



上海金融与发展实验室
SHANGHAI INSTITUTE FOR FINANCE & DEVELOPMENT

半月度
报告

金融与发展

海外观点

2023年 / 总第270期

目 录

世界热点

外援与软实力：21 世纪初非洲的大国竞争 4

导读：外援是否是一种有效的软实力工具？它能否产生对捐助国及其所倡导的价值观的好感？本文通过对比中国对非援助和美国的竞争性援助回答了这些问题。该研究结合了来自 Afrobarometer、AidData 和 Aid Information Management Systems 中的 38 个非洲国家的原始数据。作者使用空间双重差分法来分离中国援助和美国援助的因果效应。研究发现，中国对非洲的援助不会增加（实际上可能会减少）受益者对中国的支持。相比之下，美国的援助似乎增加了对美国的支持，并加强了接受者对自由民主价值观的接受，而中国援助似乎并没有削弱对前者的支持，甚至可能加强它。研究还发现，中国援助增加了受援国对英国、法国和其他前殖民大国的支持。

全球贸易增长迅猛 20

导读：这篇文章分析了最近全球贸易形势。作者利用基尔贸易指标的数据发现,在前几个月疲软后,10 月份全球贸易出现明显反弹,增长达 2%,仅次于今年 3 月的强劲增长。这主要是欧盟贸易带动,尽管欧盟经济产出最近略有收缩。文章特别指出,德国和欧盟五大经济体 10 月份出口均有所增加,这对第四季度增长是非常积极的信号。相比之下,中国贸易受全球经济低迷影响正在放缓。总体而言,最新数据表明全球贸易网络运转顺畅,这有利于圣诞节商业繁荣,但通胀压力可能是限制因素。

第三次幸运？中国推动人民币国际化 23

导读：西方担心人民币可能在国际货币地位上与美元竞争，这与全球人民币结算的低迷数字形成鲜明对比，也与中国前两次实现人民币国际化的主要失败尝试的经验形成鲜明对比。然而，中国正朝着更现实的人民币国际化计划迈进，重点是中国在贸易和融资方面的优势。中国现在是许多国家的主要贸易伙伴，并已成为主要债权国。对于全球南方的很大一部分来说。这一点，再加上对美元使用的日益频繁的限制，正在使人民币走强。自 2022 年以来，人民币用于贸易结算和融资的跨境使用一直在增加，恰逢俄乌冲突和西方相关制裁。考虑到人民币自 2023 年 1 月以来一直在贬值，而中国的经济表现一直不尽如人意，这一增长是值得注意的。然而，自 2022 年以来，人民币作为投资货币的使用有所减少，无论是以人民币计价的外汇储备所占份额，还是外国投资者持有的中国在岸资产所占份额。与以前的尝试相比，目前的努力被证明是成功的，但仍很难判断中国是否会成功地利用其在贸易国家中的重要地位，重新尝试将其货币国际化。显而易见的制约因素依然存在，可能会阻碍人民币的全面国际化，尤其是缺乏完全的资本账户可兑换性。然而，考虑到目前对美元使用的限制，中国在人民币国际化方面的非正统做法可能会取得成功。美元、欧元或国际货币体系如何受到人民币崛起的进一步影响，是一个必须进一步探讨的重大政策问题。

另一个中国冲击：中国进口激增如何改变全球农业 35

导读：中国商业自由化对全球商品市场的影响已被广泛记录。然而，其对全球粮食市场的平行冲击却被忽视了。本文显示，中国对粮食进口的需求导致全球耕地面积大幅增加，受此需求冲击的农民获得了更高的利润。更进一步，来自中国的粮食冲击是这一时期全球森林砍伐的主要推动力。

经济理论

商业地产：金融风险在哪里？ 39

导读：新冠疫情大流行使消费和工作习惯发生深刻变化，并对商业地产（CRE）产生巨大影响。由于在家办公、估值和杠杆上升以及利率上升，长期基本面疲软是 CRE 市场的潜在问题。研究显示，银行是迄今为止 CRE 债务风险敞口最大的机构，CRE 潜在下滑的风险主要集中在规模较小的银行。未来的研究中将使用银行级别的微观数据评估 CRE 估值大幅下降的总体影响。

住房通胀将走向何方？ 41

导读：这篇文章探讨了住房通胀的未来走势。作者分析了租金要价和房价指数等多个住房市场指标，发现住房市场在 2022 年利率大幅上调后明显放缓。基于这些指标，作者建立了预测模型，结果表明住房通胀很可能在未来 18 个月内显著放缓，甚至可能在 2024 年中期前转为负值。这反映出加息对住房市场的逐步影响。尽管存在不确定性，但住房通胀放缓将对整体通胀的下降产生重要影响。本文呼吁决策者关注住房市场变化所释放的积极信号，这表明住房通胀压力可能会大幅缓解。

与机器赛跑的技能：互补性的价值 47

导读：人工智能由于技能不匹配而同时导致失业和劳动力短缺。随着不断催促员工进行再技能培训，他们如何确定要投资哪些技能呢？本文使用来自世界上最大的在线自由职业平台之一的数据来探讨这个问题，研究结果显示了互补性的重要性。技能很少孤立存在；它们的价值取决于它们与其他技能的互补程度。理解并利用这种互补性对于适应不断变化的工作环境至关重要。

促进生产率机构的兴起：近期发展回顾 51

导读：本文回顾了澳大利亚、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、荷兰、新西兰、葡萄牙和英国等 11 个国家的生产率委员会最新分析工作和政策建议。文章发现，各委员会在机构设置、组成和独立程度等方面存在一些差异，但在分析和政策工作方面有很多共同点。这可能反映了共同的挑战，例如生产率放缓和 COVID-19 危机，以及数字化等结构性趋势。它还反映了对生产率主要驱动因素的共同理解，特别是投资、人力资本、创新、数字化和创造性破坏，以及影响这些驱动因素的政策。本文还发现了一些尚未受到委员会关注的领域，例如环境与生产率之间的联系或生产率、工资和不平等之间的关系。生产率委员会在 OECD 地区的兴起为学者、政策制定者和其他对生产率感兴趣的人提供了丰富的分析和政策学习资源。

外援与软实力：21 世纪初非洲的大国竞争

Robert A. Blair¹, Robert Marty and Philip Roessler/文 李博 / 编译

导读：外援是否是一种有效的软实力工具？它能否产生对捐助国及其所倡导的价值观的好感？本文通过对比中国对非援助和美国的竞争性援助回答了这些问题。该研究结合了来自 Afrobarometer、AidData 和 Aid Information Management Systems 中的 38 个非洲国家的原始数据。作者使用空间双重差分法来分离中国援助和美国援助的因果效应。研究发现，中国对非洲的援助不会增加（实际上可能会减少）受益者对中国的支持。相比之下，美国的援助似乎增加了对美国的支持，并加强了接受者对自由民主价值观的接受，而中国援助似乎并没有削弱对前者的支持，甚至可能加强它。研究还发现，中国援助增加了受援国对英国、法国和其他前殖民大国的支持。编译如下：

对外援助是软实力的有效工具吗？它是否对捐助国及其所信奉的价值观产生亲和力？如果有的话，它对捐助者的地缘政治对手的看法有什么影响？鉴于援助是增加国际影响力最常用的工具之一，这些问题仍没有得到充分研究是令人惊讶的。捐助者每年花费数十亿美元援助世界上最贫穷的国家。除了其商业和发展目标外，援助还被打上品牌并加以推广，目的是在受援国民众中产生对捐助国的支持，并传播符合捐助国世界观的政治原则。随着时间的推移，援助可能会诱使受援民众越来越易于接受援助国的外交政策目标，以至于他们“想要援助国所奉行的价值”，正如 Nye (2004) 的著名软实力概念所想到的。

我们提出了一种理论，即通过接触、归因、情感和意识形态结盟的过程来解释援助对软实力的影响。受援国公民必须首先接触到捐助者资助的项目——无论是直接（作为受益人）还是间接（通过媒体或口碑）——他们必须准确地将这些项目归因于资助他们的捐助者。如果受援国认为他们从这些项目中受益，他们可能会更新他们的先验知识，以变得对捐助国更有利。除对捐赠者的“积极影响”有所增加以外 (Dietrich, Mahmud and Winters 2017, 135–6)，引发这种转变对于美国国际开发署 (USAID)、英国国际发展部 (DfID) 和其他捐助者管理的民主和公民社会项目至关重要 (Scott 2019)。

在中国在非洲迅速扩张的背景下，我们开始检验理论。中国现在是该地区最大的贸易伙伴，并且在向非洲大陆提供的援助数量上正在与西方捐助者展开竞争。中国还积极寻求加强其在非洲的软实力 (Kurlantzick 2007)。中国政府支持各种海外文化和教育项目，并在品牌和外交方面投入巨资，以宣传其提供的援助 (Brazys & Dukalskis 2019)。过去十年来，中国领导人（国家主席、总理或外交部长）已对非洲国家进行了八十多次访问。这些访问往往需要签署大量双边协议和承诺，以翻修医院、铺路、建设机场和开展其他基础设施项目，同时往往伴随着中非之间的团结和“双赢合作”宣言。

中国不断扩大的援助制度直接或间接地与“传统”捐赠国家，尤其是美国展开竞争。虽然中国和美国都把经济发展放在首位，但美国在言辞和措施上更强调良好治理、民主和自由价值观（如尊重自由和独立的公民社会）。美国还采取了各种保障措施，其明确目的是减少援助管理中的腐败。与此相反，中国明确反对西方将援助“政治化”，而是推对非“五不”援助原则。它不强加任何政治条件，因此旨在最大限度地减少对受援国政治的干预。中国领导人将中国援助制度的这些方面视为软实力的关键，（并将其定义为“大国意义上的直接竞争” (Yoshihara and Holmes 2008, 134)。反过来，美国将中国援助视为加强北京的“主导地位”和削弱美国在非洲大陆影响力的工具。

少数研究将援助作为软实力的工具进行检验，重点是理论化和测试单一捐助者的援助

对该捐助者的看法的影响 (Dietrich、Mahmud & Winters 2017; Eichenauer、Fuchs 和 Brückner 2018; Goldsmith, Horiuchi & Wood 2014)。我们通过探索地缘政治对手同时向同一国家提供援助时可能出现的独特动态来补充这些研究。我们的理论是, 中国和美国独特且相互竞争的援助制度可能会产生替代效应, 即来自一个捐助者的援助会增加对该捐助者及其所拥护的价值观的支持, 同时减少对该捐助者的地缘政治竞争对手的支持。按照这种逻辑, 我们应该期待中国援助的非洲受益者对中国及其政治和经济表现出更大的亲近感。

按照这种逻辑, 我们应该预期接受中国援助的非洲受益者对中国及其政治和经济模式表现出更强的亲和力, 而对美国的替代方案则表现出更少的亲和力。接受中国援助的非洲公民还应该对中国和其他一党制国家典型的政治原则表示更多支持, 例如国家主导发展、一党统治和更严格监管的公民社会。接受美国的援助应该会产生相反的效果。我们通过将 Afrobarometer 的调查数据与从 AidData 和非洲财政和规划部的援助信息管理系统 (AIMS) 收集的美国和中国援助项目地点信息相结合, 测试了我们理论的可观察假设含义。为了纠正中国和美国援助的非随机分布所产生的潜在选择性偏差, 我们使用包含国家和非洲晴雨表轮次的固定效应空间双重差异来进行估计, 这使我们能够比较居住在已完成项目附近的公民的态度与生活在计划但尚未达成正式协议项目附近的公民的态度 (Briggs 2019; Isaksson and Kotsadam 2018a; Kotsadam et al. 2018)。我们用来识别的假设是, 计划中的项目和已完成的项目受到类似的选择过程, 这样居住在计划项目附近的公民对于居住在已完成项目附近的居民来说是有效的反事实参照。

我们在以下部分解决可能违反此假设的一些问题。

我们发现, 来自地缘政治对手的援助会产生替代效应, 但其作用方式复杂, 有时令人惊讶。在纠正了潜在的选择偏差后, 我们的研究表明, 中国项目降低了接受者对中国的亲近感, 同时增加了他们对美国的亲近感。美国的援助似乎削弱了对中国的支持, 同时加强了对美国的支持——这是一种更直接的替代效应。我们的研究结果还表明, 美国的援助增加了对自由民主价值观的支持, 这些价值观更多地与美国联系在一起, 而不是与中国相联系, 比如相信多党选举的重要性。然后, 我们测试这些结果适用于美国以外的国家。在修正了潜在的选择效应后, 中国的援助似乎不仅改善了人们对美国的看法, 也改善了人们对法国和英国的看法——与中国一样, 这些前殖民国家经常被指责在非洲追求“新殖民主义”野心。

重要的是, 我们无法将中国官方发展援助 (ODA) 的影响与其他形式的中国经济参与 (其他官方流动, 简称 OOF) 的影响相区分, 也无法将其与伴随中国援助的各种金融和商业活动 (如中国企业和工人涌入受援国) 分开。中国的 ODA 和 OOF 往往是密不可分的, 单独提供援助可能会对中国的软实力产生更积极的影响。我们的目标不是测试这一命题, 而是评估广义上的中国援助的影响, 因为它实际上是在实地提供的。总的来说, 我们的结果与美国政府官员和外交政策评论员经常表达的担忧不符, 即中国的援助正在削弱美国的软实力或侵蚀非洲对自由民主的承诺 (Brookes and Shin 2006, 1-2; Sun 2013, 6-7)。, 如果有影响的话, 事实似乎正好相反。

我们的研究为五个领域的文献作出贡献。首先也是最直接的, 它推进了将援助作为外交政策工具的研究。除少数例外 (Dietrich、Mahmud 和 Winters, 2017; Eichenauer、Fuchs 和 Brückner, 2018; Goldsmith、Horiuchi 和 Wood, 2014), 本文重点评估援助作为硬实力的工具, 例如通过测试援助是否促使受援国政府在联合国大会上与捐助国一起投票 (Dreher、Nunnenkamp 和 Thiele, 2008)。影响受援国政府的行动固然重要, 但影响受援国民众的态度也同样重要。正如 Nye (2004, 18) 所指出的那样, 通过民意调查和其他机制表达的公众支持是软实力的一个重要指标, 它揭示了“一个国家的吸引力有多大, 以及不受欢迎的政策所带来的成本”。反过来, 这种 (不) 吸引力“会影响我们在世界上获得我们想要结果的能力” (Nye 2004, 18)。

可以说，援助特别有可能增强微观层面的软实力，它可以在受援国公民中充当“[捐助国]价值观的表达”，从而有助于“增强[捐助国]的“软实力””（Lancaster 2000, 81）。最近有少数研究探讨了这种可能性，但结果不一（Dietrich、Mahmud 和 Winters 2017; Eichenauer、Fuchs 和 Brückner 2018; Goldsmith、Horiuchi 和 Wood 2014）。我们借鉴这些研究，并以多种方式扩展了它们：通过理论化和测试援助的多方面影响，这项影响不仅包括对捐助者的看法，而且包括对捐助者的地缘政治对手的看法，而且不仅限于对看法的影响，而且对遵守捐助者寻求灌输的政治原则的影响。我们还对外交政策议程相互冲突的两个相互竞争捐助者提供的援助的影响进行理论分析和测试，即这两个捐助者都试图同时利用援助来影响同一国家的公众舆论。援助作为软实力来源的功效可以说在这些环境中尤其重要，因为捐助者在援助过程中所下的赌注特别高。

其次，我们的研究有助于研究援助对受援国民主价值观的影响。这些文献通常侧重于评估援助是否促进了跨民主化，（Bermeo 2016; Brautigam 1992; Carnegie and Marinov 2017; Finkel, Pérez-Liñán and Seligson 2007; Knack 2004; Yuichi Kono and Montinola 2009），但通常没有探讨援助是否也通过其对受援民众的影响在次国家层级灌输自由民主价值观。在某些情况下，这些价值观本身可能会促进民主化——例如，如果它们催化了对独裁政权的抗议。

第三，本研究有助于更广泛地研究微观层面的援助效果。大部分已有文献都集中于测试援助是否会削弱公民对本国政府的支持（Baldwin and Winters 2020; Blair and Roessler 2021; Brass 2016; Dietrich and Winters 2015; Dietrich, Mahmud and Winters 2017; Guiteras and Mobarak 2015; Sacks 2012）。援助对公民支持捐助国的影响可以说同样重要，但仍未得到充分研究。

第四，我们的研究有助于研究中国在非洲作为捐助国和投资者的角色不断扩大（Bluhm et al. 2018; Brautigam 2009; Brazys, Elkind and Kelly 2017; Dreher et al. 2018; Isaksson and Kotsadam 2018a）。调查显示，中国的援助方式吸引了相当多的非洲公民的支持（Lekorwe et al. 2016），但这些描述性模式不能用来理解中国援助对受影响者的因果影响。我们帮助填补这一空白。最后，我们的研究，为 21 世纪初大国和新兴大国之间，特别是中国和美国之间的竞争提供了更丰富的文献（Friedberg 2005; MacDonald and Parent 2018）。软实力上的竞争是这种竞争体现的一个重要领域。有趣的是，我们发现中国表面上对援助的非政治性态度并没有使其援助的政治性降低。相反，我们发现中国的援助似乎以对中国不利而对美国有利的方式塑造了受援国公民的观念和信念。另外最近的研究表明，中国的援助加剧了腐败，破坏了受援国的集体谈判，（Isaksson and Kotsadam 2018a, 2018b），而我们的研究结果也同样表明，援助的政治影响可能是不可避免的，对于想要避免政治影响的捐助者来说尤为如此。

理论框架

外国援助和捐助者的看法

外国援助是否改善了受援国公民对捐助者的看法？它是否增加了对捐助者所信奉的价值观的支持？大多数关于援助的研究都测试其是否能有效促进民主，改善治理，或减轻贫困和刺激经济增长（参见 Glennie and Sumner 2014; Baldwin and Winters 2020; Blair and Roessler 2021; Brass 2016; Dietrich and Winters 2015; Dietrich, Mahmud and Winters 2017; Guiteras and Mobarak 2015; Sacks 2012）。关于援助对捐助国看法的影响的研究要少得多。（我们将在下面讨论一些例外情况。）

