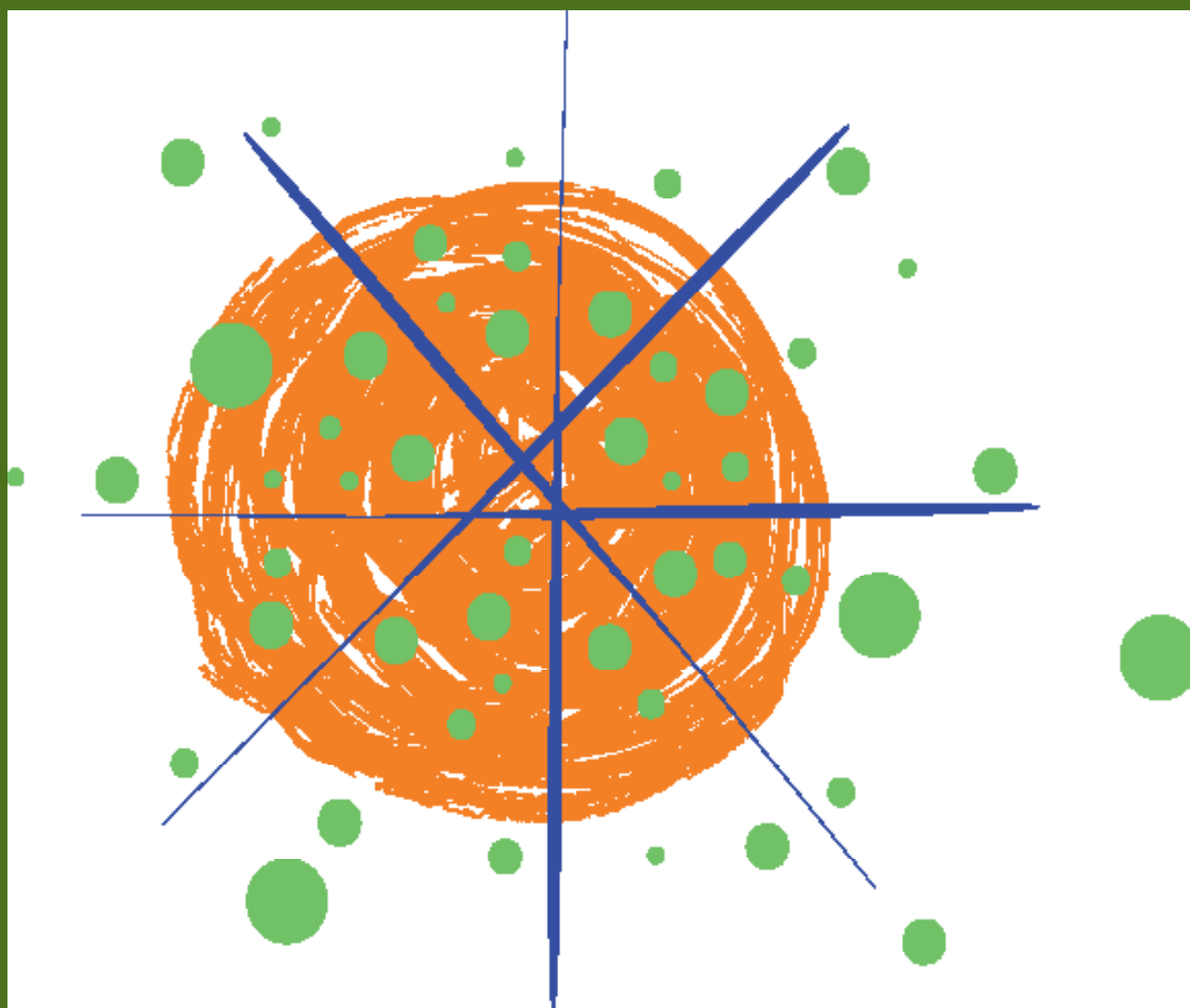


2008年世界经济和社会概览

度过经济不安全难关

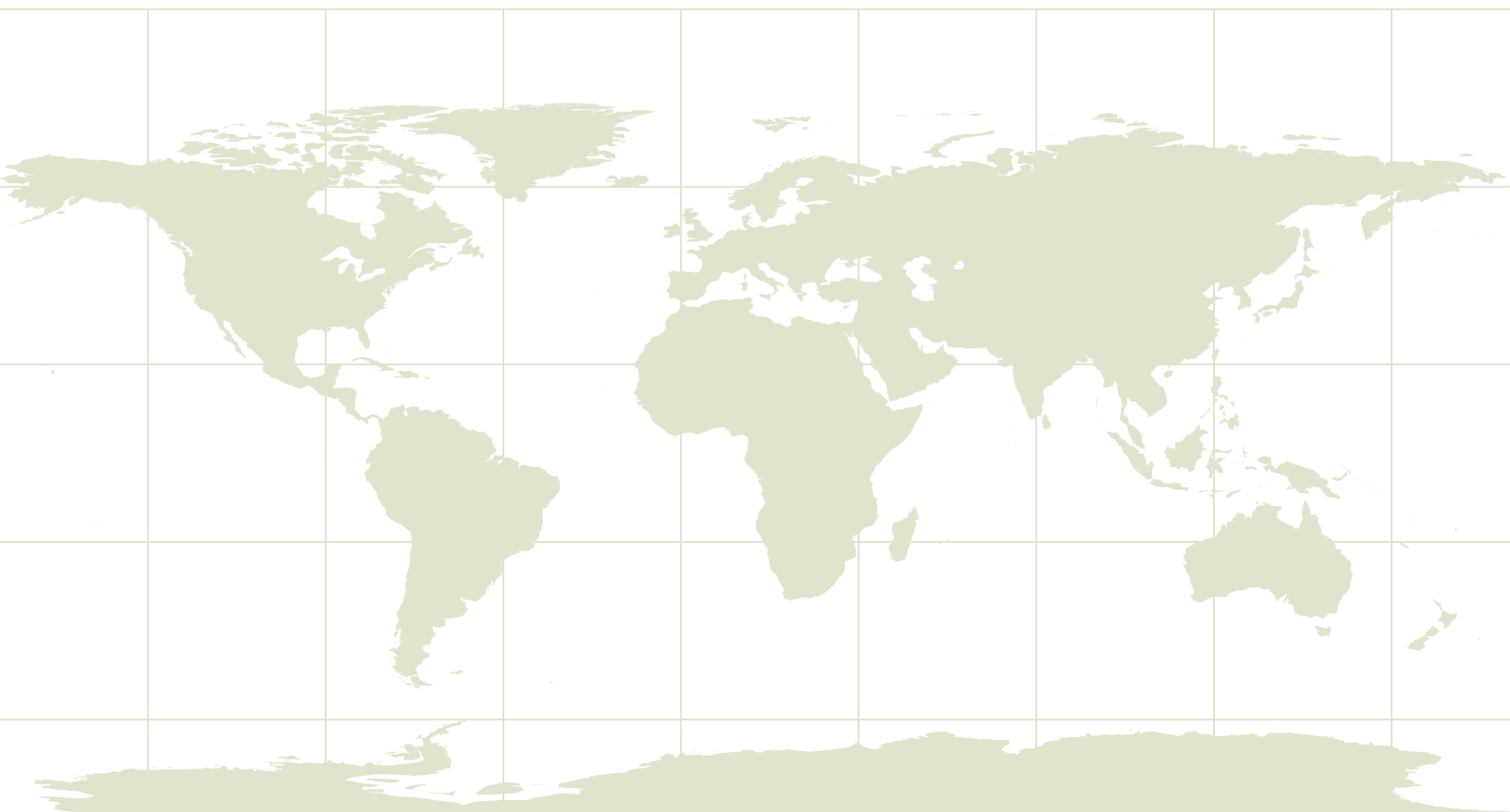


联合国

经济和社会事务部

2008年世界经济和社会概览

度过经济不安全难关



联合国
纽约，2009年

经济和社会事务部

联合国秘书处经济和社会事务部是连接全球经济、社会和环境政策及各国行动的重要平台，该部的工作涉及三个相互关联的重要领域：（一）编撰、生成和分析各种经济、社会和环境数据，以及联合国会员国可据以研究共同问题和考量政策选择的信息；（二）促进众多政府间机构成员国进行谈判，以采取联合行动解决现有的或新的全球性挑战问题；及（三）为有关政府提供解决问题的方法和手段，以便将联合国会议和首脑会议所制定的政策框架转化为国家方案，并通过技术援助协助各国进行能力建设。

说 明

联合国文件编号由大写字母和数字组成。

本出版物所用名称及所示材料不代表联合国秘书处对任何国家、领土、城市/地区或其当局的法律地位，或其边境或边界的划分表示任何意见。

在适当的情况下，本报告使用的“国家”一词亦指领土或地区。

E/2008/50/Rev.1
ST/ESA/317

联合国出版物

联合国版权©2008年
版权所有，翻印必究

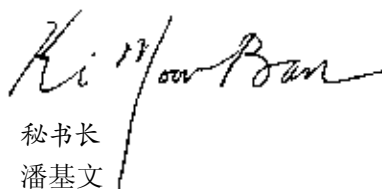
纽约联合国出版科印刷

前 言

不论是富国，还是穷国，经济安全都正受到威胁。60年前，《世界人权宣言》承认人人有权享受为维持其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；以及在发生失业、疾病、残废、守寡和衰老的情况下或因其他不能控制情况而丧失谋生能力时，有权享受保障”（第25条）。然而，尽管此后社会各个层面取得了巨大进步，但风险仍在加剧，新的威胁正在出现，一个更加安全的未来受到破坏，全民实现发展的目标受到影响。

气候变化以及自然灾害给经济生计所带来的损失——不管是澳大利亚的干旱还是孟加拉国的洪水，都在严重警示我们自满所带来的后果。健康方面的流行疾病，如艾滋病毒/艾滋病也带来了需要关注的类似问题。此外，真正遭遇这些全球威胁的首先是世界上最贫困和最脆弱的社区。2008年，粮价上涨已在若干国家中引发了严重的政治动乱，将粮食安全问题列入国际议程的呼声再起。最近，世界经济出现了金融动荡，增长仍然面临着急剧放慢的威胁，无论是富国还是穷国，人们的生计都将由此受到威胁。

《2008年世界经济和社会概览》认为，缺乏监管的市场加剧了经济不安全，不能提供适当的社会保护。《概览》呼吁另辟新径——在国内和国际上利用各种更为积极和一致的应对策略，帮助各社会群体改善经济风险的管理水平，应对经济不安全问题 and 为其生计提供保障。《概览》将有助于激发决策者、从业者和有关公民的阅读兴趣。



秘书长
潘基文

概 述

不安全的蔓延

1989年柏林墙倒塌之际，人们所谈论的是一个新兴时代——一个由于民主价值的传播和市场力量的推动，而普遍和平、繁荣和稳定的时代。国际新闻媒体在过去12个月中大篇幅报道的一些现象，如银行挤兑、房价暴跌、汇率波动、粮食暴动、选举暴力和种族大屠杀等，当然也就没被列入其未来的议程。

今年年初，英国广播公司国际新闻部在34个国家进行的一次民意调查显示，全球化步伐失控和全球化得失分配不公已成了人们普遍关注的问题。皮尤基金会和德国马歇尔基金也报告了类似的结果和其他发现。尽管调查证据不能取代深入分析，但它仍然凸显了最近几年中人们对经济走势的日益不安。

在先进国家中，这种不安感尤为明显，因为日益加剧的经济不安全问题一直伴随着日益加重的不平等问题和对社会供应的挤压。在中等收入国家中，经济冲击、贸易加速自由化和过早的去工业化抑制了经济多元化和正式就业机会的创造。而在其他一些地方，棘手的贫困问题则加剧了经济不安全和政治不稳定问题的恶性循环，有些情况下，还会导致严重的部族间暴力。

新的全球威胁加剧了人们的这些担忧。气候变化已成为国际社会世代面临的挑战。一些自然灾害的破坏力越来越大，这有力说明气候变化给富国和穷国的经济谋生手段都带来了威胁。金融市场的动荡与资本流动的飘忽不定对生产性投资、经济增长及就业机会产生了负面影响，而这正在威胁着各经济体的经济谋生手段。从2008年初开始，农产品的供求日益失衡，在许多国家中引发了严重的政治动荡，粮食安全问题再次被纳入国际议程。

对于这些加剧的经济风险和威胁，人们的反应通常是，它们背后的力量是自发的，无法抵御的，而不是政治集团所能控制的。因此，人们一直呼吁抛弃旧的制度和理念，弘扬一个无国界的新型高效市场机制。然而《2008年世界经济和社会概览》认为，这是对日益加剧的经济不安全问题所做出的错误反应，因此呼吁采取更积极的政策措施，帮助各个社会更好地管理这些新风险；增加投资预防威胁事件的发生；齐心协力加强基本的社会契约，因为归根结底，这才是一个更安全、更稳定和更公正未来的真正基础。

市场自我调节的神话

市场自我调节是20世纪后期固守的一个观念，该观念认为放开市场将使自由竞争和冒险活动释放创造财富的力量，并能由此带来普遍的繁荣和稳定的成果。更加灵活的劳动力、更大的资产所有权以及更加便利的金融市场渠道将有助于家庭更好地对市场信号做出反应，并随着时间的推移，确保收入和消费的平稳。自然，这样会带来更大的安全。

推行这种思想一直是一种赌博。至少从亚当·斯密开始，细心的观察者就已经发现市场并不能自我调节，而要受一系列制度、规章和规范的支配，这些规章制度有助于缓和更具破坏性的冲动，调解通常有可能发生的紧张关系与冲突，促进冒险活动中得失分配的和平谈判。

鉴于两次世界大战期间的经验，1945年后混合经济的倡导者深信：不受管制的市场更容易自我毁灭，而不是自我调节。事实证明，为货币稳定和市场灵活所付出的代价过于昂贵，它导致了工具闲置、财富浪费、不幸以及最终的政治纷争。他们的既定目标是“新政”，这种新政既能满足人们对“安全的渴望”，同时又不会泯灭市场经济所带来的创造冲动。充分就业将通过积极的宏观经济管理实现，公益服务将以更坚实的财政基础为保障，市场将通过激励与调节措施的有机结合，成为创造财富一个更可靠来源。此外，鉴于各国之间紧密的经济联系，将需要就此在全球范围内达成新的共识，以确保通过贸易与资本流通来促进这些目标的实现。

废除基于这种共识的制衡机制在发达国家中步伐不一，而在发展中世界和转型期经济体中，这种行动往往更加积极，他们所采取的“休克疗法”有望取得立竿见影的积极效果。全球趋势之一是，缺乏监管的市场将许多压力和负担推给了个人和家庭，而只是略微减少或有限冲抵了政府的应对措施。在提及美国时，这曾被描述为“风险大转移”。

安全问题

对于经济不安全一词，很难给出一个准确的含义。其部分原因是该词通常取决于与过去经验和做法之间的比较，而在这方面人们往往比较乐观。另外，安全方面的主观或心理因素在很大程度上与人们的忧虑和安全感有关，这种感觉大多取决于个人情况。总的来说，经济不安全源于个人、团体和国家对于不良事件的遭遇，以及他们对严重不良事件后果的无能为力。

60年前，《世界人权宣言》¹宣布：

¹ 大会第217A(iii)号决议。

- 人人有权享有为维持其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；以及在发生失业、疾病、残废、守寡和衰老的情况下或因其他不能控制情况而丧失谋生能力时，有权享受保障。²

为衡量这些不安全因素可能带来的危害，经济学家对特有风险和协变风险进行了区分。特有风险是由于个人或单独事件，如疾病、意外事故或犯罪而产生的风险，而协变风险与那些对多人同时产生影响的事件有关(如，经济冲击或气候危害等)，其涉及的代价通常是错综复杂的。

长期以来，在政策方面所面临的一项挑战是在非正式、市场和社会措施之间寻找一种适当组合，以帮助人们应对这些事件和在事后得到恢复，这在实质上意味着需要根据可能抵消的行政和行为成本(道德风险)，来权衡共担风险所带来的好处。当威胁不大，且能够被合理预测时，这种方法较为容易，通常情况下，是进行预防性储蓄，或采取基于保险合同的风险分散措施，在应对特有风险时尤其如此。协变风险具有很大的负面溢出效应，因而难以通过这种方式加以管理，这导致了各种社会保险和救助形式的产生。

大多数发达国家都结合采用了公共和私人机制，以实现最大程度的覆盖和保护。较贫困国家可选择的组合机制要有限得多，他们更加依赖非正式机制，如家庭支持或放贷者。近年来，政策界对这些风险管理选择方案的扩展予以了更大的关注。

但是，风险管理并不能消除不安全问题，这是因为对于很多具有导致下滑损失的事件来说，其原因在本质上更具有系统性，而其结果可能是灾难性的。这些事件更加难以预测和处理。例如，经济危机如此，自然灾害和政治冲突也是如此。这些威胁是本年度《世界经济和社会概览》的主题。

应对这些威胁是各国政府的主要责任，为此需要消除潜在的薄弱环节，大幅度减少住户和社会各界的风险遭遇，并在灾难发生时帮助他们尽快恢复。这不仅要求在预防、准备和减灾措施方面进行大力投入，而且还需要在公共领域建立一个基于社会契约的稠密机构网，以确保为个人、住户、企业和团体提供各种具有适当可预测性和稳定性的日常活动空间，同时适当考虑到他人的目的和利益。在劳动分工日益复杂的社会中，这一点至关重要，因为这种社会得到长期繁荣和稳定的关键因素是高度信任、在物质、人力和社会资本方面的长期投资以及对创新和变革的开放程度。从这个意义上来说，经济安全是各种良性循环(包括创造性市场和包容性政治体系)的补充。

近年来，似乎更加难以建立这种积极的互动关系，在有些情况下，甚至陷入了背道而驰的泥淖。

² 同上，第25条，第1款。

全球化与经济不安全性

贸易冲击

扩大国际贸易是增加国家财富的途径之一，对此，很少有人表示质疑。但对于某些需要朝着更开放经济调整的国家而言，扩大国际贸易也可能成为不安全的来源之一。发达国家的决策者很早就认识到贸易的扩大具有两面性，并且很早就开始讨论解决这一问题的办法，尤其是受损方如何得到补偿的问题。

最近讨论的重点是，只将核心能力留在国内，而将制造和服务活动“离岸外包”给那些成本较低的地区。这种做法始于1970年代初，但在近几年有了加速发展，在这种加速发展的同时，发展中世界尤其是中国和印度为劳动力提供了庞大的新来源，涉及发达国家和发展中国家的贸易和投资协定也在迅速增加。

证据确实表明，这种全球化浪潮使工业化国家的工人面临着更加严重的脆弱性，加剧了高技术工人和低技术工人之间的不平等，抑制了就业水平的增长，降低了工资在国民收入中的总体份额。但这些趋势早于最近才不断增多的离岸外包活动，它意味着劳动力市场不安全问题的加剧还有其他更重要的原因。同样重要的是，不断恶化的脆弱问题并没有直接转化为更严重的经济不安全问题，因为后者取决于是否具备有效的制度支持措施和国家政策，以减少或消除突发性失业的风险和提供其他收入来源。

但贸易压力管理并不是先进国家决策者所遇到的唯一问题。事实上，跨国公司将工作外包给境外的另一面通常是新兴市场存在着低附加值和组装工作不稳定的问题。其中很多国家的贸易在最近几年增加了很多，但收入却减少了，因为资本流动性更大，劳动密集型活动的竞争加剧了，市场也灵活了。由于这种生产通常仍然是在一个与周边经济体之间极少联系的飞地进行，因此如果企业决定停产或转移活动，那么他们将会遭遇意外的打击。

对于依赖更传统出口部门的国家来说，贸易冲击所带来挑战甚至更大。东亚和其他地区之间形成了鲜明对照。在东亚的整个出口中，初级产品和资源型低技术制造业的份额从1980年的76%下降到2005年的35%，仅中国的份额就从1985年的93%下降到2005年的44%。其他地区在转变其出口生产结构的成就方面则要逊色一些。南美洲和中美洲仍然要依赖初级产品和简单加工品（2005年大约占出口的78%，比1983年的约90%有所下降）。非洲更集中于低附加值产品（2005年为83%）。

对于拉丁美洲和非洲的很多国家来说，1980-2005年期间的贸易条件冲击带来了总体上的负面影响，但在1990年代的后半期有了短暂逆转，当时有些国家从有利的变动中获利，2003年后再次出现了逆转。从这个意义上来说，在经济缺乏多元化的国家中，国际贸易将继续成为不稳定的一个重要来源。此外，在其中的某些地区（主要是拉丁美洲地区）中，资本账户的自由化吸引了顺周期资本流动，

从而极大地放大了贸易冲击问题。由此可能产生的脆弱性明显表现为1990年代后期的东亚金融危机之后，资源净转移突然发生了逆转。

长期以来，决策者一直都在寻找各种旨在管理国际贸易的方法，以限制成本和将利益最大化。成功永远都不是单纯依靠贸易的自由化。先进国家的离岸外包和发展中世界的贸易冲击说明基本的宏观经济条件发生了令人担忧的变化，成功将由此变得更加困难，然而最近在贸易条件方面的利得却模糊了这些问题。

全球金融的放开

近年来，所有国家的市场经济运行都发生了根本性的重大变化。尤其是，金融市场、金融参与者和金融机构的份量和影响力明显增大了。这还伴随着金融资产的大规模积累和各种金融创新，这些金融创新为住户、公司和公共部门不断增长的债务水平提供了支持。自1980年代初以来，在有些国家中，国内金融债务在国内生产总值(GDP)中所占的份额已增加到原来的4至5倍。这种“金融化”进程反过来有助于将宏观经济政策的焦点单一地放在应对通货膨胀威胁上。

在1945年以后的几十年年代中，商业周期主要受投资和出口需求的驱动，并以工资的强劲增长为支撑，工资的强劲增长带来了高水平的消费支出。但这并不是一个一直稳定的过程。不稳定水平通常很高，工资、利润和税收的步伐通常超过了生产力的增长，从而带来了通货膨胀压力、经常账户赤字和债务增加的问题。这些趋势向决策者表明了采取行动的必要性，其最终结果是周期性下滑。

随着债务、杠杆作用、担保品价值和预期资产价格成为驱动周期的主导因素，这种格局一直在变化。金融体系(包括国际资本流动)日益倾向于采取顺周期姿态，这说明驱动资产价格的主要是人们对价格变化的预期，而非收入方面得失前景的改善。这种发展情况主要源于放贷方和投资者的顺周期风险态度——风险在上涨期间被低估，而在下滑期间被高估。承诺为下滑风险提供担保的金融创新怂恿了这种态度的滋生。

金融繁荣通常会导致投资失衡问题，这些投资通常只是通过杠杆收购、股票回购和并购对现有资产进行重组，或发生在那些容易受投机影响的部门，如房地产市场。与早期周期不同的是，这些繁荣很少带来提高工资和就业水平的好处。但增加住户获取信贷的渠道意味着即使在收入没有增长的情况下，消费支出也有可能增长，因为(上升的)负债水平取代了(下降的)住户储蓄。但由于资产负债表采用了较小的安全幅度，因此系统变得愈加脆弱。

国际资本市场自由化促进了一个受收入制约的经济体转向一个以资产为担保的经济体。实际上，在发展中国家中，国内金融市场和资本流动之间的联系更加紧密，其中很多国家都过早地在1990年代开放了其资本账户。

这些流动具有很强的顺周期性，其影响常常通过公共部门账户传播，尤其是通过现有融资对公共支出的影响，以及利率对公共偿债情况的影响进行传播；但

更强烈的影响则往往通过私人支出和资产负债表传播。在繁荣时期，私人部门赤字和借款通常会上升，而资产负债表往往会累积风险，这是因为人们对“成功”赋予了期望，这通常表现为低风险溢价和价差。对这种预期的反转会导致外部融资的切断，并使借款成本急剧上升，从而引起向下的调整。

发展中世界转向出口为导向的战略实际上强化了很多国家的这种格局。金融计算日益增长的影响说明商品价格是在一个更加夸张的顺周期方式下波动的，而这又被顺周期政策和其他因素进一步放大，这类政策在繁荣期间扩大财政支出，而在价格下滑期间减少支出。低迷时期削减支出的压力则因与危机期间国际金融援助有关的限制性条件而加大，因为这类条件涉及一揽子正统的宏观经济稳定政策。

这些金融动态对实体经济有着深远影响。金融泡沫拉动的急速经济扩张可能会带来越来越繁荣的景象，但这种繁荣却可能会突然结束，从而带来深度的衰退甚至更长时间的停滞。受资本流动突然逆转影响的情况不一，但在很多新兴市场，资本接受国通常无力控制这方面的触发因素，包括主要工业化国家货币和金融政策的变化。

证据显示，自1990年代以来，无论是在发达国家还是在发展中国家，相对于GDP而言的投资不稳定性增加了。投资周期比收入周期更加明显，中等收入国家的这种趋势尤其突出(见图0.1)。除南亚外，尽管最近有了全球性恢复，但这种不断升级的波动使得平均资本形成率至今仍然远远低于1970年代的水平。基础设施投资和制造能力对于改善各国抗击外部冲击的能力都至关重要，但这两方面却似乎受到了最严重的打击。

此外，衰退期间发生的投资、就业和收入损失在经济好转时并没有完全恢复，这降低了较长期的平均水平。在很多国家中，金融部门崛起的同时，还伴随着更加灵活的聘用办法。所有这些因素都意味着收入和工作的极大不安全，即使在相对强势的扩张条件下也是如此，其中明显的迹象是，在绝大多数先进的工业化国家中，劳动报酬增长的部分不能与劳动生产力的增长同步，新兴市场的这种趋势也很明显。

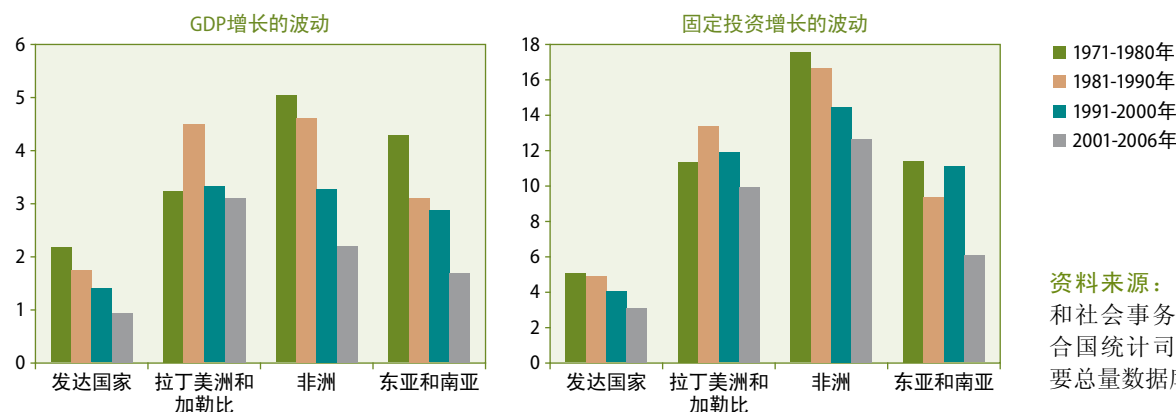
这样，尽管绝大多数公民的生活水平都不见提高，但国家却通常会出现表面的繁荣。通常情况下，这种发展态势的另一面就是收入不平等水平加剧。不安全和不平等问题加剧是一些人所描述的“新镀金时代”的一个方面。

商业周期管理

通过贸易和资本账户传播的负面外部冲击对经济安全和反贫困努力有直接影响，表现为资源浪费或产量减少。在1980年代和1990年代期间，为试图减轻这些冲击的影响，很多发展中国家都采取了各种重在控制通货膨胀和恢复财政平衡的政策。这不仅耽搁了复苏，而且在很多情况下使得国家更加虚弱和更容易受到未来冲击的影响。因此，需要采取不同的策略。

图0.1

发达国家、拉丁美洲和加勒比、非洲、东亚和南亚地区1971–2006年产量和固定投资增长的波动(增长率的标准差)



资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户主要总量数据库。

逆周期宏观经济政策的必要性

各个政府可通过改善宏观经济决策的制度框架，来提高逆周期政策的空间。确定各种与经济增长短期波动无关的财政目标(所谓的结构性预算规则)可有效强化逆周期政策姿态。有些发展中国家，如智利，已经能够成功地驾驭这种财政规则。

建立商品和财政稳定基金也有助于消除财政收入(如，基于初级出口商品生产的收入)的波动。但这绝对不是灵丹妙药，还需要对这类基金进行认真管理。其棘手问题之一是难以区分长期趋势中的周期性价格模式，这在某种程度上是因为商品市场上投机性金融投资的影响增加了。因此，政府更加难以确定适当的稳定基金规模。对于发展中国家而言，为了免受更大的商品价格冲击，他们还应能够借助于一个充足的多边补偿贷款体系(见下文)。

一体化宏观经济和发展政策

宏观经济政策应能支持经济的持续增长和创造就业。这要求宏观经济政策根植于一个更广泛的发展战略，快速增长的东亚经济体就属于这种情况。财政政策需优先考虑发展支出，包括教育、健康和基础设施方面的投资，以及为新生工业提供补贴和信贷担保。按照东亚的经验，货币政策需与金融部门和产业政策相协调，包括通过定向的和有补贴的信贷方案和有管理的利率直接影响投资和储蓄。一般认为，保持有竞争力的汇率对鼓励出口增长和多元化很重要。相反，自1980年代以来，很多拉丁美洲和非洲国家的宏观经济政策则一直集中在狭窄得多的短期价格稳定目标上，这通常会导致汇率高估和不平衡的增长。

外汇储备管理：减少“自我保险”的需要

为应对与资本流动突然停止和逆转有关的脆弱问题，很多发展中国家通常采取迅速增加储备的措施。平均而言，发展中国家持有的外汇储备至少上升到其GDP的30%左右(样本中列入或没有列入中国)。甚至低收入国家(包括最不发达国家)也已增加了其储备头寸以减轻其债务的脆弱度。储备在GDP中所占的比重从1980年代的2-3%上升到1990年代的5%左右，并在目前的年代中上升到12%左右。这为发展中国家应对外部冲击提供了一个更大的缓冲或“自我保险”余地；亚洲危机后，也就是有货币风险的国家在遭受投机冲击之后，这种做法似乎是一种明智的逆周期战略。

但是这种战略涉及高昂的费用，无论是从储备直接意义上的高昂持有成本而言(多达1000亿美元)，还是从被放弃的国内消费或投资而言都是如此，前者说明向储备货币国家的净转移远远高于这些国家提供的官方发展援助(ODA)。另一种方案将需要加强区域和全球金融合作形式，促进宏观经济政策的协调。

此外，对于已经积累了大量官方储备资产和主权财富基金(SWF)的国家而言，可以将其中的一小部分留作发展贷款。发展中国家拥有的官方储备超过4.5万亿美元，其现有主权财富基金资产的大致规模至少为3万亿美元。每年只需要留出其中1%的资产(或相当于该金额的资产收益)就大约相当于750亿美元，这是世界银行总年度贷款规模的三倍。如果将这些资源作为发展银行的实收资本，那么将可能创造相当于发展贷款两倍的能力。

多边响应

多边金融机构面临的一个主要挑战是帮助发展中国家减轻资本流动和商品价格波动的破坏性影响，提供逆周期融资机制来弥补私人资本流动内在的顺周期移动问题。可以采取很多方案来抑制资本流动的顺周期性、提供逆周期融资和帮助创建一个更好的可持续增长环境。

第一套措施包括：改善国家金融监管以抑制资本流动的不稳定；提供相关建议以制订适当的资本管制措施，包括逆周期管制措施。

同时，需要加强经常账户或资本账户的紧急融资准备，以应对外部冲击，减轻调整负担和减少持有大量储备结余的成本。现有机制的覆盖范围有限、定义过于狭窄或要受过于严格条件的限制。国际货币基金组织(货币基金组织)的各种贷款手段应加以简化，并应按照外部冲击的规模相应提高拨付的自动程度和速度。非常需要提供更加优惠的贷款，对于低收入的重债国家尤应如此。对于补偿贷款供应明显增加的情况，选择之一是签发新的特别提款权(SDRs)。

自然灾害和经济不安全

全球金融稳定最近受到了威胁，这种威胁所带来的影响有很多方面类似于自然灾害的影响。自然力量当然会具有破坏性。自1970年以来，记载的重大灾害有7 000多起，导致了至少2万亿美元的损失和至少250万的人员丧生，并对无数其他人的生命带来了负面影响。

丧失生命的人数减少了， 但更多人的生计受到了威胁

诸如2004年12月印度洋海啸之类的事件说明，人们应警惕自然力量所带来的致命威胁。然而，与这种灾害有关的死亡人数已在下降，这说明警报系统有了改进，食品和紧急援助更加有效。但其他方面则没有如此令人鼓舞：相对于1970年代而言，如今发生的灾害是其四倍以上，平均损失几乎是其七倍，有更多的人无家可归(见图0.2)。灾害对生命的威胁减轻了，但对受灾国家和社区的经济福利却带来更大的威胁。

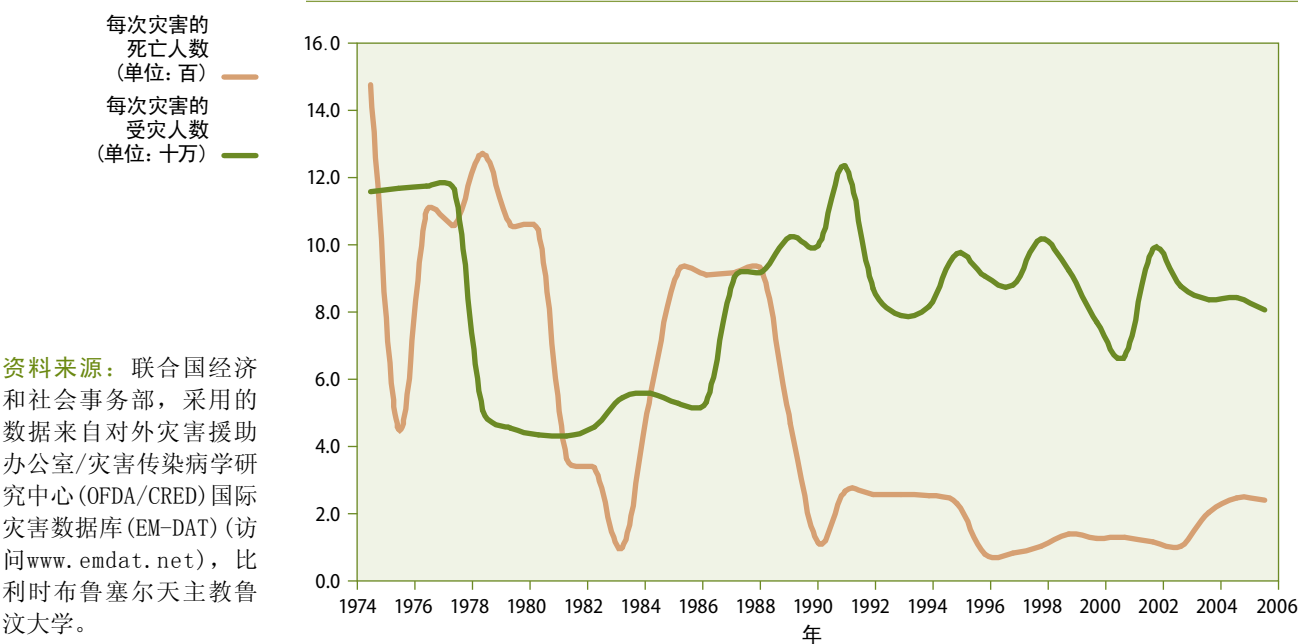
尽管还无法准确确定气候变化对这种趋势的影响，但科学界已肯定它们之间确实存在着联系。商界当然正在注意这一情况。保险公司预计在未来的年代中，与气候有关的损失将会大幅上升，在糟糕的年份，这可能会超过1万亿美元。

发展中国家自然灾害的死亡率要比发达国家高20–30倍，而且前者的灾后恢复也要缓慢得多。自然危害对经济安全的这种不均衡威胁反映了各个住户、社区和政府在做灾、灾后处理和减少灾害影响方面所面临的困难。

高贫困率、高负债水平、基础设施不足、经济缺乏多元化等构成了发展中国家面临自然灾害威胁时的结构性背景。此外，信息贫乏、融资渠道不足、机构缺乏效率和社会网络贫乏对抗灾能力产生了不利影响，并加剧了所受到的影响，减少了政策应对措施的质量和效力。所有这些因素不仅使贫困国家和社区有可能遭遇灾难性的大规模灾害，还有可能屡遭更小规模的季节性灾害，如孟加拉国的洪水和加勒比和太平洋地区的风暴。

在这些情况下，家庭将很快耗尽其应对灾难的办法，如利用储蓄和信贷、变卖资产和移民等，并有可能被迫采取更具风险的生存策略，如获取高利贷，而这只会进一步延长其不利处境。从总体上来说，公共投资的不足影响了公共反应能力，这类投资通常受到现行调整方案的挤压。此外，收入的下降和灾难后贸易和财政收支差额的恶化进一步加剧了公共反应能力方面的问题。各国将面临着深陷恶性循环的风险，因为岌岌可危的粮食、健康和就业状况放慢了恢复步伐，提高了遭遇下次危险的可能性，从而加剧了经济的不安全。

图0.2
被自然灾害夺去生命的人数减少了，但更多人的生计受到了影响
(1974-2006年五年平均移动数)



应对自然灾害

国家一体化的政策反应

为了管理这些冲击，住户和政府需要改进其应对策略。在最近几年中，各界尤其是捐助界非常注重通过各种战略，来利用市场型金融工具(如：农作物和牲畜保险、巨灾债券)共担和转移灾害风险，消除收入差异问题。就区域而言，一些创新举措(如，加勒比巨灾风险保险工具)也探讨了这一方案。

需对这类举措作进一步调查。但不应高估其影响。只有在发展水平较高的情况下，市场型战略才能真正成为一项慎重选择，为广泛系列的缓解举措提供补充。如果一个国家的金融部门欠发达，并且普遍存在收入不安全问题，那么就不太适合选用保险。此外，大规模灾害的协变性及其带来的普遍影响甚至可能会对具有雄厚资本的保险市场带来威胁，因此有可能使保险成为一种昂贵的选择。

为降低自然危险转变为灾难的风险，必须提高备灾和抗灾能力方面的投资，这是灾害管理的重中之重。根据美国地质勘探局的估计，如果在减少灾害风险方面投资400亿美元，那么1990年代全世界灾害的经济损失原本可以减少2 800亿美元左右，但尽管如此，双边和多边捐助者只将2%的灾害管理基金用于灾害发生前的降灾风险活动。

由于灾害可加剧粮食不安全问题，因此，旨在解决粮食脆弱性的预防措施很可能是众多较贫困国家备灾活动的关键之一。这将要求建立预警系统，包括国际

预警系统；根据营养不良和粮食消费不足程度绘制粮食无保障住户分类图；积极支持中小规模的农作物耕种(如，为农业投入提供补贴)和提供现金转移。

减轻脆弱问题的另一项有效措施是将中期发展战略与救助活动联系起来。实证研究通常发现：相对于多元化程度较低的经济体而言，多元化程度较高的经济体因自然危险而遭受的损失更小，灾后恢复也更快。对于很多发展中国家而言，生产的多元化大大受到地理因素的制约。因此，还需要因地制宜地朝着这个方向制定出相应的发展战略。公共投资和低息信贷这两种举措将是取得进步的关键因素。但为实施适当的工业政策提供空间，以支持多元化也很重要。

国际保险和应对机制

对于某些国家，尤其是较小和较贫困的农业经济体而言，灾害通常非常严重以致他们无力应对。尽管国际社会通常能在大规模灾害后，对紧急呼救做出快速反应，但实际救助往往达不到承诺的水平：联合国要求的救灾基金一直达不到希望的水平。

多边贷款安排，如针对低收入国家而由国际货币基金组织管理的外部冲击融资办法，是为了通过援助，满足因冲击(如，自然灾害)引起的临时收支平衡需求。但苛刻条件限制了它们的效力。为更好帮助受灾国家，可迅速采取的行动之一是引进一个简单的延期偿债机制，如改进巴黎俱乐部的偿还程序。

国际社会一直在努力迈向一个更加一体化的战略，以提高弱势人口和国家的恢复能力。但这一过程一直很缓慢。从某种程度上来说，这说明援助结构存在着更广泛的问题，包括经济和地缘政治利益的影响。

需要建立一个全球灾害基金，以便为综合风险管理方案调动资源。在初始阶段，这种机制可作为一种更好的救灾手段，但应尽快进行调整以承担更广泛的灾害管理责任。这种机制可在最终吸纳各种已有的但却分散的融资机制，从而最终发展成为一个资金雄厚的贷款机制，这种机制不仅可以尽快和自动地向受灾国家提供充分融资，而且还可以开始进行更艰巨的任务，为更长期的减灾活动提供投资。根据上文引用的指导性美国地质勘探局数据，如果要在减少这种威胁方面取得真正的进步，100亿美元的贷款机制似乎应是国际社会应努力的目标。

难以承受之重：

内战和冲突后恢复

在有些国家中，日益严重的经济不安全已成了加重社会分化和政治不稳定这一复杂过程的一部分，脆弱的社会容易受到多方威胁，从自然灾害和粮食短缺，一直到金融冲击、不平等加重和选举处理不当等，其中任何一项问题都可能将这些国家推向广泛的、甚至种族灭绝的暴力。在这些情况下，国家将会面临失控的威胁，这不仅包括失去提供基础服务的能力，还包括失去其对治安部队的传统垄断能力，并将最终失去其对政治合法性的把握。

这种可能性已改变了过去三个年代期间当代战争的面孔。内战取代了国家之间的武装冲突，由于这些内战主要发生在国家边界内，因此更有可能加剧和累积严重的分化问题，从而破坏社会的凝聚力，威胁国家的规范和制度，并在公民中间制造一种严重的恐慌和不信任感。

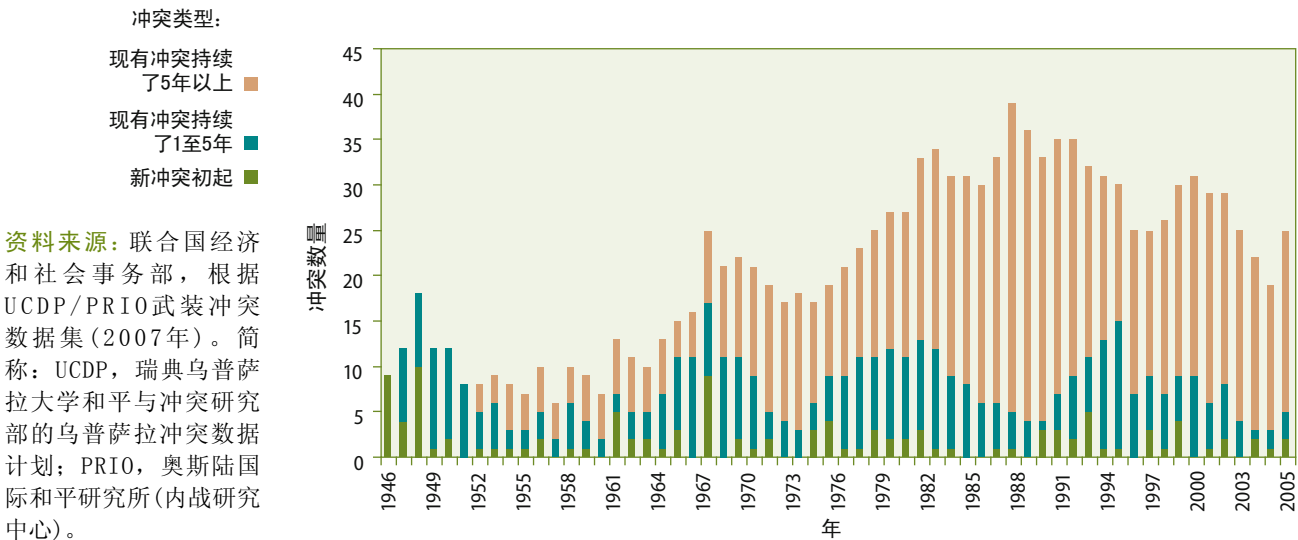
更持久和更具分裂性的冲突

尽管每次冲突都有自己不同的特点，但从更大的范围来说，则是一幅越来越旷日持久和更具分裂性的冲突画面，这些冲突主要集中在年人均在3 000美元以下的国家；平均而言，如今的冲突可能会延续七至九年，而1960年代和1970年代则只有两三年(见图0.3)。同时，与战争有关的死亡人数在下降，但就流离失所的人员和被破坏的经济生计而言，所产生的影响则更大(这种格局非常类似于自然灾害)。环境通常会受到严重影响，而健康危机和饥饿则成了地方性流行病。

由于其中很多成本是直接由住户和社区承担的；再加上生产性资产被破坏和被偷窃，所以一旦战争结束，经济和社会地位将更加难以恢复。同时，由于收入下降、经济活动非正规化、投资水平急剧下降、财政收入减少以及财政支出向军事活动的转变，国家(或残留的国家)越来越难以承担冲突不断上升的成本。

随着这些成本的不断上升，不安全、资本外逃和“社会资本”受侵蚀等问题将会破坏国家机构和引起冲突。战后的社会极度脆弱，缺乏必要的制度基础设施来建立一个新社会契约和确保恢复的持续和快速进行。暴力还会卷土重来这并不足为奇：有着冲突历史的国家要比没有冲突历史的国家更有可能在未来经历战争，前者的几率是后者的四倍多。这种可能性使这类国家的政策面临着独特的挑战。

图0.3
1946–2005年期间全球冲突变得更加旷日持久



经济不安全和冲突后重建

弥补制度缺口

这些社会不能奢望逐步有序地实现安全、和解和发展的目标，但又必须在各条战线上开始恢复进程。这项任务因冲突后国家体制的巨大缺口而变得艰巨。填补这种缺口需要采取战略性的统筹办法，以逐渐修复人们对公共机构的信任，建立将政治和经济结合在一起的机制，以帮助统一国家认同感，建立一个有效的中央权力机构来管理各区域间的转移和资源，着手制订社会经济优先事项纲要并为实现这些纲要的政策创造空间。

在初期阶段，国家不仅需要建立有助于市场运行的制度和规章，而且需要选择和采用那些不至于加剧不安全或社会经济不平等问题改革措施和政策。因此，建立持久和平将需要积极的经济政策，包括非传统的宏观经济政策。从这个方面来说，冲突后国家在考虑国家建设和经济恢复之间的联系时，需要牢记的一个关键思想是适应性的效率问题，即：是否有能力在给经济活动提供稳定框架的同时，灵活地为任何形势下的政策选择提供最大限度的回旋余地。

为官方发展援助另辟蹊径

初期恢复阶段的一个关键问题是进行国家能力建设，以调动国内收入和持续提供填补制度缺口所需要的资金。在很多情况下，不可避免地要依靠外部支持。无论是对国家当局还是捐助界来说，国际援助流动管理都是对其经济政策的首要考验之一。但对冲突后国家的援助通常会过早地缩减，而且通常情况下，缩减之际正好是各国已经重建机构并且能够更好地吸收援助和有效加以使用之际。国际社会正在经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)以及和平建设委员会的框架内，采取措施以确保在足够长的期间内有充足稳定的援助流量。

传统上，捐助方宁愿为具体项目融资，但在特别考虑到国家合法性不足问题的情况下，资源应尽可能通过其预算加以分配，并应尽力避免设立相互竞争的权力点。在这方面人们发现，如果对支出决定的批准采取双重签字制度，将能有效解决腐败和问责问题。需要面临的另一项挑战是重建信贷和金融市场，包括开辟新的融资来源。

更加公平的公共支出

尽管优先事项需要由地方当局确定，但对于导致冲突的不满情况，捐助方和国家政府都需要特别关注公共支出决定和它们之间的关系。特别相关的有两组分配问题：(a) 如何将公平问题纳入支出决定，(b) 如何根据整个政治情况分配支出，以促进实施协定的热情和巩固和平。政府应对奢侈品消费税予以更多的关注。有关冲突影响的评估以及旨在确保和平的各项条件是为了根据和平建设的具体步骤确定支持流量的口径，它可以成为捐助方处理两组问题的有效手段。

由于持续和平是外国援助可以帮助实现的最重要目标，所以尤其重要的是，捐助方不能将其自身的制度模式和政策优先事项强加给接受国，而而努力动员地方知识和能力以满足受影响人口的需要，并且需要针对那些对修复社会契约至关重要的地方制度，恢复其合法性。

贫困、不安全和发展议程

经济自由化和解除管制加剧了长期脆弱性的风险，但又不能产生适当的政策应对措施，同样它们还为经济不安全问题创造了新来源，这能够从各个发展水平的国家中看到。但通常最有可能遭受金融危机、自然灾害和国内冲突的风险是最贫困的社区。实际上，贫困通常加剧了这些威胁，而对于更贫困的人们来说，则缺乏有效的缓解、应对和恢复机制。2008年初在许多国家中发生了粮食暴乱，这暴露了发展阶梯底层的人们在经济生计方面的脆弱性。

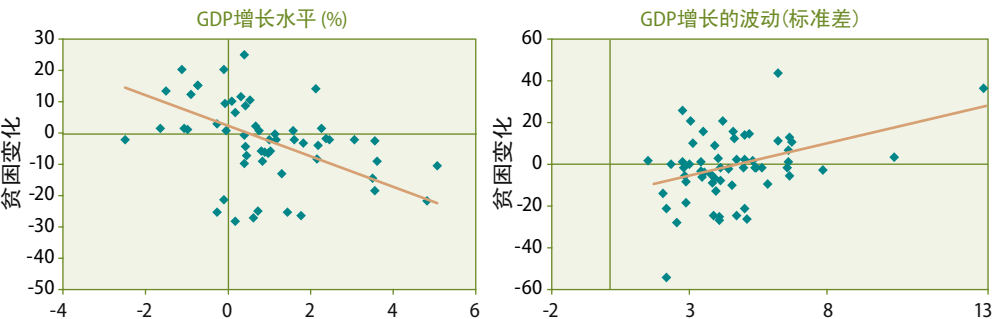
成功的发展中国家并没有借助于自我调节市场，来寻找如何设计其发展战略的灵感。相反，其快速增长模式结合采用了市场激励措施和强有力的国家干预措施，这通常与正统的经济常识背道而驰。为了将那些因大规模投资和采用陌生技术所引起的风险社会化，国家采取了各种经济措施，从而帮助培育了一个国内企业家阶层。这类支持通常以一个更全面的发展远景为指导，在对政策干预措施做出判断时，是以它们对实现经济活动多元化、创造就业和减少贫困的贡献为依据的。

但增长是解决贫困问题的必要条件，而非充分条件(见图0.4)。需要一套普遍适用的社会政策和一些有针对性的经济政策，这些政策是按照国情制订的，并以强有力的“社会契约”为基础，以确保为个人、住户和社区追求自身利益提供空间，并且最有效地利用市场力量所产生的创造性冲动。这将需要对经济和社会政策采取更加一体化的方法，并在设计和实施这些政策时表现出一种更强的务实精神。

资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户主要总量数据库(GDP增长)，以及世界银行的PovcalNet(<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>)。

注：贫困变化是指：1981-2004年期间采用每天1美元的贫困线标准时，贫困发生率的百分点变化。

图0.4
提高增长水平和减少波动有助于减贫，但这不是充分条件



应对住户经济不安全问题

扶贫宏观经济和增长政策

就大多数发展中国家而言，贫困及其引起的无保障生计只能通过持续快速的增长和扩大正式就业来解决。在很多情况下，如果农村增长带来的减贫速度有可能比城市快，那么需要将最近几个年代中被政策建议所忽视的农业，包括小农，作为提高支持力度的重点。但随着总体城市化步伐的加快，需要促进劳动密集型的制造业和更加先进的服务部门，才能让贫困真正成为历史。正如自然灾害和国内冲突一样，经济多元化仍然是抵御不安全问题的最成功手段。

当然需要将扶贫宏观经济政策纳入解决长期不安全问题的政策组合中。在农业仍然是收入和出口所得主要来源的很多发展中国家，各项政策将以管理“商品周期”为目标，因为在经济下滑时，商品周期对最贫困者的打击尤其严重。稳定基金将在这项任务中发挥一定的作用。

政策组合还将包括具有竞争力和稳定性的汇率，以及稳定的低息实际利率，这常常要求推迟资本账户自由化的时间和稳健使用资本管制措施。稳定的财政收入也很必要，这对填补基础设施缺口尤其重要，在大多数的贫困国家中，基础设施缺口是限制增长的一个主要因素。

为穷人提供融资和保险

在处理贫困-不安全之间的关系时，创新性融资来源可发挥一定的作用。最近几年中，小额金融服务已成了鼓励企业和应对贫困政策的首选，在捐助界尤其如此。对小额信贷的最初热情已扩大到包括小额储蓄和小额保险。这带来了某些积极的社会成果，尤其是妇女减贫。但在大多数国家中，这些活动仍然只占金融部门的极小部分，而且通常不能带来大量的高效就业。因此，最贫困群体仍然容易受到系统冲击的影响。在这方面，必须认真审时度势，以确定用以支持这些方案的补贴是否是减贫的最佳手段，或者其他缓解和应对策略是否可以提供一个更适当的回应措施。

福利方案和社会保护

这类战略有各种形式，从很多国家已经实施多时的工作福利方案，一直到最近兴起的现金转移方案。尽管其中大多数方案在最初启动时，是为了帮助受影响的人们应对经济下滑问题而采取的事后措施，但在最近几年中，它们则日益被用作减少穷人不安全风险遭遇的事前措施。如，印度最近采用了一项工作福利计划，保证所有希望加入该计划的人在一年中就业100天。这是工作福利从冲击后的临时安排转向半正式长期就业计划的一个实例。

从事后安排转向事前安排的一个类似例子是用以促进具体发展目标的现金转移方案，如儿童出勤和卫生服务的使用。正如预算支持已成为一种更受欢迎的宏观援助形式一样，现金援助也成了一种更受欢迎的住户社会保护形式。

在设计和实施这种措施方面始终未能解决的一个问题是，最好将它们确定为普遍适用的政策还是专门针对穷人的政策。尽管最近几年的趋势倾向于后者，但还未在它们之间实现适当的平衡。一般来说，普遍适用的制度在减贫方面取得了更好的业绩，因为它兼有以下优势：有了一个更好的收入分配形式（可能具有更强的增长活力）；一种更为广泛的政治号召力，尤其是取得了中产阶级的支持；一些明显的行政和成本优势。

重返多边主义原则

本《概览》传达的简要信息是：在提供理想和适当水平的经济保障方面，不能让市场放任自流。但不应由此认为需要促进一个放弃市场力量的议程；在这种情况下，议程更是一种确保安全和凝聚力的议程，目的是要将这种安全和凝聚力作为释放市场创造性冲动的基础。至于需要结合采用怎样的监管、缓解、保护和救助措施，将取决于所面临的威胁种类、可以调动的地方能力和资源以及地方的偏好和选择。但在处理所述的系统冲击时，国际社会很可能具有特别突出的作用。

加强这一作用与其说是要发明新的模式，不如说是要返回到多边主义的原则上，由于错误地相信了市场力量的自我调节能力而过早地放弃了这些原则。在设计这些原则的当时，决策者要比现在更能牢固地抓住因全球经济体相互依存而带来的安全威胁。国际社会应考虑：

- **重建布雷顿森林。**与两次战争期间的年代非常类似的是，经验证明通过灵活的劳动力市场和独立的中央银行对周期进行管理并不成功。单一注重物价稳定并没有抑制以资产为中心的繁荣-萧条周期，它恰恰将就业目标、工资和生产力增长之间的健康平衡挤出了政策议程。需要恢复逆周期宏观经济措施和金融监管，实现这一目标意味着不能继续围绕自由放任的原则来组织国际金融架构，这种原则把金融市场扩大到全球，但却没有建立与之匹配的全球规则、资源和规章制度。填补这一空缺是当务之急。

这一进程应首先重新考虑发展中国家获取国际货币基金组织资源的水平和条件，特别要从旨在帮助应对外部冲击的补偿贷款机制着手。在获取资源的数量较多时，还有必要避免强加顺周期的宏观经济条件。改善多边监督还需要考虑到国家经济政策可能带来的所有国际溢出效应。

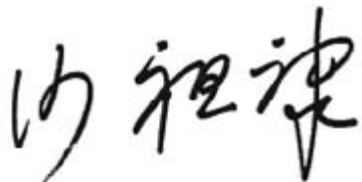
- **重访《马歇尔计划》原则。**需要一个更有效的援助架构，那些容易遭受自然灾害和那些从冲突中恢复的国家尤其如此。发展援助委员会成员要将其国民总收入的0.7%用于官方发展援助，实现这一长期目标很重要，但还不

够。目前安排缺乏一个适当的组织原则框架来鼓励和补充国内的调动资源举措，这种框架需要与地方优先事项和能力保持一致，并能为接受政府自身的发展优先事项和战略提供支持。

援助实效的基准是60多年前由《马歇尔计划》确定的，尽管时代和挑战已发生变化，但协调国家发展计划和国际援助的各项原则仍然很适用。其中特别包括对国家发展优先事项提供慷慨的前倾性支持，不附带过分的条件和捐赠方要求，并且与国家的局限性和敏感情况保持协调。

- **全球新政策。**正如关注《马歇尔计划》一样，支持“新政”已成为当今发展政策讨论的一部分。世界银行已因最近的粮食安全危机，呼吁在全球粮食政策方面实行新政。由于这个原因，市场力量的作用应通过进一步的农业贸易自由化加以扩大，同时，应通过补偿贷款机制和社会安全网为粮食进口商提供帮助。但这些建议没有充分强调罗斯福总统为应对大萧条所制订的原有新政中的某些关键要素，尤其是旨在扩大和更好管理市场的机制，以及旨在更好分担冲击负担的重新分配措施。至于重新分配议程在重新平衡全球化问题和防止破坏性激烈反应方面能够推进多远的问题，则可以讨论。一种建议是以赠款方式向所有住户提供最低限度的基本收入，这重新采用并拓宽了《2007年世界经济和社会概览》中提出的基本思想。当然，这类措施是十分复杂和困难的。至于在哪一级和采用什么资源才能将这类举措作为更广泛安全议程的一部分加以实施，仍然是一个抽象的政策问题。但有一些值得注意的先例：1980年代初阿拉斯加州就已经在实施这样的一种措施，其他地方也有类似行动。近些时候，联合国各组织已经开始研究“全球社会底线”的概念，目的是根据《世界人权宣言》的原则提供最低限度的保障。这提醒我们，在一个相互依存的世界中，社会凝聚力不是一项奢侈品，而是一个健康和富有活力制度的必要组成部分。

在两次战争期间，面对日益明显的欧洲经济和政治日益不安全情况，约翰·梅纳德·凯恩斯呼吁“由新政策和新工具去适应和控制经济力量的运行方式，以免严重干预当代对于什么是符合社会稳定和社会正义利益所持有的看法”。时至今日，这番话依然铿锵有力。当然，选择和组合各种旨在确保繁荣、稳定和正义的政策仍然是国家机构及其选民的责任，但在这个依存度越来越高的世界和脆弱的地球上，建设一个更加安全的家园则是一项真正的国际使命。



主管经济和社会事务副秘书长

沙祖康

2008年5月

目 录

	页 次
前言	iii
概述	v
目录	xxiii
解释性说明	xxix
一、度过经济不安全难关：生死攸关的大事	1
经济不安全的政治学	3
不安全的经济学：风险、脆弱性和不确定性	4
自我调节市场的兴衰	5
度过经济不安全难关	6
全球新政	7
二、处理宏观经济不安全问题	9
增长和宏观经济不稳定	9
外部冲击和波动性	15
贸易和经常账户冲击	19
资本流动和商业周期的变化动态	25
从经济脆弱走向经济不安全	30
发达国家日益脆弱的劳动力市场	31
发展中经济体劳动力市场的脆弱问题	34
管理外部冲击和商业周期	37
宏观经济和发展政策的一体化	38
逆周期宏观经济政策的必要性	39
外汇储备管理：减少“自我保险”的需要	43
多边反应	46
附 录	53
外部冲击和国内调整分解法	54
图	57
表	62

	页次
三、自然力量？气候对经济安全的威胁	73
导言	73
确定和估量“自然”灾害	74
灾害动态：风险、脆弱性与恶性循环	80
发展因素	80
灾害对经济不安全的影响	81
脆弱和不安全问题的恶性循环	84
提高抗灾能力和减少灾害影响的战略	86
减少灾害风险	86
将救助与发展联系起来	89
共担风险	92
灾害预防和救助的多边举措	96
现金转移	97
国际共担风险举措	98
全球灾害基金	99
灾害的处理	103
四、分崩离析：经济不安全问题的恶性循环和国内冲突	105
导言	105
二战以来的武装冲突	106
内乱对经济安全的破坏性影响	113
武装冲突对住户福利的直接影响	113
国内武装冲突对家庭福利的间接影响	116
持续的国内冲突	117
冲突陷阱	117
“贪婪”假设的重新评价	119
社会契约的崩溃	119
冲突后恢复和经济优先事项	123
国家建设和经济重建：政策和优先事项	124
财政能力建设	127
住户一级的重建政策	133
援助在冲突后国家中的效力：《马歇尔计划》的教训	135
结论	139
五、贫困、不安全和发展风险	141
导言	141

	页 次
市场和社会凝聚力	141
发展型国家和社会政策	143
贫困和面对下滑风险的脆弱性	145
减少风险	150
宏观经济政策	150
农业发展政策	151
适应风险	152
资产分配	152
最低工资政策	153
小额金融服务	155
应对风险	160
工作福利/就业计划	160
福利和现金转移计划	161
汇款政策	163
采取一体化策略应对贫困和经济不安全问题	166
正规和非正规部门各种安排的一体化	166
普遍性与针对性	169
书 目	175
 方 框	
方框二.1 粮食安全的宏观经济学	16
方框二.2 农业和多边贸易体系	51
方框三.1 灾害定义、术语和数据来源	74
方框三.2 小巧的并非总是美丽的：小岛屿发展中国家和灾害威胁	82
方框三.3 社区备灾和风险评估：印度、埃塞俄比亚和肯尼亚	88
方框三.4 技术和预警系统	90
方框三.5 不同背景下的风险共担：创新性公私合作保险实例——墨西哥和 马拉维	93
方框四.1 以贪婪为由不充分	120
方框四.2 以和平为条件	131
方框四.3 监督援助效力	136
方框五.1 晚期工业化经济体的社会政策	146
方框五.2 南非的土地再分配	154
方框五.3 为小额金融项目提供补贴	157
方框五.4 现金转移计划	164

方框五.5	各小额金融服务项目之间的互补性	168
方框五.6	从斯堪的纳维亚福利经验中可能吸取的一些教训	171
方框五.7	走进荒野：提供最低基本收入的依据	172

图

图二.1	1971-2000年GDP增长和投资波动	11
图二.2a	1971-2006年发达国家人均GDP增长	13
图二.2b	1971-2006年发展中国家人均GDP增长	13
图二.2c	1971-2006年发展中国家(不包括中国和印度)人均GDP增长	13
图二.3a	与1971-1980年相比,若干地区在2001-2006年期间的人均GDP增长和波动	14
图二.3b	与1971-1980年相比,若干地区(不包括非洲)在2001-2006年期间的人均GDP增长和波动	14
图二.4a	初级出口品的依存度和人均GDP的波动	24
图二.4b	初级出口品的依存度和投资波动	24
图二.5	1975-2005年发展中国家资源的净转移	27
图二.6	1975-2005年拉丁美洲、非洲和东亚(不包括中国)金融资源的净转移	28
图二.7	1981年和2004年的增长、波动和减贫	31
图二.8	发达经济体中利润份额和投资的变化,2000-2006年对1980-1990年	32
图二.9	1983-2004年若干地区非自愿兼职工作的比率	34
图二.10	2000-2006年若干发展中国家和地区的GDP和就业增长情况	36
图二.11	2005年拉丁美洲若干国家有健康和/或养老保障的城市就业人口	38
图二.12	2005年个体劳动者和帮忙的家属工在就业总数中所占的份额与人均GDP之间的关系	39
图二.13	1980-2006年发展中国家积累的外汇储备	44
图二.14	1980年代、1990年代和2000年代低收入国家积累的外汇储备	44
图三.1	1970-2006年灾难发生频率	75
图三.2	1970-2006年灾难规模	76
图三.3	1970-2006年根据发展水平划分,各组国家灾害死亡总数分布情况	78
图三.4	1970-2006年根据发展水平划分,各组国家灾害损失分布情况	78
图四.1	1945年以来的武装冲突趋势	106
图四.2	自1945年以来新发生的武装冲突与长期危机每年的数量	107
图四.3	二战后各地区的武装冲突趋势	108
图四.4	二战后国内冲突中的战斗死亡人数	109
图四.5	1965-2005年期间的跨国难民和国内流离失所平民	109
图四.6	1965-2005年期间各地区的跨国难民和国内流离失所平民	110
图四.7	第三次民主浪潮：民主转型类型与经济治理质量之间的关系	113

图四.8	自1945年以来种族冲突的发生比例和强度	123
图五.1	1961-2006年全球人均增长.....	144
图五.2	1981-2004年增长与减贫.....	148

表

表一.1	面临粮食危机需要外部援助的国家	2
表二.1	1971-2006年期间发达经济体和若干地区的宏观经济波动.....	10
表二.2	1971-2006年期间若干组国家和地区的衰退发生率.....	12
表二.3	对1981-2005年期间亚洲、东亚、拉丁美洲和加勒比、撒哈拉以南非洲国家收支中经常账户的分解分析.....	21
表二.4	1981-2005年期间若干地区的贸易条件冲击	22
表二.5	1979-2001年欧洲和美国贸易下岗工人的调整成本.....	35
表三.1	1970-2006年按发展水平划分, 各组国家在每次自然灾害中的平均受灾人数.....	77
表三.2	1970-2006年按地区划分, 每次自然灾害中的平均死亡人数.....	77
表三.3	1970-2006年按地区划分的部分自然灾害统计	77
表三.4	1970-2006年按(绝对和相对)损失和死亡人数排列的最严重的20次自然灾害.....	79
表三.5	灾害发生前后风险融资实例.....	87
表三.6	前10个国家的农业保费估计额.....	95
表三.7	按照假设, 2000-2006年若干低收入和中等偏下收入国家和地区向拟议的全球减灾机制缴款的净额.....	102
表四.1	1965-2000年若干国家在冲突年份中的增长、政体和经济类型	111
表五.1	管理风险和脆弱问题	149

解释性说明

报告全文的表格用到了下列符号：

- .. 两点表示没有或未单独报告数据。
- 破折号表示数量为零或可忽略不计。
- 短线(-)表示该项不适用。
- 负号(-)表示赤字或减少，另有说明的除外。
- . 句号(.)表示小数。
- / 斜线(/)用于年份之间，表示一个收获年度或财政年度，如1990/1991年。
- 连字符用于年份之间，如1990-1991年，表示所涉全部时期，包括首年和末年。
- “美元” (\$)指美国美元，另有规定的除外。
- “十亿”指10亿。
- “吨”指公吨，另有规定的除外。

年增长或变化率指年复利率，另有规定的除外。

由于四舍五入，表格中的小数和百分数不一定会被加入总数中。

文中用到了下列缩略语：

ASEAN	东南亚国家联盟(东盟)
BIS	国际清算银行
CARICOM	加勒比共同体(加共体)
CGAP	援助最贫穷者协商小组
CIS	独立国家联合体(独联体)
CRED	灾难传染病学研究中心(鲁汶天主教大学(布鲁塞尔))
DAC	发展援助委员会(经合组织)
ESCAP	亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)
EU	欧洲联盟(欧盟)
FAO	联合国粮食及农业组织(粮农组织)

FDI	外国直接投资
FIVIMS	粮食安全薄弱环节信息和绘图系统(粮农组织)
GDP	国内生产总值(国内总产值)
GIEWS	全球粮农信息和预警系统(粮农预警系统)
GNI	国民总收入
GNP	国民生产总值
HiCN	冲突网络中的住户(联合王国苏塞克斯大学)
ILO	国际劳工组织(劳工组织)
IMF	国际货币基金组织(基金组织)
LIBOR	伦敦银行同业拆放利率
NAFTA	北美自由贸易协定(北美贸协)
NBER	国家经济研究局(马萨诸塞州堪布里奇)
NFIP	国家洪水保险计划(美国)
ODA	官方发展援助
OECD	经济合作与发展组织(经合组织)
PPP	购买力平价
R&D	研究和发展(研发)
ROSCA	轮转储蓄与信贷协会
SDRs	特别提款权
SWF	主权财富基金
UNCTAD	联合国贸易和发展会议(贸发会议)
UN/DESA	联合国秘书处经济和社会事务部(经社部)
UNDP	联合国开发计划署(开发署)
UNHCR	联合国难民事务高级专员(难民专员)
WHO	世界卫生组织(世卫组织)
WMO	世界气象组织(气象组织)

除非另有具体规定，为方便分析，本文采用了以下国家小组和分组：

发达经济体(发达市场经济体)：

欧盟、冰岛、挪威、瑞士、日本、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰。

欧 洲：

- 欧洲联盟(欧盟)：奥地利、比利时、保加利亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国。

- 欧盟-25: 欧盟除去保加利亚和罗马尼亚。
- 欧盟-15: 欧盟-12加上丹麦、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国。
- 欧盟-12 (欧元区): 奥地利、比利时、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙。
- 欧盟-10: 欧盟-25减去欧盟-15。
- 其他欧洲部分: 冰岛、挪威、瑞典。

转型期经济体:

- 东南欧: 阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那(波黑)、克罗地亚、黑山、罗马尼亚、塞尔维亚、前南斯拉夫的马其顿共和国。
- 独立国家联合体(独联体): 亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰、乌兹别克斯坦。

发展中经济体:

- 拉丁美洲和加勒比、非洲、亚洲和太平洋(不包括日本、澳大利亚、新西兰和独联体在亚洲的成员)。

拉丁美洲和加勒比分组:

- 南美和墨西哥: 阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、圭亚那、墨西哥、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭、委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)。
- 中美洲和加勒比: 拉丁美洲和加勒比其他所有国家。

非洲分组:

- 北部非洲: 阿尔及利亚、埃及、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、突尼斯。
- 撒哈拉以南非洲: 其他所有非洲国家。

亚洲和太平洋小组:

- 西亚: 巴林、伊拉克、以色列、约旦、科威特、黎巴嫩、被占领的巴勒斯坦领土、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、阿拉伯联合酋长国、也门。
- 东亚和南亚: 亚洲和太平洋地区其他所有发展中经济体(除非另有说明, 将包括中国)。该组又进一步细分为:
 - 南亚: 孟加拉国、不丹、印度、伊朗(伊斯兰共和国)、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡。

— 东亚和太平洋:

- 东亚:

中国

新兴工业化经济体: 中国香港特别行政区、大韩民国、新加坡、中国台湾省。

东亚其他国家: 朝鲜民主主义人民共和国、蒙古。

- 东南亚: 文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、东帝汶、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国、越南。

• 大洋洲: 斐济、基里巴斯、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢、瓦努阿图。

最不发达经济体:

阿富汗、安哥拉、孟加拉国、贝宁、不丹、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果民主共和国、吉布提、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、基里巴斯、老挝人民民主共和国、莱索托、利比亚、马达加斯加、马拉维、马尔代夫、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、苏丹、东帝汶、多哥、图瓦卢、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、瓦努阿图、也门、赞比亚。

第一章

度过经济不安全难关：生死攸关的大事

冷战结束后，长期政治紧张局势缓解，世界经济迅速一体化，这为一个和平、繁荣和稳定的新时代撑起了希望。这是一个可以通过价格调整，带来巨大效率增益、让竞争和冒险活动释放活力的时刻。传统经济学家根据一整套现成的解释，认为市场在摆脱桎梏后，将能托起所有船只，缩短收入差距、结束走走停停的周期，这种观点促成了新时代的一项政策共识。

这当然带来了好处：通货膨胀得到抑制，国际贸易得以扩大，跨境流动的资本达到了前所未有的规模。但增长情况不均衡，宏观经济环境失衡情况变得日益严重。陡然加剧的不平等问题成了一种普遍趋势。

然而，也许最重要的是，正是一种日益加剧的经济不安全感重又困扰着自由市场的倡导者。2008年，粮价和饥饿发生率上升，这有力说明市场力量和社会经济福利之间存在着不匹配问题。对于粮食不安全问题严重的很多国家来说，这通常是一个由贫困、自然灾害和国内暴力等多重威胁引起的问题（见表一.1）；但在迅速走向城市化的中等收入国家中（其中有些国家有可观的增长记录），粮食暴乱说明这些市场存在着更加严重的结构缺陷问题。能源不安全又加剧了这一问题的，因为燃料价格创下新高，未来供应陷入了复杂地缘政治算计网的纠缠之中。

日益灵活的劳动力市场也破坏了就业保障。在很多发展中国家，产业裁员，公共部门工作机会不再增加或者有所减少，由此带来的就业缺口一直通过非正规经济领域或服务领域的扩张来填补，这类工作更不稳定或报酬更差。在先进国家中，中产阶级的生活方式已被掏空，急得团团转的决策者要努力防止民粹主义者对廉价进口产品的激烈反应，避免离岸外包和迁入移民工。在这些日益汹涌的经济狂潮下，货币市场不仅没能提供一个可以避风的安全场所，反而大大加剧了不安全感的蔓延。在先进国家中，国际资金流动不稳定，繁荣-萧条周期、货币崩溃和投机性恐慌，已使众多人的工作、房屋和养老金面临危险。

但是，不能简单地将不安全问题的加剧归因于市场的破坏性冲动。创造性破坏毕竟是它们的运行方式。相反，这种不安全问题更多地是因为决策者过于着急，只是凭着一纸承诺——提供一个健康的投资环境和帮助所有人获得大量经济收益——他们就将经济责任转给了独立的中央银行、松脚型公司和不受监管的对冲基金经理。如第二章所述，尽管宏观经济气候的不稳定已有所缓解，但生产性

尽管价格更稳定，开放程度更高，但增长情况一直不均衡，宏观经济环境失去了平衡

粮食、燃料和金融市场没有带来经济安全

国际资金流动不稳定，繁荣-萧条周期、货币崩溃和投机性恐慌，已使许多人的就业、住房和养老金面临危险

表一.1

面临粮食危机需要外部援助的国家

国 家	粮食不安全	容易遭受的自然危险	社会政治因素	1996-2006年的经济脆弱性	
				负增长年数	平均年人均增长
伊拉克	极度	干旱、洪水	冲突、动荡	5	1.0
津巴布韦	极度	干旱、风暴	潜在的内乱	9	-3.7
斯威士兰	极度	干旱、风暴、洪水		2	0.6
索马里	极度	干旱、浪潮	冲突	6	-0.3
莱索托	极度	干旱、风暴		3	1.5
布隆迪	严重	洪水、风暴、干旱、地震	内乱、国内流离失所人员、回国者	7	-1.5
中非共和国	严重	风暴、洪水	难民、局部动荡	6	-1.3
乍得	严重	干旱、洪水	难民、冲突溢出效应	4	4.4
科特迪瓦	严重		内乱	5	-0.1
加纳	严重	洪水		0	2.4
几内亚	严重	风暴、洪水	难民	2	1.7
几内亚比绍	严重	干旱、洪水	局部动荡	5	-2.7
肯尼亚	严重	滑坡、干旱、浪潮、洪水	内乱	4	0.4
尼泊尔	严重	洪水、滑坡、干旱	冲突	2	1.4
东帝汶	严重		国内流离失所人员、冲突后问题	5	-1.7
埃塞俄比亚	严重	干旱、洪水	局部动荡	3	2.8
刚果民主共和国	严重	风暴、洪水、火山爆发	国内流离失所人员	6	-2.1
苏丹	严重	干旱、风暴、洪水	内乱	0	5.3
乌干达	严重	干旱、风暴、洪水	北部内乱	0	2.9
斯里兰卡	严重	洪水、浪潮、风暴、干旱	国内冲突	1	4.2
玻利维亚	严重	洪水、干旱、风暴、滑坡		2	1.2
海地	严重	洪水、风暴、干旱		6	-0.8
孟加拉国	严重	洪水、风暴、浪潮、地震		0	3.6
中国	严重	洪水、风暴、地震、滑坡、干旱		0	8.4
多米尼加共和国	严重	风暴、地震		1	4.4
厄瓜多尔	严重	洪水、火山爆发、滑坡		1	1.8
尼加拉瓜	严重	风暴、干旱、洪水、滑坡		1	2.4
塔吉克斯坦	严重	洪水、地震、滑坡、干旱		1	3.6
越南	严重	洪水、风暴、干旱		0	5.7
厄立特里亚	普遍	干旱、洪水	冲突后问题、国内流离失所人员	7	-1.1
利比里亚	普遍		冲突后问题	2	7.7
毛利塔尼亚	普遍	干旱、洪水		5	1.3
塞拉利昂	普遍	洪水	冲突后问题	4	1.6
阿富汗	普遍	滑坡、干旱、地震、洪水	冲突、动荡	..	..
朝鲜民主主义人民共和国	普遍	风暴、洪水		4	-0.2

资料来源：联合国粮农组织和联合国经济和社会事务部秘书处。

投资并没有起色。同时，越来越多的住户、社区和国家正面临着遭遇负面冲击和经济下滑的风险，而它们的应对能力和灾后恢复能力却被明显削弱了。

经济不安全的政治学

任何一种社会或经济秩序，如果不能为生活在其下的绝大多数民众谋福利，都将是不安全的，这就是说，我们需要17和18世纪欧洲政治哲学家所谓的那种“社会契约”，这是社会成员之间为互利合作而达成的一种默契，是一些旨在帮助建立信任、调和利益冲突、处理纠纷和公平分配报酬的各种正式规则和制度机制。没有这种合作与规则，一个现代国家将无法在社会经济发展、国内秩序及和平方面达到较高水准。此外，发展水平越高，协作举措也必须越复杂，以维护昔日成就和将这些成就作为促进发展的动力。

如果不通过强有力的社会契约来促成合作，现代国家将无法在社会经济发展、国内秩序及和平方面达到较高水准

在现代社会，市场扩大所带来的挑战和风险，以及更加复杂的劳动分工造就了这种契约。为应对这些挑战和风险，出现了各种新机制，以便为防止工伤事故、疾病和残疾提供社会保护，并为失业者、抚养子女者和进入老年者提供社会支持。但很难在各种利益之间寻求平衡，如果民主制度放大了下滑风险中最脆弱者的需求，则更是如此。在两次战争期间，浪费、绝望和暴力达到了前所未有的水平，在这些情况的影响下，脆弱的共识崩溃了。

1945年后新政的出现是基于对“安全的渴望”。当时制订了各种新政策和制度，以适应和控制经济力量的运行方式，并为社会保护提供保证。刺激国内投资和增长的各项政策不仅有助于防止重新回到两次战争年代的经济混乱状态，而且开创了一个全面就业、提高工资和贸易更加自由的时代。在强劲增长的情况下，能够更容易为社会保护提供资金和扩大国家福利的范围。而社会稳定反过来又有助于巩固长期投资规划和促进技术进步，从而形成一个良性循环。

另外，国际上的积极领导能力也得到扩大，资源和各国对自身利益的妥协为此提供了支持。新独立的发展中国家可乘机摆脱作为殖民统治特征的经济剥削、落后和不安全历史，它们在更先进国家伙伴的鼓励和支持下，将新经济政策智慧的方向确定为：统筹安排一次工业起飞，努力实现一次大推动，将追赶国家推向一个更高的发展台阶。尽管社会政策滞后，但对人力资本和基础设施的稳定投资帮助很多国家摆脱了恶性贫困陷阱。

这种史无前例的社会经济进步和安全一直持续到1970年代初。之后，从更先进的经济体开始，国内紧张局势和外部冲击开始对现有共识产生威胁。1970年代末，这些国家突然紧缩宏观经济政策，这意味着昔日做法的终结，体现了人们希望重新思考社会契约的意愿。公民身份、合作和社会保护在议程中的地位逐渐下滑，甚至完全消失。取而代之的是消费选择、竞争和冒险，这些被转移到了中心舞台。

1970年代末以来，新社会契约下的消费选择、竞争和冒险取代了公民身份、合作和社会保护

在先进国家中，制约决策的实际和社会因素通常会限制这种趋势。而在很多发展中国家中，这种阻力要小得多，因此更容易遭遇下滑风险。的确，正如本《概览》通篇所讨论的那样，重建更有效的国家制度是一项具有紧迫性的挑战，因为我们需要创建和维护一个具有适度可预测性和稳定性的、并能适当考虑他人目的和利益的更安全空间，来供个人、社区和最终的国家从事活动。

不安全的经济学： 风险、脆弱性和不确定性

经济不安全问题会对社会经济进步构成威胁，因为它将抑制创新、缩短投资期限和产生不受欢迎的行为

一方面，不断加剧的经济不安全问题显然会损害有关住户和个人的福利，还会对社会经济进步构成威胁，因为它将抑制创新、缩短投资期限、缩小选择范围、产生机会主义和不受欢迎的行为。另一方面，经济不安全则是经济生活中不可避免的一个方面——它对僵化的行为提出了挑战，为新的投资机会打开了方便之门，从这个意义上来说，它又具有一定的健康性。

为了解这种二元性，经济学家一直试图将不安全和风险等同起来。风险的优点是激励创业行为，而缺点是收入和福利损失。如果能比较准确地计算它们各自的结果，那么个人就可以事先做好准备，如组织家庭支持、增加储蓄或通过某种保单进行对冲。这些是应对风险后果的民间策略，它们基本上是完全不同的。

当然，对于带来不安全问题的事件，个人都没有或很少有影响作用。在努力衡量这些事件的潜在损害时，经济学家对特有风险和协变风险进行了区分。特有风险是由于个人或单独事件，如疾病、意外事故或犯罪而产生的风险，而协变风险与那些对多人同时产生影响的事件有关(如，经济冲击或气候危害等)，其涉及的代价通常是错综复杂的。

从原则上说，两类风险都可由私人加以保险，并可通过以税收为资金来源的各种社会保护加以避免。经济学家和决策者很早就对这些方案的优点进行了讨论，而且大多数社会都有这种方案。从某种意义上来说，在对理想方案组合进行评估时，需要对潜在的负面溢出效应(外部效应)进行权衡，这些溢出效应由危险事件产生，同时又使人们通常难以根据集体应对的道德风险成本，来对危险事件进行估价。

处理下滑风险要求结合采用公共和民间策略

一般而言，特有风险带来的潜在损害较小，因此最好采用民间应对机制。但大多数弱势人口通常都无法获得这些途径。由于这些民间策略具有排他性，而与疾病、失业或老年穷困有关的损失规模可能很可观，所以需要通过福利国家提供社会保护，这样就更加迫切需要由联合国来肯定经济安全是一项基本人权。

承认以上情况意味着承认风险不同于不安全。不安全是一个不那么明确的概念，位于预期下滑风险和实际下滑风险之间的交叉点(Jacobs, 2007年)。至于风险的主观性，经济学家已撰写了专业水准很高的大量文献(Osberg, 1998年)。但

不安全感与遭遇共同威胁的程度差异有关，还与人们对不可预测事件的控制力和恢复力差异有关。

在该方面的脆弱问题说明，不安全的来源与其说是主观性的，还不如说是结构性的，那些缺乏资源应对威胁，尤其是更复杂威胁的很多较贫困国家显然属于这种情况。有些观点认为，这使贫困成了不安全的真正来源。然而，这种观点可能会误导。在各种发展水平下，都有可能容易遭受明显的下滑损失，这种情况会带来具有严重破坏性的社会和经济反响。系统性或灾难性风险显然就是如此，这类风险会带来普遍的重大损害，并且难以事先预测。的确，在一个存在结构脆弱和特有不确定问题的世界中，保险不太可能为个人、住户和国家提供必要程度的经济安全。相反，所面临真正的挑战是在威胁带来真正和持久的损害前，在准备、规划和预防机制方面做出努力。

克服结构脆弱和特有不确定问题要求在准备、规划和预防机制方面做出努力

当然，经济不安全是发展所要面临的一项挑战，但也与国家在缔结一份强大社会契约中所起的作用有关。

自我调节市场的兴衰

20世纪后期，自我调节市场并不是一个新概念。自19世纪以来，经济学家一直在对这一概念进行修修补补，紧随第一次世界大战后的几年中，这一概念曾在政策舞台上有过短暂但却是灾难性的露面。这一概念所发生的新变化是，深信如今可以在全球实施这一概念，因为技术、组织和政治得到了一系列的发展。

昔日曾对市场如何更好地服务于增长和稳定目标起到决定作用的政治制衡，如今又开始回归了。根据一些人的看法，市场可以完全不需要社会契约。其他人则认为，市场将会自发形成自己的社会契约，一个以强大产权、法制和低交易成本为中心的社会契约。在一个世界中，如果有灵活的劳动力市场、完全和竞争性的保险市场，让个人可以按照公平价格购买防范风险的任何保险，并有完美的资本市场，让个人消除其收入和消费决定的不均衡，那么将没有什么真正的不安全问题可谈。

最近，那些认为市场无需外力也可正常运行的人们开始对非管制型金融市场极为关注，因为这种市场具有信息效率（“有效市场假设”）和战胜风险的能力（“证券化”），这有望确保稳定增长和让消费平稳地驶向遥远的未来。

人们对非管制型金融场所带来的影响日益担心

至于这些情况如何在现实世界中，尤其在发展中国家中渐告终结，可参考第二章的更详细讨论。先进的工业化经济体已开始怀疑“金融化”是不是已经走得太远了。此外，用《金融时报》评论员马丁·沃夫(2007年)的话说，不只是担心这些市场有了“疯狂”的倾向，而是担心它们可能会加剧社会分化、导致社会资本投资不足和破坏社会凝聚力，从而对市场体系本身的生存构成实际威胁。

这也难怪，有关自我毁灭市场的理论家已开始在“回归”方面做文章：他们要求重新拜读卡尔·波兰尼的《大转型》(Polanyi, 1944年)；市场分析家重新发现了海曼·明斯基有关金融不稳定问题的假设；乔治·索罗斯曾经就“市场原教旨主义”发出过警告；贡纳尔·默达尔有关恶性循环的概念大量被引用。更令人吃惊的是，作为“赌场经济”最大敌人的约翰·梅纳德·凯恩斯再次成了人们求教的“已故经济学家”，可直到最近他还一直是政策圈不受欢迎的人。

