

Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs (pp. 1-11)

设计基金组织调整方案理论上的有关问题（第1-11页）

设计基金组织调整方案理论上的有关问题（选自不定期刊物第55期，1-11页）

一、引言

调整规划是由一套综合经济措施所组成，其目的是取得改善国际收支、更好利用生产潜力及促进经济长期增长等广泛的宏观经济目标。这些目标往往相互联系。例如，要取得经济稳定增长，除其他因素外，需要一个可维持的国际收支结构。采取这种规划的原因是由于经济中出现总需求与总供给不平衡。这种不平衡会产生通货膨胀压力，或需要非持久性的对外大量借款，或上述两种情况均发生。在某些情况下，对外逆差可能是潜在的（即由于经济发展水平过低，或对贸易与汇兑管制过严，使对外逆差暂时受到抑制），也可能反映了经济中的结构性脆弱，因而不可能同步取得宏观经济平衡与经济充分增长目标。但不论出现哪种情况，基金组织成员国都可以寻求基金组织咨询与贷款支持。

基金组织支持的调整规划的基本目标是，对宏观经济不平衡与结构不平衡两方面进行有次序的调整，促进经济增长，并使国际收支在中期内可以维持。一般说来，这种调整规划的进行方式是，由有关当局提出一套政策意向，基金组织根据这一意向决定是否需要提供贷款支持。该规划通常由基金组织工作人员协助制定。关于对运用货币与财政政策影响宏观经济运行的谅解，在调整规划中起主要作用。这些主要的需求管理工具的使用，常常由其他多项措施加以补充，最突出的是汇率政策，价格、收入与贸易等结构性政策，以及具体的税收政策或公共支出政策。

总的来讲，经济稳定是指“金融规划”。基金组织对经济稳定采取的方法主要以口头表达为准。令人惊奇的是，几乎找不到有关理论依据的书面材料，特别是有关各种政策措施在取得最终目标上相互作用的材料。的确，关于50和60年代谈判的规划的基本分析，是由基金组织工作人员口述，并正式编写成若干文件，主要由Polak（1957年）和Ribichek（1967年，1971年）编写。1/ 对许多观察员来说，这些文件中的方法仍构成所有基金组织支持规划的基石。2/ 甚至在最近出版的基金组织工作人员关于金融规划总体方面的文件中，也都严格遵循了这些方法。3/

1/ 有关早期文件对基金组织金融规划方法的概述，见国际货币基金组织（1977年）。

2/ 见Deil（1982年）与Diaz-Alejandro（1984年）。

3/ 在有关肯尼亚和哥伦比亚的案例分卷集中，特别反映了这一点。见国际货币基金组织（1981年，1984年）。

但自 70 年代初以来,调整规划的概念与结构逐渐演变和扩展。要求基金组织援助的成员在机构和结构上有了重大进展,这种进展在一定程度上导致了调整规划思维的改变。此外,70 年代中发生的几次事件,包括主要货币实行汇率浮动,世界商品价格大幅度波动,国际信贷市场实际利率急剧上升,以及主要出口市场缓慢增长期间的延长。这些事件加剧了发展中国家的调整问题,使经济管理任务更为复杂。最后,基金组织支持的调整规划的设计,已经逐步吸收了宏观经济和国际经济中的许多研究成果。

本文的目的是,论述基金组织支持的调整规划设计的分析框架。虽然本文大部分来自先前的研究,但它也力图找出近年金融规划中出现的理论性进展。4/ 特别是把重点放在经济发展对多种政策措施结合的反应上,这是典型的基金组织支持规划的组成部分。在论述基金组织支持调整规划的理论主体时将强调,基金组织对规划设计采取的方法是中性的。希望本文能够消除这种观念,即所有这些规划都是以某一特定经济观点或单一经济学派的论点为依据。货币与货币政策在决定国际收支结果上起重要作用,因此,在设计调整规划上也明显起重要作用。但这并非意味着基金组织支持的调整规划一定属于“货币学派”。5/ 规划重点放在货币流量上是有若干根据的,可以从国际收支主要是货币现象的观点,列举到货币变量数据包含重要宏观经济信息这一实用理由。而且这些数据比实际部门变量更准确、及时。6/