这种现状令人惊讶。长期以来，各国一直利用援助来改善与受援国政府的外交关系，增加对具体政策立场的支持，并更广泛地“改变公众舆论，使捐助者更安全地免受跨国威胁，并更能够获得他们向其提供外援的国家的合作”（Dietrich, Mahmud and Winters 2017, 133; Katzenstein and Keohane 2007）。在海外保持积极的公众形象被认为对实现外交政策目标很重要（Goldsmith, Horiuchi and Wood 2014）。国内对其他国家看法的变化也预示着对这些国

家外交政策的变化 (Goldsmith and Horiuchi 2012), 意识形态结盟也被广泛认为是外交政策影响力的关键杠杆, 尤其是在美国。Radelet (2003, 109) 观察到: “美国需要贫穷国家来支持它所拥护的价值观”。

援助如何改善捐助者的公众形象和海外影响力? 援助可以作为软实力或硬实力(或两者)的来源。硬实力和软实力之间的界限常常是模糊的, 特别是在经济影响和诱导领域, 它们之间的差异最好被概念化为一个连续体 (Watanabe & McConnell 2008)。5 硬实力需要使用强制和物质诱导 迫使各国及其公民采取他们可能不会接受的政策立场。外国援助可以起到这样的诱因, 特别是在宏观层面, 例如当它被用来影响成员国在联合国的投票方式时 (Dreher, Nunnenkamp & Thiele 2008)。交易效应不太可能在微观层面产生影响, 除非公民战略性地表达或拒绝对捐助者的支持, 以期影响捐助者提供的援助金额。施加这种影响可能超出了大多数受益人的能力, 即使他们采取集体行动。在微观层面上, 软实力可能比硬实力表现得更为突出。

与强制性或交易性的影响力来源相比, 软实力通过“吸引”和让他人“想要[捐助国]想要的东西” (Nye 2004) 来获得支持和结盟意愿。援助可以通过给人留下捐助国及其公民有道德、慷慨和富有同情心的印象而产生吸引力。外国捐助者努力以这种方式为他们的援助打上积极的烙印。例如, 美国国际开发署将其援助标榜为“来自美国人民”, 以唤起对美国公民的慷慨和善意的印象; 出于类似的原因, 英国国际发展部将其援助标榜为“来自英国人民”。如果受惠国将这种看法内在化, 它们可能会对捐助国、其公民及其外交政策产生更大的亲近感。援助还可以通过传播政治价值观来增加捐助国的“吸引力”, Nye (2004) 将其作为软实力的核心基础之一。受益者如果推崇他们认为指导捐助国外交政策的原则, 可能更有可能与捐助国结盟, 而不是与其竞争对手结盟。

尽管世界强权通过多种方式传播其政治原则和理想, 但援助无疑是最重要的方式之一。对于许多受益者来说, 援助资助的项目是捐助国外交政策和政治价值观的最突出体现 (Lancaster 2000)。正如 Carothers (2011, 341) 指出的那样, 间接或明确地推进政治价值观的援助项目 (例如民主援助) 不仅会影响其所针对的机构和组织, 而且还会影响其所针对的机构和组织。它们还“通过传播改变人们行为的思想”来影响个人。我们预期这种在意识形态上向援助国靠拢的过程——受益者逐渐接受特定捐助者的政治价值观——代表一种更持久的软实力来源。

意识形态靠拢可能不仅对捐助国的外交政策产生重要影响, 而且对受援国的国内政治也产生重要影响。例如, Nye 本人对于援助是否是提升软实力的机制有些模棱两可, 但最终他得出的结论是: 确实如此。例如, 他将美国资助的降低艾滋病病毒/艾滋病流行率和刺激国外经济发展的举措描述为对于维护美国软实力至关重要 (Nye 2004, 61-2, 111, 114)。他同样将“分配大量资金用于对外援助”作为挪威软实力的解释 (Nye 2004, 112)。

采用美国或英国等捐助者所拥护的自由民主价值观的受益者可能更有可能向本国政府施加压力, 要求其实现自由化和民主化。政治学中一些最经典的民主化和民主巩固理论立论于公民对民主的需求 (Almond and Verba 1963; Easton 1965; Lipset 1959), 最近的实证研究证明了公众对民主的看法与民主本身的质量之间存在正相关关系 (Claassen 2020)。公民要求民主这一事实并不意味着政府会提供民主, 在许多非洲国家, “人民对民主的渴望与精英对民主的承诺并不匹配” (Yarwood 2016, 52)。尽管如此, 如果没有一定程度的民众压力, 非洲的民主质量似乎会进一步恶化。

当然, 捐赠者有可能表示支持自由民主(或其他)价值观, 同时向专制政府提供物质或其他形式的援助, 或以其他方式推进专制事业。这种伪善在外交政策中并不是什么新鲜事, 美国和英国等援助国在殖民时代期间和之后支持非洲独裁政权的历史由来已久。如果公民对所陈述的原则和观察到的行动之间的差异敏感, 那么我们应该预期发现援助对受益人的政治

信仰没有（甚至可能是负面的）影响。这是一个经验性的问题，我们几乎没有经验性的答案。

关于援助作为软实力来源的有效性的有限证据不一。Goldsmith、Horiuchi 和 Wood（2014）在跨国范围内发现，美国总统艾滋病紧急救援计划资金的增加与人们对美国态度的改善相关。在孟加拉国，Dietrich、Mahmud 和 Winters（2017）发现，虽然大多数公民并没有准确地将美国国际开发署资助的项目归因于美国，但一旦他们了解这些项目的资金来源，他们对美国的看法就会改善，尽管影响只是有限的。相反，Böhnke 和 Zürcher（2013）发现，对阿富汗的援助并没有改善阿富汗人对捐助者的看法。在印度，Dietrich 和 Winters（2015）发现，有关美国资助的艾滋病病毒/艾滋病项目来源的信息并不会以某种方式改变人们对美国的看法。

当外交政策议程相互冲突的多个捐助者试图利用援助在同一时间在同一受援国家赢得人心时，援助作为软实力来源的功效就变得特别重要。援助不是在地缘政治真空中进行的，一个捐助者提供的援助的效果可能会被另一个捐助者提供的援助所抵消。例如，冷战期间，美国总统约翰·肯尼迪在拉丁美洲的“进步联盟”（Alliance for Progress）计划不仅是为了促进经济发展和政治改革，也是为了防止古巴革命后共产主义的蔓延（Taffet 2007）。美国政府冷战时期援助制度的其他方面同样是出于与苏联的竞争。苏联也做出了同样的回应，提供了足够的援助，大致相当于美国的支出占国民生产总值的比例，并利用援助作为投射力量、吸引盟友和说服受援国民众认识到苏联模式相对于美国模式的优点的工具（Roeder 1985）。之前很少有研究以系统的方式探讨这些抵消效应产生的可能性。

与我们的研究最相似的是 Eichenauer, Fuchs & Brückner（2018）的研究 他们发现美国的援助对美国在拉丁美洲的公众形象有积极影响，而中国的援助则没有影响。Findley, Milner & Nielson（2017）发现，相对于中国的援助项目，乌干达人可能对美国的偏好较弱。这两项研究都没有考虑一种可能性，即一个捐助者的援助可能会对其他捐助者的支持以及他们所支持的政治和经济模式产生抵消性影响——这是我们研究的中心问题。

关于中国的辩论

随着中国崛起为世界最贫困国家（尤其是非洲最贫困国家）援助的重要提供者，有关援助对受益人态度影响的争论变得尤为突出。自中华人民共和国成立之初，中国就将援助视为“有用的政策工具”（Sun, 2014）。但近年来，中国援助的范围和雄心大幅增加。2000年至2012年间，中国仅向非洲承诺了约520亿美元的援助（Bluhm et al., 2018）。中国也是非洲最大的债权人，2000年至2014年间向非洲政府提供了超过860亿美元的商业贷款（Brautigam & Hwang, 2016）。

与在全球范围内各国加强软实力的更广泛趋势相一致（Kurlantzick 2007），中国作为捐助者和贷款者的主要目标之一是在国外获得公众支持并增强其国际影响力（Hanauer & Morris 2014a）。第四次中央外事工作会议上强调要加大软实力投入，增强中国国际影响力，“要增强中国软实力，讲好中国故事，讲好中国故事”。更好地向世界传达中国的信息（Brazys & Dukalskis 2019, 1）。特别是在非洲，中国发起了“强有力的全大陆公共外交运动，以改善其形象”（Hanauer & Morris 2014b, 71）。软实力被描述为“北京外交政策武器库中最有力的武器”（Kurlantzick 2007, 5）。

重要的是，中国领导人倾向于从竞争和大国政治的角度来构建援助和其他软实力机制（Yoshihara and Holmes, 2008）。冷战期间，中国总理周恩来访问了十个非洲国家，宣布了他的“对外经济技术援助八项原则”，旨在帮助中国与美国和苏联争夺非洲人的“认可和支支持”（Sun, 2014）。这些努力在文化大革命期间进一步扩大，中国的援助和投资方式现在构成了一种替代模式，吸引非洲人民和其国家元首，特别是它拒绝了包括美国和英国在内的许多经合组织发展援助委员会捐助者所青睐的政治条件。

中国还倾向于支持国家主导的发展模式，事实证明，这种模式在埃塞俄比亚、卢旺达

和乌干达等非洲独裁和选举独裁政权中尤其有吸引力。中国明确将其援助和经济发展方式与 OECD-DAC 捐助方，尤其是美国所采取的方式进行对比 (Hanauer & Morris 2014b, 10)。一些美国分析人士认为这些事态发展对美国在非洲的影响力构成威胁 (Brookes & Shin 2006; Sun 2013); (Nye, 2005) 本人警告说,“中国软实力的崛起——以美国为代价——是一个亟待解决的问题”。其他人则更为乐观 (Hanauer & Morris 2014a)。与此同时,“中国模式”的援助继续吸引非洲的追随者 (Lekorwe et al., 2016)。更一般地说,正如 Goldsmith、Horiuchi & Wood (2014, 88) 指出的那样,“美国和中国等大国之间为争取全球公众舆论的有利看法而进行的竞争如今日益明显,并且可能成为国际新秩序的一个关键特征”。

假设

我们测试了外援对公民对竞争性捐助者的看法以及他们所拥护的价值观的影响,重点关注中美在非洲的竞争。如果援助不仅增强了捐助者的影响力,而且还削弱了竞争对手的影响力,那么我们应该预期中国的援助会 (1) 增加对中国及其在非洲国家的作用的支持,同时 (2) 减少对美国 and 它在非洲国家所扮演的角色的支持。如果援助还促使与捐助者相关的政治原则保持一致,那么我们应该进一步预期中国的援助会 (3) 减少受援国公民对自由民主价值观的承诺。对于美国的援助来说,情况恰恰相反。

这些假设都基于这样的想法:援助可以塑造受援者的态度和价值观。尽管政策制定者经常提出这一想法,但仍有理由对此表示怀疑。为了提高公民对捐助者的看法,公民必须准确地将捐助者资助的项目归因于资助它们的捐助者,并且必须因此对捐助者产生某种感激之情、亏欠或“扩散积极影响” (Dietrich, Mahmud & Winters 2017, 135–6)。为了让减少对捐助者竞争对手的支持产生效果,公民首先必须准确地将捐助者视为彼此竞争的对手,并且他们对于一个捐助者的感激或亏欠必须与对另一个捐助者的不满相匹配。最后,为了使援助与捐助者的政治原则保持一致,公民必须准确地将捐助者与这些原则联系起来,并且必须根据对捐助者资助项目的了解得出这些捐助者的政治原则是合理的结论。

这一因果链的合理性是一个开放的经验问题。第一个环节最受学者关注,但研究结果相异。在孟加拉国的一项调查实验中, Dietrich、Mahmud & Winters (2017) 发现,大多数受访者并未准确地将美国国际开发署品牌的健康诊所归因于美国。在乌干达的另一项调查实验中, Baldwin & Winters (2020) 同样发现,大多数受访者不知道日本资助的由当地非政府组织实施的“草根民众安全项目”的资助来源。相比之下, Dolan (2020) 发现,肯尼亚的受访者普遍对援助在资助公共产品方面所发挥的作用有着深入且非常准确的理解。在附录 E 中,我们使用利比里亚一项不相关研究的原始调查数据 (Blair & Roessler 2021) 来表明,居住在中国资助项目附近的受访者比居住较远的受访者更有可能了解和使用中国提供的服务,并且更有可能在问卷调查中将其报告为中资承包商工作。

因果链中的其他环节受到的关注较少;所有这些都是合理的,但没有一个是确定的。非洲领导人经常将中国和美国描述为相互竞争的外国援助提供者,而那些支持中国的人经常将他们的偏好框定在对西方替代性援助的不满上反之亦然 (例如, Wade 2008)。非洲公民可能也有类似的区分。鉴于美国和中国在世界舞台上的突出地位,非洲公民也有可能意识到他们之间的意识形态差异。皮尤研究中心 2017 年一项覆盖 38 个国家的调查显示, 9 31% 的受访者认为中国尊重公民的个人自由,而 55% 的受访者认为中国不尊重公民的个人自由。相比之下, 58% 的受访者认为美国尊重公民的个人自由,而 32% 的受访者认为美国不尊重公民的个人自由。在皮尤调查的六个非洲国家 (加纳、肯尼亚、尼日利亚、塞内加尔、南非和坦桑尼亚) 的受访者中,这种差异不那么明显,但指向相同的方向: 61% 的受访者认为美国尊重个人自由,而 56% 的人认为中国尊重个人自由。

我们还有理由相信,中国的援助实际上可能会削弱受援国公民对中国的看法,或者充其量对他们没有影响。虽然中国经常因投资于更多“传统”捐助者通常避免的大规模、高

风险基础设施项目而受到赞扬，但它也经常因质量差、排斥性招聘政策以及管理不佳而受到批评 (Hanauer & Morris 2014b)。虽然受援国居民可能欣赏中国对基础设施的关注，但 (据称) 中资项目质量低下，加上 (也据称) 中国承包商的不公平雇佣和管理做法，可能会产生愤怒和怨恨，而不是感激和亏欠之情。这可能会减少受益者对中国及其在国内发挥影响的支持。

关于质量和公平竞争的指控是否有价值仍然是一个争论的问题，但为了增强 (或削弱) 软实力，这种看法可以说比现实更重要。此外，中国通常将其援助视为价值中立，因此避免为其资助的项目附加特定条件。事实上，这就是中国“五不”主义的核心。尽管中国知识分子和政府官员对软实力的概念抱有浓厚的兴趣，但直到最近，中国增强软实力的努力还缺乏有效的机制来“推广中国社会主义价值观作为西方价值观的替代品”或“坚决倡导中国的发展模式” (McGiffert 2009, 10)。美国更加积极地利用援助作为输出自由民主的工具，近年来，越来越多的美国资助项目专门用于这一目的 (Scott & Carter 2019)。然而，尽管有一些证据表明美国的民主促进活动增加了受援国政府对美国的“政治亲和力” (Scott 2019)，但据我们所知，之前没有研究测试过美国 (或其他) 援助受援国价值观的影响。我们将这些视为需要实证检验假设。

研究设计

我们将来自 AidData 和非洲财政和规划部门的援助信息管理系统 (AIMS) 的中国和美国援助数据与非洲晴雨表 (Afrobarometer) 数据相结合，记录了 38 个非洲国家对中国和美国的看法。社会调查是迄今为止最广泛使用的将软实力概念具体化的操作工具，(Holyk 2011) - 也是 Nye 推荐的一个方法 (2004, 6) - 尽管他们当然不是唯一的选择 (参见 Blanchard & Lu 2012 的替代方法)。非洲晴雨表调查的第六轮包括了关于非洲人民对中国和美国在他们国家中的绝对和相对影响的程度及性质的看法的问题。第 2 轮至第 6 轮还包括衡量对自由民主价值观的支持的问题。

为了使中国援助的影响具有可操作性，我们对每个非洲晴雨表受访者是否居住在中国资助项目的 30 公里范围内进行了编码。考虑到统计能力的竞争性限制以及中国项目在 AidData 中的位置和时间的不精确性，这是可能的最小的范围。为了解决可能出现的可修改面积单位问题，在附录 K 中，我们表明，当我们扩大或缩小范围时，我们的结果不会发生显著或不连续的变化。这里我们只包括在已知位置 25 公里内有精确地理信息的项目 (AidData 精确代码 1 或 2)。我们还排除了全国范围的项目和通过中央政府分配的仅针对首都的项目。为了操作美国援助影响范围，我们使用了来自六个非洲国家的 AIMS 数据。

由于 AIDData 涵盖的国家比 AIMS 多得多，因此我们尽可能以两种方式进行分析：首先，在 AIMS、AIDData 和 AfroBarometer 数据均可用的 6 个非洲国家的子集中，中国和美国共同提供援助；然后，在 AIDData 和 AfroBarometer 数据均可用的 38 个非洲国家的全套数据中，中国单独提供援助。我们在附录 B 中更详细地描述了我们的编码规则，并在附录 C 中描述了我们处理缺失数据的程序。在附录 C 中，我们还表明，我们样本中的项目似乎与 AIDData 或 AIMS 数据集的其他项目没有系统差异。作为扩展，我们再次使用来自相同的六个非洲国家的 AIMS 数据，对每个非洲晴雨表受访者是否居住在英国资助的援助项目 30 公里范围内进行编码。我们在附录 A 中提供了援助项目和非洲晴雨表调查地点的描述性统计数据 and 地图。