度过经济不安全难关

一个简单的事实是：在大多数地方，大多数人所需要的东西都差不多：一份体面的工作、一个安全的家、一个安全的环境和子女们的一个更好未来。市场是实现这些目标的核心，但不能放任市场来实现这些目标。因此，用以确保一个更安全经济未来的各种替代性方案乘机而入。某些观点认为，所面临的挑战基本上是拓展《世界人权宣言》所规定的议程。¹这种方案认为安全方面的经济、社会和政治因素需要同时兼顾。近些时候，“人类安全”一直与确保所有人有“能力”过上丰富自在的生活有关(联合国开发计划署，1994年)。

其他观点认为，不安全问题所带来的挑战更多的是要为世界上最贫困社区提供有效机制，帮助他们更好地管理风险，为此，需要通过有针对性的政策措施减少冲击影响，并通过保险措施和安全网加强他们应对后果的能力，同时需要加强民间社会团体的力量(世界银行，2001年)。

还有一些观点认为，所面临的挑战主要是通过加强劳动人民的集体代表权和话语权来加强社会团结，关注安全工作和体面就业条件方面的问题(国际劳工组织，2004年a)。

这些观点使不安全挑战的问题变得明朗起来，它们肯定了该问题的多面性，说明安全和增长不一定是两个相互排斥的目标，但将这些观点结合起来并不能产生一个更全面的观点。其部分原因是，这些观点往往认为不安全的根源在于，一个原本稳健的经济政策议程忽略了不安全问题；还有一部分原因是，这些观点往往坚信不安全问题加剧的问题普遍存在，可实际上是，有些群体(包括知识产权权利人、国际银行家和跨国公司)在最近几年所享有的保护水平在日增，而其他群体(包括无地者、贫困工作者、小农、产业工人和非正规部门的人员)所享有的保护水平却在下降；但缺乏全面性的最重要原因是，所有这些观点往往对国家有些敌意，低估了政策措施在产生和解决经济不安全方面的关键作用。

确保经济安全需要采用一种将监管、重新分配和风险管理结合起来的一体化政策取向

有理由认为，从各方面来说，公民安全都是国家的基本责任，即使将其中某些责任下放给非国家行为人时也是如此。确保这种安全还要求采用一种将监管、重新分配和风险管理结合起来的一体化政策取向。

¹ 大会第217A(III)号决议。

本《概览》以一些相互关联的主题为基础，这些主题说明需要一个有关经济安全的新政：

- 系统风险，尤其是与非管制型金融市场有关的系统风险，已成为对经济安全的最严重威胁(第二章)：在资本流动不稳定、资产存在泡沫和债务水平不断上升的情况下，将无法建立一个强有力的投资环境或创建一个全面和稳定的增长模式。此外，这通常会以缩小的政策空间为代价，从而使国家更难对其融入世界经济的活动进行均衡管理。
- 在很多发展中国家，频繁和灾难性的自然灾害冲击(第三章)与国内冲突的冲击(第四章)加剧了经济不安全问题，这可能会导致长期贫困的恶性循环和延长未来遭遇冲击风险的时间。安全网、保险计划和风险管理方法有助于帮助国家应对特有风险冲击、消除收入和消费的不均衡，但其本身并不足以应对不安全挑战，或建立全面和可持续的恢复机制。
- 决策者所面临的基本挑战是，事先致力于各种机制的建设，以便为冲击做出规划和防止这些冲击转变为灾难。这需要具备有效的国家能力，来实施公共政策的应对措施和提供公共服务。在冲突后的国家中，该挑战与重建一个有效的国家时，所面临的挑战不可分，有效的国家可以防止暴力卷土重来(第四章)。
- 对于大多数发展中国家来说，经济不安全是发展所面临的一项首要挑战，这就要求经济多元化和能够促进生产性投资的政策(第二章和第三章)。但要让国家重新关注安全议程还需要将经济和社会议程更好地结合起来(第五章)，这将能促进效率增益和创造一个更强劲的增长环境。为此，很可能需要从一个以有针对性社会政策和普遍经济准则为内容的策略，转向一个以更加普遍社会议程和有针对性经济政策为特征的策略。

全球新政

在更加一体化的当今经济中，如果要建立与之相适应的团结和政治动员新形式，当然需要制订一项具有相当灵活性的新经济安全议程。本《概览》的各章将从国家和国际层面，提供各种政策选择方案，以解决所讨论的各层面的经济不安全问题。

每个国家都需要尝试并发现在结构上最适合其国情和符合其人民愿望的制度和惯例。但在一个相互依存的世界中，经济安全不能靠国家的单独行动来保证。在战后头三个年代的世界中，这一目标是通过建立一个旨在促进快速增长和发展的多边贸易和支付体系来实现的，除了需要一个正式的多边谈判机制来建立一个更加开放的贸易体系外，该体系还需要补充保障措施，以确保其有效运行和维护；另外，它还需要以私人国际资本流动的严格限制为条件，同时要有一个有序的多边支付体系来提供支持——这种支付体系将采用稳定的但在通过多边谈判

在一个相互依存的世界中，经济安全不能靠国家的单独行动来保证

之后可以调整的利率。尽管人们承认，全球相互依存度的提高为当今社会带来了更大的问题，但过去三个年代中所采用的各种机制和制度，并没有解决在确保全球经济决策一致性、互补性和协调性方面所面临的挑战。最有希望给所有人提供一个安全经济未来的是，在国际社会全面参与和坦诚对话的基础上，加强多边安排。

第二章

处理宏观经济不安全问题

伴随定期国际收支危机的是停停走走的周期，在1960年代和1970年代，这是限制很多发展中国家长期增长的主要因素。1970年代末，如果采用以市场为驱动力的外向型发展战略这样一项根本的政策建议，那么原本是可以终止该周期的。这样，通过消除国家引起的扭曲问题和释放全球竞争力量，将有望回到宏观经济稳定的轨道，并能走上一条更强劲、更全面和更安全的经济增长道路。在最近几年中，大多数国家的宏观经济表现都有了明显改善，表现为关键变量的波动较小，物价上涨水平适度。但这并没有带来预期的经济活力，也没有在减轻人们遭遇下滑经济风险的脆弱性方面产生预期影响——不管这种风险是收入下滑还是就业损失。世界上大多数地区仍然极易受到外部冲击，而在大多数国家中，提高狭义的宏观经济稳定水平，似乎要以削弱GDP和降低投资率为代价，至少在将这种情况与1960年代和1970年代的水平相比时是这样。在缺乏有效的国家或多边反补贴措施的情况下，尤其在商品价格和资本流动不稳定问题加剧的情况下，各国政府不得不建立超额的国际储备，在将被放弃的投资和消费纳入考虑时，这种做法的代价更高。

大多数国家的宏观经济稳定情况有了改善……

这样，尽管新的政治制度颠覆了旧的周期，但却没有以一个更有力的方案取而代之。

……但却没有带来有力的增长和经济稳定

增长和宏观经济不稳定

在采取很多宏观经济措施的情况下，我们似乎生活在一个经济更加安全的世界中。相对于1970年代和1980年代而言，全球宏观经济的波动水平在过去的几个年代中已经下降了。在所有区域中，产量增长和通货膨胀率方面的波动水平有所下降(见表二.1)，但发展中国家的波动水平仍然要比发达国家高很多。在目前的年代中，发达国家产量增长的标准差下降到不足1%，而它们在1970年代期间的标准差超过了2%。在发展中国家，围绕平均经济增长率的波动水平已下降到2.4个百分点，不足1970年代或1980年代波动水平的一半。相对于发展中国家的其他地区而言，在发展中的亚洲地区，产量波动水平一般较低。全世界的通货膨胀率已经下降，与此同时，总体价格的波动水平也下降了。在拉丁美洲和加勒比地区，平均的通货膨胀波动水平在1990年代有了明显下降，而在目前的年代中又有了进

发展中国家的产量和物价波动水平仍然很高

一步下降，明显告别了1980年代的恶性通货膨胀阶段。在其他发展中国家地区，价格只是在更近期的时候才变得更加稳定。

非洲的产量波动水平在1990年代初期有了急剧下降，即使在目前年代的加速增长情况下，这种趋势也一直在持续。但私人消费和投资增长要比其他地区更具

表二.1

1971-2006年期间发达经济体和若干地区的宏观经济波动(标准差百分率)

	1971-1980年	1981-1990年	1991-2000年	2001-2006年
发达经济体				
GDP增长	2.43	1.88	1.55	0.98
总固定资本形成	5.99	5.42	4.44	3.44
私人消费	7.17	5.60	4.93	5.59
通货膨胀 ^a	9.20	6.09	2.39	2.00
拉丁美洲和加勒比地区				
GDP增长	3.30	4.60	3.38	3.11
总固定资本形成	11.26	13.26	11.79	9.83
私人消费	6.19	5.16	5.64	3.36
通货膨胀 ^b	63.31	310.26	23.36	7.61
非 洲				
GDP增长	5.17	4.74	3.24	2.22
总固定资本形成	17.34	16.52	14.34	12.53
私人消费	7.46	9.53	7.98	8.75
通货膨胀 ^c	12.97	16.01	103.87	13.73
东亚和南亚				
GDP增长	4.62	3.42	3.05	1.63
总固定资本形成	11.33	9.26	10.96	6.00
私人消费	4.91	3.94	3.70	1.56
通货膨胀 ^d	9.92	8.98	9.36	5.39
西 亚				
GDP增长	8.23	6.54	5.00	4.57
总固定资本形成	25.27	13.82	12.87	16.44
私人消费	16.79	10.08	6.56	10.34
通货膨胀 ^e	19.23	33.79	33.58	10.85

资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户主要总量数据库；通货膨胀是根据世界银行世界发展指标在线数据库估计的，可访问：<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers>；序号为FP.CPI.TOTL.ZG(2008年5月8日使用)。

注：GDP增长、投资和消费的波动是按照2000年的不变价格，根据这些变量的标准差衡量的。地区平均数根据期初各国GDP的相对份额进行加权。根据定义，通货膨胀是指年度消费物价变化的加权平均数，它是利用现有数据为分组国家计算的。

^a 发达国家的通货膨胀数据不包括转型期经济体。

^b 16个拉丁美洲国家和巴巴多斯的通货膨胀率，大约代表了地区GDP的55%。

^c 28个非洲国家的通货膨胀率，几乎代表了地区GDP的90%。

^d 东亚和南亚的通货膨胀率，其中的10个国家大约代表了地区GDP的60%。

^e 西亚的通货膨胀率，其中的7个国家几乎代表了地区GDP的90%。

有波动性，私人消费增长的波动水平仍然与以前几个年代一样。这说明总体产量的较低波动水平并没有转化为住户较高的经济安全水平。

表二. 1还显示，尽管大多数地区的投资增长水平有所下降，但在所有发展中国家地区，这种增长仍然具有高度的波动性。在目前的年代中，东亚和南亚地区的投资波动水平有了明显下降，但其在很大程度上与中国和印度的快速经济增长有关。在其他发展中国家地区，投资波动水平仍然很高(见图二. 1)。

发展中国家持续居高不下的投资波动是由一些因素共同引起的。自1970年代以来，经济衰退的频率和深度一直处于高位水平(见表二. 2)。尽管在目前的年代，它们的强度似乎在渐渐减弱，但这仍然是商业不确定性的一个主要来源，它妨碍了长期的生产性投资。1990年代期间，贸易和资本市场开放程度不断加快，这一直是波动和投资不确定的相关来源，另外，由于众多国家为应对下滑和衰退问题所采取的宏观经济政策大多为顺周期的，所以该问题又进一步加剧。

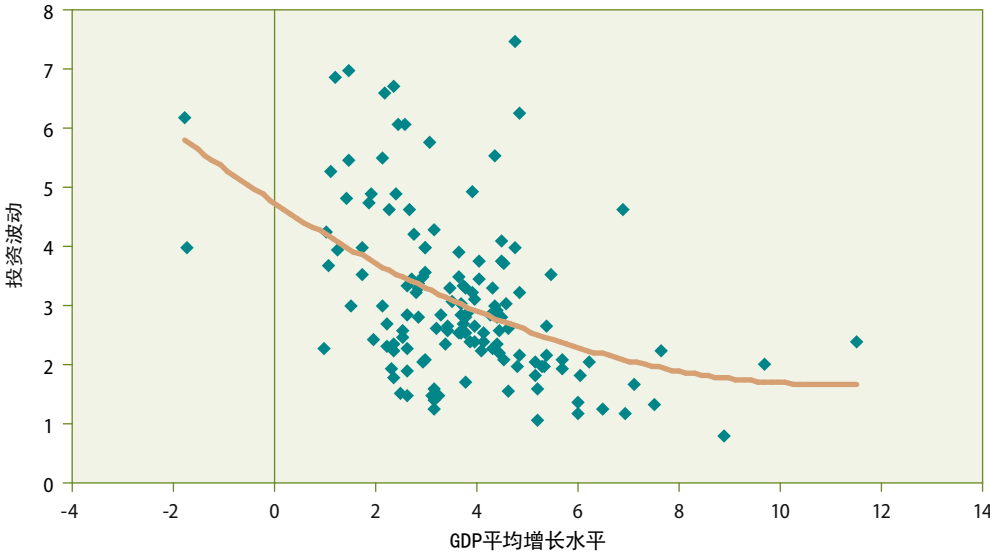
宏观经济波动水平的下降基本上是以较低的平均增长率为代价的。1970年代以来，发达国家的人均GDP增长水平一直呈下降趋势(见图二. 2a)。而自1990年代以来，发展中国家的增长水平则呈上升趋势，但这主要与中国和印度的快速增长有关。如果剔除这种原因，那么在过去三个年代中(以及目前年代的恢复期间)，人均产量增长的趋势水平要远远低于1970年代的水平(图二. 2b和图二. 2c)。

图二. 3a和图二. 3b显示了这种格局与宏观经济波动之间的相关性。这些图显示了在与1970年代比较时，个别国家在2001-2006年期间的增长和波动格局。与1970年代相比，2000年代增长较快的国家位于垂直线的右侧。波动通过人均

有些发展中国家地区的投资增长水平仍然不稳定

稳定状况得到改善，与之伴随的是与持续投资波动有关的较低经济增长水平

图二.1
1971-2000年GDP增长和投资波动



资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户主要总量数据库。

注：对1971-2006年期间采用了2000年的不变价格。

总资本形成年度增长率的变异系数(CV)在1971-2006年期间采用了2000年的价格。根据定义，变异系数是指标准差除以该期间的均值。

GDP增长的变异系数加以衡量，波动较小的国家位于水平线下方。除撒哈拉以南的非洲国家外，世界上的大多数国家都可以通过降低增长率来减少波动。在经过两个年代的低增长(或负增长)和高波动之后，撒哈拉以南非洲的大多数国家最近有了突出的增长表现，不断上升的物价、内乱和冲突后的恢复为此提供了支撑。2001-2006年比1970年代表现更好的其他国家集中在东亚和南亚。有几个拉丁美洲国家(如，阿根廷、智利、牙买加和哥斯达黎加)也有进步表现，其部分原因是这些国家在1970年代遭受了危机打击。在欧洲、西亚、大部分拉丁美洲和加勒比地区、部分东亚和南亚地区中，绝大多数发达和发展中国家的更高稳定水平，都以较低的增长率为代价。

一个稳定投资环境的基本因素宏观经济环境的可预测性。动荡的商业环境可能会增加不确定性，从而使投资者不愿意扩大产能，这反过来会放慢生产力的增长，从而增加了更深层不确定性的可能。在没有自动稳定机制的情况下，由于投

表二.2
1971-2006年期间若干组国家和地区的衰退发生率

	1971-1980年			1981-1990年			1991-2000年			2001-2006年		
	衰退 次数	平均 长度 (年)	GDP 平均 减少	衰退 次数	平均 长度 (年)	GDP 平均 减少	衰退 次数	平均 长度 (年)	GDP 平均 减少	衰退 次数	平均 长度 (年)	GDP 平均 减少
发达经济体 ^a	44	1.22	-2.52	44	1.38	-1.90	66	2.44	-8.78	17	1.46	-1.36
发展中经济体	122	1.79	-4.18	134	2.36	-4.89	121	1.72	-3.77	47	1.54	-2.75
拉丁美洲和加勒比	27	2.26	-2.74	50	2.52	-4.37	40	1.48	-2.79	19	1.25	-2.57
南亚和东亚	22	1.44	-3.76	13	2.02	-3.90	19	1.95	-4.83	8	1.25	-1.75
东亚	12	1.29	-3.07	10	2.02	-3.82	14	2.10	-5.77	7	1.29	-1.72
南亚	10	1.65	-4.72	3	2.00	-4.18	5	1.44	-1.70	1	1.00	-1.93
西亚	30	1.63	-7.29	30	2.35	-8.00	28	1.48	-4.84	10	1.83	-4.36
非洲	43	1.68	-3.83	41	2.34	-4.00	34	2.09	-3.45	10	2.06	-2.31
最不发达国家	85	2.24	-4.39	75	2.74	-4.13	70	2.47	-4.75	33	1.59	-3.37

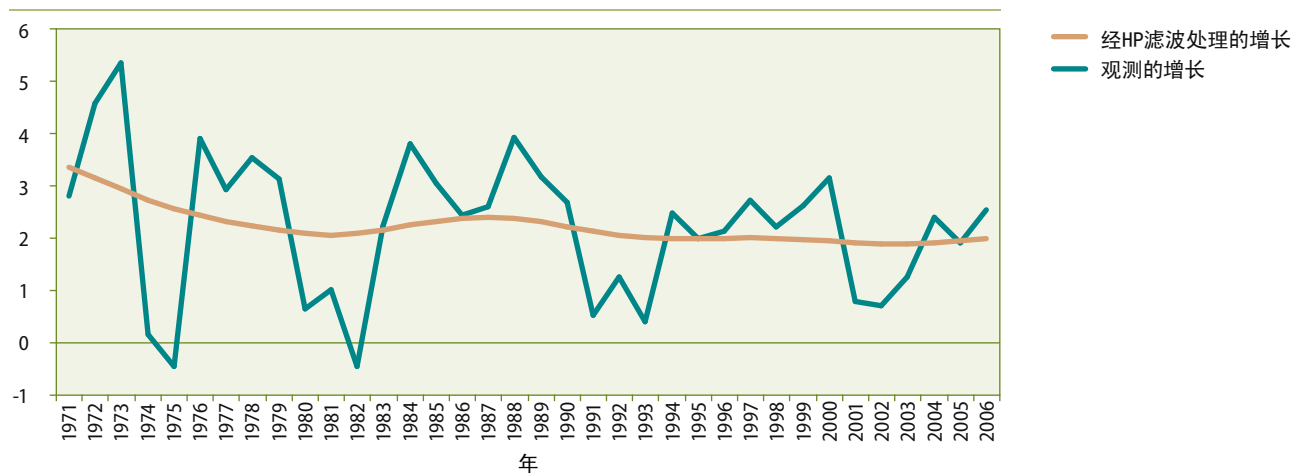
资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户主要总量数据库。

注：衰退指负增长时期。平均长度指GDP负增长的平均年数。平均减少数指衰退期间GDP减少的平均水平。

^a 包括属于欧洲联盟(欧盟)、非欧盟和独立国家联合体(独联体)的国家，以及转型期经济体。

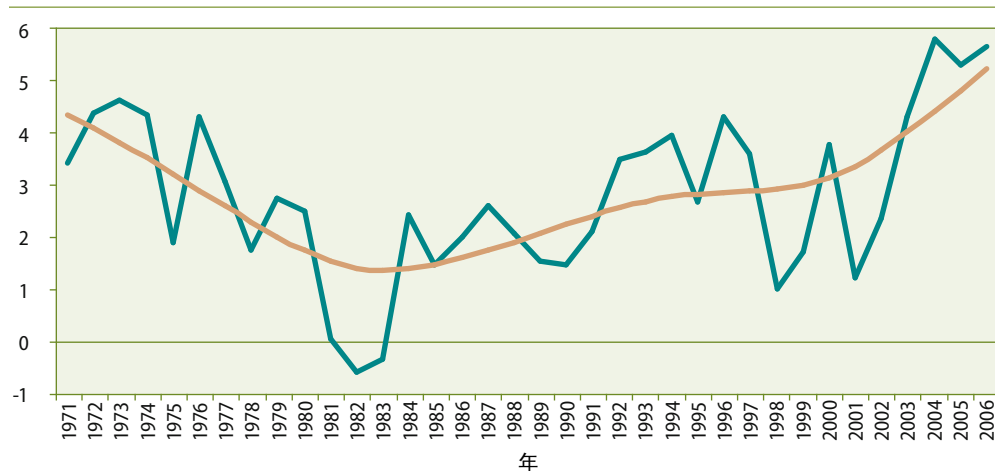
图二.2a

1971-2006年发达国家人均GDP增长



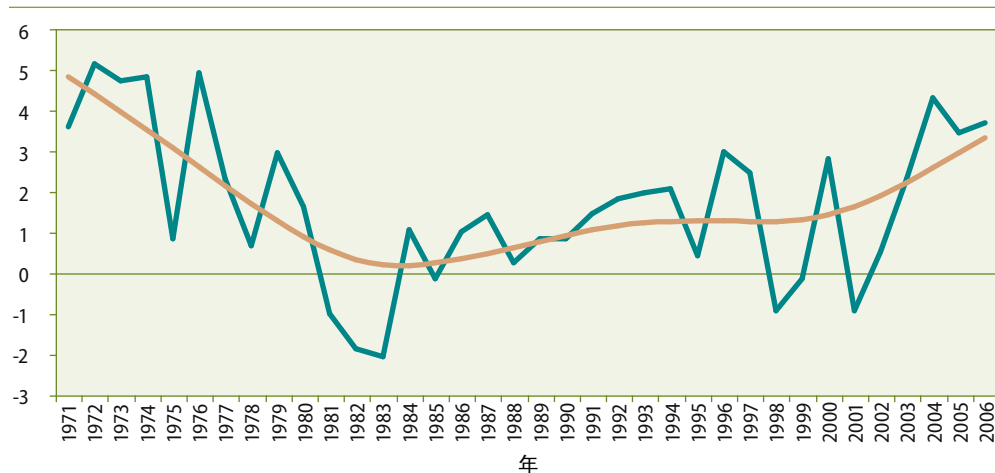
图二.2b

1971-2006年发展中国家人均GDP增长



图二.2c

1971-2006年发展中国家(不包括中国和印度)人均GDP增长



资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户主要总量数据库。

注：红线表示人均GDP增长率的平滑趋势，是采用HP滤波法计算的，它消除了较长趋势中的短期波动。根据文献，在计算图中的长期趋势时，为年度数据建议的滞后值为1，而 $\mu = 100$ 。

图 二.3a
与1971-1980年相比，若干地区在2001-2006年期间的
人均GDP增长和波动

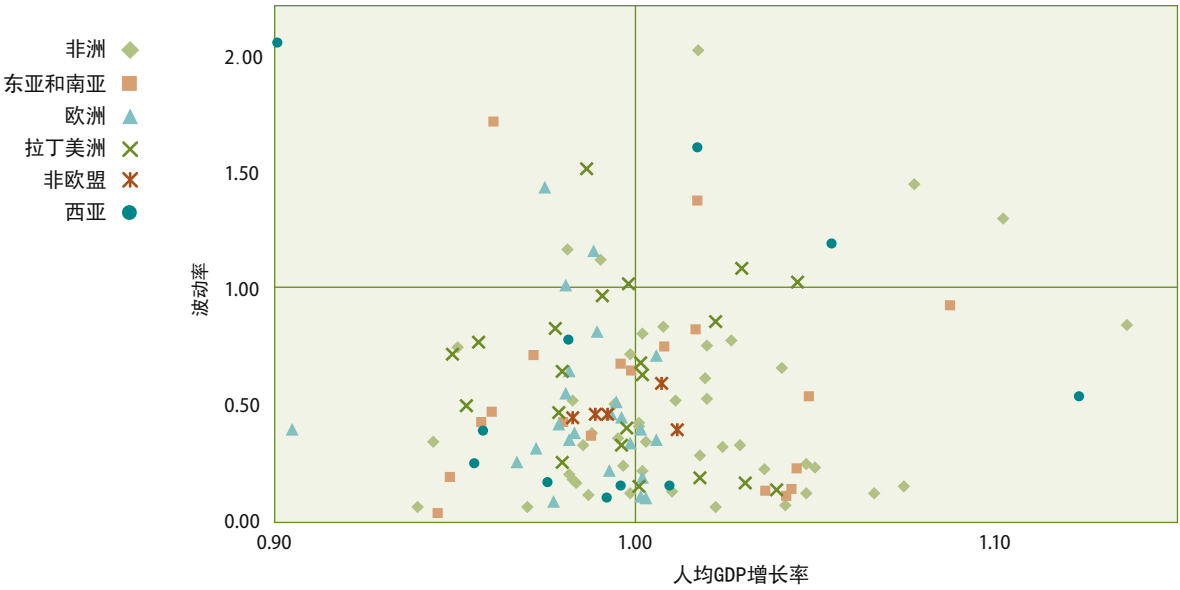
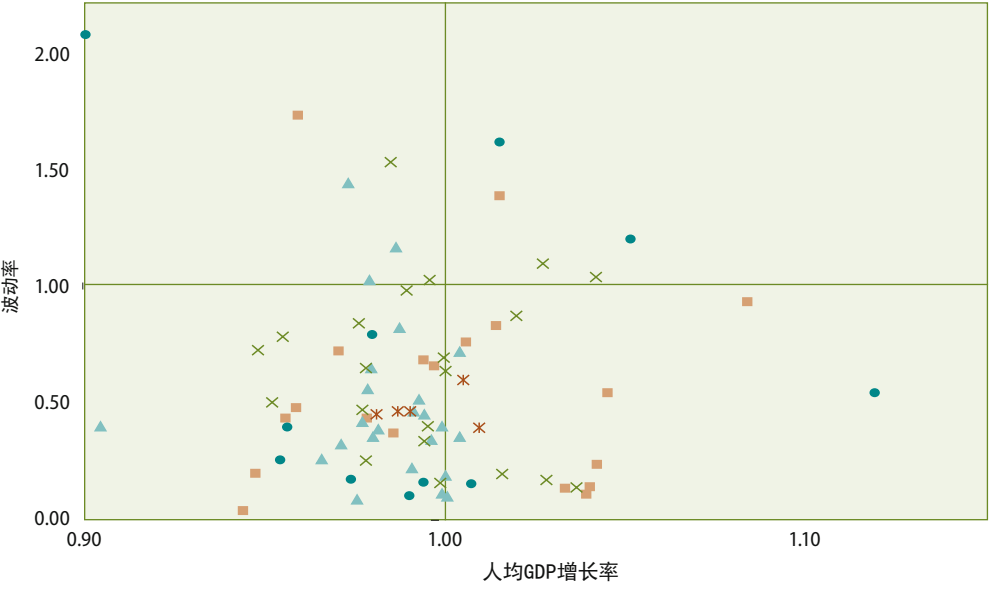


图 二.3b
与1971-1980年相比，若干地区 (不包括非洲) 在2001-2006年期间的
人均GDP增长和波动



资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户主要总量数据库。
注：波动通过人均GDP增长的变异系数加以衡量。四个象限是围绕人均GDP的平均增长率和波动指标建立的。

资需要更加依赖外部融资和资本货物进口，发展中国家商业周期的波动将比发达国家更大。这样，有些国家就有可能更加难以建立一个长期的发展道路，因为启动和保持工业化举措所需要的最低投资规模正在稳步上升(联合国贸易和发展会议，2003年；联合国，2006年)。

在上一个年代期间，增长业绩较低的进一步原因可能是：绝大多数国家的公共消费和公共投资增长水平有了明显减速。很多发展中国家的政府都将削减公共支出纳入了其正统的稳定方案中，并以此作为应对经济下滑和外部冲击的顺周期措施。尤其在1980年代和1990年代，财政缩减使很多政府不得不牺牲重要的基础设施投资项目和社会计划以实现这些目标。在拉丁美洲和撒哈拉以南非洲，这种趋势尤其明显(联合国，2006年)。

在最近几个年代中，生产性投资增长缓慢，这也许最能说明宏观经济政策的最主要方法未能刺激创造性革新和增长。宏观经济决策的狭义方法以低通货膨胀目标和财政平衡为基础，这种方法未能保持较高的增长率，因为它对资本形成、生产力以及全面有效利用产能的各种决定因素关注不够。¹

宏观经济政策未能刺激创造性革新和增长

外部冲击和波动性

扩大国际贸易和资本流动性可成为增加国家财富的途径之一，对此，很少有人表示质疑。但这也可能成为不安全的来源。

先进国家的决策者很早就认识到扩大贸易具有两面性，并且很早就开始讨论解决这一问题的办法，尤其是受损者如何得到补偿的问题。对于依赖更传统出口部门的国家来说，贸易冲击所带来挑战甚至更大。大多数发展中国家都生产和出口初级产品或商品，它们的经济活动要严重依赖这些部门。与中国和印度强劲需求有关的商品价格上涨促进了出口国家(主要是非洲和拉丁美洲)增长的改善。但商品价格的高度波动仍然是不稳定的一个来源。过去的经验显示，商品繁荣时期的管理非常困难，而在下滑时，尤其是急剧下滑时，则会给经济带来难以扭转的重大损害。此外，最近燃料和粮食价格的急剧上涨正在给通货膨胀带来压力，并且可能会导致住户收入的迅速恶化，抵消一些国家的许多减贫成果(见方框二. 1)。对这些变量缺乏控制带来了更大和更加难以管理的经济不安全问题，那些不能影响外部环境的较小经济体尤其如此。

商品价格的高度波动仍然是不稳定的一个来源

同时，在最近几个年代中，金融市场、金融参与者和金融机构的份量和影响有了大幅增长(见下文)。这原本可以刺激增长，但资本流动的波动和顺周期性也在同时将金融增长转变为经济不稳定的一个来源。它们的影响常常通过公共部门账户，尤其是通过现有融资对政府支出的影响，以及利率对公共偿债的影响来传递。但更大的影响通常通过私人支出和资产负债表传递。

金融市场影响力的日益增大加剧了经济的不安全

发展中世界转向以出口为导向的战略实际上强化了很多国家的这种格局。金融计算日益增长的影响加剧了商品价格的波动，而这种波动对商业周期的影响又进一步被顺周期政策和其他因素放大了，因为这类政策在繁荣期间扩大财政支

¹ 更详细的分析和讨论，见Ffrench-Davis(2006年)；Easterly、Islam和Stiglitz(2001年)；以及Ocampo和Vos(2008年)。

出，而在价格下滑期间减少支出。后者的压力则因与危机期间国际金融援助有关的限制性条件而进一步加大，因为这类条件涉及正统的宏观经济稳定政策组合。

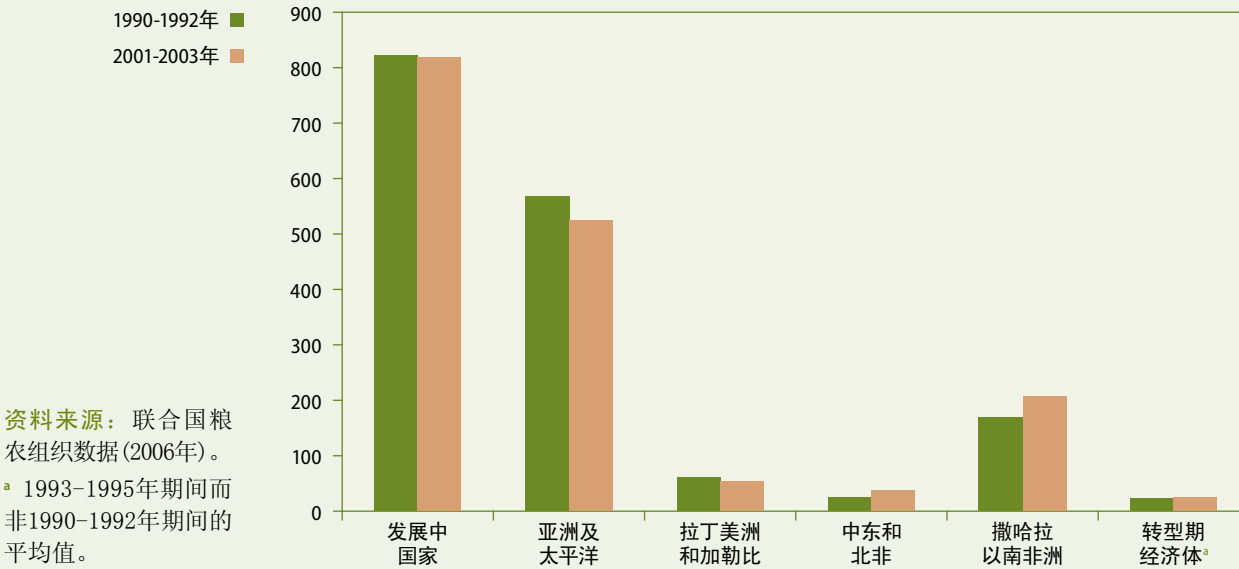
这些金融动态对实体经济有着深远的影响。金融泡沫拉动的急速经济扩张阶段可能会带来越来越繁荣的景象，但这种繁荣却可能会突然结束，从而带来深度的衰退甚至更长时间的停滞。受资本流动突然逆转影响的情况不一，但在很多新兴市场，资本接受国通常无力控制这方面的各种触发因素，包括主要工业化国家货币和金融政策的变化。

方框二.1
粮食安全的宏观经济学

联合国粮食及农业组织(粮农组织)指出，“粮食安全是指所有人在所有时候都能获取充足、安全和有营养的粮食，以满足其在积极和健康生活中的膳食需要和食品偏好”。2008年爆发了严重的粮食危机。在世界粮价急剧上涨的情况下，更加难以提供紧急粮食援助和在世界市场上购买粮食，这加剧了人们对粮食安全的不安全感。此外，估计有将近10亿的人们要忍受长期营养不良之苦(见图)。

现有局势的根源在于长期忽视农业生产，这种情况在发展中国家尤甚，但危机还有一个更加复杂的宏观经济因素。

图
1990-1992年和2001-2003年全球若干地区营养不足的人口



方框二.1

粮食安全的宏观经济学(续)

不安全与贫困

2008年初,有37个国家需要立即提供粮食援助,其中有三分之一的国家在撒哈拉以南的非洲,而其余大多数国家则在亚洲(联合国粮农组织,2008年)。根据一项估计,另有1.09亿人口可能由于2006年以来的粮价上涨而滑到每日1美元的贫困线以下(见表)。在其他方面相同的情况下,撒哈拉以南非洲的极度贫困发生率可能上升了将近8个百分点,这意味着最近粮价的上涨不只是使1990年和2004年期间该地区的减贫成果消失殆尽。

农业商品价格暴涨对全球贫困的影响

	2006-2008年世界农产 粮食价格上升69%时 对消费食品价格的模 拟传递效应(%)	贫困发生率(%) (按购买力平价 调整后每天1美元的贫困线)			贫困人数(百万)			模拟所涵盖 的人口总数 (百万)
		基数 (2004年)	粮价 模拟	上升的 贫困发生率	基数	粮价 模拟	增加的 贫困人数	
东亚	5	9.6	10.8	1.2	150.5	169.9	19.5	1 570.7
南亚	5	31.2	34.7	3.5	433.8	481.8	48.0	1 390.4
拉丁美洲和 加勒比	6	8.7	9.6	0.9	45.5	50.3	4.8	524.2
撒哈拉以南 非洲	19	36.9	44.6	7.8	175.9	212.9	37.0	476.9
共 计		20.3	23.1	2.8	805.7	914.9	109.2	3 962.2

资料来源: 联合国经济和社会事务部, 根据世界银行PovcalNet提供的住户调查数据, 估计方法见Vos(2008年)。

粮食不安全的宏观经济原因

最近粮价的暴涨在很大程度上与一系列交织在一起的长、短期因素有关, 这些因素共同导致了这种前所未有的局面。继发展中国家在1980年代头5年的衰退后, 农业投资有所恢复, 但却没有回到1970年代的水平(联合国粮农组织, 1999年)。此外, 在发展中国家, 主要粮食作物(小麦、玉米和稻谷)产量的增长率已从1960年开始放慢(世界银行, 2007年)。尽管粗粮的平均产量从1960年代的每公顷140万吨增加到目前的320万吨, 但生产力增长却从1960年代的每年2.6%下降到上一个年代的每年1.6%。^a

一系列的结构性和宏观经济因素如今正在使这些长期缺陷逐渐暴露。第一, 持续疲软的美元提高了所有粮食和其他商品的国际交易价格。尽管全球粮价变化不会同样迅速地传递给消费者, 但研究显示, 这些变化很明显, 在发展中国家尤其如此。发展中国家的消费品购物篮中至少有一半为食品; 因此, 全球粮价上涨对通货膨胀有明显影响, 它结束了通货膨胀下滑趋势, 并使错综复杂的

^a 根据商品研究局计算, 商品研究局2007年年鉴(Hoboken, New Jersey, John Wiley and Sons, 2007)。

方框二.1

粮食安全的宏观经济学(续)

现有经济不安全因素中又多了一个因素。第二,在某些发展中大国中,经济高速增长和城市化步伐加快已将消费模式转向了较高价值的食品,如肉类。这增加了对动物饲料的需求,而动物饲料包括作为主粮重要成分的谷类。第三,石油价格急剧上涨增加了商品粮的运输成本和肥料的生产成本。第四,对能源安全的担忧增加了对生物燃料的需求,而这需要生产更多的玉米和甘蔗。估计数据显示,2006年和2007年,在美国对主要粮食作为的需求增长中,几乎有一半需求来自利用玉米的乙醇生产(国际货币基金组织,2008年),而在2004-2007年期间增长的全球玉米产量几乎全被用于美国的生物燃料生产(世界银行,2008年a)。

金融投机也对近期粮食价格的暴涨起到了一定作用。小麦和谷物期货市场中的价格已在最近上升了,这种价格要比现货(或现金交易)市场的价格高很多;而且自2006年以来,这两组价格正如所预期的那样,一直没有趋同过。交易商对这些市场的预期似乎是短缺,但由于期货价格一直高于交割日的现货价格,所以套期保值者按照现货价格购买,储存农产品,然后卖出期货合同以获利。这种现象不仅使被交易商品升水,而且还会加剧市场的波动。此外,还为生产者带来了不确定性,因为生产者需要依靠这些工具为其长期投资和生产规划,确保一个适当的价格。其他的不确定性来自增长需求,这种需求使库存创下了历史新低,谷类产品尤其如此。这样,世界价格对有关供应问题的所有新闻都变得更为敏感,从而加剧了价格的波动。

发展政策建议

在短期内,指定的联合国组织已阐明了人道主义和粮食应急需求。需要通过额外的粮食和资金援助减轻严重的饥饿问题。在当前的粮食危机中,最脆弱的是那些已在依靠粮食援助,但其配给量却减少了或用完了的人口。另外,受影响的还有那些由于各种原因没有收成的自给农民,以及那些贫困的、需要消化较高生产成本和较高粮价来补充消费的净买入农民。

为维护国家的粮食安全,有些国家已对出口进行了控制,从配额和关税一直到完全禁止出口。尽管每个国家都有权致力于其自身的粮食安全,但类似这种“以邻为壑”的措施可能会适得其反。在很多情况下,粮食出口商都反对这些措施,因为它们甚至会干扰国内的粮食供应,并会进一步提高价格。同时,这些非合作性的措施减少了区域和全球粮食供应,因此加剧了问题。

为了阻止这些措施,危机中的国家,尤其是低收入缺粮国家需要立即获得援助。在目前的危机期间,短期粮食援助的问题是价格上升减少了援助量。因此,对于捐助国向援助机构做出的承诺,需要有价格指数化机制,或确保有关捐助以粮食数量而非价值确定。这一情况并没有得到改观,因为在最近几年中,

方框二.1

粮食安全的宏观经济学(续)

官方发展援助已偏离生产性部门(如, 农业)——该部门在这些援助中的份额已降到只有3.1%。此外, (减少的)农业援助一直集中在几个国家, 这使捐赠方的干预措施出现了众多重复和相互矛盾的问题(世界银行, 2007年)。因此, 需要加大协调力度以改善援助效力。

尽管难以实现完全的全球粮食安全, 但从长期来说, 需要拟订农业发展和改革方案, 以增加投资和促进粮食生产的生产力。这些方案应重点关注贫困的小农, 因为他们代表了农村地区最弱势的人群, 为此, 可提供农村基础设施方面的投资, 提供相应的渠道以获取信贷、价格合适的现代农场投入品和土地(通过土地再分配)。这些方案应优先关注南亚和撒哈拉以南非洲(以及拉丁美洲和加勒比地区的某些国家), 因为它们在粮食安全方面最容易受到冲击。亚太经社会(联合国亚洲及太平洋经济社会委员会, 2008年)最近的一份报告显示, 如果亚洲地区所有国家都将农业生产力提高到泰国的水平, 那么将可让2亿人口摆脱贫困。在非洲, 土地和谷物生产的劳动生产力一直低于亚洲和拉丁美洲(世界银行, 2007年)。

有必要增加研发方面的公共支出, 以提高农业技术和提高生产力。1980年代, 各政府减少了农业发展方面的研发支出, 因为当时认为粮食安全问题已得到解决。这种趋势不利于农业生产力, 尤其是发展中国家的小农。

欧洲和美国的农业补贴使很多发展中国家的生产者难以在世界市场上竞争, 并且成了生产力放慢方面的一个因素。在从1980年代中期至2004-2006年这一阶段期间, 经济合作与发展组织国家的农业支持下降了, 但支持水平仍然较高, 有些国家的支持达到农场收入的60%(经济合作与发展组织, 2007年a)。此外, 大多数支持仍然只是针对单一的商品, 这提高了特定商品的价格。在欧洲和北美, 应将进一步削减或消除农场补贴纳入中期战略。在最初阶段, 这种措施可能会导致国际粮价的进一步上涨。非常需要改革国际补偿贷款机制(见本报告的讨论), 其另一个原因是: 防止农业贸易自由化对低收入国家粮食安全产生负面影响。

贸易和经常账户冲击

过去, 在发展中国家, 尤其是依赖商品的经济体中, 贸易额和贸易条件波动对其商业周期有着重要的影响。如今, 很可能仍然如此, 而且随着发展中世界普遍转向以出口为导向的战略, 这种影响很可能会加大。

如果对经常账户冲击和国内调整进行分解分析, 那么将能大致了解过去几个

在国家贸易冲击方面的脆弱问题与出口多元化的性质和程度有关

年代中各国外部冲击的性质变化和强度。²在经常账户调整中，贸易冲击(包括价格和贸易额)差不多仍占主导，继1980年代后期，发展中国家(尤其是拉丁美洲的发展中国家)与商业银行之间的大部分外债积压得到调整后，这种情况再次变得更为突出。在贸易冲击方面的脆弱问题与出口多元化的性质和程度密切相关。

尽管更加注重以出口为导向的增长战略，但相对于国民生产总值(GNP)而言，发展中国家的平均贸易条件冲击规模已经比1980年代的规模减小了(见表二.3和表二.4)。³初级产品出口商大多集中在撒哈拉以南非洲和拉丁美洲，这些出口商已在1980年代目睹了强大的负面贸易条件冲击，这种冲击尤其与出口价格的崩溃有关。1990年代期间的商品价格波动仍然很高(见图A.9)，但商品出口地区的平均贸易条件冲击为正面的，在目前的年代中尤其如此。相反，商品净进口商，尤其是亚洲的商品净进口商所遭遇的贸易条件冲击则为负面的，这与最近的商品价格暴涨有关。另一方面，大多数最不发达国家，尤其是非洲的最不发达国家则在1980年代、1990年代和目前的年代持续遭受了负面的贸易条件冲击。

大多数发展中国家的出口部门都未能实现多元化，因此仍然容易遭受外部冲击

自1945年以来，全球贸易增长一直比产量快，这在过去25年中尤其明显。在同一期间，发展中国家所占的份额一直在不断上升，包括制成品出口所占的份额。一种更加外向型的增长战略可有助于走向一个更稳健的增长道路，在国内市场很小的情况下尤其如此。如果生产和出口的结构不能实现多元化，那么对出口市场的更加依赖，可能会使国家更加容易受到出口额或贸易条件突然变化的冲击。分解分析显示，世界贸易的扩大对撒哈拉以南非洲(自1980年代中期起)和拉丁美洲(自1990年代起，虽然影响程度较小)国家减少经常账户赤字起到了很大的帮助，但对拉丁美洲国家的帮助要稍微逊色一些(见表二.3)。至于对东亚，它的影响没有那么大，因为自1990年代以来世界贸易的负值很小(说明世界贸易增长帮助减少了经常账户赤字)。引起这些地区之间主要差异的原因是，东亚国家，主要是中国，为实现其出口部门的多元化和提高其在世界市场上的竞争地位做出了巨大努力。表二.3中的结果显示，在拉丁美洲和加勒比地区以及非洲和小岛屿发展中国家中，大多数国家都在国际市场上失利(Vos和Parra, 2008年)。在最不发达国家中，这种缺乏出口竞争力的问题(正号的出口渗透影响反映了这一点)最为严重(见表A.2)。相反，被纳入分析中的亚洲国家组成员则提高了其竞争力，并进而提高了其出口渗透率。

² 分解方法包括：分解经常账户赤字变化的来源，以及分析以下方面所带来的影响：贸易条件变化、世界贸易增长、出口在世界市场上的渗透率、利率冲击、债务累积、官方和私人转移变化、国内总需求变化。该方法的介绍见本章附录中的A部分，它以Balassa(1981年)的早期作品以及Avila和Bacha(1987年)及FitzGerald和Sarmad(1997年)对其扩充后的作品为基础。该方法的最近应用情况和介绍，见Morley和Vos(2006年)，对此处结果的更详细讨论，见Vos和Parra(2008年)。

³ 请注意，分解方法描述的是经常账户赤字的变化。这意味着表中的值为负号时，冲击是正面的；而为正号时，冲击是负面的。

表二.3

对1981-2005年期间亚洲、东亚、拉丁美洲和加勒比、撒哈拉以南非洲国家收支中经常账户的分解分析
(国民生产总值百分比)

从	1981-1985年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	1981-1985年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年
至	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	2001-2005年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	2001-2005年
	亚 洲				东 亚			
观测的赤字增加	-0.95	0.45	-2.22	-0.93	-1.14	0.51	-3.41	-1.06
外部冲击	-1.13	-0.11	-2.28	0.60	-1.82	-0.02	-2.43	2.44
贸易条件恶化	-1.96	-0.92	-0.38	2.25	3.34	-2.30	-1.28	3.05
进口价格影响	2.23	-0.74	0.43	0.19	4.15	-1.83	0.95	0.47
出口价格影响	-4.19	-0.18	-0.81	2.06	7.49	-0.46	-2.22	2.58
利率冲击	-0.29	-0.18	-0.17	-0.40	0.37	-0.25	-0.17	-0.33
世界贸易的阻碍	1.12	0.99	-1.73	-1.26	1.89	2.52	-0.99	-0.29
其他外部变量	1.05	0.43	0.36	-0.13	0.89	0.41	0.98	-0.71
债务累积负担	0.60	0.14	0.27	0.08	0.72	0.10	0.37	-0.24
直接投资收入变化	0.16	0.26	0.32	-0.04	0.11	0.28	0.65	-0.22
汇款变化	0.28	0.04	-0.22	-0.14	0.08	0.04	-0.02	-0.18
官方转移变化	0.02	-0.01	-0.01	-0.04	0.01	-0.01	-0.02	-0.06
国内调整	-1.66	-0.18	-0.04	-3.30	1.63	-0.68	-1.52	-6.27
国内支出	-0.72	0.63	-1.12	-0.99	1.04	1.23	-1.65	-1.25
消费紧缩	-0.54	-0.41	-0.76	-0.55	0.74	-0.38	-1.05	-0.64
私人消费	-0.40	-0.43	-0.62	-0.61	0.47	-0.48	-0.81	-0.76
公共消费	-0.14	0.02	-0.15	0.06	0.28	0.11	-0.24	0.12
投资减少	-0.18	1.04	-0.36	-0.44	0.30	1.61	-0.60	-0.61
贸易比率	-0.95	-0.81	1.08	-2.31	0.59	-1.91	0.13	-5.02
进口替代率	1.63	4.38	3.57	7.52	2.41	5.07	3.25	10.04
出口渗透率	-2.57	-5.19	-2.49	-9.83	3.00	-6.98	-3.12	-15.07
交互影响	0.79	0.32	-0.26	1.91	1.42	0.81	0.43	3.49
	拉丁美洲和加勒比				撒哈拉以南非洲			
观测的赤字增加	0.51	2.42	-0.07	-3.77	6.42	0.80	1.17	1.44
外部冲击	3.60	-2.51	-5.30	-5.97	-0.55	-13.25	-13.19	-9.23
贸易条件恶化	4.48	0.85	-0.53	-0.56	3.78	-0.54	-0.82	-0.58
进口价格影响	1.48	-2.12	-1.95	0.68	4.08	0.16	-0.23	0.01
出口价格影响	3.00	2.98	1.41	-1.24	0.30	-0.70	-0.60	-0.59
利率冲击	0.41	-0.91	-0.18	-0.65	-1.10	-2.01	-0.21	-0.64
世界贸易的阻碍	-1.30	-2.45	-4.59	-4.76	-3.23	-10.70	-12.15	-8.01
其他外部变量	-0.88	3.28	0.49	1.30	0.21	1.26	-0.04	-0.24
债务累积负担	-1.49	4.21	1.02	0.76	0.73	0.32	-0.06	0.06
直接投资收入变化	0.82	-0.63	-0.35	1.19	0.79	0.90	-0.21	1.66
汇款变化	-0.18	-0.31	-0.20	-0.66	-1.44	0.12	0.03	-2.04
官方转移变化	-0.03	0.01	-0.01	0.01	0.13	-0.08	0.21	0.08
国内调整	-1.04	6.12	5.41	2.55	-5.61	9.75	10.76	10.22
国内支出	-0.78	0.15	-0.06	0.01	-2.62	3.70	-1.42	0.20
消费紧缩	-0.51	-0.03	-0.21	0.14	-1.88	5.04	-1.63	-0.55
私人消费	-0.50	0.17	-0.05	0.22	-0.52	5.51	-1.24	0.12
公共消费	0.00	-0.20	0.15	-0.08	-1.36	-0.47	-0.39	-0.66
投资减少	-0.28	0.18	-0.15	-0.13	-0.73	-1.33	0.22	0.75
贸易比率	-0.26	5.96	5.47	2.54	-2.99	6.05	12.17	10.01
进口替代率	0.59	6.62	6.48	1.61	-3.47	-4.91	3.29	6.22
出口渗透率	-0.85	-0.66	-1.01	0.93	0.48	10.96	8.88	3.80
交互影响	-1.16	-4.47	-0.66	-1.66	0.47	3.04	3.63	0.69

资料来源：联合国经济和社会事务部计算的数据，根据联合国统计司、世界银行全球发展金融数据库以及国际货币基金组织国际金融统计在线数据库。

注：方法见附录A部分，该部分还对地区进行了界定。地区平均数用国民生产总值加权。正(负)号是指赤字上升(减少)，说明外部冲击是不利的(有利的)。

表二.4

1981-2005年期间若干地区的贸易条件冲击

地 区 ^a		1981-1985年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年
		1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	2001-2005年
拉丁美洲和加勒比	贸易条件恶化	4.48	0.85	-0.53	-0.56
	进口价格影响	1.48	-2.12	-1.95	0.68
	出口价格影响	3.00	2.98	1.41	-1.24
南美洲	贸易条件恶化	3.43	2.10	-0.98	-0.34
	进口价格影响	0.75	-0.96	-2.07	3.97
	出口价格影响	2.68	3.06	1.09	-4.30
中美洲(墨西哥除外)	贸易条件恶化	-1.14	-1.74	-1.13	1.58
	进口价格影响	-0.70	-0.95	0.45	-0.11
	出口价格影响	-0.45	-0.79	-1.58	1.70
墨西哥	贸易条件恶化	8.60	-2.15	0.92	-1.55
	进口价格影响	4.42	-5.81	-2.00	-8.21
	出口价格影响	4.18	3.66	2.92	6.66
加勒比	贸易条件恶化	-0.83	-1.07	-2.55	-0.51
	进口价格影响	-6.46	-5.32	2.15	3.13
	出口价格影响	5.62	4.25	-4.69	-3.64
亚洲	贸易条件恶化	-1.96	-0.92	-0.38	2.25
	进口价格影响	2.23	-0.74	0.43	0.19
	出口价格影响	-4.19	-0.18	-0.81	2.06
东亚(中国除外)	贸易条件恶化	0.67	-0.61	-1.70	2.75
	进口价格影响	-0.28	-3.60	4.91	3.12
	出口价格影响	0.96	2.98	-6.61	-0.37
南亚(印度除外)	贸易条件恶化	0.35	0.47	-0.89	3.37
	进口价格影响	0.38	0.13	0.58	2.29
	出口价格影响	-0.03	0.34	-1.48	1.08
中国	贸易条件恶化	4.53	-2.80	-1.16	3.14
	进口价格影响	5.47	-1.31	-0.23	-0.32
	出口价格影响	-10.00	-1.49	-0.92	3.46
印度	贸易条件恶化	0.01	-0.01	0.49	1.92
	进口价格影响	0.10	-0.37	-0.54	1.08
	出口价格影响	-0.10	0.35	1.04	0.84
西亚	贸易条件恶化	-0.29	2.38	2.10	-0.80
	进口价格影响	-1.40	2.40	-0.38	-2.87
	出口价格影响	1.11	-0.03	2.48	2.07
非洲	贸易条件恶化	3.14	-0.42	-0.67	-0.48
	进口价格影响	3.35	0.12	-0.18	0.03
	出口价格影响	-0.21	-0.53	-0.49	-0.51
非洲(尼日利亚除外)	贸易条件恶化	3.25	-1.03	-0.23	-0.09
	进口价格影响	3.11	0.52	-0.44	0.43
	出口价格影响	0.14	-1.55	0.21	-0.52
尼日利亚	贸易条件恶化	1.13	10.42	-8.44	-7.41
	进口价格影响	7.57	-7.10	4.44	-7.01
	出口价格影响	-6.44	17.52	-12.88	-0.40
北非	贸易条件恶化	0.28	0.14	0.00	-0.04
	进口价格影响	0.11	-0.05	0.02	0.12
	出口价格影响	0.18	0.19	-0.01	-0.15
撒哈拉以南非洲最不发达国家	贸易条件恶化	4.77	4.20	1.68	1.66
	进口价格影响	4.92	8.68	0.23	2.43
	出口价格影响	-0.15	-4.48	1.45	-0.80
撒哈拉以南非洲其他国家 ^b	贸易条件恶化	9.37	-8.40	-2.55	-1.86
	进口价格影响	8.78	-5.68	-2.13	-0.50
	出口价格影响	0.59	-2.72	-0.42	-1.37

资料来源：附录表A. 2。

注：正(负)号是指赤字上升(减少)，说明外部冲击是不利的(有利的)。

^a 地区定义见附录A部分。^b 不包括尼日利亚。

这些地区在世界市场上的表现差异说明各国从贸易扩大中的受益能力有着更重要的差异。东亚国家非常成功地实现了出口部门的迅速转变，即：从初级产品和资源型低技术制造业转向了更加资本密集的高技术产品。前一类产品在该地区出口总额中的比重从1980年的76%下降到2005年的35%。在中国，该比重从1985年的93%下降到2005年的44%。其他地区在转变其出口生产结构方面则没有这么成功。南美和中美仍然要依靠初级产品和简单的制成品(2005年约占出口的78%，比1983年的90%左右有所下降)。在非洲，低附加值产品出口的比重仍然较大(2005年为83%)(见表A.3)。

1990年代，发展中国家的进口替代比为较高的正值(反映了上升的进口依存度)，这证明了贸易自由化的影响，当然这种影响在各地区之间有着重要差异。在东亚，进口需求的上升伴随着以出口为导向的工业化战略，这说明对原材料和工业投入有了较高需求，其中包括通过建立国际生产网络所引起的需求(联合国，2006年)。平均而言，出口渗透率的提高和贸易盈余的上升超过了进口依存度的上升。其他地方，在拉丁美洲和非洲的大部分地区，进口依存度的上升与经济多元化没有多大关系，而更多地与消费品进口的上升和/或生产厂址不受限制的低附加值制成品增长有关。⁴

国家的多元化程度及其对世界市场的渗透是解释增长和经济不稳定型的一个重要因素。经发现，经济活动的稳步多元化是现代增长道路的一个共同特征，它与工业发展密切相关(Imb和Wacziarg，2003年)。转向更高附加值产品的出口多元化提高了国家抗击贸易冲击的能力，并为更长时期内增长和稳定的改善奠定了更坚实的基础(Rodrik，2007年)。图二.4a和4b显示，对初级出口品的更加依赖与较高产量和投资波动有关。随着出口多元化程度的降低，这种影响则变得更加强烈。

在世界经济日益一体化的背景下，全球化的利得取决于国家在创新和生产多元化基础上发展持续竞争优势的能力。这要求通过持续的投资流，促进新技术的引进，以及基础设施和工人技能的发展(联合国，2006年)。基于低工资的国际竞争力使国家在世界市场上拥有了初步优势，对于非熟练劳动占有相当大比重的国家而言，这可能是适于创造就业的一种战略。但该战略的效力有一定的局限性。实际上，在最近几年中这种局限性可能更大了。在对127个发达国家和发展中国家进行的一项研究中，Dowrick和Golley(2004年)发现，在1960-1980年期间，贸易增长给较贫困国家带来的生产力增长是较富裕国家的两倍。但在1980-2000年期间的更开放贸易中，这种增长情况发生了逆转，当时贸易对生产力增长的边际影响有利于较富裕国家，而对较贫困国家的影响则转变为负面的。这与某些制成品出口商观念中的“合成谬误”有关，反应了普遍效仿东亚新工业化经济体出口导向型增长战略的问题(联合国贸易与发展会议，2002年)。这可能会使一些国家陷入投资水平低和生产力增长虚弱的困境，因此容易遭受这样或那样的外生冲击。

非洲和拉丁美洲进口的增加反映了对消费品需求的上升

对初级出口品的更加依赖与较高产量和投资波动有关

出口多元化要求持续的投资……

⁴ 如，后者对墨西哥和中美洲国家进口依存度的上升有重要影响，见表A2.B。

图 二.4a
初级出口品的依存度和人均GDP的波动 (百分比)

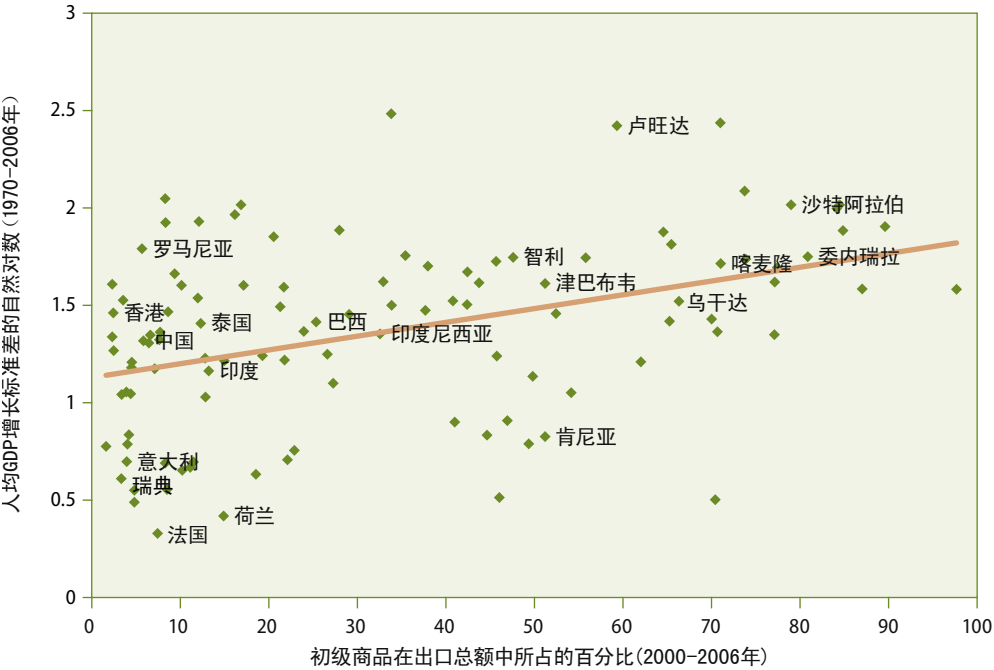
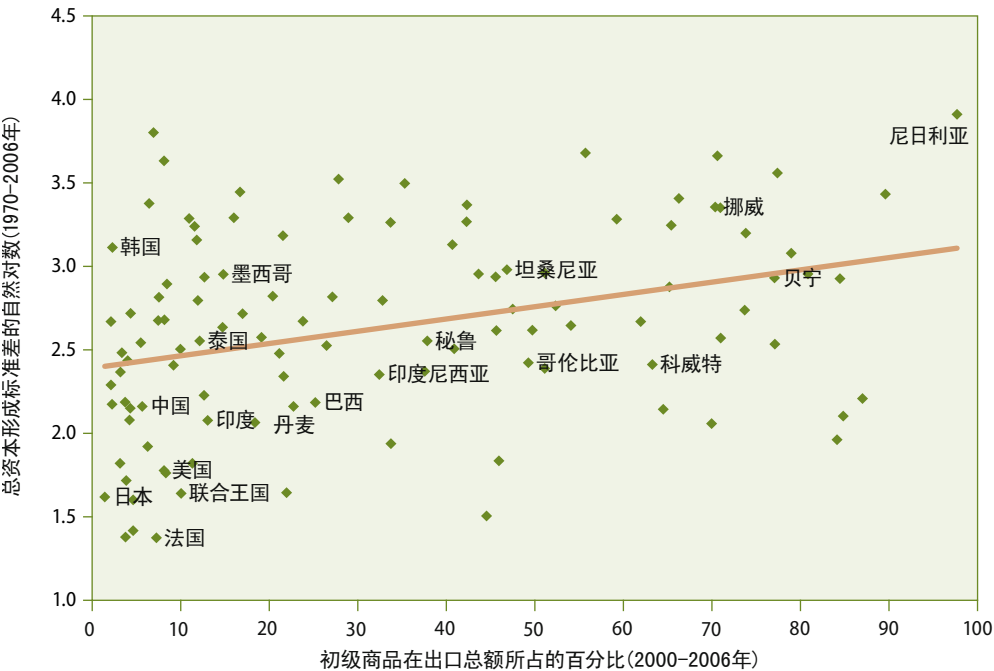


图 二.4b
初级出口品的依存度和投资波动 (百分比)



资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户数据库和联合国商品贸易数据库。

长期的竞争力和发展取决于资本密集型和知识密集型的出口，因此需要有明确的产业政策，以便为新生工业和出口企业提供支持，引进当地含量规则，协调基础设施及人力资本方面的大力投资。

正是因为宏观经济政策与其他政策领域有了很好的结合，东亚才成功地实现了出口结构转变。在将有竞争力的汇率视作鼓励出口和出口多元化之本的同时，为了对投资和储蓄产生直接影响，东亚的货币政策与金融部门和产业政策相互协调，包括定向的和有补贴的信贷方案，以及有管理的利率。

同样，财政政策为东亚向更高附加值产品的生产转变提供了支持，这类政策优先考虑了教育、卫生和基础设施投资，以及出口产业的补贴和信用担保。经济政策和社会政策之间也有密切联系(见第五章)。这些国家的宏观经济政策是更广泛发展战略的一部分，旨在促进长期增长。相反，自1980年代以来，很多拉丁美洲和非洲国家的宏观经济政策则一直集中在狭义得多的短期价格稳定目标上，这通常会导致公共投资下降和汇率高估，并进而破坏实现生产和出口多元化的举措(联合国，2006年)。

……需要为发展制订持续的宏观经济和产业政策

资本流动和商业周期的变化动态

与大规模扩张贸易类似，在大多数国家中，放开资本管制为工业化和发展中国家走向更高层次的金融一体化提供了支持(Prasad等人，2003年)。在经历了1980年代的干旱之后，向发展中国家的净资金转移从1990年代初开始有了大幅提高。⁵图二.5显示的是外国直接投资净流量持续的强势扩张。从总体上说，与其他投资组合有关的净转移增长非常短暂，它们在1997年的亚洲金融危机后发生了逆转，这种逆转大大抵消了直接投资净流量的增长。这种转变与私人资本突然不再流向新兴市场经济体有关，是对1990年代后期一系列金融危机做出的反应。在这种流动终止后，很多发展中国家出现了向经常账户盈余转变的强劲势头。不同的发展中国家地区之间格局类似，但程度有所不同(见图二.6)。

资本市场的自由化导致了资金流动净额的扩大

从1998年以后，进口明显下降(与经济放慢有关)，出口明显上升(与货币贬值有关)，东亚经常账户盈余上涨的势头强劲。继2000年代初商品价格暴涨之后，很多商品出口商也开始出现了大量的经常账户盈余，石油出口商尤甚。在亚洲，对外盈余的增长说明国家希望通过累积官方储备，来提高应对外部冲击的“自我保险”能力。由于在该地区的国家中，又同时出现了资本强劲回流的情况，因此可以将部分储备积累视作一部分由“赚得的储备”(即：经常账户盈余所产生的储备)组成，一部分由“借来的储备”组成，这种区分对政策建议很有用(详情见下文)。

金融市场和机构对经济增长及发展的影响日增，这一过程被称为“金融化”。它涉及经济活动组织的结构性转变，“金融动机、金融市场、金融参与者和金融机构在国内和国际经济的运行中发挥着越来越大的作用”(Epstein，2005年，

⁵ 根据定义，净转移是指资金流入净额减去向海外支付的相关投资收益。

第3页)。实际上,自1980年以来,全球金融资产存量已经增加了11倍,增速是全球GDP的3倍。1980年的每日外汇交易金额只有800亿美元,如今则接近2万亿美元,其增长率比对外贸易的增长率要快6倍。还有大规模的双向资金流动,主要为短期资本流动,形式为跨境的银行贷款、股本和债券。公司通过跨境并购实施控制的市场也迅速扩大,很多外商投资都集中在银行、保险和其他金融服务领域(Cumming, 2006年)。

人们以为更大的资金流
会带来效率增益和更快
的增长……

这些趋势与国内金融市场的迅速自由化和境外资本账户开放有关,因为人们以为这方面的自由化和开放,以及跨境流量的增加会带来更大的效率增益和更快的增长(Mishkin, 2006年),而这些好处会部分通过更大储户和投资者池中一个更好的跨期匹配实现。此外,人们还以为金融创新(与更有竞争力的金融市场密切相关)和更有深度的金融市场也会大大减少风险,因为对冲和保险期权变得更受欢迎了,冲击和危机的威胁减少了。实际上,“证券化”一词是为了描述风险共担和转移方面的新金融工具过多而出现的,但该词也可能意味着金融的放开将会带来一个更安全和更稳定的世界经济。

……但金融市场使国家
在面面对其无力控制的因
素时更加脆弱

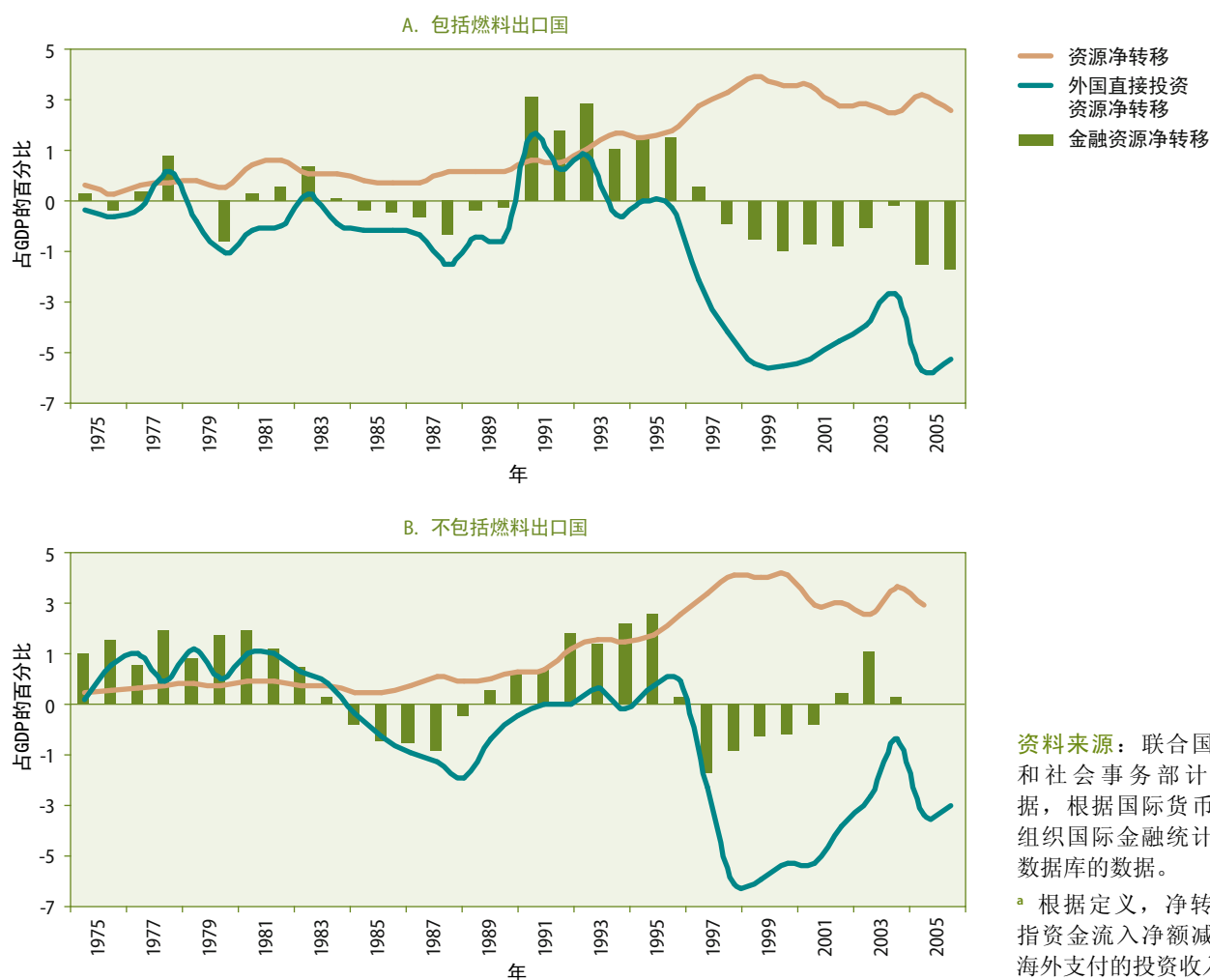
但在实践中,这些金融动态会带来很强的顺周期波动,随着这些风险的加剧,将会对实体经济产生深远影响。金融泡沫拉动下的飞速经济扩张可带来日益的繁荣,但在衰退时期或较长的缓慢增长时期,这种扩张可能会很快结束。资产价格、汇率和总需求的剧烈波动带来了根本性的资本回报不确定性,缩短了计划期限,助长了防御性和投机性投资战略,而这种战略反过来会对资本积累、经济增长和就业的步伐和格局带来重大的负面影响。⁶这些问题在发展中国家尤其严重,因为致力于有效逆周期宏观经济政策的选择余地有限。⁷受资本流动逆转影响的脆弱性各不相同,但自1970年代以来,在很多新兴市场中,引发金融危机的因素通常是接受国无力控制的,这些因素包括主要工业化国家货币和金融政策的变化。

发展中世界已经历了两个完整的中期资本流动周期,这已对很多国家的稳定和增长产生了巨大影响,最近世界似乎已进入了第三个周期。第一个周期始于1970年代国际银行向发展中国家提供贷款的繁荣期,终于80年代的债务危机。另一次繁荣发生在1990年代,这次繁荣主要受投资组合流动的驱动,其次是外国直接投资;在亚洲金融危机后,随着净流量的急剧下滑,这种繁荣也告结束。但自2003年起,私人资本流动开始强劲复苏,因为从2001年起,放慢的全球经济开始恢复,国际经济环境有了改善,发展中国家经济条件也有了加强,这预示着第三阶段的开始。至于资本流动的顺周期性,已有这方面的大量文献(除其他文献外,可参考联合国贸易与发展会议,1991年;Vos, 1994年;世界银行,1999年;联合国,2006年,第四章)。

⁶ 如,在那些受到1990年代后期金融危机打击的东亚国家中,繁荣时的平均投资率上升了7个百分点,而危机时则下降了16个百分点以上。投资在事后的复苏期间出现了停滞,结果投资比率在整个周期中急剧下滑(联合国贸易与发展会议,2000年)。

⁷ 见Ocampo(2003年);联合国(2006年);Ocampo和Vos(2008年)。

图 2.5

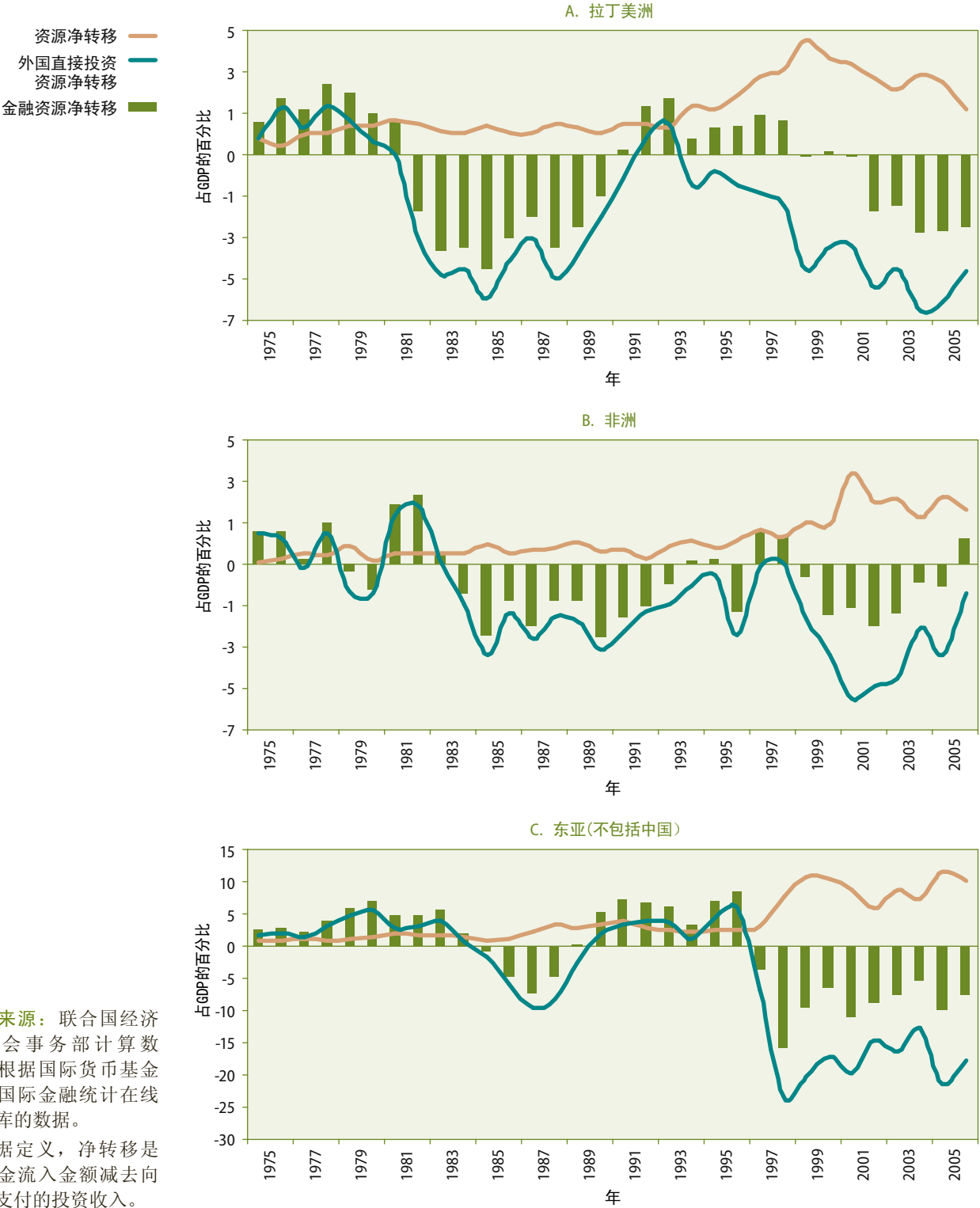
1975–2005年发展中国家资源的净转移^a

除具有很强的顺周期特点外，繁荣–萧条周期往往还会对其他市场产生溢出效应(传染效应)。墨西哥的货币危机导致了其他新兴市场经济体的资本逆转。继亚洲危机和1998年俄罗斯的债务违约后，从发展中国家撤回投资资金的情况更加普遍。一个国家如果失去了国际银行市场或债券市场的准入资格，那么(除了可能会影响其他国家的市场准入外)，问题还会波及其他融资来源，因此可能会随之出现市场普遍关闭的情况。即使国家没有完全失去市场准入资格，也往往会遭遇风险溢价上升的问题。至于组合贷款获取渠道减少和债券发行时的价差上升问题，信用评级机构的顺周期降级通常会加剧这些问题。

尽管外国直接投资流量也受到了亚洲危机的不良影响，但仍然保持了正值，并成了发展中国家中私人资本流入的主要来源。但值得注意的是，外国直接投资的流动也是顺周期的，只是程度与短期贷款和投资组合不同(世界银行，1999年)。因此，外国直接投资也会加剧宏观经济的不稳定。其部分原因是外国直接投资中

外国直接投资也是顺周期的，当其出于并购目的时，更是如此

图二.6
1975-2005年拉丁美洲、非洲和东亚(不包括中国)金融资源的净转移^a



有相当一部分采取了在发展中国家并购企业的形式，这种并购是顺周期的(联合国，2006年，第三章)。此外，如果外国直接投资旨在面向国内市场，那么还有可能与国内投资一样，对经济下滑做出反应。

私人资本流动的顺周期性限制了发展中国家政府采取逆周期宏观经济政策的空间。在这方面，资本账户开放使发展中国家的金融周期增添了一个日益突出的新因素，它使信贷、资本和货币市场之间形成了各种相辅相成的互动关系。如果不能将资本流入激增所带来的影响纳入考虑，那么将会导致宏观经济严重失衡问题，在突然失去外部融资渠道时，这将要求大幅度地将经济向下调整。而实施逆周期政策的能力将由此降低，这意味着利用国际资金流也会对实体经济产生影响，但这种影响并非经济理论所预期的那样起到消减商业周期波动的作用，而是放大了这种波动(Kaminsky、Reinhart和Végh，2004年；Ocampo和Vos，2008年)。大多数发展中国家都存在中监管薄弱问题，在这种情况下，资本流量的激增将会加剧过度冒险倾向，从而为繁荣萧条周期创造了条件。

顺周期私人资本流动限制了逆周期宏观经济政策的施展空间

至于为什么没有证据显示在过去的三个年代中，流向发展中国家的私人资本大体上导致了投资的增加或较高水平的长期经济增长，其部分原因是流向发展中国家的私人资本具有波动性和顺周期性(Prasad等人，2003年；Ramey和Ramey，1995年)。尽管资本激增刺激了总需求和投资，但如果突然停止的资本流动触发了金融危机，那么大部分好处通常都将被大大抵消。这样，金融波动就转变为更大程度的投资不确定性和更大幅度的产量波动——与前部分所述的证据一致，这破坏了长期经济增长。

金融波动加大了投资的不确定性，破坏了长期增长

在上一个年代中，流动性膨胀和低利率也导致了发达国家(主要为美国)地产市场中贷款的迅速增长，在这些国家中，高风险的次级按揭贷款迅速成了全球不稳定的一个来源。这种影响还波及按揭市场以外的第三方投资者，因为原始贷款人以按揭证券和抵押债务证券的形式，将其按揭还款权转让了。尽管工业化国家的中央银行进行了干预，但信贷市场的条件仍然很严，因为银行的严重损失开始显露。有强烈信号显示，世界经济自目前年代初期以来普遍存在的极有利周期条件正在结束，人们越来越担心金融过度的问题可能无法通过有序的矫正措施加以消解(联合国，2008年a)。

金融泡沫几乎总会引起某些部门的不均衡扩张，在回到正常条件的情况下，这些部门将无法独立生存。在那些容易受到投机性投资影响的领域，如，涉及住宅和商业地产的投资，这种问题尤其突出，当然更倾向于生产的部门也可能存在这种现象，1997年东南亚在向危机助跑时就属于这种情况。此外，随着住户利用信贷的情况增多，金融繁荣还可带来消费支出的急剧上升，这减少了住户储蓄提高了负债，1990年代的拉丁美洲就是如此。金融市场在世界经济中日益突出的地位可能会转移生产性投资的资源。对生产性投资资源的这种消耗可能部分解释了产量在不利经济冲击期间“丢失”之后，通常不能在扩展期间失而复得的原因——在资本账户开放的国家中，这种情况尤其明显。

在外部冲击面前的渐增脆弱性给个人和住户带来了经济不安全问题

从经济脆弱走向经济不安全

金融的顺周期行为和国家在外部冲击面前的脆弱给个人和住户带来了经济不安全问题。上述证据显示，在很多国家中，关键宏观经济变量波动程度的减轻并不足以刺激生产性投资和较快的增长。除此以外的高度投资波动性和事后的较低增长水平对就业和住户收入的增长产生了负面影响。相对于金融作用更被动时的扩张而言，金融泡沫拉动下的飞速经济扩张无疑会带来更大的繁荣。但后者的繁荣到底能走多远，经济体对更深度衰退或更长期停滞的易感性是否会导致资本和劳动力资源的巨大浪费——这些是需要面对的严肃问题。社会契约为公民防止意外收入损失提供了最低限度的保护，但这种契约的缺乏将会进一步加剧经济的不安全（见第五章）。

在很多发展中国家，该问题尤其严重，因为他们实施有效逆周期性宏观经济政策的能力有限。极端贫困，即个人缺乏用以满足其日常膳食摄入要求的资源，最能说明经济不安全的破坏性。在很多情况下，最近几年中的经济增长并没有为贫困人口带来收入增长。即使增长一直较快和更具稳定性的国家也不一定能够将增长转化为减贫行动。这是各国人均收入增长和减贫之间只是弱相关的原因之一（见图二.7）。⁸这种结果部分反应了新经济环境下，增长、投资和劳动力市场表现之间的微弱关系。

就业状况差是各国人民关注的主要问题

在发达和发展中国家中，担心就业不稳定、低工资和缺乏系统保护似乎是人们最关心的问题。在拉丁美洲，18个国家中有10个国家将失业列为首要问题。2006年，该地区有67%的人们因为有可能失去工作而担心或（很担心）。⁹在亚洲34个国家进行的民意调查显示，贫困和失业是人们最担心的问题。¹⁰2002-2003年在非洲15个国家进行的民意调查显示，有关经济，以及人口和家庭个人状况的看法很悲观。尽管没有明确提到就业问题，但大约50%的人感到其生活条件“相当糟”或“非常糟”。¹¹2007年在欧盟进行民意调查显示，失业问题突出地成了最重要的问题：34%的人们说这是它们最关心的问题，其次是犯罪（24%）、经济状况、通货膨胀和医疗。¹²

⁸ 尽管世界上大多数地区显示出较大幅度的经济稳定和增长，但有关100个国家（占中低收入国家人口的93%）贫困情况的估计数据显示，除了中国以外，减贫几乎没有什么进步（Chen和Ravallion，2007年）。

⁹ 结果来自“拉丁晴雨表”（拉丁美洲民意调查），具体可访问：www.latinobarometro.org（2007年9月14日访问）。

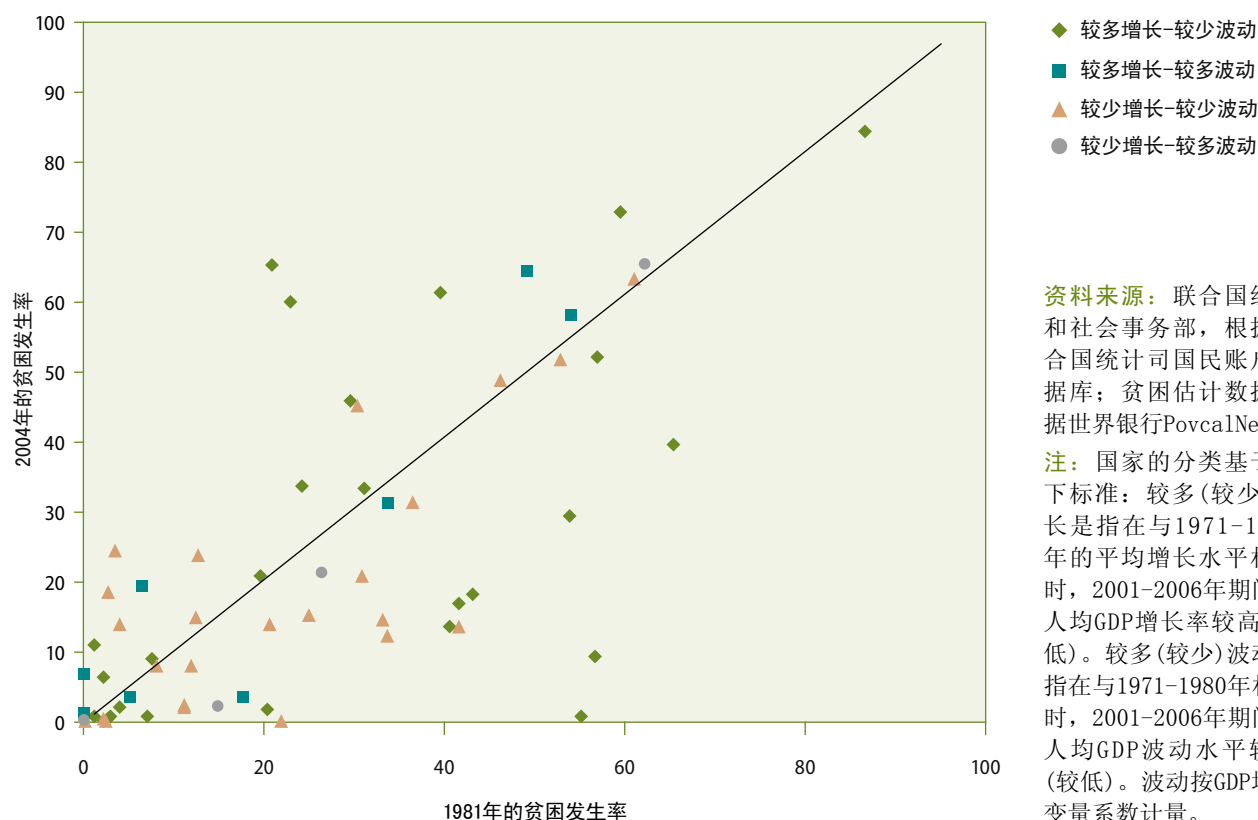
¹⁰ 包括这些调查中的国家清单以及国家报告，可访问：<https://www.asiabarometer.org/en/findings/General%20findings>（2007年9月14日访问）。

