

在调整中实现经济增长： 哥伦比亚的经验

坚定的国内政策与国外的金融援助和政策援助相结合，
既有利于实现调整，又有利于经济增长

米格尔·施洛思 维诺德·托马斯

八十年代前半期的一个特点是，在许多发展中国家，特别是拉丁美洲国家一直面临着外债问题以及为处理外债而进行的努力。情况越来越明显，对国内政策的调整，尤其是这种调整如果要在政治上和社会上得到认可，除非它们能实现经济增长。否则，在中期内未必能持续。

哥伦比亚在这个期间的经验说明，以国内政策改革和国际金融机构的协调支持为基础，是可以在调整中实现和缓的经济增长的。随着对外部门问题的不断增多，哥伦比亚分阶段地采取了一系列对汇率、财政、货币和外债政策能产生影响的稳定措施，并辅以保持经济增长为目的的贸易改革和投资计划。这对逐渐形成必须实行中期调整和结构改革的统一认识是一个重要的步骤。政府当局、各商业银行、国际货币基金组织和世界银行之间关于经济规划所达成的谅解，以及有关的资金援助、监督安排（下文将阐述）是哥伦比亚调整方案的主要组成部分。

哥伦比亚与其他许多主要债务国的情况有着很大的不同。最主要的一点可能是哥伦比亚在七十年代没有过度借债，从而未陷入严重的偿债困难中。八十年代初期哥伦比亚的还债总额占货物和劳务出口额的比例为30%。在八十年代初期，这个国家的贸易条件从咖啡景气时期（1976—1980年）的高水平急剧衰落。同七十

年代前半期的水平差不多。总的说来，哥伦比亚的经济并没有严重失调，因而需要进行的调整，相对地说是比较缓和的。然而在八十年代前半期，哥伦比亚面临着—个潜在的国际收支危机。这个国家在处理中期经济增长问题上采取了措施，以防止危机的发生。这个过程是令人感兴趣的。各个国家的经验，在某种意义上都是独一无二的，这个因素在吸取有益的经验教训时不应予以忽略，这点也是值得注意的。

调整的必要性

哥伦比亚在过去四分之一世纪中取得了可观的经济增长，使一个主要是农村经济的国家变成更为多样化、城市化和工业化经济的国家。以后历届政府在制订政策中，总的说来都是采取实用主义，鼓励渐进主义和谨慎从事。它们避免了重大的政策动荡，包括不受七十年代过度借用外资的诱惑。然而，尽管有这些积极的因素，但是某些经济政策的改变（部分是由于外因所引起的），造成了八十年代前半期的经济困难。

从六十年代中期到七十年代中期推行的一种外向性，以经济增长为目标战略方针，在执行中产生了感人的结果（见附表）。特别是非咖啡类商品的出口，利用了较自由的贸易政策的机会，除了扩大纺织品和皮革制品等传统商品的出口外，还增加了许

多种产品，如鲜花、儿童图书、炉子、工作手套等的出口，令人产生了一种深刻的印象。在七十年代的后半期，咖啡出口收入的突然增加（以及创纪录的出口量）在经济发展中占优势。这种情况所产生的部分后果是削弱了大力鼓励非咖啡类商品出口的外向性政策。咖啡收入的激增，以及有利的外部条件（如借款等）有助于经济的增长和就业。这种状况一直持续到1980年。

1975年以后的政策，导致了某些结构上的弱点。这种弱点又由于八十年代早期的发展变得更加复杂。七十年代的咖啡景气时期使两种造成实际汇率升值的力量发生作用。第一，实际汇率可能被认为是可进行国际贸易商品的价格相对于不可进行国际贸易商品的价格；由于景气而产生的较高的可自由使用的收入，提高了对两者的需求。可进行国际贸易商品的价格大部分在国际间确定，而不可进行国际贸易商品的价格在实际汇率升值时，趋向于因需求的增长而上升。第二，外汇的积累如果没有因增加进口或封存外汇而抵消，就会使国内信贷增加，通货膨胀，实际汇率上升。