援助不是在非洲国家内部或国家之间随意分配的。为了减轻选择偏差，我们使用了空间双重差法。空间双重差分法已被用于援助研究。(Briggs 2019; Isaksson and Kotsadam 2018a; Kotsadam et al. 2018)。本质上，我们做了三个比较。首先，我们将住在已完工项目现场附近的受访者与不住在任何已完工或计划中的项目附近的受访者进行比较。这一估计结合了项目完成的影响和援助的非随机分布所产生的任何选择偏差。其次，我们将居住在计划 (未来)

项目（尚未达成正式协议的项目）附近的受访者与不居住在任何已完成或计划中的项目附近的受访者进行比较。这个估计操作捕捉了选择偏差。最后，我们从第一个比较估计结果中减去第二个比较估计结果。我们用来识别的假设是，计划项目的地点或多或少与决定已完成项目地点的选择过程相同。如果这一假设成立，那么住在规划项目附近的受访者对那些住在完工项目附近的人来说是有效的反事实。我们可以通过取两个回归系数之间的差异来估计剥离选择偏差后的项目完成纯效应。

这一识别假设存在几个潜在的威胁。一是受援国政府优先考虑位于政治重要地区的项目。如果位于这些地区的项目比其他地方的项目更有可能完成，我们的结果可能会有偏差。我们认为这种威胁相对较小，因为我们认为没有理由期望受援国政府在实施阶段而不是规划阶段以这种方式确定优先顺序。（换句话说，如果受援国政府向政治上重要的地区提供援助，那么选择过程的证据应该在实施开始之前就显现出来。）尽管如此，我们控制每个项目是否位于总统出生的地区，这已经已被证明是中国对非洲援助分配中偏袒的重要来源（Dreher et al., 2016）。第二个潜在威胁是捐助者或受援政府首先完成最优先的项目。如果计划中的项目的优先级往往低于已完成的项目，那么我们的结果可能会有偏差。我们在附录 D 中通过探讨特定部门（例如能源、通信等）的项目是否比其他部门（例如教育、卫生等）更有可能完成来解决这种可能性。如果捐助者首先完成最高优先级的项目，那么直觉上我们应该预计某些部门（例如卫生部门）在已完成项目中所占的比例将高于计划项目。我们表明，在应用我们的编码规则解决缺失数据问题后，只有马拉维和乌干达既计划并完成了中国项目，也计划并完成了美国项目，尽管尼日利亚、塞内加尔和塞拉利昂都计划并完成了中国项目。（布隆迪已经完成了中国和美国的计划项目，但没有计划中的项目。）我们在附录 A 中总结了这些项目的分布情况。

第三个潜在威胁是公民在项目规划阶段的抗议行为，导致捐赠国或受援国政府完全取消项目。从这个意义上说，抗议不仅是项目规划的结果，也是项目完成的潜在混杂因素。同样，我们认为这一威胁相对较小，因为在 2014 年（AidData 数据面板的最后一年）之前，似乎很少有（如果有的话）中国项目因非洲抗议活动而被取消的例子。据我们所知，没有美国项目因为这个原因被取消的例子。尽管如此，作为一个次优的替代变量，我们使用武装冲突地点和事件数据集（Armed Conflict Location and Event Dataset）来控制同一半径内规划第一个项目之前每个受访者 30 公里范围内发生的抗议活动的数量。我们将过去的抗议活动解释为未来潜在抗议活动的替代变量。在附录 I 中，我们还表明，当我们只包括我们确定最终完成的计划项目时，我们的结果实质上是相似的。

最后一个潜在威胁是，计划中的项目甚至在实施开始之前就通过类似于预期效应的方式影响受益人对捐助国的态度。虽然这不会削弱我们研究设计的内部有效性，但它会改变我们对空间双重差分法的解释。我们认为这种威胁也相对较小。最近的研究表明，居住在已完工项目附近的公民往往对这些项目更加了解，而居住在计划项目附近的公民往往并不比居住较远的居民了解更多或更少（Blair & Roessler, 2021）。这表明单纯的项目规划不太可能产生预期效果。尽管如此，为了避免解释上的歧义，我们将计划项目编码为尚未达成正式协议的项目。由于在受访者接受调查时这些项目尚未宣布，甚至尚未正式同意，因此我们预计这不会产生预期效应。

形式上，在检验中国和美国援助与因变量之间的关系时，我们有多轮非洲晴雨表数据，我们拟合了一个普通的最小二乘（OLS）回归，模型具体如下：

$$y_{ickr} = \alpha + \beta_1 c_{ickr}^c + \beta_2 c_{ickr}^p + \delta_1 u_{ickr}^c + \delta_2 u_{ickr}^p + \sum_{j=1}^J \beta_j X_{ickr} + \lambda_k + \theta_r + \varepsilon_{ickr}$$

y_{ickr} 表示在 Afrobarometer 调查轮次 r 中，国家 k 的社区 c 中个体 i 的因变量。 C_{ickr}^c

和 u_{ickr}^C 是表示个体是否住在已完成的中国和美国援助项目附近的虚拟变量。 C_{ickr}^P 和 u_{ickr}^P 是表示个体是否住在计划中的中国和美国援助项目附近的虚拟变量。 X_{ickr} 代表J个单位个体层面的控制变量，这些变量可能会影响因变量。 λ_k 代表国家固定效应，用于控制在国家内部恒定但在国家之间变化的未观察到的异质性。 θ_r 表示轮次固定效应，以控制在 Afrobarometer 的不同轮次中恒定但在轮次之间变化的未观察到的异质性。 ϵ_{ickr} 是误差项，用于捕捉影响因变量的未观察因素，以社区为单位进行聚类，以解释社区内的相关误差。两个我们关心的值是 $\beta_1 - \beta_2$ 和 $\delta_1 - \delta_2$ ，对于只有一轮非洲晴雨表数据的因变量，我们忽略了轮次固定效应。

局限性

我们的分析至少有三个局限性。首先，我们只有美国对六个非洲国家援助的数据。我们试图通过尽可能同时包括有或没有美国援助的情况下来进行我们的分析从而解决这局限。后一种较大样本的分析使我们能够利用所有 38 个非洲晴雨表国家的 AidData 数据。其次，AidData 的数据在 2014 年结束，比第 6 轮非洲晴雨表调查早 1-2 年。为了解决这一限制，只要有可能，我们就将第 6 轮排除在我们的分析之外。对于仅在第 6 轮中可用的问题——例如，关于对中国和美国的看法的问题——我们根据附录 B 中所述的编码规则，推断 AidData 数据集中截至去年仍处于规划阶段的项目状态。我们还证明了我们的结果对附录 F 中的替代编码规则的稳健性。在附录 G 中，我们还表明，当我们使用从第四轮非洲晴雨表调查中收集到的中国和美国亲和力指标时，我们的结果实质上是相似的。由于第四轮于 2008 年完成，这避免了在 AidData 数据面板后几年推断项目状态的需要。

第三局限是我们无法将中国官方发展援助与其他形式的中国经济参与 (OOF) 区分开来。前者旨在促进经济或社会发展；后者包括贷款和信贷，不一定是为了改善经济或社会福利。遗憾的是，中国资金流动的结构和意图往往不明确，因此只能暗示性地进行区分 (Dreher et al. 2018) 有些模棱两可是不可避免的，甚至是故意的：如 Sun (2014) 指出：“中国自己的政策积极助长了发展金融与援助之间的混乱”。中国政府鼓励其机构和商业实体“将对外援助、直接投资、服务合同、劳务合作、对外贸易和出口紧密结合起来”。此外，由于中国国有企业和私营企业之间的界限往往很模糊，“中国的援助和投资往往难以区分” (McGiffert 2009, 3)。

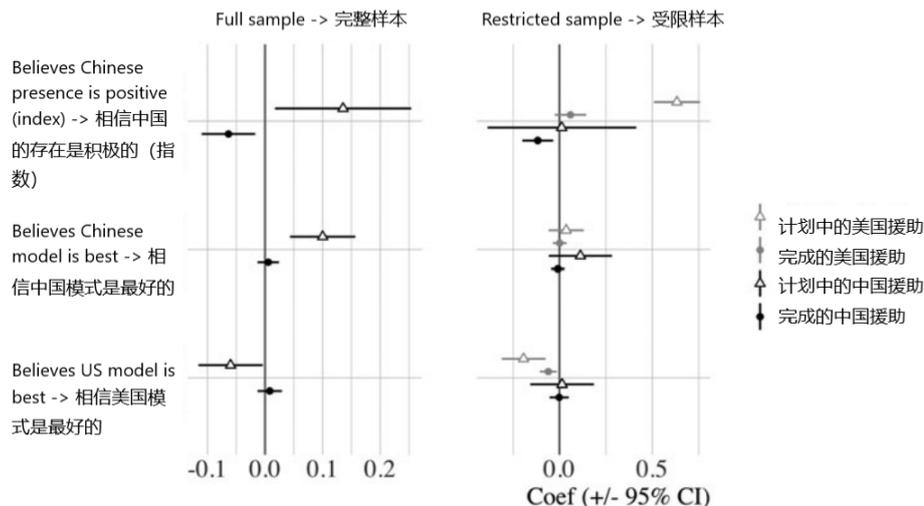
不同类型的援助可能反映不同的政策优先事项，理想情况下，我们可以在分析中捕捉这些区别。但是，尽管我们无法区分 ODA 和 OOF 是一局限，但它并不像看起来那样具有局限性。由于我们对中国对捐助国看法的影响感兴趣，与我们的目的相关的问题是受援国公民如何解释不同类别的援助。公民似乎不太可能将 ODA 与 OOF 区分开来，特别是在他们家附近的具体项目中。虽然将 ODA 从 OOF 中分离出来是值得的，但我们无法做到这一点不应影响我们研究设计的内部有效性，我们将我们的结果解释为捕捉广义“援助”的影响。作为稳健性检查，在附录 O 中，我们将中资基础设施项目的影响与其他行业项目的影响进行了比较。

结果

中美援助对中美认知的影响

援助是否会影响到受援国公民对捐助者的看法？图 1 报告了非洲晴雨表第 6 轮调查中衡量的中美项目的接近度对中美认知的影响。我们使用附加指数（范围从 0 到 3）来体现对中国的看法，该指数反映了受访者认为中国对其国际影响力的积极程度。遗憾的是，非洲晴雨表的调查并未包括这些关于美国的确切问题。为了解决这一局限性，我们还测试了中国和美国援助对虚拟人的影响，以表明受访者是否认为中国或美国的政治和经济发展模式最适合他们的国家。

图 1 中美援助对中美认知的影响



注：系数和 95%置信区间来自使用非洲晴雨表调查第 6 轮数据的 OLS 回归。左侧面板显示了有非洲晴雨表数据的 38 个国家的结果。右边的面板显示了非洲晴雨表和 AIMS 数据可用的六个国家的结果。所有规格包括性别、年龄、宗教、到首都的距离、第一个项目计划前 30 公里内发生的抗议活动数量的国家固定效应和控制，城市的假人和表明受访者是否居住在总统家乡地区的假人。标准误差按社区聚类。

所有模型包括国家固定效应，以及对性别、年龄、宗教、到首都的距离、第一个项目计划前 30 公里内发生的抗议活动数量的控制，城市的虚拟变量和表明受访者是否居住在总统家乡地区的虚拟变量。为了便于解释，我们以图表的形式展示了我们的结果。中的右侧面板图 1 报告结果，包括中国和美国对 AidData 和 AIMS 数据可用的六个国家的援助；左边的面板报告了结果，包括中国对 38 个国家的援助，这些国家的 AidData 数据可用，但 AIMS 数据不可用。在这两个小组中，我们感兴趣的是计划项目的系数和已完成项目的系数之间的差异。标准误差始终按社区进行聚类。为完整起见，我们还在附录 P 中以表格形式提供了结果。

图 1 右图表明，在排除选择效应后，美国的援助似乎降低了受访者对中国的看法，同时改善了他们对美国发展模式的想法。居住在已完工的美国项目附近的受访者对中国的看法指数比居住在计划中的美国项目附近的受访者低 0.57 分 ($p < 0.001$)——相对于样本平均值 (1.64)，相对于居住在美国规划项目附近的受访者的平均值 (2.43) 而言，这一比例约为 24%。居住在即将完工的美国项目的受访者将美国政治和经济发展模式描述为最佳模式的可能性也高出 13 个百分点 ($p < 0.05$)，相对于样本均值 (0.37) 增加了约 36%，并且大约增加了 36%。相对于居住在美国规划项目附近的受访者的平均值 (0.19) 而言，这一比例为 71%。

在六个国家的有限样本中，中国的援助似乎没有影响对中国的看法。当我们扩展到左侧面板中的 38 个国家的完整样本时 (图 1) 中国项目的消极影响更为明显。在消除选择效应之后，中国项目似乎削弱了对中国的认知，削弱了中国发展模式是最好的信念，并加强了美国模式是最好的信念。在我们的中国感知指数中，居住在已完工的中国项目附近的受访者得分低 0.2 分 ($p < 0.01$)——相对于样本平均值 (1.67) 降低了约 12%，相对于居住在计划中的中国项目附近的受访者的平均值 (1.86) 降低了约 11%。

居住在已完工的中国项目附近的受访者认为中国模式最好的可能性也低 9 个百分点 ($p < 0.01$)，认为美国模式最好的可能性提高了 7 个百分点 ($p < 0.05$)。相对于其各自的样本平均值 (0.24 和 0.30)，这些数据存在约 39%和 23%的实质性显著差异，相对于居住在规划的中国项目附近的受访者的平均值 (0.32 和 0.32)，这些数据存在约 30%和 21%的实质性显著差异。同时，我们无法将中国官方发展援助的影响与中国官方发展援助的影响分开。如果

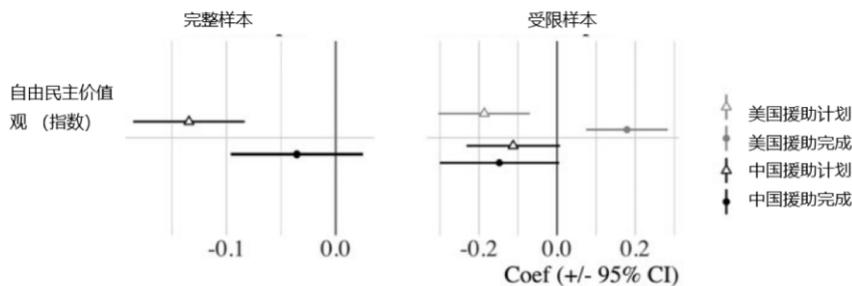
孤立地看，中国的援助可能会产生更积极的影响。尽管如此，就中国项目的实际实施影响非洲人对捐助者的看法而言，我们的研究表明，这种影响是负面的。

我们的分析在图 1 运用了 2014 年和 2015 年进行的第 6 轮非洲晴雨表调查。正如我们在上文和附录 B 中所讨论的，这需要推断截至 2014 年（AidData 数据面板的最后一年）仍处于规划阶段的项目的未来状态。我们在附录 F 中测试了我们的结果对替代编码规则的稳健性。在附录 G 中，我们还使用 2008 年进行的非洲晴雨表第 4 轮的调查数据测试了中国援助对中国和美国的看法的影响。（遗憾的是，我们不能将美国的项目包括在此分析中，因为 AIMS 数据集在 2008 年才开始。）第四轮调查的受访者被问及他们认为不同国家在多大程度上帮助了自己的国家。虽然这些问题比第六轮中的问题更普通，但它们使我们能够在不推断任何计划项目的未来状态的情况下，估计中国援助的效果。我们的结果与图 1 的结果非常相似。

中美援助对自由民主价值观的影响

援助是否增加了捐助者所信奉的价值观的亲合力？见图 2 测试中国和美国资助的项目对自由民主价值观指数（范围从 0 到 5）的影响，该指数通常与美国和其他自由民主国家联系在一起，而不是与中国和其他威权政权联系在一起。我们的指数汇总了受访者对以下问题的二分法回答：多个政党之间竞争的可取性、自由开放的公民社会、总体民主以及“定期、公开和诚实”的选举。我们将这一指数中更积极的数值解释为与美国更紧密相关的政治原则更加一致。更多的负面数值表明与政治原则更一致，与中国联系更紧密。在附录 H 中，我们分别检验了中国和美国援助对该指数五个组成部分的影响。

图 2 中美援助对自由民主价值观的影响



注：系数和 95% 置信区间是使用自非洲晴雨表调查第 2-5 轮数据的 OLS 回归。左侧面板显示了有非洲晴雨表数据的 38 个国家的结果。右边的面板显示了非洲晴雨表和 AIMS 数据可用的六个国家的结果。所有模型包括国家和非洲晴雨表的固定效应和控制变量，包括性别、年龄、宗教、到首都的距离、在第一个项目计划前 30 公里内发生的抗议活动数量、城市的虚拟变量和表明受访者是否居住在总统家乡地区的虚拟变量。标准误差按社区聚类。

有关自由民主价值观的问题从非洲晴雨表调查的第二轮开始就可以提出，这使我们能够避免单独使用第六轮数据所涉及的含糊之处。图 2 的右图报告了中国和美国项目对我们的自由民主价值观指数的影响，重点关注可以获得 AidData、AIMS 和 Afrobarometer 数据的六个非洲国家。图 2 左图仅报告了中国项目的影响，并扩展到 38 个非洲国家，这些国家有 AidData 和 Afrobarometer 数据，但没有 AIMS 数据。由于这些分析使用多轮非洲晴雨表数据，因此我们还包括多轮固定效应，以消除由于共享时间冲击而造成的混杂。

右侧面板见图 2 这表明，在消除了选择效应之后，美国的项目似乎加强了受援人群对自由民主价值观的承诺。在我们的自由民主价值观指数中，居住在已完成的美国项目附近的受访者比居住在计划中的美国项目附近的受访者得分高 0.37 分 ($p < 0.001$) ——相对于样本中的平均值(3.72)和居住在计划中的美国项目附近的受访者的平均值(3.76)，增加了约 10%。正如我们在附录 H 中所显示的，虽然这一效应在我们所有五个自由民主价值观的代理变量