¹¹ 非洲结果以2002-2003年期间“非洲晴雨表”（AFRO barometer）报告的15个国家调查结果为基础。这些调查的完整报告和结果，可访问：<http://www.afrobarometer.org/papers/AfropaperNo34.pdf>（2007年9月14日访问）。

¹² 该调查于2007年4-5月在30个欧洲国家中进行。见“欧洲晴雨表”（Eurobarometer）网站：http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb_67_first_en.pdf（2007年9月14日访问）。

图二.7

1981年和2004年的增长、波动和减贫



资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户数据库；贫困估计数据根据世界银行PovcalNet。

注：国家的分类基于以下标准：较多（较少）增长是指在与1971-1980年的平均增长水平相比时，2001-2006年期间的人均GDP增长率较高（较低）。较多（较少）波动是指在与1971-1980年相比时，2001-2006年期间的人均GDP波动水平较高（较低）。波动按GDP增长变量系数计量。

这种民意似乎与所提到的基本面健康和所观测的宏观经济波动下降不一致。因此，在这些总量的背后，一定是劳动力市场发生了变化，从而影响了工作安全感、公平报酬、职业前景和最低收入保障。本节将努力发现过去几个年代中，全球劳动市场所发生的变化，以评估脆弱度是否在实际上增加了。

发达国家日益脆弱的劳动力市场

民意调查中所反映的不安全感很可能与就业结构和社会保护制度的更根本性变化有关，在发达国家尤其如此。正如我们所看到的那样，前几个年代的宏观经济不稳定和大多数国家采取的正统政策反应带来了更明显的投资周期，投资在扩张时期的上涨比收入快，而在紧缩时期比收入下降快；这种较高程度的投资不确定性一般伴随着较低水平的平均投资增长率。伴随这种周期的一个特征是，大多数国家的利润份额上升了，但这并没有使投资在GDP中所占的比重获得同等强劲的增长，在很多情况下，这种比重反而下降了（图二.8）。

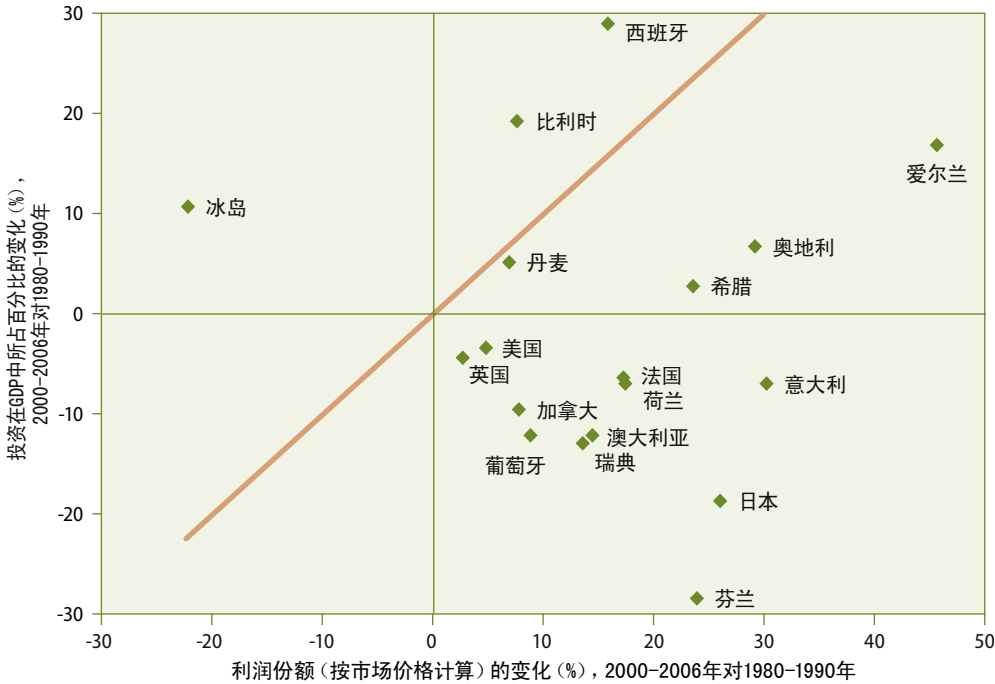
在其他因素不变的情况下，投资增长较慢，新就业机会将较少，而且就业状况很可能会恶化。如果投资减少影响了那些需要大规模较长期固定资本投资的生

金融市场的突出地位使激励措施偏离生产性投资和创造就业的轨道

图 二.8
发达经济体中利润份额和投资的变化，2000–2006年对1980–1990年

资料来源：联合国经济和社会事务部计算的数据，根据欧洲委员会经济与金融事务总司的年度宏观经济数据库。

注：根据定义，利润份额是指1减去工资份额，其中工资份额是指每位雇员报酬按市场价格计算时，在GDP中所占的百分比。投资是指私人部门总固定资本形成按市场价格计算时，在GDP中所占的百分比。图中显示的是2000–2006年和1980–1990年期间各变量年平均值的百分比变化。



产部门，那么这种情况尤其突出——因为在一般情况下，这类部门通常会提供更稳定的工作和更好的就业条件。

在最近几年中，较高利润与停滞或较低投资并存，这似乎与金融部门的突出作用有关。Stockhammer (2004年) 提出，在有些国家中，新金融工具的出现和管理人员工资结构的变化(如，股票期权)改变了管理的优先事项，这些优先事项从长期的公司增长转向了短期的股东回报。这种变化可能包括为了获得现金来推进股价和回购，而大规模进行结构调整和极力寻找降低成本的策略(甚至在比较好的时期也是如此)，这减少了工作机会，降低了产能。此外，周期性经济下滑期间，金融脆弱问题和过度负债的暴露也可能会使人们更多地将利润用来减少债务，而不是在情况好转时用来扩大产能，这样，即使在经济状况改善的情况下，也会存在生产力和利润上升与就业疲软共存的问题。这一问题并没有缓解，因为在金融引起了衰退之后，对复苏力度的不确定性一直挥之不去，这进一步妨碍了企业对长期就业的承诺。实际上，金融不稳定程度加剧的后果之一是，企业更需要采取更灵活的雇用和解聘做法，以缓冲总体经济活动水平的大幅意外波动。

在很多发达国家中，劳动力市场状况疲软或恶化的一个迹象是，非自愿的兼职工作比重上升。在有些国家中，劳动力市场上的有些工作者可能会将兼职工作视为一种具有吸引力的选择，这有助于提高年轻人、有子女的妇女和老年工作者的参与水平。但对于越来越多不能找到全职工作的工作者来说，兼职工作已成了

一种为了替代全职工作而“不得已的选择”。尽管非自愿兼职工作者(希望找到但又找不到全职工作的工作者)的比重在整个就业中所占的比例很小,但在很多国家中这种渐增趋势令人担忧,它说明要么没有为劳动力创造足够的全职工作,要么所创造的工作不能适当地与劳动力的技能匹配(见图二.9)。

改变全球就业状况的另一个因素是,出现了以出口为导向的新工业化经济体。这是通过贸易实现更深度一体化进程中的一种趋势,它已逐渐改变了各国的生产结构和贸易格局。一种观点认为,与新兴工业化经济体之间的贸易可能会在原有生产者中间带来就业调整,而且这种调整可能很大,这种观点当然有一定的道理,但如果认为这是导致先进国家劳动力市场脆弱的一个独立原因,就不会那么令人信服了。相反,如果说正常的调整有可能带来了不正常的不安全感,那么这在很大程度上与1970年代后期以来的不利宏观经济状况有关,即使更深度的一体化进程仍在继续,也是如此——该进程已使下岗工人更难找到类似或更好的工作机会(联合国贸易和发展会议,1995年)。

就某些评估而言,这些调整已变得更大和更加难以驾驭,因为需要考虑相互交织在一起的各种因素,包括贸易、技术变革以及与全球供应链和经济活动“离岸外包”有关的资本流动增加。几乎可以肯定地说,一体化进程引起了发展中国家非熟练工人就业机会的增加,也导致了发达国家工人的下岗。至于这方面的近期下岗规模,已经有了很多讨论,而且各个国家之间还存在着明显差异(Milberg和Scholler,2008年)。但这不是一个新现象,对于因劳动力市场状况恶化而升级的焦虑,它不能提供一个令人信服的解释,这正如对于以前迅速扩张的贸易,它不能提供令人信服的解释一样。¹³相反,在很多国家中,衡量的指标无论是失业救济金替代率、工会成员资格、在积极劳动力市场政策上的支出、雇用和解聘条例的力度,还是其他,社会保护的覆盖范围都在下降,最近的表现正是在这种背景下发生的。实际上,对于工人如何看待国际贸易威胁的问题,我们似乎可以将各国在社会保护覆盖范围方面的差异,作为了解这一问题的有力指导(同上)。

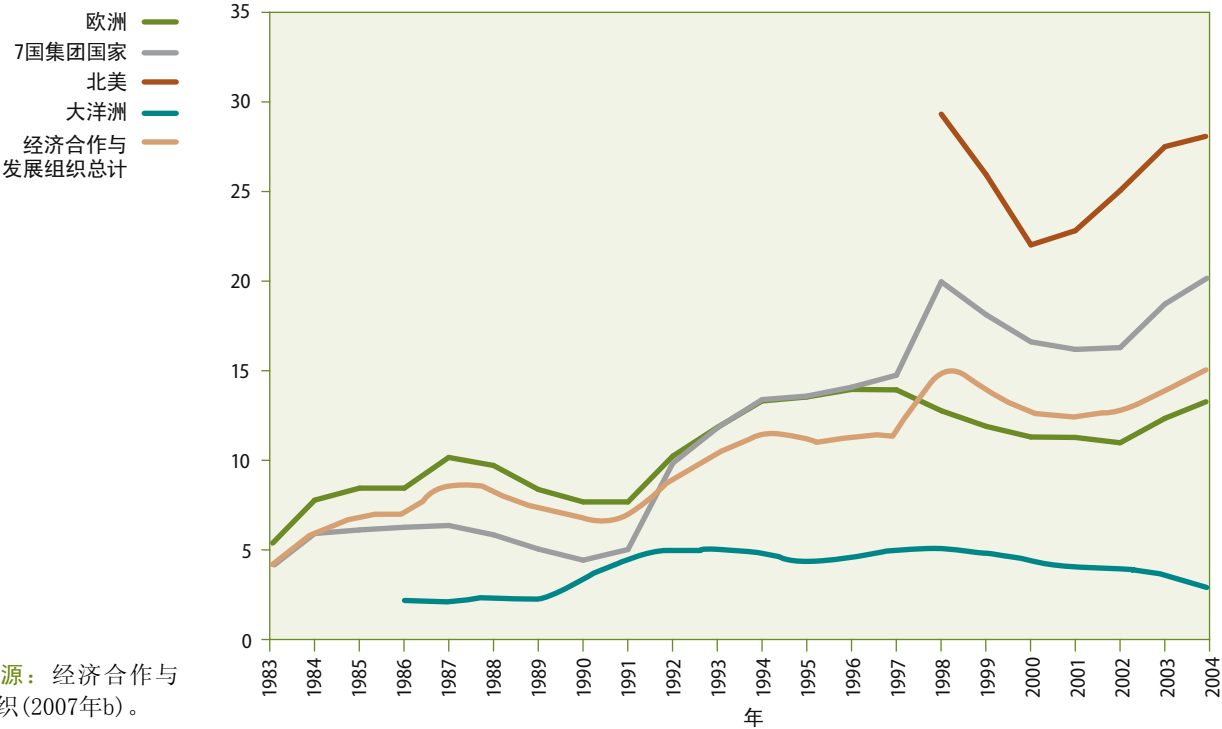
衡量经济不安全的一个重要指标是,行业下岗工人寻找新工作和不遭受收入损失的能力。Kletzer(2001年)已针对那些因外贸而下岗的工人,进行了再就业率和替代工资方面的最全面分析。她对1979-1999年的美国进行了一项研究,结果发现:在1979-1999年期间下岗的制造业工人中,有64.8%的人重新就业,而在重新就业的人员中,有四分之一人的收入下降了30%以上。非制造业部门下岗工人的情况略好一些:69%的人重新就业,21%的人工资下降30%或以上。经济合作与发展组织(2005年)对1994-2001年期间的14个欧洲国家进行了一项类似研究,结果发现:尽管欧洲的再就业率低于美国,但在重新就业后,收入损失超过

全球供应链日益重要,这使人们更加担心他们有可能失去更多的工作

从现有工作中下岗的工人在重新就业后工资下降

¹³ 美国飞兆半导体公司(Fairchild Semiconductor)于1961年在中国香港特别行政区建立了第一个境外晶体管和集成电路装配厂,但1960年代欧洲内部的外国直接投资表现了同样的特征,而在1970年代已就其对南北贸易所蕴涵的影响进行了讨论(如,见Streeten(1973年))。

图 二.9
1983-2004年若干地区非自愿兼职工作的比率



资料来源：经济合作与发展组织(2007年b)。

30%的人员比重却远远低于美国，而收入没有损失或超过下岗前工资的人员比重则要略高于美国(表二. 5)。

发展中经济体劳动力市场的脆弱问题

非正规经济领域集中了大量工人，这是发展中国家经济不安全的一个原因

近年来，全球化对发展中国家就业状况的影响也带来了许多争议。一方面，发展中世界的大多数就业都在非贸易部门(包括非正规的城市地区)和自给农业领域(在低收入国家中尤其如此)。这样，就业状况的演变要受各种具有明显国别特色的因素影响。另一方面，贸易和金融市场的更深度一体化则使商业周期的性质和特点发生了重要变化，并使各国之间的生产有了大幅调整。

经济复苏不能带来足够的就业来补充衰退期间的损失

在国际资本流动驱动下，扩张-衰退-复苏周期的特征是，发展中国家和发达国家的投资和就业呈现了类似的发展态势。繁荣-萧条周期不仅扭曲了投资的构成，而且如前所述，还往往会降低投资在整个周期的平均水平。在劳动力市场，资本流入带来的繁荣通常会提高实际工资，但就业情况则取决于若干因素。可是在所有国家中，衰退期间都会出现实际工资急降和失业猛增的情况——通常低于前次衰退的水平。此外，事后的复苏基本上“没有带来工作机会”：即使在收入损失得到恢复后，失业率仍然比扩张期间高出4-6个百分点。实际上，证

表二.5

1979-2001年欧洲和美国贸易下岗工人的调整成本

产 业	14个欧洲国家，1994-2001年 ^a			美国，1979-1999年		
	两年后再就业的比重	没有收入损失或收入更多的比重	收入损失超过30%的比重	调查日再就业的比重	没有收入损失或收入更多的比重	收入损失超过30%的比重
制造业	57.0	45.8	6.5	64.8	35.0	25.0
高度国际竞争	51.8	44.0	5.4	63.4	36.0	25.0
中度国际竞争	58.7	45.7	7.0	65.4	34.0	25.0
低度国际竞争	59.6	47.3	6.8	66.8	38.0	26.0
服务与公共事业 ^b	57.2	49.6	8.4	69.1	41.0	21.0
所有部门	57.3	47.1	7.5	-	-	-

资料来源：经济合作与发展组织(2005年，第45页，表1.3)；Kletzer(2001年，第102页，表D2)。

^a 秘书处估计数据，根据欧共体住户小组有关奥地利、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙和大不列颠及北爱尔兰联合王国的调查数据。

^b 欧洲服务业。

据显示在不稳定和不确定性加剧的情况下，即使较长期间的增长也可能无法创造体面的工作机会。¹⁴就土耳其而言，世界银行独立评估小组(2006年，第4页)指出，“(1993-2004年期间)确实有了增长，但比较而言，这种增长没有带来工作机会，因为经济的波动使雇主宁愿延长现有雇员的工作时间而不愿招聘新员工”。

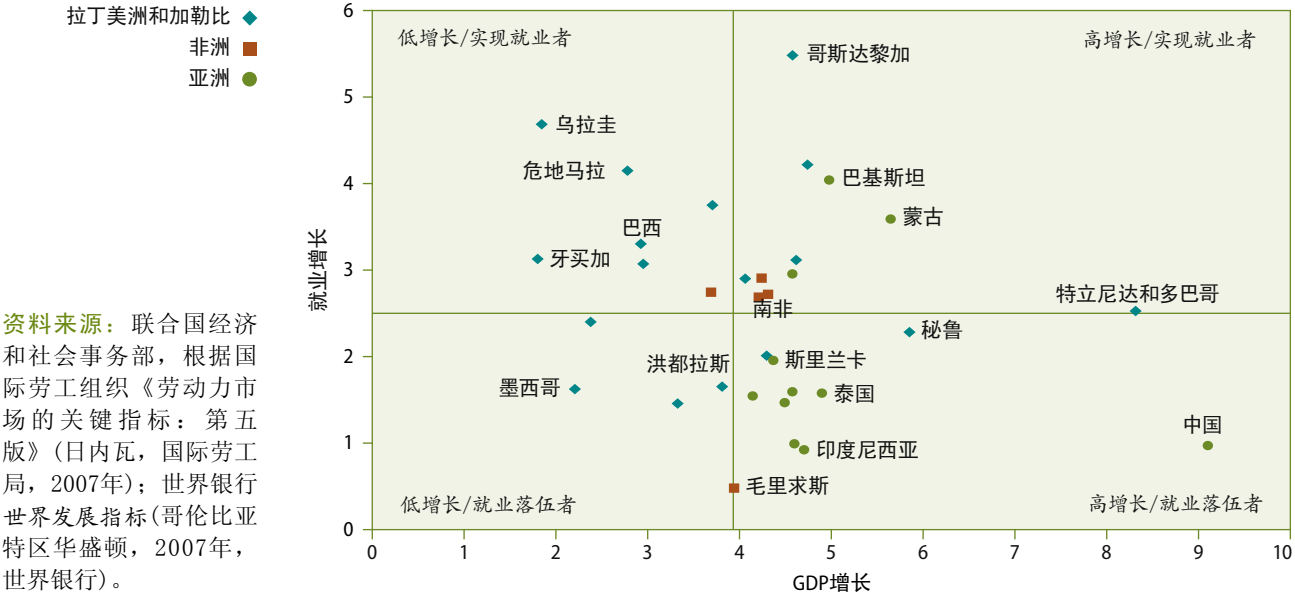
一个更难的问题是要评估贸易自由化的影响，以及全球生产链和外包日益重要的背景下，外国直接投资的快速增长情况。按照标准的理论依据，发展中国家从贸易自由化中预期收获的大笔福利将得自他们对现有资源的更充分利用，这需通过扩大初级部门或劳动密集型制造部门的生产来实现。但在更复杂的模型中，贸易不只是取决于要素禀赋，这种模型的结果显示了更多样的福利可能性。经验结果显示，贸易对增长和就业的影响是多样的，而且一般影响不大，它与经济体内供求因素之间复杂的相互作用有关，也与旨在调控宏观经济和劳动力市场的政府政策有关。¹⁵

摘自《2008年世界经济形势与展望》(联合国，2008年，第一章)的以下图二.10显示，最近，发展中国家在恢复增长的同时，就业状况并没有得到类似的改善。在那些经历了高增长率的国家中，大约有半数的国家在就业方面有了类似改善。在低经济增长率的情况下，创造就业水平较高的国家很少。对于很多国家来说，高失业率意味着创造的就业机会不足以吸纳迅速增长的劳动力。

¹⁴ 至于这些周期中有关工作和工资的证据，见联合国贸易与发展会议(2000年)；国际劳工组织(2004年b)；van der Hoeven与Lübker(2006年)。

¹⁵ 若要文献中有关这方面的讨论，可以参考诸如以下方面的资料：Vos(2007年)；国际劳工组织和世界贸易组织(2007年)；Spiezia(2004年)；De Ferranti等人(2000年)。

图二.10
2000-2006年若干发展中国家和地区的GDP和就业增长情况(百分比)



缺乏充分的社会保护制度加剧了劳工的经济不安全

如前所述，生产和出口结构多元化程度较差的国家往往具有较大的投资波动性，并且更容易受到外部冲击。如果缺乏充分的社会保障制度，那么在多数发展中国家，这种波动会直接转化为更不安全的就业状况。此外，专业化的初级出口品生产和轻工业制造(这在大多数离岸生产区很常见)，如果没有其他政策措施支持，那么将不会带来强有力的就业乘数效应。供出口的矿产品和某些农作物往往需要资本比较密集的生产工艺，但直接创造就业的水平较低。¹⁶

供出口的轻工业制成品生产大多需要装配作业(出口加工区)，这种活动一方面属于劳动密集型，另一方面其附加值所占的份额较低，给其余经济带来的附带效应也有限，因为生产要高度依赖进口的投入品。如，墨西哥最近的一项研究估计，在诸如计算机和运输设备之类的产业中，美国跨国公司附属公司的总销售额中，用以加工的进口品差不多占了二分之一至三分之二，而附加值的增长则微不足道(Hanson等人，2002年)。在东南亚和最近的中国，这些部门带来了出口和就业的极大增长，但即使如此，工资也一直落后于生产力的增长，而且这些部门与国内经济的关系不大，也难以升级为中等水平的技术部门，这种情况正在引起决策者们的担忧。¹⁷

¹⁶ 这与外国直接投资创造就业的性质有关；最近就外国直接投资对就业影响进行的一项研究显示，在低收入国家没有什么影响，但在高收入国家中的影响较大(Spiezia, 2004年)。

¹⁷ 至于亚洲不同的就业和升级格局，见联合国贸易与发展会议(1996年)；联合国工业发展组织(2002年)。有关中国出口的一项最新研究估计，出口值中有三分之二是进口的(国际经济研究所(IIE)，2006年)。

对于发展中国家的绝大多数城市劳工而言，由于具有高生产率的活动缺乏就业创造力，再加上公共部门的裁员，庞大数量的人员被推向了低报酬的非正规部门，这类部门具有工作强度大和收入不安全的特点。¹⁸在低收入的国家中，主要就业领域仍然是农业，但从事城市非正规活动的工人比重正在增加。

其中大多数劳工都普遍缺乏社会保护，因此没有获取医疗服务和养老金的适当渠道。比如，2005年在拉丁美洲的城市就业总人口中，有健康和/或养老保障的占58.9%，非正规经济领域的覆盖范围最低(33.4%)，该领域雇用了48.5%的工人(图二. 11)。有很大比例的非正规就业与低水平的发展有关(图二. 12)。减轻非正规部门工人的脆弱问题将要求扩展社会保护计划，制订更有力度的监管框架(见第五章)；但更重要的是，需要采取各种旨在降低宏观经济不稳定和提高生产性投资水平的政策以及明确的产业政策，以提高就业水平和正规经济中的生产力。

经济安全要求减少投资不稳定性，提高生产力和普及社会保护体系

管理外部冲击和商业周期

无论是从被压制的投资和浪费的资源来说，还是从损失的产量来说，通过贸易和资本账户传递的负面外部冲击都会对经济安全和反贫困有着直接的影响。在1980年代和1990年代期间，很多发展中国家都试图通过旨在控制通货膨胀和恢复财政平衡的措施来减轻这些冲击的影响。这不仅耽误了复苏，而且在很多情况下，实际上会使国家变得更加虚弱和更加容易受到未来冲击的影响。这些政策有损长期投资，尤其是基础设施和人力资本的发展(联合国，2006年)，它们还加剧了那些对生产性投资带来消极影响的繁荣-萧条周期。近期以来，很多发展中国家都积累了大量的国际储备，以便能够通过自我保险防止商品价格冲击和资本流动的突然终止和逆转。但在很多情况下，这种保险战略都要付出很高的代价，因此需要另辟蹊径。

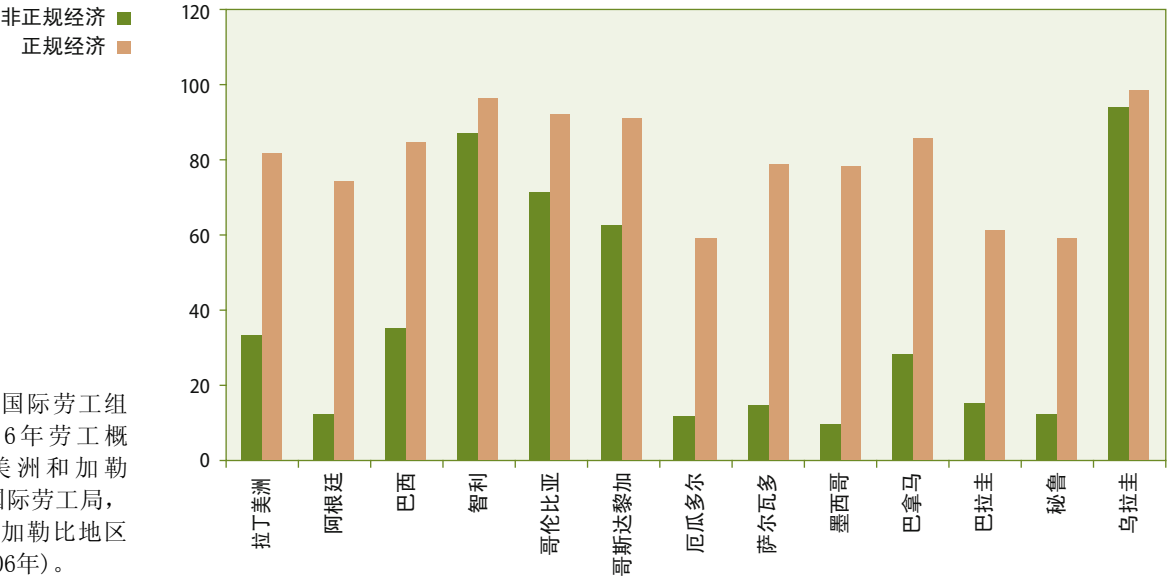
昔日政策增加了面对未来冲击的脆弱性，因为它们有损长期投资

本部分将介绍另一种方法的关键元素。第一，宏观经济稳定政策应与其他领域的经济政策密切协调，以确保总体政策姿态在促进经济增长、生产多元化和创造就业的同时，有利于维护稳定。第二，发展中国家需要为逆周期宏观经济政策的运行创造更多空间。这不仅包括避免顺周期性货币和财政政策姿态，而且还可能包括需要根据国情，发挥财政稳定、储蓄基金、逆周期稳健金融监管和资本管制的重要作用。第三，各国的这种政策举措将需要区域和多边合作行动的支持。对于发展中国家的很多政府来说，实施逆周期宏观经济政策的空间有限，因为相对于他们所面临的外部冲击规模而言，可用的财政和外汇资源通常很少。如果通过国际行动来减少私人资本流波动所带来的影响，提供政策限制少和能够很快兑

需要另一类宏观经济政策，以优先考虑增长、多元化和就业

¹⁸ 非正规部门活动的特点是生产力和收入低下。2002年，国际劳工组织扩展了非正规部门的概念，而将其延伸至非正规经济，以考虑到正规部门中的不稳定就业情况(Tokman，2007年)。

图二.11
2005年拉丁美洲若干国家有健康和/或养老保障的城市就业人口(百分比)



资料来源：国际劳工组织，《2006年劳工概况，拉丁美洲和加勒比》(利马国际劳工局，拉丁美洲和加勒比地区办事处，2006年)。

现的流动性，那么将能改善必要的政策空间。这还应包括通过更好的联合储备机制来减少自我保险的成本。

宏观经济和发展政策的一体化

近几年的经济增长不一定会为人们带来更高的收入和经济安全。如果希望经济增长能够全面减少脆弱问题，那么宏观经济政策必须将就业和经济安全作为政策议程的核心。最近扩大的千年发展目标将实现充分和高效的就业以及体面的工作纳入了其第一目标。实现该目标需要政策框架将视野拓宽到价格稳定和财政平衡以外，而将创造就业作为政策的核心目标。

宏观经济政策需要根植于一个更广泛的发展战略

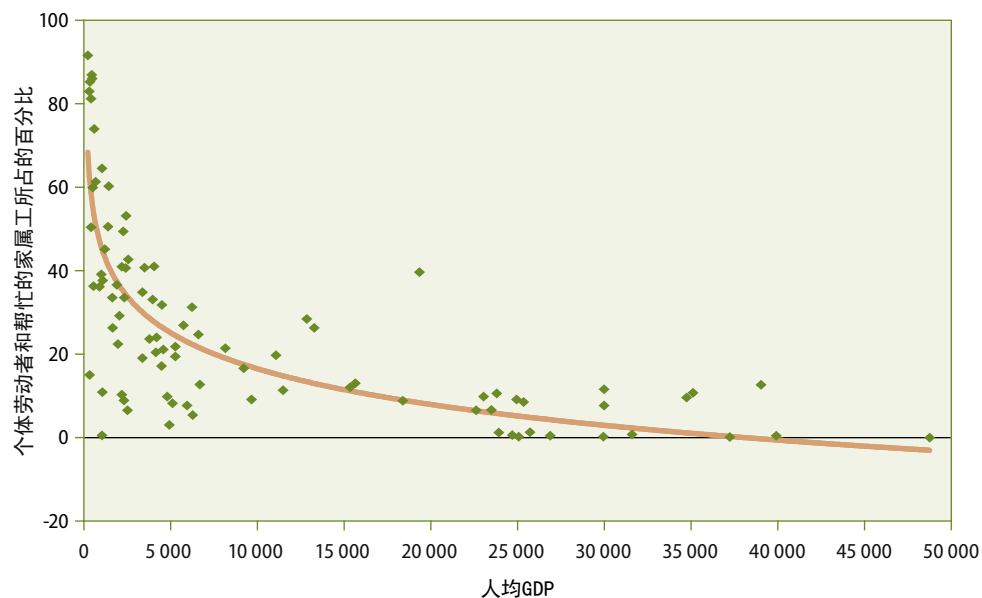
这就要求宏观经济政策根植于一个更广泛的发展战略，快速增长的东亚经济体就属于这种情况。财政政策需优先考虑发展支出，包括教育、健康和基础设施方面的投资。另外，还需要利用财政手段，如：税收减免、加速折旧准备和补贴以促进生产性投资。按照东亚的经验，货币政策需与金融部门和产业政策相协调，包括通过定向的和补贴的信贷方案，以及有管理的利率直接影响投资和储蓄。可以有意采取这些政策的适当组合，来促进特定时期的特定产业投资，而那些在提升技术、实现规模经济、提高生产力增长和提高投资回报率方面，有着最大潜力的部门，尤其要促进这类政策的实施。

有竞争力的汇率对促进多元化和发展很重要

这类措施可以进一步为另一种竞争政策确定基调，这种政策不是为了竞争来促进竞争，而是努力利用竞争来促进多元化和发展。一般认为，保持有竞争力

图二.12

2005年个体劳动者和帮忙的家属工在就业总数中所占的份额与人均GDP之间的关系



资料来源：联合国经济和社会事务部，根据国际劳工局《全球就业趋势，2007年》（日内瓦，国际劳工局，2007年）；世界银行世界发展指标在线数据（2008年）。

注：有数据可查的最新年份为2003年、2004年或2005年，具体情况取决于89个国家数据的可用性；两个变量的年份一致。

的汇率对鼓励出口增长和多元化很重要。降低的实际汇率可以降低劳动力成本和促进劳动密集型出口产品的竞争力。但经验证据显示，这并不是对国家的“判刑”，要求国家永久地专门从事低技术出口产品的生产；相反，将会通过持续的政策引导，促进出口多元化，转向更高端的产品（Rodrik，2005年；Ocampo和Vos，2008年）。相反，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集中在狭义得多的短期价格稳定目标上，这通常会导致汇率高估、增长不平衡和经济缺乏多元化（联合国贸易与发展会议，2003年）。

逆周期宏观经济政策的必要性

各个政府可通过改善宏观经济决策的制度框架，来提高逆周期政策空间。确定各种与经济增长短期波动无关的财政目标（所谓的结构性预算规则）和建立商品稳定基金可有效强化逆周期政策姿态。在开放资本账户的发展中国家，采取逆周期货币政策已日益困难，因此需要考虑采取有效的措施，来控制 and 监管国际资本流动以及国内金融部门的操作。

财政目标、稳定基金和资本流动监管是改善经济稳定状况的手段

需要发挥逆周期货币政策的作用吗？

货币政策在管理商业周期方面的作用很有限。一般来说，即使在发达国家，货币政策的作用也只是更有效地抑制过热经济，而不是刺激衰退中的经济。事实证明，在那些经历通货膨胀的国家中，货币政策并不能有效地刺激增长。在美国，2001-2003年期间降低利率的举措对于刺激私人投资的作用并不大，但的确

货币政策将不能成为实现稳定的有效手段……

导致了住房市场的繁荣，而这种繁荣在刺激住户消费增长的同时，还扩大了对外赤字和拉开了金融部门灾难的序幕，从而最终在2008年将美国经济推向衰退。

……如果不结合采用财政政策和对银行系统进行更严的监管

在发展中国家，货币政策的效力往往更弱，在那些受资产价格驱动的周期中尤其如此。¹⁹ 货币政策一般通过银行部门产生最直接的影响。在金融部门更发达的情况下，货币政策将会通过影响投资的融资成本和渠道带来更大的影响。但在资本账户开放的国家中，货币政策的自主程度被大大削弱了，经济活动的波动情况与资本流入的周期密切相关。在这种情况下，降低利率可导致资本流出和较弱的汇率。如前所述，后者有助于促进出口多元化，但货币贬值通常会削弱金融部门的资产负债表状况(当系统内存在明显的负债美元化时，尤其如此)，而这将会限制信贷的可得性，并进而削弱刺激总需求的因素。提高利率则可能会将这些不确定的影响推向相反方向。最重要的是，在资本流动波动的情况下，这些影响的不确定性可能会轻易地使传统货币政策工具的运用转变为经济不安全的来源，而不是稳定(Akyüz, 2008年; Stiglitz等人, 2006年)。一方面，这不排除发挥货币政策的作用，另一方面还应结合采取其他措施，包括逆周期财政政策以及针对银行系统和资本流动的逆周期监管(见下文)。

逆周期财政政策和稳定基金

经证明，结构性预算规则则能有效抹平商业周期波动

在财政政策中，国家应避免其目前对顺周期的偏爱。为此，可建立广义的财政规则确保财政平衡的长期可持续性，包括确定预算赤字目标和限制公共负债水平。但界定和遵守这类规则可能不容易，即使在发达经济体中也是如此，有关《欧洲稳定与增长协定》的讨论就证实了这一点。这些目标如果重点关注“结构性财政赤字”，那么将会逆周期运行，因为结构性财政政策用以衡量没有周期波动情况下的预算平衡状况。比如这将意味着，如果税收由于经济衰退而下降，那么“当前”财政赤字将会加大，但结构性(充分就业)赤字将不受影响，因而不会迫使政府采取从紧的财政政策来实现既定目标。在目前的年代中，一些发展中国家(如智利)已能够驾驭这种结构性预算规则了。相对于其他拉丁美洲国家而言，智利有了更强劲的增长表现和宏观经济稳定，而其中的因素之一就是智利对这种逆周期政策姿态的管理(Fiess, 2002年; Ffrench-Davis, 2006年)。

稳定基金还有助于抹平财政收入波动……

建立稳定基金也可帮助消除财政收入波动问题，当一个国家的商品价格对经济和财政平衡有较大影响时尤其如此。商品出口商面临着价格高度不确定的问题。价格波动将通过其对税收或商品领域内国有企业利润的影响传递给政府。有两个关键因素突出说明，有必要采取具体措施消除政府支出的波动。第一，为商

¹⁹ 至于资产价格驱动下的繁荣，Kindleberger(1995年，第35页)就货币政策规则对其管理的局限性进行了讨论，文中指出：“当资产和产出价格稳定时，或按同一方向移动时，或者国内和国际目标要求做出相同政策反应时(大多数情况下，这两者都会同时发生)，这类规则是站得住脚的。但当投机带来资产价格大幅上涨时，或者如果国内状况需要某种政策，而国际目标需要另一种政策时，货币当局就会面临一种进退两难的局面，因而需要的是判断，而不是博弈中照本宣科的规则。”

品出口商提供的外部融资通常是顺周期的。当商品价格上涨时，融资很容易，但当出口价格下降时，财政赤字的融资来源往往会干枯或成本变得更昂贵。第二，在下滑期间停止笨重的投资项目和其他基本的公共支出，往往要付出很高代价。面临这种约束的国家将非常重视流动性。商品基金作为一种自我保险形式可帮助政府步入一个更平滑的财政支出轨道，并为政府提供一个逆周期管理手段。另外，对于旨在抹平各代之间公共支出差别，而作为储蓄基金建立的基金来说（如，挪威的国家石油基金和科威特的后代储备基金），如果它们还能储存一定比例的当前收入，那么还可带来一种短期的安全（Davis等人，2001年）。

在现有或新建稳定基金或储蓄基金的帮助下，一些国家，如阿尔及利亚、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、科威特和墨西哥已经能够减少财政和总体增长的波动了，但在尼日利亚和委内瑞拉玻利瓦尔共和国，显然不是这种情况（Budnevich，2008年）。

财政稳定基金决不是灵丹妙药，因此需要对这类基金进行认真管理。一个棘手的问题是，难以区分长期趋势中的周期价格模式，这在某种程度上是因为商品市场上投机性金融投资的影响增加了。因此，政府更加难以确定适当的稳定基金规模。基于这些原因，这类基金作为一种自我保险形式的用途一直受到质疑，因为商品价格长期走好或崩溃，可能会带来资源无休止积累或资源迅速耗尽的风险。有时，更好的办法可能是各种基于市场的意外保险工具（Davis等人，2001年；Devlin和Titman，2004年）。但这类的商品衍生工具和保险市场很小，依靠它们的商品生产商很少。

……但必须对它们认真管理

商品稳定基金和储蓄基金的效力将在很大程度上取决于财政制度的力度。通常还需要补充财政纪律、债务管理和抹平总体支出方面的规定。为达到该要求，可将财政政策纳入中期预算框架，其中可纳入稳定基金。一种首选的方法是对商品价格趋势做出保守估计，然后根据预计的中期收入来确定年度公共支出。在这种方法下，将随时间推移不断产生财政盈余，以便在价格上行年份累积资金储备，从而在商品收入短缺时为预期水平的支出提供资金。它还能确保财政政策相对于商品价格而言是逆周期的。如果通过对稳定基金的适当设计，而有可能跟踪所积累基金是什么，基金是如何管理的，基金有多少被转为政府预算支出的，那么将有助于提高财政政策的透明度和责任性。

财政工具实现稳定的效力取决于制度的力度……

在遭遇巨大或长期负面商品冲击的情况下，或者由于一个国家的出口价格周期出现了严重的不对称，或遭遇了影响财政平衡和总体经济的其他外部冲击，有了所有这些条件可能还是不够的。因此，为了免受更大的商品价格冲击，发展中国家还应能够借助于一个充分的多边补偿贷款便利系统（见下文）。

……然而，它们仍然不足以抵御大的或长期的冲击

有效管理这样一个系统需要有稳健和始终如一的决策者和对相关规定的政治支持。一般来说，在一个更适合宏观经济政策的制度背景下，首先应在财政和货币的稳健和灵活性之间寻求平衡，以确保政策的可信度和财政的可持续性。应保留一定程度的自由裁量权。由于经济结构会随时间发生变化，所以遭遇外部冲击

需要一个有效的多边体系为各国提供保护

的脆弱性也会随之变化。如，金融冲击可能会变得比贸易条件冲击更重要。在这种不断变化的背景下，事先确定的政策规则可能会失去相关性或变得过于僵化，或者可能需要对财政稳定基金的性质进行调整。此外，由于一个经济体所面临的风险或不确定性从来不会以同一方式或同等的强度出现，因此始终需要为那些可以自行决定的政策提供一定的空间，以便能够做出旨在尽量减少宏观经济损失的调整。

审慎的监管、资本管制和风险管理

资本市场需要有审慎的干预措施来减轻波动

由于货币政策的效力有限，资本流动具有顺周期性，而金融市场存在着固有的缺陷，所以需慎用资本市场干预措施。这类干预措施可通过减少国内借贷在可得性和成本方面的波动性，来帮助减轻短期资本流动的波动性，阻止长期资本流出，减少金融危机的可能性和刺激增长。

在对金融机构的审慎监管和有效监督时，应旨在确保金融机构的偿付能力，为此需要确定充分的资本要求、适当的风险评估和风险分散标准、充分的不良和可疑投资组合准备以及充分的流动性，以解决资产和负债到期日不匹配的问题。但现有的风险评估方法和审慎规则(包括巴塞尔协议一和二)大多会放大周期性。对于基于当前贷款拖欠率的贷款损失准备来说，显然就属于这种情况。在繁荣时期，当资产价格和担保品价值上升时，贷款拖欠情况减少，因而会导致准备金不足和信用过于膨胀的问题。当下滑时，贷款拖欠情况迅速增多，而有关准备金的标准法则可能会导致信用紧缩。资本要求也面临着类似困难。当经济遭受大规模资本退出、利率急剧上升和货币下跌的冲击时，银行通常会有股本损失。在这种情况下，强行的资本要求只会加剧信用紧缩和衰退。1997–1998年亚洲危机期间就发生了这种情况，当时国际货币基金组织金融支持组合的内容之一是要广泛做出努力，以加强监管体制(联合国贸易与发展会议，1998年)。

应重新设计目前的金融条例，以改善其效力

因此，应按照逆周期方式重新设计金融部门的审慎监管制度，以便让监管机制成为内在的稳定器。²⁰可对资本要求采取前瞻性规则，以引进一定程度的逆周期性。这意味着首先要对整个金融周期内的长期风险做出估计，而不只是对特定周期的实际风险做出估计，然后据此在金融繁荣时期确定较高水平的资本要求。同样，在确定贷款损失准备时，可考虑未来损失而不是当前损失——未来损失可根据每类贷款过去的长期损失经历来估计。此外，对于按揭贷款中的担保品可采用长期估值方式，以减少地产市场上下波动所带来的风险。

到期日不匹配、货币不匹配和汇率风险要求改善相关条例

尽管有助于抑制那些可能由金融危机带来的损害，但所有这些措施都不足以应对资本流动和汇率剧烈波动所带来的风险，或不足以防止危机。为了限制这些风险，可针对那些涉及外币的交易，在资本要求、贷款损失准备、流动性和储备

²⁰ 国际清算银行(2001年第七章)大力支持采用这一方法；另见Borio、Furfine和Lowe(2001年)以及White(2006年)。更详细的讨论，见Akyüz(2008年)和Ocampo、Spiegel和Stiglitz编辑(即将出版)。

要求方面做出更严格的规定。更概括地说，对于涉及外汇头寸的风险，银行的相关管理条例需要解决脆弱问题的三个根本来源：到期日不匹配、货币不匹配以及与汇率有关的信用风险。

中国、印度和马来西亚的决策者已成功地通过量化资本账户条例实现了这些目标。如，1994年，马来西亚对非居民收购短期证券的行为采取了直接的量化限制措施；研究显示，在改善外债状况、防止资产价格泡沫和为宏观经济政策提供更大空间方面，这些措施发挥了有效作用(Epstein、Gabel和Jomo，即将出版)。智利按照逆周期方式，有效地采用了一种基于价格的措施——无息准备金，在1990年代资本流入强劲的时期，对所有贷款都采取了这种措施，但当90年代末资本枯竭时，该措施又逐渐退出了舞台。

如果有了一个永久制度，那么将有可能对资本管制措施进行更有效的审慎管理(Akyüz，2008年)。引进更特别的逆周期资本控制措施时所面临的一个问题就是，它们可能引起金融市场的负面反应，从而导致股票价格的急剧下降和引起各政府的担心。泰国就属于这种情况，为了控制持续的货币升值，该国于2006年末对持有不到一年的流入资本(包括投资组合股本流动)施加了30%的准备金要求。这引起了证券市场的强烈反应，于是政府不得不免除证券投资的准备金要求。更近一些的时候，也就是2007年10月，印度证券与交易委员会提议限制外资通过离岸衍生工具购买股票，结果导致了股票的大幅跳水和停牌，只是在政府要求镇静之后，情况才开始恢复。如果国家的外债很多、经常账户状况不佳和对外国资本的依存度很高，市场对逆周期限制措施的负面反应可能要激烈很多。这也正是为什么在这种情况下，政府明知投机性短期资本流入的潜在风险，却还要允许它们流入的原因。基于这些原因，在有了一个永久性管制制度的情况下，如果根据周期状况对各种工具进行调整，那么可能会有助于带来一个更稳定的环境。

相对于特别条例而言的永久性管制制度将更有效

当资本流入过度，那么还可以对居民资本留出的机制进行调整，以减轻货币升值压力。1990年代智利对海外直接投资采取了这种办法。更近一些时候，中国决定允许其居民在那些经过批准的海外市场进行投资，以减轻汇率进一步升值的压力。这种政策反应实际上是冲销干预措施的另一种办法，但不能防止资产负债表中的货币和到期日错配问题。因此，在对资本管制措施进行审慎管理的同时，还应对银行和其他金融中介机构进行逆周期监管。

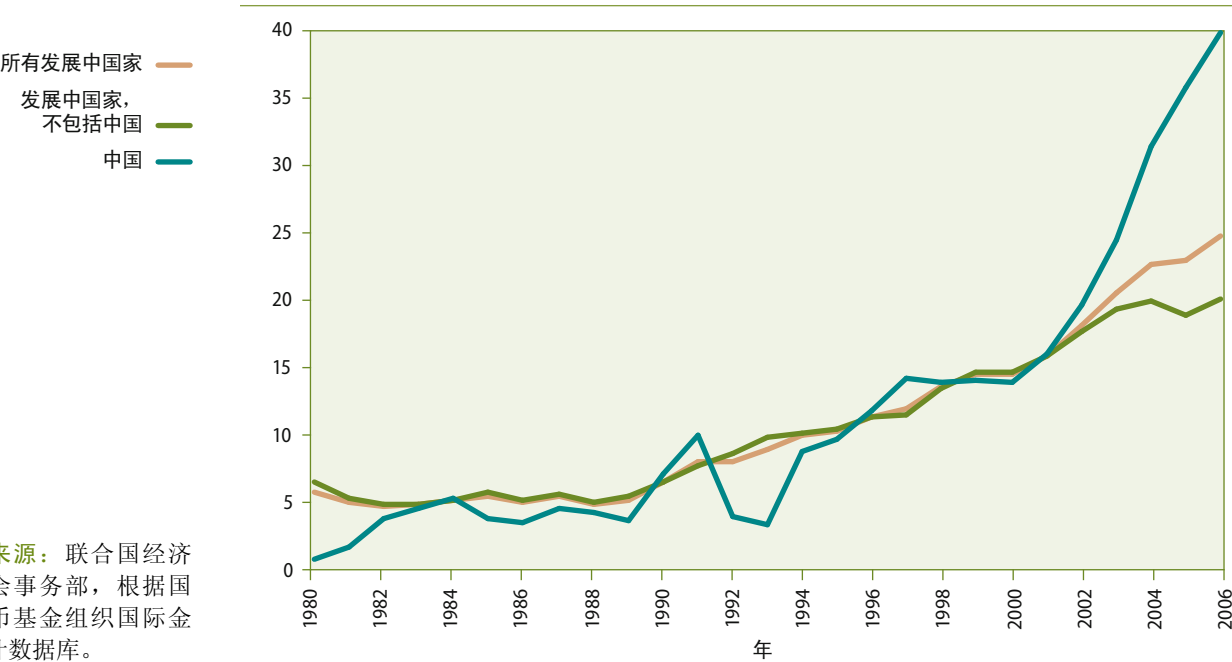
外汇储备管理：

减少“自我保险”的需要

如前所述，对于与商品价格冲击、资本流动突然停止和逆转有关的脆弱问题，很多发展中国家通常的反应是迅速增加储备。官方国际储备持有量从1999年的1.6万亿美元猛增到2007年的6万亿美元左右。整个发展中国家的储备占了世界储备

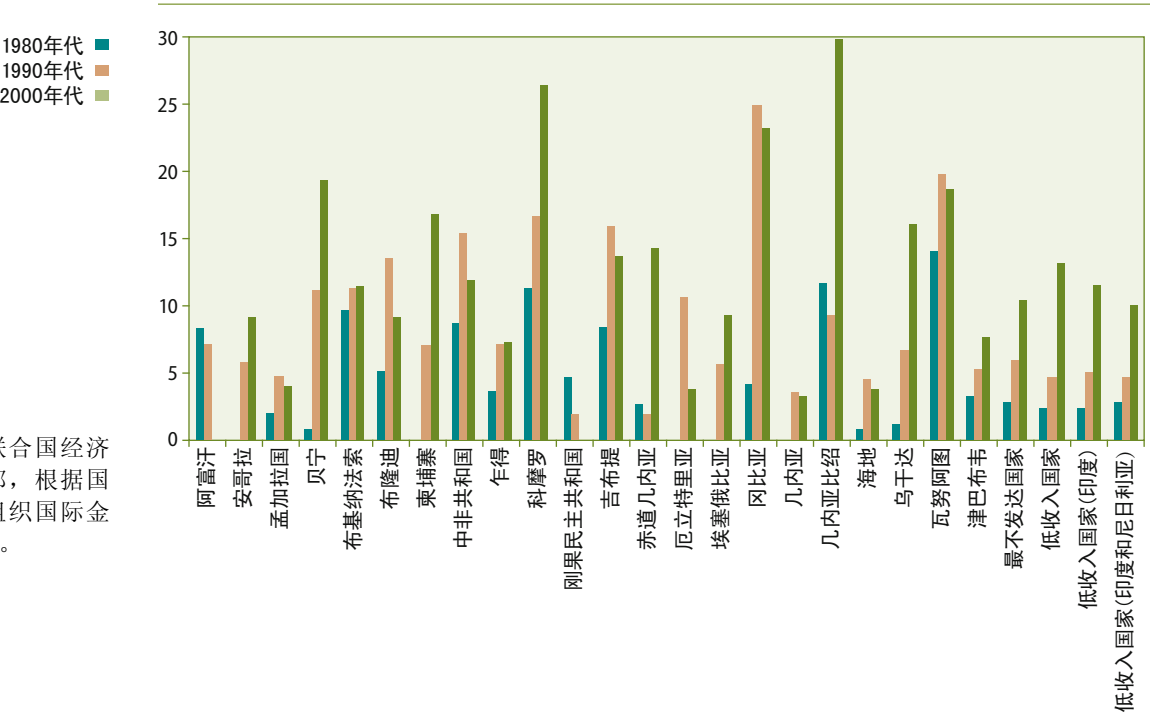
各国通过增加储备来应对冲击……

图二.13
1980-2006年发展中国家积累的外汇储备(在GDP中所占的百分比)



资料来源：联合国经济和社会事务部，根据国际货币基金组织国际金融统计数据库。

图二.14
1980年代、1990年代和2000年代低收入国家积累的外汇储备
(在GDP中所占的百分比)



资料来源：联合国经济和社会事务部，根据国际货币基金组织国际金融统计数据库。

的四分之三，即4.3万亿美元。该期间中国一个国家的储备持有量就从0.1万亿美元增加到1.3万亿美元。平均而言，发展中国家持有的外汇储备至少上升到其GDP的30%左右(样本中列入或没有列入中国，见图二.13)。甚至低收入国家(包括最不发达国家)也已增加了其储备头寸，以减轻其债务的脆弱性。储备在GDP中所占的比重从1980年代的2-3%上升到1990年代的5%左右，并在2000年代上升到12%左右(见图二.14)。

这为发展中国家应对外部冲击提供了一个更大的缓冲或“自我保险”余地；亚洲危机后，也就是有货币风险的国家在遭受投机冲击之后，这种做法似乎是一种明智的逆周期战略。

过去曾认为，储备水平如果能足以支付大约三个月的进口，就足够了。但新兴市场经济体从亚洲危机中吸取的教训之一是，他们还需要足够的储备来支付其短期外债。但在目前，发展中国家所累积的储备远远超过了最近一些时候的标准。中、低收入国家的储备几乎都是三个月进口值和短期外债存量之和的两倍。中国的外汇储备则为三倍。最不发达国家的储备如今则接近该目标。

……但储备超过了被认为
为足够的水平……

发展中国家所积累的超额储备显示，这不只是为了“自我保险”。在世界贸易迅速增长的背景下，出口导向型增长战略和商品价格高涨导致了发展中国家贸易顺差的增长，在这种情况下，全球贸易不平衡问题大致在过去的一个年代期间大大加剧了，其重要原因是储备积累(联合国，2008年a)。

此外，新兴市场经济体也有强劲的私人资本流入；在这方面，国家已能够通过经常账户和资本账户盈余，或通过经常账户赤字和资本账户盈余来提高储备水平。

在对负面外部冲击和资本流动逆转做出逆周期反应时，尽管大幅增加储备可为此提供一个缓冲机制或空间，但也涉及很高的成本。有很多重要成本需要考虑。第一，对于那些靠借入(即，通过保持资本账户盈余)来积累储备的国家来说，持有成本将非常大。自2001年以来，几乎有半数的累积储备属于“借入的储备”，其金额相当于2万亿美元左右(Akyüz，2008年)。借入储备的年度持有成本估计为1000亿美元左右，这意味着向储备货币国家的净转移远远高于这些国家提供的官方发展援助。²¹

……发展中国家面临巨
大成本

第二，可能还会涉及重要的机会成本，因为外汇储备是为了满足预防性需求而留出的金融资源，这些资源原本可以用于当时的国内消费或投资。只要这种成本小于持有储备的潜在好处，那么就是值得的。如果积累的储备超过了所要求的最低水平，或者如果长期投资的资源很稀缺，那么这些机会成本可能会超过潜在好处。尤其在低收入国家中，这种机会成本很可能会较高。

²¹ 估计数据采用了Akyüz(2008年，第34页)的资料，Akyüz假设适度的借款利率和储备回报率之差平均为500个基点。

第三，直接财政成本还会随储备的积累上升。如，货币当局可能要努力冲销与外汇储备增加有关的过多国内货币供应增长。但发行的国内债券或央行票据所支付的利率通常要高于外汇储备资产的利率。利率差别越大，成本也将越大。如果经济体已经面临着减少财政赤字和巩固财政实力的压力，那么这种财政负担可能会尤其突出。在这种情况下，储备的积累可能与财政政策的目标背道而驰。

储备的积累还可能与其他发展目标相冲突

第四，在没有冲销货币影响的情况下，持有大量的储备将会给实际汇率和国内价格施加上行的压力。这可能与其它政策目标相冲突，比如与保持竞争性汇率的目标相冲突——而保持竞争性汇率则是实现生产和出口结构多元化的战略之一，对长期增长和创造就业至关重要。

尽管近年来发展中国家储备的增长是为了自我保险，但就这种储备的规模和来源而言，人们对它的看法还有很大分歧，它会对持有储备的成本和风险带来影响。有经常账户盈余的国家正在将这些盈余中的大部分或全部转为机会成本较高的国际储备。由于增长乏力和国际收支状况虚弱，这些国家(主要是拉丁美洲国家)被迫将净资本流入转向低收益的储备资产，而不是用于投资。此外，有些国家仍然缺乏自我保险和容易受到资本流动突然终止的影响，因为大量的流入资本已被这些流入(通过使货币升值)所引起的经常账户赤字所吸收。

官方储备持有成本较高，再加上汇率损失风险鼓励了另一种收益较高的外国证券投资，这种投资主要通过主权财富基金(SWF)进行。最近，这些基金正在收购那些受次贷危机冲击的发达国家银行的股权，因此成了全球稳定的力量。但这也有很高的风险。另一种方案是重新将主权财富基金的资源用于支持性发展融资，如支持基础设施发展。发展中国家拥有超过4.5万亿美元的官方储备，现有主权财富基金的估计规模至少为3万亿美元。每年只要拨出这些资产的1%(或金额与之相当的资产收益)就有750亿美元左右，这是世界银行年度贷款规模的三倍。如果被用作国内和多边发展银行(包括区域性多边发展银行)的储备资本，那么所增加的国际发展贷款能力很可能是该金额的两倍以上。

大量的储备积累意味着全球流动性准备将会不足

至关重要的是，发展中国家往往积累大量外汇储备的根源在于更根本性的国际货币和储备系统不足。如上所述，更审慎的资本账户监管有助于减少通过积累储备进行自我保险的需要和成本。如果能为流动性准备和储备管理提供更有效的国际(包括区域性和多边)机制，那么还可以进一步减少自我保险的需要(见下文)。

多边反应

多边金融机构需要创造适当的工具，减轻在金融冲击面前的脆弱性

在经济和政治依存度日益增强的当今世界中，实现收入和就业的广泛、迅速和持续增长，将面临着比过去更复杂的政策挑战。当然，发展中国家的外部环境已经历了很多根本性变化，而这些变化不太可能在可预见的未来里得到扭转。尽管面临着这些挑战和变化，但现有的多边机制和制度一直不足以改善全球的经济决策。

布雷顿森林会议上做出的多边安排没有纳入一个全球性的资本流动制度，因为当时预期的资本流动有限。但即使在这些安排崩溃以后，在出现了私人资本流动暴涨的情况下，也没有出台这样的制度。国际机构出台了各种规范和标准，这些规范和标准不仅涉及金融部门，而且还涉及审计、会计和数据采集等。尽管这些可能会在更长的时期内带来好处，但却不一定有利于金融稳定，而且在很多情况下，它们还会涉及到巨大的成本。

多边金融机构所面临着一个突出的巨大挑战，这就是，帮助发展中国家减轻资本流动和商品价格波动所带来的破坏性影响，并提供各种逆周期融资机制，来弥补私人资本流动固有的顺周期流动问题。可以采取很多方案来抑制资本流动的顺周期性、提供逆周期融资和帮助创建一个更好的可持续增长环境。

多边监督

第一套措施是，改善多边监督机制来提高逆周期政策空间。在预防危机和维护宏观经济稳定方面，监督仍然是国际货币基金组织的一个重要工具和责任。但国际货币基金组织并不能说服主要经济体减少爆炸性的全球金融失衡问题(如，上一个年代中累积的失衡问题)，这已成为讨论监督机制改革的一个绊脚石。通过修订2007年通过的成员国监督体系(这是30年来对该框架进行的首次重要修订)，基金组织已经将外部稳定和汇率评估放在了监督的核心位置。一个国家的国际收支状况不应引起破坏性的汇率调整。这就要求基本的经常账户能够大体上保持均衡，而资本账户状况不至于带来资本流动急剧变化的风险。这种要求可能导致基金组织对那些致力于出口导向型战略的发展中国家施加不当压力，要求这些国家在成功取得出口增长或吸引外国投资的情况下，允许汇率升值(和因此来刺激国内需求)，反之亦然。基于以上原因，发展中国家应努力将目标对准竞争性实际汇率的长期稳定，转向逆周期而非顺周期的宏观经济政策。此外，修订的框架没有就各个国家对系统性稳定所产生的影响加以区分，也就是说，监督对于发行主要储备货币的国家没有采取更严厉的监督措施。这有悖新决定中所设想的“公平性”。

多边监督机制应是维护稳定的第一步……

为了缓和全球商业周期的波动，解决全球金融不平衡问题，需要有一个在国际上一致的宏观经济政策框架。在美国经济衰退的当前情况下，需要刺激全球需求，以阻止全球的下滑趋势(联合国，2008年a)。美国低于总体趋势的增长说明，需要进一步降低利率以刺激经济，但在当前，长期积累的对外赤字导致了金融部门的脆弱和美元疲软，在这种背景下，这可能还不够。因此，全球的重新平衡将需要世界其他地方采取刺激措施，尤其是有盈余的国家，如中国、大石油出口国、日本和部分欧洲国家。但如果单独行动，各个国家可能更有可能采取以邻为壑的政策姿态。国际货币基金组织已启动了多边磋商机制，以便通过协调一致的政策行动，来处理全球不平衡问题。参与该对话的包括美国、日本、欧元区、中国和沙特阿拉伯，这些参与者似乎一致认为有必要在不破坏持续增长的情况

……其次要有一个国际上一致的宏观经济政策框架……

下，纠正全球不平衡问题，同时需要采取一致行动来实现这一目标。但至今还没有任何具体的政策行动来实施这一目标。需要扩大讨论以便让更多的国家，尤其是发展中国家参与进来，另外，还有必要就多年政策调整的进度表及其监督达成一致意见，以便让参与方负起责任和提高一致行动的可能性。为了让旨在促进政策协调的多边磋商机制发挥作用，需要促进调解者(即国际货币基金组织)的合法性，消除有关其程序公正性的任何质疑。这就需要对国际货币基金组织的表决权和管理结构进行改革，改善发展中国家的代表权，这种代表权要比2008年春布雷顿森林机构会议上同意的局部变革具有更深远的意义。

共建国际储备

……然后是日前国际储备系统的改革

第二，将需要对现有国际储备系统进行根本改革，以防止再次出现目前这种群集的不平衡问题。将美国货币作为主要的储备货币意味着，为了让世界上其余地方积累储备资产，美国将需要保持经常账户赤字。如我们所看到的那样，这已使发展中国家通过积累以美元计价的大量官方储备，来满足其防止外部冲击的“自我保险”需求。但随着时间推移，这种格局势必会侵蚀美元的价值(自2002年以来就是这种情况)，并进而加大国家继续持有大量储备的成本；这很可能会导致挤兑美元的问题，并很有可能由此带来波及全球的激烈动荡(联合国，2008年a)。

随着时间推移，可能会找出该问题的市场化解决方案。如果有了一些相互竞争的储备货币，而且其中每种货币都在外汇储备组合中占有相当大的比重，那么中央银行将能更容易地随时间推移不断改变其储备构成，并可避免对特定储备货币价值以及货币发行者义务的可持续性产生严重怀疑的问题。但这种市场化解决方案值得怀疑，因为它很可能不能顺利实施，而且更有可能的是，它将会带来美元的崩溃，而这将会扰乱金融市场。

一种新型的超国家货币可能是最佳的长远方案……

可根据特别提款权的按比例增加来确定新的超国家货币，这很可能是稳妥进行全球储备系统重新设计的最佳方案，但这只能是一个长期方案(联合国，2005年a)。因此，更快的改革将需要促进一个由官方支持的多货币储备系统。这种设想应如多边贸易体系一样紧迫。与多边贸易规则类似，一个设计周全的多边金融体系应能为所有方创造平等的条件，并能防止不公平竞争和汇率调整负担的不对称分配。另外，还应有助于增强国际金融体系的稳定性，为此将需要减少危机情形发生的可能性，即：资本在逃离了唯一的一个主要储备货币之后，可能会在全球经济范围内引起深远的反响。

……同时还要建立区域储备基金

还可提供理由说明，需要建立区域储备基金，来补充各种旨在防止外部冲击的多边和国家宏观经济保险机制。自1990年代以来，发展中国家大规模的货币和金融危机一直是区域性的。国家应在邻国的火势向其蔓延前帮助灭火。共建区域储备也有可能减少个别国家的成本，就像普遍的健康保险会减少个人成本一样。然而，有关这种区域储备机制的经验有限。拉丁美洲储备基金尽管成员有限(限于安第斯国家和哥斯达黎加)，但在1980年代的债务危机和1990年代后期的亚洲

危机中已成功地为成员国提供了支持。在东亚危机后，日本提议建立一个亚洲货币基金，这种提议尽管很受该地区的欢迎，但在遭到该地区外部的反对后不再实施了。取而代之的是，提出了旨在改善地区监督和创建流动性集体支持机制的倡议。2000年5月一致同意了《清迈倡议》下的流动性集体支持机制，该机制涉及东南亚国家联盟成员国以及中国、日本和韩国之间的双边货币互换协议。《清迈倡议》在应对金融危机方面的效力还有待检验。这个区域性框架是对国际货币基金组织全球便利系统的补充，并不排除基金组织制订危机预防框架的必要性。

国际金融监管

第三套措施将包括改善国际金融监管以阻止资本流动的波动，并为制订适当的资本管制措施提供建议，包括基于逆周期的措施。发达国家的决策者应更加注意防止金融过度所带来的有害影响。评级机构的风险评估具有高度的顺周期性(Persaud, 2000年；联合国, 2005年a；国际货币基金组织, 2008年)，所关注的往往是已成了事实的风险，而非风险的形成过程。如上所述，现有手段不能很有效地解决随之发生的后果。有关银行资本充足率的国际监管条例也往往是顺周期的，只是在金融市场的问题已经发生后，才要求贷方筹集更多的资本。巴塞尔协议一的准则允许银行不在其资产负债表上披露风险贷款，这进一步影响了监管的有效性。巴塞尔协议二对风险进行了更复杂的处理，但却严重依赖银行本身确定的风险评估模式，这忽视了金融市场运行所固有的传染效应和羊群行为。

国际金融监管的改善将会减少资本的波动……

需要对国家和国际审慎监管框架进行改进，以重点关注金融市场风险形成过程中的系统因素。此外，改进的框架应同等适用于银行和非银行，以确保有效性。监管条例可以是逆周期的，即要求在上漲期间建立缓冲机制(资本充足率)以抑制过度问题，并为下滑期间的损失提供一个更大的缓冲机制。这类规定应是国际性的，以防止银行和其他金融机构将投资组合转为海外控股，来规避国家要求。

……但需要重点关注风险中的系统因素

增强和改革补充贷款机制

第四套措施旨在加强经常账户或资本账户的紧急融资准备，以应对外部冲击，减轻调整负担和减少持有大量储备结余的成本。现有机制的覆盖范围有限、定义过于狭窄或要受过于严格条件的限制(Griffith-Jones与Ocampo, 2008年；联合国, 2008年b)。1997年建立的补充准备贷款机制为那些受资本账户危机打击的国家提供某种集体保险，但对于资本流动的典型突然逆转情况，该机制没有提供足够的保护。于2003年到期的应急信贷额度从未使用过，至于曾为发展中国家应对贸易条件冲击提供流动性的补偿贷款机制，也一直没有为其复兴做出过任何努力。国际货币基金组织已提议确定一个扩充准备金额度作为补充准备贷款机制的一部分，根据该项提议，如果成员有着强有力的宏观经济政策、可承受的债务和被证实为可信的政策执行，但在资本账户危机方面还存在着脆弱问题，那么将为

增强紧急融资准备将会减少调整成本

这类成员提供应急流动性。为了克服该机制可能存在的不好名声，需要增强金融资源获取渠道的可靠性和加强向市场发出积极信号的力度。应根据国际货币基金组织以往发布的第四条磋商报告，使大多数新兴市场成员都具备资格。在采用简单透明的原则基础上，允许自动按照配额的500%提前提款，这样，合格的成员将会向私募市场发出明确信号，让市场了解该额度是一种保险机制。如果这种机制能够效仿央行作为最后贷款人的职能，那么将可以减少发展中国家对高额准备金的需求。而这反过来会为发展中国家创造更大的政策空间，因为它将解除汇率升值的压力。更一般地说，国际货币基金组织的各种贷款手段应加以简化，并应按照外部冲击的规模，相应提高拨付的自动程度和速度。非常需要提供更加优惠的贷款，对于低收入的重债国家尤应如此。对于补偿贷款供应明显增加的情况，为此提供融资的选择之一是签发新的特别提款权。

加强多边贸易体系

更大规模的金融流动加剧了国际贸易体系的不确定性

尽管人们普遍认可贸易自由化所带来的好处，但是对国际劳动分工有着重大影响的政策，一般有利于那些由更先进国家占主导地位 and 竞争优势的产品和市场。尤其是，能为发展中国家出口多元化提供最大潜力的产品普遍面临着高关税、关税升级和农渔业补贴问题(见方框二.2)。包括鞋类、服装和纺织品在内的工业品是很多发展中国家有着竞争优势的领域，这些领域的保护主义也同样糟糕。贸易体系同样易受国际金融体系日益波动的冲击，这改变了战后多边策划者的初衷，对发展中国家的前景产生了不利影响。需要关注的一个主要问题是，贸易和金融流动之间的反馈可能会影响稳定和带来通货紧缩。如前所述，这些可能会带来有碍发展的因素，包括汇率的不稳定和偏离，以及繁荣-萧条的周期，而这些阻碍因素又会导致特定部门投资、生产和贸易的过度扩张，其最终结果是泡沫走向破灭，贸易流量和价格随之急剧下降。

国际金融体系改革的基本目标应是，放宽发展中国家融入国际贸易体系的条件。发展中国家致力于国际金融体系稳定的前提是，这种努力能够在提高其国际贸易参与水平的同时，全面挖掘其发展潜力。

一致和均衡的多边框架有助于处理全球化进程中的就业问题……

预计生产的国际化进程还将会继续；新兴经济体为了给其劳工创造更多的就业机会，会向全球供应链的更深层渗透，这种情况下的工作外包也将影响就业情况。实际上，有理由预计，这种趋势将会变得更加明显。因此随着劳动力市场的更加一体化和对松脚型跨国大企业的更加依赖，国际上可能需要一个“更加透明、一致和均衡的框架”以解决全球化进程中的就业问题。²²不管这是否能够实现，为实现“托起所有船只”的战略(和避免以邻为壑的措施)，需要先进国家加大投资步伐，尤其是基础设施发展方面的公共投资和旨在减轻气候变化负面影响的低碳技术投资。此外，只有当工资上涨(而非债务水平上涨)与生产力增长同

²² 见国际劳工组织的讨论，2004年b。

方框二.2

农业和多边贸易体系

一种基本上一致的观点是，先进国家在过去40年中发展起来的农业保护体系损害了很多发展中国家的农业发展——当然，这只是其中一些国家粮食不安全的众多因素之一。在过去40年的大部分时间内，农业部门和国际农业贸易都处在《关税及贸易总协定》（《关贸总协定》）旧有多边贸易体制的一般规则和纪律之外。宣布乌拉圭回合多边贸易谈判开始的1986年《埃斯特角宣言》导致了1994年的《设立世界贸易组织协定》；^a《农业协议》^a规定必须改弦易辙和进行根本改革，以迈向市场为导向的农业贸易和相关的补贴和支持计划。

^a 见1994年4月15日在马拉喀什签署的《体现多边贸易谈判乌拉圭回合结果的法律文书》（关贸总协定秘书处出版物，出售品编号：GATT/1994.7）。

为此目的，《农业协议》规定以货币形式对所有种类的农业支持措施（国内措施、边境措施和出口措施）进行量化，并在几年的期间内逐渐减少这种支持。在头6年期间（1995–2000年）按照初步协定的数量/百分比执行减让承诺后（有关国内支持、边境保护措施和出口补贴的减让），《农业协议》计划继续进行了改革进程，并于2000年启动了这方面的谈判。该协定第20条规定继续进行长期的改革进程，有关这方面的谈判，需考虑以下参数：

- 实施减让承诺的经验（1995–2000年）；
- 减让承诺对世界农业贸易的影响；
- 非贸易问题、对发展中国家成员的特别待遇和差别待遇、关于建立市场为导向的公平农业贸易体制的目标以及该《协定》序言中所述的其他目标和问题；
- 实现上述长期目标所需要的进一步承诺。

为了让发达国家继续进行其长期的农业改革进程，发展中国家已提前付出了代价，因为他们为此做出了新的承诺（《关贸总协定》纪律、《与贸易有关的知识产权协定》、^a《服务贸易总协定》^a等）。有关进一步农业改革谈判的参数和条件并不要求发展中国家做出任何新的市场准入让步，不管是有关服务贸易还是有关非农业（工业）品贸易，都是如此。

至于旨在进一步实现农业贸易自由化的多边协定，还不能确定他们对粮食安全可能带来的中短期影响，因为那些受影响而可能上涨的世界市场价格将会对粮食净进口商带来负面影响，同时大多数发展中国家的小规模农业生产限制了他们在全球市场上的竞争机会。在两种情况下，都需要大大提高援助、补偿贷款和发展支持的水平，以确保带来普遍的好处。

此外，美国、欧洲国家和其他发达国家目前对农业保护体制的改革只是为了谋取自身利益和出于对国内政治和预算因素的考虑，其目的是为了提高经济效率、竞争力和国内福利。这些可能是在不受多边谈判内容约束的情况下进行的。

步，并为扩大内需奠定了稳定基础的情况下，才能实现更加均衡的国内需求格局。未来的挑战还要求各经济体不断加强其技术和知识基础，以便成功地融入全球生产过程；确保全球化生产所带来的最终影响不只是工人下岗，而是维护核心劳动力标准，确保为所有人提供体面和高效的工作。

……以及旨在促进投资、创造就业和社会保护的国内政策

应加强积极的劳动力市场政策(包括技能发展)，以便让劳工能够更好地为未来就业市场做准备。如果无法避免工人临时下岗的情况，那么应采取适当的社会保护措施为工人提供保障。在所有情况下，都应根据成本来适当权衡全球生产所带来的好处，只有通过所有主要行动者的积极参与，才能将这种成本降低到最低限度(国际劳工组织，2005年a)。

附 录

外部冲击和国内调整分解法

图

A.1	1971-2006年东亚人均GDP增长	57
A.2	1971-2006年东亚(中国除外)人均GDP增长.....	57
A.3	1971-2006年南亚人均GDP增长	58
A.4	1971-2006年南亚(印度除外)人均GDP增长.....	58
A.5	1971-2006年西亚人均GDP增长	59
A.6	1971-2006年北部非洲人均GDP增长.....	59
A.7	1971-2006年撒哈拉以南非洲人均GDP增长.....	60
A.8	1971-2006年拉丁美洲和加勒比地区人均GDP增长	60
A.9	1980年12月-2008年8月, 12个月的物价波动.....	61
A.10	1975-2005年资源净转移在人均GDP增长中所占的百分比	61

表

A.1	1980-2005年每个地区各种冲击的发生率.....	62
A.2	1981-2005年东南亚、拉丁美洲和加勒比、非洲、西亚和小岛屿发展中国家国际收支中经常账户的分解分析.....	63
A.3	1980-2005年不同地区和国家基于技术含量的出口产品分类	68

外部冲击和国内调整分解法

在将经常账户差额变化按不同类型的外部冲击和国内调整方法分解时，所依据的是Balassa(1981年)在其作品中首次采用的方法，以及事后由Avila与Bacha(1987年)以及FitzGerald和Sarmad(1997年)对此进行改进的方法。第二章在分析时采用了改进方法中的设定。

经常账户分解

在该方法下，将任何一年(t)中的经常账户赤字(D)分解为货物和非要素服务的进口(M)、向海外支付的要素服务净额(V)、货物和非要素服务的出口(E)和从海外收到的无偿转移(T)：

$$D_t = M_t + V_t E_t T_t \quad (1)$$

按照不变的国内货币价格，将进口和出口分解为物价指数(P_m, P_x)和进出口额(J, X)：

$$M_t = P_{mt} \times J_t \quad (2)$$

$$E_t = P_{xt} \times X_t \quad (3)$$

进口额通过一个单一系数(j)与实际国内吸收(A)联系起来，其中国内吸收等于消费(C)加上投资(I)：

$$J_t = j_t \times A_t \quad (4)$$

$$A_t = C_t + I_t \quad (5)$$

出口额(X)通过一个“总出口系数(x)”与世界贸易额(W)联系起来，总出口系数实际上将出口渗透率计算为国家在世界贸易中所占的比重：

$$X_t = x_t \times W_t \quad (6)$$

最后，向海外支付的要素服务(V)被分解为向海外支付的利息净额(V_i)、向海外支付的净投资收入(V_d)和从海外收到的劳工汇款净额(R)。向海外支付的利息净额等于当前美元利率(r)与上年(F_{t-1})债务存量(按本国货币和官方汇率计算)之积：

$$V_t = V_{it} + V_{dt} - R_t \quad (7)$$

$$V_{it} = r_t \times F_{t-1} \quad (8)$$

应记住，所有系数(x, j, r)实际上都是从这些方程中推理的，所以用以定义的恒等式之和永远等于所观测的经常账户赤字(D)。

将(2)-(8)代入(1)，然后用当前价格计算的国民收入除等式的两边，即可得出完整的分解公式：

$$D_t / Y_t = p_{mt} \times j_t (C_t - I_t) / Z_t + r_t \times F_{t-1} / Y_t + (V_{dt} - R_t) / Y_t p_{xt} \times x_t \times W_t / Z_t - T_t / Y_t \quad (9)$$

其中，按当前价格计算的国民收入(Y_t)等于按不变价格计算的国民收入(Z_t)与隐性国民生产总值(GNP)缩减指数(P_{yt})之积，而且：

$$Y_t = P_{yt} \times Z_t \quad (10)$$

$$p_{mt} = P_{mt} / P_{yt} \quad (11)$$

$$p_{xt} = P_{xt} / P_{yt} \quad (12)$$

最后，选择一个或若干个基年(s)，以分离出各变量的偏导数(d)，然后据此定义下列影响：

$$\begin{aligned} d[D_t / Y_t] = & \\ & [j_s \times A_s / Z_s] dp_{mt} - [x_s \times W_s / Z_s] dp_{xt} \quad \text{贸易条件影响} \\ & + [F_{t-1} / Y_t] dr_t \quad \text{利率冲击} \\ & - x_s \times p_{xs} \times d[W_t / Z_t] \quad \text{世界贸易影响} \\ & + r_s \times d[F_{t-1} / Y_t] \quad \text{债务累积负担} \\ & + d[(V_{dt} - R_t - T_t) / Y_t] \quad \text{其他外部变量} \\ & + j_s \times p_{ms} \times d[A_t / Z_t] \quad \text{国内吸收} \\ & + [p_{ms} \times A_s / Z_s] dj_t \quad \text{进口替代率} \\ & - [p_{xs} \times W_s / Z_s] dx_t \quad \text{出口渗透率} \\ & + \text{交互影响项} \end{aligned} \quad (13)$$

前三项所定义的是外生“外部冲击”；其后两项为“债务累积负担”和“其他外部变量”，这两项对内、外条件做出反应，但被视作独立变量；最后三项应更适当地称之为“国内调整”项，因为变化可能是由政策干预和个别调整行为引起的，但在该方法的原版本中，这三项被定义为“国内政策反应”。显性定义项之和与归一化经常账户赤字之间的差被定义为“交互影响项”。该方法的FitzGerald-Sarmad版本全面介绍了这些交互项。如果冲击很大，那么这个“剩余项”的值可能非常有意义，因此进一步分解该剩余项可以额外提供一些有意义的细节。在此不再赘述，因为这不是本章分析的内容。更具体的结果可以参考Vos和Parra(2008年)的背景文件。

数据与国家覆盖范围

在应用该方法时，主要采用了三个数据来源。国民账户和世界贸易数据来自联合国统计司数据库。资本流动、债务存量、利率和其他财务变量数据来自国际货币

基金组织国际金融统计和世界银行全球发展金融数据库。有必要说明的是，经常账户差额(赤字)的估计是以国民账户数据为基础的。由于统计差异的缘故，这些估计数据不一定与国际货币基金组织国际收支统计所报告的数据一致。

尽管主要冲击的时间选择可能因国家不同而有不同，但为了进行比较分析，对各个期间进行了协调。

由于数据的局限性，不能将所有发展中国家都纳入分析之中。文中分析包括拉丁美洲和加勒比的21个国家、亚洲的12个国家、非洲的26个国家和12个小岛屿发展中国家。按(子)地区划分的国家样本如下：

拉丁美洲和加勒比：

- 南美洲：阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)
- 中美洲：哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜和巴拿马
- 加勒比：巴巴多斯、多米尼加共和国、牙买加以及特立尼达和多巴哥

亚洲：

- 东亚：中国、马来西亚、菲律宾和泰国
- 南亚：孟加拉国、印度、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡
- 西亚：约旦、阿拉伯叙利亚共和国和土耳其

非洲：

- 北部非洲：摩洛哥和突尼斯
- 撒哈拉以南非洲最不发达国家：贝宁、布基纳法索、布隆迪、冈比亚、莱索托、马达加斯加、马拉维、马里、尼日尔、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、苏丹、多哥和乌干达
- 撒哈拉以南非洲的其他国家：博茨瓦纳、喀麦隆、刚果、科特迪瓦、加蓬、加纳、肯尼亚、尼日利亚和斯威士兰

小岛屿发展中国家：^a

- 属于最不发达国家的小岛屿发展中国家：佛得角、马尔代夫、萨摩亚和瓦努阿图
- 其他小岛屿发展中国家：伯利兹、多米尼克、格林纳达、毛里求斯、巴布亚新几内亚、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、塞舌尔

^a 表A.1中有关小岛屿发展中国家的估计数据还包括圣基茨和尼维斯、巴巴多斯以及特立尼达和多巴哥。

图

图 A.1
1971-2006年东亚人均GDP增长(百分比)

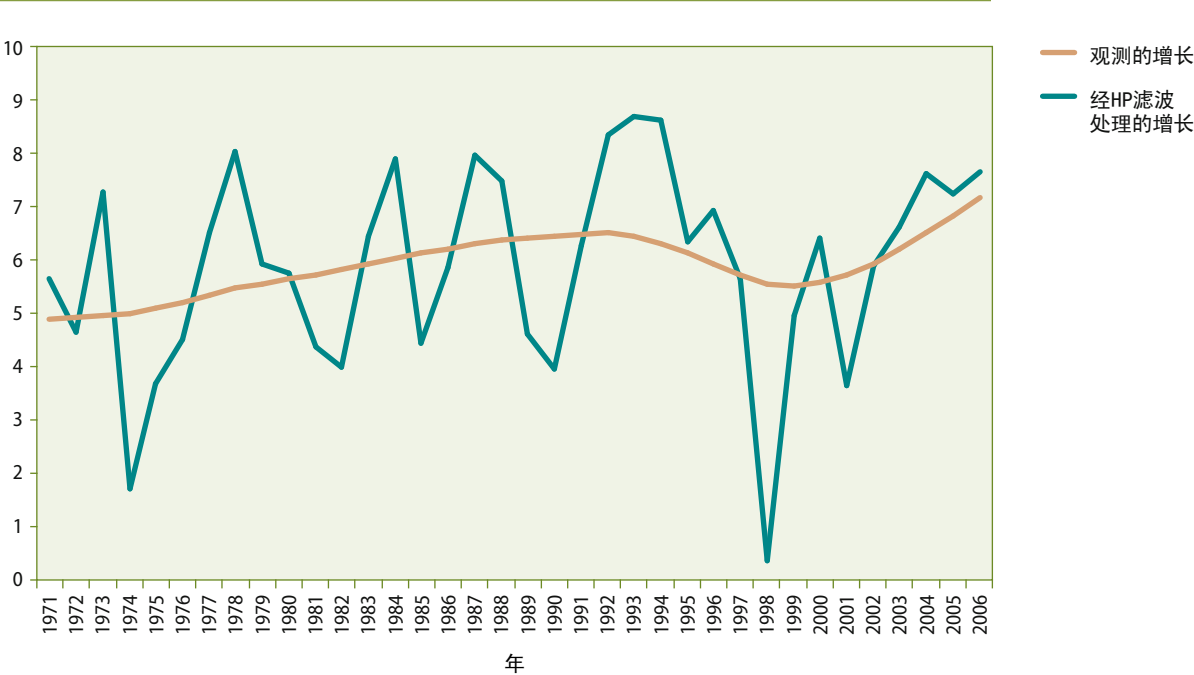
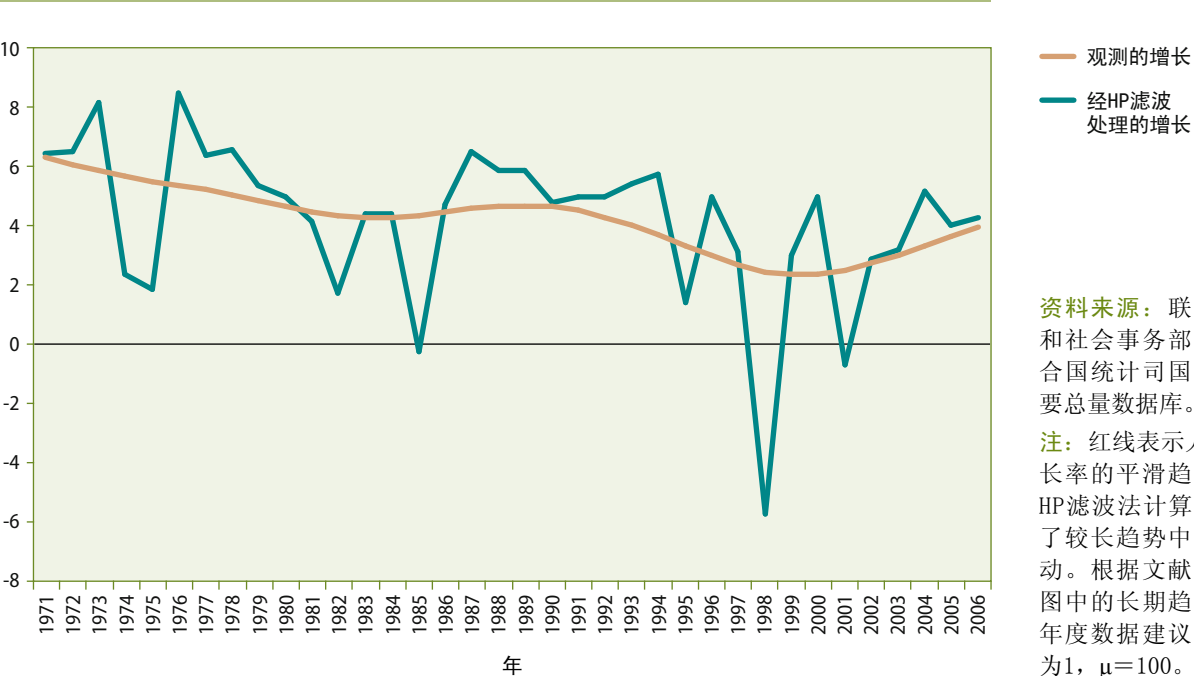


图 A.2
1971-2006年东亚（中国除外）人均GDP增长(百分比)



资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户主要总量数据库。

注：红线表示人均 GDP 增长率的平滑趋势，采用 HP 滤波法计算，它消除了较长趋势中的短期波动。根据文献，在计算图中的长期趋势时，为年度数据建议的滞后值为 1， $\mu=100$ 。

图 A.3
1971-2006年南亚人均GDP增长(百分比)