由于基金组织方法的中性特点,不能认为本文是在阐明一种基金组织支持调整规划的独特理论。对调整中形成的理论机制有多种可能的解释,到最后,多种理论模式可以作为制定调整规划的框架。虽然本文未详细论述金融规划的实践,但它力图说明有关这种实践的理论关系的“成果”。因此,本文只是论述一般性问题,不涉及具体国家或具体情况下的稳定规划特征,因而避开了一个重要事实,即制定基金组织支持的调整规划要与有关成员国的具体情况相适应。但应指出,由于近年来基金组织调整规划都是针对发展中国家,本文的分析的主要是这些国家有代表性的经济特征。7/ 本文未论述基金组织支持调整

4/ Crockett 与 Guitian (1981 年) 对基金组织支持的调整规划政策内容确有一般性论述,但在隐含的理论关系上均仅作详细说明。

5/ 除其他人外, Dell (1982 年) 引用过这种特性化。

6/ Rhomberg 和 Heller (1977 年) 强调过这一点。

7/ 这并不意味着本文许多分析与工业国家无关。

规划的全球性影响，该专题在基金组织最近出版物中广泛论述。^{8/}

本文以下部分结构如下。第二章描述基金组织支持的规划的总方法，以及主要经济目标与规划中重要政策工具之间的关系。第三章描述金融规划的基本框架，将货币帐户、财政帐户及国际收支帐户联系起来。第四章分析其他主要政策工具的运用——特别是供给政策，汇率及外债管理——以及通过各种渠道对国际收支和增长的影响。最后一章总结本文提出的主要理论性问题。

^{8/} 见Goldstein(1986年)。

二、规划设计的组成部分

在基金组织支持的规划的谈判中，技术性分析与政治进程密切相连。本章要鉴别在调整规划设计中，特别是基金组织支持的发展中国家规划中，有重大影响的各种技术性与政治性成分。首先描述经济政策的总体核算框架和使用基金组织资金的特定条件。然后，对与基金组织支持规划有关的经济政策工具与目标、及其相互关系和影响进行概述。

核算框架与模型的运用

一套完整的帐户体系包含国民收入与支出、以及金融流量与有关存量，它是对任何经济进行宏观经济评价与分析的核心。对于统计体制复杂的国家，这类帐户能及时、详尽反映各种数据：国民收入与支出，国际收支经常项目与资本项目，中央银行帐户，银行系统及政府活动。对某些记录的流量也进行实际流量与有关价格指数的估算。对于统计体制不健全的国家，记录的数据会出现很大缺口，而且很不及时。

经济帐户在设计调整规划时有几个作用。第一，向规划者提供评价经济状况与政策调整力度所需的原始材料。第二，为宏观经济模型提供框架，并确立宏观经济规划的逻辑性结构。^{9/}最后，帐户可以对预测与政策组合的一致性进行核查。

对于金融规划来说，应把经济分成若干部门，对他们之间发生的交易进行记录。通常分成四个部门，他们是，私人非金融部门，政府部门，银行部门和对部门。^{10/}对外部门包括所有非居民与居民的交易，该部门的汇总帐户即为国际收支帐户。

对于每一个部门，部门内部的交易与对其他部门的交易可以分成两类：生

9/ 实际上，第三章所述金融规划模型的最初目的是，分析者能够运用两种数据——货币帐户与国际收支帐户——进行宏观经济预测。许多国家都具备这两种数据。

10/ 对于公共企业是纳入私人非金融部门还是政府部门，各国作法不同，并取决于金融规划的政策内容。区分的关键问题是，公共企业主要作为私人企业（追求利润），还是主要受政府控制。

产过程中发生的交易，即取得商品与劳务的交易，与金融交易。由于这两套帐户包含所有流入与流出交易，每个部门所有交易的余额一定等于零，收入与支出余额——可作为该部门增加储蓄（或减少储蓄）——因此相等。实际上，收入与资金流量帐户的完整框架，显示了帐户记录的交易量之间若干类同关系，或“恒等”。该框架另有论述，本文对此不再作解释。^{11/} 这些帐户关系突出了这样的事实，即任何部门的支出一旦超过收入，必须得到其他部门储蓄融资。整个经济的过度支出，只有在取得世界其他地方的净储蓄融资的条件下（对外部门帐户中记录），才有可能。