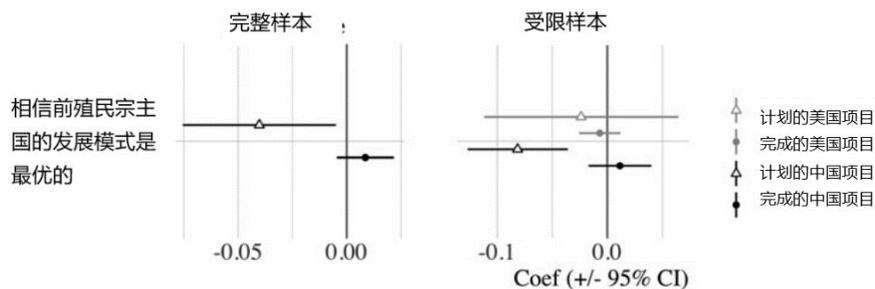
中都是一致的，但它尤其体现在选举是好的、民主是最好的制度这一信念上。

在中国援助方面，我们的结果更加复杂。从图 2 的右侧面板可见此外，在包含 AIMS 数据的六个非洲国家中，中国援助对自由民主价值观的净影响为零。然而，当我们将样本扩大到有 38 个国家的 AidData 时，我们发现，如果有影响的话，中国的援助似乎也仅是增加了对自由民主价值观的支持，尽管这种影响很小。在我们的自由民主价值观指数中，居住在已完成的中国项目附近的受访者得分高出 0.1 分——相对于样本平均值（3.74）和居住在计划中的中国项目附近的受访者的平均值（3.63），增加了约 3%。正如我们在附录 H 中所示，这一结果尤其是由对多党政治价值的信念所驱动的。这与我们在图 1 中的发现一致，即中国的援助要么增加了受援国对美国的亲和力，要么没有影响，并且表明中国的援助要么增加了受援国对美国所拥护的价值观的承诺，要么没有影响。

中美援助对前殖民国家认知的影响

这些结果仅限于对中国和美国的看法吗？如果中国在非洲的存在所带来的软实力收益至少部分归美国所有，那么这种收益也可能归其他西方国家所有。非洲晴雨表数据使我们能够探索这种可能性，尽管是间接的。非洲晴雨表调查的第六轮询问受访者哪个国家为他们自己提供了最佳的发展模式。选项包括前殖民国家，几乎在所有情况下都是法国或英国。法国和英国的援助制度与其他经合组织国家相似，法国和英国在通过提供援助来促进自由民主价值观方面也与美国相似。

图 3. 中美援助对前殖民国家认知的影响



注：系数和 95% 置信区间来自使用非洲晴雨表调查第 6 轮数据的 OLS 回归。左侧面板显示了有非洲晴雨表数据的 38 个国家的结果。右边的面板显示了非洲晴雨表和 AIMS 数据可用的六个国家的结果。所模型包括性别、年龄、宗教、到首都的距离、第一个项目计划前 30 公里内发生的抗议活动数量的国家固定效应和控制，城市的假人和表明受访者是否居住在总统家乡地区的虚拟变量。标准误差按社区聚类。

当然，前殖民国家并不代表更广泛的西方国家。但测试援助对前殖民国家看法的影响仍然具有启发性。事实证明，前殖民者在分配援助时偏向于他们的前殖民地，无论其需要如何（Alesina & Dollar 2000）。通过援助和其他机制，包括语言、货币（例如非洲金融共同体法郎）和国际组织（例如英联邦）的成员资格，前殖民国家与非洲国家建立了通常被称为“新殖民主义”的关系。例如，参见 Taylor 2019）。人们也普遍认为中国在非洲怀有新殖民野心（Rich & Recker 2013）。当受援国的公民被要求评估发展模式时，我们在图 1 和图 2 中观察到的替代效应可能不太可能实现，因为这些发展模式虽然比中国更加自由和民主，但仍然与压迫性的殖民历史有关。

图 3 使用与图 1 相同的模型检验了中国和美国的援助对非洲人对前殖民国家的看法的影响。同样，右侧报告了中国和美国对六个非洲国家的援助结果，而左侧则报告仅包含中国对 38 个非洲国家的援助结果。在这两个小组中，在排除选择效应后，我们发现中国的援助似乎改善了人们对前殖民国家的看法。这些影响实质上是非常大的。从右侧面板来看，

生活在中国项目即将竣工的受访者认为这个前殖民国家的模式是最佳的可能性高出 9 个百分点 ($p < 0.001$)——相对于样本均值 (0.1) 增加了约 91%，并且 相对于居住在中国规划项目附近的受访者的 (非常低) 平均值 (0.02) 而言，增加了大约 594%。而美国的援助似乎并没有影响人们对前殖民国家的看法。

当我们将图 3 扩展到左侧面板中的 38 个国家时，我们的结果数值实质上较小，具有统计学意义上的显著性。居住在已完工的中国项目附近的受访者认为前殖民国家的模式是最佳的可能性高出 5 个百分点 ($p < 0.01$)——相对于样本平均值 (0.13) 增加了约 37%，相对于居住在计划中的中国项目附近的受访者的平均值 (0.1) 增加了约 49%。这些结果与图 1 的结果再次表明，中国的援助对西方国家——甚至是前殖民者——的看法比对中国本身的想法产生了更积极的影响。

讨论和结论

我们的研究有助于研究同时在同一国家运用援助的地缘政治对手的战略影响。聚焦于援助的软实力影响，我们发现了替代效应的证据，但结论并不总跟预期相一致。与美国政府和外交政策机构的政策制定者的担忧相反，我们发现很少或没有证据表明中国的援助增强了中国在非洲的软实力，削弱了美国的软实力，增加了与中国的意识形态结盟或减少了与美国的意识形态结盟。如果有的话，事实似乎正好相反。排除潜在的选择效应，我们的研究结果表明，中资项目降低了对中国的亲近感，增加了对美国的亲近感。美国资助的项目似乎也增加了对美国的亲近感。我们的研究结果还表明，美国资助的项目加强了公民对自由民主价值观的承诺。而中资项目要么对这一承诺没有影响，要么也加强了这一承诺。

总之，这些研究结果表明，援助可以作为软实力的工具，但其有效性因捐助者和援助制度而异。如何解释这种变化？为什么中国对非洲的援助会对中国的软实力产生如此微弱甚至不利的影响？为什么美国而不是中国的援助似乎在受援国公民中产生了支持和意识形态上的一致？中国援助对软实力的无效或负面影响是令人惊讶的，因为中国至少在一些非洲国家受到了赞扬，而且越来越多的研究表明，中国援助在改善公共服务和基础设施方面是有效的 (Dreher et al. 2016; Wegenast et al. 2017)。中国似乎正在兑现给非洲带来发展的承诺。然而，我们的研究结果表明，这并没有转化为当地对中国或其政治或经济模式的更大亲近感。

一种可能性是，中国援助的不利影响是由中国援助制度的特殊性造成的。例如，正如上文所讨论的，虽然中国经常因投资于其他捐助者通常避开的高成本、大规模基础设施项目而受到赞扬，但中国公司经常被指责以牺牲质量为代价优先考虑速度和低成本，这可能会疏远 (Hanauer and Morris 2014b)。关于中资基础设施项目质量低下的报道很常见，尤其是在媒体上。中国的项目是否真的是低质量的，或者比美国的替代品质量更低，这是一个有争议的问题。但是 Hanauer and Morris (2014b, 63) 指出，“大量可见且广为人知的中国工程质量低劣 (无论夸大与否) 的例子已经让人产生了中国建筑不合格的印象”。从软实力的角度看，人们的看法可以说比现实更重要。

中国的援助也往往伴随着中国企业和工人涌入受援国。这引发了对中国劳工失去土地或中国企业失去企业和就业机会的担忧。例如 Wegenast et al. (2017) 发现，在中国拥有的矿山周围地区，非洲人往往特别担心中国活动导致的失业。围绕中国的援助项目，可能会出现类似的情况。这些担忧往往在自然资源丰富的地区尤为严重，因为中国经常被指责剥削非洲国家以获取原材料来进行制造。

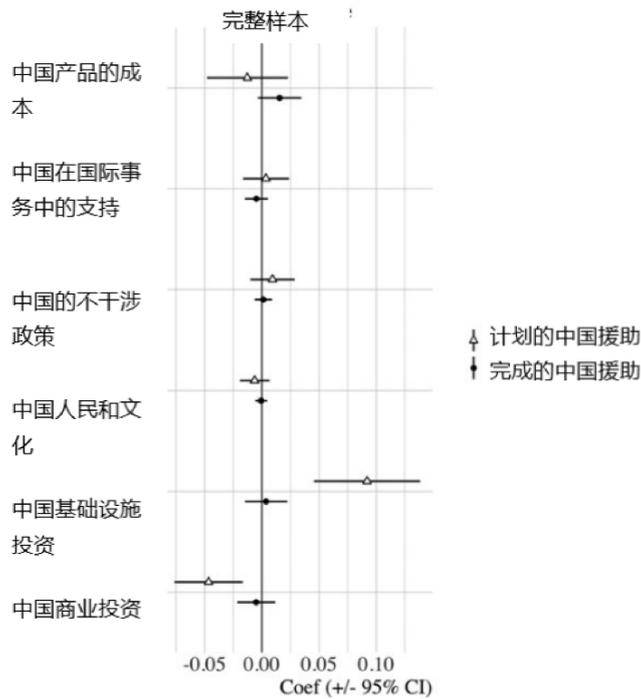
现有的经验证据表明，中国在提供援助时并没有系统地偏袒资源丰富的国家 (Dreher et al. 2018)。但同样，人们的认知可能比现实更重要。中国公民的不断增加也可能加剧移民和当地人之间的社会和文化紧张关系。如上文所述，如果中国的官方发展援助独立于其他经济和金融活动，可能会产生更有益的影响。但中国的 ODA 和 OOF 之间的界限往往被有意模糊，我们不能肯定地得出结论。

缺乏附加条件和与不民主政府接触的意愿也可以解释为什么中国的援助似乎没有导致与中国政府的意识形态一致。作为“五不”原则的一部分，中国拒绝推动民主化、自由化和善治，而这正是经合组织发援会对非洲大陆援助的特点。尽管美国、英国和其他援助国明确地试图输出自由民主，但中国除了不干涉之外没有提供同样明确的替代方案，这可能不足以影响公民。更直接的信息传递可能是必要的，以诱导意识形态的一致性。但这正是“五不”原则所要抵制的政治信号。

虽然我们不能在这些机制之间做出明确判断，但非洲晴雨表调查的第 6 轮包括的两个问题，使我们能够进一步探讨它们。受访者被问及哪些因素对中国在他们国家的正面或负面形象影响最大。（很遗憾的是，非洲晴雨表没有对美国提出类似的问题）。有助于正面形象的因素包括：（1）中国的不干涉政策；其对（2）商业和（3）基础设施的投资；（4）在国际事务中对受援国的支持；（5）中国的公民、文化和语言；（6）中国产品成本。造成负面形象的因素包括：（1）中国开采自然资源；（2）愿意“与不民主的统治者合作”；（3）中国企业或个人的土地掠夺；（4）居住在受援国的中国公民个人行为；（5）中国产品的质量；（6）中国竞争导致工作岗位或企业流失。我们对这些因素中的每一个进行编码，然后测试住在已完成项目附近的受访者与住在计划项目附近的受访者相比，是否会被不同的因素所吸引或排斥。重要的是，这些问题只涉及受访者赞成或不赞成的原因。它们没有衡量受访者对中国总体存在的认可或不认可程度。（我们之前的分析解决了这后一种问题。）

图 4 和 图 5 分别展示了中国援助对中国正面形象和负面形象的影响。这里用到的模型与图 1 左方面板中的模型相同。（考虑到简洁性，我们关注的是包含 38 个国家的 AidData 数据，而不是 AIMS 数据。）总体而言，除去潜在的选择效应，只有少数例外的情况下，中国援助似乎不会影响受访者认为中国援助制度特征的吸引点和厌恶点。最值得注意的是，在所有国家中，多数受访者认为中国在基础设施方面的投资是塑造中国正面形象的最重要因素。但对在中国援助的敞口似乎抑制了这种热情。（见图 4，第三排）。居住在已完工的中国项目附近的受访者将中国基础设施投资描述为对中国正面形象最重要的因素的可能性降低了 9 个百分点（ $p < 0.001$ ）——相对于样本平均值（0.26）降低了约 33%，相对于居住在规划中的中国项目的受访者的平均值（0.49）降低了约 18%。接触中国资助的项目似乎削弱了该国援助制度中最具吸引力的特征（Hanauer & Morris, 2014b, xii; Lekorwe et al., 2016）。

图 4. 中国援助对中国正面形象形成因素的影响

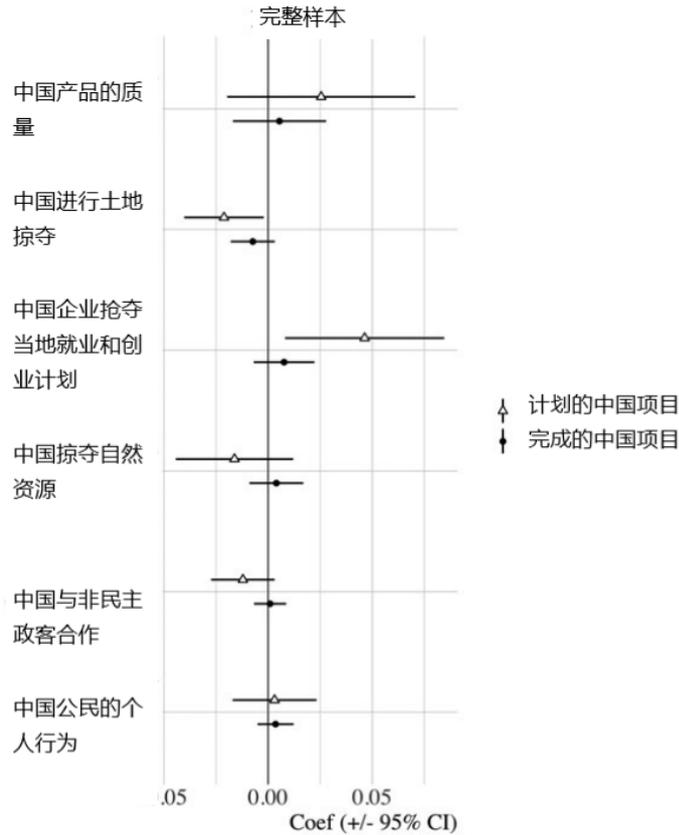


注：系数和 95% 置信区间来自使用非洲晴雨表调查第 6 轮数据的 OLS 回归。所有规格包括性别、年龄、宗教、到首都的距离、第一个项目计划前 30 公里内发生的抗议活动数量的国家固定效应和控制变量，城市的虚拟变量和表明受访者是否居住在总统家乡地区的虚拟变量。标准误差按社区聚类。

为了进一步探索这种关系，在附录 O 中，我们将基础设施项目与援助数据中的所有其他类型的项目区分开来，然后测试中国援助对公民对中国的看法的明显不利影响是否对基础设施项目类别尤其显著。与图 4 的结果一致，我们发现中国的基础设施项目似乎尤其对受援国人民对中国以及中国政治和经济发展模式的看法产生了净负面影响，而对美国的看法则产生了净正面影响。非基础设施项目似乎对中国或美国的看法没有净影响。虽然这一分析需要将援助数据延伸得相当薄，因此应该谨慎解读，但它表明，中国对基础设施的关注可能会产生意想不到的不利影响，即疏远受益者。

问题依然存在。特别是，中国基础设施投资的哪些方面对受其影响的公民的负面反应负有责任？中国的援助似乎没有加剧人们对土地、就业或企业被中国竞争对手夺走的担忧。它似乎也没有加剧对中国产品质量的反感。（见图 5）——尽管重要的是，后一个问题并不区分中国基础设施的质量和所有其他中国产品的质量。受援国的公民可能对中国基础设施投资对其生活质量的影响感到失望，这种幻灭感降低了他们对中国发展模式的普遍喜爱程度——并增加了他们对美国替代方案的喜爱程度。更多这方面的分类数据也可能会揭示我们上述分析无法检测到的细微差别。我们认为这是未来研究探索的一个有价值的潜在方向。

图 5. 中国援助对造成中国负面形象因素的影响



注：系数和 95%置信区间来自使用非洲晴雨表调查第 6 轮数据的 OLS 回归。所有规格包括性别、年龄、宗教、到首都的距离、第一个项目计划前 30 公里内发生的抗议活动数量的国家固定效应和控制变量，城市的假人和表明受访者是否居住在总统家乡地区虚拟变量。标准误差按社区。

本文原题为“Foreign Aid and Soft Power: Great Power Competition in Africa in the Early Twenty-first Century”。作者为 Robert A. Blair, Robert Marty 和 Philip Roessler。Robert A. Blair 是布朗大学的政治科学和国际公共事务副教授，其研究重点是国际干预以及内战后国家权力的巩固，特别强调法治和安全机构方面的研究；Robert Marty 曾参与多项经济研究项目，包括分析乌干达的区域失业情况，并在 2014 至 2017 年间在 AidData 担任研究助理，后来他加入了世界银行，成为发展影响评估部门的研究分析员，专门从事交通投资的影响评估；Philip Roessler 是威廉玛丽学院的玛格丽特·汉密尔顿政府学副教授，同时也是数字包容与治理实验室和全球研究所非洲研究中心的联席主任；本文于 2021

全球贸易增长迅猛

Dr. Vincent Stamer / 文 安怀雨 / 编译

导读：这篇文章分析了最近全球贸易形势。作者利用基尔贸易指标的数据发现，在前几个月疲软后，10 月份全球贸易出现明显反弹，增长达 2%，仅次于今年 3 月的强劲增长。这主要是欧盟贸易带动，尽管欧盟经济产出最近略有收缩。文章特别指出，德国和欧盟五大经济体 10 月份出口均有所增加，这对第四季度增长是非常积极的信号。相比之下，中国贸易受全球经济低迷影响正在放缓。总体而言，最新数据表明全球贸易网络运转顺畅，这有利于圣诞节商业繁荣，但通胀压力可能是限制因素。编译如下：

