

致命的“华盛顿共识”

Jan Prieue 著 曹霞译

原载：（德）Development & Corporation (D+C), Vol. 32, 2005:1

十五年前，华盛顿国际经济学研究所的 John Williamson(约翰·威廉姆森)杜撰了一个新词叫“华盛顿共识”(Washington Consensus)。他把世界银行，国际货币基金组织，美国财政部和国务院对拉丁美洲经济事务的一致观点按照自己的理解归纳成十条。不久之后，此共识逐渐被看作一种适用于所有国家——至少是发展中国家——的一种经济模式以及转型国家的一种战略。

表 1 John Williamson 1989 年提出的“华盛顿共识”

-
1. 降低预算赤字到非通货膨胀水平；
 2. 公共支出改变投入方向，应投入教育，基础设施等领域；
 3. 税收改革实行更低的边际税率，扩大税基；
 4. 转向利率市场化（金融自由化）；
 5. 完全具有竞争力的汇率，从而促使非传统性产品出口的迅速增长；
 6. 对外贸易：取消对贸易的数量限制；关税减让；
 7. 取消国外直接投资壁垒；
 8. 国有企业的私有化；
 9. 对初创企业放松管制；取缔对竞争的限制；
 10. 更好的保护产权，尤其是非正规部门的产权；
-

按照 Williamson 的观点，华盛顿共识既不是基于纯粹的新自由主义的观点，也不应被视为是试图降低政府的作用。然而，“华盛顿共识”一词却经常被作这样的理解。Williamson 在华盛顿被卷入旷日持久的争论一直到 90 年代中期，该“共识”还被广为议论。之后，强大的美国财政部开始针对各种问题表达一些其它的观点。例如，主张实行更加严格的限制性财政政策、跨境资本交易的迅速自由化和完全固定或完全浮动的汇率制度[corner solution (角点解)]。后来，布什政府也同样避而不谈华盛顿共识。

哈佛大学经济学教授 Dani · Rodric(丹尼·罗德里克)提出了“扩展的华盛顿共识”，反映了对华盛顿共识的批判。罗德里克在原来的十条“戒律”基础上又加入十条。其中最重要的一条涉及到建立支持市场和减少贫困的机构的问题。Joseph Stiglitz (约瑟夫·斯蒂格利茨)也曾批评威廉姆森提出的华盛顿共识，因为其规则被千篇一律地适用于所有国家，而不考虑各地区的具体情况。2004 年 9 月在柏林召开的德国国际继续教育与发展协会(InWEnt-Conference)主办的会议上，威廉姆森自己也承认他现在更主张政府发挥积极的作用，而不仅仅局限于建立机构和与贫困作斗争。威廉姆森还呼吁实行反经济周期的财政政、谨慎的资本交易自由化以及密切关注对改革的适当排序。

表 2：丹尼·罗德里克 2003 年提出的“扩展的”华盛顿共识

11. 改善“公司治理”；
12. 防止腐败；
13. 灵活的劳动力市场；
14. 遵守 WTO 规则；
15. 遵守金融部门的国际标准；
16. 跨境资本交易的“审慎”自由化；
17. 固定或浮动的汇率；
18. 独立的中央银行/以通货膨胀为政策目标；
19. 社会安全网；
20. 减少贫困。

实际经济生活中不考虑威廉姆森和罗德里克各自对华盛顿共识的十条阐释，华盛顿共识似乎是这样一种东西，即宏观经济决策（货币政策，财政政策和汇率政策）必须确保适当的价格稳定，即单位数的通货膨胀。而限制性的货币和财政政策对取得这一目标至关重要。除此之外，还应促进灵活的汇率制度，固定而僵化的汇率不能成为主流。

作为补偿的援助

大多发展中国家一举开放了他们的金融部门和跨境资本交易，结果出现净资本内流，不得不接受高而持久的经常项目赤字。在（人均年收入 755 美元以下的）低收入国家，多边金融机构提供的贷款试图解决这种收支差异，但相应地要求满足某些政治上的条件。那些人均收入稍高的新兴经济国家则期望私人资本的流入来弥补赤字。这两种做法从更广的意义上讲都是债务战略问题，都遵循传统的发展理论，即：假设发展不足，从根本上讲，是源于国内储蓄和资本的不足以及由此造成的国内资本市场的薄弱。