这些恒等和其他恒等关系可用于估计经济趋势，评价政策变化的影响。但是，要想对经济过程和政策运行有充分的数量性理解，这些恒等必须由其他关系加以补充，这些其他关系体现核算框架中某些变量对其他变量变化的典型反应。上述“行为关系”可与核算框架的恒等相结合，形成经济过程图解式计量特征或模型，这些计量特征与模型包含核算体系帐户或“变量”。经济模型可以提供预测和政策分析所需的数量框架，可以用于两种截然不同的方式：第一种，评价预测的或假设的“外生”变量变化对“内生”变量的影响。“外生”变量是独立的，不受模型限制，但“内生”变量则受模型限制。第二种，决定所需的政策变量（“工具”）的变化，以促使作为经济政策“目标”的某些内生变量发生预想的变化。在第二种方式中，金融规划涉及模型的运用。它可以根据基本经济形势和理想的结果，决定政策工具的恰当制定。

基金组织支持规划的宏观经济总框架

金融规划是基金组织支持调整规划的基石。所采用的宏观经济分析方法衍生于基金组织协定中有关使用基金组织资金规定的总方法。根据协定第5条第3款（a），基金组织采取的普通资金使用政策，将有助于成员国按照协定规定解决国际收支问题，“并充分保证资金的临时性使用”。这些规定首先特指基金组织的宗旨，参阅协定第1条。这些规定包括促进国际贸易增长与汇兑稳定，消除汇兑管制，在成员国间保持有秩序的汇兑安排。协定第1条有关使用基金组织资金的论述如下：

（v）通过充分保证向成员国临时提供基金组织普通资金，为成员国建立

^{11/} 见Wong与Pettersen（1979年），国际货币基金组织（1981年）。

信心，使其有机会纠正国际收支失调，而不需采取不利于本国或国际繁荣的措施。

协定进一步授权基金组织“缩短成员国国际收支不平衡的时间，减缓不平衡的程度”（第1条（v i））。最后，第5条第3款（a）提及的“基金组织的规定”，明显包括成员国在避免经常支付限制和歧视性货币做法上的义务。有关规定见协定第8条第2、3款和第14条第2款。

基金组织宪章保证，成员国使用贷款要与政策规划挂钩。该规划能在较短时间使国际收支产生活力，并能按期偿还基金组织贷款。更广义的讲，基金组织必须注意，如果成员国政策超过规划期限后仍在继续，应能保持成员国对外负债有秩序的长期演进。但是，取得这些目标，不应损害成员国的经济繁荣，也不应增加对国际贸易与支付的限制。规定这一机构性宗旨及有关义务明显起因于30年代的经验，即各国为了应付无法维持的支付不平衡，纷纷采取“以邻为壑”政策——贸易与汇兑限制，货币竞争性贬值——，导致当时出现失业高峰。当时的经验也表明，以减少产量和支出来维持国际收支平衡，实际上是一种抑制性不平衡。因此，使用基金组织普通资金，不仅可以支持调整规划，纠正明显的支付不平衡，还可以在尚未出现初始不平衡时，对经济复苏或结构调整进行调整支持，以避免在开始阶段产生临时性对外不平衡。

根据这一总宪章，基金组织支持规划的分析框架重点放在国际收支及其各项成分的同时，还考虑到宏观经济的整体进展。实际上，提出使用基金组织资金的理由，不是以资金援助来延续对外逆差，而是为了避免剧烈措施的实施。在没有贷款支持的情况下，成员国就可能采取这种剧烈措施，使成员国及其贸易伙伴国的经济繁荣均受到损害。

在考虑基金组织分析调整规划所使用的框架时，应区分两种国际收支不平衡：一种可在一两年内扭转，另一种则涉及影响增长的严重结构性障碍，或外债高额积累，因而只能制定期限更长的恢复平衡的战略。这两种情况的主要区别是，基金组织支持规划的政策重点是经济增长或提高生产能力。如果规划国不平衡状况非常严重，在规划中，出口和产量增长显然应作为取得国际收支活力的关键战略组成部分。

从短期看，制订基金组织支持规划的基本分析的假设条件是，生产能力是固定的，但不一定达到饱和。因此，产量（或收入）可在现有生产潜力限度内

变化。12/ 居民对本国和外国商品与劳务的支出——私人消费、国内投资及政府支出总和，常常被称为“吸收”——，可以超过也可以小于国内收入。国内生产总值（Y）——与收入相等——与吸收（A）二者之间的差额，即为商品与劳务贸易差额，有时非严格地作为经常项目差额（CA）：13/

$$CA = Y - A \quad (1)$$

如果收入大于吸收，经常项目表现为顺差，反之，经常项目则为逆差。这种情形表明一个重要原理，即经常项目逆差的下降，可以通过减少吸收（相对于收入）或增加收入（相对于吸收）来实现。按照这种关系对开放经济进行宏观经济政策分析，称为“吸收方法”。14/