在经历了前几个月的疲软之后，全球贸易在 10 月份出现了明显的上升趋势（特别是在考虑到季节性和价格变化的调整之后，仍然高于 9 月）。上一次出现如此强劲的增长是在 3 月份。经济好转尤其受到欧洲联盟成员国的推动，这些国家的经济产出近年来略有收缩。因此，强劲的贸易数据是第四季度经济增长的一个积极信号。另一方面，中国的贸易却在同低迷的全球经济一起下滑。



基尔贸易指标（Kiel Trade Indicator）的最新数据显示，与 9 月份相比，10 月份全球贸易大幅增长 2%（价格和季节性调整）。

这尤其得到了欧盟贸易的支持，出口（+2.5%）和进口（+2.4%）都明显上升。

就德国而言，10 月份的出口数据（+1.8%）也呈增长趋势，但进口数据（-0.2%）显示出横向趋势。最新的官方统计数据刚刚公布了 9 月份的出口下降。

全球贸易数据比过去很长一段时间都要强劲。“只有在今年 3 月，我们才看到了类似的增长”文森特·斯塔姆，基尔贸易指标的负责人，评论道。

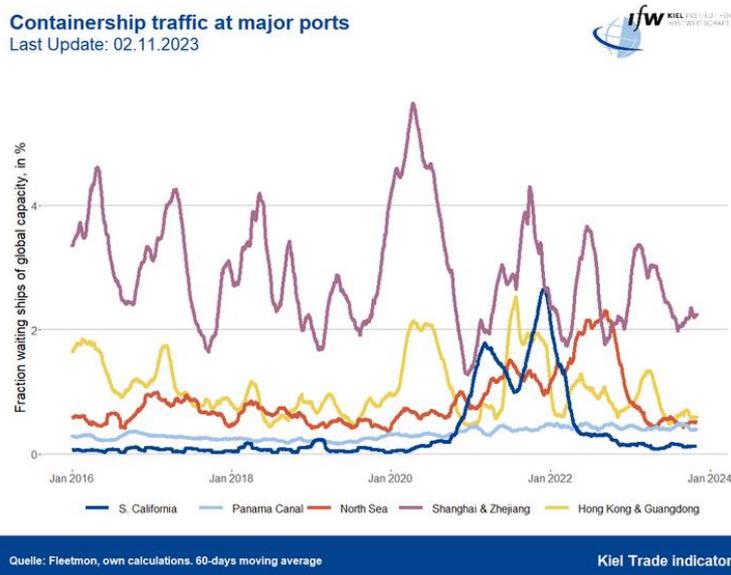
令人惊讶的是，良好的数据是由欧盟贸易推动的，而欧盟的经济产出最近一直在萎缩。“根据指标值，欧盟五大经济体——德国、法国、意大利、西班牙和荷兰——能够在 10 月份增加出口，这在第四季度开始时是一个非常积极的迹象。”

在美国，根据基尔贸易指标数据，出口（+0.2%）可能保持在前一个月的水平，而进口（+2.1%）预计将上升。

中国的贸易显然是跟随全球经济衰退，指标显示出口（-1.4%）和进口（-1.2%）下降。“中国的出口在 8 月和 9 月略有积极发展。然而，10 月份表明，回到以前的扩张规模非常困难”斯塔默说。

集装箱船舶网络趋于平稳

尽管巴拿马运河的水位持续下降，但这一情况并未对全球集装箱航运构成重大问题。在运河两岸停泊的大约 110 艘货船中，大多数是油轮和散货船。在过去的几个月里，等待船只的数量甚至略有减少。由于水位较低，运河管理局已将每天的货船通行次数进一步减少到 25 次，在满负荷的情况下，还将增加约 50%。



其他主要海洋区域不再因船只拥挤而受到严重限制。上海和浙江的港口是个例外，但这一地区的季节性波动很大。全球运输的标准集装箱数量强调了集装箱运输网络目前运行平稳的事实。9 月份成交量大幅上升，10 月份仍保持在 1400 万单位以上，接近两年前的峰值。



“在集装箱运输方面，没有什么能阻挡今年圣诞节的好生意。限制因素可能是较为悲观的经济前景和持续的通货膨胀，”斯塔默说。

更多关于 75 个国家和地区的基尔贸易指标和预测的信息，请访问 www.ifw-kiel.de/tradeindicator .

基尔贸易指标的下一更新将于 12 月 6 日发布 11 月贸易数据。



关于基尔贸易指标

基尔贸易指标 旨在评估全球 75 个国家和地区、欧盟和整个世界贸易的贸易流量（进口和出口），具体涵盖 50 多个国家以及欧盟、撒哈拉以南非洲、北非、中东或亚洲新兴地区等，展现了基于对船舶运动数据的实时评估。基尔研究所（Kiel Institute）编写的一种算法使用人工智能来分析数据，并将船舶运动转化为价格和与前一个月相比的季节性调整增长数据。

我们在 5 号左右每月更新一次数据，并提供当月和上月贸易的最新计算结果。

全球有 500 个港口提供抵港和离港船只的记录，此外还包括 100 个海区的船舶动态分析，并根据吃水信息得出集装箱船的有效利用率。国家与港口之间的相互关系可以用来进行预测，甚至对没有自己的深海港口的国家也是如此。

与以前的领先贸易指标相比，基尔贸易指标更早可用，更全面，依赖于使用大数据的独特大型数据库，并且相比之下具有较低的统计误差。基尔贸易指标的算法使用机器学习，因此预测的质量随着时间的推移而不断提高。

本文原题为“Global trade increases significantly”。作者为 Dr. Vincent Stamer。Dr. Vincent Stamer 在美国布朗大学获得学士学位，在慕尼黑路德维希-马克西米利安大学获得经济学硕士学位。在波士顿咨询公司获得专业经验后，他开始为基尔研究所工作，并在基尔大学完成了关于集装箱船网络与国际贸易之间相互作用的博士研究。目前，他在商业周期与增长研究中心担任博士后研究员，研究领域为德国对外贸易。本文于 2023 年 7 月刊于 IFW 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

第三次幸运？中国推动人民币国际化

Alessia Amighini and Alicia García-Herrero / 文 张高瀚 / 编译

导读：西方担心人民币可能在国际货币地位上与美元竞争，这与全球人民币结算的低迷数字形成鲜明对比，也与中国前两次实现人民币国际化的主要失败尝试的经验形成鲜明对比。然而，中国正朝着更现实的人民币国际化计划迈进，重点是中国在贸易和融资方面的优

势。中国现在在许多国家的主要贸易伙伴，并已成为主要债权国。对于全球南方的很大一部分来说。这一点，再加上对美元使用的日益频繁的限制，正在使人民币走强。自 2022 年以来，人民币用于贸易结算和融资的跨境使用一直在增加，恰逢俄乌冲突和西方相关制裁。考虑到人民币自 2023 年 1 月以来一直在贬值，而中国的经济表现一直不尽如人意，这一增长是值得注意的。然而，自 2022 年以来，人民币作为投资货币的使用有所减少，无论是以人民币计价的外汇储备所占份额，还是外国投资者持有的中国在岸资产所占份额。与以前的尝试相比，目前的努力被证明是成功的，但仍很难判断中国是否会成功地利用其在贸易国家中的重要地位，重新尝试将其货币国际化。显而易见的制约因素依然存在，可能会阻碍人民币的全面国际化，尤其是缺乏完全的资本账户可兑换性。然而，考虑到目前对美元使用的限制，中国在人民币国际化方面的非正统做法可能会取得成功。美元、欧元或国际货币体系如何受到人民币崛起的进一步影响，是一个必须进一步探讨的重大政策问题。编译如下：

1 引言

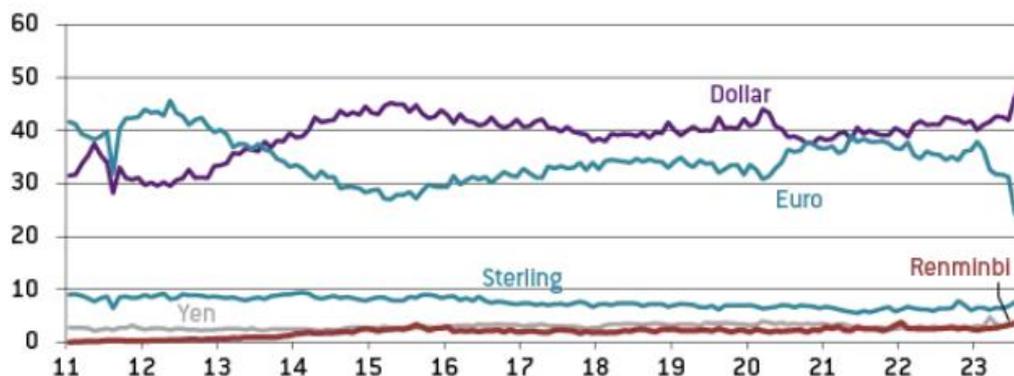
中国不仅在制造业和出口方面，而且在金融部门的规模方面，都是一个经济巨人。中国的金融部门现在是世界上最大的，60 万亿美元的资产，相当于中国金融业的 340%。中国的银行业是全球最大的系统性金融机构，与全球金融体系其他部分的相互关系日益密切。然而，中国的货币，人民币，却很少被使用。

在国际上，至少与中国经济和金融业的规模相比是如此。

这主要有三个原因。首先，人民币不能完全自由兑换，这意味着人民币不能自由进出中国。其次，围绕人民币支付的法律框架不确定。特别是，投资者对中国的法治仍然缺乏信心。第三，中国的金融市场，特别是国债市场的流动性低于美国市场，而且预计这种情况不会很快改变。

根据金融报文传送提供商 SWIFT 的数据，2023 年上半年，人民币支付在跨境交易总额中所占的份额有所增加，但仍保持在 3% 的低水平，而美元和欧元的这一比例分别为 46% 和 24%，如图 1 所示。自 2023 年开始以来，美元和欧元股票出现了最大幅度的波动，前者大幅上涨，后者大幅下跌。很难理解为什么欧元在国际结算方面受到的影响最大，因为美元受到的使用限制与欧元一样多，甚至更多。然而，欧元份额的下降可能与地缘政治不确定时期资金流向安全资产，本质上是全球储备货币有关。

图 1 按价值划分的通过 SWIFT 支付的份额

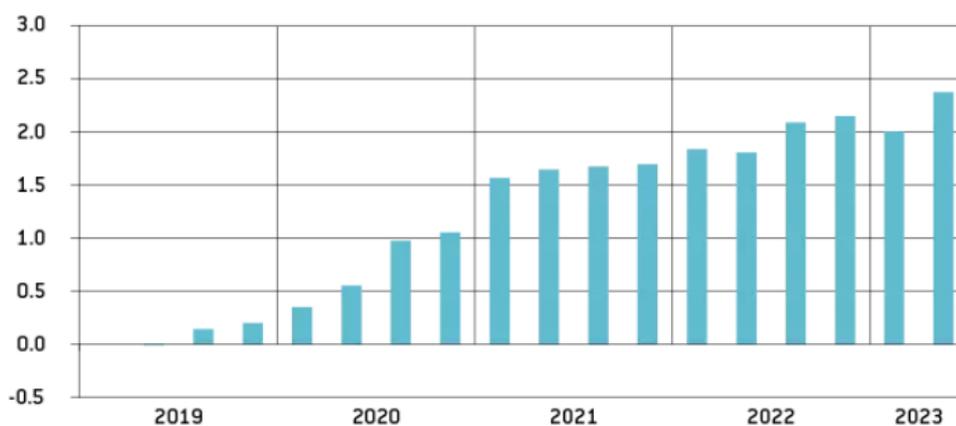


资料来源：Bruegel，基于 Swift，Bloomberg，Natixis。注：数据截至 2023 年 8 月。单位：百分比。

成为国际货币的更广泛定义还包括将货币用于投资和融资。在这些方面，自 Covid-19 大流行开始以来，人民币变得更加国际化，图 2 显示了中国人民银行制定的国际化综合指数。在 2021 年人民币国际化进程尤为强劲，因为世界其他地区都在与封锁限制做斗争，而中国相对没有新冠肺炎。

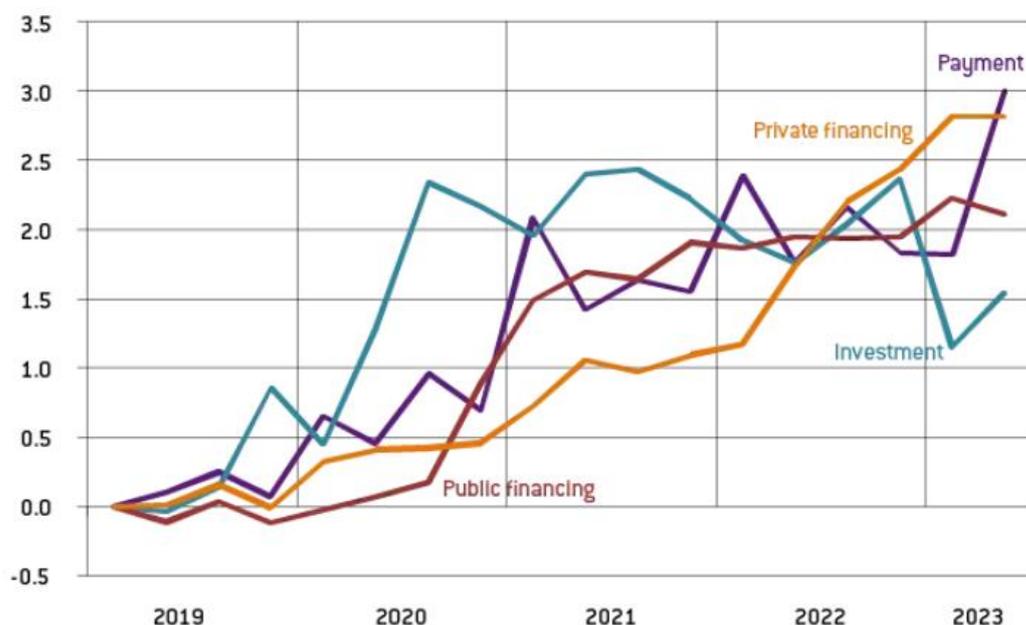
即使在从 2022 年初开始的艰难时期，随着 Omicron 变体进入中国，以及 COVID-19 清零政策对其经济的破坏，人民币国际化仍在继续，尽管步伐要温和得多，甚至在 2023 年第一季度随着中国在流感大流行后的开放而有所减弱。不过，在 2023 年第二季度，人民币的国际使用迅速增加。直到最近，该指数所涵盖的三大功能，即支付、投资和融资，人民币的国际使用量迅速增加。自 2022 年底以来，投资者似乎对投资人民币失去了兴趣，而在贸易和融资中的使用仍然强劲（图 3）。

图 2 相对于 2019 年第一季度人民币国际化指数



资料来源：法国外贸银行。

图 3 相对于 2019 年第一季度人民币国际化分类指数



资料来源：法国外贸银行。

为了衡量人民币在国际货币的不同用途中国际化的不同速度，Aighini 等（2023）对人民币跨境使用的决定因素进行了实证分析。结果显示，经济因素在解释人民币跨境使用增加方面肯定是相关的，但这些因素并不是推动人民币国际需求的唯一因素。

与中国的贸易和金融联系是跨境人民币支付的主要驱动力，但仅限于参与中国“一带一路”倡议的国家。特别是，除了贸易交易外，从中国获得贷款也在很大程度上解释了双边人民币跨境交易。对于非“一带一路”国家，与中国的贸易关系在解释双边人民币交易方面并不重要。

同样，中国人民银行扩大以人民币计价的双边互换额度以及在海外建立人民币清算机构有助于解释人民币跨境使用的增加。对于非“一带一路”国家，主要是发达经济体来说，双边互换额度和贷款在促进人民币跨境使用方面并不重要。然而，中国金融监管机构批准的合格境外机构投资者（QFII）计划和人民币清算中心确实有助于促进人民币在非“一带一路”成员中的使用。换句话说，人民币的国际化似乎并不只是一个自然的过程，而是受到经济政策选择的引导。

在接下来的章节中，本文将分析中国在人民币国际化方面的不同尝试，以及这些尝试的结果，目的是总结出一些最有效的经验教训。由此，本文强调了人民币国际化对国际货币体系和欧洲的潜在影响的一些政策考虑。

2. 中国人民币国际化的尝试

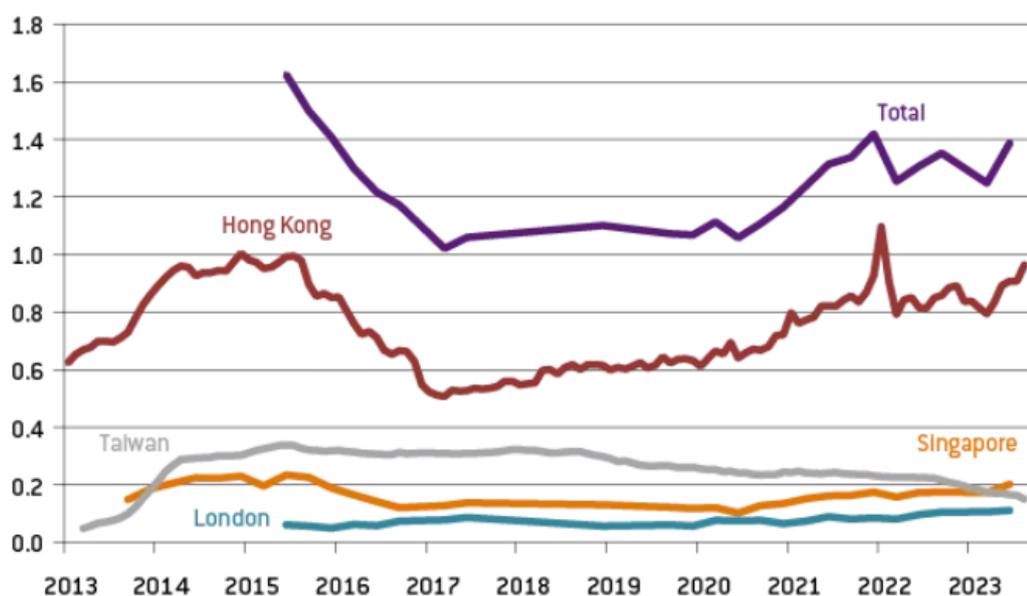
2008 年全球金融危机爆发后，中国政府开启了广泛的人民币国际化进程。这种反应有两个原因。