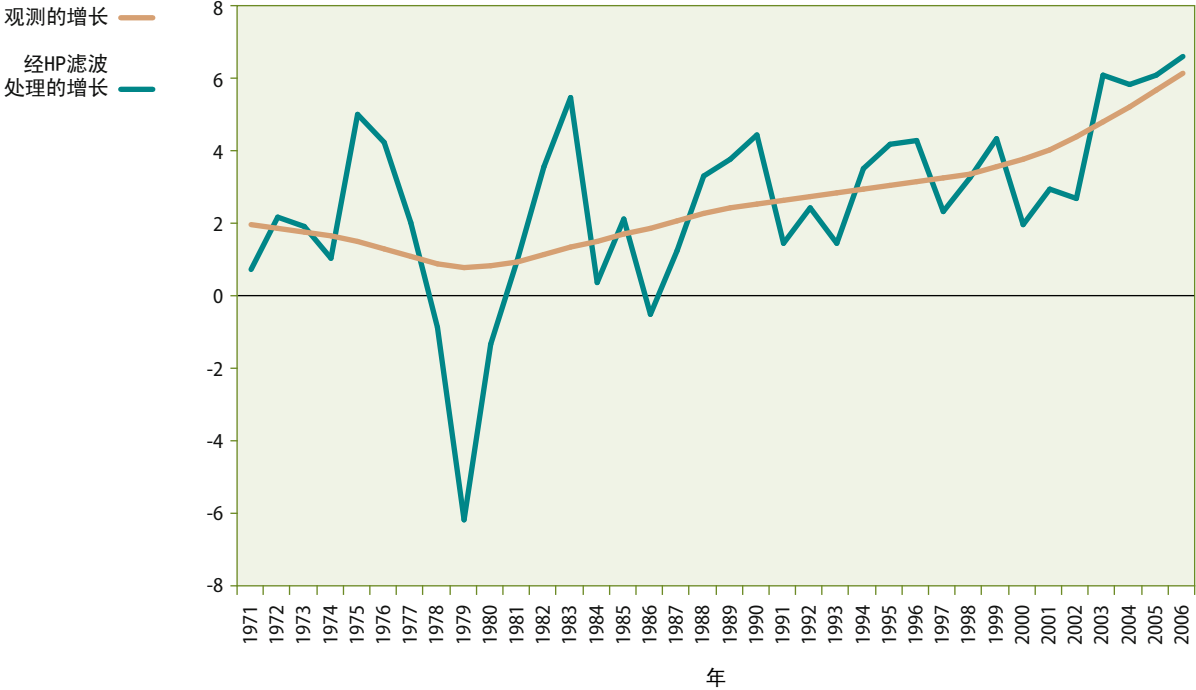
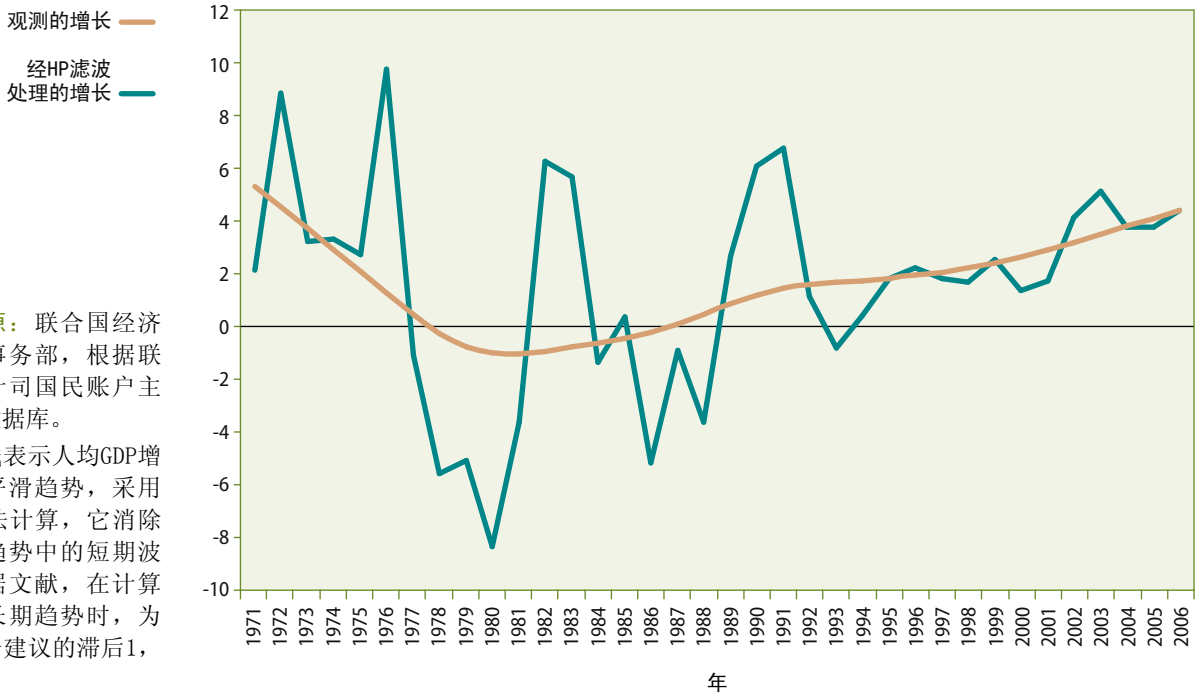


图 A.4
1971-2006年南亚 (印度除外) 人均GDP增长(百分比)



资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户主要总量数据库。

注：红线表示人均GDP增长率的平滑趋势，采用HP滤波法计算，它消除了较长趋势中的短期波动。根据文献，在计算图中的长期趋势时，为年度数据建议的滞后1， $\mu=100$ 。

图 A.5

1971-2006年西亚人均GDP增长(百分比)

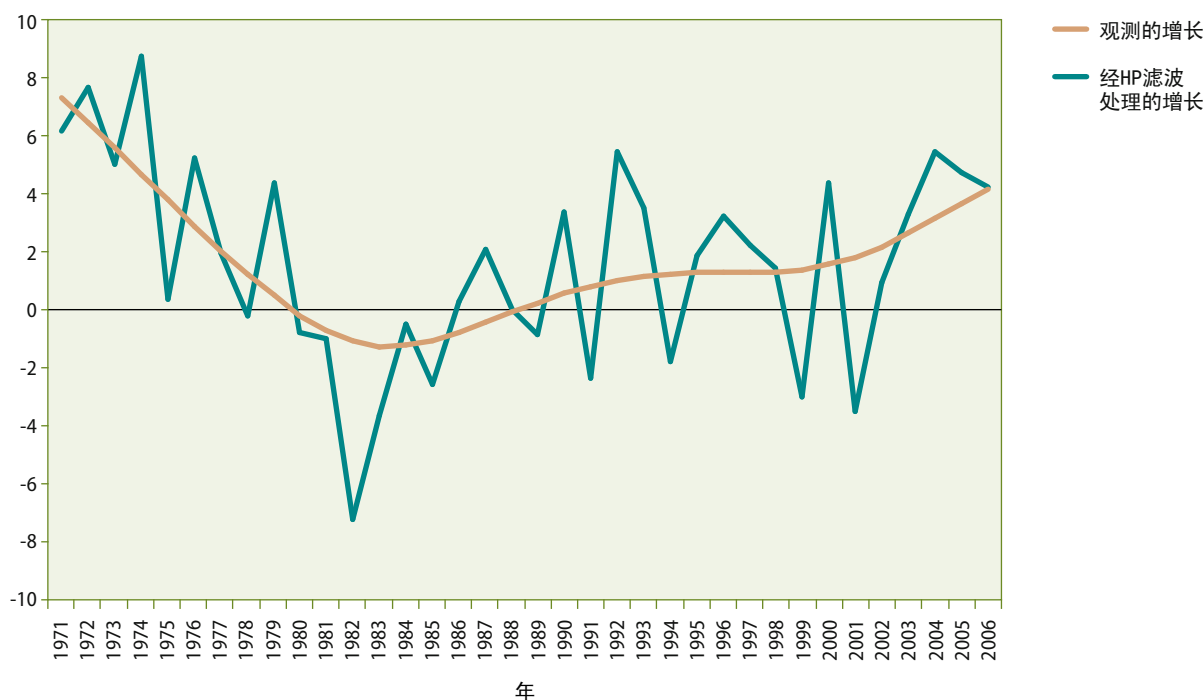
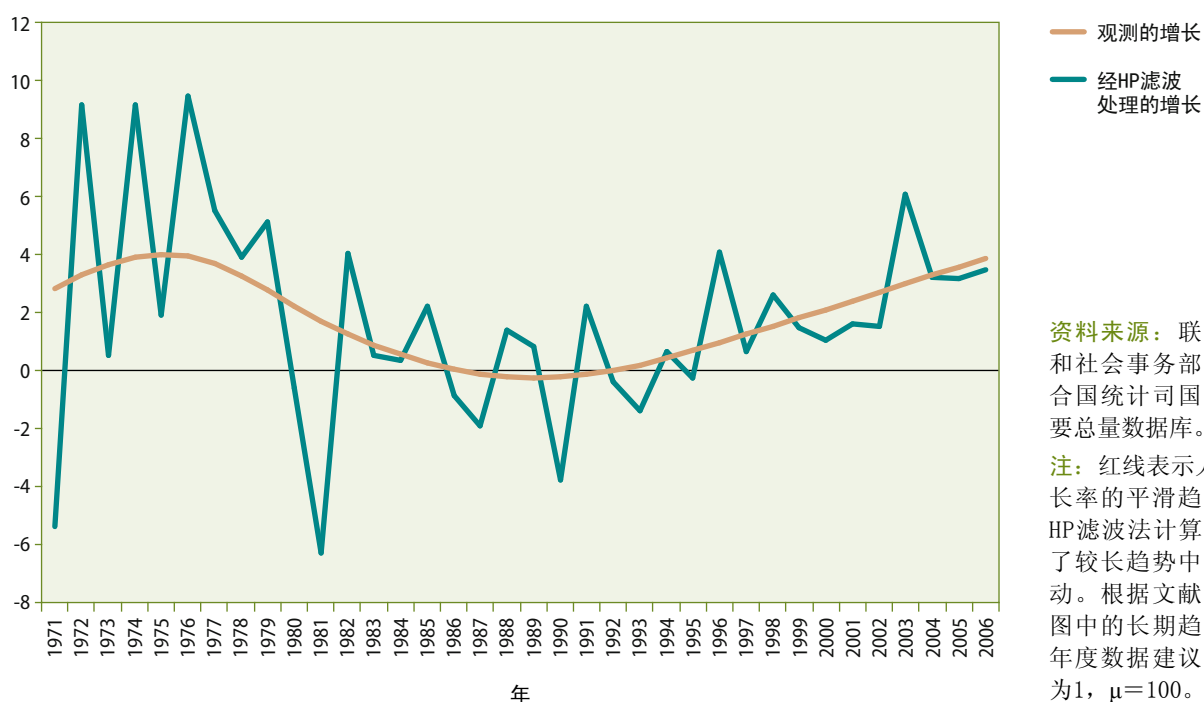


图 A.6

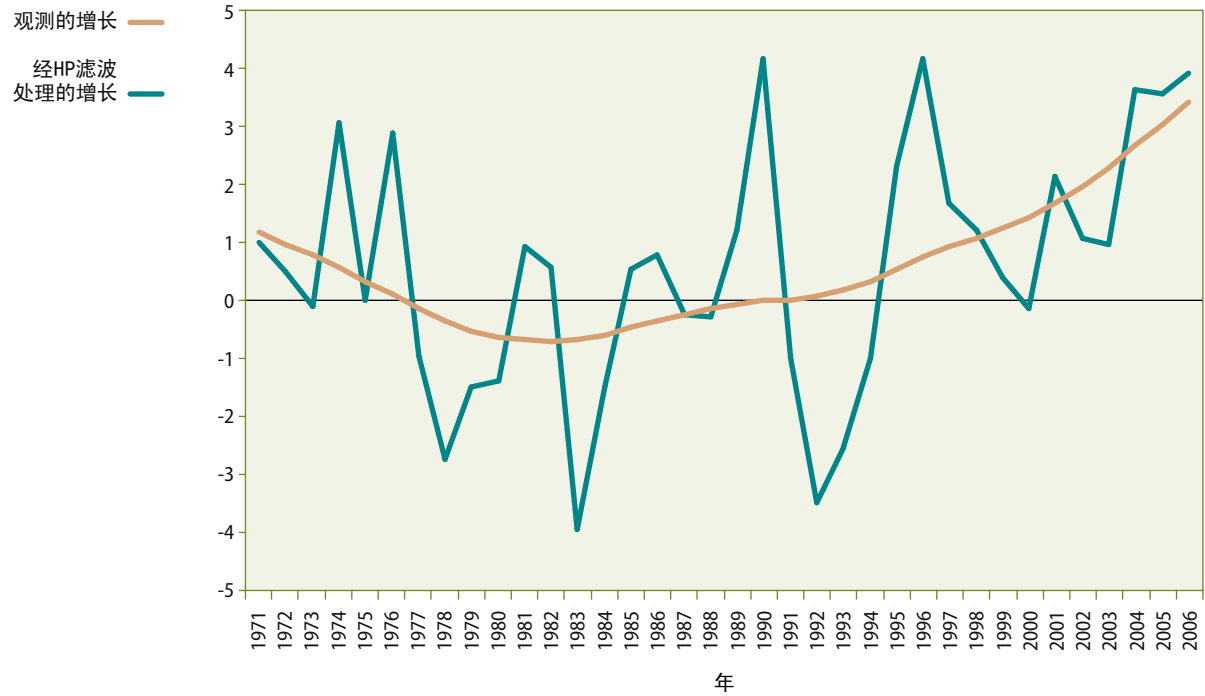
1971-2006年北部非洲人均GDP增长(百分比)



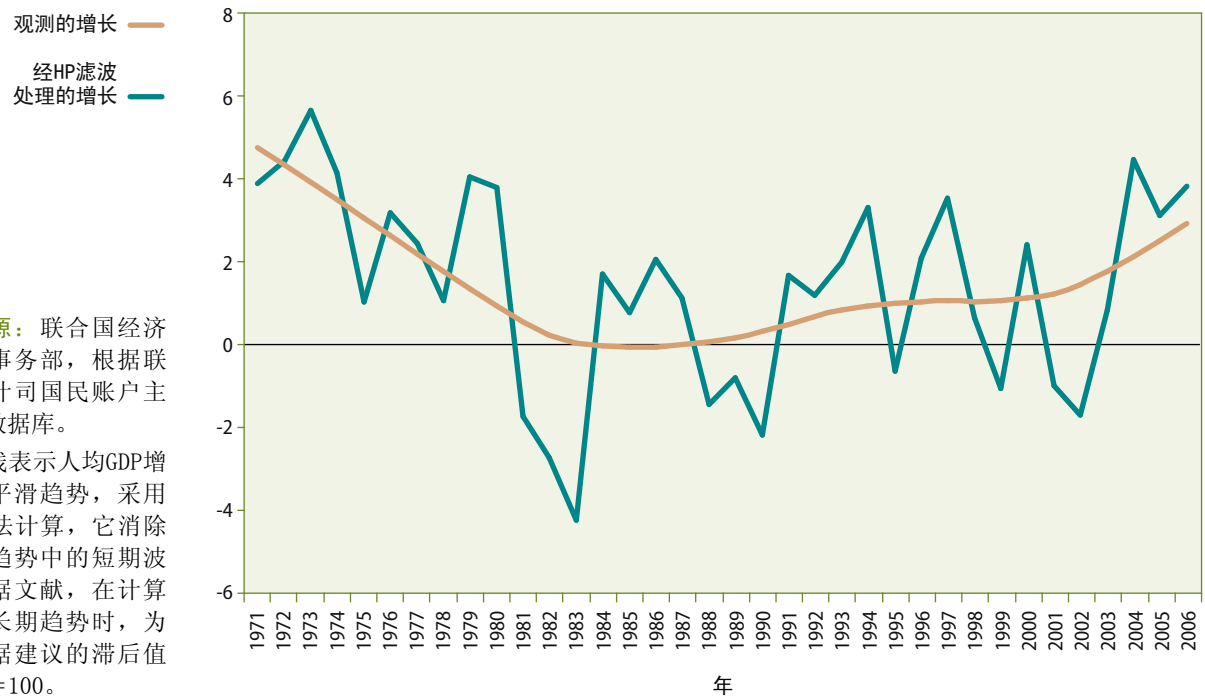
资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户主要总量数据库。

注：红线表示人均 GDP 增长率的平滑趋势，采用 HP 滤波法计算，它消除了较长趋势中的短期波动。根据文献，在计算图中的长期趋势时，为年度数据建议的滞后值为 1， $\mu=100$ 。

图A.7
1971-2006年撒哈拉以南非洲人均GDP增长(百分比)



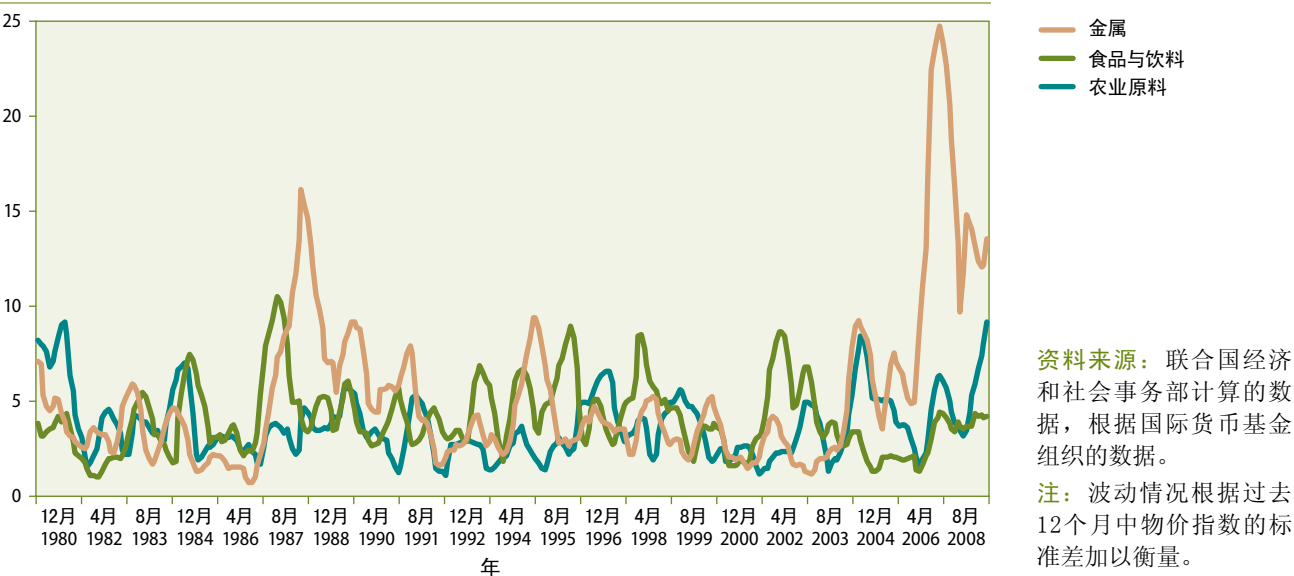
图A.8
1971-2006年拉丁美洲和加勒比地区人均GDP增长(百分比)



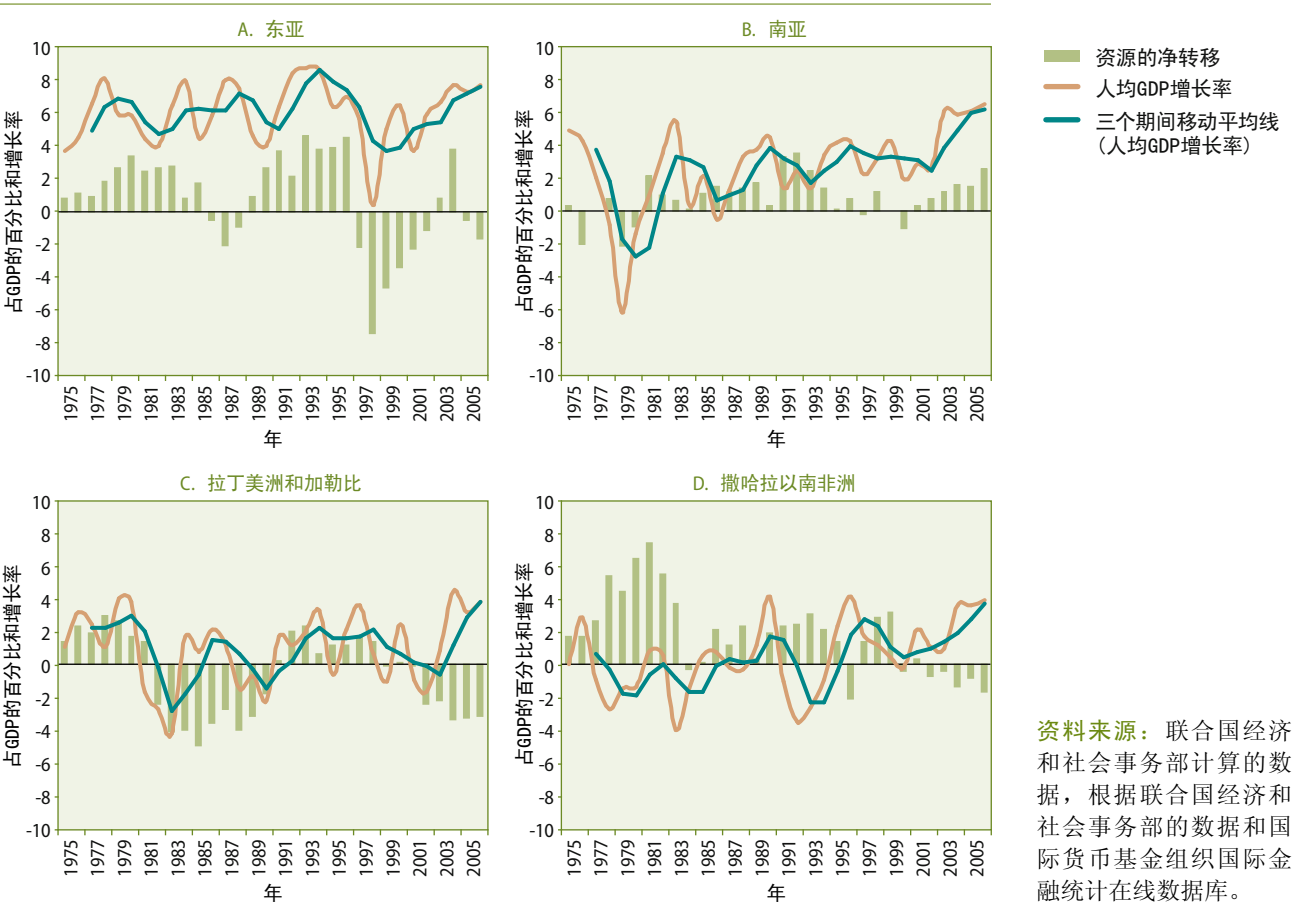
资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户主要总量数据库。

注：红线表示人均GDP增长率的平滑趋势，采用HP滤波法计算，它消除了较长趋势中的短期波动。根据文献，在计算图中的长期趋势时，为年度数据建议的滞后值为1， $\mu=100$ 。

图A.9
1980年12月-2008年8月，12个月的物价波动



图A.10
1975-2005年资源净转移在人均GDP增长中所占的百分比



表

表A.1

1980-2005年每个地区各种冲击的发生率^a(百分比)

外部冲击类型 和国内调整	1986-1990年 1980-1985年		1991-1995年 1986-1990年		1996-2000年 1991-1995年		2001-2005年 1996-2000年	
	负面	正面	负面	正面	负面	正面	负面	正面
A. 发展中国家，72个国家^b								
贸易条件	38	21	33	22	11	28	31	21
利率冲击	3	17	0	8	3	1	0	6
世界贸易	14	43	10	61	0	89	4	79
债务累积负担	17	4	11	1	3	0	7	0
其他外部变量	31	14	31	22	18	19	26	22
国内支出	6	29	19	14	17	13	21	11
贸易比率	31	43	65	13	78	11	72	10
进口比率	33	32	57	19	51	22	38	32
出口渗透率	31	33	36	28	56	18	64	14
B. 亚洲，12个国家								
贸易条件	8	25	17	17	8	17	33	17
利率冲击	0	8	0	8	0	0	0	8
世界贸易	17	25	25	17	0	75	8	67
债务累积负担	8	0	8	0	8	0	8	0
其他外部变量	25	0	17	8	8	17	17	17
国内支出	0	25	8	8	0	33	8	25
贸易比率	17	50	25	25	67	17	67	8
进口比率	33	17	83	0	67	25	50	8
出口渗透率	8	33	8	50	17	33	50	42
C. 拉丁美洲和加勒比，19个国家								
贸易条件	42	16	42	21	11	26	26	21
利率冲击	11	42	0	11	11	0	0	5
世界贸易	0	63	5	68	0	100	0	100
债务累积负担	21	16	32	5	5	0	16	0
其他外部变量	32	16	21	47	11	32	16	32
国内支出	5	11	11	5	16	0	11	11
贸易比率	53	16	84	0	100	0	68	5
进口比率	42	11	79	11	74	11	42	21
出口渗透率	26	32	21	37	58	21	58	0
D. 非洲，26个国家								
贸易条件	50	23	46	19	15	35	35	23
利率冲击	0	12	0	12	0	4	0	8
世界贸易	8	46	4	73	0	88	4	65
债务累积负担	23	0	4	0	0	0	0	0
其他外部变量	38	4	27	19	23	19	31	27
国内支出	4	38	19	12	8	15	19	8
贸易比率	19	50	73	8	62	19	77	8
进口比率	19	58	46	31	31	27	42	31
出口渗透率	50	23	54	12	62	12	62	12

表A.1(续)

外部冲击类型 和国内调整	1986-1990年 1980-1985年		1991-1995年 1986-1990年		1996-2000年 1991-1995年		2001-2005年 1996-2000年	
	负面	正面	负面	正面	负面	正面	负面	正面
E. 小岛屿发展中国家, 15个国家								
贸易条件	33	20	13	33	7	27	27	20
利率冲击	0	0	0	0	0	0	0	0
世界贸易	40	27	13	67	0	87	7	87
债务累积负担	7	0	0	0	0	0	7	0
其他外部变量	20	40	60	7	27	7	40	7
国内支出	13	40	40	33	47	7	47	7
贸易比率	33	60	60	27	87	7	73	20
进口比率	47	27	27	27	47	27	13	67
出口渗透率	20	53	47	27	73	13	87	13

资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司数据、世界银行全球发展金融数据库以及国际货币基金组织国际金融统计在线数据库。

^a 系指每个地区所有国家在每个期间发生的较大冲击数量和国内调整变化。较大冲击是指大于国民生产总值(国产总值)(GNP)的2%(期间平均数)；负面冲击指导致经常账户赤字增加。

^b 包括本附录A部分列出的所有国家。

表A.2

1981-2005年东南亚、拉丁美洲和加勒比、非洲、西亚和小岛屿发展中国家国际收支中经常账户的分解分析
(占GNP的百分比)

从：	1981-1985年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	1981-1985年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年
至：	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	2001-2005年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	2001-2005年
A. 东亚和南亚^a								
	东亚(中国除外)				南亚(印度除外)			
观测的赤字增加	-3.84	3.65	-9.80	-1.50	-1.51	0.52	-0.62	-1.13
外部冲击	0.09	2.16	-11.16	-8.09	0.31	-0.87	-4.61	1.65
贸易条件恶化	0.67	-0.61	-1.70	2.75	0.35	0.47	-0.89	3.37
进口价格影响	-0.28	-3.60	4.91	3.12	0.38	0.13	0.58	2.29
出口价格影响	0.96	2.98	-6.61	-0.37	-0.03	0.34	-1.48	1.08
利率冲击	-1.22	-0.68	-0.13	-0.83	-0.13	-0.21	-0.12	-0.31
世界贸易的阻碍	0.63	3.45	-9.33	-10.01	0.09	-1.13	-3.60	-1.40
其他外部变量	1.49	-1.05	1.24	-0.06	1.83	1.34	0.68	-1.86
债务累积负担	0.87	-0.68	1.29	-0.66	0.31	0.12	0.08	-0.09
直接投资收入变化	0.54	-0.44	-0.25	1.40	0.25	0.28	0.38	0.23
汇款变化	0.11	0.05	0.23	-0.71	1.23	0.95	0.24	-1.96
官方转移变化	-0.03	0.01	-0.03	-0.10	0.03	0.00	-0.03	-0.04
国内调整	-6.03	-0.31	2.35	6.28	-3.41	0.20	2.41	-1.16
国内支出	-2.43	3.34	-4.94	-3.60	-0.43	0.04	-0.03	-0.67
消费紧缩	-1.53	-0.86	-1.30	1.05	-0.09	-0.04	0.03	-0.56
私人消费	-0.89	-0.31	-1.11	0.53	-0.33	0.12	0.13	-0.54
公共消费	-0.65	-0.55	-0.19	0.52	0.24	-0.15	-0.10	-0.01
投资减少	-0.89	4.20	-3.63	-4.64	-0.35	0.08	-0.07	-0.11
贸易比率	-3.60	-3.65	7.28	9.87	-2.98	0.16	2.44	-0.50
进口替代率	9.55	14.76	9.51	7.57	-1.00	2.12	-0.03	0.64
出口渗透率	-13.14	-18.40	-2.23	2.31	-1.99	-1.95	2.47	-1.14
交互影响	0.61	2.85	-2.23	0.38	-0.24	-0.16	0.90	0.24

表A.2(续)

从:	1981-1985年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	1981-1985年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年
至:	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	2001-2005年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	2001-2005年
A. 东亚和南亚 ^a (续)								
	中 国				印 度			
观测的赤字增加	-0.34	-0.42	-1.51	-0.93	0.12	-1.00	-0.44	-0.95
外部冲击	-2.39	-0.67	0.16	5.57	0.44	-0.63	-0.63	1.56
贸易条件恶化	-4.53	-2.80	-1.16	3.14	0.01	-0.01	0.49	1.92
进口价格影响	5.47	-1.31	-0.23	-0.32	0.10	-0.37	-0.54	1.08
出口价格影响	-10.00	-1.49	-0.92	3.46	-0.10	0.35	1.04	0.84
利率冲击	-0.12	-0.12	-0.18	-0.18	0.09	-0.20	-0.13	-0.01
世界贸易的阻碍	2.26	2.24	1.49	2.60	0.34	-0.42	-1.00	-0.35
其他外部变量	0.71	0.84	0.90	-0.90	0.68	0.22	-1.23	-0.61
债务累积负担	0.67	0.33	0.10	-0.11	0.36	0.54	-0.31	-0.09
直接投资收入变化	-0.02	0.49	0.92	-0.70	-0.01	0.28	0.09	0.00
汇款变化	0.07	0.04	-0.10	-0.03	0.33	-0.56	-1.03	-0.52
官方转移变化	0.00	-0.01	-0.02	-0.05	0.00	-0.04	0.02	0.00
国内调整	-0.33	-0.79	-2.67	-10.00	-1.09	-0.26	1.49	-2.13
国内支出	-0.63	0.61	-0.67	-0.55	-0.04	-0.22	-0.17	-0.22
消费紧缩	-0.51	-0.23	-0.98	-1.14	-0.17	-0.32	-0.26	-0.32
私人消费	-0.34	-0.53	-0.72	-1.14	-0.27	-0.26	-0.32	-0.25
公共消费	-0.17	0.30	-0.26	0.00	0.10	-0.06	0.06	-0.07
投资减少	-0.12	0.84	0.30	0.59	0.13	0.09	0.09	0.10
贸易比率	0.30	-1.40	-2.00	-9.45	-1.05	-0.03	1.66	-1.91
进口替代率	0.29	2.19	1.39	10.78	-0.24	3.37	3.56	1.26
出口渗透率	0.02	-3.59	-3.39	-20.23	-0.81	-3.40	-1.90	-3.17
交互影响	1.66	0.20	0.10	4.41	0.09	-0.33	-0.07	0.23
B. 拉丁美洲和加勒比 ^a								
	南 美 洲				中美洲(墨西哥除外)			
观测的赤字增加	-0.84	2.61	0.61	-4.83	-0.34	-2.86	-0.41	-1.93
外部冲击	4.75	-1.00	-4.82	-5.31	-5.68	-5.82	-8.86	-4.54
贸易条件恶化	3.43	2.10	-0.98	-0.34	-1.14	-1.74	-1.13	1.58
进口价格影响	0.75	-0.96	-2.07	3.97	-0.70	-0.95	0.45	-0.11
出口价格影响	2.68	3.06	1.09	-4.30	-0.45	-0.79	-1.58	1.70
利率冲击	1.57	-1.02	-0.15	-0.78	-1.51	0.09	0.37	-0.29
世界贸易的阻碍	-0.25	-2.08	-3.68	-4.20	-3.03	-4.18	-8.10	-5.83
其他外部变量	-1.59	4.87	0.89	2.82	0.45	-3.71	-0.73	-5.03
债务累积负担	-2.54	6.31	1.36	1.38	0.25	1.21	-0.58	0.18
直接投资收入变化	1.01	-1.27	-0.38	1.75	0.89	-0.20	0.50	-0.54
汇款变化	-0.03	-0.17	-0.12	-0.30	-0.48	-4.79	-0.74	-4.66
官方转移变化	-0.03	0.01	0.02	-0.02	-0.21	0.07	0.10	-0.01
国内调整	-2.04	4.12	5.01	-0.06	4.72	7.63	8.17	6.58
国内支出	-0.90	0.02	0.09	-0.24	-0.96	0.53	0.69	-0.72
消费紧缩	-0.66	-0.03	0.06	-0.04	-0.37	-0.79	-0.47	0.23
私人消费	-0.70	0.11	0.18	-0.06	-0.17	0.52	0.04	0.27
公共消费	0.04	-0.14	-0.13	0.03	-0.20	-1.31	-0.51	-0.04
投资减少	-0.24	0.05	0.03	-0.20	-0.59	1.32	1.16	-0.95
贸易比率	-1.13	4.10	4.93	0.18	5.68	7.10	7.48	7.30

表A.2(续)

从:	1981-1985年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	1981-1985年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年
至:	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	2001-2005年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	2001-2005年
B. 拉丁美洲和加勒比 ^a (续)								
	南美洲(续)				中美洲(墨西哥除外)(续)			
进口替代率	-0.44	4.58	3.92	-0.35	3.92	7.94	2.96	1.82
出口渗透率	-0.69	-0.48	1.00	0.53	1.76	-0.84	4.52	5.48
交互影响	-1.97	-5.38	-0.47	-2.28	0.17	-0.95	1.02	1.06
	墨西哥				加勒比			
观测的赤字增加	4.57	2.84	-1.90	-1.36	-3.79	-2.80	2.01	-1.82
外部冲击	2.57	-5.95	-5.43	-7.77	-11.47	-11.32	-14.24	-6.67
贸易条件恶化	8.60	-2.15	0.92	-1.55	-0.83	-1.07	-2.55	-0.51
进口价格影响	4.42	-5.81	-2.00	-8.21	-6.46	-5.32	2.15	3.13
出口价格影响	4.18	3.66	2.92	6.66	5.62	4.25	-4.69	-3.64
利率冲击	-2.27	-0.80	-0.34	-0.41	-1.82	-0.41	0.03	0.15
世界贸易的阻碍	-3.76	-3.00	-6.01	-5.81	-8.82	-9.83	-11.72	-6.31
其他外部变量	0.62	0.30	-0.24	-1.80	3.29	-1.16	-1.93	-0.65
债务累积负担	0.88	-0.80	0.44	-0.80	2.61	-0.60	-0.92	-0.02
直接投资收入变化	0.21	0.96	-0.41	-0.11	1.96	1.20	-0.01	1.22
汇款变化	-0.47	0.12	-0.27	-0.90	-1.28	-1.85	-0.99	-1.79
官方转移变化	0.00	0.02	0.00	0.01	0.00	0.08	-0.02	-0.05
国内调整	0.39	11.30	5.49	8.79	5.55	23.92	13.90	3.70
国内支出	-0.38	0.56	-0.81	0.76	-1.04	-1.10	3.02	0.82
消费紧缩	0.03	0.13	-1.03	0.58	-1.29	-0.68	1.69	1.29
私人消费	-0.02	0.24	-0.81	0.99	0.14	0.54	1.80	1.37
公共消费	0.05	-0.11	-0.22	-0.42	-1.44	-1.23	-0.11	-0.08
投资减少	-0.41	0.43	0.23	0.18	0.26	-0.42	1.33	-0.47
贸易比率	0.77	10.74	6.29	8.04	6.60	25.02	10.87	2.88
进口替代率	2.02	12.41	14.37	7.20	9.56	27.80	-1.54	-6.20
出口渗透率	-1.25	-1.66	-8.08	0.84	-2.97	-2.78	12.42	9.08
交互影响	0.99	-2.82	-1.72	-0.57	-1.16	-14.24	4.29	1.79
C. 非洲(尼日利亚除外) ^a								
	非洲(尼日利亚除外)				北部非洲			
观测的赤字增加	-3.82	-0.89	2.29	1.02	-0.44	0.15	-0.11	-0.13
外部冲击	-0.38	-12.06	-10.20	-7.30	0.10	-0.14	-0.56	-0.34
贸易条件恶化	3.25	-1.03	-0.23	-0.09	0.28	0.14	0.00	-0.04
进口价格影响	3.11	0.52	-0.44	0.43	0.11	-0.05	0.02	0.12
出口价格影响	0.14	-1.55	0.21	-0.52	0.18	0.19	-0.01	-0.15
利率冲击	-0.94	-1.65	-0.16	-0.58	-0.09	0.05	-0.04	-0.03
世界贸易的阻碍	-2.69	-9.38	-9.81	-6.63	-0.09	-0.33	-0.52	-0.28
其他外部变量	-0.16	1.15	0.06	-0.24	0.06	-0.01	0.06	-0.12
债务累积负担	0.41	0.29	-0.02	0.02	0.10	-0.03	-0.03	-0.01
直接投资收入变化	0.55	0.76	-0.18	1.42	0.02	-0.02	0.06	0.01
汇款变化	-1.23	0.16	0.08	-1.73	-0.05	0.04	0.03	-0.12
官方转移变化	0.11	-0.07	0.18	0.07	0.00	0.00	0.00	0.00
国内调整	-3.37	7.28	10.21	8.03	-0.57	0.29	0.30	0.33
国内支出	-1.54	3.08	-0.53	-0.07	-0.22	0.04	-0.08	0.01

表A.2(续)

从:	1981-1985年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	1981-1985年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年
至:	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	2001-2005年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	2001-2005年
C. 非洲(尼日利亚除外) ^a (续)								
非洲(尼日利亚除外)(续)					北部非洲(续)			
消费紧缩	-1.00	4.23	-0.74	-0.65	0.01	0.02	-0.07	0.01
私人消费	-0.19	4.47	-0.45	-0.04	-0.01	0.00	-0.06	0.00
公共消费	-0.81	-0.23	-0.28	-0.61	0.01	0.01	-0.01	0.01
投资减少	-0.54	-1.15	0.21	0.58	-0.22	0.03	-0.01	0.00
贸易比率	-1.83	4.19	10.74	8.10	-0.35	0.24	0.38	0.31
进口替代率	-3.33	-5.32	4.72	5.48	-0.04	0.24	0.00	0.14
出口渗透率	1.50	9.52	6.02	2.62	-0.31	0.00	0.38	0.17
交互影响	0.08	2.75	2.22	0.53	-0.04	0.01	0.09	0.01
撒哈拉以南非洲最不发达国家					撒哈拉以南非洲的其他国家			
观测的赤字增加	-4.56	-8.01	12.87	5.68	-11.86	3.41	-1.88	-0.70
外部冲击	-13.82	-40.74	-28.98	-15.36	10.99	-14.35	-16.82	-16.99
贸易条件恶化	4.77	4.20	1.68	1.66	9.37	-8.40	-2.55	-1.86
进口价格影响	4.92	8.68	0.23	2.43	8.78	-5.68	-2.13	-0.50
出口价格影响	-0.15	-4.48	1.45	-0.80	0.59	-2.72	-0.42	-1.37
利率冲击	-3.09	-7.05	-0.90	-1.84	-1.12	-0.68	0.19	-0.77
世界贸易的阻碍	-15.51	-37.89	-29.75	-15.17	2.74	-5.27	-14.46	-14.36
其他外部变量	-1.54	2.22	-0.09	-6.88	0.69	2.90	0.29	5.41
债务累积负担	0.27	1.50	0.00	0.34	1.41	-0.09	-0.04	-0.23
直接投资收入变化	0.07	2.65	-0.26	3.73	2.30	0.83	-0.60	2.65
汇款变化	-2.05	-2.00	-0.58	-11.35	-3.36	2.51	0.87	3.06
官方转移变化	0.14	0.06	0.76	0.41	0.34	-0.35	0.06	-0.08
国内调整	9.79	16.86	33.68	27.32	-23.01	15.59	12.75	9.17
国内支出	4.79	4.40	-2.30	0.57	-10.85	9.19	-0.10	-0.85
消费紧缩	2.62	10.80	-2.63	-3.74	-6.72	8.28	-0.70	0.63
私人消费	4.04	13.15	-0.42	-2.94	-4.51	7.13	-1.51	2.52
公共消费	-1.42	-2.35	-2.21	-0.80	-2.21	1.15	0.81	-1.89
投资减少	2.19	-6.40	0.36	4.30	-4.13	0.91	0.60	-1.48
贸易比率	5.00	12.46	35.96	26.75	-12.16	6.40	12.85	10.02
进口替代率	-16.47	-26.95	18.04	21.48	0.85	1.66	3.74	3.74
出口渗透率	21.47	39.41	17.91	5.29	-13.01	4.74	9.11	6.28
交互影响	0.99	13.67	8.25	0.59	-0.52	-0.73	1.90	1.71
D. 尼日利亚和西亚 ^a								
尼日利亚					西 亚			
观测的赤字增加	-32.12	28.62	-23.16	3.46	-1.26	1.90	-0.72	-0.37
外部冲击	-1.43	10.63	-22.78	-13.00	-1.09	0.51	-2.58	-7.76
贸易条件恶化	1.13	10.42	-8.44	-7.41	-0.29	2.38	2.10	-0.80
进口价格影响	7.57	-7.10	4.44	-7.01	-1.40	2.40	-0.38	-2.87
出口价格影响	-6.44	17.52	-12.88	-0.40	1.11	-0.03	2.48	2.07
利率冲击	-0.48	-1.26	-0.64	0.38	-0.53	0.11	-0.23	-1.15
世界贸易的阻碍	-2.08	1.47	-13.70	-5.97	-0.28	-1.98	-4.45	-5.82
其他外部变量	6.27	-1.04	-1.39	0.09	1.70	0.34	-0.18	3.34
债务累积负担	4.30	-0.43	-0.74	0.61	0.57	-0.15	0.64	1.54

表A.2(续)

从:	1981-1985年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	1981-1985年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年
至:	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	2001-2005年	1986-1990年	1991-1995年	1996-2000年	2001-2005年
D. 尼日利亚和西亚 ^a (续)								
	尼日利亚(续)				西亚(续)			
直接投资收入变化	2.42	0.27	0.24	0.40	0.49	0.14	-0.65	0.46
汇款变化	-0.46	-0.86	-0.92	-0.92	0.53	0.33	-0.20	1.33
官方转移变化	0.00	-0.01	0.03	0.00	0.11	0.01	0.02	0.01
国内调整	-28.12	21.19	-15.50	15.11	-1.65	1.55	2.46	5.18
国内支出	-13.52	2.16	-12.54	4.45	-0.47	-0.29	-0.80	-1.14
消费紧缩	-11.06	2.04	-12.06	3.22	-0.45	-0.83	-0.67	-0.50
私人消费	-4.73	5.06	-11.17	2.51	-0.36	-0.70	-0.61	-0.52
公共消费	-6.33	-3.02	-0.89	0.71	-0.10	-0.13	-0.06	0.02
投资减少	-2.47	0.12	-0.48	1.23	-0.02	0.52	-0.14	-0.64
贸易比率	-14.60	19.03	-2.95	10.66	-1.17	1.85	3.26	6.31
进口替代率	5.77	20.04	-33.46	-1.53	2.21	4.08	6.43	8.87
出口渗透率	-20.37	-1.01	30.51	12.19	-3.39	-2.23	-3.17	-2.56
交互影响	-8.84	-2.16	16.50	1.26	-0.21	-0.50	-0.42	-1.12
E. 小岛屿发展中国家 ^a								
	小岛屿发展中国家中的最不发达国家				小岛屿发展中国家中的其余国家			
观测的赤字增加	-4.13	1.46	-2.00	8.98	-5.78	-2.62	2.59	5.14
外部冲击	5.61	-3.43	-5.96	-3.91	3.64	4.15	-20.27	-10.40
贸易条件恶化	-1.62	-2.15	-1.50	1.94	3.07	5.96	-6.60	0.95
进口价格影响	-4.00	-0.89	-2.12	0.15	3.04	-2.68	-2.39	-0.37
出口价格影响	2.38	-1.25	0.63	1.79	0.03	8.63	-4.20	1.32
利率冲击	-0.92	-0.37	-0.07	0.21	-1.15	-0.88	-0.31	-0.30
世界贸易的阻碍	8.14	-0.90	-4.41	-6.07	1.72	-0.92	-13.36	-11.05
其他外部变量	-2.97	3.40	3.08	3.34	-0.34	4.89	-1.13	2.58
债务累积负担	-0.37	-0.07	0.04	0.35	0.36	-0.48	-0.01	0.35
直接投资收入变化	-2.73	1.36	-1.43	0.15	0.11	2.28	0.12	1.30
汇款变化	-0.40	1.96	4.40	3.31	-1.25	2.98	-1.28	1.05
官方转移变化	0.53	0.14	0.06	-0.48	0.44	0.10	0.05	-0.13
国内调整	-9.28	0.50	0.51	7.85	-8.50	-13.16	20.05	10.90
国内支出	-1.49	2.07	-1.56	3.83	-2.69	-7.84	5.37	1.88
消费紧缩	-0.97	1.85	-0.02	1.84	-4.05	-7.08	4.68	2.85
私人消费	-0.93	1.57	0.33	0.38	-2.55	-6.47	5.55	2.84
公共消费	-0.04	0.27	-0.36	1.46	-1.50	-0.61	-0.87	0.00
投资减少	-0.51	0.23	-1.54	1.99	1.36	-0.77	0.69	-0.96
贸易比率	-7.79	-1.57	2.07	4.02	-5.82	-5.32	14.68	9.01
进口替代率	0.19	-0.48	0.34	-2.94	7.49	6.49	0.20	-1.71
出口渗透率	-7.99	-1.09	1.73	6.96	-13.30	-11.81	14.48	10.72
交互影响	2.51	0.99	0.37	1.70	-0.58	1.50	3.94	2.07

资料来源：联合国经济和社会事务部计算的数据，根据联合国统计局数据、世界银行全球发展金融数据库以及国际货币基金组织国际金融统计在线数据库。

注：正号是指赤字上升和外部冲击为负面。

^a 系指本附录A部分中所定义的地区。地区平均数用国民生产总值进行加权。

表A.3

1980–2005年不同地区和国家基于技术含量的出口产品分类
(占货物出口总额的百分比)

		1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
A. 东亚和南亚							
东亚(中国除外)^b							
初级产品		33	24	12	8	7	7
资源型产品	农基产品	11	9	8	7	5	5
	其他	11	9	7	5	6	8
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类	14	16	19	14	12	8
	其他产品	7	8	10	10	8	7
中等技术含量产品	汽车	1	1	1	2	3	5
	加工品	4	5	6	7	6	6
	工程产品	9	13	13	14	12	14
高技术含量产品	电子和电气产品	6	11	19	29	38	36
	其他	1	2	1	2	2	3
其他		3	3	2	3	1	2
中 国							
初级产品			60	21	10	7	4
资源型产品	农基产品		5	5	5	4	3
	其他		11	6	6	5	5
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类		14	30	31	26	18
	其他产品		3	11	16	16	14
中等技术含量产品	汽车		0	6	1	2	2
	加工品		4	5	7	6	6
	工程产品		1	10	11	12	14
高技术含量产品	电子和电气产品		0	4	11	20	31
	其他		2	2	2	2	3
其他			0	2	1	1	1
南亚(印度除外)							
初级产品		42	35	22	12	11	14
资源型产品	农基产品	10	5	3	3	2	5
	其他	13	5	3	1	1	6
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类	33	46	62	73	76	63
	其他产品	1	2	3	3	3	4
中等技术含量产品	汽车	0	0	0	0	0	0
	加工品	1	3	4	5	5	4
	工程产品	1	2	2	2	2	2
高技术含量产品	电子和电气产品	0	0	0	0	0	1
	其他	0	0	1	0	0	1
其他		1	1	1	1	1	1
印 度							
初级产品		32	29	20	19	14	12
资源型产品	农基产品	3	3	2	4	3	2
	其他	16	25	25	23	25	34
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类	29	28	32	30	29	18
	其他产品	4	3	5	7	9	11
中等技术含量产品	汽车	3	1	2	3	2	3
	加工品	3	2	4	5	6	7
	工程产品	4	4	4	3	4	6
高技术含量产品	电子和电气产品	1	1	2	2	2	2
	其他	2	2	3	2	3	3
其他		3	2	2	2	2	1

表A.3(续)

		1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
B. 拉丁美洲和加勒比							
南 美							
初级产品		52	48	52	41	43	47
资源型产品	农基产品	9	10	11	15	11	10
	其他	20	16	11	14	15	14
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类	5	6	6	6	5	3
	其他产品	3	4	4	5	4	4
中等技术含量产品	汽车	2	2	2	4	4	5
	加工品	3	5	6	6	6	7
	工程产品	3	4	4	5	4	5
高技术含量产品	电子和电气产品	1	1	1	1	2	2
	其他	0	1	1	1	3	2
其他		1	1	1	2	3	3
中美洲(墨西哥除外)							
初级产品			69	51	42	37	30
资源型产品	农基产品		10	13	13	14	15
	其他		8	15	8	9	9
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类		4	6	13	7	14
	其他产品		3	4	6	7	8
中等技术含量产品	汽车		0	0	0	0	0
	加工品		3	3	6	5	6
	工程产品		1	1	5	5	6
高技术含量产品	电子和电气产品		0	1	1	14	10
	其他		2	2	2	3	3
其他			1	3	3	1	1
墨 西 哥							
初级产品			47	49	18	13	18
资源型产品	农基产品		4	4	3	3	3
	其他		7	7	4	3	4
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类		3	2	6	7	5
	其他产品		6	5	9	8	8
中等技术含量产品	汽车		5	12	15	17	15
	加工品		4	6	6	4	4
	工程产品		14	10	19	17	18
高技术含量产品	电子和电气产品		8	4	19	26	23
	其他		1	1	2	2	3
其他			0	1	1	0	1
加 勒 比							
初级产品			28	22	15	22	34
资源型产品	农基产品		9	9	10	8	5
	其他		41	47	29	49	45
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类		3	5	19	3	0
	其他产品		5	6	4	6	3
中等技术含量产品	汽车		0	0	0	0	0
	加工品		5	6	8	9	10
	工程产品		2	2	8	1	1
高技术含量产品	电子和电气产品		5	1	2	0	0
	其他		1	1	1	1	0
其他			0	1	2	0	0

表A.3(续)

		1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
C. 非洲							
非洲(尼日利亚除外)							
初级产品		60	55	44	43	35	31
资源型产品	农基产品	10	9	11	13	9	11
	其他	15	12	11	12	20	25
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类	8	13	19	18	19	14
	其他产品	1	2	2	3	2	2
中等技术含量产品	汽车	0	0	1	0	1	1
	加工品	4	5	7	5	3	4
	工程产品	1	2	3	3	3	6
高技术含量产品	电子和电气产品	0	1	2	1	2	2
	其他	1	1	0	0	0	1
其他		0	0	0	1	4	3
北部非洲							
初级产品		47	38	27	21	20	18
资源型产品	农基产品	6	8	9	10	7	9
	其他	17	15	14	13	11	12
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类	17	24	30	37	41	33
	其他产品	1	1	2	3	2	4
中等技术含量产品	汽车	0	1	1	1	1	1
	加工品	9	9	10	8	6	5
	工程产品	1	3	4	5	7	11
高技术含量产品	电子和电气产品	0	1	2	2	5	5
	其他	0	0	1	0	1	1
其他		0	0	0	0	0	0
撒哈拉以南非洲最不发达国家							
初级产品		75	63	66	61	40	27
资源型产品	农基产品	7	12	16	9	6	5
	其他	13	14	10	16	25	51
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类	2	3	3	4	14	4
	其他产品	1	2	2	2	2	2
中等技术含量产品	汽车	0	0	1	1	1	1
	加工品	0	1	2	3	3	3
	工程产品	1	2	1	1	1	2
高技术含量产品	电子和电气产品	0	0	1	0	1	0
	其他	0	1	0	0	0	1
其他		0	0	0	5	8	5
撒哈拉以南非洲其他国家(尼日利亚除外)							
初级产品		67	75	69	63	44	38
资源型产品	农基产品	13	8	12	18	12	12
	其他	13	8	6	7	29	35
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类	1	1	2	2	2	2
	其他产品	2	2	2	4	2	1
中等技术含量产品	汽车	0	0	2	0	1	1
	加工品	1	2	2	3	2	3
	工程产品	1	1	2	1	1	3
高技术含量产品	电子和电气产品	0	1	1	0	0	0
	其他	1	0	0	0	0	0
其他		0	1	0	1	6	5

表A.3(续)

		1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年
D. 小岛屿发展中国家							
小岛屿发展中国家							
初级产品		23	24	13	10	25	11
资源型产品	农基产品	28	21	20	28	14	28
	其他	34	21	24	4	29	10
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类	7	17	25	46	25	29
	其他产品	1	1	2	3	1	4
中等技术含量产品	汽车	0	0	0	0	0	0
	加工品	1	1	1	2	1	2
	工程产品	2	2	4	4	3	3
高技术含量产品	电子和电气产品	0	0	0	0	0	10
	其他	0	0	2	1	1	1
其他		4	12	9	0	1	2
小岛屿发展中国家中的最不发达国家							
初级产品		..	..	..	15	24	35
资源型产品	农基产品	..	..	..	33	19	13
	其他	..	..	..	13	16	33
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类	..	..	..	23	30	4
	其他产品	..	..	..	0	1	1
中等技术含量产品	汽车	..	..	..	0	0	0
	加工品	..	..	..	8	3	5
	工程产品	..	..	..	6	4	4
高技术含量产品	电子和电气产品	..	..	..	1	1	1
	其他	..	..	..	0	1	2
其他		..	..	..	0	0	2
小岛屿发展中国家中的其余国家							
初级产品		22	24	13	10	25	9
资源型产品	农基产品	28	21	20	28	14	29
	其他	35	21	24	3	30	8
低技术含量产品	纺织、服装和鞋类	7	17	25	47	25	31
	其他产品	1	1	2	3	1	5
中等技术含量产品	汽车	0	0	0	0	0	0
	加工品	1	1	1	2	1	2
	工程产品	2	2	4	4	3	2
高技术含量产品	电子和电气产品	0	0	0	0	0	11
	其他	0	0	2	1	1	1
其他		4	12	9	0	1	2

资料来源：联合国经济和社会事务部计算的数据，根据联合国Comtrade在线数据库(联合国商品贸易统计数据库)。

^a 分类根据Lall(2001年)，详见《2006年世界经济和社会概览》(联合国，2006年)，第三章附录。

^b 地区定义见本附录A部分。本表还包括中国香港特别行政区、新加坡、大韩民国和印度尼西亚。

第三章

自然力量？

气候对经济安全的威胁

导言

反复无常的自然力量可能会给全世界住户和社区的生计带来破坏性影响。对于某些人来说，尤其是那些生活在小岛屿和贫困农业经济体中的人口来说，这种灾难通常是唯一一个使其安全和福利受到最大威胁的来源。此外，这些人群还最容易受到不断增多的灾难威胁，如今灾难的发生次数是1970年代的4倍以上，而平均损失几乎是70年代的7倍。

尽管飓风、海啸、地震和洪水属于自然事件，但它们所触发的灾难则不属于这类事件。就发展中国家尤其是最不发达国家而言，自然危险的负面影响是在结构性脆弱背景下发生的，这些脆弱问题与高贫困率、高负债水平、公共基础设施不足、经济缺乏多元化等有关。从某些方面来说，这些因素使发展中国家的政府难以有效应对各种与自然危险有关的风险。因此，最近几年非常注意通过市场型金融工具来共担和转移灾害风险，消除住户收入的波动。为满足发展中地区的某些需求，开发了新保险产品和其他对冲工具，这方面获得了捐赠界和国际金融机构的有力支持。

发展中国家的灾害死亡率比发达国家高20倍

本章将考察这些应对措施的优点，然后提出，尽管这类工具能对灾害管理发挥一定的作用，但却不能将它们视为灵丹妙药，在较贫困的发展中国家尤其如此。实际上，正如第二章所讨论的那样，通过扩大金融市场的影响来解决经济不安全问题有其内在缺陷。需要根据更广泛的社会经济脆弱问题，采取一个更有针对性的灾难管理策略。为此，需要更加注重(事前)投资，以更好地为危险做准备，减少那些可能将危险转化为灾难的薄弱环节，同时还要有更有效的(事后)应对战略。

当国家不能通过自身资源确保经济安全时，需要通过人道主义救助和发展援助来分担部分负担，除了道德动机和地缘政治考虑因素外，这种救助可为援助方自身带来利益，前提是他们能够帮助这些容易遭受危险冲击和依靠援助带动增长的国家摆脱恶性循环。到目前为止，重点一直是紧急救援。取得进步需要国际社会将更多的注意力转向防灾和减灾方面的大规模投资，并对这类投资的资金采取更一致的多边策略，包括对援助结构的改革。

确定和估量“自然”灾害

自然灾害主要为地质事件(地震、火山)或水文气象事件(洪水、干旱、风暴和海啸)(见方框三.1)。两类事件都可能会给受灾社区带来破坏性极大的后果。但水文气象事件有可能转化为大规模(毁灭性)灾害，这会带来更大的威胁，在最近几个年代中，灾害报告呈上升趋势，这在很大程度上与此有关(见图三.1)。本章其余部分将主要阐述这类事件。

灾害对生命的威胁减少了，但对受灾人群的福利带来了更大威胁

根据官方数据，1970年代期间平均每年发生78起灾害。2000-2006年期间，该数据上升到每年351起。但每起灾害的平均死亡人数一直呈长期的下降趋势，这样每年因灾害死亡的总人数基本上没有发生变化。但灾害次数增多后，受灾人数和估计损失有了大幅上升(见图三.2)：自2000年以来平均每年损失为830亿美

方框三.1
灾害定义、术语和数据来源

根据联合国国际减灾战略的标准，灾害是指：(a) 报告死亡人数至少为10人，(b) 受灾人数至少为100人，(c) 宣布进入紧急状况，(d) 国家政府请求提供国际援助。

灾害数据的最常用来源是紧急灾害数据库，由布鲁塞尔天主教鲁汶大学的灾害传染病学研究中心提供。编辑这些数据的来源有很多，包括联合国组织、非政府组织、保险公司、研究所和新闻界；但数据之间的差距很大，因为没有采取协调行动来系统地收集灾害数据。

如，在登记在册的灾害中，没有报告损失数据的占63%以上。因此，不能通过报告的数据全面了解灾害的影响情况。此外，在估计损失时采用了不同的数据来源和方法，因此需慎用损失估计数据。尤其是，尽管合理估计的直接损失数据通常可在灾后很快获得，但间接损失往往更难估计，因此通常被低报。

与动员更多外国援助有关的政治利益，以及信息系统的不足也可能会促使实际损失被高估。一般来说，评估损失的方法可能带有政策色彩，要看关注的重点是修复和恢复，还是旨在发展的预防性投资和重建投资(Vos, 1999年；Vos、Velasco和de Labastida, 1999年)。文献和本章所指的损失估计大多指在修复和恢复方面所声称的损失。

自然危险分为水文气象来源的危险和地质来源的风险，前者如：风暴、浪潮、干旱、洪水和极端气温，后者如：地震、火山喷发和滑坡。尽管自然危险还包括野火、虫害、极端气温和流行病，但本章没有将此纳入考虑，主要是因为这方面的数据不可靠，而且是东拼西凑的。

不管来源如何，自然危险大体上有7个识别特征(Albala-Bertrand, 1993年)：

方框三.1

灾害定义、术语和数据来源(续)

(a) 事件规模；(b) 发生频率；(c) 历经时间；(d) 区域范围；(e) 空间分布形态；(f) 肇端速度和(g) 规律性。不同危险对直接损失和间接损失的意义不一样。

地质灾害(如地震)是很少发生的事件，通常会给资产(或存量变量)带来巨大损失，间接损失较少，农业为主的经济体尤其如此，此外，与其有关的恢复速度也更快。城市贫困区简陋的住房结构和条件通常会带来流离失所、无家可归和人口受伤问题，人类的代价很高。

气候灾害(如严重的风暴、洪水和干旱)的发生频率更高，影响范围更广，对农村经济的破坏尤其大，间接损失(或流量变量)较大，恢复时间较长。干旱更有可能影响依靠雨水的农业经济：降雨量的大幅减少会影响产量和收入，从而导致粮食不安全和加剧健康风险。在游牧经济中，被迫低价出售牲畜很可能会加剧收入和粮食不安全问题。

洪水可能对城乡经济都具有破坏性。粮食欠收、劳动力丧失、无家可归和流离失所可能意味着住户收入减少、工作和生计丧失。渔民丧失船舶可能会带来收入不安全，而在商业和运输遭到破坏的情况下，非正式工人和日间劳工的工作机会可能会减少。

图三.1

1970-2006年灾难发生频率

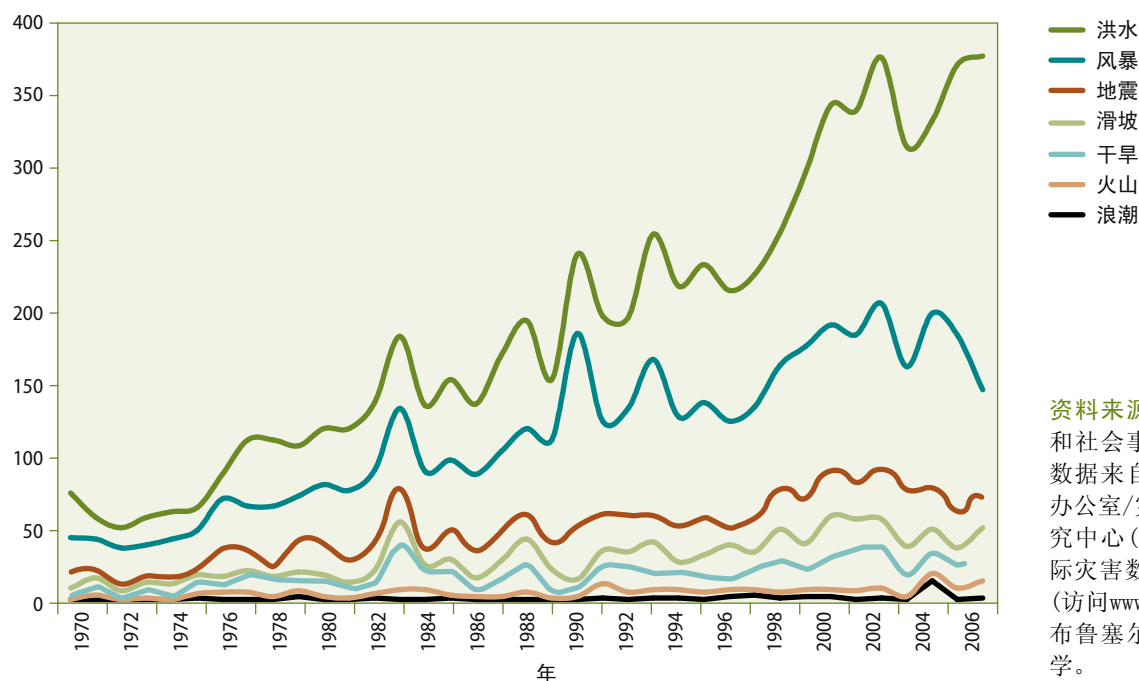
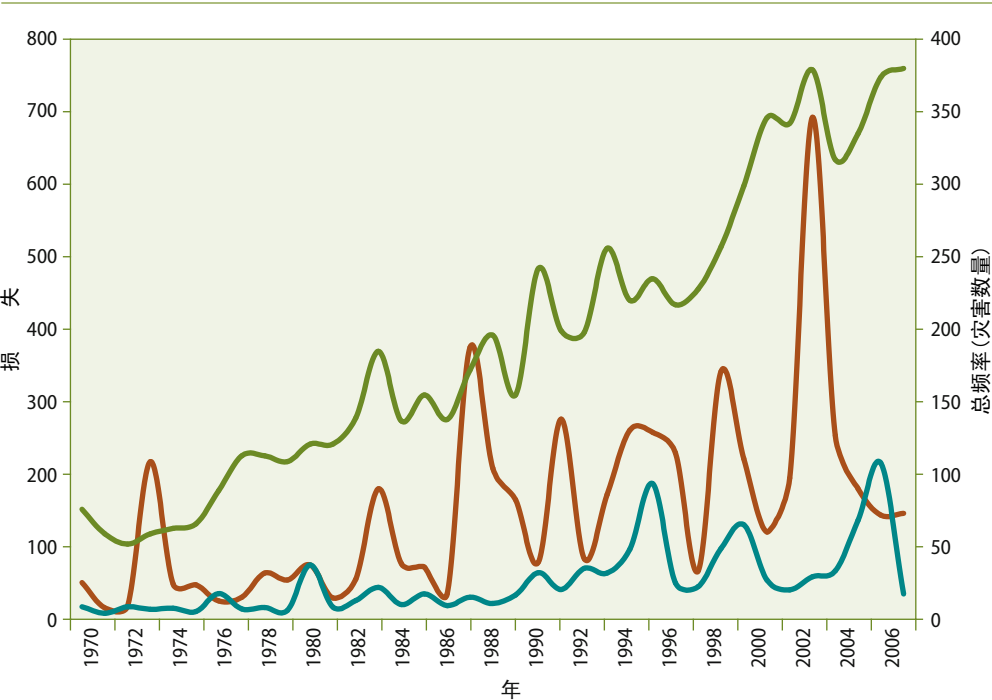


图 三.2
1970-2006年灾难规模

资料来源：联合国经济和社会事务部，采用的数据来自对外灾害援助办公室/灾害传染病学研究中心 (OFDA/CRED) 国际灾害数据库 (EM-DAT) (访问www.emdat.net)，布鲁塞尔天主教鲁汶大学。

^a 百万人。

^b 10亿美元 (按2005年不变美元计算)。



元，而1970年代平均每年为120亿美元。¹灾害对生命的威胁减少了，但对受灾人群的福利带来了更大威胁。

自然危险是人类共同面临的威胁，但无论是从受灾人数来说，还是从丧生人数来说，发展中国家所付出的人类代价都要高很多，当然各个地区之间有差异 (见表三. 1、2和3)。在1970年代和80年代的非洲，每次自然事件中的死亡人数都很多，这主要是因为干旱带来了巨大的破坏性影响：在埃塞俄比亚，1978年丧生的人数超过100 000人，1983-1984年干旱期间丧生的人数至少有300 000人。²在苏丹和莫桑比克，1985年的干旱分别导致了150 000人和100 000人死亡。1970年代亚洲的高死亡率反映了自然灾害带来的影响，1970年飓风袭击了孟加拉国，造成300 000多人死亡，1976年中国发生的地震导致240 000人丧生。事实上，在1970-2006年期间，自然灾害导致的死亡人口中，95%的死亡人口发生在低收入和中等偏下收入国家，只有1.5%的死亡人口发生在高收入国家 (见图三. 3)。在考虑到人口规模的前提下，低收入国家人口死于自然灾害的可能性似乎是高收入国家的20倍以上。

¹ 已调整为按2005年不变美元计算的数据。

² 最近几年中，粮食救济大大改善，因灾害死亡的人数有了明显下降。但粮食不安全仍然是很多地区所关心的问题。

表三.1

1970-2006年按发展水平划分，各组国家在每次自然灾害中的平均受灾人数

(单位：千)

	1970-1979年	1980-1989年	1990-1999年	2000-2006年
高收入国家：非经合组织成员国	108	126	314	68
高收入国家：经合组织成员国	3 994	6 628	28 117	9 276
中等偏上收入国家	25 297	52 906	23 914	26 143
中等偏下收入国家	55 535	291 601	1 364 179	916 552
低收入国家	450 054	884 370	535 887	753 023
未分类国家	102	49	91	6

资料来源：联合国经济和社会事务部，采用的数据来自对外灾害援助办公室/灾害传染病学研究中心(OFDA/CRED)国际灾害数据库(EM-DAT) (访问www.emdat.net)，布鲁塞尔天主教鲁汶大学。

表三.2

1970-2006年按地区划分，每次自然灾害中的平均死亡人数(单位：千)

	1970-1979年	1980-1989年	1990-1999年	2000-2006年
非洲	1 344	3 008	37	28
亚洲	2 098	147	352	387
欧洲	67	41	15	4
拉丁美洲和加勒比	728	161	144	32
北美洲	57	20	9	18
大洋洲	10	6	27	2
总平均数	1 324	521	202	186

资料来源：联合国经济和社会事务部，采用的数据来自对外灾害援助办公室/灾害传染病学研究中心(OFDA/CRED)国际灾害数据库(EM-DAT) (访问www.emdat.net)，布鲁塞尔天主教鲁汶大学。

表三.3

1970-2006年按地区划分的部分自然灾害统计

	自然 灾害数	死亡人数 (千人)	受灾人数 (百万)	每10万人中 的死亡人数	每10万人中 的受灾人数
非洲	951	702	316	78	35 168
亚洲	2 984	1 561	4 888	41	127 331
欧洲	844	16	31	2	4 263
拉丁美洲和加勒比	1 308	244	165	44	29 790
北美洲	601	11	13	3	3 911
大洋洲	380	4	15	13	44 553
共 计	7 068	2 538	5 428	40	85 052

资料来源：联合国经济和社会事务部，采用的数据来自对外灾害援助办公室/灾害传染病学研究中心(OFDA/CRED)国际灾害数据库(EM-DAT) (访问www.emdat.net)，布鲁塞尔天主教鲁汶大学。

同样，尽管60%以上的总灾害损失发生在高收入国家(见图三.4)，但自然灾害估计损失在GDP中所占比重最大的是较小经济体(见表三.4)。如格林纳达和开曼群岛，损失高达其GDP的几倍。而卡特里娜飓风和神户地震给美国和日本带来的损失分别不到其GDP的2%。³事实上，在相对于GDP而言损失最严重的前100名自然灾害中，中等偏上收入国家没有一个进入该名单；⁴在20个损失最严重的灾

³ 卡特里娜飓风造成的损失占GDP的1.3%左右，而神户地震造成的损失占GDP的1.9%。

⁴ 1980年11月23日意大利发生地震，地震造成的损失占其GDP的4.3%。因此，意大利成为首个在排名中占到第128位的高收入经济合作和发展组织(经合发组织)国家。

图 三.3
1970–2006年根据发展水平划分，各组国家灾害死亡总数分布情况（百分比）

- 高收入：非经合组织成员国 ■
- 高收入：经合组织成员国 ■
- 中等偏上收入 ■
- 中等偏下收入 ■
- 低收入 ■

资料来源：联合国/经济和社会事务部，采用的数据来自对外灾害援助办公室/灾害传染病学研究中心 (OFDA/CRED) 国际灾害数据库 (EM-DAT) (访问www.emdat.net)，布鲁塞尔天主教鲁汶大学。

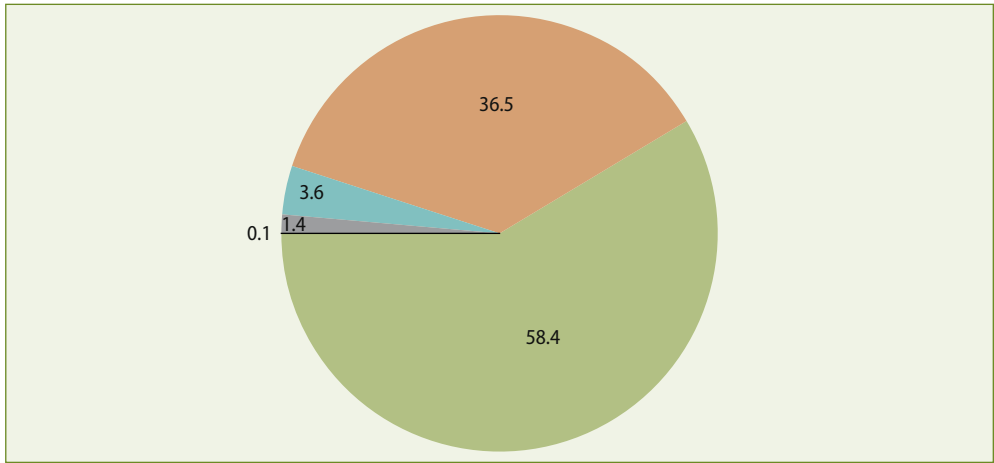
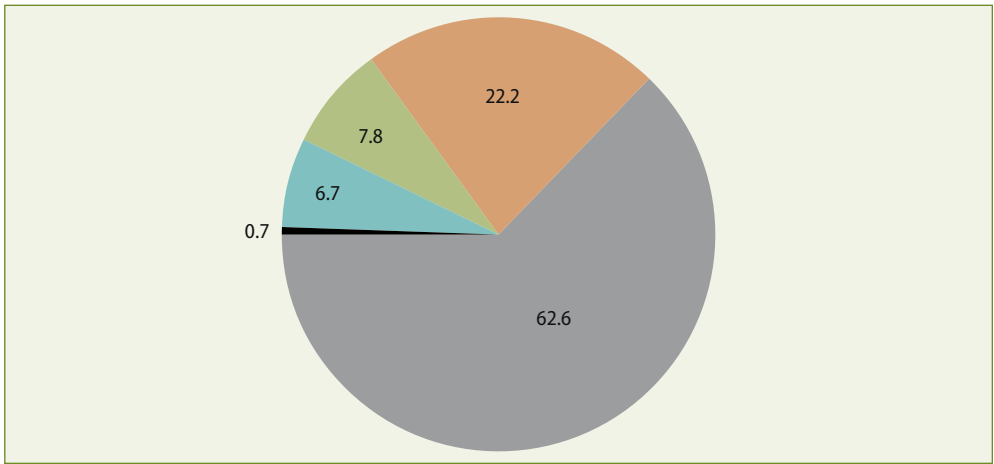


图 三.4
1970–2006年根据发展水平划分，各组国家灾害损失分布情况（百分比）

- 高收入：非经合组织成员国 ■
- 高收入：经合组织成员国 ■
- 中等偏上收入 ■
- 中等偏下收入 ■
- 低收入 ■

资料来源：联合国/经济和社会事务部，采用的数据来自对外灾害援助办公室/灾害传染病学研究中心 (OFDA/CRED) 国际灾害数据库 (EM-DAT) (访问www.emdat.net)，布鲁塞尔天主教鲁汶大学。



害中，有半数以上发生在以农业为主的经济体。4个发生在最不发达国家中，3个发生在重债穷国。⁵

⁵ 最不发达国家为瓦努阿图、马尔代夫和萨摩亚(曾两次进入前20名)，重债穷国为尼加拉瓜、汤加和圭亚那。

表三.4

1970–2006年按(绝对和相对)损失和死亡人数排列的最严重的20次自然灾害

国家或地区, 年	损失 ^a	国家, 年	损失 ^b	国家, 年	总死亡人数	国家, 年	死亡 ^c
朝鲜民主主义人民共和国, 1995年 ^d	309	美利坚合众国, 2005年 ^e	158.2	孟加拉国, 1970年 ^e	300 317	莫桑比克, 1985年 ^g	0.76
开曼群岛 ^e	224	日本, 1995年 ^f	78.1	埃塞俄比亚, 1985年 ^g	300 000	埃塞俄比亚, 1984年 ^g	0.71
格林纳达, 2004年	203	美利坚合众国, 2004年 ^e	55.9	中国, 1976年 ^f	242 000	苏丹, 1985年 ^g	0.64
圣卢西亚, 1980年	183	意大利, 1998年 ^f	50.4	印度尼西亚, 2004年 ^e	165 708	秘鲁, 1970年 ^f	0.51
瓦努阿图, 1985年	146	美利坚合众国, 1992年 ^e	45.0	苏丹, 1985年 ^g	150 000	孟加拉国, 1970年 ^e	0.46
萨摩亚, 1991年 ^e	139	土耳其, 1999年 ^f	38.1	孟加拉国, 1991年 ^e	138 987	尼加拉瓜, 1972年 ^f	0.42
多米尼克, 1979年 ^e	101	美利坚合众国, 1994年 ^f	37.5	埃塞俄比亚, 1978年 ^g	100 000	索马里, 1976年 ^g	0.42
萨摩亚, 1990年 ^e	99	朝鲜民主主义人民共和国, 1994年 ^d	36.6	莫桑比克, 1985年 ^g	100 000	危地马拉, 1976年 ^f	0.36
尼加拉瓜, 1972年 ^f	96	中国, 1998年 ^d	36.0	巴基斯坦, 2005年 ^f	73 338	埃塞俄比亚, 1978年 ^g	0.28
多米尼克, 1995年 ^e	89	日本, 2004年 ^f	27.1	秘鲁, 1970年 ^f	66 823	洪都拉斯, 1974年 ^e	0.27
安提瓜和巴布达, 1995年 ^e	81	美利坚合众国, 1995年 ^e	25.3	伊朗伊斯兰共和国, 1990年 ^f	40 021	洪都拉斯, 1998年 ^e	0.24
洪都拉斯, 1998年 ^e	73	中国, 1996年 ^d	21.6	斯里兰卡, 2004年 ^h	35 399	斯里兰卡, 2004年 ^h	0.18
马尔代夫, 2004年 ^e	62	中国, 1994年 ^g	19.1	委内瑞拉(玻利瓦尔共和国), 1999年 ^d	30 005	委内瑞拉(玻利瓦尔共和国), 1999年 ^d	0.13
圣基茨和尼维斯, 1998年 ^e	61	中国, 2003年 ^d	17.1	孟加拉国, 1974年 ^d	28 700	孟加拉国, 1991年 ^e	0.13
圭亚那, 2005年 ^d	59	意大利, 1976年 ^f	16.7	伊朗(伊斯兰共和国), 2003年 ^f	26 797	洪都拉斯, 1973年 ^j	0.10
朝鲜民主主义人民共和国, 2000年 ^e	57	美利坚合众国, 2003年 ^e	16.0	伊朗(伊斯兰共和国), 1978年 ^f	25 045	所罗门群岛, 1975年 ^h	0.10
阿富汗, 1998年 ^f	54	美利坚合众国, 1999年 ^e	16.0	危地马拉, 1976年 ^f	23 000	斯威士兰, 1983年 ^g	0.08
洪都拉斯, 1974年 ^e	52	德国, 2002年 ^d	15.7	哥伦比亚, 1985年 ⁱ	21 800	印度尼西亚, 2004年 ^h	0.08
汤加, 2001年 ^e	39	美利坚合众国, 1993年 ^d	15.7	印度, 2001年 ^f	20 005	伊朗(伊斯兰共和国), 1990年 ^f	0.07
津巴布韦, 1984年 ^g	39	法国, 1999年 ^e	15.6	中国, 1974年 ^f	20 000	尼加拉瓜, 1998年 ^e	0.07

资料来源：联合国经济和社会事务部，采用的数据来自对外灾害援助办公室/灾害传染病学研究中心(OFDA/CRED)国际灾害数据库(EM-DAT) (访问www.emdat.net)，布鲁塞尔天主教鲁汶大学。

^a 占GDP的百分比。

^b 按2005年不变美元计算(10亿)。

^c 占人口的百分比。

^d 洪水。

^e 风。

^f 地震。

^g 干旱。

^h 浪潮。

ⁱ 火山。

^j 滑坡。

灾害动态：风险、 脆弱性与恶性循环 发展因素

自然危险一般难以预测而且几乎难以控制，因此属于风险事件，但风险程度部分取决于特定危险的频率、强度和可预测性。如，干旱、风暴和洪水的发生可能比较频繁，还会随时间发展，但却比较容易监测。而地震和火山爆发则较少发生，带来的冲击是瞬间的，但却更加难以预测。但两类危险都可能是灾难性的，与其他风险，如疾病、事故和犯罪不同的是，这类危险可能会同时冲击很多住户，并给广泛领域的经济活动带来破坏。这种“灾难性”“协变”风险的评估尤其困难，而其估价则是难上加难，即使在金融市场发达的国家中也是如此。

这种事件对经济安全的威胁较少取决于特定危险事件本身，而更多地取决于住户、社区和政府是否有能力为这类事件做准备、减少影响和进行灾后处理。较高人均收入与经济安全较少受灾害威胁之间有着很强的相关性，从人员伤亡的角度来说尤其如此。相反，较贫困国家和社区在面临这些事件时，要遭受一系列的经济损失，这些损失与那些限制其备灾、救灾和灾后恢复能力的因素密切相关，如：人均收入低下(包括储蓄和其他资产持有量低下)、缺乏有保障的体面工作、缺乏获取信贷的渠道、基础设施(包括学校和医院)薄弱等。

应对能力低下加剧了自然危险的影响

较富裕国家受自然危险影响的程度降低了，这反映了这些国家在从最容易受一系列水文气象灾害影响的农业，转向更广泛系列的多元化生产活动时，经济结构所发生的变化。它还反映了制度的深度和广度。根据某些评估的结果，这主要取决于政治话语权制度的建立，但另一些人则认为这更取决于强有力的产权、较少的腐败和更深化的金融市场。⁶不管制度力量的准确性质是什么，一般的观点是，如果有了一个更有效的制度环境，国家将能更好地应对灾害。信息不灵、融资渠道不足和社会网络不足将会对国家的抗击力产生不良影响，减少社会反应能力的质量和效力，并会加剧灾害的影响(联合国人类住区规划署(人居署)，2007年)。就所有这些因素而言，重要的是国家的备灾和组织灾后恢复工作的能力，包括行政能力和财政实力。

在发展中国家，自然危险给经济安全和福利带来了威胁，这反映了普遍存在的结构性脆弱问题。这些问题使较贫困国家和社区不仅容易遭遇可能会带来灾难性后果的大规模灾害，而且还容易遭遇规模较小但频繁发生的季节性或年度灾害，如孟加拉国经常发生的洪水或加勒比和太平洋地区的风暴。实际上，较小规

⁶ Amartya Sen认为，在严重自然灾害后，防止饥荒的一个关键因素是受灾人口对其困境是否有话语权，是否能够对政府施加压力，要求政府对社会经济困境迅速做出有效反应(Sen和Drèze，2006年)。他以印度为例，将这个因素与民主政府等同起来。但其他人则认为，这可能不足以防止灾难。

模的灾害通常更难管理，它长期制约了很多发展中国家对资源的动员，妨碍了他们全面恢复的可能性(国际乐施会，2007年a)。

发展与面对自然灾害的脆弱性之间没有直接关系。证据显示，有些国家在向前发展时，脆弱度也在增加：在发展的早期阶段，加强各部门之间的经济联系(如，农业部门和农业加工产业)实际上增加了对自然灾害的易感性，这种情况在某些非洲国家已有报告(世界银行，2001年第9章)。同样，伴随着收入水平上升的人口转变可能会带来新的脆弱问题，在从农村向城市经济转变时，就会带来新的脆弱问题，因为农村和城市地区的土地使用压力越来越大，环境恶化使得已经脆弱和不安全的情况雪上加霜。拉丁美洲大约80%的贫困人口，以及亚洲60%和非洲50%的人口要依靠那些易受自然危险影响的劣质土地(Hardoy、Mitlin和Satterthwaite，2001年)。

地理因素是导致脆弱问题的另一个方面。国家领土面积、地理位置和边远程度可能非常重要，在相对而言损失最惨重的10个灾害中，有8个发生在小岛屿发展中国家，这是一组具有很高脆弱度，但收入却不一定低下的国家(Heger、Julca和Paddison，2008年)。实际上，正如Rasmussen(2004年，第7页)指出，相对于土地面积而言，东加勒比货币联盟处于世界上最容易遭受灾害影响的国家之列(见方框三.2)。

较贫困国家容易遭受自然灾害，表现为，这些国家难以动员所需资源，来减少其危险遭遇，提高其抗击力和尽快进行灾后恢复。这是发展方面所面临的一项挑战，应对这项挑战，只有进行大规模投资，采取各项战略性政策，来加强地方和国家的经济和社会能力，并在灾害发生时，尽可能借鉴广泛系列的应对和恢复方案。

较贫困国家难以动员所需国内资源，因而更容易遭受灾害冲击

灾害对经济不安全的影响

灾害加剧经济不安全的渠道主要有三个：现有生产性资产(有待收割的作物、牲畜、灌溉工程、机械设备等)、公共基础设施(道路、桥梁等)、住宅和人力资本(丧生、受伤、教育中断等)受到直接(和更持久)损害；收入流量因正常经济活动和交易中断(包括人口迁移)而受到损失；经济波动和不确定性的加剧对增长前景带来了威胁。实际上，甚至灾害的威胁也会对经济安全带来影响：如，由于(预期的)灾害风险较大，农村银行可能不愿为农民提供融资服务。

在灾害期间，资本资产(包括实物和人力资本)可能会严重受损，这会创造就业和生产率带来长期影响。不同危险对资本存量的破坏情况差异很大，地质灾害的打击可能尤其严重。住户、企业和农场感受的冲击最直接；但由此带来的经济不安全影响在很大程度上取决于住户、社区和国家是否能够通过有效的减灾和灾后恢复战略，将损失降低到最低限度，尽快使活动回到灾前的水平。

方框三.2

小巧的并非总是美丽的：小岛屿发展中国家和灾害威胁

国际发展议程已认识到很多小岛屿发展中国家的独有特点及其所面临的特殊挑战。

尽管在经济和社会方面存在着差异，但其中很多国家都有着共同特点，如：资源基础薄弱、地理位置边远、缺乏具有竞争力的经济活动和规模经济，这已部分转化为较高的运输和通信费用，使他们在全球经济中进一步被边缘化。由于这些结构性特点，绝大多数小岛屿发展中国家都极易受到自然危险的冲击(Rasmussen, 2004年)。