当然，理想的经常项目差额不可能为零。外国居民（包括外国政府）会不时地对该经济进行投资或转移，该经济的居民也会对外投资或转移。这些转移和资本交易的净差额，本身受国内与世界其他地方经济变化的影响。但总的说来，基本趋势是，转移和资本流动净差额远离零值。即对于一个国家来说，这种差额或者表现为净接受国，或者表现为对外投资、贷款、捐赠及其他转移的净提供国。决定上述流动的一个重要因素是，债权方和债务方对一国外债情况的判断，即哪些债务成分是可维持的对外负债。国际收支调整主要指的是，使经常项目与可维持的长期资本流动及单方转移相一致。15/ 它也在信心丧失导致资本外流到不可维持水平时，促使资本注入恢复，并遏制资本流出。

基金组织支持的调整规划主要解决的问题是，减少经常项目逆差，使净资本注入达到可维持水平，而且还可以将恢复可维持净资本注入作为目标。为使经济政策为此目标服务，当局在很大程度上，面临的不是能否准确实现指标结果，而是或多或少的限制条件。这些限制条件在长期内不易违反，执行中也不易偏离太远。另外，还可取得其他不同利率的中、短期融资（包括基金组织贷

12/ 为避免分析中不必要的复杂，假定收入与产出相等。在国民收入核算中，产出超过收入部分主要包括（1）间接营业税，（2）对外国要素劳务支付（扣除对居民支付），（3）向国外单方净转移。

13/ 在国际收支核算中，经常项目除包括商品与劳务交易外，还包括私人 and 官方单方转移。本文引用经常项目狭义概念，除非另有说明。

14/ 基金组织工作人员在一定程度上发展了这一方法（见 Alexander，1952年）。

15/ 为简单起见，本文此后不再引用单方转移一词。

款支持），使成员国有机会组织临时追加贷款。但从长期看，经济中的资源使用量不能超过居民国内储蓄与外国居民情愿无限期提供的融资二者的总和。在短期内，任何过度的资源利用必须最终加以扭转，扭转的方式可以通过将储备恢复到下降前水平，或通过偿还短期外债。

国际收支能够对经济中资源的使用起抑制作用，这一点可以通过扩展等式（1）来表明。首先说明国际收支等式：

$$R = CA + FI \quad (2)$$

以上 R 代表银行系统对外资产净变动额（包括货币当局国际储备净额），

FI 代表非银行居民对外负债净变动额。将等式（1）代入（2），得出以下结果：

$$R = Y - A + FI \quad (3)$$

等式（3）表明，吸收大于收入的缺口如不能全部由对外借款弥补的话，对外净资产一定要下降。由于对外资产存量有限，净储备的损失可用增加拖欠方式代替。等式（3）还表明，国际收支逆差使整个居民流动性余额下降。这种结果在金融规划框架中起重要作用。该框架在第3章中论述。

根据经常项目差额是收入与吸收收入之间差额的定义（等式1），可以通过增加产量、减少吸收的某种结合来减少经常项目逆差。实际上，产量与收入的增加可以诱发对吸收的第二效应。但可以表明，按照合理的假设，这些进一步的效应总是低于最初产生的效应。

总的说来，减少吸收比增加生产更为容易。因此，当必须尽快减少经常项目逆差时，常常先采取影响吸收的政策。在许多情况下，国内过度需求来自政府部门，或广义的讲，来自公共部门。^{16/} 减少公共部门支出与增加收入相结合，似乎是减少国内需求的最直接途径。同样，可以通过增加税收来削减私人消费与投资。另外，可以通过影响国内需求和国际收支中关键的货币总量——例如，改变私人部门的信贷数量，来实施需求管理政策（减少政府与银行之

^{16/} 在若干情况下，这些企业财务状况的恶化是导致对整体公共部门国内信贷扩张的主要因素。

间的金融净流量，只能通过政府改变支出与收入来完成。）。第3章的金融规划模型，对与削减支出政策有关的货币总量变动进行了分析。

需求管理政策直接影响吸收，因而影响“内部平衡”。这种内部平衡是指总支出（等于吸收加出口，再减去进口）与价格稳定的潜在产量之间的一致。由于国内商品与劳务产出在定义上等于国内与外国居民对这些商品与劳务的支出，后者的变动一定会导致前者变动。如果在现有价格水平上，总支出超过生产能力的潜在产量，价格就会上涨，并将持续到过度的需求全部消除（如金融资产实际价值下跌）。如果总支出小于生产能力，在价格灵活的前提下，价格会下降。但是，首先出现的结果将是就业和其他资源利用下降，而不会发生大的价格下跌。