首先，由于美联储为减轻金融危机对美国金融体系和整个经济的影响而进行的大规模货币创造，人们对美元的价值突然失去了信心。2001 年加入世界贸易组织（WTO）后，中国通过巨额贸易顺差积累了大量美元储备，此后中国开始对其外汇资产的价值保持警惕，特别是因为这些资产主要集中在美国国债上。

其次，全球金融市场上迅速消失的美元流动性促使中国政策制定者寻找替代选择，这不仅是为了中国，也是为了其他可能出现外汇短缺的国家。美联储在 2008 年延长的互换额度没有一笔流向中国，甚至香港和东南亚，只有新加坡例外。

促进人民币国际使用的第一批措施是 2009 年 4 月上海和广东允许跨境贸易结算的政策。后来，离岸人民币中心被指定，首先是香港，然后是新加坡和伦敦。这些离岸中心允许以离岸人民币计价的存款，即离岸人民币，以区别于在岸人民币。如图 4 所示，由于采取了这些措施，离岸人民币负债，主要是银行存款在 2010 年至 2015 年期间快速增长，特别是因为这些离岸人民币可用于进入中国内地，而当时对资本进入实施了严格的资本管制，且人民币不断走强。

图 4 主要离岸中心的离岸人民币存款

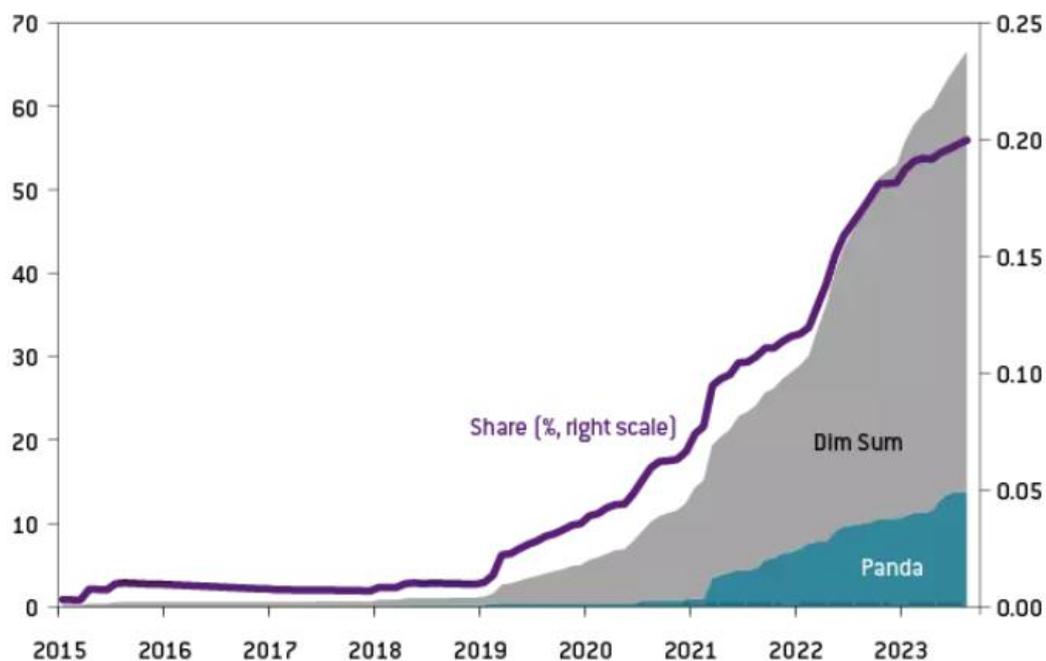


资料来源：Bruegel 根据中国人民银行、金管局、CEIC 和法国外贸银行的数据整理。数据截至 2023 年 8 月。单位：万亿人民币

尽管离岸人民币存款持续增长，在 2014 年 12 月达到 1 万亿元人民币的峰值，但很明显，开发一套离岸人民币资产，无论是贷款还是债券的难度要大得多。就后者而言，香港为人民币计价债券建立了一个新市场，外国公司或主权国家可以在该市场发行债券。这一市场被称为“点心债券市场”，直到最近仍不发达，如图 5 所示。与此同时，以人民币计价的贷款市场从未真正起飞。离岸人民币资产规模过小，是中国首次尝试人民币国际化的缺陷之一，但不是最大的障碍。2015

年的股市危机和相关的人民币贬值导致香港的离岸人民币存款大幅减少，随之而来的是中国当局一直在推动的货币国际化进程受挫。

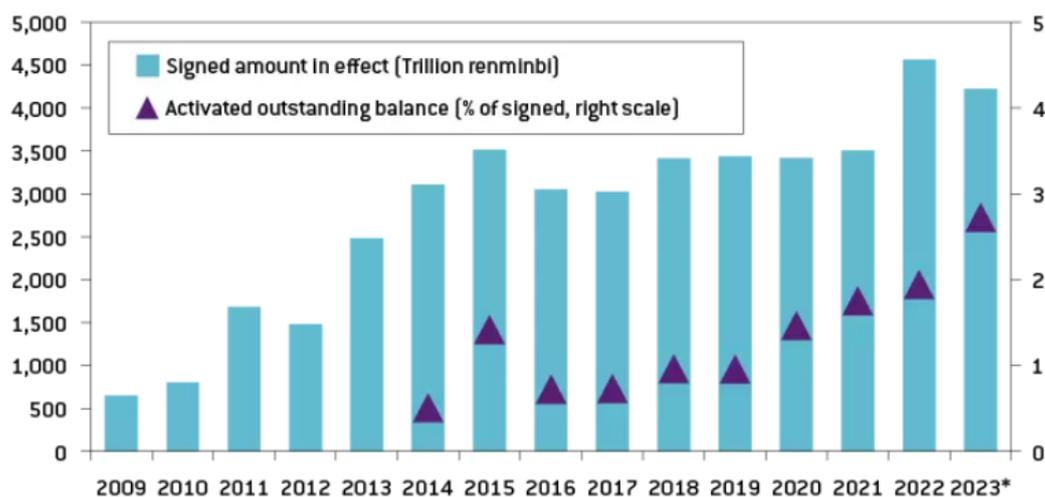
图 5 非居民发行的未偿还人民币债券在全球债券发行总额中所占份额



资料来源: Bruegel 根据彭博社、法国外贸银行数据整理。数据截至 2023 年 8 月。单位: 10 亿美元

解决人民币存款减少的一种方法是，中国人民银行通过互换额度向其他央行提供人民币流动性。这一流动性资金池旨在应对离岸人民币中心的潜在存款提取，这就是为什么中国在 2009 年与香港金融管理局签署了首个双边互换额度。自那时以来，拥有银行间许可证的国家数量已扩大到 40 个，如图 6 所示。

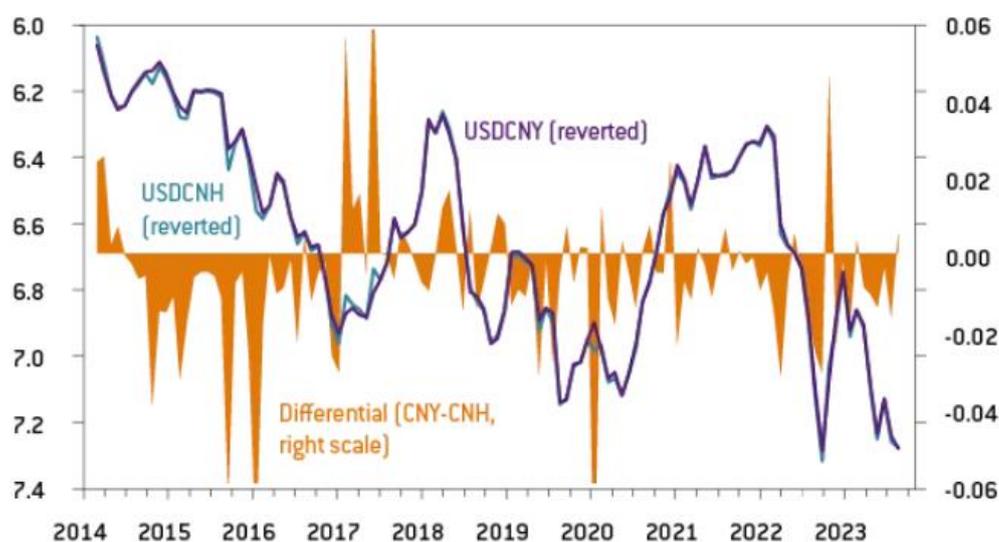
图 6 中国人民银行与外国央行的双边互换额度



资料来源: 中国人民银行。数据截至 2023 年上半年。

2015 年中国股市崩盘和人民币贬值迫使中国干预离岸人民币市场，以减少离岸和在岸人民币汇率之间的楔子，当时离岸人民币被认为是人民币未来价值的最佳市场信号，如图 7 所示。在巨额资本流动和高达 1 万亿美元的国际储备损失之后，中国选择对离岸人民币存款实行非常严格的准备金要求，因为没有更好的选择，中国人民银行不能干预离岸人民币市场。所有这些都意味着离岸人民币流动性被冻结。换句话说，为了国内金融稳定，中国决定放弃在人民币跨境使用方面取得的进展。

图 7 人民币汇率



资料来源：彭博社，数据截至 2023 年 9 月。

自那以来，推动人民币国际使用的尝试在性质上发生了变化。下一步更加正式：人民币加入国际货币基金组织（IMF）特别提款权（SDR）货币篮子，加入美元、欧元、日元和英镑的行列。

尽管此举具有重要的象征意义，但特别提款权在各国央行外汇储备中所占的份额相当小，而人民币在该货币篮子中仅占 10.9% 的配额更是如此。大多数央行都设法用其外汇储备中已有的人民币来满足其人民币遵守新 SDR 货币篮子的需求。这意味着，迄今为止，对人民币的新增需求一直有限。

增加外国对人民币需求的另一个重要步骤是建立更多投资中国金融市场的场所。特别是 2014 年 11 月开始运行的沪港通，旨在通过港股通将外国投资者引入中国的证券交易所。2017 年还为外国固定收益投资者设立了类似的场所，即所谓的股票和债券通。即使与日本相比，这两项交易仍处于非常低的水平，中国占国内人民币资产的 3% 至 4%，而日本为 9% 至 10%。此外，自 2022 年以来，这一比例已大幅下降，尤其是债券，如图 8 所示。

图 8 外国持有的国内人民币资产



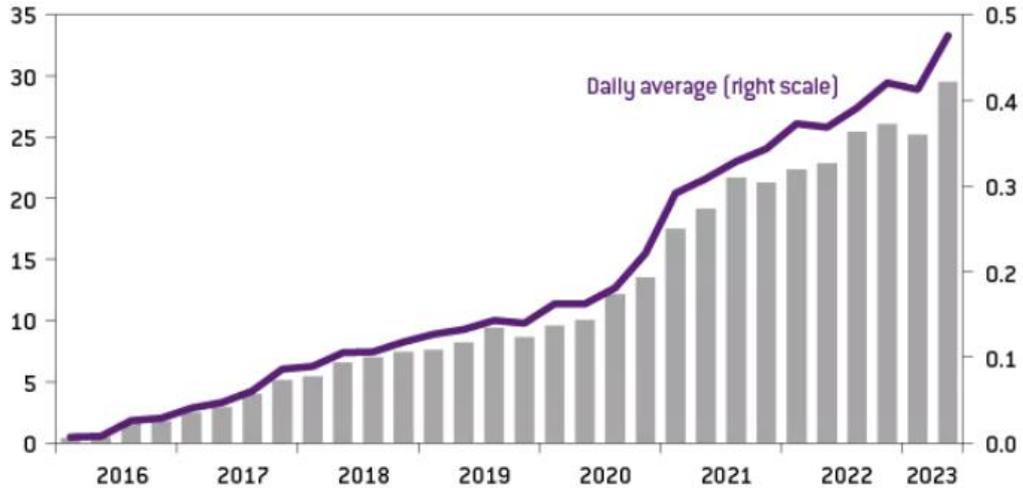
资料来源：CEIC，数据截至 2023 年 8 月。单位：万亿人民币

2016 年特朗普赢得美国总统大选后，扩大人民币国际使用的另一个理由出现了：鉴于特朗普采取的遏制中国的措施，首先是贸易战，然后是对关键技术的出口管制，从美元资产，特别是美国国债转向多元化。自 2020 年特朗普选举失败以来，拜登政府继续进行这种遏制，并通过美元的使用施加比特朗普更多的限制，将美元武器化。

在这种背景下，中国对美元的依赖，无论是贸易还是金融，都被中国领导人认定为一个弱点。这就是为什么人民币国际化项目被搁置一边，以支持更紧迫的努力，现在又以一种完全不同的战略重新启动，包括在境外使用中国央行的数字货币（CBDC）。中国在金融科技领域的进步，以及支付宝和微信支付等移动支付应用的快速普及，预计将促进中国数字货币的跨境受理，从而从先发优势中获益。

数字人民币的设计首先是为了取代在中国大陆境内流通的有限实物现金。但已与包括香港金融管理局、泰国银行和阿拉伯联合酋长国中央银行在内的几家中央银行签署了谅解备忘录，以促进数字人民币在这些司法管辖区的跨境使用。此外，中国还与 SWIFT 成立了一家合资企业，这表明中国希望促进其数字货币的全球使用，并可能使人民币有朝一日成为储备货币。最后，特别是自 9 年 2022 月俄乌冲突以来，中国国际支付系统的使用迅速增加也有助于支持人民币的跨境使用，如图 9 所示。

图 9 中国国际支付体系的交易金额



来源：Bruegel 基于中国人民银行，Wind 数据整理。截至 2023 年第二季度的数据。单位，万亿人民币

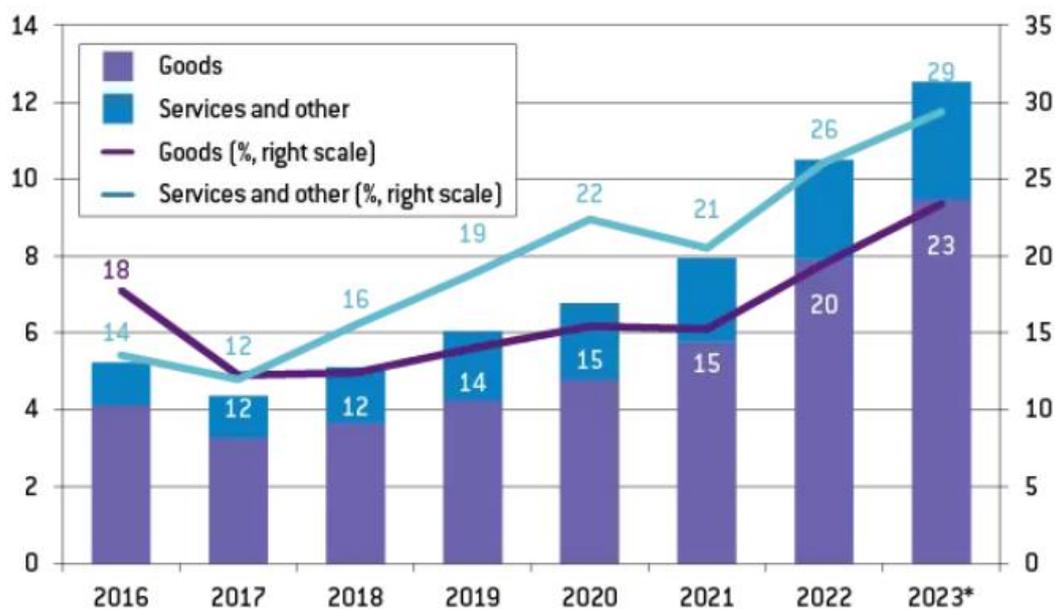
数字人民币的跨境使用因 Covid-19 大流行导致人员跨境流动崩溃而受挫。特别是，大量前往世界其他地区的中国游客预计将使用数字人民币进行国际支付，首先是那些中国人民银行与央行签署谅解备忘录的国家。现实情况并不乐观，因为数字人民币的推出比预期要有限得多，甚至在国内也是如此。

3.当前对国际化的推动

西方对俄乌冲突的回应，为人民币国际化提供了新的动力。人民币提供了一条逃避此类制裁的途径，最明显的是对俄罗斯。对俄罗斯而言，很大一部分贸易，以及国际储备已经以人民币计价。中国利用俄乌冲突的机会，加大力度促进人民币作为国际支付，特别是贸易以及私人 and 官方融资的替代货币的使用。

从贸易开始，中国正在推动使用人民币支付其进口，这方面的进展相当迅速。根据中国国家外汇管理局的数据，近 30% 的服务进口已经以人民币计价，而中国以人民币计价的商品贸易占 23%，如图 10 所示。