按照英联邦秘书处和世界银行设计的一项指标(该指标将经济多元化、出口依存度和受灾人口比重等因素结合在一起)，在28个最脆弱的国家中，有26个属于小岛屿国家(其中18个为岛屿国家)。实际上，灾害损失占GDP50%以上的国家很普遍：在相对于GDP而言损失最惨重的20个灾害中，有12个发生在小岛屿发展中国家。而更大或更先进的经济体，如工业和服务部门极具竞争力的经济体，可通过时间和空间来分散灾害负担，但较小国家的“恢复”能力则更加有限。因此，小岛屿发展中国家的某些结构性弱点是利害关系人不能控制的，不能轻易通过政策或行动来减轻(Guill aumont, 2007年)。

气候变化问题与小岛屿发展中国家尤其相关。一个原因是，灾害将会更加频繁(从1970年代的64起增加到2000年至2006年7年期间的166起)和更加剧烈。热带台风和旋风的发生可能性可能会增加50-60%(美国国家航空航天局戈达德空间研究所，2001年)，而强度可能会增加10-20%。就短期而言，海平面上升将会带来更大的风暴破坏。就长期而言，这可能会导致很多小岛屿发展中国家的大部分领土被淹没。

但是，气候变化的最大挑战可能是供水问题，尤其是太平洋地区各岛屿的供水问题。风暴潮增加、海平面上升和全球变暖将会对饮用水供应产生严重影响，因为盐水将会侵入淡水。在基里巴斯，能够获取安全用水的已经不到人口的一半；而在巴布亚新几内亚的农村人口中，这一比例还不到10%(Hoegh-Guldberg等人，2000年)。这样，早在上升的海平面淹没领土之前，缺水就可能使很多小岛屿发展中国家不适于居住。

从宏观经济的角度来看，灾害通常会使产量和就业水平立即下降。一旦开始修复和重建工作，半制成品和原材料的进口就很可能增加，结果会导致贸易收支状况的恶化，这种状况又很可能因出口减少而进一步加剧，如果一两个商品在外汇收入中占有很大比重，或者灾害对有关部门的影响非常大，那么这种情况将尤其严重。如，1998年，当米奇飓风冲垮了洪都拉斯大约50%的香蕉树时，很多出口生产都遭到破坏；2004年，伊万飓风吞噬了格林纳达的肉豆蔻作物，这是该

国的主要出口板块之一。斯里兰卡的渔业部门是收入的一个基本来源，该部门在2004年的海啸中遭受了重创。

在普遍贫困和缺乏经济多元化的情况下，严重的洪水和风暴不仅会破坏农民的收成和生计，而且还可能会严重损害政府采取有效应对措施所需要的财政能力。公共部门的资产会受到损害，收入也会受到挤压，即使在支出因所发生的损失而在不断增长的情况下，也是如此。公共重建活动可以通过海外借款加快进展，但由此增加的债务可能在较长的时期内，对国家的信用评级水平和未来的借贷成本产生负面影响。这一问题再加上宏观经济波动的加剧将很可能对总体投资水平产生不利影响，而这时恰恰需要将资源转向被破坏资本存量的修复工作。

贫困和缺乏多元化可能会削弱政府应对灾害的能力

很多研究发现，易受灾害影响的程度，尤其是受灾人口比例与以下原因密切相关：收入、消费和财政收支状况波动较大、农业部门占较大比重、投资与GDP之间的比率较低、经常账户对外开放等。⁷此外，对公共财政的挤压可能会导致通货膨胀压力，并为公共债务管理带来问题。如果为了应对灾害而有大量援助流入，那么还可能带来宏观经济波动，在流量不可预测的情况下，尤其如此(联合国，2005年a)。

如果国家的现有结构性弱点很突出，那么与粮食、健康和就业状况不佳有关的现有经济不安全不仅会因灾害而加剧，而且还会减缓恢复进程。家庭将很快耗尽其应对灾难的办法，如利用储蓄、信贷、变卖资产和移民等，并有可能被迫采取更具风险的生存策略，如童工和高利贷，这将进一步延长其不利处境的时间。私人投资将会由此受到不利影响。

尽管易受气候和其他自然风险的冲击说明增长环境不利，但现有的计量经济学证据并不是决定性的。关注加勒比地区的若干研究发现，尽管在灾害年份的增长放慢了，但在几年后会反弹，这主要与灾后的重建活动有关，这种活动可能会对其他部门产生溢出效应。如，继2003年超过7%的增长率之后，格林纳达在2004年伊万飓风发生当年的GDP缩减了7.4%，但在其后的2005年，由于重建的缘故GDP又增长了13.2% (联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会，2007年a)。因此，该地区的灾害和GDP增长之间在总体上呈正相关，但这种关系并不总是很明显。相反，其他研究则显示了以下结果：灾害对长期增长有着更强烈的负面影响；或者没有任何影响(Caselli和Malhotra，2004年)，或影响实际上取决于灾害类型。⁸

⁷ 见Auffret (2003年)和Gassebner、Keck和Teh (2006年)。高度开放可能会通过贸易条件的波动产生影响，并且往往与更专业化的贸易格局有关，这可见于较小经济体。

⁸ 经发现，在对灾害进行更一般意义上的划分情况下，气候灾害与增长之间呈正相关，而地质灾害则呈负相关(Toya和Skidmore，2007年)。或许可以认为气候灾害使相对回报发生了有利于人力资本的转变——有些人认为这是长期增长的一个更重要来源，而地质灾害一般需要更多的实物资本，这是它们对增长有着不同影响的原因。但Benson (1994年)认为情况正好相反，即：地质灾害需要更多的重建计划，这可能会刺激更长时间的增长。有理由认为，两种观点都不能对积累动态进行完全令人信服的分析，这种动态下的驱动力是租金。另一个问题是，这类

脆弱和不安全问题的恶性循环

因此，灾害给经济不安全带来的任何长期影响和显著影响，似乎都是因为反馈机制加剧了结构性脆弱问题，从而使人口暴露在未来灾害的威胁之下。这反过来加剧了未来冲击的风险，对投资规划带来了负面影响，并进一步加剧了经济安全所面临的威胁。从政策的角度看，为了给灾害规划和减灾寻找更有效应对措施，找出这种反馈机制似乎成了关键。

最贫困住户和社区受灾的影响最严重，因为他们被剥夺了更安全生计的基本来源

贫困就是这样一种反馈机制。根据报道，灾后的贫困水平上升了，尽管没有全面的研究，但这种影响可能是明显的。如前所述，最贫困住户和社区受灾的影响最大，因为他们被剥夺了更安全生计的基本来源。但是，如果在大规模和频繁的冲击之下，现有应对策略崩溃了，那么灾害的影响可能会将以前有保障的群体推向弱势群体的行列。根据世界银行的估计，在发展中国家，大约有五分之一至三分之二的人口有可能陷入极端贫困。在这些情况下，变卖生产性资产、贷款违约、让子女退学从事农业劳动或照顾牲畜、营养摄入量严重减少和过度开发自然资源可能是不可避免的，但这是一种得不偿失的策略。如，最近有关南印度的一项研究显示，在作物灾害后，社会各界的人口，包括有土地的和没有土地的人口，上层世袭阶级和下层世袭阶级，都面临着贫困的威胁(Gaiha和Imai, 2004年)。此外，灾害可能会加剧其他问题，从而使已经恶化的贫困威胁雪上加霜。如，在1997-1998年期间的厄瓜多尔，厄尔尼诺现象所带来的灾害引发了经济下滑，尤其是农业下滑，而这一问题又因油价下降和极度脆弱的银行部门而进一步加剧，并最终于1999年导致了经济危机的全面爆发(Parandekar、Vos和Winkler, 2002年)。

社会网可能是不正式的，其抗灾能力可能是抑制或延缓灾后调整成本压力的另一个关键因素。如，在南非玛拉姆勒勒(Malamulele)区，绝大多数易受灾社区所面临的生计无保障问题都有着共同特点，包括通常与无权使用土地有关的粮食无保障、非农业正式就业机会有限等。但结果却发现，Menele社区的情况却好于Mavambe社区，这是因为其就业机会与那些有权使用农田、牲畜和农场设备的农村精英有关(Kandelhela和May, 2006年)。有些社会网还可能有更正式的公共服务供应商。

缺乏良好的卫生基础设施——如：易受影响人口附近的医院和突发事件处理中心，以及医生、医疗设备和用品的不足，通常会加剧受灾人口的脆弱性，尤其是灾害通常会减弱基础设施的能力，同时增加对它们的需求。从这个方面来说，社会网络的抗击能力与更广泛层面的不平等问题密切相关。

年幼和老年人口随即在灾后进入死伤最严重的行列，幸存者需要依靠家庭和公共资源立即为其重新安置和提供救助

至少有一项研究显示，一个国家的不平等水平与灾害影响等级之间有着很强的相关性(Roberts和Parks, 2007年)。通常情况下，这可能需要考虑到地区因

观点通常只是认识到了没有观测到的变量，这种变量与灾害-增长关系不相关，当存量变量和流量变量混杂在一起时(通常都是如此)，更有可能发生这个问题。

素，还有可能需要考虑横向的不平等问题，如与性别和种族歧视有关的问题。比如，灾后妇女额外工作的压力增加了，因为无薪酬工作和家庭护理的量可能会增加，但她们的应对和恢复办法通常虚弱无力或因公共救助分配不平等而被减弱(Ngo, 2001年; Bunyavanich等人, 2003年)。同样，从生理和社会的角度看，年幼和老年人口更容易受到灾害影响，因为他们的应对能力较差，而且随即将会在灾后进入死伤最严重的行列，幸存者需要依靠家庭和公共资源立即为其重新安置和提供救助。⁹

粮食供应的限制可能是加剧自然灾害影响的另一个因素。¹⁰ 粮食不安全可能是地理压力造成的，如小岛屿经济体，也可能是经济压力造成的，这与砍伐森林、过度放牧和管理不当有关，当农业活动集中在日益脆弱的地区时，这种情况尤其明显。灾害所带来的直接后果之一是，粮食不安全通常会明显加剧，从而导致廉价出售生产性资产或将子女作为家庭收入的一个来源，以维持营养需要。这种应对措施可能会恶化住户的贫困处境，从而使他们一直面临未来灾害的威胁。但是，在通过增加粮食进口处理粮食不安全问题的情况下，如果由此扰乱了国内和地方市场，削弱了地方农业部门的产能，那么可能会提高结构性的进口依存度。¹¹

通过进口解决粮食不安全问题有可能会加剧结构性进口依存度

尽管这种恶性循环是发展景观中的一个永久特点，但是有理由相信，它们在最近几年中变得更剧烈了。尤其是，气候变化和发展格局的变化已使灾害与经济不安全问题加剧之间的相关性越来越强了。

尽管气候变化对社会经济的影响是现有研究的主题，但人们普遍认为，随着气温和海平面的上升，某些干旱易发地区将会经历时间更长和更严重的干旱，而某些洪水易发地区和沿海地区将可能会有更强烈的降雨(联合国开发计划署, 2007年, 第90-107页)。这些变化可能引起的很多损失都将由世界上某些最贫困的国家和社区承担。但即使是伦敦劳埃德保险公司的主席也将气候变化列为其公司的首要问题，而欧洲最大的保险公司——安联保险集团则指出，“仅仅在10年之内，气候变化将使极端事件引起的年平均保险损失增加37%，而糟糕年份的损失可能会超过1万亿美元”(引自Mills, 2007年)。

糟糕年份，气候变化可能会使保险损失增加到1万亿美元以上

人类住区日益集中在脆弱的城市地区是灾害-不安全之间关系加剧的另一个因素。近年来，发展中世界的城市化进程一直在飞速发展(联合国人类住区规划署, 2007年)；但决定脆弱性是否加剧的因素并不是城市化本身，而是该进程的

⁹ 见联合国人类住区规划署(2007年, 第181页)。

¹⁰ 自然危险通常会带来多种脆弱问题。1999年8月，在一次大地震袭击了土耳其西北地区之后，对四个灾情最严重社区的230家住户进行了一项调查，结果显示，大多数家庭的最直接需求是居所(37%)，其次是粮食(23%)和卫生(19%)。地震后的10天，这些流离失所的人口仍以粮食、住所和卫生等基本环境卫生需求为其主要需求(Daley、Karpati和Sheik, 2001年)。

¹¹ 这包括容易出现物价上涨的问题。继2006年物价上涨10%后，2007年发展中国家因粮价上涨而在粮食进口支出方面上涨了25%左右(粮农组织, 2006年)；另见方框二.1。

性质。尤其在发展中国家，城市化通常表现为居住环境的日益不稳定和不安全，如贫民窟和棚户区。这些住区通常位于高危地区，如容易滑坡的陡坡区，或者洪水泛滥的平原或溪谷，这样就更容易遭受洪水和滑坡等威胁的冲击。此外，这些住区的建设缺乏建筑规范，因此脆弱问题更加严重。

但正如联合国人类住区规划署报告明确指出的那样，这种日益脆弱的城市格局在很大程度上与过去三个年代中的发展政策不得力有关，尤与那些组织“国家撤退”的政策有关。该报告指出(第189-190页)：

“城市风险因债务危机和其后于1980年代和90年代实施的结构调整方案而加速累积，拉丁美洲、亚洲和非洲的各个政府不得不大量削减粮、电和交通的补贴，并在公共部门进行裁员……新自由主义政策……按比例减少了国家降低风险和采取应对措施的责任，而将重点更多地转向了普通公民和公司的作用。”

在过去的两个半年代中，发展中世界发生这种转变的一个明确方面是财政紧缩，以及与之伴随的公共投资下降(联合国贸易和发展会议，2003年，第四章)。在有些情况下，这直接妨碍了生产和收入的多元化，而后者一直是防灾建设的关键之一。这还削弱了运输、通信、能源供应和社会服务之类的基础设施，从而加剧了很多社区的脆弱问题。此外，这种情况还削减了备灾和抗灾能力方面的投资，如，防洪和预警系统方面的投资。

提高抗灾能力和减少
灾害影响的战略

应对机制包括市场和
非市场战略

前几部分的讨论显示，在很多发展中国家，灾害发生频率上升导致了经济不安全威胁的加剧。为了管理这些冲击，住户、农场、企业和政府需要采取市场和非市场战略，来应对冲击的后果和帮助灾后重建。表三.5为已观察到的灾前和灾后风险融资安排办法。

改善保险状况和救助之类的应对措施属于事后应对措施，没有触及灾害的基础原因和根本原因。为了带来长期效果，脆弱国家应将这些措施纳入一个更广泛的发展战略思考中，重点关注备灾和预防措施。这类措施需要对灾害管理采取事前策略，以更有效减少和减轻与危险冲击有关的风险，加强旨在防止这些冲击转变为灾害的抗击力，更好地将事后应对战略与中期恢复行动联系起来。

减少灾害风险

必须通过增加备灾和
抗灾能力方面的投资，
减少自然危险转化为灾
害的风险，这是灾害管
理的首要重点

必须通过增加备灾和抗灾能力方面的投资，减少自然危险转化为灾害的风险，这是灾害管理的首要重点。这是一项涉及多个挑战的任务。除其他方面以外，减轻灾害的措施包括：对土地利用进行适当规划、改善基础设施设计和制订更加一体

表三.5
灾害发生前后风险融资实例

	财产损失保障（住户/ 企业/非农业）	农作物/牲畜损失的粮食 保障（农业）	救助和重建保障 （政府）
灾后(事后)			
	应急贷款；高利贷； 公共援助	出售生产性资产；粮食 援助	挪用资金；世界银行和其他 国际金融机构的贷款
灾前(事前)			
非市场	亲属之间的安排	自愿性互助安排	国际援助
跨期	小额储蓄	粮食储备	大灾储备基金、区域性参 保、备用信贷
基于市场的风险转移	财产和人寿保险	农作物和牲畜保险(也以 指数为基础)	保险或大灾债券(也以指数 为基础)

资料来源：Linnerooth-Bayer和Mechler（2007年）。

化的水管理制度。另外，还需要加强规章制度的建设，如：建筑规范。在很多情况下，需要有新的制度安排，以便通过更有效的监测和警报系统，以及更加训练有素和准备良好的人员，对突发事件做出更好反应。有关措施还可能包括更有远见的环境规划，以适应预期的气候变化。

规划灾害风险和为预定支出提供资金是减轻灾害的另一项关键因素。至于减少风险的计划，第一步需要确定脆弱问题和风险以及它们的等级或优先顺序。方框三. 3是关于社区备灾和风险评估计划的两个例子，第一个例子涉及印度西孟加拉国邦为更好抵御洪水所采取的行动，第二个例子涉及埃塞俄比亚南部和肯尼亚北部为减少农村社区的干旱风险所采取的措施。

遗憾的是，无论是脆弱国家，还是捐赠方，都没有将减少灾害风险作为重点。双边和多边捐赠方的灾害管理基金大约只有2%用于减少灾害风险的事前活动；其余的98%则用于救助和重建(Mechler，2005年)。这种倾斜的支出比重与减灾活动的潜在好处之间形成了鲜明对比。如，对美国4 000个减灾项目进行的一项回顾性分析显示，成本-效益比平均为1比4(多种危险减降理事会，2005年)。同样，加拿大于1960年代兴建了红河泄洪渠，该渠的初步成本大约为6 270万加元，但仅在1997年一年中，就防止了60亿美元的损失。自从兴建以来，该渠已泄洪20多次，防止的损失共计100亿美元左右。该渠最初是为了抵御90年一次的洪灾，之后为了抵御300年一次的更严重洪灾，又进行了加固(曼尼托巴泄洪渠管理局，2006年)。同样，中国在防洪方面投资了大约31.5亿美元，根据估计，防止的损失大约有120亿美元(Benson，1998年)。根据美国地质勘探局的资料，如果在减少灾害风险方面投资约400亿美元，那么1990年代全世界灾害的经济损失原本可以减少2 800亿美元(红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联会)，2001年)，这一数据低于该年代的年平均援助流量。

如果在减少灾害风险方面进行投资，那么1990年代全世界灾害的经济损失原本可以减少2 800亿美元

在减灾计划上支出较少的原因可能是因为，难以评估减少灾害风险的成本和效益，也可能与目光短浅的政策设计和缺乏政治意愿有关。如，墨西哥塔巴斯哥的洪水曾让100万人无家可归，如果现代防洪基础设施和其他预防措施方面的投资计划得以实施，这原本是可以避免的。在预算资源有限，或不能立竿见影的情况下，决策者和国际社会可能不愿意将大笔资金花在减灾方面。私人在减灾方面的投资不足也使这一问题变得明显。如，尽管进行了提高公众意识的广泛宣传，

方框三.3

社区备灾和风险评估：印度、埃塞俄比亚和肯尼亚

印度西孟加拉国邦政府与机构间小组一起开发了一个以社区为基础的项目，以便让该地区的各社区通过单独行动和共同行动为下一次洪灾做好准备——事后，这种灾害确实来临了，而且其情况类似于2000年曾经毁坏该地区的灾情。该项目假设各社区不得不与自然威胁共生存，任何外部干预措施都不应改变其成员的生活方式。每个社区按照参与式方法，准备了一项行动计划。计划包括一张社区脆弱问题图，列出安全地带、低风险区、高风险区、每个地带居住的大致家庭数目以及弱势人口的数量和所在位置，如：老人、残疾人、哺乳期母亲、孕妇、病情严重者和小孩的数量及所在位置。然后，在计划中将那些面临危险的因素纳入考虑，并确定其优先顺序，如这些因素包括：生命、健康、财产、牲畜和生计；同时还列出现有资源，以及减少风险所需要的资源；最后，简要列出在灾前、灾害期间和灾后开展的关键活动。

当随后的一次，也就是2004年的洪水来临时，出现了不同寻常的结果。两次洪灾一次发生在2000年，另一次发生在2004年，在对这两次洪灾给同一村庄所带来的破坏和损失进行比较后发现，该项目非常有效。2000年，该村庄丢了700多头牛，而在2004年，1头牛都没有丢。2000年，将近3 000个家庭的其他贵重资产受到了损失或破坏，而2004年没有家庭报告这种损失或破坏。该村庄还以粮食准备作为基本的备灾手段：每个家庭储备了7-10天的粮食以满足其直接需要。此外，2004年，该村庄几乎没有爆发疾病。鉴于社区，尤其是贫困和最弱势群体从该项目中的受益情况，地方当局要求将该项目扩展到其他脆弱地区。

同样，一个研究小组通过系统化的方法，对埃塞俄比亚南部和肯尼亚北部干旱和半干旱地区游牧人口所面临的干旱风险来源进行了分类和排序。研究人员设计了一种有效的社区参与方法，相对于全面调查而言，这种方法所需要的费用和时间都较少。1998年用了6个月的时间对该方法进行了现场测试，测试时涉及120个小组（59个女子组和61个男子组）。根据答复确定了15个主要风险源，从粮食和水供应一直到偷盗行为。最常见的问题是粮食和水缺乏保障、牲畜疾病和卫生所就诊问题。绝大多数被调查者所提到的唯一风险是缺粮和缺水，这说明其他风险在整个地区及其人口中间的差异很大，当然，有些风险（如，疟疾和冲突）在很多地方都很严重。

资料来源：《联合国国际减灾战略》，世界银行（2007年）。

但研究显示，在美国易受地震和洪水影响的住户中，只有约10%的住户采取了减少损失的措施(Kunreuther, 2006年)。为填补这一缺口，需要进行旨在提供公众意识的宣传，并对应急人员进行更有效的培训。

将救助与发展联系起来

也许，减少脆弱问题的一个有效方法是将中期发展战略与救助活动联系起来，因为单靠救助措施也许能挽救生命，但却不一定能解决生计问题。对于很多发展中国家而言，生产和生计的多元化是这种方法的关键之一。

救助必须与发展战略联系起来

如前所述，很多弱势国家往往高度依赖有限的几个出口商品。这种依赖放大了他们在自然危险面前的脆弱性。因此，有必要通过重建举措为那些受影响的人员创造其他可持续的生计机会。从个别农民的角度看，采取单一耕种之外的其他方法并不总是可行的，比如，由于缺乏获取信贷的渠道，他们种植多种作物或者获取补充投入品的能力有限。因此，为了转向一个更加多元化的发展模式，通常需要公共投资和低息贷款并举，这一点很关键。

在从救助转向中期阶段的恢复时，修复和重建基本的基础设施很重要，但这些步骤的开展必须有助于防止脆弱问题的进一步出现。比如，在为2004年受海啸影响的印度尼西亚社区及时提供水和卫生服务后，有些社区在重新定居后至今仍没有供电。同样，尽管到2006年时，斯里兰卡已重建了60 000所住房，但已有的很多住房和基础设施(如，医院、学校和桥梁)至今没有得到修复(Birkmann, 2007年)。在匆忙兴建新基础设施中，善意的减灾计划可能是破坏而不是加强了社区的能力，因为这类计划忽略了地方和地区应对自然威胁的具体条件。如，孟加拉国的减灾办法将重点放在水坝和大型基础设施的投资上，没有根据当地的地理条件进行相应调整，结果带来了伤害：其实施的“封锁法”通过兴建牢固的筑堤，将泛滥平原地区和周围的河道隔离开来，这样，随着更多隔离坝的兴建，雨季河水的蔓延面积减少了，从而导致了这些地区洪水水位的上升(Islam, 2001年)。

弱势国家和人口通常缺乏充分的基础设施投资、机构能力和融资渠道。此外，在发生地震时，缺乏足够的交通网为救援弱势人口提供通道，需要建立敏感的天气通讯系统，以便预先提供飓风和海啸警报，这凸显了所要面临的各种挑战，在应对这些挑战时，必须考虑到当地条件(见方框三.4)。

由于灾害可能会加剧粮食不安全问题，因此在灾前准备和灾后恢复活动中，关键是要采取预防措施解决缺粮问题。其中应包括：通过预警系统绘制粮食不安全住户图，并按照营养不良和粮食消费不足程度加以分类；采取诸如现金转移和配给粮票之类的中期政策；积极支持中小规模的农作物耕种(如，为农业投入提供补贴)。灾后长期依赖粮食援助可能会对地方农民带来负面影响，从而加深贫困和加剧经济不安全问题。

因此在灾前准备和灾后恢复活动中，关键是要采取预防措施解决缺粮问题

住房条件差会放大脆弱问题

定居在山坡和山区的城市人口容易受到严重雨水和洪水的威胁，生活在危房中或住房拥挤的人口也是如此。因此，灾前准备的基本问题是要解决长期住房危机和监管不足的问题，因为危险建筑和缺乏建筑规范实施力度将会放大脆弱问题（《联合国国际减灾战略》，国际灾后恢复纲要，2007年）。如，在1995年的神户地震中，新建筑要比老建筑更少受到影响，因为1980年代的建筑规范要求建筑采用钢框架。为吸取这次教训，自此以后也要求老建筑遵守新规范，以便为未来地震做好准备（Kawamura，1995年）。

方框三.4
技术和预警系统

2004年12月26日，印度洋发生了一次大规模的海啸，在这次海啸中，大约有220 000人丧生，500 000多人受伤，300-500万人员无家可归，损失达数十亿美元。如果有了适当的预警系统，这次灾难的规模原本是可以大大减少的。

减轻自然危险负面影响的关键因素包括：通过更深入了解灾害的实际原因进行技术革新；改进预测和预报水平，对与自然危险有关的因素进行更好地监测和建模。因此，应适当利用相关技术提供有效的预警系统，减少脆弱问题，提高对自然危险的适应能力。

对于发展中国家来说，将现有技术和知识转化为有用的工具面临着很多挑战。技术、资金和制度等因素主要决定对危险的适应和反应水平。如，通过天气雷达可以对暴洪的发展态势进行预测。但非洲、亚洲和加勒比等暴洪多发地区的发展中国家通常缺乏这种雷达技术。

为了减少其中的某些不足问题，一些全球性组织正在协助发展中国家建立有效的预警系统。如，世界气象组织(气象组织)和国家气象水文部门的联合行动为减少某些国家的灾害死亡人数起到了关键作用。同样，联合国粮食及农业组织(粮农组织)全球粮农信息和预警系统(GIEWS)和粮食安全薄弱环节信息和绘图系统(FIVIMS)都与洪水和干旱有关，这些系统正在为发展中国家减少风险的计划提供有用信息。从广义上来说，通过国际资金支持、知识共享、能力建设、培训、研发来弥补发展中国家的差距和缺点，可以为这些国家建立有效的预警系统提供指南。按照这些方针，南亚于2004年的毁灭性洪水之后，在国际支持下，设立了洪灾紧急恢复项目(EFDRP)，该项目耗资1.8亿美元，旨在改进该地区预警系统的技术水平和效力（《联合国国际减灾战略》，2006年）。

低成本技术可以让发展中国家预警系统发挥独特作用。如，多米尼加共和国通过国家电台和电视台发布预先警报，向地方民防官员提供有关地图，利用手机和地方警报器向人们发出警报。古巴的预警系统也发挥了有效作用，大大减少了死亡人数(红十字会与红新月会国际联合会(红十字与红新月联会)，2006年)：如，当2004年的查理飓风袭击该岛时，有4个人员丧生，但在一个月后，

方框三.4

技术和预警系统(续)

当伊万飓风再次袭击时，没有一人丧生。查理飓风夺去了佛罗里达的10条生命，而伊万飓风则让美国的52人丧生，格林纳达的39人丧生和牙买加的15人丧生。

同样，孟加拉国在旋风中丧生的人数大大减少了，这要得益于低成本技术：尽管2007年11月的锡德旋风夺去了10 000人的生命，但这大大低于1991年的数据，当时有139 000人在类似的旋风中丧生。

但还有很多有待改进的余地。如果将普遍使用的现有低成本技术纳入国家预警系统，孟加拉国原本可以拯救更多的生命。同样，在2004年5月的暴雨中，尽管有了天气预报系统，多米尼加共和国和海地之间的多山边界还是发生了毁灭性的滑坡，在这次灾难中，有数百人丧生，数千人无家可归。

在预警系统方面的国际合作和投资水平已经提高。古巴气象研究所与美国国家飓风中心实现了信息共享，建立了预测风暴和其他自然风险的地区模型。该研究所定期发布以科学为依据的气象信息和预警消息，以通报自然危险和风险的演变情况。在飓风季节，则动员媒体、地方民防委员会和地区协调者向高风险地区散发最新暴风雨数据和相关信息。在提供粮食、水和毯子等必需品的同时，还召集公共交通、指定避难所和民间团体的力量，如：包括妇女、小企业和医生，一起劝说弱势人口迁移和促进迁移活动。在地方，灾害协调员通过低成本技术，顺利协调了国家向地方延伸的各种举措。在这方面，赞比亚建立了一个广泛的系统，用以绘制自然危险的早期风险图。该国事先准备脆弱问题评估，并且正在动员更广泛层面的资源，国际援助机构也成了其预警系统的一部分。

至于直接减少风险的非结构性措施，还需要发挥立法和规划的作用。其中应包括风险评估方案、就减少风险方面的措施为人们提供相关信息(如，有关灾害风险的信息、高风险地区人口的保护手段等)、重新定居计划、建立预警系统、在学校和社区纳入减少灾害风险的课程和培训项目。最近的一项调查(《联合国国际减灾战略》，2006年)显示，有效的预警系统必须以人为中心，必须包括四个要素：(a) 有关风险的知识，(b) 技术能力、监测和警报服务，(c) 向那些面临危险的人散布有意义的警报，(d) 公共意识和行动准备。如，古巴的预警系统发挥了有效作用，其减少的伤亡人数明显少于邻国。

正式将环境影响评估纳入公共投资和发展方案，将会大大提高减灾行动的效力。如，在红十字会与红新月会国际联合会的支持下，越南政府对“红树林项目”进行了投资，沿着将近200公里的海岸线种植并保护了12 000公顷红树林。尽

管种植和保护花费了大约110万美元，但该项目每年减少了730万美元的堤坝维护费，通过出售螃蟹、虾和各种软体动物，还提高了7 750个家庭抗击未来危险的能力(联合国环境规划署，2007年)。这样，天然减灾措施，如，红树林、海草床和芦苇对减少自然危险的负面影响有着重要作用。

共担风险

从某种程度上说，灾害保险计划可作为有效的应对办法。尽管这种保险不会减少灾害的直接影响，但可以为所发生的损失提供补偿，让被保险人能够重新购置和修复受损资产。正因为如此，它可以均衡消费，减少经济不安全问题，防止建立一种不稳定的灾后投资环境。

与很多自然危险有关的灾难性协变风险使市场型金融工具难以管理，这方面的费用也高得令人瞠目结舌

如前所述，从管理上说，难以通过市场型金融工具，共担和转移那些与很多自然危险有关的灾难性协变风险，这方面的费用也高得令人瞠目结舌。尽管如此，住户、企业和国家在管理灾害风险方面的保险有很大差异，即使在发达国家也是如此。

通常情况下，公共资产的灾害保险与住户或企业的损失保险之间有很大差异，因为政府一般能够通过税收来将风险社会化。尽管公共资产的保险并不普遍，而且这在某些发达国家实际上是非法的，但在小型、低收入或高风险的国家，如果财政实力薄弱，而公共资产又在资本存量中占有很大比例，或者基础设施风险具有高度相关性，那么这可成为一个不错的选择(Linnerooth-Bayer和Mechler，2007年)。尽管主权保险工具(如，巨灾债券)的使用更加普遍了(见方框三.5)，但全球市场较小，2003年保险总额为50亿美元(Guy Carpenter，2006年)。

在发展中国家中，保险渗透率低下与金融市场不够发达和缺乏适当的监管框架有关

住户和企业可选择的灾害保险因危险类别不同，而有很大差异：有关风暴雨的保险很常见，这种保险通常与家庭或企业财产保险捆绑在一起，但有关地震险的保险则要少见得多，而对于其他类型的自然危险，则实际上没有相应的险种。此外，尽管这比公共资产保险更普遍，但全球水平一直很低：在低收入国家中，只有大约1%的损失是通过这种方式弥补的，即使在高收入国家，覆盖面也不足三分之一。¹²在发展中国家中，尽管保险渗透率低下与金融市场不够发达和缺乏适当的监管框架有关；但即使有了商业保险，住户和企业也通常买不起，或者可能不会重视灾害保险，或者只是不信任保险机构(Linnerooth-Bayer和Mechler，2007年；Syroka，2007年)。这样，即使在高收入国家，住户和企业的灾后恢复也通常必须普遍依靠政府援助。¹³

¹² 实际上，不同区域的保险渗透率有很大差异：在非洲和亚洲，巨灾保险费平均每人不足5美元，大约相当于美国、部分欧洲和澳大利亚的1%。此外，非洲很多国家实际上没有任何保险，但南非的人均保险费为160美元(Munich Re，2005年；Swiss Re，2007年)。

¹³ 大规模的协变风险意味着需要大量储备来避免破产威胁，这甚至可能会给发达市场经济体中资本雄厚和多元化的保险公司带来威胁，美国东南部最近的飓风破坏就属于这种情况。

方框三.5

不同背景下的风险共担：创新性公私合作保险实例——墨西哥和马拉维

2006年，墨西哥政府通过再保险组合和巨灾债券的方式，为其巨灾储备基金——国家自然灾害基金进行了大地震保险。该保险合同将2007–2009年这三年期间地震级数和深度作为启动理赔的参数，旨在为墨西哥三个风险最大的地区提供保险。如果在某个特定地区，特定震级和深度的地震没有启动保险理赔，并且联邦机构官方宣布了某个灾难，那么它将在伦敦银行同业拆放利率的基础上，向投资者支付230个基点的利差。

墨西哥政府自身为该交易筹集资金，当然也确实接受了世界银行和泛美开发银行的技术援助。但巨灾债券交易的成本大约为保单金额的2%，大致是传统再保险通常费用的两倍(Lane, 2004年)。未来减少费用的一个可行办法似乎是，利用外部咨询企业而非内部的专业知识来进行风险评估。如，在(另一个地震多发国家)土耳其，各大学正在加强自己的能力，以便为风险评估建立高水平的巨灾模型。

巨灾债券的市场潜力很大，因为巨灾债券和金融市场之间缺乏风险关联性，投资者对这些证券特别有兴趣。但正如其他危险指数化证券一样，其主要缺点是基准风险，即启赔参数与所遭受的损失之间缺乏关联。此外，不能保证那些最有需要的人能够获得灾后债券给付。

墨西哥的巨灾保险是由政府筹资的，而马拉维是通过私人部门筹资的。马拉维是非洲南部较容易发生旱灾的国家之一，2004–2005年该国经历了一场毁灭性旱灾，这使40%的小农人口要依靠粮食援助。实际上，尽管该国有20%的面积被水覆盖(马拉维湖)，但粮食不安全却是一个长期问题，尤其是大多数农民只有很少的土地，面积在0.5至3公顷之间。

当年贷款的回收率在50–70%之间；由于干旱带来的违约问题，有一家银行、两家小额贷款机构和一个由政府 and 捐赠方牵头的农业贷款项目停止了运营。2005年，马拉维保险协会同意向小农提供一种基于指数的天气保险单，这种保单与信贷供给相联系。愿意尝试这种方法的机构之一是马拉维国家小农协会。作为试点对象的是花生，因为这种作物比较容易受到干旱影响，而且由于种子成本较高，农业一直不愿意投资于新品种。

如，有证据表明，受2005年飓风季节的影响，美国北部各州尽管没有受到飓风的影响，但其保险公司也不再续签这类保险合同了。同样，受1992年佛罗里达州安德鲁飓风的影响，加勒比群岛尽管没有遭受广泛的损失，但其再保险费却上升了。为了对预期的更大威胁做出反应，美国各州的有些保险公司对保单中的可扣减费(被保险人自负额)不再采用美元现金形式，而是采用

方框三.5
不同背景下的风险共担：创新性公私合作保险实例——墨西哥和马拉维(续)

按照保单的规定，农民按照较高的利率签订一份贷款协议，这种利率包括天气保险费，保险费由银行支付给保险公司，即马拉维保险协会。保险给付以指数为基础，指数则取决于试点项目所在地区某个气象站(该地区共有三个气象站)测量的降雨量。

视地理位置而定，保险费相当于被保险人种子成本的6-10%，该金额可以很容易通过提高种子的生产力(大约可以提高500%)来偿还。在严重干旱的情况下，由借款人支付一部分贷款，其余的则由保险公司直接支付给银行。农民违约的可能性较小，因此对银行的投资组合和风险状况有稳定作用。没有这些保证，银行极少向高风险、低收入的农民提供贷款。农民获得的好处是，他们可以获得所需的贷款，投资于种子以及高收益作物所需要的其他投入品。

在对参与2005-2006年试点项目的168名农民进行调查后发现，这种情况既有乐观的一面，也有需要慎重的一面。尽管样本不是非常有代表性(因为没有纳入违约的项目参与者)，但参与者的答复显示了农民对天气保险计划的看法。结果显示，尽管几乎所有参与项目的农民都表示，如果再有机会，他们还会参与保险计划，但只有55%的受访者表示，在参加前，对这种计划有一定的了解。此外，有四分之一以上的受访者认为当地气象站所测量的降雨数据不可靠。

资料来源：Linneroot-Bayer和Mechler (2007年)。

为了解决私人保险公司不愿意全面承保这些风险的问题，一些国家通过立法要求政府参与保险业，其形式通常为公私合作的国家保险体制，由国家作为最后的保险提供者，日本的地震保险计划和美国的国家防洪保险就属于这种情况。¹⁴在很多低收入国家中，小额融资机构在提供灾害保险方案方面，正在发挥着更突出的作用，这通常受到捐赠方的鼓励和支持。

尽管还有其他类型的小额保险(见第五章)，但小额融资机构在自然危险方面的业务主要集中在农业和作物保险上，其目的是应对粮食无保障的威胁，以及在作物被毁、产量减少和牲畜大批死亡情况下，无力处理后果的问题。如果大部分人口都以自给农业和游牧活动为生计，那么这尤其有意义。

实际上，在一般的作物保险产品方面，有着经充分证实的长期经验。但全球市场仍然比较小，2006年全球农业保险计划的保险费总额大约为80亿美元，只

全球农业保险规模小且不对称

百分比形式，以限制因自然灾害遭遇巨大损失的可能性，对于某些地区的自然危险，还采取了强制性自负额的做法。

¹⁴ 如，日本的地震保险计划由政府的再保险和纳税人作为后盾。同样，在美国国家防洪保险计划中(NFIP)，美国政府充当了主要保险人。在法国，巨灾保险被纳入全险保单，这种保单与财产保险捆绑在一起。

表三.6

前10个国家的农业保费估计额

国 家	保费估计额	
	单位：百万美元	占全球总额的百分比
美利坚合众国	4 600	57.5
加拿大	900	11.3
西班牙	550	8.9
意大利	350	4.4
法国	300	3.8
德国	200	2.5
南非	100	1.3
澳大利亚/新西兰	100	1.3
中国	80	1.0
大韩民国	60	0.8
共 计	7 240	90.5 ^a

资料来源：Carpenter (2006年)。

^a 差异与四舍五入有关。

占农业总附加值的0.5%。此外，作物保险严重不对称，在80亿美元的保费总额中，北美市场占了三分之二以上(见表三.6)。¹⁵ 非洲大陆(不包括南非)大约占全球农业GDP的13%，但在保险费总额中的份额却不到1%。

传统的作物保险产品为指定险保险和多重险保险：前者对特定危险进行保险，比如，北美和欧洲的冰雹险保险已有100多年的历史。后者按照历史平均产量的一定百分比来确定保险标的的产量，在发生灾害的情况下，按照两者差额的一定比例给予赔付。¹⁶ 但在很多发达经济体中，与这些保险计划有关的高信息含量、高管理和运营成本是促成大量补贴的因素。¹⁷ 为避免对农场索赔进行逐个核实所带来的昂贵费用，一些国家正在尝试基于指数的或参数化的保险计划，保险给付额取决于一个容易核实而且客观的实际启赔参数，该参数通常与天气有关，如地区气象站测量的降雨量(见方框三.5)。¹⁸

鉴于对指数化保险计划现有结构的考虑，以及他们基本上还处于试点阶段的缘故，需要思考以下问题：在面临巨大灾难性事件的大规模影响时，指数化保险计划到底有多大的抗灾能力，以及可以在多大程度上依赖它们来减少农民不安全问题。¹⁹

¹⁵ 针对转移到国际再保险市场上的风险，表三.6列出了按农业保险费排名的世界前10名保险计划，该表没有将政府保留的风险纳入考虑。

¹⁶ 在美国和加拿大大部分省份，这类计划是大多数联邦作物保险计划的基础，在其他国家，如意大利、西班牙、葡萄牙、奥地利、巴西和日本，也有这类计划。

¹⁷ 为减少农民购买这种保险的费用，政府提供了大量补贴。如，美国联邦政府提供的补贴占联邦作物保险计划总成本的大约70%，每年花费了纳税人的30亿美元。

¹⁸ 但也可采用其他指数。在蒙古，有将近半数的人口以牲畜饲养为生。基于指数的牲畜保险计划应运而生，该计划以特定县的成年动物总死亡率作为启赔参数，从而使牧主能够避免极端天气(如，严冬)所带来的生计损失(Mahul和Skees, 2007年)。

¹⁹ 启赔参数基本上只有一个，如，只以降雨量为依据，因此被保险的作物必须与作为指数

鉴于有关风险所具有的灾难性和协变性，人们对灾害保险计划在偿付能力方面的可能性，提出了需要认真思考的问题

提供防灾保险的好处显而易见：对损失的补偿鼓励了投资、有助于收入增长和减少收入不安全问题。但成本较高限制了保险的影响力，在较贫困国家和社区尤其如此。另外，鉴于有关风险所具有的灾难性和协变性，人们对灾害保险计划在偿付能力方面的可能性，提出了需要认真思考的问题(见上文注释13)。这样，所述保险类型的作用可能与较小规模的灾害更相关。此外，需要通过有关监管机构对保险人和客户的状况进行监测，以确保市场提供可持续的保险合同。在这方面，需要牢记的是，进一步深化金融市场既是经济持续发展的结果也是其原因。因此，通过金融市场共担风险防止灾害并不是支撑有效应对机制的唯一要素。

灾害预防和救助的多边举措

重点从救助和应急行动转向增强抗灾能力

国际社会已加大了努力，以减少自然危险和人为灾害的负面影响。根据1994年《建立更安全世界的横滨战略：防灾、备灾和减轻自然灾害的指导方针及其行动计划》，²⁰以及作为《国际减轻自然灾害十年》的后续活动，《国际减灾战略》促进了公共意识和奉献精神的提高、扩大了网络和合作、丰富了有关灾害原因的知识并改善了减少风险的选择方案。这样，国际社会一直在从救助和应急行动策略转向一个更广泛的战略，以提高弱势人口和国家的抗灾能力，其中包括防灾、备灾和关注中期恢复和减灾机制。²¹2000年9月8日的《联合国千年宣言》²²将全面减少脆弱问题作为其关键目标，这是加强危险情况下抗灾能力的一个重要支柱。

但还有很长的路要走。实际上，正如前面所述，国际资金只有极少部分用于加强危险情况下的抗灾能力，这些资金用于抗灾能力和适应力以及规划方面的投资。此外，为应对灾害所动员的大部分资金都用以提供基本的必需品，如粮食和卫生用品，这突出说明了这些应对措施的反应性。²³

气候变化正在加剧弱势人口所面临的脆弱问题

对于已经脆弱的人口和国家而言，如撒哈拉以南非洲和小岛屿发展中国家，气候变化正在加剧他们所面临的脆弱社会经济问题，而对于以前不太脆弱的其他群体而言，气候变化也是对其应对机制的一种考验(政府间气候变化问题小组(气候小组)，2007年)。如，干旱和洪水所带来的负面影响越来越大，这种威胁可能是长期的，会对生物多样性和人类住区产生不良影响。已经制订旨在支持这

基础的对象之间具有高度相关性。否则，启赔参数与所受损失(基准风险)之间将很可能缺乏相关性。因此，有些作物可能需要一个基础更广泛的指数。此外，确定天气指数要有关于每日天气的连贯历史记录，最好有至少25-30年的记录，还要有历史生产和产量方面的数据。只有很少国家的数据才有可能满足这些要求。最后，尝试的很多指数化保险计划只是通过还清被保险的农民贷款，而不是直接向农民提供补偿，来减少危险所带来的经济损失。因此，其本身不能带来更大的收入保障或让农业部门摆脱作物被毁时的困境。

²⁰ A/CONF.172/9，第一章，第1号决议，附件一。

²¹ 2003年12月红十字与红新月国际会议通过的《人道主义行动议程》，如，包括旨在减少灾害风险和影响、改善备灾和救灾机制的目标和行动。

²² 见大会第55/2号决议。

²³ 如，2006年呼吁资助款项的55%以上用于粮食(联合国人道主义事务协调厅，2008年)。

些国家的多边计划。如，1994年通过的《联合国关于在发生严重干旱和/或荒漠化的国家特别是在非洲防治荒漠化的公约》，²⁴以及2001年由第三次联合国援助最不发达国家会议通过的《2001-2010十年期支援最不发达国家行动纲领》²⁵要求更注重实质性计划和相关的制度安排。同样，2005年，“审查小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领执行情况国际会议”要求加强承诺，以减轻小岛屿发展中国家因灾害应对能力和恢复能力有限而带来的脆弱问题。

但仍然需要在信息共享、提高意识和能力建设方面加强国际合作。尤其是，正如《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》（又称：《约翰内斯堡执行计划》）所建议的那样，²⁶需要采取行动，通过一体化的战略解决脆弱性、灾害风险管理和减灾方面的问题，并将此作为“二十一世纪一个更安全世界的必要成分”（第37段）。联合国大会响应了这一号召，鼓励气候小组继续就气候变化问题对发展中国家社会经济和减灾体系的负面影响进行评估。

以上这些举措在更广泛的制度层面上，提供了基本上属于规范性的必要框架。但需要将它们转为具体的国家和区域行动，以减少面对灾害的脆弱性和带来切实的成效。

在这方面，捐赠方和各国政府正在更加关注旨在减少收入不安全问题的具体方案。现金转移计划是这些举措的一个重要组成部分：如，一些发展中国家通过这类计划来减轻老人和穷人的贫困问题（联合国，2007年a）。这些发展态势正在对国际社会的救灾行动产生影响。

捐赠方和各国政府正在更加关注旨在减少收入不安全问题的具体方案

现金转移

在处理灾害影响方面，主要救济措施一般是提供商品和服务，在发展中经济体尤其如此。这包括粮食供应、贷款补贴、工作换现金和工作换粮食计划以及类似现金的其他手段，如代金券、直接粮食和住房资助等。²⁷但在过去，国际捐赠方和各国政治家一直避免通过直接现金补贴的形式来提供资助。

不过，越来越多的证据显示，在中期内，向受灾住户转移现金可能比实物资助更好，各国际开发署、双边捐赠方、非政府组织和各国政府对此表现了越来越浓厚的兴趣。商品援助很可能是处理灾害直接后果的基本救灾方式，其目的是确保基本商品的供应。但一旦地方恢复了供应基本货物和服务的能力，现金

转移现金可能优于实物资助

²⁴ 联合国，《条约汇编》，第1954卷，第33480号。

²⁵ A/CONF. 191/13，第二章。

²⁶ 《可持续发展问题世界首脑会议报告，南非约翰内斯堡，2002年8月26日至9月4日》（联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1和更正）第一章，第2号决议，附件。

²⁷ 如，在美国，正式将某个事件宣布为灾害具有重大的意义，因为之后会向受灾地区提供一系列上述形式的援助。向个人和住户提供的联邦援助可高达25 000美元（联邦应急管理署（FEMA），2007年，第44页）。

转移就比实物援助更可行：因为住户更有可能知道其最需要的是什么，提供现金转移使他们能够购买其最需要的货物和服务。这有助于提高援助的效力。此外，证据显示，现金转移的管理成本可能要比实物援助(如粮食援助)更低一些(Barrett、Holden和Clay，2001年)，因此提高了援助的效力。这种方式还使资助更快捷和更透明(Standing，2007年)，而且更能够保持恢复的持续性，因为有一部分现金被用于投资，而不是消费，同时有更多的资金被用于购买地方生产的货物和服务(国际开发部，2005年)。

最近通过大量现金转移计划救灾的例子有：马尔代夫和斯里兰卡(应对2004年的海啸)、巴基斯坦(应对2005年巴控克什米尔地区的地震)和土耳其(应对1999年的伊兹米特地震)。在每种情况下，付款都以灾害所带来的影响为条件，如，巴基斯坦要确定住户成员是受伤了还是亡故了，马尔代夫要确定住房是被破坏了还是被毁灭了等。斯里兰卡每个人收到的现金转移大约相当于年人均GDP的2.9%，马尔代夫介于年人均GDP的1.5–4.5%之间，土耳其介于年人均GDP的3.4–8.6%之间。巴基斯坦支付的现金要慷慨得多，高达年人均GDP的48.3%之间，这主要是因为该国对伤亡者的补偿很慷慨(Heltberg，2007年)。其他成功的计划有：埃塞俄比亚用以应对干旱的计划和莫桑比克用以应对洪水的计划(见第五章)。

国际共担风险举措

个别国家难以单凭自己的实力应对灾害风险

一个国家管理灾害风险的能力通常会受到资源的严重限制。因此，国际机构，包括区域一级的机构应在这方面发挥重要作用，因为他们通常更有能力采取共担风险的策略和认识到协作的力量，因此更有能力应对协变风险。

捐赠方和国际组织的选择之一是，努力通过正规机制来转移风险。要求每年支付一定的款项来解决金融风险问题，而不是对不定期的和无法预测的大量灾后援助请求做出反应，可能有助于发挥捐赠方承诺的杠杆作用。2000年推出的土耳其巨灾保险联营是中等收入发展中国家为让人们买得起保险所推出的第一个此类方案。按照土耳其巨灾保险联营的做法，伊斯坦布尔和地震风险较大的其他城市中心的所有业主(不包括农村地区较贫困的业主)，都有义务投保地震险。尽管保险费取决于风险，但一般都买得起，因为世界银行提供了条件优惠的备用贷款安排。

同样，加勒比共同体(CARICOM)的一些成员在世界银行的支持下，于2007年建立了加勒比巨灾风险保险基金(CCRIF)。这实际上是第一个多国家巨灾保险联营基金，将作为其他地区的一个试点。该基金的目的是共担自然危险的风险，提供一种旨在帮助受灾成员消减灾害负面影响的机制。为此，该计划按照政府在地震和飓风方面估计损失的20%提供支持，以此来为政府预算提供支持。²⁸ 加勒比

²⁸ 这些包括：政府建筑和基础设施的损坏、估计的税收损失和政府救助支出。索赔取决于启赔参数，而启赔参数又取决于飓风(风速)和地震(地面震动)参数，一旦发生灾害，将立即给予赔付。每年向该基金的缴款在200 000美元至400万美元之间，具体金额取决于国家的大小。

国家特别需要这种机制，因为他们容易受到各类自然危险的冲击(见方框三.2)，同时因为这些危险的影响通常是个别国家无法通过自己的力量单独解决的。该基金能够为成员提供的保险总额为1.1亿美元。基金本身保留了对第一级索赔(大约1 000万美元)的理赔义务，其余的1亿美元则通过世界银行提供的再保险和巨灾互换业务转移到国际市场。

将损失评估责任转给加勒比巨灾风险保险基金，可消除高估损失以获得更高赔款的可能性。但由于在估计损失时，是以危险指数和预定损失模式(因风速不同而不同)为基础的，因此基准风险仍然是该基金的一个主要问题。

为援助受灾国家，国际社会可以很快采取的一项措施是，引进一个简单的延期偿债机制。另外，偶尔还会减免受灾国家的债务：如，巴黎俱乐部对2004年印度洋海啸中的一些受灾国家减免了债务；延期付款的还款期限为5年，有一年的宽限期。

延期偿债机制可以帮助受灾国家

这种简单的机制不应取决于国际货币基金组织的项目，以避免施加新的限制条件，而应协调召开一次由所有债权人参加的会议，以便一次就能办完手续，而无需与巴黎俱乐部和非巴黎俱乐部的所有债权人签订双边协议(Schneider, 2008年)。此外，该机制还需要在突发事件期间放弃利息，以防止出现还款挤迫问题，以及未来通过债务重组和借款来履行还款义务的问题。这样，该机制将使受影响国家能够更及时地解决其在重建和恢复方面的国内需求。通过缓解收入约束问题，可以减少将以前专项预算挪到重建和恢复活动上的必要性。这还使政府能够保护某些方面的支出，如教育、健康、水和卫生支出，这将尤其使穷人受益。此外，采用这种办法可消除支付过程中对政治因素的考虑，减少获得这些资金的时滞问题，还可消除因接受延期还债特别提议而给市场带来的负面信号。²⁹实际上，这种机制可能使那些偿债任务繁重的重债穷国受益；而偿债义务较轻的国家则受到较少的影响。

全球灾害基金

通过公、私组织，国际社会通常能在大规模灾害后，对紧急呼救做出快速反应。但认捐后的实际履行一直有缺口，而联合国要求的救灾资金一直不能达到理想的水平：如，2007年，在通过联合呼吁和紧急呼吁要求的资金中，实际履行的只占72%，短缺14亿美元(联合国人道主义事务协调厅，2008年)。此外，这类呼吁的资金通常来自现有预算，因此只是对现有资源的再分配。这种资金的不确定性妨碍了救灾计划。而且，国际救灾援助的规模和方向受到经济和地缘政治利益，包

认捐后的实际履行一直有缺口

赔付最多不超过预定的限额：牙买加的保险费最高(400万美元)，保险金额也最高(9 500万美元)，其中5 000万与飓风有关。为启动该储备基金，百慕大、加拿大、法国和大不列颠及北爱尔兰联合王国等国家的政府，以及加勒比发展银行和世界银行共认捐了4 700万美元。

²⁹ 实际上，泰国没有签署巴黎俱乐部的推迟偿债提议：其基本原因可能是，这可能会给该国的信用评级带来溢出效应。

括殖民联系和地区邻近性的严重影响，同时还要受到新闻报道偏见的严重影响。这带来了重大的后果。根据一项估计，这种偏见可能使流向亚洲的救灾资金减少了三分之一以上，非洲的减少了五分之一以上，南美的减少了六分之一以上（Strömberg，2007年，第220页）。此外，这是一种附带条件的援助，严重妨碍了援助效力。

需要一个全球灾害基金

通过全球灾害基金来为更一体化的灾害管理办法提供资金，可能是最好的。为此，首先可以合并现有的突发性灾害融资办法。2006年时任英国财政大臣的戈登·布朗提议了一个金额达40-50亿美元的基金，作为更广泛计划的一部分，以便“让贫穷成为历史”（布朗，2006年）。但直到最近，该计划一直处于设想阶段。

在最近过去的一段时间内，提出了几个补偿贷款办法。但这些办法大多是小规模的，难以收到实效。如，为加强旨在减少和管理灾害风险的力度，改善非洲、加勒比和太平洋国家的备灾、减灾和灾后恢复水平，设立了非加太国家-欧盟自然灾害基金。但由欧洲发展基金提供的1 200万欧元种子资本达不到援助非加太国家的资金要求，后者至少为2.5亿欧元（非加太国家-欧盟联合会议员大会，2007年）。同样，泛美开发银行设立了一个紧急重建基金，该基金可为受灾成员提供高达3 000万美元的贷款。该银行还设立了一个防灾基金，为管理灾害风险的活动提供资金，但单个项目的资金最多不超过100万美元。

已按《国际减灾战略》设立了一个全球减灾和灾后恢复融资机制，以通过各种旨在2015年前逆转灾害趋势的统一方案，加强和实施《2005-2015年兵库行动纲领：加强国家和社区的抗灾能力》。³⁰ 由于减少脆弱问题是其核心目标，所以这个全球融资机制试图利用每年500万美元的预算为减少风险的研究提供技术和资金资源。该机制还将通过各种举措，如：风险管理、研究和建立灾后恢复融资机制（10年期的资金大约为3.5亿美元），将灾害风险纳入各项发展战略。此外，还将进一步通过备用灾后恢复融资机制，向一些国家，主要是低收入高风险的国家提供快速可靠的灾后恢复资金。

世界银行最近引进了巨灾风险延迟提款选择机制（世界银行，2008年a）。该机制以受灾的低收入国家为目标，旨在提供快速获取资金的渠道，但要通过贷款的形式提供资金，尽管可高达5亿美元，但最多不能超过有关国家GDP的0.25%。

必须按照快速和自动的方式提供资金

这些多边机制的例子突出说明受灾的脆弱问题正在得到重视。但由于无论是从名义上损失来说，还是从损失在GDP中所占的比重（见上文）来说，灾害所带来的损失都可能会很大，所以任何多边机制都显然要有雄厚的资金，以便按照快速和自动的方式提供充分的资金。现有机制不能通过这种酸性测试。也许可以在联合国的支持下，创建一个全球灾害基金，该机制有助于按照一个更顾全大局的方

³⁰ A/CONF.206/6和Corr.1，第一章，第2号决议。

式，归并和扩大现有的零散资源。尽管其细节还有待斟酌，但可按照以下指导原则设立所提议的全球灾害基金。

全球灾害基金的启用将与预定的启动参数联系起来，以防止目前在救济款支付方面所存在的扭曲问题。更具体地说，由于该机制的目的是为受灾严重的国家提供融资，所以建议通过以下三个代理变量，来衡量灾害的影响并确定需要启动融资机制进行防范的灾害：

- (a) 受灾人口总数在国家人口总数中所占的百分比——用以确定灾害的范围；
- (b) 灾害损失在一国公共收入总数所占的百分比——强调公共资源可能受到的压力；
- (c) 灾害损失在国家整个GDP中所占的百分比——强调影响的经济规模。

为了帮助重建和恢复，该基金应按照受灾国家所受损失的25%提供资金。符合以下条件的任何灾害都能启动使用该基金的资格：

- (a) 受灾人口占一国人口的5%或以上；
- (b) 灾害损失相当于GDP的5%或以上；
- (c) 灾害损失占政府收入的10%以上。

根据千年之交全球的灾害经历，如果当时有了这种基金，那么在2000–2006年期间，大约有三分之一经历了灾情的国家可获得资格。此外，所选定的融资限值说明，该期间每年的平均资金要求为25亿美元。

全球灾害基金的资金筹措应以分摊的缴款为基础，更发达国家的缴款相对高于较不发达的国家，这将能更公平地分摊该机制的费用。因此，非经合组织高收入国家所支付的GDP部分将相当于经合组织高收入国家缴款的80%，而中等偏上收入国家和中等偏下收入国家所支付的GDP部分则分别相当于经合组织高收入国家缴款的75%和50%。低收入国家则可免除缴款义务。按照这种出资计划，高收入国家在2000–2006年期间的每年缴款不足其GDP的0.007%。就美国而言，这相当于每年缴款8亿美元左右(每人2.7美元)，不到其2005年官方发展援助总数的3%。相反，中等偏下收入国家(如，被列为重债穷国的圭亚那)平均每年将向该机制缴款27 000美元(每人0.04美元)，然而却可以在2000年至2006年的整个期间收到1.58亿美元的净款(表三.7列出了低收入和中等偏下收入国家按照提议向该机制所缴纳的净款)。

但是，鉴于灾害易发国家中救灾、灾后恢复和发展之间的关系，该机制最终应在灾害规划和准备方面的事前投资上发挥更大的作用，包括旨在帮助灾后恢复的一系列服务。这类服务可包括传播最佳做法、进行相关的能力建设和监督与灾害威胁有关的环境保护和监管标准。

该机制最终必须以灾害计划和准备为目的

表三.7

按照假设，2000–2006年若干低收入和中等偏下收入国家和地区向拟议的全球减灾机制缴款的净额^a(单位：百万美元)

国家或地区	缴款净额	国家或地区	缴款净额
低收入国家			
阿富汗	0.00	越南	-78.60
老挝人民民主共和国	-0.30	莫桑比克	-119.50
蒙古	-30.00	缅甸	-130.00
柬埔寨	-47.10	印度	-284.70
塔吉克斯坦	-50.50	孟加拉国	-666.70
苏丹	-60.90	巴基斯坦	-1 300.00
马达加斯加	-69.10	朝鲜民主主义人民共和国	-1 609.40
中等偏下收入国家			
印度尼西亚	61.10	莱索托	0.30
哥伦比亚	27.00	苏里南	0.30
埃及	22.10	佛得角	0.20
乌克兰	17.00	不丹	0.20
秘鲁	16.90	吉布提	0.20
摩洛哥	11.60	萨摩亚	0.10
伊拉克	7.80	瓦努阿图	0.10
厄瓜多尔	7.40	密克罗尼西亚联邦	0.10
多米尼加共和国	6.40	马绍尔群岛	0.00
突尼斯	6.30	基里巴斯	0.00
白俄罗斯	6.10	摩尔多瓦	-12.20
阿拉伯叙利亚共和国	6.00	汤加	-19.10
安哥拉	5.50	阿塞拜疆	-30.00
喀麦隆	3.70	亚美尼亚	-35.00
约旦	2.70	泰国	-36.80
玻利维亚	2.20	马尔代夫	-120.20
波斯尼亚和黑塞哥维那	2.10	圭亚那	-158.30
洪都拉斯	1.80	格鲁吉亚	-202.50
阿尔巴尼亚	1.80	危地马拉	-239.80
巴拉圭	1.50	菲律宾	-243.80
土库曼斯坦	1.40	牙买加	-251.00
纳米比亚	1.30	斯里兰卡	-359.60
前南斯拉夫的马其顿共和国	1.30	古巴	-543.10
刚果	1.20	萨尔瓦多	-617.80
尼加拉瓜	1.10	伊朗伊斯兰共和国	-1 073.40
西岸及加沙	0.80	阿尔及利亚	-1 674.00
斐济	0.70	中国	-5 590.40
斯威士兰	0.60		

资料来源：联合国经济和社会事务部，采用的数据来自对外灾害援助办公室/灾害传染病学研究中心 (OFDA/CRED) 国际灾害数据库 (EM-DAT) (可查阅 www.emdat.net)，布鲁塞尔天主教鲁汶大学。

^a 保险费减去赔付额。

因此，全球灾害基金应对各国的资金缴付进行最终协调，并可充当一个伞状机构，合并现有融资办法及其各自机构的责任(如，上述责任)。无论如何，这种基金的重要作用是为重建、减少风险和冲击后恢复自动提供可预测的必要资金。

全球灾害基金的合理设计需要解决几个关键问题。一个问题是，要对损失进行独立评估，这对于防止过于夸大数据非常重要。³¹在这方面，尽管有各种损失评估方法可供使用，但可能最好按照重置成本，来评估受损资产，包括为了减少未来面对类似事件的脆弱性，而发生的减灾和防灾成本(联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会，2003年)，因为这会将一个减少灾害风险的重要元素自动纳入该机制。为了加强该元素的作用，可以直接由该机制负责灾害规划和减灾方面的投资(如，可为减灾专门拨出一定百分比的资金)。此外，通过整合现有资源，如上文所列资源，以及保险业和国际组织的参与，可大大改善现有资金状况。将这些融资责任与各种技术援助和能力建设责任，以及信息收集和监督责任结合起来，将使国家能够减少其面对自然危险的脆弱性，并将能加强全球灾害基金的公益作用。如果有足够的资金，那么这种基金将大大有助于增加大规模事件后持续恢复的可能性。但，为消除逆向选择问题，应让尽可能多的国家参与。由所有国家共担风险，将有助于增强该基金的资金可持续性，强调灾害气候冲击方面所面临的集体挑战。

灾害的处理

自然危险无法阻止，从本质上来说，其风险也难以驾驭。但这并不是说他们所带来的损失和不安全问题也是如此。相反，灾害所带来的经济不安全是脆弱的社会经济问题一起作用的结果，这些脆弱问题使特定社区和国家容易遭遇这类危险。

在设计和实施国家发展战略时，必须高度重视减少灾害风险的问题，其中的一个重要问题必须是提高减灾措施方面的投资。此外，为设计出切实可行的政策，脆弱问题评估也对风险和最弱势人群的确定非常重要。

但灾害是不断发展的，这说明有必要采取一种更一体化的方法，以便将发展和风险管理结合起来。因此，受灾国家不仅要有足够的政策空间，以设计出适当的一体户发展战略，而且还要有获取足够资金的渠道。对于很多国家来说，仍然面临着一项根本性挑战，即：在一个已经缺乏资金的环境中，如何为事前减灾活动调动资金和资源。在这方面，区域和国际合作可能很关键。还需要提前合作，以拟订信息交流的政策和程序、加强科技机构之间的联系和在各国救灾机构之间达成相互之间的谅解。

³¹ 自1970年代初以来，联合国已进行了很多独立的灾害评估，这些评估由国内和国际专家参与，主要在拉丁美洲和加勒比地区进行，但在更近一些的时候，则在全球更广泛的范围内进行(见联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会，2007年b；以及联合国开发计划署，2007年)。

住户、社区和政府可采用很多策略，来应对灾害给经济安全所带来的威胁。但这些策略将因发展水平不同而有不同，可包括市场型和非市场型战略。如，旨在加强住户和社区事前应对能力的非市场战略，可包括自愿的共同安排。在更发达的经济体中，基于市场的有关安排可能会涉及财产和人寿保险，而在发展中国家，作物和牲畜保险可能更适当。在发达经济体中，全国一级的税收可能是一种间接保险形式，而对于欠发达的国家来说，诸如巨灾债券之类的正规保险，或援助可能是唯一可行的选择。

在这方面，需要通过金融市场来共担个人或国家风险，但不应高估其潜力。一个原因是，通过市场型战略，以公共和/或私人保险的形式来转移风险通常只是较高发展水平情况下的一项切实选择。尽管中、高收入国家可以更自由地将保险计划纳入一整套的减灾工具中，来减少灾害风险，但对于金融部门不发达，而且普遍存在收入不安全问题的国家来说，保险就不那么合适了。此外，基于社区的非市场型战略甚至可能会因小规模的地方灾害，而很快黔驴技穷，但大规模灾害的协变性及其带来的影响，也有可能给雄厚资本的保险市场带来威胁。因此，通过(金融)市场这种更正规的办法来共担风险，并不能解决大规模灾难性灾害所带来的风险。

因此，只是提供转移和共担风险的机制(如，保险)，来将防灾责任转移给个人，并不能成为解决不安全问题的基本手段。相反，必须由政府承担加强经济安全的主要责任，必须重点通过事前减少经济和社会风险的措施，来减少脆弱问题。

因此，本章提议建立一个全球灾害基金，这是对灾害管理采取更一体化策略的关键。该基金可以从救灾开始，但应很快进行调整，以承担更广泛的减灾责任。此外，该基金的作用不应只是限于应对较贫困国家所遇到的挑战，在气候变化的情况下尤其如此。最近的经验提醒我们，灾害对经济安全的威胁不只是最贫困国家所面临的问题。实际上，目前世界上有一半以上的人口每年很有可能遭遇至少一种自然危险，2005年美国发生了卡特里娜飓风，这次事件不仅突出了世界上最富裕地方的社区在灾害面前的脆弱性，而且也突出了这种事件给社会经济结构所带来的损失，以及灾后所面临的巨大挑战。实际上，正如政府间气候变化专门委员会所建议的那样，如果灾害发生率的提高与人为的气候变化有关，那么无论是在国家层面上，还是在国际层面上，都需要寻找解决气候冲击的更有效办法，这似乎是确保人人都享有一个更安全未来的基础。

第 四 章

分崩离析： 经济不安全问题 恶性循环和国内冲突

导 言

前几章指出，为防止经济冲击和自然灾害转化为地方的不安全来源，需要采取一体化的政策取向。其中包括提升公益品的重要作用，加强监管，以便为个人、社区和国家创造和保持更安全的、具有适当可预测性和稳定性的活动空间，同时适当考虑到他人的目的和利益。

但在某些国家中，经济日益不安全问题与深度的社会分化和政治不稳定格局交织在一起，这种活动空间已基本消失。在这种情况下，国家不仅有可能丧失其提供基本服务的能力，而且还有可能丧失其对治安部队的传统垄断能力。结果，“正常的”谈判和妥协渠道让位于骇人听闻的，甚至种族灭绝的暴力。国际社会通常会有军事介入和紧急救援，因此也被拖进这些冲突之中，而联合国正在前线发挥着日益重要的作用；1990年代，联合国执行的维和任务是前40年的四倍。

对于冲突中的国家而言，政策对话基本上要等到战斗停止后才能继续。但即使恢复了对话，冲突后国家的社会也依然很脆弱，除了严重的社会经济脆弱问题外，重新爆发全面内战的威胁仍在加剧。这种可能性使这些国家的政策面临着一项特别挑战。

本章将考察经济不安全、政治崩溃和冲突后恢复之间的某些联系。第一部分将简单介绍过去40年中冲突的变化趋势，并考察与内战有关的某些经济威胁和脆弱问题。其后将讨论这种冲突给住户带来的损失，以及这些损失是如何加剧现有脆弱问题和有可能使国家陷入长期冲突之中的。最近有关国内冲突的大量分析都在推测这种冲突陷阱背后的力量是否与贪婪和不满有关。第三部分从另一个角度分析了社会契约在受到威胁的情况下，是如何引起长期冲突的。基于这些分析，下一部分考察了加速冲突后恢复，需要提供的制度支持和政策空间。该部分建议，修复社会契约需要采取更具有战略性和更加一体化的发展策略，这需要重建一个有效的国家，以便从一个依靠援助的国家，转向一个能够调动国内资源，而又不会重新挑起昔日紧张局势的国家。在很多冲突后的局势中，都必须由国际社会发挥关键作用（理由见本章稍后部分）。到目前为止，一直在讨论这种作用究竟

能持续多长时间。最后一部分提出，时间当然重要，但真正的任务是要像重视军事安全那样，将经济安全作为一个战略重点；在这一方面，国际社会仍然可以从《马歇尔计划》的各项原则中学习很多东西，这些原则曾使《马歇尔计划》成了一个成功的冲突后恢复计划。

二战以来的武装冲突

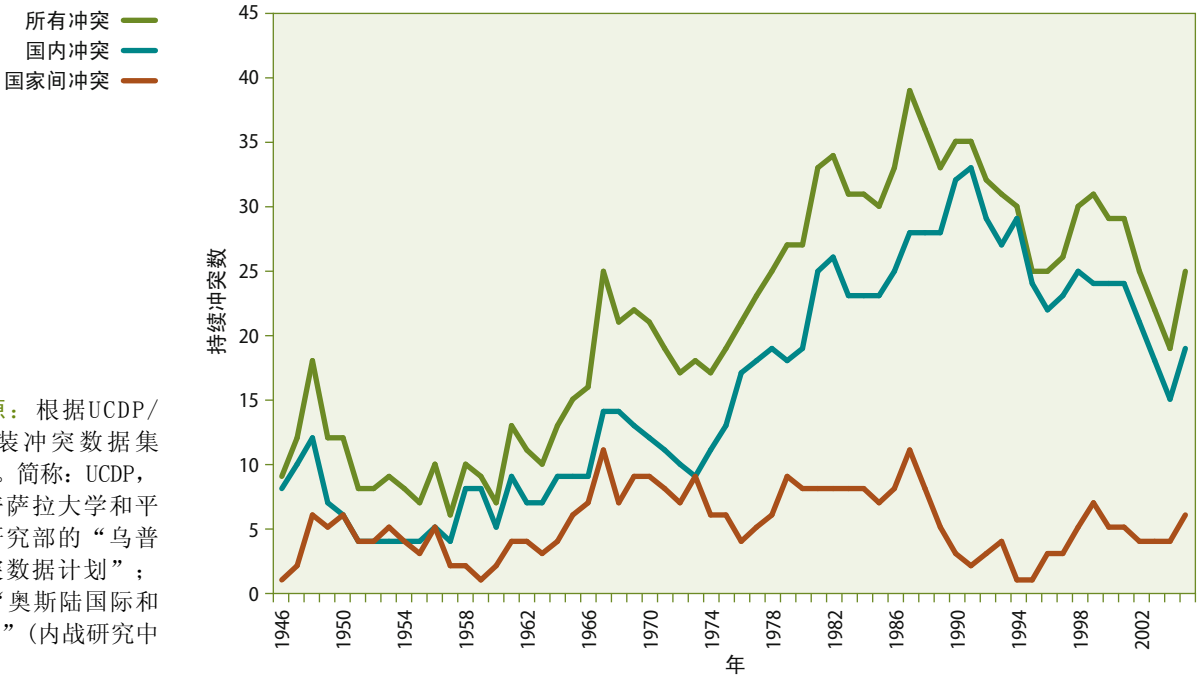
绝大多数冲突都属于内战，牺牲的人员大多不是战斗员

在1970年代中期以前，在战争中伤亡的大多是那些参与国家之间战争的士兵。自此以后，绝大多数冲突都属于内战，战斗更加不正规，牺牲的人员大多不是战斗员(图四.1)。根据Fearon和Laitin(2003年)的估计，自1945年以来，内战导致的死亡人数是国家之间战争中死亡人数的三倍。这些冲突的数量在1990年代初达到最高峰，而在该年代的其余时间内仍然处于高位水平(是1970年代初记载数量的两三倍)，但在千年之初，有了回落。在1990年代的35次内战中，大约有550万人被杀，这是1940年代以来战事最严重的年代。¹

国内冲突稳步上升背后的主要原因是现有冲突旷日持久，而非新战争数目的大幅上升

自1970年代初以来，国内冲突稳步上升，其背后的主要原因是现有冲突的旷日持久，而非新战争数目的大幅上升(图四.2)。在1970年代初，国内冲突平均持

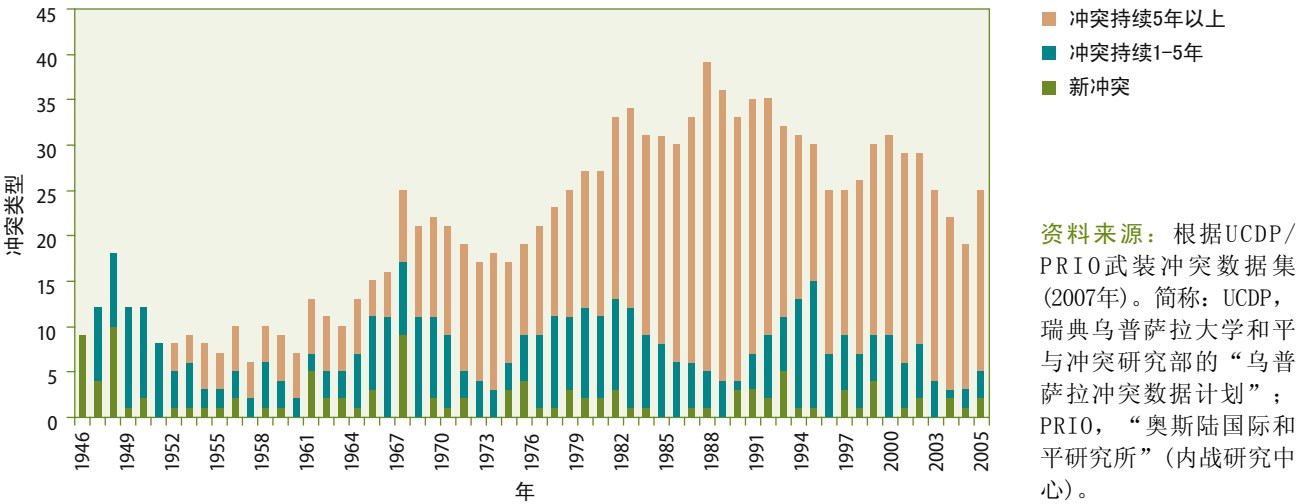
图四.1
1945年以来的武装冲突趋势



资料来源：根据UCDP/PRI0武装冲突数据集(2007年)。简称：UCDP，瑞典乌普萨拉大学和平与冲突研究部的“乌普萨拉冲突数据计划”；PRI0，“奥斯陆国际和平研究所”(内战研究中心)。

¹ Collier等人(2003年)指出，冲突数量在1990年代初达到高峰后有了回落，这表明冷战结束后和平解决冲突的数量激增，而这可能与资金枯竭和维和行动的更大空间有关；但他们也担心，这可能是一次性的下降。

图 四.2
自1945年以来新发生的武装冲突与长期危机每年的数量



续时间只为两年半，但到了1980年代中期，则延长到四年，而在1990年代初，翻了一番多，高达9年以上；到了千年之初，冲突平均持续7年左右。

旷日持久的冲突在亚洲很常见，既有全面的国内冲突，也有局限于地理分区内的分裂主义斗争。非洲也是一个有着持久冲突的地区，自1980年代初以后，情况更是如此，当时的长期战争在有些情况下又回到独立后的状况（1960年代后期，冲突数量达到了高峰），而“种族”冲突又加剧了这种局势（图四.3）。在撒哈拉以南的非洲地区，有三分之二以上的国家曾在过去25年中经历过内战。在其他地方，主要是中东地区，原本可以随着冷战结束而减少的冲突在持续，甚至有所加剧。1980年代后期，随着前南斯拉夫的崩溃和苏联的解体，内战也重新回到了欧洲，但事实证明这种现象是短暂的。拉美冲突在1980年代后期达到高峰，但之后又呈稳步下降趋势，这些冲突主要集中在中美地区。

国家之间战争的减少和年平均战斗死亡人数下降趋势一致。从图四.4可以看出，在这种下降趋势中，还分别在1940年代、1960年代、1970年代和1990年代末期出现了四次（逐渐减弱的）峰值。²

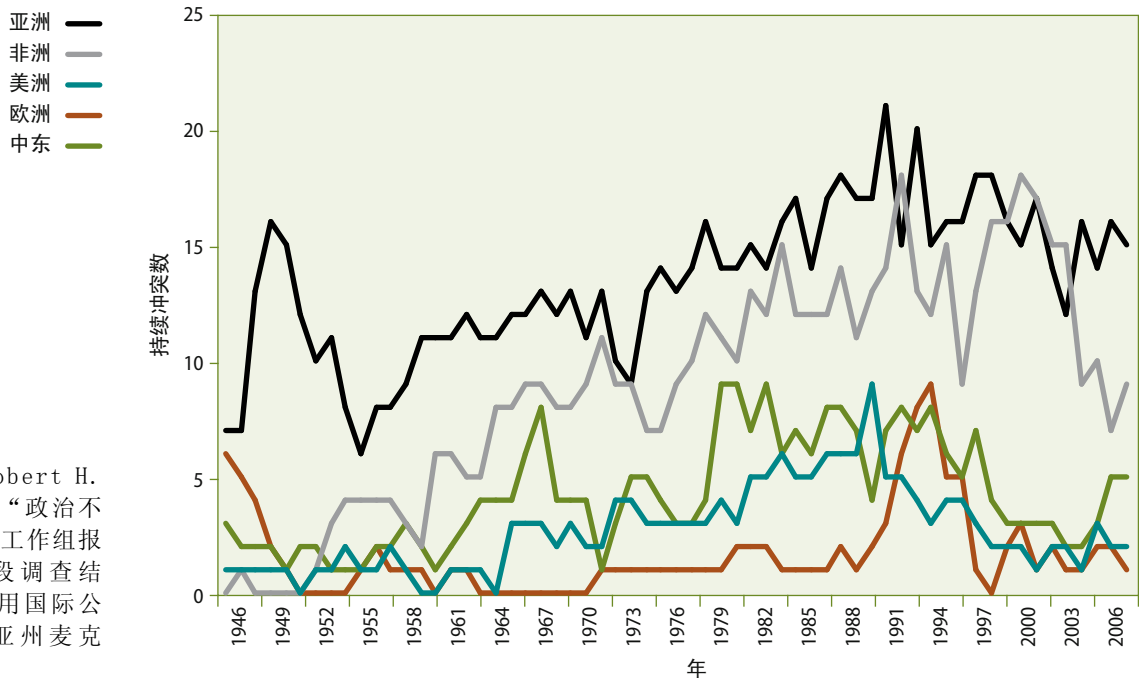
战场的死亡人数一直在下降，但从跨国难民（包括寻求庇护者）和国内流离失所的平民来看，国内冲突的影响自1980年代初以来，急剧上升了（见图四.5和图四.6）。2006年，流离失所的人员不低于2 450万，其中有半数来自非洲（联合国难民事务高级专员，2007年）。

有三分之二以上的撒哈拉以南非洲国家曾在过去25年中经历过内战

自1980年代初以来，跨国难民和国内流离失所平民的数量急剧上升

² 头两次高峰首先与中国的革命和朝鲜战争有关，之后与东南亚的冲突有关；第三次高峰是与中东紧张局势的升级有关；最后一次高峰与非洲冲突的加剧有关。

图 四.3
二战后各地区的武装冲突趋势



资料来源：Robert H. Bates等人，“政治不稳定问题特别工作组报告：第四阶段调查结果”（科学应用国际公司，弗吉尼亚州麦克林，2003年）。

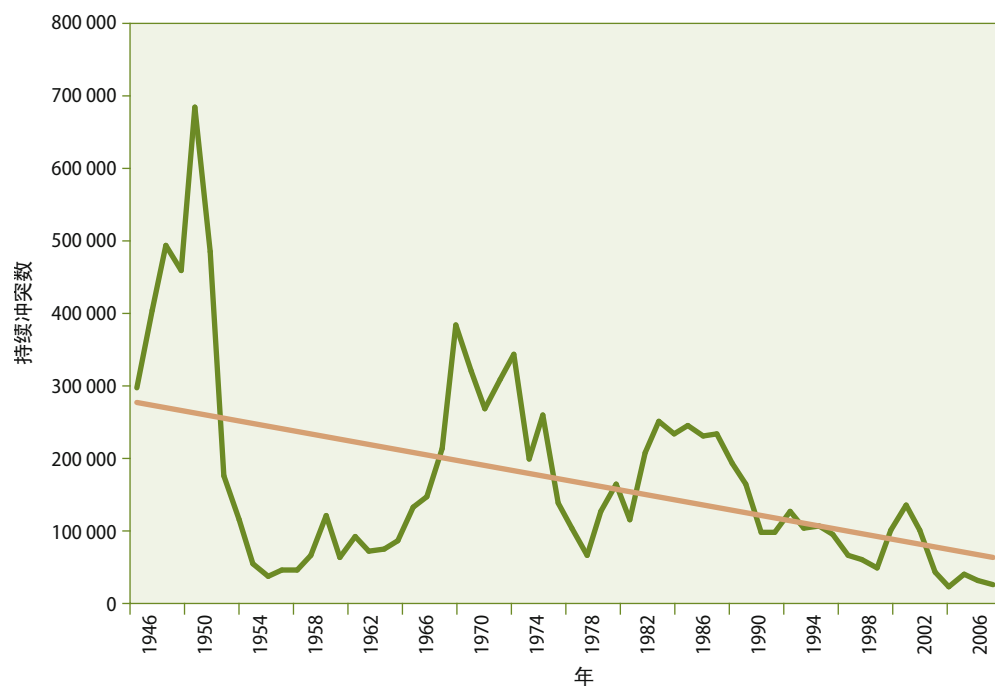
内战破坏了社会凝聚力，威胁着国家的各种规范和制度，并在公民中间制造了一种恐惧感和不信任感

这些主要趋势所展示的画面是，国内冲突越来越持久和具有分裂性，这些冲突主要发生在国家边界内。³结果，内战更有可能带来越来越严重的深度分化，这种分化破坏了社会凝聚力，威胁着国家的各种规范和制度，并在公民中间制造了一种恐惧感和不信任感。这些变化反过来又会进一步加剧国内紧张和暴力局势，从而使得这些冲突具有更强的惯性。实际上，很多跨国证据显示，昔日有过一段冲突经历的国家未来更有可能再次发生冲突。根据世界银行的估计，相对于没有冲突经历的国家而言，有过冲突的国家在未来经历战争的可能性是其两到四倍，而刚刚结束一场战争的国家在这方面的可能性则可能是其10倍（见Collier等人，2003年）。

当然，所有国内冲突都是由其当地条件和特定的历史所决定的（Ballentine和Sherman，2003年）。但除了以前的冲突历史外，还有很多宽泛的特征使得一个国家更容易发生内战。从经济的角度来说，这些特征包括：收入水平低下、经济增长缓慢和经济结构缺乏多元化。还有一些证据显示，高度不平等的社会更有可能发生持久的国内冲突（联合国，2005年b；Collier，2007年a）。在有完善民主政治或在独裁政治的情况下，冲突的风险似乎都比较低，这也许与较强大的国家

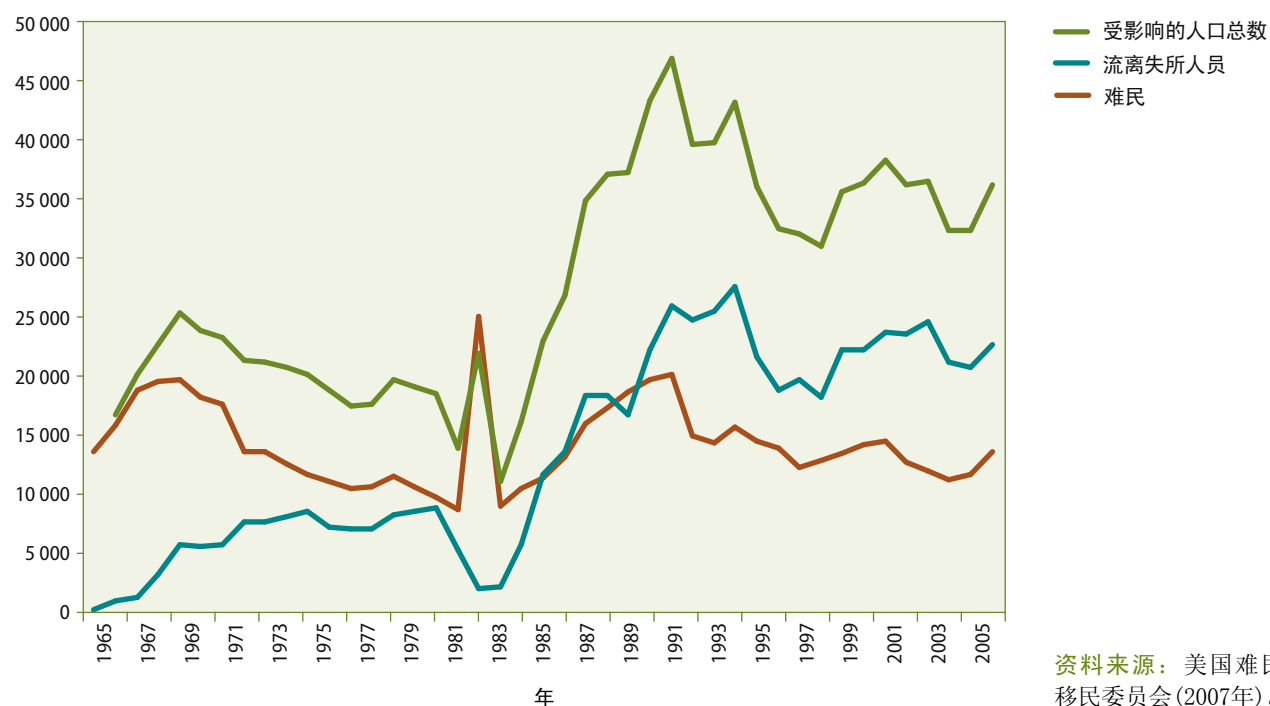
³ 还存在着地区蔓延的可能性，如果边界是殖民主义为谋取自身利益而划分的，这种情况尤其突出，当然溢出效应并不总是直接的（见Murdoch和Sandler，2004年）。