总的说来，要同时实现对外与对内平衡，至少需要采取两个单独的政策工具，一个用于削减国内支出，另一个用于改变外国商品与国内商品之间的支出比重。17/ 例如，如果吸收超过产量，国内商品与劳务总支出超过现有价格的潜在产量，限制总需求的政策可以减缓内部不平衡造成的对外逆差和通货膨胀压力。但需求限制只会偶然取得对外和对内的同步平衡。如果内部平衡后，对外逆差仍然存在，为取得对外平衡而进一步限制需求则会导致生产资源利用不足。在这种情况下，所需的政策是，能够在不增加国内对所有商品和劳务（国内和国外）吸收的前提下，增加对国内商品与劳务的世界性需求。实现这一结果，可通过采用“支出转换”政策——例如，汇率调整——，其目的是改变外国商品与国内商品之间的相对价格。

支出转换政策与削减支出政策结合，可以减少经常项目逆差。这种政策结合不仅将居民和非居民的支出从外国商品转向国内商品，而且使国内不同商品与劳务的生产上发生资源转移。具体的说，汇率贬值能使生产出口商品或与进口竞争的积极性上升，而对目前或潜在的非贸易商品的生产积极性会下降。对“非贸易商品”与“贸易商品”的区分，已成为分析贬值和其他支出转换政策的主要工具。18/ 这一分析方法在第四章进一步论述。

17/ 这是Tinbergen规则的一例。即，实现一定数量的政策目标一般来说必须以使用至少数量相同的政策工具为条件。见Tinbergen（1952年）。

18/ “因变经济模型”，集中分析贸易商品和非贸易商品的区分，而不是进口商品与出口商品的区分。原因是贸易条件化实验室是外生变量。这一现代形式的模型源于Salter（1959年）和Swan（1960年）。

上述基本框架结构表明为什么基金组织支持的规划通常将削减国内总需求（或限制需求增加）与刺激出口及减少进口的措施结合使用。支出转换政策包括广泛的措施。首先包括汇率政策和其他措施（如放松对价格控制和贸易量限制），其目的是纠正对外国商品有利、对国内商品不利的价格扭曲。但在许多情况下，政府采取进口和外汇强化管制措施，或改变税收与补贴结构，以达到同样目的（上述所有政策，对吸收本身也会有影响）。在资源分配低效、产量低于潜在生产能力的国家，需求上的转换支出政策也可以产生增加产量的效应。但支出转换政策常常涉及较大的结构变化，效果不太稳定（由于信息有限和非最佳分析），与削减支出政策相比，在执行和取得理想结果上都需要更长时间。这些因素无疑增加了成功设计与实施增长调整规划的难度。此外，虽然削减支出政策对收入分配不会一点作用不起，但支出转换政策有明显的分配效应，往往有较大的政治困难，使政府在执行上左右为难。19/ 如果政府对这种促进增长措施执行缓慢，如果执行与结果之间存在巨大滞后效应，20/ 那么所有消除对外逆差负担将落在削减支出政策上，这种情况尤其发生在调整规划初期。

在诱发出转移的其他措施中，汇率调整是较理想的。这是因为诸如进口管制、税收或补贴等其他措施往往对不同类进口与出口产生歧视性影响，因而导致低效的资源使用格局（参阅第四章）。尽管近年来调整规划更为突出强调对现有生产能力的有效使用，并且极为重视供给政策（见第四章），但对基金组织支持规划的基本思维从未忽略。基金组织宗旨清楚地包括消除国际贸易障碍，支持多边支付体系，这正是因为基金组织协定起草人相信，一个促进贸易的机构框架会带来全球繁荣。

成员国可能会出现严重的国际收支不平衡，以致于这种不平衡在短期内无法按上述框架和本国繁荣的目标得到纠正。自1982年债务危机以来，这类情况成倍增加。在这种情况下，对国内支出必须进行难以接受的大幅度削减，否则，仅靠为期一两年的基金组织规划资金是不可能具有充分保障的，原因是成员国的偿债远远超过其出口收入。因此，在这种情况下，需要实施以加强偿债能力为中心的中期战略。与此同时，要严格控制国内支出和国际收支，重新调整私人债务与官方债务结构，以便为实行必要的调整提供“喘息之机”。关于调整规划中外债管理作用的详述，见第四章。