总体来说，人们认为宏观经济政策的制定在为社会稳定创造条件方面只起到非常被动的作用，而经济结构调整——换言之，私有化、放松管制、灵活的劳动力市场的建立、自由贸易、市场主导的价格机制以及对基础设施和教育的投资等，才被视为是经济活力和增长的源头。无论是扩张性的宏观经济政策，还是对跨境资本交易的规范监管，都不能激励经济增长，都不符合这种思维模式。

过去二十年来，这个被广泛宣传的战略确实给发展中国家带来了低通货膨胀率，但是并没有促进经济增长。20 世纪 90 年代，低收入国家的人均年经济增长率平均只有 1.4 个百分点。撒哈拉沙漠以南的非洲国家的经济每年缩水 0.2%（总体广义范围的非加权平均值）。中等收入国家的数据也只显示稍好的状况。然而，没有更高的经济增长，减少贫困必然是一纸空文，千年发展目标也无从实现。这种改革战略的确提高了许多国家的市场效率，但高利率却成为资本投资的绊脚石，促进投资的贷款额度不足也阻碍了经济增长。此外，往往采用限制性的货币政策以抵消可能发生的资本外流和汇率贬值，结果，国内资本市场也无从发展。

六大缺陷

总之，遵循华盛顿共识而制定的政策并不能导致人们所期望的经济增长。许多采用这一模式的国家（如阿根廷）并没有取得成功，有的国家（如乌干达）则大量依赖转移支付。其它一些采取与此共识背离政策的国家，或者选择长期渐进式改革的国家，却取得长足的经济

增长。中国便是典型的例子，其它亚洲国家也是如此。华盛顿共识提供的范式显然模糊不清，不够完善。它或许会带来辉煌的成功，或许也会带来灾难性的后果。此教义（如下所示）的六大缺陷断定了它必然走向失败。

1、 通胀政策

对许多发展中国家而言，达到单位数的通货膨胀率已经是向前迈进了很大的一步。在国际资本大量自由流动的条件下，这个目标很难实现。国际金融市场上的货币和外汇是有等级优劣之分的，其中美元和欧元统领风骚。弱势货币都有面临特定风险的弱点，即在一定程度上要遭受竞争劣势而导致货币贬值、资本外流或本国货币外流兑换成硬通货（即“美元化”）。弱势货币在全球金融市场条件下要向硬通货国家的低通货膨胀看齐就必需制定更严格的反通胀政策目标。任何跟不上形势、无法或不愿执行有效的资本管制的国家，都将引发严重的问题。在这种情况下，一国的银行业如果发展的广度和深度都达到极至，那它就不可能充分地服务于本国民众。结果，这些受影响的国家就更加依赖外来资金，从而使得它们的国际收支陷入更深的困境。

传统的对抗通货膨胀的工具是限制性的货币政策，往往采取控制货币供给连同限制性的财政政策来实现。如果对引起通货膨胀的其它重要因素——尤其是对货币贬值的预期——不能有效控制，这种反通胀政策就会使得利率居高不下，投资人对贷款望而却步。大多数发展中国家属于开放的小型经济体，通常进口水平高，因此每次货币贬值都意味着成本的上升，而且通常很难避免由此造成的工资和价格的上升。当汇率不稳定的时候，必须实行限制性的货币和财政政策以抑制通货膨胀。而潜伏的困难是，这些政策同时使经济增长陷入困境。