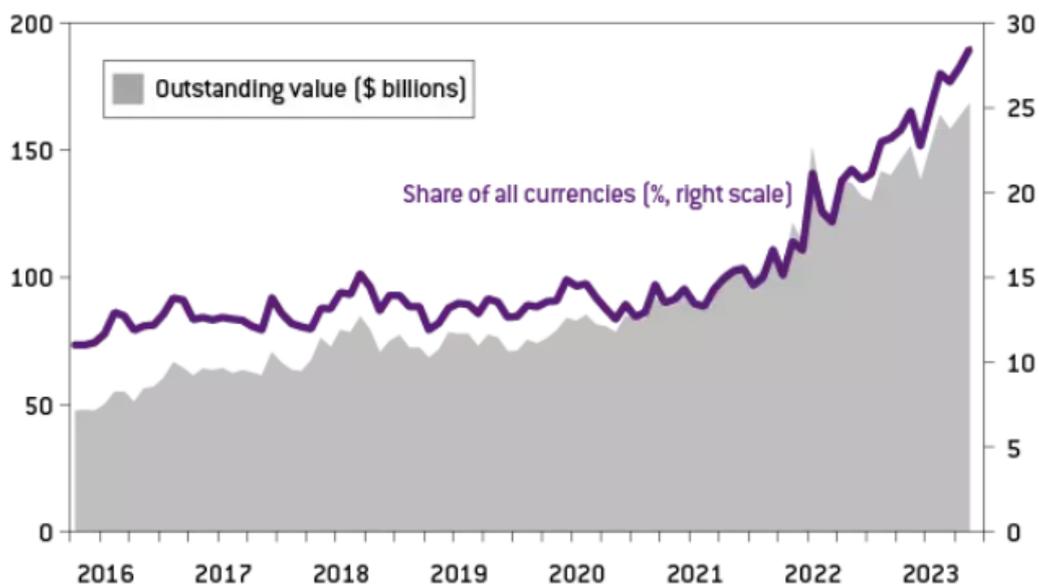
图 10 人民币结算和股票



资料来源：Bruegel 根据中国人民银行、国家外汇管理局、CEIC 数据整理。单位：万亿人民币。

人民币国际化的最新阶段也得益于 2022 年以来美国利率的上升。鉴于美元借款成本较高，许多借款人转向人民币进行融资或再融资，如人民币在中国银行海外贷款和未偿还离岸债券中所占份额的大幅上升所示，如图 11 所示。此外，在美联储激进加息和美元流动性持续收紧的冲击下，中国人民银行向 40 个国家的货币当局提供的长期闲置的人民币互换额度开始被那些外汇储备不断减少的国家收回，如图 3 所示。

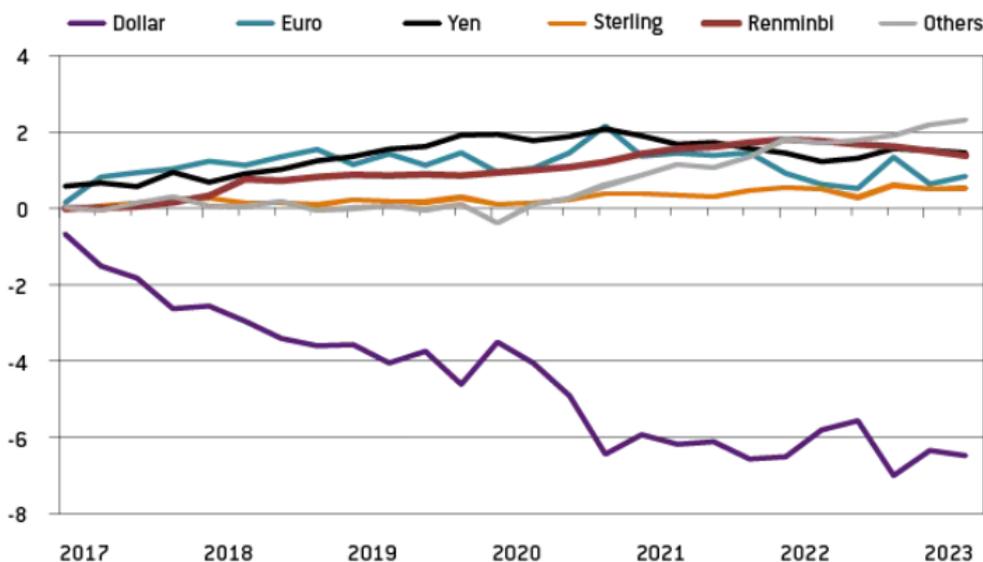
图 11 中国金融机构境外人民币贷款



资料来源：中国人民银行。

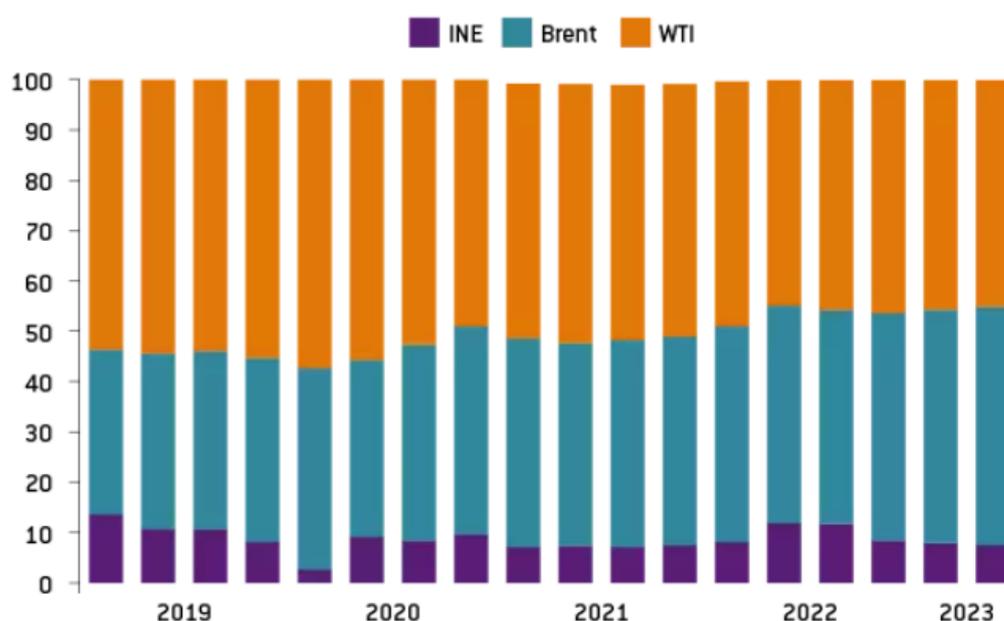
然而，在一些领域，人民币的国际使用仍然停滞不前，甚至正在减少。无论是私人投资还是官方投资，情况大多如此，见图 12 和图 8。然而，以人民币计价的石油交易份额似乎没有显著增加，见图 13。这有点令人惊讶，因为中国是世界上最大的石油进口国，并且与主要出口国（俄罗斯到沙特阿拉伯）有具体的人民币结算安排。

图 12 相对于 2016 年第四季度全球分配储备份额变化



资料来源：IMF COFER。数据截至 2023 年 6 月。单位：百分比。

图 13 上海 INE 原油期货成交额占全球基准的百分比



来源：Bruegel 基于 INE, ICE, NYMEX 数据整理。

4.对世界其他地区的影响

尽管自 2008 年全球金融危机以来，中国多次尝试实现人民币国际化，但直到最近，全球人民币结算仍未给人留下深刻印象。人民币跨境交易的快速增长始于 2022 年俄乌冲突之后，主要有两个原因。首先，中国对人民币国际化采取了更为务实的态度，这依赖于其贸易和融资优势，尤其是在与全球南方国家的关系方面。第二个原因是美国对美元使用的限制增加。更广泛地说，去美元化的说法现在已经植根于中国一直追求的新联盟中，包括金砖国家和“一带一路”倡议。

尽管人民币并不具备一种货币成为全球储备货币所需的所有关键特征，比如开放资本账户，但中国正在鼓励各国创建或使用必要的基础设施来促进人民币结算，从人民币区域中心到中国人民银行与其他央行之间的互换额度。在人民币面临严重贬值压力之际，尽管中国经济在疫情后重新开放，这策略应该是这比促进离岸人民币中心的发展（如 2010 年至 2015 年）更有效，也比在中国人很少出国旅行的时候跨境使用数字人民币更有效，至少与疫情前相比是这样。

除了美元和人民币之间潜在的长期竞争之外，讨论人民币如何影响欧元作为仅次于美元的第二大交易货币的作用也很重要。首先，对中国来说，超越欧元可能比超越美元更容易，因为欧元市场的流动性或一体化程度不如美元市场。此外，欧元区对全球经济增长的贡献正在以比美国经济更快的速度萎缩。这在一定程度上是因为考虑到对俄乌冲突的制裁方面的协调反应，欧元的使用与美元一样受到限制。尽管现在下结论还为时过早，但根据 SWIFT 数据显示，欧元跨境结算的快速下降表明了这种可能性。

除欧元外，使用人民币为新兴经济体提供资金，无论是通过双边互换额度等官方资金，还是以人民币计价的贷款，都可能对国际货币体系的运作产生影响。如果中国推动亚洲货币基金组织成立，情况将更加如此，就像日本政府在亚洲金融危机后所做的那样，马来西亚总理安瓦尔·易卜拉欣也提出了提议。假以时日，人民币可能会成为亚洲货币基金组织的参考货币。

本文原题为“Third time lucky? China’s push to internationalise the renminbi”。作者为 Alessia Amighini 和 Alicia García-Herrero。Alessia Amighini 是布鲁盖尔（Bruegel）的非常驻研究员、亚洲中心联合负责人和国际统计学会（ISPI）的高级副研究员。她是东方皮埃蒙特大学（意大利诺瓦拉）经济与商业研究系（DiSEI）的经济学副教授，以及天主教大学（意大利米兰）国际经济学兼职教授。Alicia García-Herrero 是法国投资银行 Natixis 驻香港的亚太区首席经济学家，也是 AGEAS 保险集团的独立董事成员。艾丽西亚还是香港科技大学（HKUST）的兼职教授。[单击此处可以访问原文链接。](#)

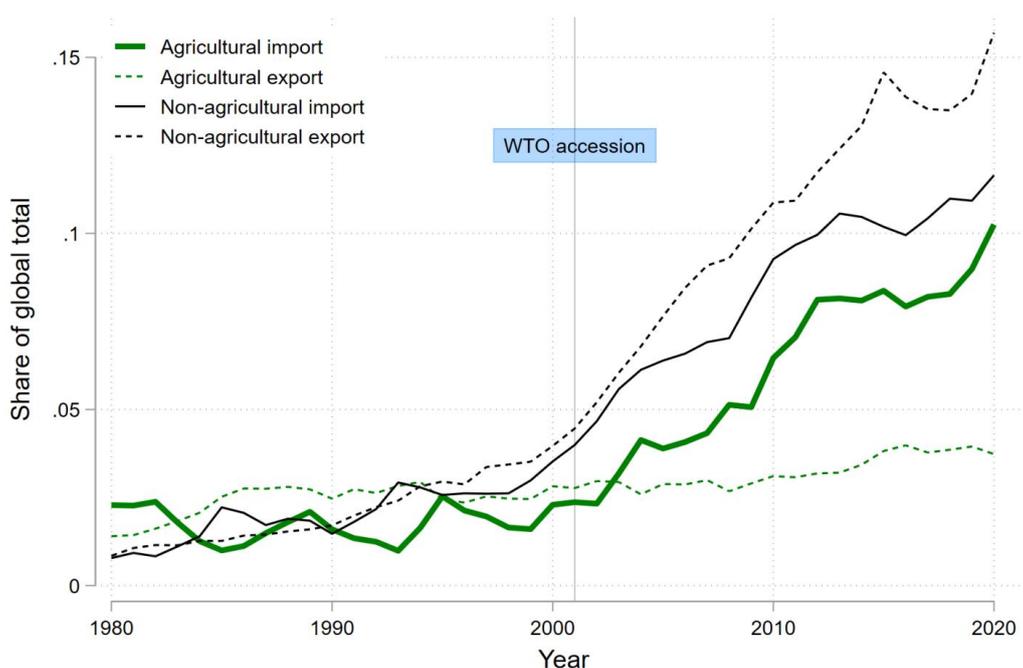
另一个中国冲击：中国进口激增如何改变全球农业

Casper Worm Hansen & Asger Wingender /文 申劭婧 / 编译

导读：中国商业自由化对全球商品市场的影响已被广泛记录。然而，其对全球粮食市场的平行冲击却被忽视了。本文显示，中国对粮食进口的需求导致全球耕地面积大幅增加，受此需求冲击的农民获得了更高的利润。更进一步，来自中国的粮食冲击是这一时期全球森林砍伐的主要推动力。编译如下：

几十年来，中国作为世界领先制造商的崛起一直广受关注。许多研究论文、政策文件和报纸都记录了中国廉价商品对其他地方的制造商、工人和消费者的影响（见 Assche & Ma, 2011; Acemoglu et al, 2014; Hombert&Matray, 2015; Marin, 2017; Feenstra et al, 2018; 以及 Rodríguez-Clare et al, 2022）。为了满足其制造业和更广泛经济发展的需求，中国同时成为世界上最大的化石燃料和矿物进口国。图 1 中的黑色曲线清楚地表明了中国制造业在最终产品出口和投入品进口方面的持续增长。从图中还可以看到另一个较少被提到的对全球经济的冲击：2001 年加入世贸组织后，中国迅速从农产品净出口国变成了世界最大的进口国。目前，中国进口的农产品占国际贸易总量的 10%、全球农产品产量的 5% 以上。

图 1 中国农产品和非农产品贸易



注：农产品进口是指中国进口农产品的美元价值相对于国际贸易农产品的总价值（绿色曲线）。其他变量的定义与此类似。垂直线表示中国于 2001 年加入世贸组织。

中国作为一个农产品消费国，远不如作为一个制造国受到关注，对于 20 世纪 90 年代的观察家来说是难以想象的。由于中国人口众多，对肉类的需求不断增加，全球农业能否满足中国日益增长的需求是一个合理的担忧。“谁来养活中国？”莱斯特·布朗在一篇有影响力的同名文章中问道。这篇文章后来扩展成了一本畅销书，副标题是“唤醒一个小星球”，他在文章中预测，由于人均粮食用地只有 0.08 英亩，进一步扩张的空间很小，中国很快将不得不进口大量粮食（Brown, 1995）。布朗警告说，世界各地的农民将努力扩大供应以满足

中国的需求，由此导致的全球粮食价格的急剧上涨对世界上的穷人来说将是灾难性的。

凭借 30 年的后见之明，我们在最近的一篇论文（Hansen&Wingender 2023a）中重新审视了布朗的问题。世界是如何设法供应中国而不给其他穷人带来明显灾难性后果的？还有一个更广泛的问题，即全球农业如何适应巨大的需求冲击？令人惊讶的是，经验文献中几乎没有答案，直到人们意识到要理清因果关系是多么困难。全球需求的趋势通常是渐进的，并与人口结构、技术变革和其他同时影响供应的因素交织在一起，更不用说供应增长本身可能导致更高的需求。但在这个特殊的案例中，中国贸易政策的特殊性 让我们看到了巨大需求冲击对全球农业的因果影响。

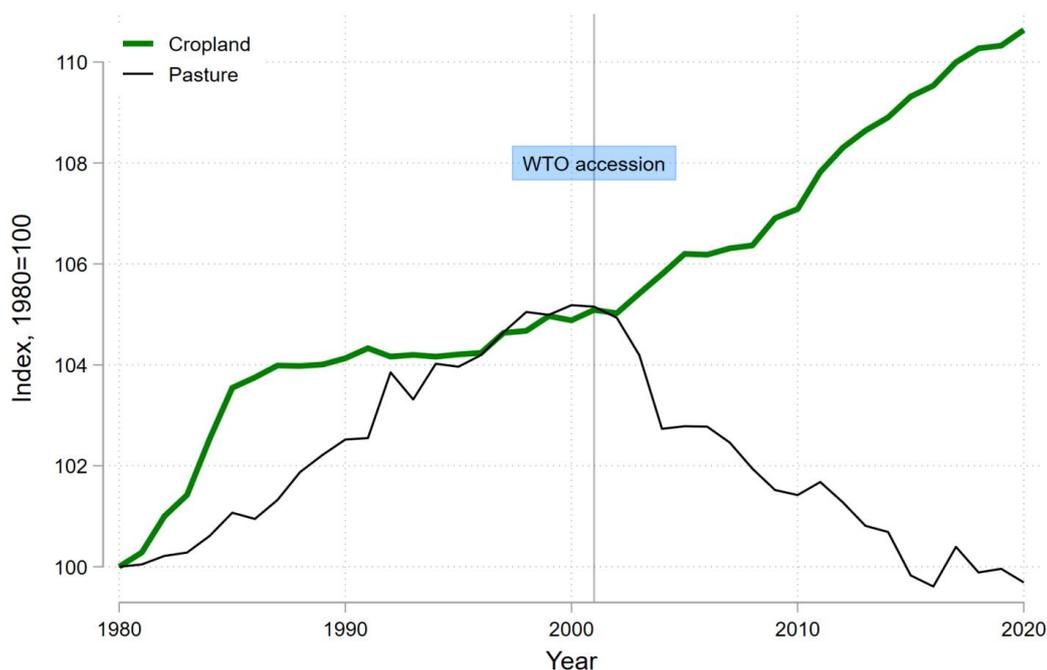
自给自足和进口激增

1995 年，中国开始放宽对大豆和其他几种作物的进口限制。尽管 2001 年加入世贸组织后，中国农产品进口出现了更大程度的自由化，但它仍然保持了重要粮食作物的自给自足政策，特别是对于玉米、大米和小麦。这项政策是在 20 世纪 60 年代“大跃进”引发饥荒后不久出台的，当时粮食安全成为共产党合法性的支柱（Zhan,2022）。布朗的书出版之后，中国共产党再次确认了这一政策，向全球领导人保证中国确实可以养活自己。直到今天，中国几乎不需要进口自给自足政策所涵盖的农作物，但是其他农产品进口量巨大。因此，与其他地区相比，专门种植该政策所涵盖作物的国家和地区受中国需求增长的影响要小得多。我们利用中国需求敞口的这种变化来追踪其影响，从全球层面到国家层面，再到巴西和美国（中国最大的农产品供应国）的地方层面。