19/ 见国际货币基金组织（1986年），Addison与Demery（1985年）。

20/ 见第10-11页。

本章先前提出一种分析表明，为了减少国际收支逆差，产量的增长必须超过吸收的增长。这一点也适用于中期经济增长。为使一国对外状况持续改善，支出增长总的说来不能超过产量增长。但有时在重债务国，由于近年国内支出压缩，对外状况恶化——或仅仅由于严重的结构问题——，经济增长缓慢。在这种情况下，可以由政府支出带动经济复苏。但先前的分析清楚表明，这种政策除非有支出转换措施的支持，否则将导致对外支付重陷巨额逆差之中。事实上，这种分析出自资本流动，而且，在短期对外净借款可在一定时间内维持吸收以高于产量的速度增长的情况下，取得理想的产量增长可能是必要的。但如果经济增长不充分，没有充分增加出口，那么，从长期看，必须削减吸收，并不可避免地要减少居民的财富，否则不可能对外债进行偿还。因此，经济增长和对外平衡是相互补充的，对经济政策目标是相互支持的。

如第四章所解释的，由于“供给”政策本身具有两种不同效应，使得“供给”政策的分析复杂化。一种效应是从现有生产能力中增加产量，发展中国家在这方面有很大的余地。取得这个目标可以通过下列措施：放松对消费价格、进口与外汇交易的管制，维持合理的汇率和利率，允许通过竞争而不是官僚程序，进行信贷分配，以及提高人为压低的农业生产价格。

第二种效应是提高生产能力自身的增长率。实现这一点只能通过实行增加国内储蓄和投资的政策——如保持合理的利率，削减财政赤字，以及向有利于经济增长和发展的活动重新分配财政资金——，但也通过实行向高收益率投资引导资源的政策。事实上，后一政策与激发有生产能力的有效利用政策是密切相关的。

最后，为重债务国制定中期框架下以增长为目标的政策，关键注意的是，更快的产量增长率的目标并不意味对产量结构的忽略。除非新的生产能力使出口增长速度不低于产量本身的增长，并且能避免进口增长过快，否则对外支付困难迟早还会重发。

经济目标和政策工具的选择

前面已提到，并不是所有基金组织支持的规划都强调同样的主要目标。由于成员国之间的社会、政治和机构特征各异，主要目标有所变化也不足为奇。无论如何，基金组织支持的规划包括一套“核心目标”，最突出的是实现对外与对内平衡和充分经济增长。问题是这些目标之间如何相互联系，与有关当局

可能推行的其他政策目标有什么关系。

政府推行广泛多样的政策目标，这些目标有时会有冲突。有一个著名的分析，按经济观点划分了三项政府职能：除本文详述的稳定职能外，还有分配上的职能。^{21/} 分配特别包括政府的许多非经济职能，如国防与司法。然而，这些非经济职能也需要预算支出，因而在经济决策中至少起间接作用（如有关预算规模的决策），对稳定政策有影响。当然有许多明显属于经济性质的具体目标。在发展中国家，有些目标常被视为经济发展中的关键：这中间有些属于典型政府职能，如提供教育、保健便利、卫生、道路与桥梁，以及农业发展等服务。另外，也有向某些部门或集团提供帮助的特别计划，这些部门或集团被视为需要政府特别帮助，以便提高其收入和生产率。扩大这类帮助的努力，常常导致税收、税收优惠、补贴、许可证、价格控制、选择性信贷及利率管理等复杂制度的建立，并派生其他措施。虽然经济发展可以作为产生许多这类措施的理由，但有些措施主要属于分配性质——例如，对基本食品的免费或补贴性分配。

在权衡各项目标上，政府——和基金组织——将遇到许多冲突性目标。推行分配政策的目标会影响国际收支与贸易、支付自由化等措施的实施。例如，削减必要的财政支出将得不到实施，原因是政府不愿意削减分配领域中的重点预算项目。另外，政府也不愿意撤消进口和汇兑许可制度，因为它能保证外汇用于政府选择的经济活动。

