊权衡：是实现针对外部冲击进行更多“自我保险”的希望，还是解决期待已久的需要，即加快进行长期发展的投资。改革国际储备系统，并采取措施阻止资本波动，这应该可以减少通过国家一级的储备积累进行自我保险的需要。这反过来将有助于扩大有关基础设施发展和社会服务支出的财政空间。

### 改善金融条件和增强信心

54. 就凯恩斯的术语“信心状况”和“信贷状况”而言，金融市场面临各种问题。但经济走下坡时，金融市场就有继续出售的压力，这就造成资产进一步贬值和降低账面的价值，而这就可能转变成金融危机。各国政府总是倾向于进行干预，以便在低迷时期保护部分金融部门，这往往需要纳税人付出很高的代价。由于大金融机构的失败可能带来系统的风险，因此采取这些干预措施也许是有理由的。在向低迷的金融部门注入新的信贷时，采取这些措施应非常谨慎，否则将向金融系统发出错误的信号，鼓励在今后进行过分的冒险。

55. 但从更为根本来说，需要对国际金融管理和监督的机制进行更有说服力的改革。发达国家的决策者应该更加注意防止金融过分为行为造成的有害影响。以机构评级进行风险评估势必大大地助长周期性波动，并势必对风险的实际发生（即在问题出现之后）而不是风险的形成期间作出反应。现有的工具在处理产生的后果

方面并不十分有效。国际有关银行资本充足的规定往往也是助长周期性波动，只有在金融市场已经出现问题之后，才要求贷方筹集更多的资本。《巴塞尔一号协议》的规则允许银行在资产负债表中不体现风险贷款，削弱了规定的效力。《巴塞尔二号协议》的规则在对待风险方面更加完善，过分依赖银行本身制订的风险评估模式；这些评估的主要缺陷在于忽视了金融市场运作固有的蔓延效应和盲从行为。

56. 需要修订国家和国际的谨慎管理框架，注重金融市场风险现成的系统构成部分。此外，经改进的框架应同样适用于银行和非银行才有效。通过要求在经济走上坡时建立缓冲资本（资本充足），以便制止过分行为，并在经济走下坡时为损失提供更好的缓冲，这样就可以将规定变成反周期性波动。这些规则应是国际性的，以确保银行和其他金融机构不试图规避国家的规定，将投资组合转为境外资产。

57. 还需要对国际储备系统进行修订。根据以美元为储备货币的现行系统，世界其他国家只有在美国产生对外逆差才能累积储备。随着时间的推移，这种模式不可避免地会贬低美元的币值，提高各国继续保持巨额储备的成本，这会造成美元的流失，世界各地将会发觉其带来的强有力的破坏后果。

58. 根据按比例增加特别提款权推出一种新的超国家货币也许是以稳定的方式重新制订全球储备系统的最佳解决办法，但这只能是一个长期选项。更为迫切的改革是促进建立一个有官方支持的多货币储备系统。这一主张与努力建立多边贸易体系同样引人注目。与多边贸易规则类似，一个设计完善的多边金融体系应该为所有各方创造平等的条件，并防止出现不公平的竞争以及对汇率调整进行不对称的分摊。还应有助于加强国际金融体系的稳定。