八十年代初咖啡的景气消退后，靠较高的政府支出和借外债维持综合需求的增长，从而发生持续的通货膨胀，实际汇率上升。这种情况，加上外部条件的恶化（即商品价格下跌，资本市场紧缩），使对外部门发生产

重困难。主要是由于拉丁美洲的债务问题，使哥伦比亚的贸易信贷和正常的商业贷款也遭到削减。与此同时，非咖啡类商品出口衰退，国际储备迅速下降（见表）。国际收支问题突出了各种短期和中期的制约因素。随着汇率的升值，哥伦比亚不仅是在价格下跌的商品方面失去了国际市场，而且使具有传统相对优势的商品项目，如纺织品也失去了国际市场。

除了纠正汇率以外，还需要从几方面改革贸易制度。减少进口限制，改进货物再出口退税方案（即对指定的投入物进口所付的关税给予等额的税收抵免）的功能，取消出口壁垒，提高出口货物的质量。同样重要的是，必须减少财政赤字和降低国内信用膨胀率，使通货膨胀得以下降，并提高哥伦比亚的竞争能力。这种宏观经济的改革，需要通过改进政府投资计划和部门政策给予中期的支持。

从历史上看，哥伦比亚的经济状况为咖啡的周期所影响。影响对外部门的基本困难是要对外来的冲击（无论是咖啡价格的突然上升或资金流向的逆转）将持续多久作出判断，并由此决定对国内政策进行调整所需要的速度和范围。八十年代早期发生的问题引起对政策应如何恰当地作出反应的大争论。最后，政府当局实施一项税制改革和调整计划（下文将阐述），以防止一次可能发生的经济危机。到1985年，实行的结果是主要经济指标出现迅速好转，特别是国际收支的状况得到改善，同时保持了和缓的经济增长。后来，在1986年上半年，咖啡价格坚挺，使财政储备情况进一步好转。资金来源增加，就有可能坚持实行调整，同时使经济的增长重新获得活力。这也要求继续鼓励非咖啡类商品的生产 and 出口，并保持货币和价格的稳定。

1985年的经济计划

1985年经济计划的关键是采取稳定措施以降低政府赤字和货币量的增长率。财政收入措施使中央政府的收入增加47%，加上压缩支出，公共部门赤字占国内生产总值的比例从占三分之一以上下降到1985年的4%以下。与此同时，中央银行为弥补赤字而筹集的资金削减了约四分之三。到

1985年底，一项统一的汇率政策（即加速通货贬值）造成了实际汇率空前的30%的贬值。

在此期间，开始逐步实行开放的贸易政策，为今后进行其他中期的调整铺平道路。在1985年内，（1）自由进口许可制度中包括的项目增加1,135项（总数为5,011项），使自由进口在进口总值中所占比重从30%上升到56%；（2）禁止进口的项目从828项减少到69项；（3）关税改革使平

推迟或重新设计收益较低的大型投资项目，特别是电力和运输项目。对中期建设投资计划进行的分析在原则上强调下述标准：（1）能迅速增加产出；（2）重新安排生产，使之面向出口，以及生产能与进口竞争的货物；（3）支持能迅速产生收益的基础设施投资，尤其是能加强利用现有设施的项目；（4）扩大国内的资金动员。

资金安排

1970—1986年经济的执行、调整和增长情况
(年平均数)

	出口增加带动的 经济增长		咖啡景气时期 经济增长衰退		在调整中 实现经济增长		
	1970—75	1976—80	1981—83	1983	1984	1985 ¹	1986 ¹
执行情况指标							
国内生产总值增长	5.7	5.5	1.3	1.6	3.2	2.9	4.5
出口增长 ²	6.9	7.4	-5.2	-11.9	9.8	13.9	22.0
进口增长 ²	2.2	11.1	3.2	-8.4	-7.8	0.8	2.5
通货膨胀率	17.1	24.5	24.9	19.8	16.4	24.0	20.0
经常帐户与国内生产总值的 比率	-2.9	1.2	-6.5	-7.3	-5.3	-3.9	-0.5
储备(足以抵付进口的月数)	2.7	8.1	7.9	5.0	3.1	3.5	4.6
偿债率 ³	22.7	14.7	31.1	36.9	37.2	38.2	34.0
外部因素							
名义咖啡价格指数 ⁴	84	133	88	89	98	99	135
净资本流入(百万美元) ⁵	284	543	1,699	1,014	710	1,576	1,000
经济合作及发展组织增长率	2.1	3.6	3.3	2.3	4.7	3.0	2.0
国内政策							
实际汇率指数 ⁶	89	85	75	75	82	107	110
货币基数增长	23	35	18	14	18	27	28
政府部门赤字与国内生产 总值的比率	3.0	5.5	6.8	7.6	7.6	3.7	2.0
进口量 ¹ 与国内生产总值的比率	15	15	17	16	14	16	17