图 4.4
二战后国内冲突中的战斗死亡人数



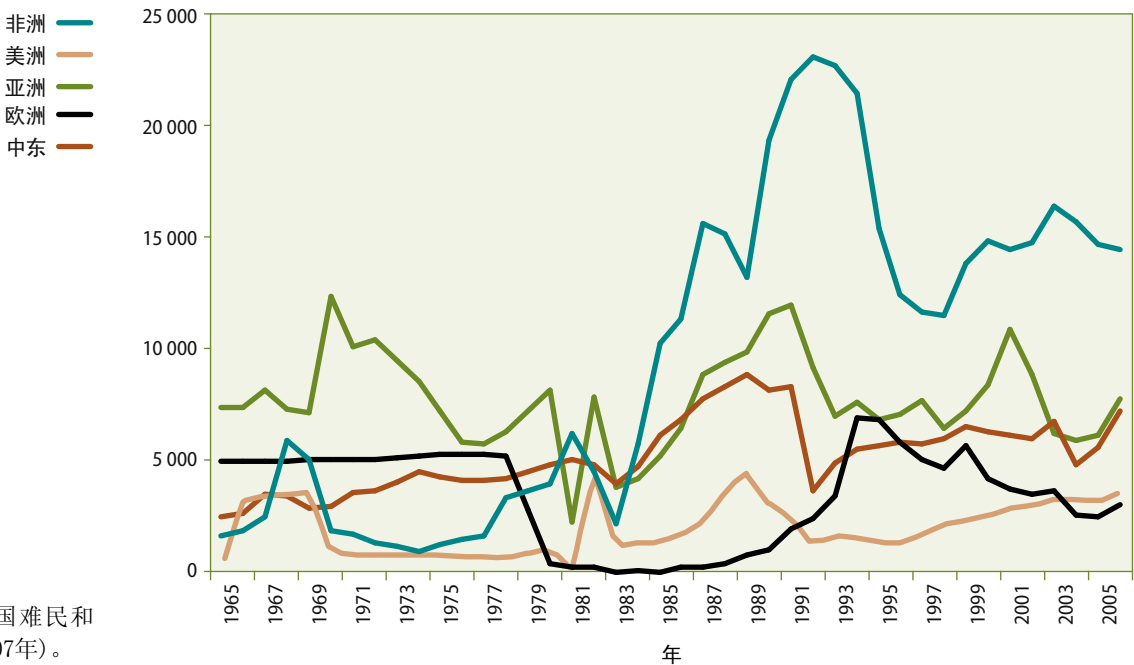
资料来源：根据UCDP/PRI0武装冲突数据集(2007年)。简称：UCDP，瑞典乌普萨拉大学和平与冲突研究部的“乌普萨拉冲突数据计划”；PRI0，“奥斯陆国际和平研究所”(内战研究中心)。

图 4.5
1965-2005年期间的跨国难民和国内流离失所平民(单位：千)



资料来源：美国难民和移民委员会(2007年)。

图 四.6
1965–2005年期间各地区的跨国难民和国内流离失所平民(单位：千)



资料来源：美国难民和移民委员会(2007年)。

能力有关。相反，在转向或脱离民主的期间，国家能力很弱，因此风险也最大，当民主刚刚起步或不完善时，也是如此。

为了对以上所述的某些脆弱问题有一个了解，最好考察一下发展中国家中与冲突有关的一些程式化事实。表四. 1列示了1960年以来冲突发生率非常高的17个国家，⁴并列出了这些国家人均收入的长期年平均增长率、经济体分类（根据其资源禀赋和主要出口划分）和其最常见的政体类型。

制造类出口经济体最不太可能经历不折不扣的内战

冲突主要为分裂斗争，或者至少局限在一定的地理范围内。一般而言，这些冲突发生在(2000年)年人均收入在3 000美元以下的穷国，增长表现差的国家经历的冲突年限较长。表四. 1中只有5个国家的人均收入增长率每年超过了2%：哥伦比亚、印度、印度尼西亚、斯里兰卡和乌干达。只有四个经济体(印度、莫桑比克、菲律宾和斯里兰卡)不属于点源型(即：经济体的生产要依赖对几个关键资源的集约化开采，如：位于特定地理区域的石油或钻石)或以咖啡/可可为主的经济体。这为冲突及其与各国自然资源之间相互关系的相关论点提供了某些证据。Murshed(2007年)指出，只有四个点源型经济体和三个以咖啡/可可为主的经

⁴ 没有列入有着49年冲突历史的以色列，因为如果除去被占领的巴勒斯坦领土，它是一个富裕的国家；另外，也没有列入柬埔寨(36年冲突历史)和也门(23年)，因为这方面的经济数据很少。另外还应注意，如果一个国家的境内同时发生了几个冲突，那么在任何给定日历年内的内战时间可能不止一年(如，安哥拉、埃塞俄比亚、印度、伊拉克、缅甸和菲律宾就属于这种情况)。

经济体曾有过年人均收入增长率超过2%的情况。博茨瓦纳和印度尼西亚是表现最好的点源型经济体。此外，只有三个点源型国家和四个以咖啡/可可为主的经济体没有陷入某种形式的内战。扩散型经济体(自然资源往往散布于整个国民经济)也经历了冲突，包括亚洲的缅甸和菲律宾，以及非洲的莫桑比克和津巴布韦。30个扩散型经济体中有8个避免了内战，这一记录好于点源型经济体和以咖啡/可可为主的经济体。尽管有了印度这个例外，但制造类出口经济体依然最不太可能经历不折不扣的内战，也许是因为他们往往会带来更强劲的经济增长和更好的制度(Gelb, 1988年; Auty, 1990年; Gylfason, 2001年)。这些经济体往往还更加多元化，因此更有能力抵御物价和其他外部冲击。

最近，有关1981-1999年期间撒哈拉以南非洲38次冲突的一项计量经济学分析显示，在该地区，滞后和当前增长下降，以及经济冲击加大都是内战的重要决定因素，当然其强度不一(Miguel、Satyanath和Sergenti, 2004年)。Brueckner和Ciccone(2008年)更新的经验证据显示，国际商品价格的下降是1980年和2003年期间撒哈拉以南非洲社会纷争较多的部分原因，这增加了内战发生次数和新发生内战的可能性。

在其中的很多情况下，经济冲击都被卷入一种反复无常的恶性循环之中：国家收入下降、政治当局衰败、非法和非正式活动蔓延和收入进一步下降，这是“一种只会诱发更多暴力的格局”(Putzel, 2004年，第8页)。Mkandawire(2002年，

表四.1

1965-2000年若干国家在冲突年份中的增长、政体和经济类型

国 家	冲突发生 年数	最常见政体 类型	人均收入的年均增 长率(1965-1999年) (百分比)	经济类型
缅甸 ^a	177	1	1.5	扩散型、点源型
印度	104	3	2.4	制造型
埃塞俄比亚	81	1	-0.3	以咖啡/可可为主
菲律宾	59	1,2,3	0.9	扩散型、制造型
伊拉克	57	1	-3.5	点源型
安哥拉	43	1	-2.1	点源型
伊朗伊斯兰共和国	41	1,2	-1.0	点源型
阿尔及利	37	1,2	1.0	点源型
乍得	36	1	-0.6	点源型
哥伦比亚	35	3	2.1	以咖啡/可可为主
印度尼西亚	32	1	4.8	点源型、制造型
危地马拉	31	1,2	0.7	以咖啡/可可为主
苏丹	31	1,2,3	0.5	扩散型、点源型
南非	31	2	0	点源型
莫桑比克	27	1	1.3	扩散型
乌干达	23	1,2	2.5	以咖啡/可可为主
斯里兰卡	22	3	3.0	扩散型、制造型

资料来源：Murshed和Tadjoeddin(2008年)。

注：“最常见政体类型”以下各栏中的代码含义如下：1代表独裁政体(独裁政体得分为4分以下的国家)；3代表民主政体(民主政体得分在4以上的国家)；2代表具有独裁和民主特征的政体(得分介于-4和4之间的国家)。

^a 前缅甸政体。

中产阶级有可能被调整措施挖空，而该阶层通常是强有力社会契约的中枢

第192页)认为,这种格局的起源可追溯到设计低劣的调整方案,这些方案对“非洲国家”施加了巨大压力,并在某些情况下,使那些曾在后殖民时代给国家带来凝聚力的“社会契约遭到破坏”。⁵它们不断加大了收入不平等(通常为显著不平等),恶化了人类发展水平,在很多阶层的人口中制造了一种日益严重的异化问题,并滋生了一种在以前——通常是在其获取政治独立后的期间——从未有过的怨恨情绪(Keen, 2005年)。

根据记录,出现大量粮食暴乱和反对调整措施的其他暴力性示威(Jeong, 1996年),还出现了宗教和种族紧张状态加剧的事件(Paris, 2004年,第167页)。⁶但直接沦为内战的数量还比较少。当中等收入阶层(学生、教授、公务员等)被调整措施挖空时,这种威胁将更大,因为该阶层通常是强有力社会契约的中枢。如,Woodward(1995年)认为,继1980年代期间的调整方案后,南斯拉夫中产阶级的经济安全受到侵蚀,这是巴尔干地区事后发生冲突的一个重要催化剂,也被视为1990年代初引起卢旺达冲突的一个重要因素(Andersen, 2000年)。

大多数易发生冲突的国家都不是有着民主稳定的国家或独裁国家,这证实了Hegre等人(2001年)的研究结果,即:当政体处于转型期时,尽管有了哥伦比亚和印度这两个明显的例外,但大多数容易发生冲突的国家如:从独裁转向民主时,冲突的风险最大。如图四.7所示,如果一个国家的民间社会比较脆弱,而且处于转型期,那么政府往往不能有效通过执法,来营造一个有利各方谈判和避免破坏性对峙的环境。⁷处于这种转型期的国家似乎还有可能遇到更严重的腐败问题(Rock, 2007年)。这类国家的环境尤其脆弱,因为发展进程中的正常矛盾会产生异常的社会不满情绪,这反过来又有可能导致经济不安全和政治暴力不断升级的恶性循环。

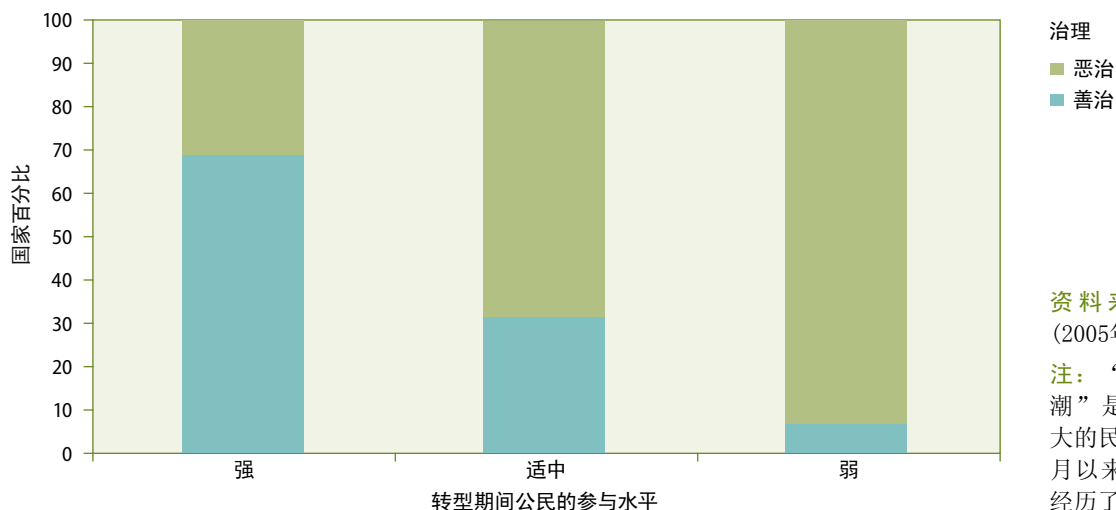
⁵ 与撒哈拉以南非洲一样,这类调整方案在绝大多数拉美国家中都失败了,但事实证明,这些国家对内乱的抗击力都更强了,当然,1980年代末曾有过一次高峰。这可能说明该地区要比撒哈拉以南非洲具有更高的种族同质性、更多元化的经济结构和更大的社会资本池——这种资本池是在过去的三、四个年代中积累起来的(Astorga、Berges和Fitzgerald, 2005年),从某些方面来说,尽管在1980年代初的债务危机后,经济下滑开始产生了不良影响,但它依然有助于社会指标的继续改善(Hirschman, 1995年)。此外,在拉美,结构调整方案中的很多改革都受到经济和政治精英的控制和支持。而撒哈拉以南非洲的情况正相反,该地区基于结构调整方案的经济改革一般是外部设计和要求的。

⁶ 有关这些方面的学术评价,见Easterly(2005年)。值得一提的是,表四.1中的大多数国家都努力加强了经济增长和人类发展之间的联系。Ranis和Stewart(2007年)以健康和教育指标作为衡量人类发展的指标,将69个国家的表现分为四类:良性、恶性和两类失衡情况,后两类根据经济增长和人类发展之间的平衡关系划分。这两位作者在一个年代接一个年代的基础上,对1960–2000年期间的各国表现进行了跟踪。对于表四.1中的大多数国家,Ranis和Stewart也提供了相关数据,这些国家在该期间的大部分时间里,都在恶性和失衡格局之间移动,但在1980年代和1990年代,有些国家的情况恶化了,他们从更良性的情况转向了失衡的表现。

⁷ 治理质量通过世界银行第五组指标的点估计加以衡量(Kaufman、Kraay和Mastruzzi(2004年)),其中较高的值对应较好的结果。样本中的国家共分两类:“善治”组和“恶治”组,具体划分取决于国家表现是好于平均水平,还是差于平均水平。这种划分只能用以说明,并不能穷尽所有类别,后者将需要对治理概念进行细微得多的讨论,而不仅仅是利用这些指标。

图 四.7

第三次民主浪潮：民主转型类型与经济治理质量之间的关系



资料来源：自由之家 (2005年)。

注：“第三次民主化浪潮”是指历史上第三次大的民主潮，自1974年4月以来，有60多个国家经历了民主转型。

内乱对经济安全的破坏性影响

武装冲突对住户福利的直接影响

内战严重扰乱了经济生活，威胁了人身安全和公民自由，极大地破坏了环境，带来了健康危机和饥荒。世界银行曾将它们作为“发展倒退”的恰当例子(Collier等人，2003年，第32页)。最近的经验文献开始对有关国家的经济成本做了更详尽论述。但至于暴力冲突对住户福利的影响，关注的还比较少，这主要是因为能让研究人员对武装冲突和住户福利进行周密研究的可用和可靠数据很少。⁸

内战严重扰乱了经济生活

暴力冲突会造成贫民和战士伤亡，并会给那些卷入战斗的人们、生活在战争蹂躏社区的人们和流离失所的人们带来严重的心理伤害。⁹另外，母婴死亡率提高、疾病得不到治疗的比例上升以及营养水平下降等问题都与国内武装冲突高度相关，即使当这些问题不是直接由最初的冲突引起，也是如此(世界卫生组织，2002年；Steward，2004年)。即使在冲突结束后，这方面的影响也通常因为各种因素而加重，包括：卫生和社会服务崩溃(这增加了一些疾病，如艾滋病毒/艾滋病的传播，难民营的情况尤其严重)、粮食安全水平下降(可能会导致饥荒)、生活条件更加没有保障、社会资本和政治信任丧失等(Grein等人，2003年)。

⁸ 已逐渐有了重大但却极少的实证研究，如，可以参考“冲突与家庭网”上最近的研究项目(www.hicn.org)，暴力冲突微观分析(MICROCON) (www.microconflict.eu)以及不平等、人类安全和种族划分研究中心(CRISE) (<http://www.crise.ox.ac.uk>)。

⁹ 一份有关冲突心理影响的详尽文件记录了冲突创伤对其中一些个人的影响情况，包括政治行为和信仰的改变(Tedeschi和Calhoun，1996年；Powell等人，2003年)。

国内武装冲突对住户福利的最明显和最直接影响是，人力资本遭到破坏，包括处于最佳工作年龄的年轻男性，当然，很多冲突都伴随着针对平民(通常为儿童、妇女和老人)的暴力(如，可以参考Dewhirst, 1998年; Woodward, 1995年)。实际上，有些研究显示，冲突对这些弱势人员的死亡率有着相同的，甚至更大的长期影响(Li和Yang, 2005年)。¹⁰家庭中处于工作年龄段的成员如果去世，那么将意味着家庭收入的严重减少。这通常会足以将脆弱的家庭推向极端贫困中，家中有孤、寡、残人员的情况下尤其如此，如果家中无人能够替代丧失的劳力，那么将很可能陷入持久贫困(见Justino和Verwimp, 2006年; Binzel和Brück, 2006年)。

暴力和冲突会引起伤害、传染病传播和永久残疾的增加，可能会使家庭福利大大下降。家庭可能需要用现有储蓄来支付医疗费，因而会给已经脆弱的家庭带来严重的经济负担(国际乐施会, 2007年b)。家庭有关劳动力的决定也可能带来显著的长期后果。在很多情况下，家庭可能别无选择，而只能由年幼的子女来取代伤亡的男性。这样，子女就得退学，而这反过来又会耗尽家中的人力资本存量，从而会减少未来收入(有关证据，见Ghobarah、Huth和Russett, 2003年; Alderman、Hoddinott和Kinsey, 2004年; de Walque, 2006年)。如果儿童健康状况又受到冲突的严重损害，这种情况则更糟。

粮食不安全是冲突局势下的一个严重问题

杀害人员地雷可能会导致粮食不安全问题，因为很多农地都不能使用了。比如，由于这个原因，冲突后柬埔寨大约有39%的土地不能使用。安哥拉也有类似问题。一般认为，莫桑比克和其他非洲国家属于“世界上地雷最多的国家”(Date-Bah, 2001年, 第36页)。公路、桥梁、铁路和港口也会面临类似危险，从而使农业及其他货物与服务，以及出口的配送更加困难和危险。

在暴力冲突期间，激烈的战斗和掠夺使生产性资产被偷、被毁或破坏。在卢旺达1994年的种族大屠杀期间，牛头数平均下降了50%(Verpoorten, 2003年)。在1992-1998年的塔吉克斯坦内战期间，住所和生计受到破坏的大约占住户的7%(Shemyakina, 2006年)。布隆迪在1990年代的冲突使资产严重损耗(Bundervoet和Verwimp, 2005年)。

武装冲突对资产带来了破坏，这还会对受影响住户在冲突后恢复其社会经济地位的能力产生重大影响。另一方面，国内武装冲突之所以发生，是因为有一些值得为其争斗的东西，这意味着有些群体和个人可以通过冲突期间的掠夺和资产重新分配，从暴力中获利，另外，冲突中的“胜者”及其在冲突期间的支持者还可获得对市场 and 政治机构的优先准入权。与战斗所带来的其他更消极影响一样，这些影响对于理解武装冲突过程也很重要，因为两类影响都会对冲突后和平的可持续性产生重大影响。

¹⁰ 冲突还会加剧性暴力，这也会带来持久影响。

在武装冲突期间，通常有大规模的人口流动。平民通常是军队和叛乱集团的攻击对象，这些叛乱分子试图扩大其对领土的控制范围，削弱人口对其对手的支持，加强其自身的支持队伍和/或通过掠夺、占有贵重资产和场地，来扩大其资源(Kalyvas, 2004年)。这样，人口将会逃离战斗更激烈的地区，或可能会发生暴力的地区。

武装冲突通常伴随着大量人口流动

冲突将使社会网络遭到破坏，随之还会耗损穷人的重要社会、经济和政治资本，因此住户受到的影响还会更糟。根据发现，冲突区难民和流离失所人口是受到最严重社会经济排斥和剥夺的群体之一(长期贫困研究中心, 2005年)。该文献对不同类型的流离失所人口进行了区分，包括被迫迁移者、寻求庇护者和难民。寻求庇护者和被迫迁移者大多为家中年轻的经济活动成员。过去，他们一直是社会中最为可能迁徙的人员。在冲突情况下，这种情况更加突出，因为他们最有可能成为暴力、强迫入伍和加入叛乱集团的目标(见Czaika和Kis-Katos, 2007年)。在来自冲突地区的难民中，大多为流离失所的其他人群，如：老人、妇女和儿童。

至于暴力冲突对流离失所家庭和个人经历的影响，以及对瓦解社会和破坏社会网络的影响，还了解得不多。Ibáñez和Moya(2006年)发现，被迫迁移使哥伦比亚家庭的资产蒙受了很大损失。这限制了他们取得新收入来源的能力，破坏了受影响社区共担风险的机制。哥伦比亚流离失所的家庭为维持最低消费水平，不得不采取代价昂贵的策略。流离失所还会影响就业状况，妨碍家庭恢复其在冲突期间的福利损失。Kondylis(2007年)发现，1992-1995年波斯尼亚战争期间，流离失所人口在冲突后工作的可能性较小：在该期间，流离失所男性和女性的工作可能性分别比其余人口低7个百分点和5个百分点。

这些因素可能会带来长期影响。流离失所人口(和复员战士)受到社会排斥，这是对那些继续使用暴力的政治派别表示反对的一个依据，也是将暴力列为犯罪的一个依据(Van Hear, 2003年; Steele, 2007年)。战士复员，难民和流离失所人口返回，还可能会引起对现有稀缺资源的竞争，如：对工作、土地、资产和医疗等服务的竞争，而这反过来又会造成新的排斥形式，成为新的不稳定来源。证据还显示，返回人员的生产力水平往往低于那些留守人口的水平。这样，返乡人员可能难以重新融入其原有社区中(Kondylis, 2005年)。乌干达难民营中的刚果年轻人则相反，Clark(2006年; 2007年)指出，冲突可能会为人们获取新的谋生手段提供机会，因为这些年轻人不再受冲突前的传统约束。在一项采用独特数据集的开创性研究中，Deininger、Ibáñez和Querubin(2004年)分析了哥伦比亚冲突期间流离失所人口的返乡模式。结果显示，返乡愿望在很大程度上受到家庭具体特点和流离失所过程的影响。一般而言，原籍地和接受地的农业雇员，有土地的家庭，以及在原籍地有稠密社会网的家庭更愿意返乡。另一方面，弱势家庭，如：单亲家庭，女性户主家庭和赡养比率高的家庭(该比率长期贫困家庭中通常偏高)则非常愿意定居在接受地。如果导致流离失所的原因是令人痛苦的事件，或者还有安全方面的担忧，那么家庭就不太愿意回到其原籍地。

建立可持续和平格局主要依靠流离失所人口顺利融入社会

国内武装冲突对家庭福利的间接影响

除了对家庭福利的直接影响外，武装冲突还对企业、农场和家庭所在的更广大政治经济环境产生了巨大影响，包括对信任、宽容、团结和忠诚等无形因素的影响，所有这些因素都是市场经济繁荣所必须的。因此，在军事行动结束后的很长一段时间内，国内冲突也会对制度框架产生影响。另外，还会对住户的福利和康乐产生直接影响，因为冲突会对国家的经济表现产生影响，包括对宏观经济和增长条件，以及收入和财富分配的影响。

冲突一般会使经济活动非正规化，还会导致犯罪活动上升，包括走私活动

冲突一般会使经济活动非正规化，还会导致犯罪活动上升，包括走私活动。同时，人员和资产将会转向更安全的场所，因为正常经济活动和交易的中断可能会引起偷窃行为和经济不确定性的加剧。在很多情况下，这将引起大规模的资本外逃，包括金融资本和人力资本的外逃。经济活动的非正规化和资本外逃都很难衡量，在相对安宁的时期也是如此，因此更加难以较准确地衡量冲突对经济的更广泛影响。不过，有很多观察人员都认为，过去三个年代中，非洲资本外逃情况的上升与该地区的持久冲突有着直接或间接关系；比如，根据Boyce和Ndikumana(2001年)的资料，1970-1996年期间，25个非洲国家资本外逃的金额估计有1 930亿美元。¹¹

国内冲突会导致收入急剧下降和绝对贫困大幅上升

国内冲突很可能会导致收入下降，而且可能是急剧下降。在一项估计中，典型的7年期冲突将使收入减少15%，这意味着绝对贫困发生率大约会上升30% (Collier, 1999年)。根据估计，种族屠杀后的10年期间，卢旺达的国内生产总值(GDP)要比没有发生种族屠杀情况下原本具有的水平低30个点。贫困水平远远高于没有冲突情况下的水平：总人口的60%而不是42-47%，极端贫困人口中的42%而不是26-28%正在为满足其基本需求而挣扎(Panić, 2008年)。在最近的另一项估计中(国际乐施会, 2007年b)，非洲1990-2005年期间的冲突带来了180亿美元的损失(大约相当于年平均GDP的4%)。

消费水平很可能会随收入下降而下降，当然在某些情况下，这种消费水平可以通过耗尽储蓄，或依靠海外汇款或援助之类的收入得以维持。一个更强劲和更明显的趋势是投资下降，包括私人投资和公共投资。引起这种情况的原因包括：战争加剧了不确定性和波动性，价格和利率很可能上升，外国投资枯竭，政府支出下降和发生了结构变化。投资下降的大致规模取决于冲突规模和持续时间；但根据一项估计数据，内战每年减少的投资大约相当于GDP的0.4%，其中私人投资受影响的程度最严重(Imai和Weinstein, 2000年)。

商品部门也很可能萎缩，出口要比进口下降速度快，在将生产转向国内市场的情况下，尤其如此。该部门所受的破坏对冲突性质、经济结构以及是否有

¹¹ 同样，根据Fielding(2003年)的估计，以色列在国外的资本财富与巴以冲突的激烈程度相关。该作者认为，这种相关是双向因果关系带来的结果：更多暴力导致更多资本外逃，但更多资本外逃还预示着未来暴力的升级。

获取外国信贷的渠道非常敏感。如果政府为了获取外汇，而对一些重要商品提供额外保护，那么这类商品的生产甚至会增加。在有些情况下，不同敌对派别对经销渠道的垄断可能会使贸易条例发生改变，从而对产量产生不确定的影响(Humphreys, 2003年)。

在经历冲突的很多国家中，贸易额的下降还会对政府财政状况产生直接影响，因为较穷的国家需要依靠关税收入。几乎可以肯定地说，冲突的爆发会使财政状况恶化。在那些正在经历冲突的国家中，政府收入占GDP的比例往往会急剧下降，当然并不一定都会这样；如，根据Stewart(2004年)的资料，莫桑比克政府的收入在冲突期间上升了。但几乎在所有情况下，都会发生入不敷出的情况，这样预算赤字、债务和通货膨胀压力将会加大。冲突还会在总体上改变政府的支出结构，因为军事支出保持不变或增加了，而自由支配的其他支出下降了，尤其是社会服务支出和公共基础设施支出。

内战持续时间越长，社会经济后果的破坏性越大。但对于长期增长前景的影响还不太明朗。实际上，根据常规模式的预测，如果战争的主要影响是破坏了现有物质资本，暂时减少了人力资本积累，那么随着经济回到稳定的轨道，战后将会有一次快速增长。实际上，如果战后投资包括更新和更优质的资本，那么经济表现可能会最终超过战前水平，这样，受战争创伤更重的地区可能会最终超过创伤较低的地区。¹²

冲突通常会导致社会服务支出下降

由于没有明朗的理论预测数据，因此在分析国内冲突对经济增长的净影响时，主要属于经验性的。最近的文献往往认为内战会减少总体增长水平。如，根据Knight、Loayza和Villanueva(1996年)的估计，内战带来的长期收入损失平均相当于GDP的2%左右。此外，Collier(1999年)利用1960–1989年期间92个国家的横断面证据进行了计算，结果显示，一年期冲突使国家增长率减少了2.2% (另见Hoeffler和Reynal-Querol, 2003年)。根据大多数评估的结果，对增长较长期的影响将取决于经济结构——有些部门(农业)不仅要比其他部门(建筑、金融和制造业)更容易受冲突影响，而且恢复速度也比较慢；另外，还将取决于冲突的地理范围。由于冲突通常是在某种经济动荡的情况下发生的，所以无法了解在没有冲突的情况下，将会发生什么情况，这样估计起来当然就很困难。

持续的国内冲突

冲突陷阱

前几部分指出，由于某些一般性的社会、政治和经济脆弱问题，一些国家更容易发生国内武装冲突。此外，一旦冲突开始，社会、物质和人力资本的短期和长期损耗定然会加剧现有脆弱问题，并会带来住户难以恢复的破坏。而这反过来又

¹² 见Gilchrist和Williams(2004年)对二战后日本和德国情况的讨论。

会对住户活动的选择产生影响，使他们越来越偏向于低风险、低回报的活动，从而限制了他们积累资产的能力。

容易发生冲突的国家可能会跌入恶性循环陷阱

这说明，容易发生冲突的国家可能会陷入一种常见于发展问题文献中的恶性循环，在这种循环中，相互依存和积累的过程会加剧现有脆弱问题。在大多数冲突局势下，这种困境可能是多方面的。人力和金融资本外逃，以及在不确定情况下投资期间的缩短，很可能会使那些经历冲突的国家跌入更深的陷阱。冲突对人们，尤其是儿童的健康、营养和教育产生了负面影响，这会进一步侵蚀人力资本，容易加剧冲突背后的结构性脆弱问题，这正如冲突通常会引起饥饿发生率上升和营养水平下降，而这种结果又会加剧冲突一样。

要素市场中也会出现陷阱。内乱促使人们重新回到自给农业 (Teodosijević, 2003年)，而这削弱了住户积累利润的能力，因此妨碍了住户将劳动力转向非农就业。在拉美，暴力扰乱了农村劳动力市场，限制了较大农场的经营，因而大大影响了农业生产经营单位的效率。¹³另外，住户迁移及其成员的伤亡限制了弱势家庭对劳动力市场的参与，因此进一步放大了这些影响 (Verwimp, 2005年)。Ibáñez和Moya (2006年)的报告指出，在冲突情况下，限制劳动力市场参与水平的并不一定是技术水平低下，而是无法施展技能，因为社会网遭到破坏，家庭难以融入新环境。其中某些住户原则上可以，但实际上却不能累积资产和避免贫困，因为他们缺乏实现可行积累战略所需要的最低资产 (见 Barrett和Carter, 2006年)。尤其是，冲突使各个群体反目成仇，这通常会带来社会关系和社会凝聚力的变化和/或崩溃，导致风险共担安排的丧失。住户可能会由此受到很大影响，因为他们不能在困难时期依靠社区关系，不能通过非正式关系取得特定工作或信贷安排，甚至有可能无法在新的规范和制度程序下开展活动。

国内武装冲突削弱了国家当局，及其提供公益品和确保产权、法治和安全的能力

对社会资本的掠夺、滥用和侵蚀可能会加剧冲突。Pinchotti和Verwimp (2007年)以卢旺达为例说明了这一问题。国内武装冲突还会大大改变地方和国家政治机构的结构，以及这些机构提供公益品和确保产权、法治和安全的能力。暴力冲突通常源于和/或导致政府失灵和治理失败 (例子见Zartman, 1995年; King和Zheng, 2001年); 但也为新的地方和地区领导阶层挑战政治权力提供了重要契机 (例子见Reno, 2002年)。在大多数冲突中，很多参与者 (民兵组织的领导和成员、政治精英、商人、商贩、住户和其他各种群体) 都会设法利用机会改善其处境。还有可能发生变革，因为由此涌现的“民族企业家”可能会利用部族间的不信任，来建立和巩固其政治支持力量 (Paris, 2004年, 第161-162页)，在缺失“政府”的地方，还会出现地方“治理”机构。在这种情况下，就会出现现有文献中通常所说的国家“崩溃”问题 (Zartman, 1995年)。

¹³ 见González和Lopez (2007年)有关哥伦比亚的讨论。

“贪婪”假设的重新评价

至于最近几年这些陷阱不断加深的原因，一种解释将焦点放在叛乱头目精心算计的抉择上，即：是通过正常生产途径，还是通过暴力占有现有资产，来将其利润最大化。根据这种观点，经济失败和珍贵自然资源的收益为滋生冲突提供了肥沃土壤，并为叛乱组织维持其活动提供了资金来源。

贪婪假设在直观上具有吸引力，在捐赠方的政策领域极具影响力：内战发生在贫困的失败国家，其政体特点是贪污、腐败和无能，社会保护和法治方面的投资不足，需要一种类似于盗贼的行为来维持。这表明了冲突陷阱持续存在的原因，并为战斗结束后打破恶性循环提供了一个议事日程，即：通过直接干预，防止失败国家走向彻底崩溃，同时采取措施强化产权，根除腐败行为和让价格激励措施走上正轨(Collier等人，2003年)。

但有关这一办法的证据显示，它对决策者的价值很值得怀疑(方框四.1)。此外，有关冲突的理性抉择理论是以可疑假设和抽象历史为基础的(Cramer，2002年)。正如Mkandawire(2002年)指出，这种办法只是希望通过单一的静态方法来分析本身很复杂的动态问题，因此对非洲大多数叛乱活动的起源非常不敏感；此外，近年来，引起冲突的结构性脆弱问题在不断加剧，对于这方面的原因，这种办法几乎不能提供什么线索，而只能依靠领导素质、宣传和战士非理性行为等外围性影响因素来解释持续冲突问题。

就损失和浪费的资源而言，冲突代价通常很大，因此，如果从理性的角度出发，反对派原则上应能达成一项让各方满意的协议。这样，不能达成这种协议应是发生武装冲突的基本原因之一。为处理冲突和解决争端，现代国家通常会建立各种规章和机构，包括宪法、法院和仲裁机构，还会弘扬一整套的价值标准，如：妥协和信任，以便将处理冲突的成本控制在一定的界限内。这些机构引导人们通过经济竞争和政治谈判，而非分裂性武装冲突来竞争权力，来确保报酬的合法分配，并在总体上让人们确信无需借助于暴力，问题也能得到解决。在大多数稳定的社会中，这些机构的演变是为了应对一系列的压力和紧张态势，包括由市场力量产生的众多压力和紧张态势。正如Albert Hirschman(1994年)所指出的那样，冲突可以是“粘合剂”也可是“溶解剂”，这要看社会是否学会管理它。

即使大量的资源收益确实可以成为相当可观的战利品，但只要国家有了可行的规章框架(包括正式的和非正式的规章)，来管制资源分配，和平解决任何潜在的不满，暴力冲突就不太可能扎根。最后，这种规章缺乏的原因不能只用经济动机或机会来解释，因为它涉及相互作用非常复杂的政治、社会和文化因素。

如果国家有了可行的规章框架，来管制资源分配，和平解决任何潜在的不满，暴力冲突就不太可能扎根

社会契约的崩溃

相对于一个贫困和社会经济分化严重的社会而言，在一个社会经济资源能够得到均衡分配的社会中，一般能更好地处理紧张局势，暴力和冲突的风险较少。在这

方框四.1

以贪婪为由不充分

跨国回归研究显示，依赖初级产品出口与内战风险高度相关。这一直是自然资源成为内战发起者“战利品”的一个证据，这些发起者的动机是理性的，但在本质上却属于犯罪(Collier和Hoeffler, 2002年; 2004年)。从经验来说，简单贪婪假设的有效性究竟如何呢？

世界银行自身对该研究的评价是：“在概念和经验方面缺乏适当的框架……研究的技巧拙劣”(Banarjee等人, 2006年, 第64页)。跨国研究在计量经济学方面的设定缺乏说服力，因此受到广泛批评。其中包括权重倾向于非洲国家的样本偏差，尤其是数据不可靠或缺失，可能会扭曲定量分析(Lemke, 2003年)。其他批评包括：代理变量的使用缺乏一致性(Cramer, 2002年)，这些代理变量被赋予的含义太窄；Nathan(2005年)指出，反映贪婪或不满动态的变量被随意地归咎于这个或那个因素。关键变量的定义也有问题。初级产品既包括农产品也包括矿物/燃料，但尤其重要的是，它们不包括非法物质(可卡因和海洛因)和非法金刚石砂矿。因为有理由认为，在基于贪婪的冲突中，违法宝石和毒品可为热衷于冲突的流氓企业家提供更关键的资金，忽略这一点是一个严重的缺陷(Lujala、Gleditsch和Gilmore, 2005年)。同样，Humphreys(2005年)认为，在有些情况下，最好利用油藏而非石油出口数据，来研究资源与内战之间的关系。

在有关贪婪的研究方面，另一组令人担心的方法问题与内生性和因果关系问题有关。相关不是原因，在任何复杂的系统中，双向因果关系是局部的，相关可能与第三个变量有关。有关这些可能性的调查一直不充分。这样，内战可能“导致”资源依赖性，如，它会破坏生产部门的投资。自然资源禀赋和内战风险之间还可能有一定的作用机理，这有助于解释某类资源丰富实际上会导致内战的原因。在Humphreys(2005年)提出的众多解释中，有两个比较有希望的解释：经济未能实现多元化和国家能力薄弱。Snyder和Bhavnani(2005年)认为，从广义上来说，冲突和可掠夺资源之间的因果作用机理说明需要考虑政府收入效应。这需要考察国家是如何获取其收入的，如：需要确定向(可掠夺或不可掠夺)矿物部门征税是否对国家很重要。如果同时存在其他收入来源，那么即使有了可掠夺部门，也可能对国家税收不重要。(手工或工业)萃取方式也很重要，因为只有手工萃取方式才使资源成为可掠夺的。

最后，最重要的是，政府收入是如何支出的：相对于将收入用于派系斗争和盗贼统治而言，国家将收入用于社会福利、军事和促进增长的投资时，冲突的可能性更小，如：塞拉利昂就属于这种情况。在1985年前，该国的金刚石砂矿采用了工业而非手工萃取方式，因而资源为不可掠夺性的。在这之前，该国一直没有发生内战。Dunning(2005年)将蒙博托统治下(1965–1997年)的扎伊尔

方框四.1

以贪婪为由不充分(续)

(如今的刚果民主共和国)与苏哈托统治下(1965–1998年)的印度尼西亚进行了比较。印度尼西亚和扎伊尔的资源流量都具有波动性。为抑制政治上的反对派，苏哈托选择了多元化和促进高增长的政策，以及旨在促进平等和减贫的政策；而蒙博托则没有这么做，因为他认为多元化和基础设施投资会削弱他对权力的把握，强化基于种族划分的政治反对力量。

方面，一个社会制度的持续必须至少满足三项关键需求——合法、秩序和公正。首先是合法，包括：政府当局对其公民(或者，国际或超国家机构对其成员)权力的基本正当性；设立和行使该项权力的程序；以及更普遍情况下，政治、社会和经济制度根植于反映有关人口或社区价值标准和传统(或者亚当·斯密所谓的“道德情操”)的方式。实现权力正当性的手段显然已随时间发生了变化，而且各个社群之间仍然存在着差异。支配现代政治的一个突出原则是，合法权力在某种程度上要以当权者与被统治者之间的商谈，以及被统治者的许可为基础。尽管这种民主原则是合法性的核心，但将该原则付诸实施的方式还存在很大差异，至于应对个人自由、自由选择和平等等概念强调到什么程度，也有很大分歧。

其次是秩序，包括一致认可的、对社会成员关系，或者(正规制度内外的)独立国家国际关系起支配作用的法律、规章、社会规范和非正式惯例。这些法律、规范和标准所含诱因的结构规定了整个系统中的可接受行为方式，以及对不可接受行为方式进行制裁的措施。显然，为了让法律得到遵守，公民能够致力于其合法目的，必须有适当有效的执法机构。为了满足稳定性的这种要求，有序和有效的立法/司法制度是关键；但更重要的是，对于受法律法规约束的绝大多数人来说，之所以同意自愿遵守这些法律法规，应该是因为对他们有利，而不是因为如果不遵守，就有可能被抓或被制裁，只有这样，法律法规才能持久。

最后是公正，包括：现政府满足其所有成员需求的能力；承认如果经济运行不能为人们带来适当的生活水平或一直低于预期水平，或者，如果有太多的公民陷入贫困或认为经济变革的得失分配不公平，那么各种制度和现政府将得不到民众的持续支持。

竞争市场不会自发确保其有效运行所需的合法性、秩序和公正。此外，它们还是社会分裂的来源，往往会在不断累积的变化中陷入困境，这可能会提高一些人的收入，但也很可能会使其他人的保障和福利下降到很低的水平。因此，他们的稳定需要一个有效的社会契约和一整套相关的制度，以帮助营造信任和宽容的氛围，处理冲突和扩大决策过程中的参与水平。这种制度的存在和运行良好，将能确保社会成果的合法、秩序和公正。但如果社会论争过于激烈，以致现有制度无法处理，那么就会出现問題。

基于种族、语言、部族渊源或地区差异的民族认同问题，可能会引起集体暴力行动，而族群在获取经济和政治资源方面的巨大差异可能标志着一个进程的开始，这种进程可能会最终导致社会契约崩溃和公开冲突，对于其原因，已有大量文献进行了分析。从较宽泛的角度来看，Stewart(2002年)将各群体在获取经济、社会和政治资源方面的差异定义为“横向不平等”，这与按照不同收入等级对个人进行排列的传统“纵向不平等”相对。横向不平等是多面的。经济面所涉及的不只是收入差异，还涉及取得就业和各种资产(土地、资金)的不平等；社会面包括获取服务(如，医疗和水)和社会保护(包括个人安全)的不平等；政治面包括进入权力高层(总统职位、内阁)和较低层(议员大会、地方政府)以及行政管理层、军队和警察机关的不平等。如果三个层面的问题同时发生，那么这些不平等的问题可能更危险。

现有经验证据证实，与纯纵向不平等不同的是，横向不平等可能会引起政治动员，并有可能使不满情绪更快转向暴力。¹⁴在二战后的期间，与种族暴力有关的冲突比例一直在稳步上升(图四.8)。¹⁵

如果经济两极分化与社会两极分化并行，暴力冲突的可能性可能会增加

当竞争和冲突加深和进一步累积排他性社会分化时，以及当个人和家庭在社会压力或威胁之下不得不放弃正常的多重认同，而选择“立场”时，暴力可能会升级。在此方面，研究人员指出，冲突通常是由两极分化而非不平等本身引起。如，贫富差距越大，贫富之间将越疏远，同一人群内的不平等问题越轻，同一收入人群之间的认同感将越强，结果是，收入的两极分化将越严重(Esteban和Ray, 1999年，第401页)。此外，如果经济两极分化与社会两极分化并行，暴力冲突的可能性可能会增加。根据Duclos、Esteban和Ray(2004年)的推测，将社会和经济因素结合起来的“混合”两极分化指标，也许比“纯收入”或“纯社会”指标能够更好地预测社会冲突，因为后者只局限于根据单一属性加以衡量的分配；Montalvo和Reynal-Querol(2005年)通过经验证据显示，他们称之为“种族两极分化”的指标在预测内战可能性方面，具有统计显著性——在将人口分为人数相同的两个民族-语言组时，种族两极分化程度最大。

¹⁴ 例子见Mancini(2005年)有关印度尼西亚的论述，以及Murshed和Gates(2005年)有关尼泊尔的论述。

¹⁵ 系统和平中心(马里兰州，塞凡)将武装冲突分为三类：涉及敌对政治团体的国内民事冲突；国家行为体与特定族群之间的国内种族冲突；通常发生在两个或更多国家之间的，或涉及特定政体抵抗外国统治(即，殖民主义)的国际冲突。“发生比例”是指被列为种族冲突的数量除以逐年冲突总数。系统和平中心还提出了一个分为1(最小)至10(最大)个等级的指标，以说明每类冲突的破坏性影响。该指标又称“冲突强度”，反映了多个要素，包括国家能力、死亡和破坏的地区和范围、人口的流离失所和冲突持续时间。因此，“占总强度的比例”是指，在总强度值中(即：现行所有冲突强度得分之和)逐年种族冲突所占的比例。

图 四.8

自1945年以来种族冲突的发生比例和强度



资料来源：Stewart和Brown(2008年)。

冲突后恢复和经济优先事项

冲突后国家是一个多元的群体。但在所有情况下，政策所面临的很多挑战都集中在三个目标上：安全、和解和发展。¹⁶乍看起来，这种挑战似乎是要确定短期的权宜之计和长期目标，但这还远远不够。

战斗停止后，最紧迫的需求是向被战争蹂躏的社会提供基本人道主义救助和紧急救援，同时建立有效的专业军事力量和/或警力，以重建和维护基本秩序和物质安全。根据大不列颠及北爱尔兰联合王国政府发布的一项文件，冲突后国家的穷人认为，与“饥饿、失业和缺乏饮用水”一样，国内缺乏安全也是威胁其生存的主要因素(McDonald中的引语，2005年，第29页)。但是，只有建立一个训练有素和公正，并且备受整个社会信任和尊重的司法队伍和警力，创设各种有助于公民对这些部门进行监管的机制，才能消除这种威胁。这将包括一个重建国内民事机构的持续过程，一个将在早期纳入一个议程，以回到更正常经济活动模式的持续过程。

战斗停止后，最紧迫的需求是提供基本人道主义救助和紧急救援，同时采取措施重建和维护基本秩序和物质安全

¹⁶ 2001年恐怖分子袭击纽约和哥伦比亚特区华盛顿后，它们之间的关系引起了人们的极大关注，但该问题很早就提出了。凯恩斯(1919年，第134页)在批判《凡尔赛条约》(1919年)时，指责其作者不了解“需要他们关注的最严重问题不是政治或领土问题，而是财政和经济问题，未来危险不在于边境和主权，而在于粮食、煤炭和运输”。罗斯福总统在1941年1月6日的《国情咨文》中，将经济福利、国内稳定和国际和平联系起来，并宣布了四项自由(免除恐惧和匮乏的自由，崇拜自由和言论自由)。25年后，罗伯特·麦克纳马拉(1968年，第149页)认为，“在现代化的社会中，安全意味着发展”，“没有国内最低限度的发展，就不可能有秩序和稳定”。

根据常见的建议，战后重建过程必须从社会政治层面的和解开始(Sardesai和Wam, 2002年; McKechnie, 2003年)。但对于“重点优先事项”的标准顺序——“首先为社会政策，其次为部门政策，最后为宏观政策”，处理得过于死板或教条，是不对的(Collier, 2002年)。在冲突后国家，社会政策和机构改革都很重要，但如果社会不和谐，它们对于重建的作用将很小，对于发展的作用将更小，当然也就不会有持久和平(Panić, 2005年)。同样重要的是，如果不适当的宏观经济政策加剧了经济不安全和经济社会不平等问题，那么将不会有什么社会和谐可言，也不会有持续发展。相对于某些妨碍机会扩展的法律和社会问题而言，克服经济不平等引起的分化问题，通常需要更长的时间，因此，为确保持久的经济安全，需要建立和坚持一个能够带来快速和更全面增长的长期发展道路。这就要求国家减少交易成本、对商业争端做出公断，对非竞争性做法和市场失灵问题进行监管，更宽泛地说，对经济租金进行管理，以便建立各种有助于市场运行的规则。

内战结束后，人们对政府的信任度有可能降低，出现着种问题是正常的，但要给予重视，并制定恢复信誉计划

当然，公共领域并不等同于国家活动。冲突后国家需要进行的很多重要变革仍然需要有公益品供应。如果不加强国家制度，将无法实施任何重大的经济重建和发展举措；而没有重建和发展，将无法避免未来冲突。但在内战结束后，人们对政府的信心可能不足，因此，在规划恢复议程时，必要牢记这个合法性不足的问题。但至于如何实现这一目的，不仅要取决于政府的掌权、宪法责任和实施必要制度变革为整个社会谋福利的意愿和能力，而且还取决于政府为自身和公民确定的优先事项，以及这些事项能否在一个合理的时间框架内得以完成。

国家建设和经济重建： 政策和优先事项

首先要区分最终目的和原则问题(在可以概括的情况下)，以及为实现或实施这些目的和原则所需要的方案和政策(在这种情况下，一定要有适合国情的解决方案)。任何两个国家都不是相同的，即使所追求的目标相同，实现这些目标的手段也会不同，而且通常会有很大的不同。此外，在经济社会状况不断变化的情况下，不管一个国家在某个历史阶段中的制度和政策有多么成功，都不能指望这种情况能够一直继续下去。新的问题和优先事项需要对现有制度和政策进行变革。持久和平的“持久性”将最终取决于这些变革的时间选择，及其对整个人口(而非少数特权阶层)的需求和渴望所具有的敏感度。

在恢复经济的过程中，首先应当进行两项工作，一是巩固从战争向和平过渡的初期阶段取得的成果，二是通过逐步恢复和重建经济及支持有关机构的活动和加强取得的进步

在恢复经济的过程中，首先要通过经济和扶持制度的逐渐修复和重建，来努力巩固从战争向和平过渡这一初期阶段中所取得的成果和进步。要不断进行这种努力，直至国家建立了一个以其自身优先事项和资源为主的发展道路为止。不同国家在这方面的具体行动将有不同，具体情况取决于国家的需求、优先事项和现有资源。但1940年代曾就经济政策的五个基本目标达成了共识，并且非常明确地将这些目标纳入了《联合国宪章》(Panić, 2005年)。另外，还敦促各国：努

力使就业和工作保障达到较高水平；保持适当的增长水平以维持已实现的就业水平；通过适当的稳定价格和低水平的通货膨胀保持宏观经济稳定；努力实现经济进步成果的公平分配，保持能被社会所有人接受的最低生活水平；最后，保持对外收支平衡，以从根本上保持国家的经济主权和支持其他目标。

1945年之后的时期之所以不同于1918年之后的时期，正是因为将这些经济目标正式纳入了冲突后的安全议程，该时期的重大成就之一是较快实现了这些目标。根据前面讨论的特征，当今的冲突后国家很可能需要更长的时间，才能达到满意的经济安全水平。

不能指望通过市场本身来实现这一目标。实际上，如果缺乏必要的激励措施、规则和条例框架，来确保市场有效运行和使其运行符合社会稳定和凝聚力的目标，那么市场在最初的恢复阶段很可能只会起到不太重要的作用。在对不同发展阶段的国家进行了毕生研究后，Charles Kindleberger(1996年，第220页)得出了以下结论：当经济“在趋势上运行”时，分权式的经济组织很可能更有效，但在危机时期，当需要进行根本变革时，对经济活动进行集权式管理和协调则很重要(另见Panić，2003年，第二部分)。

很多冲突后社会所面临的巨大安全挑战都是因为，在返回到趋势的同时，还要努力修复人们对事业单位和当局的信任，重建更广泛的惯例和法律制度框架，来加强契约、保护私有财产和形成一种国家利益观，这种利益观要比那些将特权和地位根植于过去的人们的观念更宽阔和更长远。为实现这一目的，需要采取一体化的恢复战略，包括直接发挥分配政策的作用。战斗结束后，如果不能解决社会中残留的不满问题，那么可能会很快再次引起社会政治动乱和冲突。很多陷入冲突、匮乏、绝望和持续不安全恶性循环的国家都有过这种经历。

在冲突后的经济体中，填补制度缺口需要有足够的时间和(政策)空间，来根据具体情况进行适当的改革和调整。在这方面，如果固守标准的改革“顺序”，那么基于地方价值标准和条件的政治选择将有可能取代基于技术统治论的一般解决方案。¹⁷更确切地说，所需要的是一个“民主渐进主义”时期，在这个时期可以建立一种混合的政治和经济机制，以形成一个广泛的国家议程，处理经济恢复过程中伴随改革和政策选择的各种调整成本，并且建立一个管理冲突与和平解决争端的传统。¹⁸按照已有的某些效率标准，不管是从经济层面来说，还是从社会层面来说，其结果都可能不是最理想的，而且还一直面临着被特定利益集团利用的危险；但这些问题可以部分通过以下方式解决：改善决策过程的透明度；确定可信的调整目标和针对不能实现这些目标的情况拟订相应的制裁措施。

战斗结束后，如果不能解决社会中残留的不满问题，那么可能会很快再次引起社会政治动乱和冲突

需要通过政治和经济机制，来处理各种调整成本，并且建立一个管理冲突与和平解决争端的传统

¹⁷ 对于正在进行大规模改革的国家来说，即使以前没有经历过内战，当然也是如此(见Rodrik，2004年)。

¹⁸ 有关“民主渐进主义”的思想，见Kozul-Wright与Rayment(1997年)。

中央政府有责任建立一种民族认同感，这种认同感应涵盖整个社会，而不只是特定社会团体

由私人提供“安全保障”不符合将维护国内秩序服务作为一种公益品时的特征

中央政府有责任建立一种民族认同感，这种认同感应涵盖整个社会，而不只是特定社会团体、私人利益集团或特定居民区或地区。政府还有责任确保国家的性质和目标，保证人人都为其普遍期待的同一目标而奋斗。在脆弱的国家中，这尤其重要，因为在这些国家中，往往缺乏社会责任，腐败和玩忽职守的情况很常见，而且不只是局限于中央政府的各机关。即使情况并非如此，战后重建和发展工作的高度分散也有可能只是关注局部问题，而忽略了影响整个国家的更广泛问题。

由于资源很稀缺，而且在各地区和居民点之间的分配不平等，因此，其中某些地区和居民点的重建进展将比其他地方更大和更快。如果没有一个有效的中央当局对地区间的资源转移进行管理，那么不均等问题所带来的结果可能不只是几乎无法培养民族统一和目的感——在人人都为同一目标奋斗的情况下，横向不平等问题迟早会使冲突死灰复燃，如果各地区在族群、种族或宗教组成方面有很大差异，那么将尤其如此。在这种情况下，无需多长时间，人们就会认为不均等是由国家的蓄意行为所致，是以他人利益为代价来谋取某些集团的利益。将重建和发展的主要责任委托给非政府和民间组织也可能会妨碍中央当局的重建。就存在的真正理由而言，其中大多数组织所关注的具体问题都只是为了促进特定集团的利益。换言之，他们往往缺乏公正和必要的资源，来长久解决冲突后国家的常见问题。¹⁹同样，如果将实现国内秩序的任务委托各私人组织，那么也无法解决所有脆弱和冲突后国家中的一个最严重问题——违法乱纪和缺乏个人安全的问题。通常情况下，委托这种责任，要么是因为人们对警察机关普遍缺乏信心，要么是因为政府没有足够的资金来培训和保有一个有效、公正的警力。但这种做法不太可能使个人安全问题得到令人满意的长久解决，它将那些无力为个人保护买单的人群排除在外，而这些人群实际上占这些国家人口的绝大多数，由私人提供“安全保障”完全不符合将维护国内秩序服务作为一种公益品时的一个最重要特征。

在冲突后局势下思考国家建设和经济恢复之间的关系时，需要牢记的关键思想也许是“适应效率”，即：制订制度的能力，这种制度既要为经济活动提供一个稳定框架，又要有足够的灵活性，以便为任何时间任何情况下各种旨在应对具体挑战的政策选择提供最大回旋余地。需要强调灵活性和进行尝试，这反映了在冲突后常见的脆弱和不确定背景下，开展工作的现实情况，它说明在冲突后的局势下，肯定不能无视具体情况而优先采用一整套预定的政策工具（不管是迅速实现贸易自由化和私有化的政策，还是高额关税保护和国有化的政策）。

这对旨在启动和保持恢复进程的经济政策选择有着重要影响。建设持久和平的举措通常需要有悖常规做法的政策，包括宏观经济措施。如，国际货币基金组织在致力于宏观经济稳定目标时，通常要求借款政府将其预算赤字削减到目标水平，然后才会逐次拨付该组织的贷款。不管这些削减赤字（其本身通常是一个讨论话题）的目标蕴含着怎样的智慧，但在那些走出内战的地区，必须通过独特的

¹⁹ 这可能是将责任委托给非政府组织时的更普遍问题之一（见Mkandawire，2007年）。

镜头，即：建立可行和平的要求，来看待其可行性和理想程度。如果国际货币基金组织习惯上使用的宏观经济处方与建设和平的目的相冲突，那么就有充分的理由来重新思考这些处方。

在柬埔寨进行重建的早几年中，明显需要对常规做法进行重新思考。联合政府没有削减公共就业机会，而是增加了15%左右，以吸纳那些曾隶属于前反对派的求职者。为了满足捐赠方的要求，政府通过削减非工资支出来削减预算赤字。世界银行(1998年a)在事后的一次评估中指出，“结果是宏观经济平衡取得了‘显著进步’”，“同时，未维护的基础设施，以及健康、教育和其他服务继续受到侵蚀”。

在战后的莫桑比克，财政紧缩和重建举措之间也出现了类似的紧张关系。国际货币基金组织声称宏观经济稳定是一个“绝对的先决条件”，因此，于1995年敦促削减支出，降低预定的最低工资增幅。由于担心这些举措会破坏经济恢复和政治稳定的长期目标，美国、荷兰和加拿大的大使，以及欧盟、联合国开发计划署、芬兰和瑞士的驻地代表异乎寻常地向基金组织递交了一封联名信，表明了他们的这种担心(Hanlon, 1996年；Ball和Barnes, 2000年)。²⁰结果，推敲出了一个折中方案：放慢削减支出的速度，最低工资涨幅维持不变。

主张宏观经济戒律的人士认为，通货膨胀可能会对政治稳定和经济恢复带来破坏，而且对贫困人口实际收入的冲击往往最严重。这是要求通过财政和货币纪律，控制通货膨胀的充分理由。但决策者并不是要在恶性通货膨胀和大幅缩减之间做出一种非此即彼的选择：财政和货币紧缩一直是一个程度上的概念。诚然，超过某个点之后，无节制的支出和飞涨的赤字可能会迅速引发通货膨胀，带来经济困境和政治动荡。但大多数研究发现，通货膨胀的门槛很高，根据地区的不同，可介于20%-40%之间，低于这一阈值，增长表现受到负面影响的证据不多(联合国，即将出版)。但在介于适度赤字和没有任何赤字之间的情况下，通常需要做取舍：一方面是赤字的规模，另一方面是财政支出不足所带来的社会紧张局势。在这个中间区域内，较高的政府预算赤字可为和平方面的支出提供资金，因此有助于缓解社会紧张关系(Pastor和Boyce, 2000年)。

决策者并不是要在恶性通货膨胀和大幅缩减之间做出一种非此即彼的选择

财政能力建设

在冲突后的经济体中，恢复速度和可持续性的关键在于是否有必要的资源为恢复和修复活动提供资金。在遭受战争蹂躏的社会中，政府收入在国内生产总值中所占的比重通常低于其他国家在类似人均收入情况下的平均值。²¹因此，战后过渡

战后过渡期间的一个关键问题必须是进行国家能力建设，以动员国内资源为新的民主机构提供资金，改善福利、加强安全和缓解社会紧张关系

²⁰ 1995年10月6日捐赠报表，由克里斯蒂安·米克尔森研究所引用，评价挪威对莫桑比克和平、和解与重建的援助(奥斯陆，外交部，1997年)，第49页。

²¹ Gupta等人(2004年)发现，在抽样的中低收入国家中，政府收入和冲突之间为负相关。Addison、Chowdhury与Murshed(2004年)的报告指出，冲突的激烈程度及其存在对税收/GDP之比有负面影响。

期间的一个关键问题是加强国家的增收能力，以便为新的民主机构和旨在改善人类福利、加强公共安全和缓解社会紧张关系的支出提供可持续资金。资金空缺将部分通过外部资助来填补，具体情况取决于冲突的总代价。重建和早期的经济发展任务将由接受国和捐赠方共同负责。因此，最终的成败将取决于各方是如何履行其各自责任的。

由于国际援助很可能占GDP的三分之一至一半，而且在有些情况下甚至更多，因此对于很多冲突后国家而言，对其进行管理将是经济政策的首要问题。这种援助向发展中国家的决策者提出了一系列的技术和制度挑战，不管这些国家是否处于冲突后恢复期，都是如此；除其他方面以外，这些挑战包括：认捐数和实际拨付数之间的不符、援助流量的波动、限制性援助的成本、捐赠方之间缺乏协调等(联合国，2005年a；联合国贸易和发展会议，2006年)。传统上，捐赠方倾向于援助那些与各种公益品供应有关的特定项目。在这方面，如果大部分外部援助的用途不是由政府安排的，那么可能会带来“双重公共部门”：一个由政府出资和管理的国内公共部门，一个由捐赠方出资和管理的外来公共部门。按照纯粹的货币计算，与后者相比，前者未免有些相形见绌。这会带来几个不良后果。最明显的后果是机会成本，即：不能将这些资源用于国家在分配和管理公共支出方面的能力建设。另外，还会带来“挤出”效应，这种后果不太明显但却同样严重，因为专业人员被招进了外来公共部门，他们的工资通常是政府无法匹敌的。²²具有讽刺意义的是，援助捐赠方将缺乏能干的国家工作人员，作为其不断绕开接受国的一个理由。

“外来”公共部门由若干机构管理，每个机构都有自己的优先事项，这种情况也会带来巨大的协调问题，从而导致稀缺行政资源的浪费，因为政府部门需要处理不同报告系统的多个融资来源。但没有任何制度机制可以让捐赠机构对当地公民负责。²³

如果捐赠方通过国家预算分配程序来安排其大部分资源，那么可减少“双重公共部门”的问题

但是，如果捐赠方不是绕开国家，而是通过国家预算分配程序，来确定其大部分资源的使用渠道，那么将能减少双重公共部门的问题。在这方面要面临着打击腐败和确保受托责任的问题，这类问题是关键的绊脚石。人们发现，如果对所有支出决定的批准采取双重签字制度(一个为政府方签字，另一个为外部监督机构签字)，将能有效解决腐败和问责问题。冲突后利比里亚的行政和经济管理援

²² 例如，就卢旺达而言，Obidegwu(2003年，第20页)指出：“种族屠杀后，随着国际非政府组织、救助和发展机构如潮水般地涌入卢旺达，政府服务部门无法争取到本来就为数不多的合格人员。”就阿富汗而言，Ghani等人(2007年，第10页)在将捐赠机构支付的1000美元月工资与政府支付的50美元月工资比较后，指出：“政府管理人才到援助系统担任卑微的职位，这一点都不为奇。如果工资差异是市场竞争的结果，那么人们可能会认为这是公平的，但问题是两个行政机构的资金都来自援助系统，报酬规定是由行政机构批准的，而不是通过公开竞争程序确定的。”

²³ 在一项有关莫桑比克援助的分析中，Arndt、Jones和Tarp(2006年，第1页)表达了其中的后两项担忧，并在结论中指出：“捐赠方的干预措施以及援助支持的干预措施激增，这加重了地方行政机构的负担，显然需要加强政府对其公民而非捐赠机构的责任。”

助计划(GEMAP)一直采用了双重签字制度(Dwan和Bailey, 2006年), 阿富汗重建信托基金也采用了这种签字制度, 该基金是由世界银行管理的一个账户, 捐赠方通过该账户为政府的经常预算提供资金帮助(Scanteam, 2005年)。

经验显示, 援助可对国内动员收入的能力产生“挤出”效应, 减少政府对其民众征税的积极性。²⁴如果希望援助对国内收入产生“挤入”效应, 则需要有意识地在这方面做出努力。国际社会可以通过几种方式为政府动员国内收入的举措提供支持: 将某些援助与国内收入绩效的进步联系起来, 帮助抑制法外强索收入行为, 提供技术援助等。

就财政政策的支出层面而言, 捐赠方时常会要求政府“设立对应基金”作为援助特定项目的一个条件, 该战略旨在确保国内“买进”, 抵消可转用性(即: 援助仅仅是让政府资金可自由转为他用)。但就收入而言, 这类的限制条件不多见。可以很容易地将某类援助(主要是预算支持)与实现国内收入目标的进展联系起来。这种政策类似于私人基金会提供的“对应资助”。在两种情况下, 目的都是为了促进受援方寻找其他资源的积极性。²⁵2002年, 欧盟在为莫桑比克政府提供预算支持时, 以该政府增加国内收入为条件。2006年初在伦敦签署了《阿富汗契约》, 该契约为2007-2011年针对该国的国际援助确定了框架, 其基准之一是将收入/GDP之比从2004/2005年的4.5%提高到2010/2011年的8%。²⁶不过, 有关收入动员能力的限制条件仍然只是例外, 而非规则(见Carnahan的讨论, 2007年)。

可以很容易地将某类援助(主要是预算支持)与实现国内收入目标的进展联系起来

抑制法外强索收入行为是一项介于财政和安全之间的任务。当通过非法使用名义公共资源获利, 而这种利润落入私人腰包时, 不仅会剥夺国家的收入, 而且还时常会为那些对和平构成威胁的准自治武装集团提供资金(Le Billon, 2000年和2008年)。当地方军阀对贸易(有时包括麻醉品交易——如: 阿富汗)课“税”时, 则不仅破坏了国家对税收的垄断权, 而且还破坏了国家行使武力的垄断权。抑制这类活动可能需要国际的大力援助, 但通常还需要就战略性军事目标和长期发展目标之间的关系进行更认真的评价(更详细的讨论, 见Sedra和Middlebrook, 2005年; Ahmad, 2006年; 下议院国际发展委员会, 2008年)。

当通过非法使用名义公共资源获利, 而这种利润落入私人腰包时, 不仅会剥夺国家的收入, 而且还时常会为那些对和平构成威胁的准自治武装集团提供资金

²⁴ 在对众多发展中国家样本中的证据进行考察时, Gupta等人(2003年)发现, 赠予性援助尤其会削弱收入举措: 在腐败严重的国家“收入的减少完全抵消了赠予的增加”。国际货币基金组织最近的一项研究(Heller, 2005年, 第4页和第21页)将妨碍国内资源动员能力的诱因作为例子, 来说明外来援助的“道德风险”, 指出: “援助/GDP之比处于最高水平的一些非洲国家也是税收比率一直很低的国家。”

²⁵ 在签署《危地马拉和平协议》的几个个月后, 也就是1997年5月访问危地马拉时, 国际货币基金组织常务董事米歇尔·康德苏朝着这个方向迈出了一大步, 他指出: 基金组织为备用协定提出的唯一条件是, 要求政府遵守其和平协议承诺, 包括收入/GDP之比增加50%。康德苏警告说, 如果不大加强税收方面的努力, 危地马拉不要指望得到大量的国际援助, 并且指出, 国际货币基金组织希望政府有一个更高的收入目标(见Boyce, 2002年, 第41-42页; Jonas, 2000年, 第185-186页)。

²⁶ 见《阿富汗契约》, 关于阿富汗问题的伦敦会议, 2006年1月31日至2月1日, 第12页。可访问http://www.unama-afg.org/news/_londonConf/_docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf, 另见S/2006/90号文件, 附件。

分配问题与冲突后公共支出决议尤其相关

战后背景下的财政决策需要认真注意优先事项的问题，在以支出为目标时，尤应如此。在面临众多迫切需求时，如：公共安全、前战斗员的复员和重新融入社会、健康、教育和经济基础设施重建方面的支出，不可避免地要进行取舍。目的是要将基于常规发展指标的回报最大化，致力于建设持久和平的冲突后目标。

在通过冲突镜头看问题时，财政支出不能脱离根植于分配不平等的不满问题，这种问题通常是引起冲突的重要因素，而且通常会在冲突期间恶化。有两组分配问题与冲突后公共支出决议尤其相关。首先是如何将纵向和横向公平问题纳入支出决议中，其次是如何根据整个政治情况分配支出，以促进实施协定的热情和巩固和平(方框四.2)。冲突影响评估可成为处理两组问题的一个手段。这些类似于首次于1970年代引进的环境影响评估，差别在于这里所关注的是社会政治环境，而非自然环境。环境影响评估旨在将污染和自然资源耗竭的“负面外部效应”纳入支出政策，同样，冲突影响评估也是为了纳入社会紧张局势和暴力冲突的“负面外部效应”。然而，在冲突后国家中，将分配因素纳入支出决定的努力仍然处于一个非常早期的发展阶段。²⁷有时收集纵向不平等问题的相关资料(即：从贫困到富裕的利益分配资料)，并将这类资料用于决策之中。但在很多情况下，甚至没有这方面的可用基本资料。而对于横向公平分配问题，即：按照种族、族群或宗教界定的各地区和团体之间的分配问题，相关资料则更是少之又少。如今的冲突影响评估至多也只是大致相当于30年前的环境影响评估水平，其重要性基本上被认可，但在开发实施工具和能力方面，还有很长的路要走。

不同人群之间的疏远和同一人群内的认同也会对“社会资本”在动态冲突与和平建设中的作用产生影响。人们通常认为社会资本——促进协调和合作的信任、规范和网络——是完全健康有益的，但也有其“阴暗面”，因为它能让有些群体进行有损他人的更有效合作。因此，在从战争向和平过渡的期间，对于财政支出，以及更一般意义上的公共政策而言，重要目的之一，并不只是进行一般的社会资本建设，而是要专门进行那些旨在减少不同人群之间疏远问题的社会资本建设。在有些情况下，工会可作为不同族群和宗教团体之间进行合作的一个重要平台(Kanbur, 2007年)；因此，通过削弱工会权力来加强效率增益这一命题本身值得怀疑，它可能会带来破坏性尤其严重的长期后果，加剧不安全问题 and 不同人群之间的紧张关系。其他机制，如合作社和经销管理局可在农村经济中发挥类似的作用。

冲突后国家的财政政策还需考虑税收对分配的影响。就战后政府当局，以及旨在帮助这些当局的国际机构而言，税收的首要目的是提高税收额；其次是尽可能“有效地”实现这一目的。但忽略税收的分配作用，可能会破坏这些目的。

²⁷ 评估见Goodhand(2006年)。

方框四.2

以和平为条件

援助的附加条件是动员外部资助的一个关键问题，广义上指“一方据以提供资助和努力影响另一方政策的手段，旨在确保一系列的措施得以执行”（Buirá, 2003年，第3页）。向冲突后国家承诺的援助从一开始就是有条件的，因为打开承诺之锁的必要条件是维持和平。之后的援助款拨付本身也是有条件的：重返暴力将会导致援助的中止，和平建设不能取得进展将会破坏未来的援助承诺；但除此之外，很多援助仍然是有条件的，这些援助的明确目的是将接受国的决策转向更有利于市场运作的发展战略。在这方面的实施和成就记录一直不佳，按照这种路线来精心策划贷款尤其不适合冲突后国家。

越来越多的共识是，附加条件不得直接影响被资助项目的目标，接受国必须有一系列可以自行决定的政策选择，以实施改革和进行调整。这与冲突后国家尤其相关，这些国家往往缺乏好的政策和实施这些政策的能力。根据一些评估的资料，附加条件可能仍被用以减少社会紧张关系，促使冲突解决和鼓励和平协议的实施。但在实践中，按照这些目标，对贷款办法重新定位一直只是例外，而非规则。

以和平为条件主要是为了将具体的援助协议与和平建设的具体步骤联系起来，来确定资助流量的口径。该词是在一项研究中杜撰出来的，该研究指出，在冲突后的背景下，捐赠方可以而且应该在议定的和平协议后，将重建和发展援助与实施协议和巩固和平的具体步骤联系起来（Boyce, 2005年）。就萨尔瓦多而言，1992年和平协议的重要内容之一是为重点和平计划提供充分资金，如：为针对前战斗员的土地出让计划和设立国家民警队的计划提供资金，但国家未能实施这些重要内容，和平进程由此受到破坏。因此，该研究建议国际金融机构应以和平作为条件，鼓励政府动员国内资源来履行其承诺。

可将和平作为重建和发展援助的条件，但大多数观察员都承认，出于道德和实际的原因，不应将和平作为人道主义援助的条件。从道德上说，因为领导的罪过来惩罚弱势人民是站不住脚的；从实际的角度说，领导人可能不会对人道主义需求非常敏感。附加条件通常涉及特定援助协议，而不是采取一刀切的做法，因此可以灵活确定哪类援助附加哪种条件。附加条件首先应针对那些最受政治领导人重视，但又对受威胁人群的生存最不重要的援助。

对于国际货币基金组织和世界银行之类的机构来说，将和平作为附加条件纳入财政政策中并不太难，这些机构很早就对宏观经济稳定和经济改革项目附加了条件。在财政方面，以和平为条件只需要以和平建设为目的，对各种目标重新定位。在有些情况下，这可能意味着放松预算赤字目标，允许政府为重点和平项目提供资金。在其他情况下，则意味着要更加重视财政支出的构成、税收水平、支出和征税对分配的影响。

方框四.2

以和平为条件(续)

^a A/50/790-S/1995/999号文件；《安全理事会正式记录，第五十年，1995年10月、11月和12月补编》，S/1995/999号文件。

地方也可将和平作为条件。如，难民事务高级专员办事处在对波黑的“开放城市”项目中，对于那些为难民和国内流离失所人员重返家园的权利做出努力的自治市，提供了重建援助。其目的是利用援助，奖励那些努力实施《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》及其各项附件(1995年11月21日在俄亥俄州的代顿签署，又称《代顿协定》)^a的地方当局，惩罚协定实施的阻碍者，鼓励动摇者停止观望。

为努力弥补这一漏洞，首先必须认真记录税收工具对分配的横向和纵向影响。收集必要数据并非易事，因为目前甚至在“正常的”发展中国家也非常缺乏这种资料，更不用说备受战争蹂躏的社会了。²⁸ 国际社会的技术援助可为填补这种资料空缺发挥重要作用。记录只是第一步，其次要将这种资料纳入决策之中。在选择税收工具组合时——如在关税、增值税和所得税之间进行权衡——必须考虑这些工具对分配的影响，及其税收潜力、管理可行性和对效率的影响。在通过分配镜头看待收入时，很可能受到更多关注的一种方案就是对奢侈品征税。对私人汽车和飞机等项目征税具有管理方便和税收量大的优点，在分配累进性方面也有优势。值得注意的是，这很少成为税收政策讨论的重点。

至于税收工具对分配的影响，以及政府政策考虑这些影响的方式，应该向公众广泛传播其相关信息，以通过宣布政策的合法化，来防止误解和促进人们对政策的遵守。这一举措的重要性在危地马拉得到了有力证明，在该国，和平协议对提高政府税收和社会支出提出了明确目标。为此，首个冲突后政府试图对大型财产所有者提高征税水平。但政府很快就放弃了这一努力，因为不仅地产所有者对此表示抗议，而且本土的小农也对此表示抗议，他们认为这种税收加重了他们的负担(Rodas-Martini, 2007年，第90页；Jonas, 2000年，第171-172页)。其教训显而易见：成功的税收决策不能只是技术统治论者的专门领域，在学习如何处理利益冲突和进行取舍的过程中，必须将其作为不可缺少的一部分。

如今，外部资源的如何使用通常会对国内资源在未来的使用产生影响。经常支出(包括工资)和资本支出都是如此，资本支出涉及未来几年中的运行维护支出。因此，显然需要思考现有决定对财政的长期影响。在战后时期，自然要关注短期的迫切需求，这是非常正当的，但这并不意味着可以或者应该避开当今决定对未来产生的后果，而将这些后果交给他人事后处理。尽管可以采取很多措施来提高国内税收水平，出于审慎的考虑，需要承认预算约束永远是生活中的一个现

²⁸ 发展中国家税收对分配的影响文献非常少，有关这方面的评论，见Gemmell和Morrissey(2005年)。

实。在建设新的政府机构和基础设施时，必须牢记这一现实情况。依靠短暂的外部资金流入来创建没有财政可持续性的体系是不对的。过去的经验显示，冲突后的重建活动通常会忽略这一点，在安全总支出方面，尤其如此，这类支出通常会远远超过预测的国内收入(世界银行，2005年a，第47页)。运营和维护费用很高的资本投资也可能会为未来带来财政负担。世界银行最近的一份报告(2005年b，第52页)指出，“捐赠方推动的公立医院投资有时又称为‘特洛伊木马’”，“因为其巨大的运营成本会将资源挤出优先领域，如基本的健康服务体系”。

与该问题密切相关的是很多援助项目往往都过于依赖进口。在决定救助、恢复和重建所需货物和服务有多少应通过进口，而非本地采购时，捐赠方会面临另一个艰难选择，一个是短期的权宜之计，另一个是长期的能力建设——在该情况下指私人部门的能力建设。此外，选择前者而非后者的情况肯定会有，如：本地采购可能需要酝酿期很长的大量投资；但本地采购有可能对经济恢复有更大的刺激作用，或许能在这个过程中将资金节省下来，这种情况也是有的。²⁹

住户一级的重建政策

在早期阶段，旨在促进可持续和平体系的政策必须认真解决武装冲突给住户和社区带来的破坏问题。尤其是流离失所人员和复员战士，如果他们在外界没有社会经济选择，那么重返和平给他们带来的好处很可能会非常少。除非明显改善他们的条件，否则将很可能会破坏各种旨在可持续消解冲突问题的努力(Sandler和Enders，2004年)。

在这方面，一个尤其重要的问题是让青年人重返社会，这些人通常是战斗队的中坚力量。尽管棘手的儿童兵问题已受到广泛关注，但对于青年人作为政治行动者在冲突后的作用，人们的关注则较少(Clark，2007年)。已制订了各种方案来促进这些前战斗员解除武装、从前战斗队复员和重新融入平民社区的社会、经济和政治生活(解除武装、复员和重返社会计划)。尽管过去主要采用了实物援助，但在过去一个年代中，现金转移形式的援助已日益普遍(Isima，2004年)。对于现金援助，甚至专门针对前战斗员的任何援助形式来说，有关其道德依据的看法还有争议(Archibald和Richards，2002年)。但尽管如此，从业者和学者一直认为，通过现金援助来“诱导”人们放下武器，临时减轻人们重返平民社区的压力和减少重新武装的可能性，可能更可靠(Tanner，1996年；Berdal，1996年；Keener等人，1993年)。在解除武装、复员和重返社会计划中，现金援助的潜在好处大体上类似于自然灾害情况下的好处(见第三章的讨论)，在冲突后环境

现金援助可“诱导”人们放下武器，临时减轻人们重返平民社区的压力和减少重新武装的可能性

²⁹ 从国外采购的假定效率优势可能不可靠。如，在阿富汗，美国国际开发署为学校 and 卫生所重建提供的资金是通过新泽西的一家私人承包商安排的。根据新闻报道的披露，重建项目被严重耽搁，建筑质量低劣，用某机构官员的话来说，工程“造价非同一般”(Stephens和Ottaway，2005年；另见Rohde与Gall，2005年)。

中，如果基础设施和机构能力比较薄弱，那么这种情况下的好处甚至可能更大。最后，现金援助形式下，通过鼓励当地银行对大量资金进行管理，有助于推进当地的机构能力建设(Knight, 2001年)。在确定现金援助究竟是加快和加强现有和平建设进程，还是引发社会怨恨、腐败或跨边境武器流动时，解除武装、复员和重返社会计划的具体设计至关重要(Willibald, 2006年)。

冲突后的政策必须设立各种机制，为那些遭受了最严重福利损失的人员提供支持

冲突后的政策还必须设立各种机制，为那些遭受了最严重福利损失的人员提供支持，恢复可持续的创收进程，加强产权，监管(并在很多情况下，重建)信贷和保险市场。在任何一个国家中，明确的产权都会对经济增长的潜力产生重大影响，因为它可以激励投资(因为资本和劳动力的未来回报具有更大的确定性)，提高信贷市场准入机会和土地生产力(见Deininger, 2003年)。对于产权在武装冲突爆发时和冲突后的作用，人们还不太了解。加强产权不太可能成为一个定会降低冲突水平的线性过程(Velásquez, 2007年)。在最近的一项研究中，Butler和Gates(2007年)指出，只是加强产权而不解决公平问题，实际上可能会提高社会的冲突水平，因为它可能会加剧现有的不满问题。在冲突后的背景下，加强产权的成功举措必须考虑到公平和公正问题，以处理现有的或由产权授予引起的偏见问题(如，向那些耕种土地，但没有正式产权的小农授予土地业权)。对于只是鼓励政府重点加强产权制度，而不解决公平、公正和社会正义等核心问题的国际组织与和平条约来说，这一发现有重大意义(同上)。

除了产权问题外，恢复项目还必须应对重建信贷和其他金融市场的挑战，作为一种可行手段，这有助于让那些受武装冲突影响的家庭摆脱潜在贫困陷阱，防止受排斥人群进一步被边缘化。在特定情况下，小额金融服务，包括储蓄、信贷和保险服务，一直被用以解决冲突后住户的经济保障问题，支持那些可能无法利用正规金融部门服务(这些部门本身可能已被冲突破坏)的农村人口返乡务农，并在社区一级为关键金融机构、资本和保险市场的重建提供援助。这些政策在内战后的塔吉克斯坦取得了成功，Venkatachalam(2006年)为此提供了证据。然而，尽管住户一级的冲突后政策，必须认真考虑这类或其他金融工具在重建生活和刺激经济活动方面的作用，但这些工具不能取代其他要素，在脆弱和不安全的经济体中，制订一项统一战略还要考虑更广泛系列的要素(见第五章)。

某些国家还可采用另一个相关办法，该办法与汇款有关。汇款可在重建信贷和其他金融市场方面发挥重要作用。为了限制那些散居在外的人士为武装集团或恐怖组织提供资金，国际社会对限制国际收入转移予以了极大关注(见Lindley有关索马里的论述, 2007年)。但来自移民、难民或寻求庇护者的收入或实物转移可发挥重要作用，能帮助冲突后的人们重建生活，恢复其战前的消费水平和脱离贫困陷阱(见第五章)。

援助在冲突后国家中的效力： 《马歇尔计划》的教训

内战不只是造成严重的人力和物质损失，还削弱了一个国家有效消除其基本原因的能力，因此加大了未来冲突的风险，甚至有可能带来损失更大和更具有破坏性的冲突。更有甚者，内战持续时间越长，影响他国稳定的危险就越大，从而使整个区域容易在部族间的分裂、暴力和战争过程中受到冲击。这样，在冲突后国家中，外援目标以及提供和实施这些援助的条件至关重要，在经济效益因为外援而有可能提高的情况下，这些目标和条件会对由此带来的利益分配产生影响。实际上，正如前部分阐明的那样，难以将外援管理与正常国内政策议程的实施区分开来。

此外，如果一个制度框架不能负责和没有能力将不平等问题降低到一般意义上的合理和公平水平，那么这种外援对于冲突基本原因的解决起不了什么作用。如果忽略了当地条件，遏制了作为成功恢复阶段标志之一的反复试验过程，那么将这种制度框架从一个环境移植到另一个环境的企图就不太可能成功。可持续的永久和平是外援能够帮助冲突后国家实现的最重要目标，因此，在判断各种外援形式的效力时，要看它们对实现这一最重要目标的贡献有多少。

尤其重要的是，捐赠方不应将其自身的制度模式和政策偏好强加给受援国，而应帮助他们利用“本地知识和看法，听取冲突国家所表达的需求以及他们对于解决这些需求的看法”（联合国，2004年）。他们还应帮助这些国家“在现有能力的基础上进行建设”，而不是重复“或者取代本地的行动计划”（同上）。为实现所有这些条件，有必要对每项条件的进展进行监测，并在各利益相关方中间进行全面讨论，包括来自私人部门的利益相关方（方框四.3）。鉴于有关这一领域的历史记录，可以将监测责任委托给独立评估人，这些人为国际组织工作，或代表国际组织工作，不直接参与对有关国家提供外援的活动（联合国贸易和发展会议，2006年）。

尤其重要的是，捐赠方应听取当地代表所表达的需求，以及他们对解决这些需求的看法

由于认识到需要有一个组织原则框架，来确保援助得到更有效的利用，鼓励冲突后经济体中的决策者打造一个新型的社会契约，很多观察员仍将《马歇尔计划》视为可被国际社会采用的一种模式。³⁰ 1947年6月5日，当美国国务卿乔治·马歇尔在哈佛发表其著名演说时，欧洲的经济政治前景不容乐观。战后产量似乎停止了恢复，人们对社会动荡的加剧和几个国家中共产党在选举中的胜出表示担心。马歇尔明确指出，在他心中最重要的是经济安全：“我们的政策旨在防止饥饿、贫困、绝望和混乱……催生一种能让自由体制存在的政治和社会条件。”显然，马歇尔认为不安全有可能成为冲突的孵化器，而自由体制则源自“经济健康”，反之则不然。至于对某些国家采取“新”《马歇尔计划》的提议，一些批评家表示反对，其理由是这些国家不属于民主政治，或没有市场经济，可这些批

《马歇尔计划》是一种仍然可被国际社会采用的一种模式

³⁰ 另见Panić(1992年)；Kozul-Wright和Rayment(2007年，第7章)。

方框四.3

监督援助效力

对援助及其组织方式进行认真监督的必要性还取决于援助是由谁提供的和如何提供的。如，双边援助的一个重要问题是，它可能被用以支持受援国或捐赠国的特殊利益。如果这样，那么援助方很可能会让那些支持其目的的个人和团体，来控制援助的实施。因此，需要由独立评估人对双边援助需求进行认真监督。

除了避免重复和由此引起的浪费外，多边援助的好处还在于，它更有能力引导捐赠方采取集体行动。不过，由于捐赠方很多，而且各方提供援助的动机可能有很大差异，多边援助可能比双边援助更需要得到认真监督，而且也可能需要对其效力进行独立评估。如果跨国公司或非政府组织在经济和社会活动中有重要作用，尤其是如果需要大量开发自然资源，那么受援国、捐赠政府和国际援助机构之间还需要达成特别的监督协议和进行密切合作。

所谓的自然资源诅咒和荷兰病，受到了人们的极大关注，但有关这方面的理由通常是错误的。一般来说，由于误解了少数国家的经历，某些分析人员得出的结论似乎意味着，一个国家可能遇到的最坏命运是拥有丰富的自然资源。如果情况属实，那么斯堪的纳维亚国家、加拿大和美国——仅举几个例子——将仍然是受到冲突蹂躏的穷国，而不会进入由世界上最先进经济体组成的高级俱乐部。“诅咒”和“疾病”实际上是指某种截然不同的东西：它们是制度失灵、政策错误和腐败政府的结果，和/或在掠夺成性的强大外国公司或其政府面前，小国或穷国无力维护自身利益的结果。在双方能够更公平分享收入的情况下，驱逐诅咒不会需要太长时间，但这需要冲突后国家的政府和外国公司之间达成一项协议，以避免不顾国家长期发展的短期自然资源开发行为，以及不能长期发展所带来的后果——经验证明，这一协议很不容易实现。只有当私人公司及其政府，以及冲突后国家的政府将和平视为一种事关各方利益的全球公益品时，才有可能达成这种有效的协议。