2、 活的汇率制度

完全自由浮动的汇率通常会巨幅波动，往往伴有货币贬值的趋势。而每次贬值就会加大通胀压力，并增加以硬通货计价并以硬通货偿付的实际对外债务负担。另一方面，通常对外债务要用已经失去价值的本币来偿付（货币错配）。即使是极其优惠的贷款，也会因为贬值而增加对外债务。如果一国通过提高利率或干预外汇市场来阻止货币贬值，本币又面临币值高估的风险，从而损害本国竞争力。固定汇率制有诸多优势，但要求有相应的机制维持，包括有效控制国内因素引发的通货膨胀，确保国际收支没有过度的赤字；虽然有波动，但波动被限制在一定幅度内，这样的汇率要比固定或完全浮动的汇率更加妥当。同样，实行原则上浮动但实际上稳定的汇率才是可行的（有管理的浮动）。

3、 为所有的资本流动开放边界

在华盛顿共识出现之前，大多数发展中国家的政府都象工业国家曾经所做的那样对资本流动实行管制。许多国家取消了资本管制，期望私人资本从富国流入本国。结果适得其反，这项政策实际上导致了资本从发展中国家大量外流，从而削弱了它们的国内金融体系。另一方面，资本内流趋向于增加债务负担。此外，与此密切相关的是，资本交易的自由化又会引发利率的巨幅波动。适度稳定的汇率与自由的资本流动是不兼容的。最终，开放的资本市场的货币政策必然要去适应强势货币国家的利率（包括特定国家的风险溢价）。货币政策无法仅仅服从于国内需而进行调节。

4、 接受国际收支不均衡

华盛顿共识没有涉及经常项目赤字和外债问题，尽管两者是多数发展中国家忧虑的重中之重。约翰·威廉姆森使用“具有竞争力的汇率”的字眼，这等于暗中把这两项纳入其中。所以，这个词意味着国际收支的过度赤字。而“共识”认为这是应该避免发生的。然而，学术界和从业人员对于如何界定“过度”一直存在争议。有一点可以肯定：与国际收支赤字

相关的风险被低估了。他们所关心的是外债和汇率波动。我们还要考虑到整个金融体系本身，或用 Jagdish Bhagwati（贾格迪什·巴格沃蒂）的话说叫做“华尔街情结”，要求新兴经济体选择高收益率和高风险的短期金融资产。

5、容忍美元化

美元化（dollarisation）是个热门话题，尤其在拉丁美洲。只有在为数不多的国家（多半是极小的国家），官方宣布用某种强势外币代替本币。有的官方虽没有正式宣布，但事实上“以国外硬通货代替本币”的做法在很多国家都存在。无论是最初的、还是后来扩展的“华盛顿共识”，都没有涉及这个问题。华盛顿和许多政府对美元化问题采取了非常宽容的态度，完全低估了这个问题的严重性。美元化使当地货币处于更加弱势的地位，使那些的国内金融体系更加脆弱。美元化还使发生通货膨胀和货币贬值的可能性增大，有可能促使执行进一步的限制性货币政策。然而，不得不承认的是：美元化一旦被人们所接受，便很难再加以抵制。

6、忽略本国金融部门

当前对一国的金融机构——尤其是银行——在企业融资、投资和经济增长中的战略意义已经没有争议。但是，大多数发展中国家的银行业的表现差强人意。典型症状是居高不下的实际利率、长期贷款匮乏、债券和股票市场准入困难等。华盛顿共识鼓吹汇率形成机制的自由化，这种做法通常会引起利率的上升。华盛顿共识提供的解决办法是开放资本市场，利用国外资金，尤以利用变幻莫测的国际金融市场资金为先。但是，许多亚洲的发展中国家，尤其是中国，都显示国内金融市场就有可能提供充足的资金并保持低通胀。国有开发银行和规范的信贷市场确实起到重要作用——这显然是对华盛顿共识的背离，约瑟夫·斯蒂格利茨对此严加痛斥。

结论

从宏观经济角度看，华盛顿共识的适用性受到很大的质疑。所以，需要新的经济模式来降低债务风险和金融危机风险，在不必顾及富国的经济状况下培养低通胀的国内金融体系，促进更高的经济增长。当然，华盛顿这十条“戒律”并非都是错误的，但是作为一揽子方案，“华盛顿共识”只会引领人们走向迷途。

译者单位：浙江财经学院外国语学院
邮政编码：310018