资料来源：哥伦比亚财政部、国际货币基金组织及世界银行估计数；经济合作及发展组织《展望》。

1. 初步数字。请注意，预期1986年国际收支有很大的改善，部分原因是由于咖啡的景气。
2. 货物和非要素性劳务。
3. 占货物及劳务出口额的比例。
4. 1970年为100。
5. 资本帐户余额，包括错误与遗漏。
6. 按贸易量加权的货币篮子为基础计算，以1975年为100，这里确定的一个增加数作为比率的贬值数。

均税率从36%下降为1985年的28%，同时减少了税率的类别；（4）受出口限制的项目从729项减少到175项。

在一项补充措施中，政府修订了公共投资计划，缩小投资规模，使之与能获得的资金相适应，并重新安排投资方向。在削减公共投资和借款指标使之符合稳定方案的需要中，强调了投资用于面向出口的活动和开发主要的基础设施（如港口、农村道路），

调整方案的基础是。恢复正常的信贷额（大约每年15亿美元），恢复商业银行对这个国家的贷款，增加世界银行和泛美开发银行的贷款，以及政府、世界银行和国际货币基金组织之间对有关政策的谅解。在最后一项安排的基础上，1985年末签订了10亿美元的商业银行贷款。世界银行加强了支持，在1985年批准第一笔政策贷款，即“贸易政策和出口多样化”贷

款3亿美元。1986年批准第二笔政策贷款，即“贸易和农业政策”贷款2.5亿美元。这些都应看作是支持调整方案的一揽子资金总额中的一部分。国际货币基金组织的执行董事会批准了一笔特殊的1985—1986年的不作备用安排的监督贷款安排。

这些安排是以世界银行在“磋商集团会议”中的作用为背景而建立的。这种作用可追溯到1961年世界银行为哥伦比亚而发起的第一次会议。随着对哥伦比亚的贷款从官方信贷转向私人信贷，八十年代的历次磋商集团会议不仅包括政府代表，也包括商业银行代表，并且1983年第一次出现全部是私营金融机构和出口信贷机构代表的情况。在对外部门出现了困难之后，1984年商业银行以要求国际货币基金组织对哥伦比亚的宏观经济执行情况监督，以及世界银行对某些结构调整进行监督，作为恢复对哥伦比亚的资本流通的条件。两机构根据其对于哥伦比亚经济的全面评价作出了一项安排，其中国际货币基金组织将监督稳定措施（包括财政、货币和汇率政策）的执行情况，世界银行将集中力量于监督贸易和政府投资（包括进口自由化、促进出口和优先投资的重点）。根据这些谅解，在1985年4月16至19日举行的银行会议上达成了对哥伦比亚提供所需资金的原则协议。

在恢复信贷限额之后，接着同各商业银行谈判了一笔1985—1986年度的10亿美元定期贷款。从1985年第三季度起，至1986年第四季度止，分六个季度提款。第一次提款的条件是由国际货币基金组织确认这个国家的1985—1986年计划符合申请备用贷款安排的要求，并在1985年6月底达到了与国际货币基金组织商定的指标。以后每个季度提款都要经国际货币基金组织证明前一季度的执行情况是令人满意的。1986年的提款也要先经国际货币基金组织批准其1986年的经济计划，并按照季度指标提款。同时还要世界银行同意支付第二部分“贸易政策和出口多样化”贷款（由于这笔10亿美元的贷款在1985年底才签订，这项安排被推迟到1986年才能使用资金）。世界银行在1986年2月首次审查该计划，由于执行情况良好，使第