国际协议和国家法律已为公司本国政府和发展中国家政府之间的全面合作奠定了基础。因此，合作是可能的，当然其前提是政府遵守并执行这些文件的规定。如，《2001年反恐、犯罪和安全法》规定，“在英国，对于英国注册公司和英国公民……的海外贿赂或腐败行为”，大不列颠及北爱尔兰联合王国的法院有权检举(McDonald, 2005年，第15页)。1999年，经济合作与发展组织的成员全都同意“通过立法，将公职人员的海外贿赂行为列为犯罪”(Collier, 2007年b，第137页)。正如众多广为人知的案件所显示的那样(同上，第9章)，负面宣传是另一个有力武器，有助于让跨国公司和银行按照促进和平，而非导致冲突的方式行动。但为确保有效，宣传还必须提到这些公

方框四.3

监督援助效力(续)

司的供应商，否则不仅无法防止跨国公司从外部采购的行为(其中大多数公司实际上就是如此)，而且还无法防止跨国公司否认其对这些供应商行为的责任，甚至否认其对这些公司行为的了解，对于冲突后国家的小企业来说，从外部采购是最不负责任和剥削最严重的一种行为。

评家忘了，马歇尔援助的要求没有如此苛刻：意大利和西德只是分别在1948年和1949年开始实行民主制度，在意大利，马歇尔援助的很多规定都没被纳入让共产党下台的战略中。尽管市场经济的很多制度不必从零开始建立，但在10年期间的大部分时间中，欧洲各国经济都受到严密监管和直接管制；大部分人口仍然要经受严重匮乏、快速修复措施和休克疗法所带来的痛苦，因为回到“正常”市场状态被视为经济上不可行，政治上无法接受。

在有了这种背景之后，《马歇尔计划》至少有7大好处，对于从冲突中兴起的国家来说，该计划为其重新权衡政策环境提供了有用经验。第一，该计划为战后调整进程确定了期限，这要比美国财政部和国际货币基金组织计划所设想的期限更现实。时间表由18个月改为4至5年。³¹第二，马歇尔明确指出，需要停止零散的援助，这种援助缺乏协调，对恢复经济产生不了预期的刺激作用。因此，一项关键要求是，由每个受援国为恢复进程制订一份4年期的计划纲要，为主要经济变量确定目标，并阐明政府对于如何实现这些目标的打算。第三，马歇尔强调指出，这些计划以及有关援助需求的预估方案必须由西欧人自己起草：“由(美国)单方面起草一个旨在复兴欧洲经济的方案既不合适，也不会有效。这是欧洲人的事情……我们国家的任务应是提供友好帮助，以起草欧洲计划以及未来有关该计划的支持举措……。”因此，马歇尔承认国家的敏感问题，认为受援国要比局外人更了解自身的情况，并在一般情况对欧洲传统和偏好表示了尊重，而在其后，富裕国家和国际机构对世界其余地方的态度显然缺乏这种尊重。

《马歇尔计划》的第四个特点是，各档次的援助取决于有关国家是否实现其中期目标。因此，从布雷顿森林框架中除去恢复方案并不意味着逃避限制性条件，而是意味着《马歇尔计划》的条件有所不同和更具灵活性，满足这些条件的时限要比国际货币基金组织规则所要求的更长。³²第五，《马歇尔计划》承认，欧洲生产能力的破坏以及美国和欧洲之间经济实力的巨大差异意味着，贸易和收支的迅速自由化会使欧洲很快发生与收支有关的危机。根据欧洲支付联盟框架内

³¹ 至于在当代冲突后局势下，提前取消援助的后果，见世界银行(2008年)的讨论。

³² 限制条件很重要，不仅是为了确保援助被有效利用，而且是为了取得和保持美国纳税人的支持。

的协定时间表，欧洲计划在1950–1958年期间，逐渐解除一系列的直接和间接贸易管制。逐步实施的这种贸易自由化为欧洲生产商防止美国竞争提供了保护，让他们有时间 and 有积极性重建企业，生产有竞争力的产品以取代美元进口品。同时，美国同意更快改善其市场对欧洲出口产品的准入条件，这是一项不对称的自由化政策，与欧盟和美国的现有做法形成了鲜明对比，现有做法要求发展中国家尽快开放市场，并且限制了这些国家发展的政策选择范围。³³

第六，真正的领导应当有慷慨之举。马歇尔援助主要包括赠予，而小部分的贷款中还含有很大的赠予成分：这些贷款通常为35年，利率为2.5%，还款从1953年开始。这种资金援助结构值得一提，因为当时“援助”和“协助”作为一种宽泛的词语，无所不包——从礼品一直到基于市场(或高于市场)利率的贷款。对于已经债台高筑的经济体来说，增加其债务负担的做法很值得怀疑——尤其是在暴力冲突结束后，国家通常要努力加速发展，或从动乱中恢复，因而常常要为经济重建和制度建设而挣扎。提供慷慨赠予，并按照《马歇尔计划》的路线，以一个统一的经济方案为条件和框架，对赠予进行监督，这种做法可能比旨在让国家摆脱“停滞陷阱”的贷款方式更有效，因为沉重的偿债义务抑制了国内和国外投资，而这种投资可以改善长期经济效益，包括偿债能力。赠予的另一个好处是，通常不需要进行贷款情况下的那种漫长而复杂的法律和资金问题谈判。这一点很重要，因为《马歇尔计划》的教训之一是，如果在承诺的计划实施之初，尽快提供援助，将有助于保持那些很可能已由政治家提升的积极预期，产生一种有希望带来自我增强效应的变革动力。

最后，在《马歇尔计划》中，仍然与当前问题的解决举措有关的另一个好处是，该计划坚持认为，欧洲人本身也应做出一定程度的团结和合作努力，应由区域机构协调16个受援国的计划以及援助分配。这一要求部分反映了美国关于一个更一体化欧洲所采取的外交政策目标，并提供了一个框架，以便在那些存在显著外部效应、规模经济和其他跨边界问题的领域进行合作。对国家方案进行同级评审有助于各国决策者从区域的角度来看待其自己的政策，鼓励国家行政机构形成一种经常联系与合作的文化氛围，如今这种氛围在欧洲已司空见惯。

对于已经债台高筑的经济体来说，增加其债务负担的做法很值得怀疑

关注《马歇尔计划》的这些原则，有助于提供一个统一框架，以便在国际援助下，协调经济恢复和发展计划。如果不明确规定政府的宏观经济目标，及其与基础设施投资、教育、健康和住房等详细方案之间的关系，那么将难以看出有限的外国经济技术援助怎样使用才是真正有效的。官方援助基本上是一种干预形式，旨在缓解短缺和瓶颈问题，以及制约增长和结构变革的其他问题，但是，如果没有大致了解优先事项，以及解决优先事项(如，优先消除某个，而非另一个

³³ 1947年美国人限制欧洲较薄弱经济的另一个方面基本上被遗忘，这就是暂停其在德国的海外投资，直到该国或多或少实现了货币均衡为止(Kindleberger, 1996年)。美国投资者有机会按照可笑的低格，全部买进梅赛德斯、西门子和其他大公司，但国务院认为这似乎无助于赢得战败人民和未来盟友的“心”。

瓶颈问题)可能带来的边际效应,那么将很难将目标对准那些最有效的领域。这类方案还可方便为政府预算或国际收支提供一般性的非项目援助,在马歇尔援助下,对欧洲很多国家的援助都是如此。发展(甚至不只是重建)方案主要是为了解决根深蒂固的结构问题,如果要进行建设性的长期调整,财政和经常账户赤字通常是不可避免的。

国际金融机构通常认为,提供财政援助解决长期不平衡问题是改革不得力的原因之一,它推迟了必要的调整,导致了纪律松懈问题。但《马歇尔计划》的策划者并不这么认为,他们认为这种援助是在社会凝聚力和结构变革方面的一种投资,可为政府提供喘息的空间,以便成功实施通常很费力的棘手政策。当这类政策有可能带来社会剧变,以致有可能颠覆调整进程时(意大利在战后的某个阶段就是如此),马歇尔援助则为政府预算提供支持,以减轻社会成本压力。

《马歇尔计划》纲要吸引人的另一个主要方面是,它可以行使重要的政治职能。一个有关经济和社会目标的多年计划,通过阐明各目标之间的关系和实现这些目标的手段,以及表明这些目标取决于外部援助,有效展示了政府正在为之努力的社会结构设想。这具有很强的政治性,因此,提议的该方案为应有的民主讨论以及不同观念之间的磋商奠定了基础。该方案不一定总会带来国际金融机构所认为的那种“最佳”政策,但正如较早时候所述的那样,民主进程的好处是,可以带来必要的压力,以纠正错误:相对于由专横的局外者所促成的方案而言,实现“最佳”政策的速度也许较慢,但从政治上来说,较慢的却可能是较好的。因此,制订“新的《马歇尔计划》”可以为“所有权”与“合作”等设想的实施奠定坚实基础,否则,这些设想将有可能沦为空洞的口号。此外,一个备受民众支持的统一国家计划,如果能列明外部援助效果最佳的领域,那么其本身就可作为一个具有说服力的强大理由,来要求潜在捐赠方考虑接受国家的优先事项,而非其本身的偏好。

政府需要一个有关经济和社会目标的多年计划,该计划应适当列明其对社会走向的设想

结 论

在稳定的政治和社会条件下,可通过政治代表、商议和谈判等既有渠道,来应对不断加剧的经济不安全威胁。如果这类渠道很薄弱或缺失,那么不安全将有可能转为暴力,并有可能转为国内冲突。经济不安全、社会分化和政治崩溃的恶性循环可能会出现,在那些正在经历经济和政治转型的国家中,以及当不同人群之间的紧张关系和不满情绪因多重排斥问题而加剧时,似乎更有可能出现这种情况。

在冲突后社会中,当决策者试图应对安全、和解和发展方面的挑战时,这种暴力很可能会继续存在。实际上,冲突一旦结束,缺乏社会共识就可能意味着必须同时应对这些挑战,并且有可能面临着重返暴力的威胁。这样,冲突后社会的政府所面临的将尤其艰巨,如果政府还要努力修复自身的合法性,动员旨在满足各种需求的国内资源,那么任务将更为艰巨。

战后过渡期间的一个关键问题是，进行国家能力建设，以动员国内收入为新型民主机构，以及用以改善人类福利、加强公共安全和缓解社会紧张关系的支出，提供可持续资金。视冲突的总代价而定，重建和早期的经济发展任务将主要依靠外部资源。因此，最终的成败将取决于各方是如何履行其各自对恢复进程的责任的。从接受方而言，将需要在财政管理方面采取创新性政策措施。捐赠方不得将其自身的制度和政策偏好强加给受援国。在这方面，《马歇尔计划》有一套相关的原则，一套能够帮助那些遭受战争蹂躏的欧洲国家恢复经济保障的原则。相对于备受战争蹂躏的欧洲在1945年后所面临的挑战而言，如今的安全、和解和发展挑战要艰巨得多，但尽管如此，这些原则仍然适用。

第 五 章

贫困、不安全和发展风险

导 言

前几章已经指出，在最近几个年代中，个人、社区和国家所面临的经济下滑风险在不断加剧。风险遭遇的加剧与金融冲击、自然灾害和社会冲突有关。但不断加剧的不安全感也与缺乏有效的政策应对措施有关。本《概览》将该问题部分归结于政策偏见，这种偏见源自对自我调节市场经济的误导观念。显然，迫切需要按照一个更加一体化的、能够提供和保持未来经济安全和稳定的社会经济政策框架，来重新权衡市场和公共利益之间的关系。

还可以从先前的讨论中看出，各国之间以及各国内部遭遇下滑风险的情况并不均衡。最贫困住户和社区尤其容易受到冲击，他们可以做出的唯一反应通常是采取短期的应对和生存策略，这往往会增加他们在未来的风险遭遇。在很多情况下，贫困会将原本暂时的冲击或骚乱转为长期不安全。

贫困通常将暂时冲击转为长期不安全

本章将考察发展中国家中，与贫困-不安全陷阱有关的政策挑战。第一部分将考察有助于市场步入稳定、安全和更全面发展进程的各种制度条件。由于这些制度薄弱或缺失而带来的差距是遭遇下滑风险的一个主要来源。接下来的部分将考察发展型国家在填补这一差距方面的作用，传统上，这种作用是指采取各种措施，将国内新兴投资阶层所面临的风险社会化，引导他们将资源转向工业部门，以此来扩大正式就业机会和减少贫困。在大多数发展中国家，这些措施仍然是减轻贫困的基本因素，但并不一定总能解决贫困住户和社区所面临的脆弱问题。因此，下一部分将有选择地考察一些缓解、适应和应对措施，这些措施可帮助步入一个更安全和更全面的成长道路。最后一部分将分析发展中国家的最佳做法究竟是普遍采取挣脱贫困陷阱的措施，还是针对最脆弱人群采取这类措施。

市场和社会凝聚力

在二战后的几年中，西方民主的主要成就是，借助市场这一主要力量促进经济增长，实现充分稳定的就业和工资的稳步增长，以防止两次战争之间的浪费、绝望和暴力创伤再次发生。政府通过纠正市场，尤其是非竞争性市场失灵问题，来着手改进市场体系的效率，并通过促进企业、工会工人代表和公共机构之间在长期投资、研发、教育和培训等领域的合作，来加速增长。这种方法需要利用一整套新的政策工具——从指示性计划和收入政策一直到贸易自由化和减税。这类政

策，再加上凯恩斯需求管理政策为当时所谓的混合经济奠定了基础，并创建了一个黄金时代——这是当今的人们在回顾历史时经常使用的一个称谓。同时，福利国家还将社会政策在过去半个世纪中所取得的进步结合起来。这样，国家围绕着普遍的公民权，将零散的社会保护体系（该体系在1920年代和1930年代的经济冲击中崩溃）转变成了一个更可靠和更统一的公共服务和社会保险体系。《世界人权宣言》¹为此确定了基准，该宣言指出：

人人有权享受为维持其自身和家庭健康及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；以及在发生失业、疾病、残废、守寡和衰老的情况下或因其他不能控制情况而丧失谋生能力时，有权享受保障。²

然而，以上阐述决不意味着，黄金时代没有冲击和压力（这显然与事实不符），也不能认为没有国家失败的情况。³实际上，1970年代，在面临着扩大社保覆盖范围的新需求时，很多福利国家已经明显面临着不断加重的财政压力。但是可以认为，现代资本主义经济，只有在其所依赖的政治和社会体系有效抑制了更具破坏性的市场特征时，才最有效。

市场需要根植于适当的
社会政治制度

亚当·斯密很久以前就认识到，市场高于其他所有社会产物，需要纳入各种共同的规范、习惯和价值标准（而非私利、竞争和冒险），才能成为一个有效经济和稳定政体的一部分。如第四章所述，这方面包括市场本身不能提供的合法、秩序和公平要素。但这些情况远远不只是意味着市场总是不完善的——不管其原因是超强的经济行为人，还是信息不对称，或外部效应；相反，这些情况意味着市场总是受到某种程度的管制，最根本的是要受到其所在社会的价值标准和社会因素制约。“各种形式的资本主义”（Hall与Soskice，2001年），不管是在演变过程中，还是在任何特定的时期，都与这些不同价值标准和制约因素的各种制度表现形式交织在一起。

市场需要加以“治理”
和“文明化”

为确保市场的形成和运行有序，必须具备有关产权授予和保护以及减少交易成本的制度。还需要建立旨在监督和纠正滥用市场支配力的监管机构，以及旨在稳定市场，尤其是防止短期宏观经济失衡问题的有效协调机制。同时，在市场普遍失灵的情况下，还需要通过各种制度，为长期增长和创新提供支持和激励措施。总之，这些制度是“治理市场”的手段，旨在促进市场的创造作用，支持风险承担行为（Wade，1990年）。

但在释放市场创造潜力的同时，还必须努力调和其更具破坏性的冲动，这种冲动可能会对政治稳定和社会凝聚力构成威胁。旨在“让市场文明化”，也就是让市场运行符合社会凝聚力和政治稳定要求的制度首先包括：能够按社会认为的适当水平，向一个社会的所有成员提供货物与服务的制度，尤其是有助于改善社

¹ 大会第217A(III)号决议。

² 同上，第25条，第1款。

³ 在最近的一项评估中，Reich(2007年)将其称为“不完全的黄金时代”。

会福利的制度。重新分配制度和磋商制度是确保社会凝聚力的另一个来源，前者旨在改变财富所有权和收入的结构，以便将分配提升为一个合理的水平，或至少能被社会接受的水平；后者旨在减少市场正常运行所带来的冲突。最后，是有关发言权的制度，该制度旨在加强决策过程的参与水平，这种决策不仅与分配结果有关，而且与市场本身的运行和范围有关。

在对市场松开枷锁、进行治理和文明化这一大背景下，最好将公共政策理解为，旨在促进追求共同利益的集体行为，而不是将其与单一的国家行为联系起来。尽管领导责任通常由国家承担，但行使上述政府职能的制度还可包括非国家行为人，并且不仅要考虑到市场失灵问题，还要考虑到政府失灵问题（以及其他集体行为的失灵问题）。承认这些复杂的治理问题说明，有必要创建一个由多重社会行为人积极参与并有充分责任感的强有力制度框架——一种高密度的制度。如果没有这种制度，社会和国家据以提供安全和稳定性的空间很可能是脆弱或缺失的。

不管是在发达国家、发展中国家，还是在转型期经济体，这种空间在受到侵蚀的情况下，似乎还伴随着市场力量管制的放松和国家倒退。这一过程的进展速度因国家而异，但在发展中和转型期经济体，步伐和深度通常更显著（Glyn，2006年；Mkandawire，2004年）。这种转变的背后是非常乐观的信念，即：通过扶正价格激励措施，（国内和国家之间的）收入差距将会缩小，未来调整将会更小和更易于管理。此外，国家福利保障撤离后所留下的制度真空会很快通过信息更灵通人士的流入来填补，他们从更强大的产权和市场服务准入条件改善中获得利益。

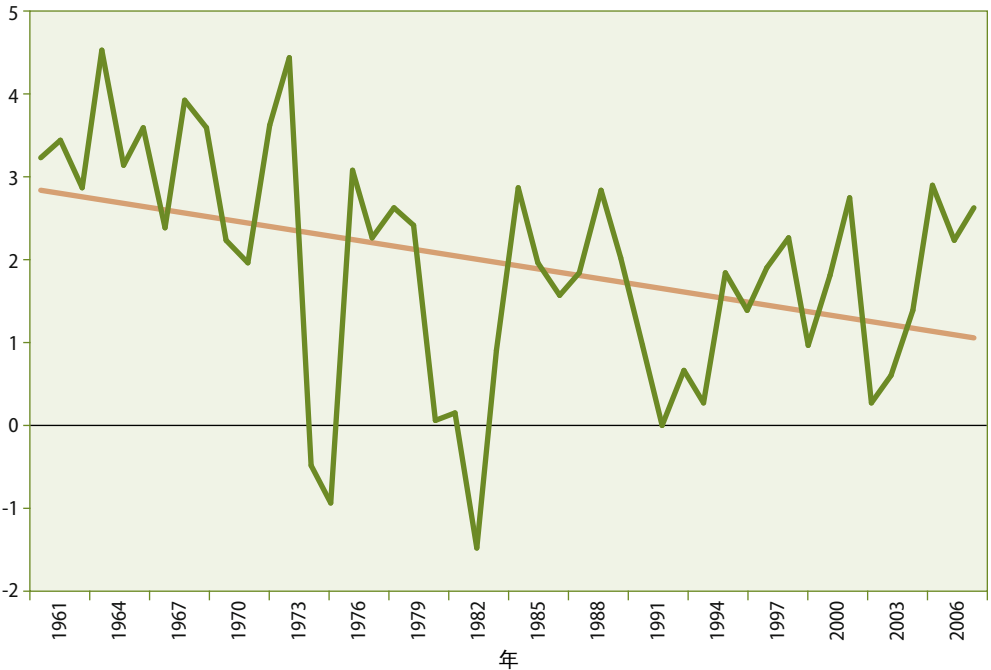
放松市场管制和国家倒退加剧了不安全问题

实际上，正如以前各期《世界经济和社会概览》所讨论的那样，缩短收入差距的情况不均衡，而且一般是在全球经济放慢的背景下发生的（图五.1）。此外，这些力量将会带来更稳定结果的预期，并没有得到最近情况的证实，如：繁荣-萧条周期，忽高忽低的资产、货币和商品价格，以及越来越大的经济冲击（见第二章讨论）等。实际上，在放松市场管制的过程中，产生了新的扭曲问题和偏见，这些问题正在引起新的不安全来源。

发展型国家和社会政策

在发展中国家，二战后出现的混合经济模式具有鲜明的特征。这些特征通常与具有政治色彩的发展议程有关，这类议程是新独立国家在要求缩短社会经济差距的压力之下采用的，因为这些差距让他们有别于那些处于发展阶梯高层的经济体；但这些特征通常还与一种有别于从前的社会契约有关——为实现缩小差距的目标，这种契约将工业发展管理和快速资本形成放在了一个更突出的位置。历史记录显示，社会政策可以发挥重要作用，这不仅包括重塑团结和公民权力及责任的观念，而且包括在经过适当规划的情况下，还可帮助追赶那些处于经济阶梯高层的经济体。

图五.1
1961-2006年全球人均增长(年度百分比变化)



资料来源：世界银行，
世界发展指标。

至于适当权衡社会和经济政策之间的关系，以促进建设一个更全面和更安全的增长道路，各发展中国家的经历各不相同。在很多情况下，扩大社会保护所需的资源远远落后于政策公告和意图，因而在质量和社保覆盖面方面留下了很大的缺口。有限的国家资源通常被特殊利益集团所控制，他们无意将社会政策作为促进经济发展的一个有效手段，更不用说解决更广大选民的脆弱问题了。更近的一些时候，对发展政策的狭义理解使人们停止了对一个更一体化经济和社会政策议程的寻找。

任何一个经济体，如果由市场在资源管理方面发挥突出作用，那么将会有很大份额的收入逐渐集中在少数生产资产的所有者手中。当然，对于该份额大小的看法，可能而且确实有很大差异，并且对于不平等和经济增长之间的确切关系也一直有很多争议。但没有理由怀疑，这一小撮人群的支出行为是增长表现和社会稳定的主要决定因素，⁴ 因为对于如何花费所获得的利润，即：在个人消费、购买海外金融资产、将利润重新投资于现有经济活动领域，以及向创造财富的新领域扩展等方面，如何进行分配，是由这些生产性资产的所有者选择的。

需要将利润用于投资，
以扩大国内生产能力

在这种背景下，投资可作为将收入集中在少数人手中的重要社会和经济依据，因为这相当于对利润征收一种社会税，可限制他们将利润用于个人消费。但是，理想的投资水平不会自动显现出来。实际上，在较贫困的国家中，投资阶层

⁴ 至于这一点如何被纳入1914年前的欧洲社会契约，见凯恩斯(1919年)的讨论。

通常比较小，投资环境的风险很大，因此可能很难确定利润和投资之间的关系。经验显示，确定利润和投资之间的紧密关系是发展中国家所面临的最艰巨挑战之一(联合国贸易和发展会议，1997年)。第二章的讨论显示，最近几年的挑战(如果有的话)已变得更加严峻了。

成功的事迹一直与东亚经验密切相关，在该地区，发展型国家采取了一系列措施，将投资风险社会化，并将利润提高到高于竞争性市场力量所带来的水平。这些国家的长期成功取决于国家缔结社会契约的能力，在这种契约下，新生的企业家阶层为获得国家支持，需要在投资决策方面接受某种程度的指示。这既是为了确保扩大劳动密集型制造业的就业机会，以吸收非熟练劳动力(包括来自农业部门的劳动力)和减少贫困，也是为了转向技术水平要求更高的活动领域，这些领域更有可能确保未来生活水平的提高。

东亚国家通过将投资风险社会化取得成功

由于晚期工业化一般更具资本密集性，所以这种办法通常需要政策支持对出口做出重大倾斜(同时还要就国内外竞争者对关键增长部门的进入加以管制)，这种支持使就业向国内市场以外扩展成为可能(联合国贸易和发展会议，2003年)。1945年后，追赶成功的其他经济体(主要为日本)，以及欧洲外围的一些较小经济体(如芬兰、爱尔兰和葡萄牙)也采取了类似的措施(Vartiainen, 1995年; Reinert, 2007年)。

这些成功的晚期工业化经济体都采取了以各种社会措施为特征的混合经济政策，包括普遍提供社会服务，以处理各种与快速增长和结构变革有关的紧张和压力。如，很多欧洲国家在其发展的较早阶段引进了统一比率的退休金，以应对各种政治紧张问题，当时这些国家的人均收入和经济结构类似于如今的大多数中等收入发展中国家。⁵

亚洲和欧洲的晚期工业化国家将经济政策目标与社会措施结合起来

无疑，这种特殊的社会、政治和经济因素，对于确定发展进程中的政策选择方案发挥了重要作用。但进行旨在促进福利的政府能力和制度建设，以及对一般福利水平采取普及政策，具有更普遍的相关性。正是通过发展型国家各种截然不同的模式，才有可能看出不同的社会和经济安排是如何带来类似结果的(方框五.1)。

贫困和面对下滑风险的脆弱性

从成功发展经验吸取的一个基本教训是，持续减贫取决于快速增长。但增长和贫困之间没有直接联系。有些快速增长的经济体没能解决贫困问题，而有些增长较慢的国家则在这方面取得了更大的成功(图五.2)。有两个居间变量对增长-贫困关系的性质有决定作用，这两个变量是：收入分配和增长的就业含量。

总体上的快速增长是减贫的必要条件，但不是充分条件

⁵ 很多晚期工业化欧洲国家的社会政策走在早期行动者的前面，这类政策有着明确先后顺序，从职场保险，到健康和生育保险，再到有关老人和残疾人的规定，最后到失业保险和家庭津贴等。简要历史情况，见Pierson(2003年)；相关讨论，另见Vartiainen(1995年)。

方框五.1

晚期工业化经济体的社会政策

斯堪的纳维亚国家社会政策包括建立和完善社会保障、健康和教育体系，其最初源于强大的独立农民运动，以及后来在20世纪头两个年代期间农民政党的建立。义务教育早在1814年的丹麦，以及1840年代的瑞典和挪威就已经实施，远远早于工业化开始的时间。但经验证明，这种教育进步对于迅速实现工业化和后来的经济升级发挥了重要作用，并为普及社会保护提供了强有力的政治基础(Hort和Kuhnle, 2000年, 第4页)。

另外，在两次战争期间，斯堪的纳维亚国家仍然属于高度依赖农业的经济体，不平等問題很严重，农业人口大约占适龄劳动力的三分之一至二分之一(Vartiainen, 1995年, 第158页)。如，在挪威，直到1930年代，最富裕城市还比最贫困农村城镇富裕60倍，比最贫困城市富裕10倍；最富裕和最贫困农村城镇之间相差15倍(Falch和Tovmo, 2003年)。斯堪的纳维亚国家的某些工业矛盾也是欧洲最严重的，失业和就业不充分的水平很高，农村地区尤其如此。1930年代新当选的社会民主政府需要承担减贫、缓解社会紧张关系、减少失业和提高增长水平的任务，为完成这一任务，在政府和招聘单位的合作下，联合采取了普遍的社会政策、积极的劳动力市场政策和工业领域劳资双方进行工资谈判的做法(Moene和Wallerstein, 2006年, 第149页)。集中化的工资谈判制度基本上使生产力低下的不景气部门在利润方面受到限制(通过确定较高的工资)，同时使生产力水平高的部门提高了利润水平(通过确定较低的工资)。这不仅有助于实现更平等的收入结构，还有助于实现快速增长，因为劳动力和资本被重新分配到生产力水平高的部门。生产力和工资的提高反过来又为扩大社会部门，确保面临调整的人员获得适当保障和支持奠定了基础，这种保障和支持是普遍性的，旨在塑造一种更全面的团结和公民权力及责任观念(Moene和Wallerstein, 2006年, 第155页；Chang和Kozul-Wright, 1994年, 第866页和第874页)。

相对于欧洲国家而言，韩国和中国台湾省是在较低水平的社会经济发展阶段将社会政策制度化的(Hort和Kuhnle, 2000年, 第167页)，发展型国家主要将这种政策用以促进有选择的社会投资，支持总体上的快速增长和政治目标——这些目标是在基本上属于独裁性质的政治体制下确定的。相对于斯堪的纳维亚国家的福利发展主义而言，这种做法更有针对性。最初，为避免福利计划，有关弱势人群的一般社会保护任务是由家庭承担的。如，职业福利计划和职业培训等社会保险计划最初只限于产业工人(Yi和Lee, 2003年)，主要是为了确保工人忠于企业和劳动力得到很好的培训。这反过来也说明了韩国在工业化早期阶段实施义务教育和大规模投资于中等教育、高等教育和研发的原因

方框五.1

晚期工业化经济体的社会政策(续)

(Lall, 1991年)。在韩国和中国台湾省, 这些社会措施主要强调工作能力而非工作保障, 社会发展从属于总的经济发展战略。

但该战略以大力推进制造部门就业增长和改善经济体技术储备为重点, 这的确意味着社会保护面的扩大。另一方面, 在韩国和中国台湾省新近的发展中, 出现了普及的概念, 这一概念必须从更大程度的政治民主化进程加以理解, 就韩国而言, 它是为了应对1990年代末期经济危机的一种措施, 正如台湾省旨在通过这一概念强调现有社会保护机制的不充分问题一样——台湾省现有的保护机制以严格的经济来源评定为基础, 不能为贫困人口提供帮助。正因为如此, 中国台湾省于1995年引进了普及国家健康保险的做法, 但韩国直到2000年才在整个人口中普及了这种保险(Kwon, 2005年, 第9页)。不过, 尽管韩国和中国台湾省目前更加重视社会包容性, 但社会政策仍然主要从属于经济发展。

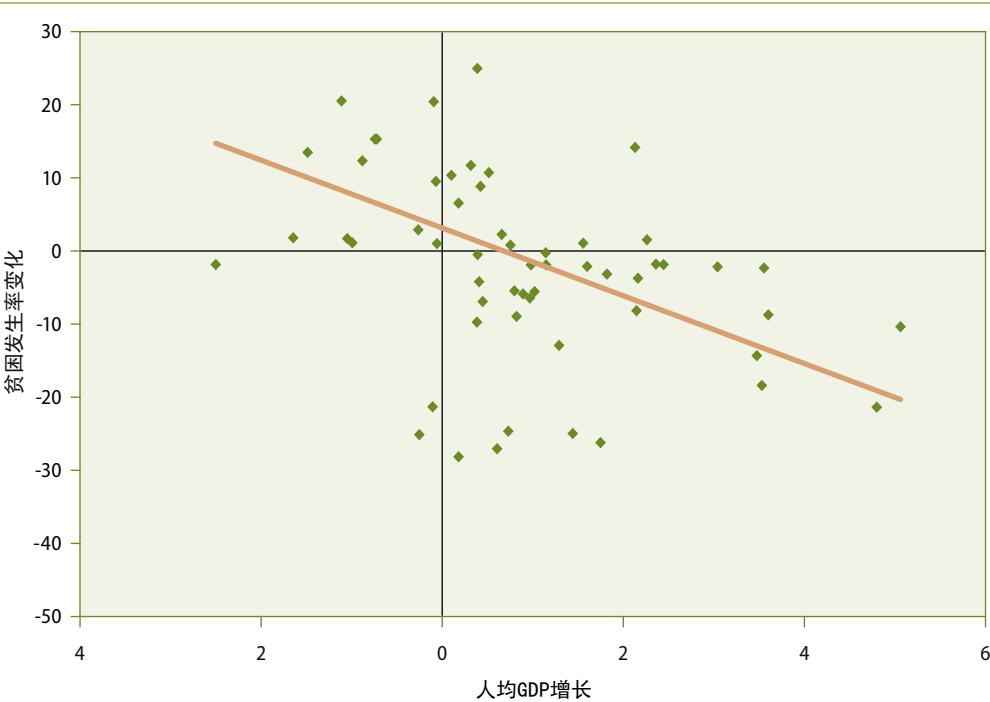
东亚经验证实, 资产(尤其是土地)和收入分配更平等的国家要比不平等水平较高的国家增长更快。已发现了重新分配促进增长的各种渠道, 包括小农生产力较高, 人力资本投资、与较大国内市场有关的规模经济和政治稳定。Dagdeviren、van der Hoeven和Weeks(2001年)发现, 就50个发展中国家而言, 在主要为中等收入的大多数发展中和转型期国家中, 重新分配的减贫效果要比增长更明显; 在其他一些国家中, 重新分配和增长措施并用时, 最有效; 还有一些国家(主要是极贫困国家)的最有效办法则是纯粹的快速增长。

将增长和贫困之间联系起来的另一个因素是增长的就业力度。最近, 在对13个国家进行的一项研究中, Khan(2007年)发现, 东亚在增长加速的过程中, 主要以工业劳动力人数迅速增加和农业就业人数下降为特征, 但在某些于更近一些时候取得快速增长的亚洲经济体(中国、越南、印度和柬埔寨)中, 对前者经验的效仿并没有取得相同的效果, 因为不平等问题更加严重和/或增长的就业力度较弱。结果, 贫困率下降的水平低于根据主要增长数据所作的预期, 就柬埔寨而言, 贫困率实际上提高了。就中国而言, 1995年后, 随着增长越来越集中于城市, 以及不平等问题加剧, 减贫率下降了。在其他情况下(孟加拉国和乌干达), 除了更适中的增长表现外, 还有农村经济中的非正统就业来源, 这对减贫产生了某种尽管很小, 但却积极的影响。

如果在政策讨论中, 对极度贫困问题的关注不当, 那么可能会模糊增长、分配和就业之间的关系。在这一方面, 一天若干美元的基准可能无法为决策者提供最佳指导, 以解决那些决定增长减贫效果的结构性脆弱问题。⁶在最近几年中,

⁶ Pritchett(2005年)最近的一项研究在结论中指出, 有效的减贫战略要有一个足够宽泛的

图五.2
1981-2004年增长与减贫(百分比)^a



资料来源：联合国经济和社会事务部，根据联合国统计司国民账户主要总量数据库，以及世界银行的PovcalNet。

注：贫困指标采用每天1美元(按购买力平价调整)的贫困线标准。

^a 指有数据可用的发展中国家。

已从生理匮乏模式转向了社会匮乏模式，前者以不能满足的基本物质或生物性需求为重点，后者以缺乏自主权、无权力、缺乏自尊、尊严和人权等为重点，⁷它将减贫与更广泛的发展议程更紧密地联系起来；但应避免将贫困与不安全相混淆。

贫困和不安全相互关联

不安全与容易落入贫困或陷入更大贫困有关。这种“下滑风险”是由负面压力遭遇和对负面压力做出的反应决定的，这些压力包括特有事件(如疾病、工伤事故和犯罪)和协变事件(如，气候冲击、欠收和经济下滑)。对这些下滑威胁的遭遇与特定冲击的大小、频率、时间、集聚性、接近这些冲击的程度以及传染的可能性有关，但也与系统的或更具累积性的压力有关，这种压力是由增长、分配和就业之间的关系模式所决定。

一些国家在减少长期的慢性贫困方面取得了良好进展，在这些国家中，亚洲金融危机暴露了这些系统性压力(联合国，2005年b)。最近，Perry等人(2006年)，在回顾纳纳·缪达尔(Gunnar Myrdal)的话时指出，拉美地区被困在持续贫困、不安全和不稳定增长的恶性循环中，这种恶性循环的长期存在与持久普遍的生产资

贫困指标，以解决系统挑战。他建议，全球贫困议程应确定一个全球贫困上限，大约为每天10美元。这个数字可能适当也可能不适当；但其基本原理对政策评估显然很重要。

⁷ 根据某些评估，这需要重新讨论基本需求议程，该议程曾在1970年代的一个较短时期内成了讨论的主要话题，但在1980年代初的债务危机后又被放弃。

表五.1

管理风险和脆弱问题

宏观政策	社会保障和社会保护计划
缓解政策	缓解计划
宏观经济政策(以增长为导向的政策, 逆周政策和扶贫政策)	社会保障和养老金机制
农业发展政策	结构性现金转移计划
基础设施投资	有针对性的价格补贴
金融监管	
适应型政策	适应型计划
资产出让(土地, 信贷)	公共健康和教育
为贫困和弱势群体建立储蓄机制	小额金融计划的准入
	最低工资和劳动力市场政策
应对政策	应对计划
移民和汇款(政策)	工作福利计划(当失业上升时启用)
信贷、债务重组、债务减免	救灾
	粮食补贴
	现金转移

产和社会资本投资不足有关。⁸越来越多的研究机构已在有关其他发展中地区的研究中证实了这一点(Jomo和Baudot, 2006年)。

因此, 在为打破贫困-不安全陷阱做出努力时, 需要有一个政策框架——该框架应不仅能带来较高的增长, 而且能考察公共和私人部门的投资战略是如何解决基本脆弱问题的, 这种脆弱问题使住户和社区容易遭受较大的下滑风险。工作的主要目标是设计长期的减贫战略, 以解决慢性贫困的这些“根”源, 为此需要结合采取各种措施, 这些措施既要瞄向那些导致经济不安全问题的脆弱问题, 又要有助于采取缓解和应对措施更好地管理风险(表五. 1)。

打破贫困-不安全陷阱不只是促进总体增长

减少风险的措施是在冲击或压力出现前采取的, 目的是为了减少冲击或压力发生的可能性。核心目的是(就目前问题而言)向社会和人民提供旨在更好管理风险的资产和手段, 以便他们在冲击和不安全面前, 更具有抗击力。如, 这方面的措施包括: 旨在减少金融危机风险的宏观经济政策措施, 以及旨在改善雇用标准的劳动力市场政策。缓解措施是在预期到冲击的情况下采取的, 旨在将有害结果降低到最低程度。个人或社区减少风险的非正式办法有很多, 包括: 收入来源的多元化, 旨在提供农业劳动力或带来收入的多子女家庭, 采取契约安排(如, 作物分成制)——这种安排是为了用利润换取保险。从公共政策角度的办法有: 扩大小额金融服务和提供社会保险。

需要采取措施减少下滑风险和应对其后果

应对措施是在冲击发生后才会采取的措施。这种措施可包括应对风险的非正式办法, 如: 变卖资产、使用储蓄或粮食库存、通过海外家人的汇款获得帮助、从非正规放贷者那里贷款等。另外, 还可以包括更正规的办法: 可通过市场

⁸ 另见Lopez与Perry(2008年)。

(如：各种保险机制)或公共政策(如，通过社会援助计划下的各种转移和价格补贴)，其中很多计划类似于针对具有长期依赖性的穷人所采取的措施。

非灾难性事件可能很频繁，但影响不严重(暂时生病，临时失业)，住户大多可以通过储蓄、贷款、家庭转移或私人保险解决。但对于非常贫困的家庭来说，这些事件可能仍然具有破坏性，因此需要通过“福利”型措施，防止这些事件转变为个人或社区灾害。此外，在资源受限的情况下，可能需要视风险及其遭遇的性质而定，对以下方面进行权衡：一方面是减少或减轻风险的政策，另一方面是提高住户抗击冲击和管理风险的能力，如：增强他们的资产实力(适应力)，通过支持行动，减轻冲击的直接危害(应对措施)。⁹

前几章已对特殊挑战下某些应对手段的优缺点进行了考察。本章将集中讨论若干缓解措施(扶贫宏观经济措施)、适应型措施(小额金融服务)和应对措施(各项转移)。

减少风险

降低风险措施降低了收入受到负面冲击的可能性和严重度

降低风险(缓解)措施旨在降低收入受到负面冲击的可能性和严重度。尽管个人和社区可在这方面采取很多措施，但政府仍然需要发挥突出作用，可采取各种宏观经济政策和其他政策，减少收入方面的负面冲击。

宏观经济政策

第二章已对政府减风险的宏观经济政策进行了更详细讨论。一般而言，这些政策应是逆周期的，能促进投资，并能通过强有力的创造就业举措加强社会凝聚力。在发展中国家，这些措施应能让最贫困的社区受益，因为在面临经济冲击和增长停滞所带来的下滑风险时，这些社区尤其容易受到冲击。如果考虑到当地情况和增长受到的限制，这些措施还可更好地发挥扶贫作用。

劳动密集型产业的迅速增长是关键

在这方面，政策应将资源引向那些雇用贫困人口并为贫困人口提供生计的部门。劳动密集型部门就业的迅速增长是关键。在大多数发展中国家，绝大多数贫困人口都受雇于农业部门和小企业，这应是扶贫政策的重中之重(见以下部分的讨论)。宏观经济政策必须避免不利于农业的偏见，应鼓励劳动密集型农业活动。传统的很多调整计划都忽略了这一点。此外，在发展中世界，随着城市人口的迅速膨胀，劳动密集型制造业(和相关服务)将是较长期解决贫困问题的关键。

1990年代的经验显示，宏观经济政策如果不能将目标瞄向一个有竞争力和稳定的实际汇率，以及维持在中低水平的实际利率，来鼓励劳动密集型传统贸易部门的投资(见第二章；以及Cornia，2007年)，那么将不能实现强劲的增长。另

⁹ 至于贫困和不安全之间的关系，见较早的世界银行(2001年)讨论。

外，还需要强有力的制度对金融和银行部门进行监管，将金融政策与更传统的产业政策措施结合起来，以确保增长进程是通过偏重劳动密集型的部门拉动的。这有助于通过国内资源动员来进行资本积累，增强当地金融中介的实力，从而避免顺周期资本流入的某些风险。

在很多情况下，扶贫政策姿态需要更加注重公共投资，包括基础设施和人力资本投资，因为它对较低发展水平的私人投资很可能会产生“挤入效应”。但更重要的是，发展中国家需要有必要的空间来将宏观经济、贸易和产业政策纳入一项统一战略。

扶贫政策姿态需要更加注重公共投资

农业发展政策

在发展中世界55亿的人口中，大约有30亿生活在农村地区，其中有半数是小农性质的农业住户。2008年的粮食危机再次说明，这一人群容易受到负面长期趋势和意外冲击的影响。在历史上，工业化成功大多始于农业进步。在更近的几年中，中国、印度和越南的经验也显示了，农业增长是如何为未来工业和其余经济的增长奠定基础的。跨国分析进一步显示，在减少贫困和不安全问题方面，农业部门增长通常要比非农业部门增长更有效。比如中国，研究发现，农业部门增长的减贫成效是非农业部门的3.5倍。对于南亚，这一数据甚至更高(联合国亚洲及太平洋经济社会委员会，2008年，第127页)。经发现，拉美的该比率为2.7。¹⁰实际上，在1993-2002年期间，农村贫困率从37%下降到29%(而城市贫困率仍然稳定保持在13%的水平)，这是同一期间内的近期总贫困率从28%下降到22%的主要原因。值得注意的是，在下降的农村贫困率中，大约有80%与农村地区本身的改善而非向外迁移有关。¹¹遗憾的是，在最近几年中，很多发展中国家都忽略了农业部门。在1980年代初的债务危机后，很多国家的调整计划，尤其是撒哈拉以南非洲国家的调整计划都没有纠正这一偏向问题，在很多情况下，这一问题实际上更加严重(联合国贸易和发展会议，1998年)。

没有立竿见影的政策补救措施，但必须有一整套有效的激励措施，为农民提供一个可预见的资金盈余，鼓励他们将其其中的一部分用以提高生产力和实现产品的多元化。推广服务要以供应方面的具体问题为重点，要提高农民的技术知识水平，为他们获取投入品和信贷提供方便。通过基础设施投资和加大研发力度，可大大促进这些旨在提高生产力和扩展市场的具体措施。在很多发展中国家，迫切需要改变农业部门公共支出与GDP之比。目前，在“以农业为主”(即：30%以上GDP来自农业)的经济体中，这一比率只有4%，而在“城市化”水平更高(即：不足10%的GDP来自农业)的经济体中，这一比率则为12%。

农业增长需要有激励措施、推广服务以及基础设施和人力资本投资

¹⁰ 详情见世界银行(2007年，第6页)。

¹¹ 此处的统计数据，见上述来源(第3页)。

亚洲及太平洋经济社会委员会(联合国亚洲及太平洋经济社会委员会, 2008年)最近的估计显示, 如果亚太地区将农业的平均生产力提高到泰国的水平, 那么将能让2.18亿人口摆脱贫困, 按照吉尼系数衡量, 这将会使不平等水平减少6%。农业研发、农业人口教育和农业基础设施, 尤其是电力设施和道路是决定劳动生产力的关键因素; 这些领域的投资将会对减贫产生重大影响。

各国的农业情况不同,
需要采取特定的政策

除了这些一般政策外, 可能需要为不同形式的农业生产采取具体的支持措施。如, 在农业以小农为主的国家中, 重要任务是要提高这些小农的生产力。为实现这一目的, 可能还要改善他们对土地、水、教育和健康等资源的准入条件。在这种情况下, 促进生产者协会的工作也很重要, 这有助于更有效地开展农业活动, 发现市场机会和实际利用这些机会。另一方面, 如果农业领域存在大量的失业和就业不充分问题, 那么可能需要重点扩大非农业就业和促进城乡迁移。最后, 在城市化国家中, 需要更加注重的可能是转向价值链中的较高端产品项目, 更多地将超市作为农产品的主要出路, 减少城乡收入差距, 维护环境和生态关系。发达国家还需要考虑减少农业补贴, 以改善发展中国家农业生产者对其市场的准入条件, 减少其自身农业生态资源的浪费。

适应风险

尽管国家、地区、社区和个人采取了减少风险的各种举措, 但很难指望完全消除这些风险。因此, 有必要采取措施帮助那些面临风险的人们。这些措施分为两类, 一个是事前, 或适应风险的措施; 另一个是事后, 或应对风险的措施, 后者指当已经对收入产生负面冲击时, 可以采取的措施。将这两类措施区分开来有些困难, 因为事后措施通常取决于事前措施。因此, 应对风险的某些措施也可能被列为适应风险的措施, 反之亦然。

资产分配

平等分配土地可对经济
安全产生有利影响

生产资产的不平等分配是贫困和不安全的根本原因。因此, 改善土地分配状况可成为减少经济不安全问题的重要政策手段。研究显示, 小规模农场的生产力比大规模农场的生产力更高(Ray, 1998年; 联合国亚洲及太平洋经济社会委员会, 2008年), 因此, 更平等的土地分配有助于提高总产量, 还有助于贫困人口能更好地获取教育、健康和其他社会服务, 从而有助于他们累积人力资本。而更健康 and 受到更好教育的劳动力又有助于引进新技术和新作物品种, 从而有助于提高农业生产力。最后, 资产的更平等分配还有助于贫困人口更有效地参与国家政治进程, 而这又有助于提高他们获取国家预算资源的比重。

土地平等分配与增长结果改善之间呈正相关, 国际经验证实了这一命题。农村贫困水平的下降大多与东亚和太平洋地区的进步有关, 该地区的农村贫困人数从1993年的10.36亿下降到2003年的8.83亿。相反, 撒哈拉以南非洲和南亚地区在同一时期的农村贫困人数实际上却上升了。观察人员普遍承认, 1940年代和

1950年代东亚经济体的土地改革带来了更平等的土地所有权格局，这有助于拓宽增长过程中的参与和共享水平，他们还承认，该地区后来的土地改革也获得了类似的成功(联合国，2006年，第五章)。但在后来的改革中，产权转让要比先前改革中的转让更有限，而改革因现行的社会经济条件而有不同，经验也各种各样。

土地再分配在政治上时常难以实现，而且通常只能在特殊情况下(如，在革命或战争后)才能进行。但有些土地改革模式却在政治上更可行，如南非的定居和土地购置补贴(SLAG)，该补贴目的是让农村住户能够购买耕地(见方框五.2)。

最低工资政策

即使在土地改革取得了成功的情况下，绝大多数贫困人口也需要靠带薪劳动，作为获得收入的唯一手段。在发展中国家，50%以上的劳动力都从事农业领域的工作，其中大多数工作都不安全而且报酬也差。改善这些工人的就业条件将会对住户安全的改善直接产生很大的影响。¹²一般而言，这些工人的政治代表权很小，有效进行正式立法的可能性有限。在亚洲和拉美，扩大非务农性质的农村就业似乎的确有可能改善条件，但在非洲，这种可能性也许要小一些(Demeke、Guta和Ferede，2003年；Gordon和Craig，2001年)。但如上所述，就那些在总体上属于劳动力过剩的经济而言，在较长的时期内，促进劳动密集型工业化将是减贫的关键。

贫困工作者也很缺乏保障

但即使在这一部门，只是扩大就业可能不足以实现减少贫困和不安全问题的目标(国际劳工组织，2005年b，第五页)。在一个主要为贫困工作者的世界中，需要关注的一个重要问题是提高生产力水平是否带来了工资的增长。然而，情况不一定如此。以印度为例，在1980-1999年期间，该国以购买力平价计算的人均GDP从750美元左右提高到2 500美元左右，但制造业的实际工资指数则从140左右下降到70左右(同上，第53页，表4)。在墨西哥，尽管从1990至2000年期间，《北美自由贸易协定》使出口加工区的就业从446 436人扩大到130万人，但工资实际上却没有增长(同上，第89页)。

生产力增长没有转化为工资增长

工资水平低下或下降可带来增长的暂时繁荣，在与出口部门扩大有关时，尤其如此。但持续的经济增长取决于生产力的改进和国内市场的扩大。在这一方面，如果最低工资立法鼓励工资增长，那么可以将其视为一种有可能帮助减轻贫困和减少经济不安全的方式，而这反过来又会对生产力增长带来积极的连锁效应。有关这些联系的经验证据很少。大多数研究都在报告中指出，最低工资立法对正式部门中大型企业的工资有积极影响。有些研究还指出，这种立法还对较小企业，包括农村部门的较小企业有类似的影响，并由此对减贫产生积极影响(Lustig和McLeod，1997年；Gindling和Terrell，2005年)，而在其他发现中，这种影响要以强劲的增长表现为条件(Morley，1992年)。但，即使有了立法，很

¹² 见Mugrai和Ravallion(2005年)。

方框五.2

南非的土地再分配

南非政府采取了各种措施，以便为劣势和贫困人口提供居住和生产用的土地。尤其是，建立了一个单一但却灵活的补贴机制，每户最多可获得16 000兰特(大约相当于2 000美元)的补贴，该机制旨在让受益人能够从有意愿的卖主那里购买土地。土地再分配的形式有几种，如：具有某种生产性质的团体定居；团体生产；共用地计划；农村工人在农场内定居；农场工人股权等。一系列的补充资金来源(如：规划补贴)，以及促进服务和争端解决服务为基本补贴措施提供了支持。

这种方法不需要由国家事先征用土地，它为特定住户可获得的补贴和住户收入确定了一个限值，以便该计划能够让多数人受益，并能对低收入住户产生影响。^a市场上的卖主可以是大型土地所有者本身，也可以是地产开发商，这些开发商从土地所有者那里获取土地，将这些土地划分成适当面积的地块后，卖给潜在的受益人。买方则通常组成一个团体，以取得补贴、设计项目和团体购买土地。1996年颁布的《公有财产协会法》鼓励组织这种团体。但土地事务部(DLA)在实施这种团体购买举措时的家长式作风，导致了集权化、官僚化和长期延误的问题，因此干扰了该计划的精神和目标。结果，在1995-2000年期间，该国的商业性农地只有0.6%是在该计划下自愿出售的，受益人数也只限于60 000人。这一成绩很不理想，因为按照原有目标，该计划打算转让约3 000万公顷的农地(大约占该国耕地的30%)。除了家长式作风和官僚做法外，还有其他客观障碍，如(a)不能支付补贴的先期成本，(b)受益人缺乏人力资本从事现代农业耕作，(c)懒于迁往它地，(d)农村和推广服务不足。

为了加快土地转让进程，2001年，政府推出了一个修订方案，名为“实施土地改革，促进农业发展”，该方案下放了实施权力，因此有助于加速改革进程。此外，所有受益人如今都需要捐献(提供现金、劳动力或实物)，以促进他们致力于该项目。^b但引进捐献的要求，也意味着修订方案的目标将更倾向于扩大中小型商业农场，而不是没有任何土地或资产的贫困农夫。

尽管有了这些因素，南非市场化土地改革方案的证据明确显示，土地改革的障碍在政治上可能并没有人们通常想象的那么不可克服。南非的经验也证明，市场化土地改革不一定会带来过重的财政压力。数据显示，在处于高峰的财政年度(1998/1999年)，南非原有土地再分配方案的年度资本支出只相当于政府年度总预算的0.2%。但土地改革的成功需要在改进基础设施、投入品供应和推广服务方面做出额外努力。南非的经验显示，2001年，提供这种补充服务的费用不足政府普通支出的1%。这样，在有政治意愿的情况下，市场化土地改革在财政上具有可行性，能在促进贫困人口的经济安全方面发挥重要作用。^c

^a 最初，根据定居和土地购置补贴规定，潜在受益住户的月收入不得超过500兰特。更多的细节见《2003年世界经济和社会概览》(联合国，2003年)，第七章。

^b 根据个人捐献最低额度给予个人的最低补贴款为5 000兰特(2003年约为650美元)。

^c 《2003年概览》(第215页)得出结论认为：“需具有政治意愿并更加重视根据更广泛的发展战略进行土地再分配改革，并对必要的基础设施改革进行投资，以支持土地再分配受益者的活动，并使更多的农村居民成为土地拥有者。”

多发展中国家面临着严重的实施问题，很多人认为，在提供更安全的生计方面，这种立法本身所起的作用尤其有限(联合国，2007年b)。

小额金融服务

让贫困和弱势人口适应风险和不安全的一种方式，改善金融市场的准入条件。过去，贫困人口被排除在正规信贷和其他服务之外，只能屈就于高利贷的放贷者。对于穷人来说，这通常会带来永久的负债，并最终失去其获取贷款的担保品。向贫困人口提供现代信贷服务的努力一般都以失败告终，因为交易成本很高，而且贫困人口缺乏可作为担保品的资产。

贫困人口通常被排除在正式金融服务外

小额信贷是为解决这种双重问题所做出的一种努力，这种方式创造性地采用了小组联保贷款模式，在这种模式下，小组成员之间的连带责任压力取代了担保品，连带责任可将交易成本降低到最低水平。1970年代后期，孟加拉国开始尝试小额信贷的融资办法；2006年，开展业务的小额信贷机构共有7 000多家，为50多个国家，包括某些发达国家的大约5亿人口提供了服务。这些服务以更良性的循环为目的，即：收入的提高使住户能够承担某些风险，而这反过来又进一步提高了住户的收入。¹³

尽管小额信贷项目本身并不属于保险计划，但通过均衡收入和消费水平，可以发挥这种作用。¹⁴当然，这种转移可能会打乱投资规划，在对贷款违约者给予经济、社会和心理惩罚的情况下，小额信贷甚至有可能加剧贫困人口的脆弱问题。根据一些学者的看法，由于小额信贷的这些局限性，直接的保险计划也许能更有效地帮助贫困人口应对不安全问题。¹⁵

向贫困人口提供现代保险服务的努力一般都以失败告终，因为管理很困难，交易成本很高，而且还面临着人们所熟知的逆向选择和道德风险问题。此外，有证据显示，这种服务的“需求受到抑制”(Mosley，2007年)。¹⁶这也难怪，有助于贫困人口获得信贷的组织创新作为一种提供保险服务的机制也受到了人们的

小额保险计划正在蔓延

¹³ 至于这类方案在持续减贫方面的效力，有各种各样的证据；有关这方面的评述，见Morduch(1994年，1995年，1999年b)。

¹⁴ 一些小额信贷方案的设计旨在确保借款人发生死亡或因伤害而丧失能力的情况下，收回贷款，这种方案实际上含有正式保险的成分，它承保的是贷款人而非借款人的风险。小额信贷用以修匀消费水平这一事实也得到了人们的较好认可。如，在提到Pitt和Khandker(1998年)时，Morduch(1999年b，第1605页)指出，“事实证明，通过小额信贷借款有助于均衡各季节之间的消费水平，而参加该方案的部分原因是出于保险方面的考虑”(强调部分为本文所加)。此外，他在报告中指出，其调查证实了小额信贷方案对修匀消费水平的作用，并在结论中指出(第1606页)，“结果大体上显示，与平均消费水平受到的直接影响相比，从减少风险中获得的好处可能同等重要(甚至更重要)”(强调部分为本文所加)。

¹⁵ 详情，见Clarke和Dercon(2008年)。

¹⁶ Mosley使用“需求受到抑制”一词是指总体上的保险需求没有得到满足，但没有详述用以评估需求和供应的价格问题。在这方面，Mosley提到“大量的保险服务需求被抑制了”。他还表示，无论什么保险服务，都只是为了或针对男性提供的，这显示了受抑制需求中的性别因素。

欢迎。如, Churchill(2006年)列出了一个涉及世界上74个小额保险项目的大目录。到目前为止, 绝大多数小额保险项目都以人寿和健康风险为主, 不过新近的一些项目已扩展到作物保险等领域(见第三章的评价)。Mosley(2007年)对若干项目进行了分析, 并报告指出, 这些项目有积极的影响, 包括对那些不是直接购买者的影响。¹⁷

很多小额保险项目都是作为小额金融机构的附带活动而出现的, 这些金融机构的活动原本以小额信贷为主。但随着时间的推移, “独立”的小额保险组织也出现了。提供小额保险的机构还可以根据其动机进行分类, 从这个角度来说, 可分为“营利”或“非营利”机构。营利机构类似于商业公司, 但非营利机构可作为公司开展活动, 也可作为非政府组织、社会组织或合作组织开展活动。

小额保险项目在初始阶段面临着参保问题和其他障碍

如上所述, 小额保险项目正在蔓延, 但尽管如此, 出于各种各样的原因, 贫困人口的总体保险需求仍有大部分没有得到满足(见Clarke和Dercon, 2008年; Mosley, 2007年)。首先, 保险是一个比信贷更复杂的产品; 因此, 开展起来缓慢, 参保水平低。¹⁸这带来了财务的可行性问题: 参保水平低提高了保险成本, 缩小了被保险的风险池, 加大了再保险的成本, 而这反过来又会减少参保人数。¹⁹实际上, 保本点的保险费和风险池的大小之间为逆相关。经过取舍后, 克服小额保险项目弊端的手段基本上有两个: 一个是提高保费, 这是一种适得其反的办法; 另一种是为该项目提供补贴, 直到达到可以自我维持的参保水平(见方框五.3)。²⁰

在面临以上障碍的情况下, 世界各地的小额保险项目正在尝试不同的选择方案。从这些尝试中得出肯定的经验还为时尚早, 但一般而言, 这些尝试显示, 需要以单一风险为重点, 并以现有的小额金融业务为基础等。鉴于小额保险项目的积极外部效应以及这类项目在最初阶段的存续问题, 为这类项目提供补贴似乎有一定的道理。

需要将重点转向小额储蓄项目

增加储蓄可作为适应风险的一种有效方式。很多研究人员指出, 即使贫困人口也希望而且能够储蓄, 可以通过适当的办法挖掘这一潜力。实际上, 对于近几年将注意力从储蓄重新转向(小额)信贷的做法, Hulme、Moore和Barrientos(2007年)

¹⁷ Mosley(2007年)对以下五个项目的个案研究结果进行了列表: (a) 国际社会援助基金会; (b) 孟加拉国农业促进委员会; (c) 乡村福利组织; (d) 孟加拉国社会服务协会以及(e) 印度昌盛投资咨询服务有限公司。头四个为健康项目, 而第五个为天气项目。他指出, 可通过以下渠道带来积极的外部效应: (a) 通过尝试获得知识; (b) 通过降低个人和团体脆弱性, 实现“内部社会资本”的好处; (c) 通过改善顾客对服务质量的意识, 实现“外部社会资本”的好处; 和(d) “好处传染”效应。

¹⁸ 如上所述, 保险存在的普遍问题是: (a) 信息不对称; (b) 交易成本; (c) 实施限制以及(d) 对不确定性的厌恶。即使小额金融机构也难克服这些障碍。

¹⁹ 见Clarke和Dercon(2008年, 第10页)。

²⁰ 在规模和单位成本之间的这种取舍的确适用于其他小额金融服务, 实际上, 对于很多商业命题都是如此。但这种取舍对于小额保险业务可能尤其突出。

方框五.3

为小额金融项目提供补贴

尽管小额金融项目在形式上属于私人部门的业务，但却通常需要国家提供直接或间接补贴。补贴问题引发了各种反应。首先，很多小额金融机构声称，他们实现了盈亏平衡，甚至还有某些盈余。实际上，根据2003年7月《小额银行业务公报》的数据，在被调查的124家小额贷款人中，有66家(大约为50%)在经济上能够自给自足。其次，其他小额金融机构则声称还不能在经济上自给自足，他们正在稳步迈向这一阶段，不久就会在经济上完全独立。为小额金融机构提供临时补贴，直至他们达到经济上能够保本的范围和效率为止，这一论点基本上属于一种保护“新生工业”的论点。

但是，第三种反应采取的观点是，要求小额金融机构保本是不合理的。根据这种观点，小额金融项目的效用和有效性不应根据狭隘的经济尺度来衡量。相反，需要采取更广泛的视角，来评价小额金融项目在贫困人口生活中的多重作用。此外，主张这种观点的人士认为，强调财务的可行性将迫使小额金融机构偏离贫困人口，而关注那些非贫困或不太贫困的人口，从而妨碍了小额金融机构实现其最初的使命。因此，他们认为，一方面批评小额金融机构不能为极端贫困的人口提供服务，另一方面又批评这些机构不能保持财务的可行性，这两者之间是相互矛盾的。实际上，在一般情况下，更需要补贴的正是那些为较贫困住户提供服务的小额金融机构。根据上述调查的数据，以低端业务为主且在财务上具有可行性的小额贷款人比率为37%(18/49)。

比如，为支持小额金融服务补贴，Morduch(2006年)造了一个词“智能补贴”，同时承认人们可能觉得该词“在措辞上自相矛盾”。他解释说，“智能补贴将社会利益最大化，同时又将扭曲问题和目标错置问题最小化”(第11页)，并列出了以下四项教训：

- (a) 接受补贴的信贷不等于“低息信贷”；
- (b) 获利能力不等于效率；
- (c) 获利能力不等于可持续性；
- (d) 获利能力不能保证商业信贷的准入。

Morduch(2006年)指出，这些教训说明，补贴如果设计得当，那么既可保留自由市场效率的成果，如：硬性预算约束、明确的底线和竞争压力，又能帮助提高小额金融机构的拓展服务规模，让更多的人利用商业信贷，以及向贫困人口提供更深入的拓展服务(第10-11页)。^a

^a 另见 Morduch (1999年a, b) 以及 Armendariz de Aghion 和 Morduch (2005年)。

方框五.3

为小额金融项目提供补贴(续)

Morduch(2006年)希望小额金融机构补贴不应只是局限于启动阶段,他深信,如果补贴适用于启动阶段,那么当小额金融机构努力向“全新领域”扩展时,也应适用。因此,他反对扶贫咨询小组(CGAP)捐赠指导方针所建议的5年补贴期限。他还通过论证指出,在保本成为可能的情况下,需要通过补贴,让借款人从极小金额贷款一级毕业(没有补贴,贷款人将无法提供这种贷款)升级到较大金额的贷款。此外,他还进一步指出,还需要通过补贴,安排多维援助组合,包括粮食援助和社会服务,这类援助有助于确保小额信贷项目有效针对极端贫困人口并取得成功。

Morduch赞成小额金融机构补贴,而且认为智能补贴可帮助“实现那些难以通过严格意义上的营利机构来实现的社会目标”,但尽管如此,他还认为,一般来说,补贴应“有时限”,要有“规则约束”,而且不是一种可行的长期选择。因此,他似乎还赞成只对“一小组机构”提供补贴,这很可能是指那些更关注贫困人口和/或条件相对更困难的小额金融机构(如,边远或人口稀少地区的机构)。

与Morduch相反,Clarke和Dercon(2008年)似乎更加无条件地对小额金融项目表示支持。他们认为,按照现有的技术和交易成本,小额金融项目将永远也不具备商业上的可存续性,因此需要将其部分视为商业项目,部分视为福利项目,因此从长远来说,需要补贴。换言之,按照他们的观点,为小额金融机构提供补贴,可能是向贫困人口提供信贷服务和改善其生活的一种低成本高收效手段。Clarke和Dercon指出,显示小额金融项目总体财务可行性的数据很少,同时他们表示,按照现有的技术成本和专业知识,针对最贫困人口的小额金融机构将永远无法实现营利。^b作者认为,先行实施小额信贷的国家,如德国,已开发了各种不会“扭曲动机,但仍能为贫困人口服务”的贷款合同。此外,Clarke和Dercon援引Karlan和Zinman(2007年a与b)的资料指出,小额金融项目难以通过提高产品价格实现营利,因此可能需要长期提供补贴。

Clarke和Dercon(2008年)进一步指出,接受补贴的保险也许可以避免因安全网不足所带来的问题,因为,如果设计得当,所有人都可购买一份保单,对其面临的严重风险进行保险。因此,补贴应鼓励参保和包容性。他们建议,这种补贴应将尝试和评价创新性小额保险项目作为目标,而不是向现有小额保险产品直接提供补贴。

Mosley(2007年)极力支持小额保险项目补贴,尤其是因为这类项目可带来积极的外部效应,并在初始阶段面临着生存问题。

^b Clarke和Dercon(2008年)指出,“只是成本太高”,他们建议“小额信贷补贴可能是改善贫困人口生活的一种低成本高收效方式”(第17页)。

多少觉得有些遗憾，他们认为这意味着重心发生了历史性转变，从20世纪初将节俭作为贫困人口的资金基础，转向了21世纪初依靠信贷和负债来摆脱贫困。按照这种路线，尽管社区储蓄团体和其他非正式储蓄系统已经有了很长的历史，但小额信贷组织和机构在很长一段时间内都不能接受其客户的存款。

由于不熟悉、距离、成本以及正规银行部门现有储蓄工具的不可分割性等原因，贫困人口通常不能利用正规储蓄项目的服务。更适合贫困住户需求和能力的另一种储蓄机构/项目可以消除这种障碍，使这些住户可以进行储蓄，并将其储蓄作为应对风险的一种手段。

储蓄作为一种自我保险具有很多优于保险的特点。例如，第一，尽管保险一般可用以应对事先列明的某些风险，但就储蓄而言，只要损坏金额不超过储蓄，它就可用以应对任何风险。第二，保险只是事后提供帮助，而储蓄可用以采取事前和事后措施来应对风险。这样，储蓄作为一种保险机制具有更大的灵活性。第三，储蓄的使用不需要事先征求同意。这样，在决定如何应对风险方面，储蓄可确保独立性。除了所有这些优势外，储蓄可以带来“收入效应”，而保险项目则通常不能。鉴于小额信贷和小额储蓄项目的保险作用，很多人都将它们列为准保险项目。²¹

储蓄通常是一种更好的自我保险形式

事实证明，小额信贷项目能更成功地为贫困人口服务，由于这个原因，目前正在将这类项目扩大为包括针对贫困人口的储蓄服务。这样，就出现了两类小额储蓄机构。第一类包括那些同时从事小额信贷和小额储蓄的机构，提供一种联产品。早期带头开展这类业务的是印度尼西亚人民银行(BRI)，到1996年为止，该银行为1 600万个住户提供了储蓄服务。存款金额很小，1996年的平均余额为184美元，说明平均存款水平低于平均借款水平(平均贷款余额超过1 000美元)。但这带来了超过30亿美元的储蓄，为印度尼西亚人民银行的再贷款提供了一种低息的资金来源，同时又为住户积累资产和更好地均衡消费水平提供了一种手段。第二类包括那些单一从事小额储蓄活动的机构。例如，孟加拉国的安全储蓄项目就属于这一类。在安全储蓄项目下，员工要求成员按日储蓄，这可帮助住户“将其定期的小额储蓄汇集成一笔有用的钱”(Morduch, 1999年b, 第1607页)。

Hulme、Moore和Barrientos(2007年, 第8页)收集的证据显示，在各类金融机构中，有些主要以商业银行级别之下的市场为目标，这些机构即使没有数亿个储蓄账户，也有数千万个账户，其大部分客户很可能是贫困人口或接近贫困人口。因此小额储蓄服务的市场很大。根据小额金融服务虚拟图书馆的资料，仅仅通过借款人的储蓄就应该可以筹集20亿美元的资金。由扶贫咨询小组收集的国家级储蓄评价数据 displays，有很高比例的农村和城市住户目前都没有银行账户，这说明贫困客户对存款服务的巨大需求没有得到满足，其中很多人报告说，自己将现

贫困人口对储蓄服务有巨大的需求

²¹ Mosley(2007年)提供了以下四个准保险例子：(a) 针对极端贫困人口的风险最小化信贷，(b) “乡村银行”提供的紧急贷款，(c) 小额储蓄计划和(d) 将贷款和储蓄联系起来的各种机制。

小额金融服务需瞄向较大规模和更倾向投资的目标

金存放起来，或存入其他非正规的或半正规的机构。因此，有大量需求需要由小额金融机构通过改进储蓄产品来满足。按照某些评估的结果，希望加强其小额金融项目的决策者最好更加关注小额储蓄计划，这类服务不仅要让人负担得起，而且要普及和降低成本。储蓄还需是有报酬的，能按正的实际利率提供报酬(Hulme、Moore和Barrientos，2007年)。

随着时间的推移，所有小额金融项目(包括信贷、储蓄和保险)的平均规模正变得越来越大，其原因有几个。第一，这些项目一般实行“毕业”原则——以小额信贷为例，在顺利偿还前次贷款后，借款人就有资格在下一轮中取得更大金额的贷款。第二，随着小额金融机构走向成熟和变得更加安全，将会引进较大规模的新贷款计划。如今，孟加拉国乡村银行可提供大额贷款，借款人可利用这种贷款兴建房屋，或对其现有住房进行整修。该银行还为小企业提供贷款，但这种较大规模的贷款，可能会招致更强的批评声，认为小额金融服务没有让最贫困人口享受到。同时，这些项目还太小，不能带来足以将经济增长推向起飞的投资潮。在未来几年中，小额金融服务将会有怎样的演变，还需拭目以待。

应对风险

如上所述，应对风险是指政府、社区和住户能够采取的事后措施，旨在让人们在风险发生后能够渡过负面冲击难关。

工作福利/就业计划

在向收入缺乏保障的人口提供救济时，最古老的一种措施是通过各类工作福利计划提供就业。过去，这些计划主要作为应对危机情形的事后应急措施，但随着时间推移，它们也被用作事前措施，以帮助弱势人口适应风险，甚至减少他们所面临的风险。这样，很多发展中国家正在扩大其工作福利计划，并将这类计划作为提供社会保险的另一个手段。如，印度最近采取了一项计划，为农村地区所有有需要的人提供100天的工作保障。

工作福利计划可为更广大社会创造宝贵资产

在工作福利计划方面的经验已有广泛研究，因此很容易明确其优缺点。²²在农村地区，该工作可为面临负面经济冲击的人们确保某种程度的收入连续性，这样农民就不必耗尽其生产性存货，甚至可以鼓励他们承担风险更大，但生产力更高的投资。此外，工作福利计划下的工作，如果规划和实施得当，可以创造宝贵资产，如道路、灌溉渠、堤坝、校舍和储存设施，不过在实践中，各种计划要么不统一，要么在质量和生产力不是总能令人满意。²³此外，将这种计划

²² 例子见Bandyopadhyay(1988年)、Basu(1981年)、Besley(1995年)、Besley和Coate(1992年)、Narayana、Parikh和Srinivasan(1988年)、Ravallion(1991年，2003年)。

²³ 人们可能会注意到，在某些背景下，相对于私人部门而言，公共工作福利计划创造生

用以应对冲击和灾害不仅有助于贫困人口储蓄，而且有助于贫困人口的储蓄更有成效。至于工作福利计划的保险作用，经验研究提供了这方面的大量证据。如，Cain和Lieberman(1983年)发现，在没有工作福利计划的村庄，土地出售量与洪水和干旱程度相关，但在有工作福利计划的村庄，却没有这种相关性。同样，Ravallion(1991年)发现，救济性工作(包括就业保障计划)似乎让印度农村的很多贫困人口无需将变卖土地作为一种调整形式。他认为，工作换粮食计划帮助孟加拉国减少了1988年洪水期间的死亡人数，1974年洪灾之后死亡人数更多的一个原因就是没有这种计划。

但有关这类计划的批评声一直不断，原因包括：它们的管理成本很高，为最贫困人口和最不安全住户成员提供工作的成绩不佳，使私人部门的类似工作被挤出，以及受到强大政客的操纵等。另一个有争议的问题与这类计划所支付的工资有关。按照相当于甚至低于当地勉强糊口的水平确定工资，不太可能解决各种与贫困有关的脆弱问题。此外，如果这类计划采用自动瞄准机制，那么结果可能是适得其反，因为只有那些具有其他某种收入来源的人员，才能从事这类工作。支付这么低的工资还会降低周遭工作的平均工资水平。

尽管有这些批评声，经验和影响评估的结果显示，如果贫困家庭有强壮的家庭成员愿意以工作换福利，那么工作福利计划可为他们提供一种经济保障形式，这方面的潜力很大。有关挤出效应的担心很可能被夸大了，而且不管怎样，都可以通过以下措施加以解决：选择适当的项目时间；根据工资(福利)水平和需要的工作量进行灵活设计；确保该计划下的工作富有成效并能创造宝贵的资产；确保它们与以前的良好保障措施相互补充，而不是相互矛盾。

但有关该计划覆盖范围的担心很可能更有道理。住户如果没有成员能够从事工作福利计划所要求的工作，那么就不能从中受益。对于这些住户来说，还需要有其他类型的计划。此外，如果一个国家的工资受到某种管制办法(如，最低工资)的支持，那么很可能不适合将大规模公共工作福利计划作为一种社会保护形式。

福利和现金转移计划

如上所述，工作福利计划尽管有其优点，但不适合为所有贫困人口提供社会保护。家庭如果没有成员愿意并且能够从事这些计划所要求的工作，将不能从中受益。没有工作要求的福利计划可以填补其中某些空缺。此外，福利计划可重点关注某些具体目标，而不仅仅是当前创收，而创收一般是工作福利计划的重点。尤其是，在最近几年中，旨在帮助贫困人口建立人力资本，并由此打破代际贫困循

对于没有正式工作的人来说，工作福利计划可作为有效处理其经济无保障问题的一个手段

并非所有贫困家庭都能从工作福利计划中受益

福利计划可帮助满足一般的收入需求和实现具体的发展目标

产性资产的可能性更大。如，由政府当局进行的工作福利计划兴建灌溉渠可能比私人部门更容易，因为后者要面临协调与合作问题，以及源于私有产权的各种限制问题。中国在毛泽东时代利用剩余劳动力，成功兴建了农村基础设施，并在1978年改革开放后，发展了乡镇企业，这显示了所谓的公共工作福利计划的相对优势。但全面挖掘工作福利计划的生产和保险潜力，要在很大程度上取决于一个国家中央和地方的治理能力。

环的福利计划已变得很普遍了。人们可能会注意到，即使是旨在促进工作的计划，也无需总是采取公共工作福利的形式，还可以采取为私人聘用单位提供补贴的形式，这种补贴可提供给雇员或雇主。

福利计划的种类有很多。如，Coady、Grosh和Hoddinott(2004年)对48个国家的122个计划进行了调查，其中有79个被列为“转移”计划，另有23个被列为“补贴”计划。²⁴在“转移”类别的计划中，有49个“现金”转移计划，18个“类现金”转移计划，其余12个为实物形式的“粮食转移”计划。同样，在补贴计划中，有18个降低了粮价，另外5个则提供了“非粮食”补贴。这些作者对这类计划进行的调查既不是普查，也不是随即抽样，但可说明世界各地的福利计划很普遍。²⁵

在福利水平和结构方面，以及计划的融资和预算方面，将面临着很多挑战。较低的福利水平有助于提高覆盖面，减少人们不正当加入福利计划的积极性和便于预算管理。但较低的福利水平还可能使计划无效，减少了计划参与者毕业(即：达到规定要求)的机会。另一方面，较高的福利水平可能会导致不正当加入福利计划的情况，限制了覆盖范围，引起计划之外人员的不满，妨碍了参与者努力毕业的积极性，并带来了不当的预算压力。还有可能根据住户特点对福利水平加以区分，这种区分有助于提高计划的效力，但对计划的经营管理需求加大了。就目前正在实施的福利计划而言，福利水平一般偏低而不是偏高。

在设计计划的福利提供办法时，有各种选择，包括：现金、支票、代金券和实物福利等。至于划拨办法，就现金而言，可采用服务窗口或ATM机。提供福利方面的一个重要问题是，接受者是否必须前往领取福利，还是将福利交到其住处。前者的优势是减少了计划的管理成本，但可能更具有歧视性。

有关福利计划的负担能力问题是一个讨论很热烈的问题。《2007年世界经济和社会概览》(联合国，2007年a)在有关养老金的部分讨论了这一问题。这种讨论部分源于人们对这类计划的社会必要性和作用持有不同的看法。福利计划下的福利可采取现金和实物形式。但在很长一段时期内，现金转移作为抗击贫困和不安全问题的一种手段遭到了反对，甚至在应对紧急情况时，也是如此，其理由是，现金转移会助长懒惰和依赖思想，而且费用也很高。²⁶但如今正越来越倾向于这种方式。这种转变得到了非政府组织的强力支持，而发展机构，包括多边和双边机构，也似乎在进行这种转变。

²⁴ 其余20个为“公共工程”计划(其中有12个被列入“创造就业”这一子类，8个被列入“项目产出/社会产品”这一子类)。

²⁵ 作者自己承认，“尽管我们竭尽了全力(或者至少费了很大力气)，来为目标干预措施建立一个数据库，但有理由相信，该数据库既不是对所有目标计划及其影响的随即抽样，也不是普查”(Coady、Grosh和Hoddinott，2004年，第83页)。

²⁶ “提供现金要比其他任何援助形式更简单和更节省费用，但尽管如此，或者可能正是因为如此，不愿意给钱已几乎成了援助机构的一种通病”(Sesman，2004年)。

现金转移计划可以是有条件的或无条件的。有条件现金转移计划要求接受者履行某些条件，如：让子女上学、参加培训计划、到卫生中心看病等。无条件现金转移对接受者没有任何此类条件。从另一个角度，现金转移计划可分为一笔付清的划拨计划和定期划拨计划。大多数现金转移计划为“定期划拨”；如，对房屋建设或其他类似的基建项目，采取一次付清的现金转移方式。现金转移计划还可以根据其特定用途，或作为其目标的特定人群类别加以划分。从这个角度来说，现金转移计划可以根据以下目的进行归类：(a) 减少普通贫困/不安全问题，(b) 促进教育，(c) 资助老人，(d) 促进健康，资助残疾人(尤其是艾滋病人)，(e) 其他。

现金转移计划正越来越受到人们的欢迎

一般来说，赞成现金转移计划的原因包括：划拨容易、管理成本低、能直接到达穷人、提高他们的自尊和产能。²⁷在不安全问题随着大规模冲击或经济下滑而加剧的背景下，这些优势更加明显了。但研究人员也发现了现金转移计划的某些潜在缺点，其中包括：助长懒惰和依赖性、可能会产生扭曲和歧视作用、容易滋生腐败等。尽管可能会有这些缺点，但现金转移计划正在蔓延，当然各地之间存有差异(见方框五.4)。

现金转移计划易于管理，但会带来积极性方面的问题

汇款政策

劳动力迁徙，尤其是大规模劳动力迁徙，通常意味着劳动力输出经济体正在为不断扩大的劳动力队伍带来了足够数量的体面工作。另一方面，也的确为新的资金来源提供了可能性(Ratha, 2007年)。实际上，汇款似乎已成为很多发展中国家最重要的外部资金来源，还可改善进入国际金融市场的条件。²⁸某些国家的汇款在其国民收入总额中占了三分之一或以上，在很多情况下，这一数据都在20%左右(见Ratha等人, 2007年)。这也难怪，汇款已成为应对和减少风险的一个重要因素，不管是从宏观上，还是从微观上讲，都是如此。

汇款是一个正在不断增长和相对稳定的收入来源

至少到目前为止，汇款似乎一直都比私人资本流动更稳定，也较少受繁荣-萧条周期的影响，并且可以产生逆周期刺激作用(Kapur, 2004年)。如，在1997-2001年期间，厄瓜多尔的汇款收入从6.43亿美元增加到14亿美元，在此期间该国经历了社会剧变和政治动乱(同上)。墨西哥和阿根廷也分别在1995年和2001年的金融危机中有着类似的情况。同样，在1998-2001年期间的金融危机期间，东亚国家的汇款有了稳步上升(Sharma, 2008年)。因此，汇款已成了发展中国家的一种自我保险机制，不仅在其面临经济下滑时如此，而且在其面临政治危机时(黎巴嫩在其内战期间以及海地属于这种情况)和自然灾害时都是如此(中美国家在米奇飓风后属于这种情况)。

²⁷ 详情可参考诸如Standing(2007年)。

²⁸ 例如，2001年，巴西银行利用来自日本的未来日元汇款发行了3亿美元的债券，墨西哥、萨尔瓦多、巴拿马和土耳其的金融机构也采用了类似的债券，以从国际资本市场上获得低息的长期融资(Johnson和Sedaca, 2004年；Sharma, 2008年)。

方框五.4

现金转移计划

拉美的现金转移计划

拉美的现金转移计划主要以年轻人为重点，尤其是为了帮助贫困家庭子女接受教育，以摆脱代际贫困循环。缺点是，这类计划可能会对那些没有幼小子女的家庭构成歧视。墨西哥的机会项目是现金转移计划的一个重要例子。根据Standing(2007年，第17页)的资料，墨西哥的现金转移计划是“国家社会保护系统的核心部分”，并已演变成为“一个复杂的社会工程机制”，任何一次的受益家庭都大约有300万个。

家庭补贴项目是巴西现金转移计划的王牌项目，截至2006年，已有1 100万个以上生活在官方贫困线以下的住户，或超过4 400万以上的人从中受益。该计划是对若干收入转移计划的合并，其支付以若干人类发展目标为条件，而且通常需要进行经济来源评定。拉美的其他现金转移计划包括哥伦比亚的社会项目潜在受益人识别系统；洪都拉斯的《家庭补贴计划》；牙买加的《健康和促进计划》；以及尼加拉瓜的社会保护网——该计划先于巴西模式，已于2000年开始实施。

非洲的现金转移计划

与拉美相反，非洲的现金转移计划通常作为救灾的一部分，以老人和病人为重点。由于艾滋病的蔓延，为病人，尤其是艾滋病受害者提供资助已经成了非洲现金转移计划的重要内容，这并不意外。埃塞俄比亚的现金救助(CfR)计划是一个重要的例子，该计划由美国国际开发署资助。另一个例子是埃塞俄比亚的梅克特生计发展试点项目。评估显示，这些项目受益人收到的钱不仅用于消费，而且还用以偿还债务、购买牲畜和投资改善土地生产力等。总部设在大不列颠及北爱尔兰联合王国的非政府组织——救助儿童会在埃塞俄比亚实施了现金转移计划，经发现，该计划具有低成本高收效和零通货膨胀的优点。

索马里在受干旱影响和政治争夺激烈的东北地区实施了紧急现金救助计划。该计划为社会上的大约13 380个弱势住户提供了补贴，每个住户可一次性获得50美元的补贴。观察者报告指出，即使这样的一笔小额补贴，也可帮助人们减少债务，购买粮食和用水，进行某种意义上的“提升能力”投资。据称，现金支持还使人们得以幸存下来。非洲的其他现金转移计划包括：德国技术合作公司(德国埃施博恩)项目资助的赞比亚卡洛莫社会现金转移计划；以及专门针对纳米比亚和南非艾滋病感染者的各种计划。

亚洲的现金转移计划

亚洲的现金转移计划正越来越受到欢迎。孟加拉国《粮食促教育计划》在促进

方框五.4

现金转移计划 (续)

女性教育方面的成功引起了人们的关注。随着时间的推移，该项目中的粮食正在被现金取代。孟加拉国的其他现金转移计划包括老人援助计划和丧偶者援助计划。据称，蒙古牧民现金转移计划带来的投资为牧民提供了新的谋生手段。

视移民劳动力的主要类型而定，各国在这方面有所不同，但尽管如此，收到汇款的一般都是低收入家庭，因此从中受益的正是那些一般有着更不安全处境的人群。如果一个国家输出的劳动力主要为低技术或非技术工人，那么这一情况尤其明显。如，证据显示，墨西哥有60%接受汇款的家庭，巴拉圭有40%接受汇款的家庭处于收入分布中的最低五分位点(Acosta、Fajnzylber和Lopez, 2007年)。²⁹ 同样，南亚国家输出的劳动力大多前往盛产石油的中东国家劳动，他们为低技术或非技术工人，因此收到汇款的也基本上是低收入家庭。因此，汇款一般会带来更公平的分配，而与援助有关的办法(由于挤占等原因)通常会加大不平等问题。从某种意义上来说，汇款是一种由一国海外国民资助和实施的福利计划。基于上述原因，汇款一般要比很多其他来源的国民收入更能发挥减贫作用，这并不令人奇怪。根据Ratha(2007年)的数据，汇款已使乌干达、孟加拉国和加纳的贫困率分别减少了11、6和5个百分点。

从汇款中受益的一般为低收入家庭

大部分汇款都直接花在消费上。在若干个拉美国家中进行的调查显示，萨尔瓦多大约有84%的汇款，墨西哥大约有46%的汇款用在家庭(消费)开支上(López-Córdova和Olmedo, 2006年)。有相当大的一部分用在健康和教育上，这有助于家庭保留和积累人力资本，从而改善了他们的长期经济处境。

汇款推进了消费，促进了健康和教育

有些研究人员建议，相对于常规收入而言，汇款收入被储蓄起来的倾向较高(Orozco, 2003年)；这样，汇款可成为投资资金的一个来源。如，上述调查显示，巴西和危地马拉有大约10%的汇款被用在商业投资上。来自汇款的投资一般是小规模的和劳动密集型，而且一般面向当地需求的货物和服务生产。因此，汇款拉动的增长很可能更具有扶贫性质。