目标冲突的问题不全是由于分配性和非经济性目标引起的。例如，价格稳定——或低通货膨胀率——是否意味着已取得对外平衡的充分经济增长，或只是取得对外平衡和充分经济增长的必要条件，这个问题不总是明确的。首先，价格稳定在金融规划中，对促使总支出与总产量一致的作用似乎不太明显。尽管如此，在某些情况下，通货膨胀似乎势头不减，即使在最初的过度总支出消除后也是如此。即使政策中包括货币改革，在没有长期经济压缩情况下，也难以消除这种“惯性通货膨胀”。第二，有充分理由假设，长期高通货膨胀迟早会影响储蓄和生产性投资，这在一定程度上是因为高通货膨胀造成相对价格极不稳定。^{22/} 虽然从理论上讲，通货膨胀对资源分配的负影响可通过价格指数

^{21/} 这种划分先由Musgrave提出，最近由Tanzi（1986年）论述。

^{22/} 关于最后一点，见Blejer（1983年）。有关更全面论述，见Johnson（1983年）。

化得到减轻（包括工资、利率和汇率指数化），但在实际中，这种指数化本身加剧了通货膨胀。第三，在某些情况下，经常项目状况急剧改善会产生通货膨胀压力，而且这种情况很难用其他政策进行反冲，部分原因是滞后部门工资僵化。最后，政策目标的实现会对通货膨胀产生初始影响：例如，价格放开对以前控制的商品产生一次性价格上涨；或者，在关税和其他进口壁垒使外国价格与国内价格出现很大缺口的经济中，国际收支改善幅度超过预期指标会引起外汇流入。

某些目标下的指标可以有灵活限度，也就是说可以将其作为下限或上限指标，而不是限于某一点指标。这是因为政策力度过大不会有明显坏处。^{23/}如果重债务国国际收支状况改善超过指标，或者任何国家在通货膨胀或产量上均超过指标，总的说都是值得欢迎的。但应指出，这种超指标情况会产生负影响。例如，如果没有充分利用国际收支所允许的政策空间，可能会牺牲本应取得的产量增长。如果产量超指标增长没有促进出口或进口替代，那就会阻碍通货膨胀目标的取得，或导致违反国际收支限定指标。一旦决定可以取得的指标后，最好将避免个别指标超限度执行作为目标，以防止目标之间的交替效应。但是，如果某几项目标超限度执行已很明显，最好重新进行规划设计。

整体规划设计的重要部分——或许是最难的部分——是从最终目标中衍生中间指标，也很难将其与现有政策工具直接挂钩。在基本模型与分析框架中，中期指标与最终目标及政策工具是挂钩的。在某些情况下，政策工具本身作为指标，而最终目标则不明确提出，但包含在政策工具的指标值里。这样做的不利是，没有具体提出规划所要解决的政策问题，因此使规划成功或失败的评价更为困难。^{24/}

对最终、中间目标及政策工具的选择，会受到代表过去或政治上普遍一致的长期存在的经济机构的制约。例如，有些国家是货币联盟成员国，其经济政策核心是固定汇率。与实行浮动汇率或至少部分灵活汇率的国家相比，这种安排限制了政策框架和现有的政策工具。有关论述见第四章。

23/ 对某些执行标准来说是真实的，这些标准明确制定为下限或上限。

24/ 有一个特别问题，即所选择的政策工具能否在规定限度内取得规划目标。这个问题涉及到目标、工具及执行标准之间的关系问题，但总的说来不属于本文范围。但是，第三章的某些有关论述除外。

一个进一步影响不同政策工具运用的因素是中央政府计划及其对经济各方面控制的影响。在这方面，机构设置将反映政治观念，与规划设计要求不会广泛一致。但近年经验表明，下放经济决策权，并运用实际的价格指导决策，可以在各种政治与机构混杂情况下提高生产和投资效益。^{25/}

更广义的讲，政策工具的选择主要受经济机构发展阶段的影响。例如，在金融市场高度发达的国家，政府具备更多手段来影响货币增长率（在官方实行限制性政策时，可以通过金融资产的多种层次，以多种方法满足信贷需求）。在金融市场相对不发达、又很不集中的国家，经济对货币政策变化的反应灵活程度会小得多。此外，在出现政策严重扭曲——由于价格控制、汇兑与贸易限制、汇率高估、以及对利率规定上限等措施——的情况下，需求管理政策的正常作用会大大减弱，而对结构变革的需求更为紧迫。在某些不发达国家，这种结构变革意味着新的经济机构的发展，如各种特类市场等。