二部分“贸易政策和出口多样化”贷款得以发放。在同时间内，国际货币基金组织也对这项计划作了审查。世界银行在审查中考虑了国际货币基金组织的审查结果。关于“贸易政策和出口多样化”贷款和“贸易和农业政策”贷款以及以后的部门调整贷款，世界银行评价了哥伦比亚的中期政策执行情况，特别是贸易领域以及投资、借贷计划的政策。按照贷款规定的条件，哥伦比亚向商业银行提供国际货币基金组织和世界银行的报告。

经验教训

妥善设计、正确执行的调整计划是解决对外部门和债务问题的关键。但无论从哪一方面说，作出决定的过程都不是轻而易举的。在哥伦比亚，反对进口自由化的意见如同反对财政限制一样，是很强烈的。然而，这个国家得出的经验是，以实用主义态度接受替代办法和反对意见，并坚决执行。这样做是很重要的。哥伦比亚采取的政策行动是为了防止一次危机，这些政策行动即便是晚了一些，也比出现危机以后再作出反应为好。在采取这样的行动中，从近期的利害得失来说，主观意愿和能力都很重要。最近其他拉丁美洲国家进行的彻底改革，也体现了这种办法越来越得到人们的承认。

建立统一的认识对调整能持续进行是至关重要的，但需要有一定的时间和进行试验的能力。在哥伦比亚，同时创造稳定和调整的条件是非常重要的。其他国家看来也是这样，但是对各种措施如何划分阶段和安排顺序，要根据各自的情况确定。尤其是在许多不同的利益集团都受到影响时，改革的步伐要考虑到变革的持续性。在哥伦比亚，政府在决策过程中采取各种方式代表私营部门的利益，让私营部门代表参加政府机构的各委员会；“咖啡基金”由咖啡生产者和政府共同管理；公共部门和私营部门的经理和工作人员实行轮流制。政策的制订常常以委员会的一致意见为基础。因此，政策的变化总是渐进的。所以，在有些情况下（例如哥伦比亚的情况），为了避免因政策的逆转而产生巨大的损失，在政策变化中，以及在平衡经济、政治、社会条件中实

行渐进主义可能会有好处。

尽管稳定是主要的，经济持续增长的目标会不断要求强调对贸易和政府投资的调整。当需要减少预算赤字时，一旦消费支出减缩，收入增加后，可能会出现投资的削减。如果政府投资也在削减范围之内，就要认真审查这种方案，以确保最优先的重点项目得到保护，并促使每一单位金额的投资产生更多的收入。同样，为了防止因不适当的限制进口而实行需求管理，最好能改革贸易制度以减少任何反对出口的偏见，并促进出口。哥伦比亚曾同时实现大幅度压缩财政赤字和降低实际汇率，逐步开放进口，因而改善了对出口的鼓励。在哥伦比亚以及其他地方，支持中期内扩大动员国内资金和增加出口是取得经济持续增长的关键。

对宏观经济政策以及部门和机构制度方面的结构改革，包括撤消或改组国营企业，需要加以考虑。虽然结构调整对经济增长有积极作用，但对政府来说，实行结构调整往往比削减支出或实行货币限制更为困难。有时候这种调整在对某些部门产生积极作用之前，其他部门已感到其消极作用。当然，调整汇率和生产价格对经济增长会产生立竿见影的效果。但是全面的影响还需假以时日才能暴露。将宏观经济政策与部门改革和筹集资金联系起来，对尽可能缩小部门一级在进行调整中所付出的代价是很关键的。哥伦比亚的第二笔政策贷款试图通过改善投资（尤其是不易得到贷款的地区的投资），并加强对投入的供应，以提高农业的调整能力，适应宏观经济改革。在金融部门中，政府一直帮助面临严重困难的企业扩大资本，从而提高金融部门的能力，以适应宏观经济的改革。

国外金融界

健全的宏观经济政策是执行结构改革必不可少的基础。经济稳定能促进经济的持续增长。这都是国际货币基金组织和世界银行共同的和互为补充的目标。此外，金融界发现，国际货币基金组织关于一个国家的宏观经济报告，以及世界银行对一个国家的经济、部门和投资计划所作的评价，为制订援助方案和估计资金的需要提