因此，采取措施加强汇款流量不仅可以为住户保障做出直接贡献，而且还可以为加强长期增长前景做出间接贡献。如，政府可为汇款提供方便，降低汇款费用，以便更大比例的海外收入能以汇款形式寄回国内。也可通过政策确保汇款通过官方渠道，而不是通过地下或非法渠道寄回国内，这样可方便正规金融系统从汇款中受益。还可采取措施发挥汇款的杠杆作用，引导汇款为公共目的服务。如，在上一个年代中，美国各地的西班牙移民自己组织了一个同乡会，为其家乡的公共工程项目和小企业提供资金。墨西哥政府已开始着手发挥同乡会汇款的杠

政府政策可促进汇款的积极作用

²⁹ 但也有一些国家的汇款收入分布偏向富裕家庭。如，拉美的这类国家有秘鲁和尼加拉瓜(Acosta、Fajnzylber和Lopez, 2007年)。

杆作用，政府创建了“以三换一”项目，在这个项目下，对于同乡会用以改善基础设施或建立企业的每一美元汇款，墨西哥的联邦、州和地方政府三级将各投入一美元(Kapur, 2004年)的对应资金。

在强调汇款所带来的好处时，不应忘记，人力资本的缺乏可能会损害发展中国家的增长。因此，最好的策略是鼓励非技术工人移徙，同时创造有足够吸引力的条件，吸引技术熟练和受过教育的劳动力回国。但该策略中的第一项内容几乎是发展中国家本身无法控制的。此外，汇款还可能对本国劳动力的参与、求职动力和风险承担倾向产生不利影响。有关这一问题的研究结果各不相同。Funkhouser(1992年)以尼加拉瓜的证据为基础，在报告中指出，劳动参与水平下降了，但从事个体经营的人数上升了。另一方面，根据Yang(2005年)的报告，汇款对劳动参与水平，尤其是成人参与劳动的水平产生了积极作用。正如Chami、Fullenkamp和Jahjah(2003年)指出，参与水平下降的部分原因可能是入学水平上升了，从这个意义上来说，不应汇款流入带来的(儿童)劳动力参与水平下降视为负面的。通常情况下，家庭在接受汇款后的收入水平一般仍然很低，因此汇款对劳动参与的消极作用可能不那么明显。

也许，更重要的是，汇款对政府制订政策的作用。从消极方面来说，汇款可能会让人更加安心，减少了政府为提高效率和国内资源动员水平而实施改革的压力。从积极方面来说，汇款可帮助国家减少对援助和贷款的依赖，因此，可以不受各种援助附加条件的约束。如，孟加拉国，在1990-2006年期间，汇款占GDP的比例从2.4%上升到9.8%，而官方发展援助的相应比率则从8%下降到2%(Sharma, 2008年)。对官方发展援助的依赖减少了，这有助于发展中国家拥有更大的政策空间，来实施上述扶贫增长政策，从而能在克服经济不安全方面迈出一大步。

采取一体化策略应对贫困和经济不安全问题

正规和非正规部门各种安排的一体化

在发展中国家，非正规就业是社会政策制订者所面临的一项挑战

经济增长迅速，工资和福利不错的正规就业规模扩大，教育和医疗等公共系统得以建立，这为建立一个能够覆盖广大人口的强有力安全网奠定了基础。如果正规就业的覆盖范围一直有限(这种情况在发展中国家尤其突出)，以致有很多穷人和弱势人口要自营就业或就业不充分，或者正如1990年代后期金融危机期间的某些东亚国家那样，正规经济有了非常明显后退，那么很多贫困国家都需要实施各种旨在提供收入和安全保障的直接干预计划。前几部分已讨论了很多这类计划，在实践中，很多国家将会结合采取其中几种计划，以降低不安全水平。为建立适当的社会保护网，需要根据国家的具体情况确定具体的公共和私人安排组合，包括正规的和非正规的安排。

此外，在所有情况下，为寻求适当的组合，重点是要最大限度地实现现有各个计划之间的互补性。第一，对不同人群之间的计划可能是互补的。这样，在同一时间和同一地点，对于缺乏保障的不同人群，可能需要根据其具体特点和需

求，制订不同类型的计划。如，在穷困村庄中，有适龄健壮劳动力的家庭可能需要工作福利计划，而没有这种劳动力的家庭可能需要福利计划。第二，在不同时间采取的计划可能是互补的。这样，一个村庄在紧接着洪灾和相关作物损失后的一段时间内，可能需要粮食援助，而在过了一些时候之后（即：在当务之急的生存问题得到解决并且正常工作已经恢复之后），现金转移计划可能更有帮助。第三，在不同地方采取的计划可能是互补的。这样，在降雨量非常不确定的地方，降雨量保险计划可能会给村民带来更大的实惠，而在具有稳定灌溉设施的地方，居民则可能不需要这类计划。第四，公共和私人部门举措可能是互补的。如，基本上属于私人部门举措的各种小额金融服务计划，可为各种工作福利计划和福利计划提供补偿，后者通常属于公共部门的业务。如前所述，与大多数其他直接干预计划不同的是，小额金融服务最初主要是私人部门的业务，而且一直都是如此。就预算的负担能力而言，小额金融服务项目可作为公共部门资助项目的另一选择方案，或作为一种有用的补充。第五，项目各属性之间可能是互补的。如，小额保险项目可让小额信贷项目带来更大的好处。同样，小额储蓄项目可促进小额保险项目的作用（方框五.5）。³⁰

需要更深入考察的一个特别问题是，已有的传统非正规保障机制在社会保护方面所起的作用。尤其需要注意的问题是这些作用是否被新的现代化正规保障机制所破坏或取代，或者针对穷人的这两类保障机制之间是否有某种互补性。在考虑这一问题时，应该注意已有的传统保障机制既可能是“有利的”，也可能是“有害的”。在利他主义或互惠基础上，从朋友、亲戚或同村人那里借钱可能是传统保障机制有利的一个例子。很多非洲国家都盛行传统的“殡葬协会”，这种协会的会员在定期供款后，可在发生死亡时一次性获得一笔钱，这是传统保障机制带来好处的另一个例子。同样，轮转储蓄与信贷协会（合会）在很多国家都很流行，为了能够一次性获得一笔钱，该协会的成员要定期缴纳会金，这是另一个有好处的例子。另一方面，以担保品作抵押，从当地放贷人那里获取高利贷，则是传统保障机制有害的一个例子。³¹

传统保障机制既有“有利”的，也有“有害”的

³⁰ 孟加拉国农业促进委员会（BRAC）促进脆弱群体发展的创收项目成功利用了各种直接干预项目之间的互补性，它通常被作为一种典范。该项目向那些被排除在常规小额信贷项目之外的极端贫困人口，提供粮食援助和小额储蓄服务，这使他们能够进行“较低风险的转变”——从相对没有风险的自给自足经济转向有风险的现金经济。一般来说，在确定直接减少贫困和不安全问题的适当方案时，需要对具体情况进行具体分析。实际上，通过这种分析，可能会产生新的创新性举措，或者导致以前举措在结构上的重新调整。因此，要利用可能获得的最详细资料，对具体情况进行具体分析，这种办法无可取代。

³¹ 应该注意的是，传统机制和现代机制之间或正规机制与非正规机制之间的区分是相对的。如，是否应将合会称为传统机制并无实际意义，因为这类机制出现在19世纪，从这个意义上来说，它们属于“现代”的。但在考虑新的干预机制时，这些机制可能已经存在，从这个意义上来说，他们可能是传统的。同样，是否应将传统的高利贷称为非正规的机制，也不明确，因为在一般情况下，这种借款需要有客观的契约，该契约明确规定了各项条件，并通常附有某种书面的东西（借款人的签字或手印）。同样，是否应将某些小额金融服务项目定性为正规或非正规机制，也不明确。

方框五.5

各小额金融服务项目之间的互补性

小额金融服务如今包括小额信贷、小额储蓄和小额保险项目。其中每个项目都有其独特的位置，但更细致的分析显示，这些项目可能在很多方面都具有互补性。一个方面是在组织上具有互补性，如：据发现，在很多情况下，由同一组织将各种小额金融服务作为联产品提供会带来好处。这种组织结构可带来几个方面的好处。第一，可降低成本，因而可确保新项目在初期阶段得以生存，因为可在已有项目的基础上开展新项目。第二，除了有助于节约一般管理费和交易成本外，这种组织结构还可为新项目提供更深层次的帮助，如：有助于小额保险项目避免逆向选择问题，以及有关信息和实施方面的其他问题。

第二个方面的互补性与小额金融服务不同项目的具体作用有关。尽管小额信贷、小额储蓄和小额保险都可以发挥保险作用，但在每一种情况下，他们各自发挥作用的具体方式有所不同。因此，小额金融服务各个项目之间可以互补，可以将他们各自的功能结合起来，以满足住户或社区的具体需求。

经发现，保险项目是针对特定风险的，而储蓄可提供更全面的保险。Clarke和Dercon(2008年，第11页)将这一思想作了进一步展开，他们将风险划分为“小风险”和“大风险/灾难性风险”，并且指出，“准保险”项目(如小额储蓄)在应对前一类风险方面可能有效，但在应对后一类风险方面，特定的小额保险项目则可能更有效。实际的做法似乎确实为这种专业化理念提供了支持。很多小额保险项目的确是以人寿风险为重点的。

Clarke和Dercon(2008年)进一步指出，可利用上述互补性重新设计常规小额信贷项目中的“信用人寿保险”，这样对贷款人和借款人都有好处。重新设计的这种信用人寿保险可抵消小额信贷在某些情况下可能为某些借款人增加的脆弱问题。更具体地说，Dercon建议，在有些情况下，可将小额保险作为小额信贷客户必签的项目。这基本上是利用上述组织互补性进行组织整合的一个建议。

但是，应该指出的是，将各种小额金融服务项目进行组织上的整合也有不利之处。第一，对小额保险不感兴趣的人可能觉得这会阻碍他们获取小额信贷。这样，强制捆绑的提议可能会限制小额信贷的扩大。第二，允许这种捆绑可能会导致小额金融服务供应商之间的相互勾结，从而产生市场支配力。因此，在实施有关组织/项目整合的建议时，需要谨慎。

现代减贫项目可作为传统“有利”保障机制的补充，并以这种机制为基础

根据某些学者的观点，有利的传统保障机制非常少。这意味着，如果盛行有害的传统保障机制，那么其本身就说明有利的保障机制不足。从这个角度来说，没有多少理由要对新方案的“挤出”效应担心(Morduch, 1999年b; Ravallion, 1991年)。

相反，Clarke和Dercon(2008年)则极力主张，慎防破坏或取代已有的保障机制。³²他们指出，传统的保障机制很脆弱，适当协调所有成员的利益至关重要。任何破坏这种协调的情况都有可能瓦解这种机制。因此，Clarke和Dercon建议，在设计新项目时，应努力利用已有的机制，并以这些机制为基础。尤其是，他们指出，在保持和利用已有的传统保障机制方面，依靠众人而非个人来设计现代的干预机制可能更有帮助。当然，在仍然有着庞大农村人口的国家，增长战略很可能会有农业偏向，国有部门可能需要将稀有资源引向基础设施的发展上。结果是，在这些情况下，支持措施很可能需要为社区和家庭支持措施赋予更重要的作用。

普遍性与针对性

在社会政策方面，很多争议的焦点都是：减贫和加强保障举措是以“普遍性”为原则，还是以“针对性”为原则。自1980年代以来，捐赠机构一般主张采取有针对性的原则，这通常是出于效率方面的考虑，是对有约束力的资源限制做出的反应。在很多情况下，这是对国家作用的有意限制，其假设是可以用较少的资源达到减贫目的(Besley和Kanbur，1990年)。

捐赠方一般主张有针对性的社会政策

但是，经验显示，有针对性的措施有一些缺点，包括管理和交易成本很高、动机不正当，在政治支持力度不足的情况下资金缺乏可持续性等(Mkandawire，2007年)。亚洲开发银行研究所对6个国家进行的一项研究指出，“遗漏率比较高，因此在实践中，作为将福利转移给贫困人口的一种手段，大多数有针对性的措施都涉及很高的成本”(Weiss，2004年)。自动瞄准机制似乎是“最便宜”的一种方式，但需要以覆盖不足为代价(Mkandawire，2007年，第319-320页)。特别值得关注的是，几乎可以肯定地说，有针对性措施可能会带来细分和差异化问题。在提供服务时，有针对性措施可能会带来双重结构问题：一部分是由国家出资为贫困人口建立的，另一部分是由私人部门提供支持为富人建立的。地域上的有针对性措施通常会带来横向不平等，一个地区的贫困人口可能比另一个非目标地区的贫困人口获得了更多的好处。正如第四章所讨论的那样，两极分化和地区性不平等并行，这种情况可能引爆政治问题，这通常是种族冲突的基本原因。

有些观察人员还就有针对性措施的附加条件提出了问题，指出附加条件通常会带来适得其反的结果(Standing，2007年)。纳米比亚和南非的项目提供了这方面的惨痛例子。这两个国家在为艾滋病患者(占受影响总人口的20%)提供残疾补贴时，要以经济来源评定为基础，如果这些患者的状况得到改善，或者工作能力提高了，将会撤销对他们的残疾补贴。结果，很多艾滋病患者为了继续获得援助，都在身体好转后停止药物治疗，而任由健康状况恶化。“疾病-贫困陷阱”

有针对性和条件性可带来贫困陷阱和适得其反的其他影响

³² 另见Dercon(2001年，2002年)。

一词正是针对这种情况而造的。Standing指出，纳米比亚和南非的经验与津巴布韦形成鲜明对比，后者在类似的项目中，基本上忽略了正式的附加条件，结果取得了更好的效果。

有针对性措施会减少贫困和福利方面的支出

一般而言，经验显示，有针对性措施会减少贫困和福利方面的预算，其结果是“提高穷人福利的举措实际上意味着穷人的福利减少了”（Gelbach和Pritchett，1995年），这说明针对最贫困和最弱势人口的最优政策不一定意味着尽可能缩小福利的目标范围和尽可能提高福利的效率（Sen，1995年）。

有针对性措施可为普及性措施服务

实际上，大多数政府都通常结合采用普及性的和有针对性的社会政策。但在更成功的国家中，社会政策总体上是普及性的，而有针对性的政策只是为了提高普及政策的效果（Skocpol，1991年）。这两类政策的具体结合似乎与发展型国家如何处理劳动力市场的发展情况有关——在开始阶段针对有限的人口群，采取适度的，通常基于经济来源评定的方案。但早期的制度解决方案可能会对社会项目以后的扩大和发展产生影响；如，相对于为明确界定的经济活动人口群所确定的方案而言，那些根据经济来源评定原则而首先推行的方案也许更有可能发展成为普及项目。相反，事实证明，关注大众教育对于未来的经济发展成功和国民财富非常重要。

在扩大社会保护支持发展方面，斯堪的纳维亚和东亚提供了典范，他们在这方面采取了不同的方式

尽管发展战略决不能只是反映过去的成功经验，但对于当今那些希望更有效权衡社会和经济政策的中等收入国家来说，不管是斯堪的纳维亚国家更“全面的福利发展主义”战略，还是更具有选择性的战略（如，中国台湾省和韩国），都能为他们提供有用的教训（见方框五.6）。³³

但是，有些观察人员指出，主要福利模式过于依赖20世纪工业的工资-劳动范式。Standing（2007年）将之称为“古老的二元模式”，认为，在后工业社会和全球化的当前时代，这种范式可能不那么有效了。根据这一论点，范式的转变需要从根本上改变福利取向。Standing（第22页）认为，为普及收入保障权，并由此促进可持续的生活和个人发展，普及社会养老将是切实可行的第一步。他乐观地指出，“普及基本收入保障迟早会从针对性和有条件的现金转移经验中脱颖而出，而成为一种明智和公平的目标”（第27页）。

³³ 目前，有几个中等收入经济体的收入水平和经济结构类似于斯堪的纳维亚经济体在1930年代的情况。

方框五.6

从斯堪的纳维亚福利经验中可能吸取的一些教训

斯堪的纳维亚历史中的具体社会和经济因素可能有利于发展参与式政治文化、达成共识、发挥地方和中央政府的作用和为普遍主义原则提供总体支持。但是，通过政府能力和机构建设促进福利，以及通过普及政策提高总体福利水平则具有更广泛的相关性。

社会规划的范畴——包括在20世纪上半叶建立和发展社会保障、健康和教育体系——显然是民主政治进程的结果，该进程旨在权衡经济增长和社会正义的需求和目标。

关注大众教育和普及卫生服务可能对未来经济发展的成功和国民财富非常重要。在创造国民财富和国家实力的背景下，首先应强调国家和公众在确保人口健康方面的责任。早期强调普及义务教育不一定是出于经济发展方面的考虑，但它有助于经济的迅速工业化、现代化和升级。

社会保障和福利国家的安排体现了政治和社会偏好，这些偏好是由文化、传统、经济和技术发展、社会结构和社会关系形成的。政府社会政策没有任何客观上“正确的”道路。除了其他方面以外，价值标准和偏好还与公正、社会正义、社会凝聚力、稳定和生活机会均等方面的观念有关。任何社会保障体系都将面临一个核心挑战，这就是如何让该体系确保工作积极性，这似乎是大多数政府的一个重要目标。失业保险制度可能带来的一个影响是，有助于促进工商业的结构调整进程。经济保障可减少工人和雇员对变革的抵触情绪。适用于雇员和工人的强制性政府计划，如果与具体雇用条件，或者企业/雇主在特定地点和时间的具体特征无关，那么可能有利于劳动力流动、结构性经济变革和经济增长。国家失业保险计划基本上是面向工作的。

国家福利范围与税收水平之间不是单一的关系，与长期经济表现(增长、就业率、劳动生产率或对经济冲击的适应情况)之间也不是单一的关系。但是，一个福利完善的国家，由于具有先进的社会保障机制，因而可以更容易地渡过危机——或至少可以按照更适当的社会成本(按照贫困和不平等情况加以衡量)渡过危机。

在一个更全球化的世界中，劳动力市场可能会发生更迅速变化，而在参与劳动力市场期间，可能会有更大的流动性、更灵活的工作和更多的职业转变。这些新格局可能会促使养老金制度发生变化，从而变得更加透明和较少取决于收入的“最好年份”和“最近几个年份”，因此更加公平了，因为养老金将会反映所有工作年份期间的缴款。其他国家可吸取的另一教训也许是，在全球化时代(即：全球经济更加一体化的时代)，将在客观上比以前更需要一个统一的全国社会保障体系。

资料来源：Kuhnle和Hort(2004年)。

根据这种估计，可由一个普及、定期和无条件的现金补贴取代基于经济来源评定的政策，因为后者会在行政管理、积极性和覆盖面方面，带来明显的问题（见方框五.7）。这种普及计划已经有了实例，但其在更广范围内的政治可接受性和资金可行性还值得商榷。

方框五.7

走进荒野：提供最低基本收入的依据

至于是否可以将最低基本收入（主要由国家无条件定期提供现金补贴）作为所有公民无条件享受的一项权利，国际劳工组织（2004年a）已提出了这种问题。普及基本收入的核心目标是防止人口遭受特有冲击或非灾难性协变冲击所带来的下滑风险。在提供最低水平的经济保障方面，这种事前方案一般要比事后方案更有效，事实证明，现金转移一般是危机期间为人们提供帮助的最快手段。基于经济来源评定和有针对性的福利会带来各种负面的动机问题，因此，似乎有充分的理由要求采取普及的收入保障政策。有关这一建议的任何讨论都会直接提出两个根本问题：政治上可行吗？有负担能力吗？

公平概念与文化有关，在很多国家中，无条件补贴是无法接受的。在以大不列颠及北爱尔兰联合王国为例进行个案研究时，Atkinson（1996年）建议向所有18岁及以上人口提供“参与收入”，（研究认为）这可减少那些需要根据经济来源评定获取福利的人口数量，同时有50%以上的家庭，尤其是妇女将会由此改善境况。美国联邦政府和各州对弗里德曼（1962年）首次提出的“负所得税”进行了探讨，以便为基于经济来源评定的福利提供一项选择。这些探讨最终导致了所谓的劳动收入税收减免，这种办法于1975年推行，但一般来说，难以设计一种既能与已有现金和实物福利匹配又不破坏工作积极性的方案（Allen，2002年）。比利时和荷兰为那些失去工作，并且没有或者已失去其权利（如，家庭补贴或养老金）的人员，提供最低收入保障。提供的收入金额通常因受益人的年龄、家庭和就业状况而异。这些国家正在就收入保障计划转向无条件最低收入计划进行讨论，该讨论尤其引人注目，因为这可能是一种普及基本收入的做法。有些发展中国家已有了相关计划，这些计划具有最低基本收入的全部或部分特点，它们通常根据覆盖范围和人口可获得的具体权利加以区分，如：最低收入保障（印度）、工资换粮食（阿富汗）和最贫困人口家庭补贴项目（巴西）。

这种计划还涉及支出问题。《2007年世界经济和社会概览》（联合国，2007年a）已在有关养老金普及计划的部分对其中一些问题进行了讨论。这些计划的资金一般来自普通税收。根据《概览》的估计，对于大约三分之二的发展中国家来说，让老年人摆脱极端贫困的养老金普及制度（为60岁及以上的人口确定每日1美元的福利）将花费国内生产总值（GDP）的1%或者更少（同上）。换

方框五.7

走进荒野：提供最低基本收入的依据(续)

言之，即使对于很多最贫困国家来说，这似乎也是一种可行的选择。Blackburn(2007年)将这一意见又深入了一步，他建议通过一个全球养老基金来实施一个普及的养老金计划，并通过对全球金融交易和公司财富征收适当的税来为该计划提供资金。

也许，最有名的现行基本收入计划是阿拉斯加的永久基金红利计划，自1982年以来，该计划向每个阿拉斯加人提供年度分红，包括上年为阿拉斯加居民，并且有意愿留在该地的儿童。该计划的资金来自该州的石油收入，石油收入大约占其附加值的40%以上(Goldsmith, 2001年)。支付金额平均每人1 000美元，2007年，一个四口人之家收到了近6 000美元。这些钱用以购买耐用消费品，为子女储蓄和作为大学基金等。

该计划平均吸收了阿拉斯加GDP的2.2%，它为其他地方效仿这种基本收入理念提供了基准。但像阿拉斯加这样，可以依靠意外之财——自然资源租金的国家很少。因此，资金可能必须通过一般税收或缴款计划提供。在不同国家中，财政体系的性质和覆盖范围有很大差异。从原则上讲，目的是要促进经济保障而不是重新分配收入，因此，基本收入计划的可行性将取决于财政基础的广度。

为了解一项基本收入计划的负担能力问题，可以将最高五分位点人口的应税收入作为融资约束。如果以抽取的85个国家样本为基础，并且按照阿拉斯加的做法，将GDP的2.2%作为资金约束，那么2007年，85个国家普及基本收入的全球预算将为1.1万亿美元。由于这些国家最高五分位点人口的净收入总额大约为11.6万亿美元，因此，税收平均不到这一部分人口收入的10%。但这一数据严重倾向于发达国家中以及收入不平等问题比较严重的少数拉美国家中的富裕人口收入水平。而对于最贫困国家的富裕人口来说，这种税负可能非常高，因而不切实际的。有关159个国家的进一步估计数据显示，在129个发展中国家，每人的年支出额或者基本收入不足360美元(或者每天不足1美元)。还需要增加1.3万亿美元来填补空缺，以确保所有人每天都至少获得1美元的基本收入。发展中国家的富裕人口很可能无法缴纳更多税款来弥补这额外的资金要求。因此，需要从富裕国家向贫穷国家转移一定金额的资源，以使这种全球基本收入计划切实可行。为促进实施，可设计一种多边转移机制。

书 目

- Acosta, Pablo, Pablo Fajnzylber and Humberto Lopez (2007). The impact of remittances on poverty and human capital: evidence from Latin American household surveys. World Bank Policy Research Working Paper, No. 4247. Washington, D.C.: World Bank. June 2007.
- ACP-EU Joint Parliamentary Assembly (2007). Resolution on natural disasters in ACP States: EU funding for preparedness (EDF funds) and relief (ECHO funds). Available from <http://www.acp-eu.gov.rw/index.php?iro=news&obj=49&details=235>. November.
- Addison, T., A.R. Chowdhury and S.M. Murshed (2004). The fiscal dimensions of conflict and reconstruction. In *Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth*, Tony Addison and Alan Roe, eds. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan, pp. 260-273.
- Ahmad, S. (2006). Poverty, drugs and corruption “fueling Afghan insurgency”. *Agence France-Presse*, 12 February.
- Akyüz, Yilmaz (2008). Financial instability and countercyclical policy. Background paper prepared for *World Economic and Social Survey 2008*.
- Albala-Bertrand, J.M. (1993). *The Political Economy of Large Natural Disasters*. Oxford, United Kingdom: Clarendon Press.
- Alderman, H., J. Hoddinott and B. Kinsey (2004). Long-term consequences of early childhood malnutrition. HiCN Working Paper, No. 09. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex. July.
- Allen, Jodie (2002). Negative income tax. *The Concise Encyclopedia of Economics, 2002*, David R. Henderson, ed. Indianapolis, Indiana: Liberty Fund.
- Andersen, R. (2000). How multilateral development assistance triggered the conflict in Rwanda. *Third World Quarterly*, vol. 21, No. 3, pp. 441-456.
- Archibald, S., and P. Richards (2002). Converts to human rights? popular debate about war and justice in rural central Sierra Leone. *Africa*, vol. 72, No. 3.
- Armendariz de Aghion, Beatriz, and Jonathan Morduch (2005). *The Economics of Microfinance*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Arndt, C., S. Jones and F. Tarp (2006). Aid and development: the Mozambican case. Discussion Paper, No. 06-13. Copenhagen: University of Copenhagen, Department of Economics.
- Astorga, P., P. Berges and V. Fitzgerald (2005). The standard of living in Latin America during the twentieth century. *Economic History Review*, vol. 68, No. 4, pp. 765-796.
- Atkinson, A. B. (1996). The case for a participation income. *The Political Quarterly*, vol. 67, No. 1 (January), pp. 67-70.
- Auffret, Philippe (2003). High consumption volatility: the impact of natural disasters. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2962. Washington, D.C.: World Bank. January.
- Auty, R.M. (1990). *Resource Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries*. New York: Oxford University Press.

- Avila, L., and E. Bacha (1987). Methodological note. In *International Monetary and Financial Issues for Developing Countries*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, pp. 177-204.
- Balassa, Bella (1981). The newly-industrializing developing countries after the oil crisis, *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 117, No. 1 (March), pp: 142-194.
- Ball, N., and S. Barnes (2000). Mozambique. In *Good Intentions: Pledges of Aid for Post-Conflict Recovery*, Shepard Forman and Stewart Patrick, eds. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Ballentine, K., and J. Sherman (2003). *The Political Economy of Armed Conflict Beyond Greed and Grievance*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Banarjee, Abhijit, and others (2006). An evaluation of World Bank research, 1998–2005. Washington, D.C.: World Bank. Mimeo. September.
- Bandyopadhyay, D. (1988). Direct intervention programmes for poverty alleviation: an appraisal. *Economic and Political Weekly*, vol. 23, No. 26 (June), pp. A77-A88.
- Bank for International Settlements (BIS) (2001). *71st Annual Report: 1 April 2000 - 31 March 2001*. Basel: BIS.
- Barrett, C., S. Holden and D. Clay (2001). Can food-for-work programmes reduce vulnerability? Discussion Paper, No. D-07/2004. Aas, Norway: Agricultural University of Norway. Also available in *Insurance Against Poverty*, Stefan Dercon, ed. (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2004). Additional information available from http://papers.ssrn.com/so13/papers.cfm?abstract_id=329660.
- Barrett, C.B., and M.R. Carter (2006). Poverty traps and productive social safety nets: policy implications for conflict recovery. Paper prepared for the Conference on Poverty Reduction in Conflict and Fragile States: Perspectives from the Household Level, Washington, D.C., 8 and 9 November 2006, organized by the United States Agency for International Development, the Households in Conflict Network (HiCN) and the German Institute for Economic Research (DIW, Berlin).
- Basu, Kaushik (1981). Food for work programmes: beyond roads that get washed away. *Economic and Political Weekly*, vol. 16, Nos.1-2, pp. 37-40.
- Benson, Charlotte (1994). Book review: *The Political Economy of Large Natural Disasters with Special Reference to Developing Countries*, by J.M. Albala-Bertrand. *Disasters*, vol. 18, No. 4, pp. 383-386.
- _____. (1998). The cost of disasters. In *Development at risk? natural disasters and the third world*, John Twigg, ed. Oxford, United Kingdom: Oxford Centre for Disaster Studies, pp. 8-13.
- Berdal, M. (1996). *Disarmament and Demobilisation after Civil Wars*. Adelphi Paper, No. 303. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Besley, Timothy (1995). Nonmarket institutions for credit and risk sharing in low-income countries. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, No. 3 (summer), pp. 115-127.
- _____, and Ravi Kanbur (1990). The principles of targeting. World Bank Policy Research Working Paper, No. 385. Washington, D.C.: World Bank.
- _____, and Stephen Coate (1992). Workfare versus welfare: incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation programs. *American Economic Review*,

- vol. 82, No. 1 (March), pp. 249-261.
- Binzel, C., and T. Brück (2006). Conflict and fragility: findings from the literature and a framework for analysis at the micro level. Paper prepared for the Second Annual HiCN Workshop: The Unit of Analysis and the Micro-Level Dynamics of Violent Conflict, Antwerp, Belgium 2006.
- Birkmann, Joern (2007). Tsunami: socio-economic insecurities, direct and indirect impacts and the post-tsunami process: special focus on Indonesia and Sri Lanka. Background paper for *World Economic and Social Survey 2008*.
- Blackburn, Robin (2007). A global pension plan. *New Left Review*, No. 47 (September/October).
- Borio, C., C. Furfine and P. Lowe (2001). Procyclicality of financial system and financial stability: issues and policy options. BIS Paper, No. 1. Basel: BIS.
- Boyce, J.K. (2002). *Investing in Peace: Aid and Conditionality after Civil Wars*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- (2005). Development assistance, conditionality, and war economies. In *Profiting from Peace: Managing the Resource Dimensions of Civil War*, Karen Ballentine and Heiko Nitzsche, eds. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, pp. 287-314.
- (2008). Post-conflict recovery: resource mobilization and reconstruction. Background paper prepared for *World Economic and Social Survey 2008*.
- , and L. Ndikumana (2001). Is Africa a net creditor? new estimates of capital flight from severely indebted sub-Saharan African countries, 1970-1996. *Journal of Development Studies*, vol. 38, No. 2, pp. 27-56.
- Brown, Gordon (2006). Comment: Our final goal must be to offer a global new deal. *The Guardian*, Wednesday, 11 January 2006, p. 26. Available from <http://www.guardian.co.uk/politics/2006/jan/11/debtrelief.internationalaidanddevelopment>.
- Brueckner, T., and A. Ciccone (2007). Growth democracy and civil war. Barcelona, Spain: Universitat Pompeu Fabra. Mimeo.
- (2008). Rain and the democratic window of opportunity. Barcelona, Spain: Universitat Pompeu Fabra. Mimeo.
- Budnevich, Carlos (2008). Stabilization funds to mitigate economic vulnerability. Background paper for *World Economic and Social Survey 2008*.
- Buira, A. (2003). The governance of the IMF in a global economy. In *Challenges to the World and IMF: Developing Country Perspectives*, A. Buira, ed. London: Anthem Press.
- Bundervoet, T., and P. Verwimp (2005). Civil war and economic sanctions: an analysis of anthropometric outcomes in Burundi. HiCN Working Paper, No. 11. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex. Available from www.hicn.org.
- Bunyavanich, S., and others (2003). The impact of climate change on child health. *Ambulatory Pediatrics*, vol. 3, No. 1 (January-February), pp. 44-52.
- Butler, K., and S. Gates (2007). Communal violence and property rights. Paper presented at the Jan Timbergen European Peace Science Conference, Amsterdam, 25-27 June 2007.
- Cain, Mead, and Samuel S. Lieberman (1983). Development policy and the prospects for fertility decline in Bangladesh. *Bangladesh Development Studies*, vol. 11, No. 3,

pp. 1-38.

- Carnahan, M. (2007). Options for revenue generation in post-conflict environments. Public Finance in Post-Conflict Environments Policy Paper, No. 1. New York: Center on International Cooperation; and Amherst, Massachusetts: Political Economy Research Institute.
- Caselli, F., and P. Malhotra (2004). Natural disasters and growth: from thought experiment to natural experiment. International Monetary Fund. Unpublished draft.
- Chami, Ralph, Connel Fullenkamp and Samir Jahjah (2003). Are immigrant remittances a source of capital for development? IMF Working Paper, No. 03/189. Washington, D.C.: International Monetary Fund. September.
- Chang, Ha-Joon, and Richard Kozul-Wright (1994). Organising development: comparing the national systems of entrepreneurship in Sweden and South Korea. *Journal of Developmental Studies*, vol. 30, No. 4.
- Chen, Shaohua, and Martin Ravallion (2007). Absolute poverty measures for the developing world, 1981-2004. World Bank Policy Research Working Paper, No. 4211. Washington, D.C.: World Bank.
- Chronic Poverty Research Centre (2005). Chronic poverty report 2004-05. Manchester, United Kingdom: Chronic Poverty Research Centre, School of Environment and Development, University of Manchester.
- Churchill, Craig, ed. (2006). *Protecting the Poor: A Microinsurance Compendium*. Geneva: International Labour Office.
- Clark, C. (2006). Livelihood networks and decision-making among Congolese young people in formal and informal refugee contexts in Uganda. HiCN Working Paper, No. 13. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- _____ (2007). Understanding vulnerability: from categories to experiences of Congolese young people in Uganda. *Children and Society*, vol. 21, No. 4, pp. 284-296.
- Clarke, Daniel, and Stefan Dercon (2008). Insurance, credit, and safety nets for the poor in a world of risk. Background paper prepared for *World Economic and Social Survey 2008*.
- Coady, David, Margaret Grosh and John Hoddinott (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experiences*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.: World Bank and International Food Policy Research Institute.
- Collier, P. (1999). On the economic consequences of civil war. *Oxford Economic Papers*, vol. 50, No. 4, pp. 168-183.
- _____ (2002). Aid, policy and growth in post-conflict countries. World Bank dissemination note, No. 2. Washington, D.C.: World Bank, Conflict Prevention and Reconstruction Unit.
- _____ (2007a). Economic causes of civil conflict and their implications for policy. In *Leashing the Dogs of War*, Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall, eds. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- _____ (2007b). *The Bottom Billion*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- _____, and others (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*.

- World Bank Policy Research Report, No. 26121. Washington, D.C.: World Bank; and New York, New York: Oxford University Press.
- _____, and Anke Hoeffler (2002). On the incidence of civil war in Africa. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, No. 1, pp. 13-28.
- _____. (2004). Greed and grievance in civil wars. *Oxford Economic Papers*, vol. 56, No. 4, pp. 563-595.
- Cornia, Giovanni Andrea (2007). Potential and limitations of pro-poor macroeconomics: An Overview. In *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*, Giovanni Andrea Cornia, ed. New York, New York: Palgrave Macmillan.
- Cramer, Christopher (2002). *Homo economicus* goes to war: methodological individualism, rational choice and political economy of war. *World Development*, vol. 30, No. 11, pp. 1845-1864.
- Cumming, Christine (2006). Review of recent trends and issues in financial sector globalisation. In *Financial Globalization. BIS Papers*, No. 32. Basel: Bank for International Settlements. December.
- Czaika, M., and K. Kis-Katos (2007). Civil conflict and displacement: village-level determinants of forced migration in Aceh. HiCN Working Paper, No. 32. Brighton, United Kingdom: Households in conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Dagderiven Hulya, Rolph van der Hoeven and John Weeks (2001). Redistribution Matters: Growth for Poverty Reduction. Employment Paper, No. 2001/10. Geneva: International Labour Office.
- Daley, Randolph W., Adam Karpati and Mani Sheik (2001). Needs assessment of the displaced population following the August earthquake in Turkey. *Disasters*, vol. 25, No. 1, pp. 67-75.
- Date-Bah, E. (2001). *Crisis and Decent Work: A Collection of Essays*. Geneva: International Labour Organization, In Focus Programme on Crisis Response and Reconstruction.
- Davis, J., and others (2001). Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications. *IMF Occasional Paper*, No. 205. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- De Ferranti, David, and others (2000). *Securing Our Future in a Global Economy*. World Bank Latin American and Caribbean Studies: Viewpoints. Washington, D.C.: World Bank. June.
- de Walque, Damien (2006). The long-term legacy of the Khmer Rouge period in Cambodia. Paper presented at the First Annual Workshop, Households in Conflict Network, Berlin, 15 and 16 January 2006. Available from www.hicn.org.
- Deininger, K. (2003). Causes and consequences of civil strife: micro-level evidence from Uganda. *Oxford Economic Papers*, vol. 55, No. 4, pp. 579-606.
- _____, A.M. Ibáñez and P. Querubin (2004). Towards sustainable return policies for the displaced population: why are some displaced households more willing to return than others? HiCN Working Paper, No. 07. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Demeke, Mulat, Fantu Guta and Tadele Ferede (2003). Growth, employment, poverty and

- policies in Ethiopia: an empirical investigation. *Issues in Employment and Poverty Discussion Paper No. 12*. Geneva: Employment Strategy Department, International Labour Office. August.
- Department for International Development (2005). Natural disaster and disaster risk reduction measures: a desk review of costs and benefits. Draft final report. London: DFID. 8 December.
- Dercon, Stefan (2001). Conclusion. In *Insurance Against Poverty*. UNU-WIDER Studies in Economic Development. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- (2002). Income Risk, Coping Strategies, and Safety Nets. WIDER Discussion Paper, No. 2002/22. Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research.
- (2004). *Insurance Against Poverty*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Devlin, J., and S. Titman (2004). Managing oil price risk in developing countries. *The World Bank Research Observer*, vol. 19, No. 1, pp. 119-139.
- Dewhurst, P. (1998). Frozen emotions: women's experience of violence and trauma in El Salvador, Kenya, and Rwanda. *Development Update*, vol. 2, No. 2.
- Dowrick, S., and J. Golley (2004). Trade openness and growth: who benefits? *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, No. 1 (spring), pp. 38-56.
- Duclos, Jean-Yves, Joan Esteban and Debraj Ray (2004). Polarization: concepts, measurement, estimation. *Econometrica*, vol. 72, No. 6 (November), pp. 1737-1772.
- Dunning, Thad (2005). Resource dependence, economic performance, and political stability. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 4, pp. 457-482.
- Dwan, R., and L. Bailey (2006). Liberia's governance and economic management assistance programme (GEMAP). New York: Department of Peacekeeping Operations of the United Nations Secretariat; and Washington, D.C.: World Bank, Fragile States Group. Available from http://www.gemapliberia.org/files/WB_Joint_review_of_GEMAP.pdf.
- Easterly, William (2005). What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans. *Journal of Development Economics*, vol. 76, No. 1 (February), pp. 1-22.
- , Roumeen Islam and Joseph E. Stiglitz (2001). Shaken and stirred: volatility and macroeconomic paradigms for rich and poor countries. In *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Boris Pleskovic and Nicholas Stern, eds. Washington, D.C.: World Bank, pp. 191-212.
- Epstein, Gerald, ed. (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar, chap. 3.
- , Ilene Grabel and K.S. Jomo (forthcoming). Capital management techniques in developing countries: managing capital flows. In *IPD Capital Markets Liberalization Companion Volume*, José Antonio Ocampo, Shari Spiegel and Joseph Stiglitz, eds. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Esteban, J.M., and D. Ray (1999). Conflict and distribution. *Journal of Economic Theory*,

- vol. 87, No. 2, pp. 379-415.
- Falch, Torben, and Per Tovmo (2003). Norwegian local public finance in the 1930s and beyond. *European Review of Economic History*, vol. 7, No. 1, pp. 127-154.
- Fearon, James D. (2004). Why do some civil wars last so much longer than others? *Journal of Peace Research*, vol. 41, No. 3, pp. 379-414.
- _____, and David D. Laitin (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, vol. 97, No. 1, pp. 75-90.
- Federal Emergency Management Agency (FEMA) (2007). Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities. *FEMA 592*. Available from http://www.fema.gov/pdf/about/stafford_act.pdf. U.S. Department of Homeland Security. June.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2006). *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Fielding, D. (2003). How does civil war affect the magnitude of capital flight? evidence from Israel during the intifada. Discussion Paper in Economics, No. 03/10. Leicester, United Kingdom: Department of Economics, University of Leicester.
- Fiess, Norbert (2002). Chile's new fiscal rule. Washington, D.C.: World Bank. Mimeo. May.
- FitzGerald, Edward, and K. Sarmad (1997). External shocks and domestic adjustment in the 1970s and 1980s. In *External Finance and Adjustment: Failure and Success in the Developing World*, Karel Jansen and Rob Vos, eds. London and New York: Macmillan and St. Martin's Press, pp. 63-89.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (1999). Investment in agriculture for food security: situation and resource requirements to reach the World Food Summit objectives. Rome: FAO. May.
- _____. (2006a). *The State of Food and Agriculture in Asia and the Pacific, 2006*. Bangkok: FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
- _____. (2006b). *The State of Food Insecurity in the World 2006: Eradicating World Hunger—Taking Stock Ten Years After the World Food Summit*. Rome: FAO.
- _____. (2008). Crop Prospects and Food Situation, No. 2 (April). Rome: FAO.
- Freedom House (2005). *How Freedom is Won: From Civic Resistance to Durable Democracy*. New York, New York: Freedom House.
- Friedman, Milton (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Funkhouser, Edward (1992). Migration from Nicaragua: some recent evidence. *World Development*, vol. 20, No. 3, pp. 1209-1218.
- Gaiha, R., and K. Imai (2004). Vulnerability, shocks and persistence of poverty: estimates for semi-arid rural South India. *Oxford Development Studies*, vol. 32, No. 2 (June), pp. 261-281.
- Gassebner, Martin, Alexander Keck and Robert Teh (2006). The impact of disasters on international trade. Staff Working Paper, No. ERSD-2006-04. Geneva: World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division. March.
- Gelb, A.H. (1988). *Windfall Gains: Blessing or curse?* New York, New York: Oxford University Press.

- Gelbach, Jonah B., and Lant H. Pritchett (1995). Does more for the poor mean less for the poor?: the politics of tagging. World Bank Policy Research Working Paper, No. 1523. Washington, D.C.: World Bank.
- Gemmell, N., and O. Morrissey (2005). Distribution and poverty impacts of tax structure reform in developing countries: how little we know. *Development Policy Review*, vol. 23, No. 2, pp. 131-144.
- Ghani, A., and others (2007). The budget as the lynchpin of the State: lessons from Afghanistan. In *Peace and the Public Purse: Economic Policies for Postwar Statebuilding*, James K. Boyce and Madalene O'Donnell, eds. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Ghobarah, H.A., P. Huth and B. Russett (2003). Civil wars kill and maim people—long after the shooting stops. *American Political Science Review*, vol. 97, No. 2, pp. 189-202.
- Gilchrist, S., and J.C. Williams (2004). Transition dynamics in vintage capital models: explaining the postwar catch-up of Germany and Japan. NBER Working Papers, No. 10732. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Gindling, T.H., and Katherine Terrell (2005). The effect of minimum wages on actual wages in formal and informal sectors in Costa Rica. *World Development*, vol. 33, No. 11, pp. 1905-1921.
- Glyn, Andrew (2006). *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization and Welfare*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Goldsmith, Scott (2001). The Alaska Permanent fund Dividen Program. Paper presented at the conference on Alberta: Government Policies in a Surplus Economy, 7 September.
- González, M., and R. Lopez (2007). Political violence and farm household efficiency in Colombia. Storrs, Connecticut: University of Connecticut. Mimeo.
- Goodhand, J. (2006). Conditioning peace? the scope and limitations of peace conditionalities in Afghanistan and Sri Lanka. The Hague: Netherlands Institute of International Relations ("Clingendael").
- Gordon, A., and C. Craig (2001). *Rural Non-Farm Activities and Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa*. NRI Policy Series, No. 14. Chatham, United Kingdom: Natural Resources Institute.
- Grein, T., and others (2003). Mortality among displaced former UNITA members and their families in Angola: a retrospective cluster survey. *British Medical Journal*, vol. 327, No. 7416, p. 650.
- Griffith-Jones, Stephany, and José Antonio Ocampo (2008). Compensatory financing for shocks: what changes are needed? Background paper prepared for the Committee for Development Policy, New York: United Nations.
- Guillaumont, Patrick (2007). Assessing the Economic Vulnerability of Small Island Developing States and the Least Developed Countries. *UNU-WIDER Research Paper*, No. 2007/40. Helsinki: United Nations University-World Institute for Development Economics Research. June.
- Gupta, S., and others (2003). Foreign aid and revenue response: does the composition of aid matter? IMF Working Paper, No. 03/176. Washington, D.C.: International Monetary Fund. September.

- _____ (2004). Fiscal consequences of armed conflict and terrorism in low- and middle-income countries. *European Journal of Political Economy*, vol. 20, No. 2, pp. 403-421.
- _____ (2005). Rebuilding Fiscal Institutions in Post-conflict Countries. Occasional Paper, No. 247. Washington, D.C.: IMF. December.
- Guy Carpenter (2006). Global agriculture insurance and reinsurance market overview. July. Available from <http://www.agroinsurance.com/en/practice/?pid=453> (accessed September 2007).
- Gylfason, T. (2001). Natural resources, education, and economic development. *European Economic Review*, vol. 45, No. 4 (May), pp. 847-859.
- Hall, Peter, and David Soskice, eds. (2001). *Varieties of Capitalism*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Hanlon, J. (1996). *Peace Without Profit*. Oxford, United Kingdom: James Currey.
- Hanson, G., and others (2002). Expansion strategies of US multinational firms. In *Brookings Trade Forum 2001*, S.M. Collins and D. Rodrik, eds. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, pp. 245-282.
- Hardoy, Jorge E., Diana Mitlin and David Satterthwaite (2001). *Environmental Problems in Cities of Africa, Asia and Latin America*. London: Earthscan.
- Heger, M., A. Julca and O. Paddison (2008). Analysing the Impact of Natural Disasters in Small Economies: The Caribbean Case. *UNU-WIDER Research Paper*, No. 2008/25. Helsinki: United Nations University-World Institute for Development Economics Research.
- Hegre, H., and others (2001). Toward a democratic civil peace? democracy political change and civil wars 1816-1992. *American Political Science Review*, vol. 95, No. 1, pp. 16-33.
- Heller, P.S. (2005). Pity the finance minister: issues in managing a substantial scaling up of aid flows. IMF Working Paper, No. 05/180. Washington, D.C.: International Monetary Fund. September.
- Heltberg, R. (2007). Helping South Asia cope better with natural disasters: the role of social protection. *Development Policy Review*, vol. 25, No. 6, pp. 681-698.
- Hirschman, Albert (1994). Social conflicts as pillars of democratic market society. *Political Theory*, vol. 22, No. 2, p. 203.
- _____ (1995). On the political economy of Latin American development. In *A Propensity to Self-Subversion*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Hoeffler, A., and M. Reynal-Querol (2003). Measuring the costs of conflict. Oxford, United Kingdom: Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.
- Hoegh-Guldberg, O., and others (2000). *Pacific in Peril: Biological, Economic and Social Impacts of Climate Change on Pacific Coral Reefs*. Sydney, Australia: Greenpeace, p. 36.
- Hort, Sven E.O., and Stein Kuhnle (2000). The coming of East and South-East Asian welfare states. *Journal of European Social Policy*, vol. 10, No. 2, pp. 162-184.
- House of Commons, International Development Committee (2008). Reconstructing Afghanistan: fourth report of session 2007-08, vol. I, Report, together with formal minutes. London: The Stationery Office Limited. Published on 14

- February 2008 by authority of the House of Commons.
- Hulme, David, Karen Moore and Armando Barrientos (2007). Assessing the insurance role of micro savings. Background paper prepared for *World Economic and Social Survey 2008*.
- Humphreys, Macartan (2003). Economics and violent conflict. Working paper. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- _____ (2005). Natural resources, conflict, and conflict resolution: uncovering the mechanisms. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 4, pp. 508-537.
- _____, and J. Weinstein (2004). What the fighters say: a survey of ex-combatants in Sierra Leone. CGSD Working Paper, No. 20. New York, New York: Center on Globalization and Sustainable Development, The Earth Institute at Columbia University.
- Ibáñez, A.M., and A. Moya (2006). The impact of intra-State conflict on economic welfare and consumption smoothing: empirical evidence for the displaced population in Colombia. HiCN Working Paper, No. 23. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Imai, K., and J. Weinstein (2000). Measuring the economic impact of civil war. Palo Alto, California: Stanford University. Mimeo.
- Imbs, Jean, and Romain Wacziarg (2003). Stages of diversification. *American Economic Review*, vol. 93, No. 1 (March), pp. 63-86.
- Institute for International Economics (IIE) (2006). *China: The Balance Sheet—What the World Needs to Know Now about the Emerging Superpower*. Washington, D.C. IIE.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007). Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) (2001). *World Disasters Report 2001: Focus on Recovery*. Geneva.
- _____ (2006). *World Disasters Report 2006: Focus on Neglected Crises*. Geneva.
- International Labour Organization (2005a). Global employment trends brief. February. Geneva: International Labour Office.
- _____ (2005b), *World Employment Report 2004-05: Employment, Productivity and Poverty Reduction*. Geneva: International Labour Office.
- _____, Programme on Socio-economic Security (2004a). *Economic Security for a Better World*. Geneva: International Labour Office.
- International Labour Organization, World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004b). *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*. Geneva: International Labour Office.
- International Labour Organization and World Trade Organization (2007). *Trade and Employment: Challenges for Policy Research*. Joint study of the International Labour Office and the Secretariat of the World Trade Organization. Geneva: ILO.
- International Monetary Fund (2008). *Global Financial Stability Report: Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness. April 2008*. Washington, D.C.: IMF.
- Irwin, Scott H., Philip Garcia and Darrel L. Good (2007). The performance of Chicago

- Board of Trade corn, soybean, and wheat futures contracts after recent changes in speculative limits. May. Available from <http://www.farmdoc.uinc.edu/irwin/research/CBOTFuturesPerformance.pdf>.
- Isima, J. (2004). Cash payments in disarmament, demobilisation and reintegration programmes in Africa. *Journal of Security Sector Management*, vol. 2, No. 3, pp. 1–10.
- Islam, S. Nazrul (2001). The open approach to flood control: the way to the future in Bangladesh. *Futures*, vol. 33, Nos. 8-9 (October), pp. 783-802.
- Jacobs, Elisabeth (2007). The politics of economic insecurity. Issues in Governance Studies, No. 10, Washington D.C.: The Brookings Institution. September.
- Jeong, H.W. (1996). Managing structural adjustment. *SAIS Review*, vol. 16, No. 2, p. 275.
- Johnson, Brett, and Santiago Sedaca (2004). Diasporas, émigrés and development: economic linkages and programmatic responses. A special study of the United States Agency for International Development (USAID). Trade Enhancement for the Services Sector (RESS) Project. Carana Corporation, Washington, D.C.: March.
- Jomo K.S., and Jacques Baudot, eds. (2006). *Flat World, Big Gaps: Economic Liberalization, Globalization and Inequality*. New Delhi: Orient Longman.
- Jonas, S. (2000). *Of Centaurs and Doves: Guatemala's Peace Process*. Boulder, Colorado: Westview.
- Justino, P. (2008). Household-level impact of armed civil conflicts and policy responses. Background paper for *World Economic and Social Survey 2008*.
- , and P. Verwimp (2006). Poverty dynamics, conflict and convergence in Rwanda. HiCN Working Paper, No. 16. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Kalyvas, S. (2004). The urban bias in research on civil wars. *Security Studies*, vol. 13, No. 3, pp. 1-31.
- Kaminsky, Graciela, Carmen M. Reinhart and Carlos A. Végh (2004). When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies. NBER Working Paper, No. 10780. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research. September.
- Kanbur, R. (2007). What's social policy got to do with economic growth? *Indian Journal of Human Development* (New Delhi), vol. 1, No. 1.
- Kandelhela, Masingita, and Julian May (2006). Poverty, vulnerability and the impact of flooding in the Limpopo Province, South Africa. *Natural Disasters*, vol. 39, No. 2 (October), pp. 275-287.
- Kapur, Devesh (2004). Remittances: the new development mantra? G24 Discussion Paper Series, No. 29. Geneva: United Nations.
- Karlan, Dean S., and Jonathan Zinman (2007a). Credit elasticities in less-developed economies: implications for micro-finance. *CEPR Discussion Paper*, No. 6071. London: Centre for Economic Policy Research.
- (2007b). Expanding credit access: using randomized supply decisions to estimate the impacts. *CEPR Discussion Paper*, No. 6007. London: Centre for Economic Policy Research.
- Kauffmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2004). Governance matters III: governance

- indicators for 1996-2002. Washington, D.C.: World Bank. 5 April.
- Kawamura, Hiroshi (1995). The Kobe earthquake: evaluation of economic impacts and crisis management. Department for Economic and Social Information and Policy Analysis of the United Nations Secretariat. June.
- Keen, David (2005). Liberalization and conflict. *International Political Science Review*, vol. 26, No. 1, pp. 73-89.
- Keener, S., and others (1993). Demobilization and reintegration of military personnel in Africa: the evidence from seven country case studies. World Bank Internal Discussion Paper, No. IDP-130. Washington, D.C.: World Bank.
- Keynes, John Maynard (1919). *The Economic Consequences of the Peace*. London: Macmillan.
- Khan, Azizur (2007). Growth, employment and poverty: an analysis of the vital nexus based on some recent UNDP and ILO/SIDA studies. DESA Working Paper, No. 49. New York: ST/ESA/2007/DWP/49. United Nations. July.
- Khandker, Shahidur (1998). *Fighting Poverty with Microcredit: Experience in Bangladesh*. New York, New York: Oxford University Press, for the World Bank.
- Kindleberger, Charles (1995). Asset inflation and monetary policy, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 192 (March), pp. 17-37.
- _____ (1996). *World Economic Primacy: 1500-1990*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- King, G., and L. Zheng (2001). Improving forecasts of State failure. *World Politics*, vol. 53, No. 4 (July), pp. 623-658.
- Kletzer, Lori G. (2001). *Job Loss from Imports: Measuring the Loss*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Knight, M. (2001). A one way street: defining a new approach to the disarmament, demobilisation and reinsertion of ex-combatants during the war-to peace transition. Master of Arts dissertation. York, United Kingdom: University of York. Mimeo.
- _____, N. Loayza and D. Villanueva (1996). The peace dividend: military spending cuts and economic growth. *IMF Staff Papers*, vol. 43, No. 1, pp. 1-37. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Kondylis, F. (2005). Agricultural production and conflict refugee status: quasi-experimental evidence from a policy intervention programme in Rwanda. London: Economics Department, University of London. 8 April. Mimeo.
- _____ (2007). Conflict-induced Displacement and Labour Market Outcomes: Evidence from Post-war Bosnia and Herzegovina. CEP Discussion Paper, No. 777. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Kozul-Wright, R., and P. Rayment (1997). The institutional hiatus in economies in transition and its policy consequences. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 21, No. 5, pp. 641-661.
- _____ (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development in an Unbalanced World*. London: Zed Books.
- Kuhnle, Stein, and Sven E.O. Hort (2004). The developmental welfare State in Scandinavia: lessons for the developing world. *Social Policy and Development Programme Paper*,

- No. 17. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. September.
- Kunreuther, H. (2006). Disaster mitigation and insurance: learning from Katrina. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 604, No. 1, pp. 208-227.
- Kwon, Huck-ju (2005). Transforming the developmental welfare State in East Asia. *Social Policy and Development Programme Paper*, No. 22. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Lall, Sanjaya (1991). Explaining industrial success in the industrial world. In *Issues in Development Economics*, V. N. Balasubramanyam and S. Lall, eds. London: Macmillan.
- _____ (2001). *Competitiveness, Technology and Skills*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar.
- Lane, M. (2004). The viability and likely pricing of “cat bonds” for developing countries. In *Catastrophe Risk and Reinsurance: A Country Risk Management Perspective*, E. Gurenko, ed. London: Risk Books, pp. 239-268.
- Le Billon, Philippe (2000). The dynamics of resource wars. In *Angola's War Economy: the Role of Oil and Diamonds*, Jackie Cilliers and Chris Dietrich, eds. Pretoria: Institute for Security Studies, pp. 21-42.
- _____ (2008). Resources for peace? managing revenues from extractive industries in post-conflict environments. Public Finance in Post-Conflict Environments Policy Paper No. 4. New York: Center on International Cooperation; and Amherst, Massachusetts, Political Economy Research Institute.
- Lemke, Douglas (2003). African lessons for international relations research. *World Politics*, vol. 56, No.1, pp. 120-124.
- Li, W., and D. Yang (2005). The great leap forward: anatomy of a central planning disaster. *Journal of Political Economy*, vol. 113, No. 4, pp. 840-77.
- Lindley, A. (2007). Protracted displacement and remittances: the view from Eastleigh, Nairobi. *New Issues in Refugee Research*. Research Paper, No. 143. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.
- Linnerooth-Bayer, J., and R. Mechler (2007). Insurance against losses from natural disasters in developing countries. Background paper prepared for *World Economic and Social Survey 2008*.
- Lopez, J., and Guillermo Perry (2008). Inequality in Latin America: determinants and consequences. World Bank Policy Research Working Paper, No. 4504. Washington, D.C.: World Bank, Latin America and Caribbean Region. February.
- López-Córdova, Ernesto, and Alexandra Olmedo (2006). International Remittances and Development: Existing Evidence, Policies and Recommendations. Occasional Paper, No. 41. Washington, D.C. and Buenos Aires: Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank. August.
- Lujala, Päivi, Nils Petter Gleditsch and Elizabeth Gilmore (2005). A diamond curse? civil war and a lootable resource. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 4, pp. 538-562.
- Lustig, Nora, and Darryl McLeod (1997). Minimum wages and poverty in developing

- countries: some empirical evidence. In *Labour Markets in Latin America*, S. Edwards and N. Lustig, eds. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Mahul, O., and J.R. Skees (2007). Managing agricultural risk at the country level: the case of index-based livestock insurance in Mongolia. World Bank Policy Research Working Paper, No. 4325. Washington, D.C.: World Bank.
- Mancini, L. (2005). Horizontal inequality and communal violence: evidence from Indonesian districts. CRISE Working Paper, No. 22. Oxford, United Kingdom: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford.
- Manitoba Floodway Authority (2006). The Red River Floodway Expansion Project community newsletter, fifth edition. Winnipeg, Manitoba, Canada. December. Available from http://www.floodwayauthority.mb.ca/pdf/newsletter_winter_0607_en.pdf.
- McDonald, M. (2005). Provision of infrastructures in post-conflict situations. DFID Working Paper, No. 6484. London: Department for International Development. June.
- McKechnie, A. (2003). Building capacity in post-conflict countries. World Bank Social Development Notes: Conflict Prevention and Reconstruction, No. 14 (December), pp. 1-4. Washington, D.C.: World Bank.
- McNamara, R. (1968). *The Essence of Security*. New York, New York: Harper and Row.
- Mechler, R. (2005). Cost-benefit analysis of natural disaster risk management in developing countries. Working paper. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn, Germany.
- Miguel, E., S. Satyanath and E. Sergenti (2004). Economic shocks and civil conflict. *Journal of Political Economy*, vol. 112, No. 4, pp. 725-753.
- Milberg, William, and Deborah Scholler (2008). Globalization, offshoring and economic insecurity in industrialized countries. Background paper for *World Economic and Social Survey 2008*.
- Mills, Evan (2007). Responding to climate change: the insurance industry perspective. Lawrence Berkeley National Laboratory, U.S. Department of Energy, University of California, Berkeley, California. 26 November. Available from http://www.climateactionprogramme.org/features/article/responding_to_climate_change_the_insurance_industry_perspective/.
- Mishkin, F. (2006). *The Next Great Globalization: How Disadvantaged Nations Can Harness Their Financial Systems to Get Rich*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Mkandawire, Thandika. (2002). The terrible toll of post-colonial “rebel movements” in Africa: towards an explanation of the violence against the peasantry. *Journal of Modern African Studies*, vol. 40, No. 2, pp. 181-215.
- _____, ed. (2004). *Social Policy in a Development Context*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave MacMillan.
- _____. (2007). Targeting and universalism in poverty reduction. In *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, J. A. Ocampo, K. S. Jomo and Sarbuland Khan, eds. London: Zed Books.
- Moene, Karl Ove, and Michael Wallerstein (2006). Social democracy as a development strategy. In *Globalization and Egalitarian Redistribution*, P. Bardhan, S. Bowles

- and M. Wallerstein, eds. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Montalvo, G., and M. Reynal-Querol (2005). Ethnic polarization, potential conflict and civil wars. *American Economic Review*, vol. 95, No. 3 (June), pp. 796-816.
- Morduch, Jonathan (1994). Poverty and Vulnerability. *American Economic Review*, vol. 84, No. 2 (May), pp. 221-225.
- _____ (1995). Income smoothing and consumption smoothing. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, No. 3 (summer), pp. 103-114.
- _____ (1999a). Between the State and the market: can informal insurance patch the safety net? *World Bank Research Observer*, vol. 14, No. 2 (August), pp. 187-207.
- _____ (1999b). The Microfinance Promise. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, No. 4 (December), pp. 1569-1614.
- _____ (2006). Smart subsidies. *ESR Review*, vol. 8, No. 1 (summer), pp. 10-16.
- Morley, Samuel (1992). Structural adjustment and the determinants of poverty in Latin America. Paper prepared for the Conference on Confronting the Challenge of Poverty and Inequality in Latin America, Brookings Institution, Washington, D.C., 16 and 17 July 1992. Revised version appeared in Nora C. Lustig, ed., *Coping With Austerity: Poverty and Inequality in Latin America* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1995).
- _____, and Rob Vos (2006). External shocks, domestic adjustment and the growth slowdown. In *Who Gains from Free Trade? Export-led Growth, Inequality and Poverty in Latin America*, Rob Vos and others, eds. London: Routledge.
- Mosley, Paul (2007). Assessing the success of micro insurance programs in Meeting the Insurance Needs of the Poor, Background paper prepared for *World Economic and Social Survey 2008*.
- Mugrai, Rinku, and Martin Ravallion (2005). Is a guaranteed living wage a good anti-poverty policy? World Bank Policy Research Working Paper, No. 3640. Washington, D.C.: World Bank.
- Multihazard Mitigation Council (MMC) (2005). Natural hazard mitigation saves: an independent study to assess the future savings from mitigation activities, vol. 2, Study Documentation. Washington, D.C.: Multihazard Mitigation Council.
- Munich Re (2005). NatCatSERVICE, Natural disasters according to country income groups, 1980-2004. Munich, Germany: Munich Re Group.
- Murdoch, J., and T. Sandler (2004). Civil wars and economic growth: spatial dispersion in Africa and worldwide. *American Journal of Political Science*, vol. 48, No. 1, pp. 138-151.
- Murshed, S.M. (2006). Turning swords into ploughshares and little acorns to tall trees: the conflict growth nexus and the poverty of nations. Background paper for *World Economic and Social Survey 2006*.
- _____, and M.Z. Tadjoeeddin (2007). Reappraising the Greed and Grievance Explanations for Violent Internal Conflict. MICROCON *Research Working Paper No. 2*. Brighton, United Kingdom: A Micro Level Analysis of Violent Conflict, Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- _____, and Scott Gates (2005). Spatial-horizontal inequality and the Maoist conflict.
- Narayana, N.S.S., Kirit S. Parikh and T. N. Srinivasan (1988). Rural works program in India:

- costs and benefits. *Journal of Development Economics*, vol. 29, No. 2 (September), pp. 131-156.
- NASA Goddard Institute for Space Studies (2001). How will the frequency of hurricanes be affected by climate change? New York, New York. April. Available from http://www.giss.nasa.gov/research/briefs/druyan_02/.
- Nathan, Laurie (2005). The frightful inadequacy of most of the statistics: a critique of Collier and Hoeffler on causes of civil war. Occasional Paper, vol. 12, No. 5 (December). The Centre for Conflict Resolution, University of Cape Town.
- Ngo, E. (2001). When disasters and age collide: reviewing vulnerability of the elderly. *Natural Hazards Review*, vol. 2, No. 2 (May), pp. 80-89.
- Obidegwu, C. (2003). Rwanda: the search for post-conflict socio-economic change, 1995-2001. Africa Region Working Paper, No. 59. Washington, D.C.: World Bank. October.
- Ocampo, José Antonio (2003). Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world. In *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honor of Lance Taylor*, Amitava Krishna Dutt and Jaime Ros, eds. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar.
- _____, and Rob Vos (coordinators) (2008). *Uneven Economic Development*. New York, London, Hyderabad, India, and Penang, Malaysia: Orient Longman, Zed Books and Third World Network.
- _____, Shari Spiegel and Joseph Stiglitz, eds. (forthcoming). In *IPD Capital Markets Liberalization Companion Volume*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2005). *Employment Outlook 2005*. Paris: OECD.
- _____. (2007a). *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007*. Paris: OECD.
- _____. (2007b). Involuntary part time workers. *OECD Employment and Labour Market Statistics*, vol. 2007 (release 01). Paris: OECD.
- _____. (2008). *Development Co-operation Report 2007. OECD Journal on Development*. Paris: OECD/Development Assistance Committee.
- Orozco, Manuel (2003). Worker remittances in an international scope. Inter-American Dialogue. Research Series: Remittances Project. March. Paper originally presented on 28 February 2003 at the Inter-American Development Bank.
- Osberg, Lars (1998). Economic Insecurity. *SPRC Discussion Paper*, No. 88. Sydney, Australia: University of New South Wales, Social Policy Research Centre. October.
- Oxfam International (2007a). Climate alarm: disasters increase as climate change bites. Oxfam briefing paper, No. 108. Oxford, United Kingdom.
- _____. (2007b). Africa's missing billions: international arms flows and the cost of conflict. Oxfam Briefing Paper, No.107. Oxford, United Kingdom.
- Panić, M. (1992). *Managing Reforms in the East European Countries: Lessons from the Postwar Experience of Western Europe*: UN/ECE Discussion Paper No. 3. Geneva: United Nations.
- _____. (2003). *Globalization and National Economic Welfare*. Basingstoke, United

- Kingdom: Palgrave Macmillan.
- _____ (2005). Reconstruction, development and sustainable peace: a unified programme for post-conflict countries. In *Development Challenges in Sub-Saharan Africa and Post-conflict Countries: Report of the Committee for Development Policy on the Seventh Session (14-18 March 2005)*. Sales No. E.05.II.A.9. New York: United Nations.
- _____ (2008). Aid effectiveness in post-conflict countries. Background paper for *World Economic and Social Survey 2008*.
- Parandekar, Suhas, Rob Vos and Donald Winkler (2002). Ecuador: crisis, poverty and social protection. In *Crisis and Dollarization in Ecuador: Stability, Growth and Social Equity*, Paul Beckerman and Andres Solimano, eds. Washington D.C.: World Bank, pp. 127-176.
- Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. New York, New York: Cambridge University Press.
- Pastor, M., and J.K. Boyce (2000). El Salvador: economic disparities, external intervention, and civil conflict. In *War, Hunger, and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies*, vol. 2, *Case Studies*, E. Wayne Nafziger, Frances Stewart and Raimo Vayrynen, eds. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, pp. 365-400.
- Permanent Fund Dividend Division (2007). 2007 Annual Report. Juneau, State of Alaska: Department of Revenue.
- Perry, Guillermo E., and others (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington, D.C.: World Bank.
- Persaud, Avinash (2000). Sending the herd off the cliff edge: the disturbing interaction between herding and market-sensitive risk management practices. First Prize Essay on Global Finance for the Year 2000, Institute of International Finance Competition in Honour of Jacques de Larosi re. Washington, D.C.: Institute of International Finance.
- Pierson, Christopher (2003). Late industrialisers and the development of the welfare State. *Social Policy and Development Working Paper*, No. 16. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Pinchotti, S., and P. Verwimp (2007). Social capital and the Rwandan genocide: a micro-level analysis. HiCN Working Paper, No. 30. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Pitt, Mark, and Shahidur Khandker (1998). Credit programs for the poor and seasonality in rural Bangladesh. Brown University, Providence, Rhode Island, and World Bank.
- Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Massachusetts: Beacon Press.
- Powell, S., and others (2003). Post-traumatic growth after war: a study with former refugees and displaced people in Sarajevo. *Journal of Clinical Psychology*, vol. 59, No. 1, pp. 71-83.
- Prasad, Eswar S., and others (2003). Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence. *IMF Occasional Paper*, No. 220. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Pritchett, Lant (2005). Who is *not* poor? dreaming of a world truly free of poverty. *The World*

- Bank Research Observer*, vol. 21 No. 1, pp. 1-23.
- Putzel, James (2004). The political impact of globalisation and liberalisation. *Crisis States Discussion Paper*, No. 7. London: Crisis States Development Research Centre, London School of Economics. November.
- Ramey, Garey, and Valerie Ramey (1995). Cross-country evidence on the link between volatility and growth. *American Economic Review*, vol. 85, No. 5 (December), pp. 1138-1151.
- Ranis, G., and F. Stewart (2007). Dynamic links between the economy and human development. In *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, J.A. Ocampo, K.S. Jomo and Sarbuland Kahn, eds. London: Zed Books.
- Rasmussen, T. (2004). Macroeconomic implications of natural disasters in the Caribbean. IMF Working Paper, No. WP/04/224. Washington, D.C.: International Monetary Fund. December.
- Ratha, Dilip (2007). Leveraging remittances for development. Policy brief. World Bank: Migration Policy Institute, Program on Migrants, Migration, and Development. June.
- _____, and others (2007). Migration and Development Brief 3: Remittance trends 2007. Washington, D.C.: World Bank. 29 November.
- Ravallion, Martin (1991). Reaching the rural poor through public employment: arguments, evidence, lessons from South Asia. *The World Bank Research Observer*, vol. 6, No. 2 (July), pp. 153-175.
- _____. (2003). Targeted transfers in poor countries: revisiting the tradeoffs and policy options. World Bank Policy Research Working Paper, No. 3048. Washington, D.C.: World Bank.
- Ray, Debraj (1998). *Development Economics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Reich, Robert (2007). *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*. New York, New York: Borzoi Books.
- Reinert, Eric (2007). *How Rich Countries Got Rich...and Why Poor Countries Stay Poor*. New York, New York: Carroll and Graf.
- Roberts, J. Timmons, and Bradley Parks (2007). *A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics and Climate Policy*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Rock, Michael (2007). Corruption and democracy. DESA Working Paper, No. 55. ST/ESA/2007/DWP/55. New York: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. August.
- Rodas-Martini, P. (2007). Building fiscal provisions into peace agreements: cautionary tales from Guatemala. In *Peace and the Public Purse: Economic Policies for Postwar Statebuilding*, James K. Boyce and Madalene O'Donnell, eds. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Rodrik, Dani (2004). *Rethinking Economic Growth in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- _____. (2005). Policies for economic diversification. *Cepal Review* (Santiago), No. 87

- (December), pp. 7-23.
- _____ (2007). Industrial development: some stylized facts and policy directions. In *Industrial development for the 21st century: sustainable development perspectives*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- Rohde, D., and C. Gall (2005). Delays hurting U.S. rebuilding in Afghanistan. *The New York Times*, 7 November.
- Ross, Michael L. (2004). What we know about natural resources and civil wars? *Journal of Peace Research*, vol. 41. No. 3. pp. 337-356.
- Sandler, T., and W. Enders (2004). An economic perspective on transnational terrorism. *European Journal of Political Economy*, vol. 20, No. 2. pp. 301-316.
- Sardesai, S., and P. Wam (2002). The conflict analysis framework (CAF): identifying conflict-related obstacles to development. Dissemination Notes, No. 5 (October). Washington D.C.: World Bank Social Development Department.
- Scanteam (2005). Assessment: Afghanistan Reconstruction Trust Fund: final report. Oslo. March. Available from <http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Resources/ARTFEvaluationFinalReport.pdf>.
- Schneider, Benu (2008). Clubbing in Paris: is debt sustainability an illusion? Paper presented at the Workshop on Debt, Finance and Emerging Issues in Financial Integration, organized by the Financing for Development Office (FFD), on 8 and 9 April, United Nations, New York.
- Sedra, M., and P. Middlebrook (2005). Beyond Bonn: revisioning the International Compact for Afghanistan. *Foreign Policy in Focus*, vol. 9, No. 24 (November). Available from <http://www.fpiif.org/fpifzines/pr/2924>.
- Sen, Amartya (1995). The political economy of targeting. In *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, D. van de Walle and K. Nead, eds. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press,
- _____, and Jean Drèze (2006). *The Amartya Sen and Jean Drèze Omnibus: Poverty and Famines, Hunger and Public Action, India: Economic Development and Social Opportunity*. Reprint. New Delhi: Oxford University Press.
- Sesman, S. (2004). The case for cash: Goma after the Nyiragongo eruption. HPN Humanitarian Exchange, No. 28. November. Cited in Clarke and Dercon (2008).
- Sharma, Krishnan (2008). The impact of remittances on economic insecurity. Background paper prepared for *World Economic and Social Survey 2008*.
- Shemyakina, O. (2006). The effect of armed conflict on accumulation of schooling: results from Tajikistan. HiCN Working Paper, No. 12. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex. Available from www.hicn.org.
- Skocpol, Theda (1991). Targeting within universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States. In *The Urban Underclass*, Christopher Jencks and P.E. Peterson, eds. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Snyder, Richard, and Ravi Bhavnani (2005). Diamonds, blood and taxes: a revenue-centred framework for explaining political order. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 4, pp. 563-597.

- Spiezia, Vincenzo (2004). Trade, foreign direct investment and employment: some empirical evidence. In *Understanding Globalization, Employment and Poverty Reduction*, E. Lee and M. Vivarelli, eds. London: Palgrave.
- Stanton Elizabeth, and Frank Ackerman (2007). Florida and climate change: the costs of inaction. Medford, Massachusetts: Global Development and Environment Institute, Tufts University. November.
- Steele, A. (2007). Massive civilian displacement in civil war: assessing variation in Colombia. HiCN Working Paper, No. 29. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Stephens, J., and D.B. Ottaway (2005). A rebuilding plan full of cracks. *Washington Post*, 19 November.
- Stewart, F. (2002). Horizontal inequalities: a neglected dimension of development. CRISE Working Paper, No. 1. Oxford, United Kingdom: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford.
- (2004). Development and security. *Conflict, Security and Development*, vol. 4, No. 3, pp. 261-288.
- , and Graham Brown (2007). Motivations for conflict: an overview and policy implications. CRISE Working Paper. Oxford, United Kingdom: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Department of International Development, University of Oxford.
- Stiglitz, Joseph, and others (2006). *Stability with Growth*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Stockhammer, Englebert (2004). Financialisation and the slowdown of accumulation. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 28, No. 5, pp. 719-741.
- Streeten, Paul (1973). The multinational enterprise and theory of development policy. *World Development*, vol.1, No. 10 (October), pp.1-14.
- Strömberg, D. (2007). Natural disasters, economic development and humanitarian aid, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, No. 3, pp. 199-222.
- Swiss Re (2007). World insurance in 2006: premiums came back to “life”. *Sigma 4 Study*. Zurich.
- Syroka, J. (2007). Overview of index-based insurance products for agriculture. Paper prepared for *World Economic and Social Survey 2008*.
- Tanner, F. (1996). Consensual versus coercive disarmament. In *Disarmament and Conflict Resolution Project—Managing Arms in Peace Processes: The Issues*, E. Zawels and others, eds. Sales No. GV.E.96.0.33. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Studies, pp. 169–204.
- Tedeschi, R.G., and L.G. Calhoun (1996). The posttraumatic growth inventory. *Journal of Traumatic Stress*, vol. 9, pp. 455-471.
- Teodosijević, S.B. (2003). Armed conflicts and food security. ESA Working Paper, No. 03-11. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, Agricultural and Development Economics Division. June.
- Tokman, Victor (2007). Modernizing the informal sector. DESA Working Paper, No. 42. ST/ESA/2007/DWP/42. New York: United Nations.
- Toya, Hideki, and Mark Skidmore (2007). Economic development and the impacts of natural

- disasters, *Economic Letters*, vol. 94, No. 1 (January), pp. 20-25.
- U.S. Committee for Refugees (2004). *World Refugee Survey 2004*. Washington, D.C.: USCR.
- U.S. Committee for Refugees and Immigrants (2007). *World Refugee Survey 2007*. Washington, D.C.: USCRI.
- United Nations (2003). *World Economic and Social Survey 2003*. Sales No. E.03.II.C.1.
- _____ (2004). United Nations Expert Group Meeting on Conflict Prevention, Peacebuilding and Development, United Nations Headquarters, New York, 15 November 2004. Programme and documentation available from www.un.org/esa/peacebuilding.
- _____ (2005a). *World Economic and Social Survey 2005: Financing for Development*. Sales No. E.05.II.C.1.
- _____ (2005b). *Report on the World Social Situation 2005: The Inequality Predicament*. Sales No. E.05.IV.5.
- _____ (2006). *World Economic and Social Survey 2006: Diverging Growth and Development*. Sales No. E.06.II.C.1.
- _____ (2007a). *World Economic and Social Survey 2007: Development in an Ageing World*. Sales No. E.07.II.C.1.
- _____ (2007b). *Report on the World Social Situation 2007: The Employment Imperative*. Sales No. E.07.IV.9.
- _____ (2008a). *World Economic Situation and Prospects 2008*. Sales No. E.08.II.C.2.
- _____ (2008b) Report of the Committee for Development Policy on its tenth session (17-20 March 2008). *Official Records of the Economic and Social Council, 2008, Supplement No. 33*. E/2008/13.
- _____ (forthcoming). *Macroeconomic and Growth Policies*. National Development Strategies, Policy Notes. UN/DESA, New York.
- United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2008). *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2008: Sustaining Growth and Sharing Prosperity*. Sales No. E.08.II.F.7.
- _____, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2003). Handbook for estimating the socio-economic and environmental effects of disasters. LC/MEX/G.5-LC/L.1874.
- _____ (2007a). *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2006*. Sales No. E/S.07.II.G.1. LC/G.2332-P/B. March.
- _____ (2007b). *Socioeconomic Vulnerability to Natural Disasters in Mexico: Rural Poor, Trade and Public Response*. Prepared by Sergio O. Saldaña-Zorrilla, Disaster Evaluation Unit, ECLAC/Mexico. *Serie Estudios y Perspectivas*, No. 92. Sales No. E.07.II.G.155.
- United Nations Conference on Trade and Development (1991). *Trade and Development Report 1991*. Sales No. E.91.II.D.15.
- _____ (1995). *Trade and Development Report 1995*. Sales No. E.95.II.D.16.
- _____ (1996). *Trade and Development Report 1996*. Sales No. E.96.II.D.6.
- _____ (1997). *Trade and Development Report, 1997: Globalization, Distribution and Growth*. Sales No. E.97.II.D.8.

- _____ (1998). *Trade and Development Report 1998: Financial Instability, Growth in Africa*. Sales No. E.98.II.D.6.
- _____ (2000). *Trade and Development Report 2000: Global Economic Growth and Imbalances*. Sales No. E.00.II.D.19.
- _____ (2003). *Trade and Development Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. Sales No. E.03.II.D.7.
- _____ (2006). *Economic Development in Africa: Doubling Aid: Making the "Big Push" Work*. Sales No. E.06.II.D.10.
- United Nations Development Programme (1994). *Human Development Report, 1994*. New York, New York: Oxford University Press.
- _____ (2004). *United Nations Development Programme Annual Report 2004: 2015: Mobilizing Global Partnerships*. New York: UNDP.
- _____ (2007). *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- United Nations Environment Programme (2007). Environment and vulnerability: emerging perspectives. Prepared on behalf of the United Nations International Strategy for Disaster Reduction. Environment and Disaster Working Group. Geneva: UNEP Post-Conflict and Disaster Management Branch.
- United Nations High Commissioner for Refugees (2007). UNHCR global report 2006. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2007). *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*. London: Earthscan.
- United Nations Industrial Development Organization (2002). *Industrial Development Report. 2002/2003: Competing Through Innovation and Learning*. Vienna: UNIDO.
- United Nations, International Strategy for Disaster Reduction (2006). Global survey of early warning systems: an assessment of capacities, gaps and opportunities towards building a comprehensive global early warning system for all natural hazards. Report prepared at the request of the Secretary-General of the United Nations. Final version. September. Available from http://www.unisdr.org/ppew/info_resources/ewc3/Global_Survey_of_Early_Warning_Systems.pdf.
- _____ and International Recovery Platform (2007). Learning from disaster recovery: guidance for decision makers. Publication from the International Recovery Platform, supported by the Asian Disaster Reduction Center (ADRC), International Strategy for Disaster Reduction (ISDR) secretariat, and the United Nations Development Programme. Preliminary version for Consultation. Geneva and Hyogo, Japan. May.
- _____, and World Bank (2007). Words into action: a guide for implementing the Hyogo Framework - Hyogo Framework for Action 2005-2015: building the resilience of nations and communities to disasters. April.
- _____, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2008). Consolidated and flash appeals 2007. Global requirements and funding per sector as of 27 March 2008. Available from http://ocha.unog.ch/fts/reports/daily/ocha_R21_Y2007_08030307.pdf.

- van der Hoeven, R., and M. Lübker (2006). External openness and employment: the need for coherent international and national policies. Paper presented at the Twenty-second G-24 Technical Group Meeting, Geneva, 16 and 17 March.
- Van Hear, N. (1998). *New Diasporas*. London: University College London Press.
- _____ (2003). From durable solutions to transnational relations: home and exile among refugee diasporas. *New Issues in Refugee Research* Working Paper. No. 83. Geneva: UNHCR, Evaluation and Policy Analysis Unit.
- Vartiainen, Juhana (1995). The State and structural change: what can be learnt from the successful late industrializers. In *The Role of the State in Economic Change*. Ha-Joon Chang and Robert Rowthorn, eds. *WIDER Studies in Development Economics*. New York, New York: Oxford University Press.
- Velásquez, A.P. (2007). The formality in property rights: determinant in the military strategy of armed actors. HiCN Working Paper, No. 39. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Venkatachalam, V.B. (2006). Microfinance in post-conflict Tajikistan: issue and challenges. Paper prepared for the Conference on Poverty Reduction in Conflict and Fragile States: Perspectives from the Household Level, Washington, D.C., 8 and 9 November 2006, organized by the United States Agency for International Development, the Households in Conflict Network (HiCN) and the German Institute for Economic Research (DIW, Berlin).
- Verpoorten, M. (2003). The determinants of income mobility in Rwanda, 1990-2002. Katholieke Universiteit Leuven, Belgium. Mimeo.
- Verwimp, P. (2005). An economic profile of peasant perpetrators of genocide: micro-level evidence from Rwanda. *Journal of Development Economics*, vol. 77, No. 2 (August), pp. 297-323.
- Vos, Rob (1994). *Debt and Adjustment in the World Economy*. London: Macmillan.
- _____ (1999). How to measure the cost of natural disasters? The case of “El Nino” in Ecuador, 1997-8. *European Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 67 (December), pp. 21-34.
- _____ (2007). What we do and don’t know about trade liberalization and poverty reduction. DESA Working Paper, No. 50. ST/ESA/2007/DWP/50. New York: United Nations.
- _____ (2008). The impact of the recent surge in food prices on global poverty. New York: United Nations, Development Policy and Analysis Division, Department of Economic and Social Affairs. Mimeo.
- _____, and Mariangela Parra (2008). External shocks and economic development: plus ça change? Background paper prepared for *World Economic and Social Survey 2008*. Forthcoming as a DESA Working Paper.
- _____, Margarita Velasco and Edgar de Labastida (1999). Economic and social effects of El Niño in Ecuador, 1997-1998. Technical Paper Series. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department.
- Wade, Robert H. (1990). *Governing the Market*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Weiss, John (2004). Poverty targeting in Asia: experiences from India, Indonesia, the

- Philippines, Peoples' Republic of China and Thailand. Tokyo: Asian Development Bank.
- White, W. (2006). Procyclicality in the financial system: do we need a new macrofinancial stabilization framework? *BIS Working Paper*, No. 193, Basel: Bank for International Settlements.
- Willibald, S. (2006). Does money work? cash transfers to ex-combatants in disarmament, demobilisation and reintegration processes. *Disasters*, vol. 30, No. 3 (Special issue), pp. 316-339.
- Wolf, Martin (2007). Fear makes a welcome return. *Financial Times*, 14 August.
- Woodward, S.L. (1995). *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- World Bank (1998). The World Bank's experience with post-conflict reconstruction, vol. V, Desk reviews of Cambodia, Eritrea, Haiti, Lebanon, Rwanda, and Sri Lanka. Report No. 17769. Washington, D.C.: World Bank, Operations Evaluations Department. 4 May.
- _____ (1999). *Global Economic Prospects 1998/99: Beyond Financial Crisis*. Washington, D.C.: World Bank.
- _____ (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. New York, New York: Oxford University Press.
- _____ (2005a). Afghanistan: Managing public finances for development, vol. V, Improving public finance management in the security sector. Report No. 34582-AF. Washington, D.C.: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit South Asia Region. 22 December.
- _____ (2005b). Afghanistan: managing public finances for development, vol. I, Main report. Report No. 34582-AF. Washington, D.C.: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit South Asia Region. 22 December.
- _____ (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, D.C.: World Bank.
- _____ (2008a). Rising food prices: policy options and World Bank response. Background note for the Development Committee. Washington, D.C., March.
- _____ (2008b). Background note: catastrophe risk deferred drawdown option (DDO), or CAT DDO. Available from <http://go.worldbank.org/G41ZXJZO30>.
- _____ (2008c). *Global Monitoring report 2008*. Washington, D.C.: World Bank.
- _____ Independent Evaluation Group (2006). *The World Bank in Turkey: 1993-2004: An IEG Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Health Organization (2002). *World Report on Violence and Health*. Geneva: World Health Organization.
- Yang, Dean (2005). International migration, human capital and entrepreneurship: evidence from Philippine migrant's exchange rate shocks. World Bank Policy Research Working Paper, No. 3578. Washington, D.C.: World Bank, Research Program on International Migration and Development.
- Yi, I., and B.-H. Lee (2003). Changing developmental characteristics in the Korean labour market policies. Paper presented at the United Nations Research Institute for

Social Development workshop on social policy in a development context,
Bangkok, 30 June-1 July 2003.

Zartman, W. (1995). *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