政策工具的选择常常受制定调整规划环境的制约。在外部融资严重紧张、经常项目急需调整的情况下，重点应放在迅速改变财政与货币政策上，而不是放在进程缓慢的结构调整上。

动态与滞后

一个普遍的真实性是，经济理论只对基本平衡关系有指导作用。但对外生变量变化，包括政策工具变化，需要多长时间能对内生变量起作用这一点上，则没有指导意义。^{26/} 实际上，简单政策模型——如削减支出/支出转换——通常是在即刻调整的条件下建立的。但在实际上，政策运行有相当长的滞后期。例如，货币政策的变化在相当长时间内才能对总需求、价格和国际收支产生影响。有关原因见第3章。另一著名的滞后是汇率调整与贸易平衡之间的滞后（见第四章）。

在过去30年中，这种滞后研究产生了许多计量经济上的创新。但是，许多较小发展中国家普遍存在滞后，这在很大程度上仍是一个猜测和判断问题，

^{25/} 见Allen（1982年）和Wolf（1985年）。

^{26/} 政策运行本身当然也会有相当的滞后期，即，在需要采取政策和认识这种需要之间，以及认识这种需要和政策运行之间的时间差。

而且会随情况变化而变化。尽管如此，必须对这些滞后进行估计，因为政策措施的最佳时间选择取决于这种滞后：特别是数量化的基金组织规划的阶段性，要求对政策影响指标变量的速度进行估计。一个更广义的问题是，总需求政策可能会比某些供给措施产生更快效应。这种情况的存在意味着在规划的供给部分产生预期结果之前，可以增加外来融资，以避免发生超指标削减支出。

另一个产生时间选择问题的原因是由于两种类型的供给政策，即增加现有产量与提高生产能力的政策。后一种政策在几年内不会有明显效果。但常常要求产量能够立即增长，来避免削减支出造成的严重困难，以便维持调整规划的政治活力。在这种情况下，即使第一类供给政策效应在程度和时间上的不确定会造成严重困难，这类政策仍会产生效应。在一个成功的规划中，生产能力得到增强，产量增长（与更多的外向型产量）通过使用现有资源而取得。因此，当在现有资源基础上扩大产量的可能性已枯竭时，增长政策便能产生效果。

供给政策与需求管理政策之间的相互影响、以及不同供给政策本身的相互作用，给设计调整战略造成进一步问题。具体说来，对进口限制、国内金融市场与外汇市场的开放，均会改变经济对财政、货币与汇率政策变化的反应。此外，某一供给政策的效应（如撤消官方的利率制定权）将取决于是否已采取其他措施（如撤消对资本内流与外流的限制）。关于经济中各种市场开放的不同次序的效应问题，只是最近才开始受到重视。^{27/}

降低通货膨胀率或许是预测政策效应动态的最大问题，特别在实行渐进方法时是如此，因为这种方法意味着政策结果关键取决于政府政策激发的私人部门预期。一次到位战略——如货币改革与价格冻结，伴随有力的财政与货币措施——常常在初期获得成功。但长期结果取决于多种因素，而且更不确定。关于货币政策、汇率变化、价格与工资控制以及利率等对通货膨胀的效应，在许多方面仍有待于研究。

对政策改革选择一次到位法还是渐进法，常常受政治因素的有力影响：渐进法似乎在政治上更容易被接受。但是，渐进政策的实施在产生效果上会有更长的滞后期，导致期待结果时间过长。在这方面的典型例证是结构性改革，因为它会频繁遭到有力的政治抵制，而不得不分阶段实施。这种政策的延误在实施急需的需求管理政策时，会导致收入与产量短期内不必要的大幅度下降。

^{27/} 见Edwards（1984年），Khan、Zahler（1983、85年）。

决定政策实施进度的另一重要因素是对外支付不平衡的性质，以及国内政策对价格变化的适应能力。例如，生产基础较单一的低收入初级产品国家对支出转换政策的反应，比生产领域广阔的国家会更缓慢。在这个例子中，对出口价格下降的短期反应，应权重于融资而不是权重于调整。但是，这类判断还取决于外部突发情况是临时的还是长期的。如果是长期的，在调整缓慢的国家应优先考虑加强调整。

最后的一——常常占主导地位——决定如何迅速实施调整规划的考虑是，是否具备外部融资，以及条件如何。近年中，这类融资的匮乏迫使许多国家在经常项目差额调整上以超常速度进行，因而常常采取不利于吸收与产量的进口限制措施。此外，提供融资必须要考虑借款国的债务状况。初期大量借款与偿债安排会驱使有关政府避免增加对外大量借款，即使在能借到款的情况下，也是如此。^{28/}

^{28/} 有关该问题的详尽论述，见第四章第42—45页。