供了更坚实的基础。世界银行和国际货币基金组织在帮助哥伦比亚为调整所作的努力中在这方面起了互为补充的作用。

相当大的灵活性是哥伦比亚试验中的一个有益的特点。例如，外债指标可根据债务政策在一定范围内变动，而债务政策又可为咖啡的景气程度所影响。灵活性促进了这个国家同国际货币基金组织、商业银行、世界银行之间在决策中的协调。在这些机构之间以及其他国外金融机构之间，在筹集资金上的协调也是可行的。各发展机构按中期要求制订援助方案是重要的，对因经济条件变化而产生的新的开发机会持有灵活性并能作出反应也是重要的。在这个意义上，就象哥伦比亚考虑的那样，各双边机构可能在各个项目贷款之外提供一部分联合援助的快速支付贷款，以支持改进了的政策。

及时动员国外私有资本也是很有必要的。世界银行政策贷款的媒介作

用，即与商业银行联合为这种贷款共同集资，以及国际货币基金组织的政策参谋和监督作用，是哥伦比亚经验中的关键部分。动员私人的股份投资，包括考察这个国家的天赋条件、优先投资重点、政策和规章制度条件等也日见重要。在哥伦比亚的案例中，尽管出口信贷机构提供资金的兴趣更能适合调整的需要，其他各方面参与资助者的视线已逐渐从四面八方聚集到这里。

近几年来提出的各种不同建议，目的在于对债务管理问题用普遍解决的办法取代当前逐个解决的措施。这些建议都是从这样的信念产生的：许多发展中国家面临的偿还债务问题，在以历史性的实际高利率和大量削减商业贷款为其一部分特点的现有世界经济结构下，不可能加以控制。这些建议没有被广泛地接受，特别是因为它们影响了国家间、机构间互相抵触的利益。然而，哥伦比亚的经验指出，有一个适当的调整和稳定计划，

适当的监督安排，同时有多边机构的政策贷款和支持，商业银行能够恢复合理水平的贷款。这对提高资信和加速经济的增长都是有好处的。



米格尔·施洛恩
智利人，原任世界银行哥伦比亚处处长，现为东部和南部非洲地区工业开发和金融处处长。毕业于哥伦比亚大学和智利天主教大学。



维诺德·托马斯
印度人，世界银行哥伦比亚处高级经济学家，曾获芝加哥大学哲学博士学位，并曾执教于法沙学院和圣保罗大学。发表了大量关于发展问题的著作。

世界银行和牛津大学出版社出版的新书

倾听人民的呼声

参与者与观察家对开发项目的评价

美国以外的订读者将转交世界银行在当地的发行者供书。

劳伦斯·萨门继承威廉·怀特、罗伯特·科尔斯和奥斯卡·刘易斯的传统，论述了经济发展中人力方面的问题，描述了贫困者的生活。但是萨门使用社会人类学家的工具是为了一个非常实际的目的——征召贫民窟的贫民投入到开发过程中来。

200页， $6\frac{1}{4}'' \times 8\frac{1}{2}''$

相关的内容

人民第一

农村发展中的社会变量

本书描述了一种对准备、计划和实施农村开发项目的文化上敏感的方法。

1985, 444页， $6\frac{1}{8}'' \times 9\frac{1}{4}''$

如欲订购《倾听人民的呼声》和《人民第一》，请填写下列附单。

Please send me

_____ copies of Listen to the People (OX520545) US\$17.95 each

_____ copies of Putting People First (BK520465) US\$24.95 each

Subtotal _____

Air Mail outside the U.S. (US\$4.50 a copy) _____

Total _____

Enclosed is my check for US\$ _____
(or equivalent currency).

Charge my: VISA MasterCard American Express
 Choice (Credit cards accepted only
for orders addressed to Washington, D.C.)

Number _____ Expiration _____

Signature _____

Name _____

Title _____

Address _____

State/Province _____ Postal Code _____

Country _____ Telephone _____

Return to:
World Bank Publications
Department No. 0552
Washington, D.C. 20073-0552

World Bank Publications
or 66, avenue d'Iéna
75116 Paris, France

ED26