中国需求与全球土地利用

在所有的加总层面，我们都发现农民通过扩大耕地而不是增加产量来满足中国的需求。这种反应是如此之大，以至于在全球数据中都肉眼可见。图 2 中的绿色曲线显示，在中国于 1995 年放开某些作物的进口后，十年来一直停滞不前的全球耕地面积开始增加。中国于 2001 年加入世贸组织后，全球耕地面积增加的速度加快，2020 年全球耕地面积比 1995 年增加了 7%。我们的统计分析表明，中国的需求导致了这一整体增长。

图 2 全球土地利用



注：绿色曲线为全球耕地。黑色曲线是全球牧场。我们将这两个变量以 1980=100 作为基线。垂直线表示中国于 2001 年加入世贸组织。中国早在 1995 年就开始放开大豆和少数其他作物的进口。

农民扩大农作物种植以满足中国的需求，这让消费者受益，他们没有像布朗预测的那样经历食品价格飙升。农民也从中受益，至少在美国是这样，详细的农业普查数据让我们看到，受中国需求影响地区的利润率有所上升。

低食品价格和高利润是以环境为代价的。如图 2 中的黑色曲线所示，大部分耕地的扩张来自耕种以前用作牧场的土地。虽然牧场的转换确实导致了生物多样性的损失，但更大的生物多样性损失来自将生产扩大到以前未受农业影响的地区。我们发现，自 1995 年以来，中国对农产品的需求可能是全球三分之一到三分之二森林遭到砍伐的原因。

教训和观点

随着人口减少和经济放缓，中国对农产品的需求在未来将以较慢的速度增长，但由于亚洲和非洲其他大国的需求，全球需求总量将保持快速增长 (Fukase & Martin, 2016, 2020)。世界也能养活这些国家吗？我们的结果表明答案很可能是肯定的。牧场仍占全球农业用地的一半以上，因此进一步将牧场转变为耕地可以弥补大部分缺口。然而，这种转化减少了生物多样性，我们的研究表明，全球森林也将继续面临压力。

在一个对卡路里和动物蛋白需求不断上升的世界里，粮食安全和环境恶化之间的权衡只能通过提高农作物产量来缓解。例如，与绿色革命有关的高产作物品种和转基因作物在不扩大耕地的前提下大幅提高了农业产量，总体上为环境和穷人带来了更好的结果 (Gollin et al., 2021; Hansen & Wingender, 2023 B)。人道主义者和环保主义者都应高度重视对此类创新的进一步投资。

本文原题为“[The Other China Shock: How Surging Chinese Imports Transformed Global Agriculture](#)” 本文作者 [Casper Worm Hansen](#) 是哥本哈根大学的经济学教授，[Asger Wingender](#) 是哥本哈根大学的经济学助理教授，本文于 2023 年 11 月 14 日刊于 CEPR 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

商业地产：金融风险在哪里？

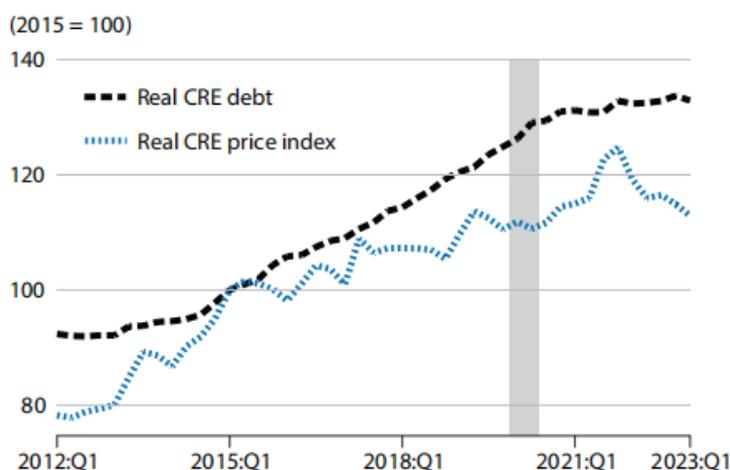
Miguel Faria-e-Castro Samuel Jordan-Wood /文 王琬婷 / 编译

导读：新冠疫情大流行使消费和工作习惯发生深刻变化，并对商业地产（CRE）产生巨大影响。由于在家办公、估值和杠杆上升以及利率上升，长期基本面疲软是 CRE 市场的潜在问题。研究显示，银行是迄今为止 CRE 债务风险敞口最大的机构，CRE 潜在下滑的风险主要集中在规模较小的银行。未来的研究中将使用银行级别的微观数据评估 CRE 估值大幅下降的总体影响。编译如下：

COVID-19 大流行使消费和工作习惯发生深刻变化。这些变化对商业地产（CRE）产生了巨大的影响，通常商业地产被定义为办公、零售、工业和多户型房地产行业。例如，在家工作（WFH）的能力刺激了远程工作，减少了对办公室的需求。虽然在 2023 年初出现了显著的返回办公室趋势，但这一趋势似乎已经停滞，办公室占用率约为新冠疫情之前的 50%。因此，许多企业要么不再续签办公室的租约，要么将规模缩小到更小的空间。在零售业，电子商务的增长损害了实体企业，尤其是区域购物中心。由于利率上升等原因，多户型房地产市场一直遭受着运营成本上升、租金增长放缓以及再融资成本上升的影响。

许多机构，包括美国联邦储备系统（Federal Reserve System）的理事会，对 CRE 市场目前面临的下行风险感到担忧。在其 2023 年 5 月的金融稳定报告中，理事会指出，由于在家办公、估值和杠杆上升以及利率上升，长期基本面疲软是 CRE 市场的潜在问题。图 1 比较了 CRE 债务指数和 CRE 价格指数，两者均进行了通胀调整。图中显示，虽然 CRE 价格最近一直在下降，但 CRE 支持的债务总额大致保持不变，这表明该行业的杠杆正在上升。抵押品价值的下跌可能会引发偿付能力问题，并导致违约潮，这反过来又会给债务人带来麻烦。

图 1 CRE 价格指数和 CRE 债务指数的真实增长



注：CRE，商业地产

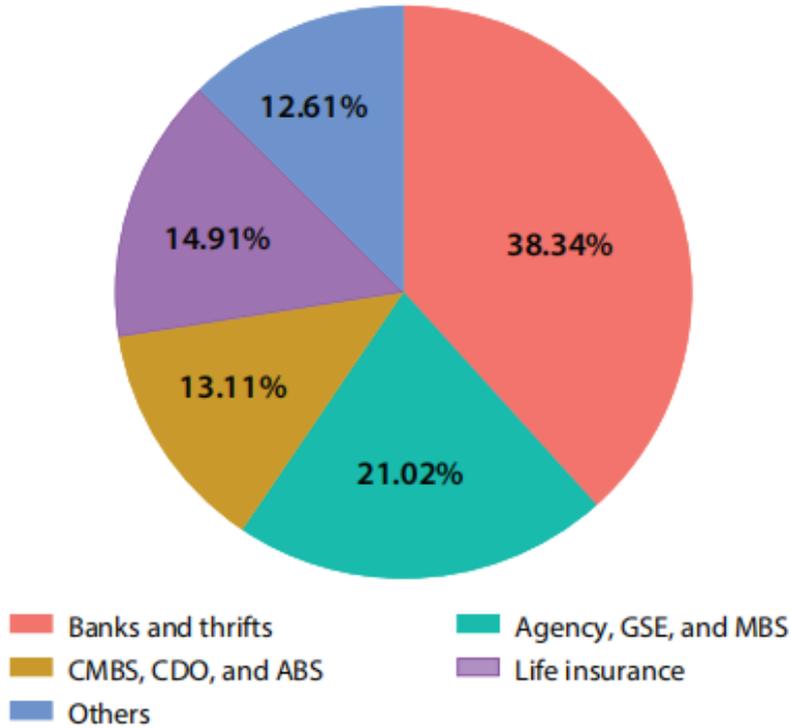
资料来源：Mortgage Bankers Association and Board of Governors of the Federal Reserve System.

谁面临 CRE 风险？

随着 CRE 风险的迫近，一个自然的问题是，如果 CRE 市场发生违约，谁将面临风险？在图 2 中，我们展示了 CRE 债务的主要所有者的细分。银行和储蓄机构是最大的直接持有者，占 CRE 债务的近 40%。这些代表了银行的直接 CRE 持有，如购物中心或办公楼的贷款。然而，另外 34% 是抵押贷款支持证券（包括机构和商业），这些往往是银行持有的证券。因此，当考虑直接和间接持有时，银行机构持有所有 CRE 债务的 40% 至 75%，所以银行是迄今

为止 CRE 债务风险敞口最大的机构。

图 2 CRE 债务的所有权



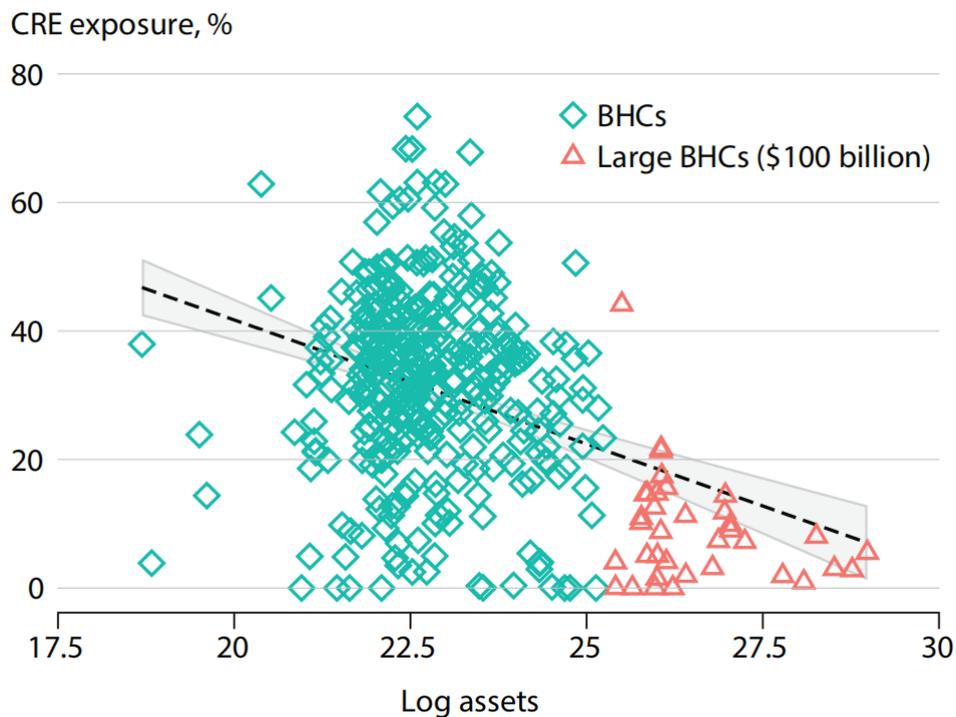
注：CRE，商业地产；GSE，政府资助企业；MBS，按揭证券；CMBS，商业按揭证券；CDO，债务抵押债券；ABS，资产担保证券。

资料来源：Mortgage Bankers Association。

哪些银行风险敞口最大？

并非所有银行都面临同样的 CRE 行业风险。不同的银行有不同的业务模式，通常集中向不同的领域提供贷款：如消费者、企业、特定行业等。为了解这些风险敞口在银行总投资组合中所占的份额如何变化，我们从季度监管报告（FR Y-9C）中收集了美国银行控股公司资产负债表组成部分的详细数据。这些数据能够帮助计算每家银行对 CRE 的直接和间接风险敞口，因为我们既可以观察到由商业和多户房产担保的贷款，还观察到银行持有的由 CRE 支持的金融证券（如商业抵押贷款支持证券）。我们衡量银行层面风险敞口的主要指标是 CRE 贷款和证券的总价值占总资产的百分比。

图 3 CRE 的银行风险敞口



注：CRE，商业地产；BHC，银行控股公司。

资料来源：FR Y-9C and authors' calculations。

然后，我们计算一系列具有不同银行特征的简单相关性。我们发现，自 2019 年第四季度以来，CRE 风险敞口较大的银行往往规模较小（就其资产价值而言），流动性比率较低，一级资本比率较低，贷款损失准备金较少，市场回报率较低。规模大小与 CRE 风险敞口具有最强的相关性：图 3 为显示这种相关性的散点图。X 轴衡量资产的对数，以百万美元为单位，Y 轴衡量以资产百分比衡量的 CRE 风险敞口。此图显示了两个变量之间在统计上和经济上显著的负相关性。大型银行，即资产超过 1000 亿美元（红色三角形）的银行，其 CRE 风险敞口往往明显低于美国商业银行的平均水平。

这种负相关性表明，CRE 潜在下滑的风险主要集中在规模较小的银行，而不是那些通常被认为“太大而不能倒闭”的大型银行控股公司。然而，正如 2007-2008 年金融危机显示的那样，即使是小机构的大规模倒闭也会对金融市场造成严重破坏，并随后蔓延到实体经济。我们未来的研究将使用银行级别的微观数据评估 CRE 估值大幅下降的总体影响。

本文原题为“Commercial Real Estate: Where Are the Financial Risks?”，作者为 Miguel Faria-e-Castro 和 Samuel Jordan-Wood，本文于 2023 年 11 月 23 日刊于美国联邦储备局圣路易斯联储官网（FRBSL）。[单击此处可以访问原文链接。](#)

住房通胀将走向何方？

Augustus Kmetz, Schuyler Louie, and John Mondragon / 文 安怀雨 / 编译

导读：这篇文章探讨了住房通胀的未来走势。作者分析了租金要价和房价指数等多个

住房市场指标，发现住房市场在 2022 年利率大幅上调后明显放缓。基于这些指标，作者建立了预测模型，结果表明住房通胀很可能在未来 18 个月内显著放缓，甚至可能在 2024 年中期前转为负值。这反映出加息对住房市场的逐步影响。尽管存在不确定性，但住房通胀放缓将对整体通胀的下降产生重要影响。本文呼吁决策者关注住房市场变化所释放的积极信号，这表明住房通胀压力可能会大幅缓解。编译如下：

住房通货膨胀居高不下，即便其他通胀因素有所下降。然而，包括房价和租金在内的各种市场指标表明，随着利率的上升，住房市场已经明显放缓。结合当地住房和租金通胀的几个指标的预测模型，可以帮助解释最近的趋势可能如何影响住房通胀的未来走势。根据这些模型的分析预测，住房通胀在未来 18 个月内会显著放缓，这与加息对住房市场不断变化的影响相一致。

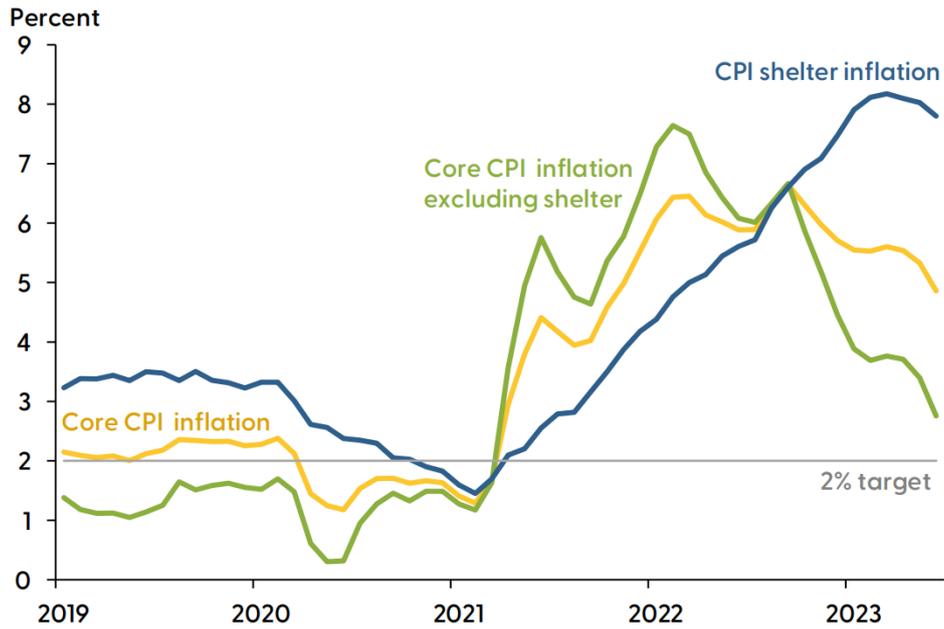
房价和租金要价在 2020 年初开始的一段超常增长期后，在 2023 年大幅放缓。然而，作为消费者价格指数（CPI）的一部分跟踪的住房通胀指标继续增长，尽管整体通胀的其他组成部分已经降温。自 2022 年初以来，美联储一直致力于通过大幅提高利率来降低通胀水平，因为如果住房通胀持续保持在当前的高水平，美联储的长期目标，将整体通胀降至 2%，可能会无法实现。

在这封经济简报中，我们通过综合衡量住房通胀和住房市场的各种市场指数数据，预测了未来 18 个月 CPI 住房通胀的增长趋势。我们的研究表明，尽管这些预测存在很大的不确定性，但近期租金要价和房价的放缓可能会在未来显著减缓住房通胀。

租金要价与住房价格上涨之间的不明确关系

住房通胀在当前高水平的整体通胀中扮演着重要角色。图 1 描绘了核心 CPI 通胀的同比增长，不包括波动较大的食品和能源价格。黄线包括住房通胀，而绿线则不包括住房通胀。CPI 通胀指标通常跟踪美联储的首选通胀指标，即个人消费支出价格指数，尽管在变化的水平和时间上有小的偏差。这些线条表明，通胀压力的缓和程度在很大程度上取决于住房通胀，自 2023 年初以来一直高于 8%（蓝线）。住房通胀是否居高不下，将对未来整体通胀走势产生重大影响，因为住房约占 CPI 消费篮子的 30%。

图 1 住房通货膨胀在全面通货膨胀中的作用



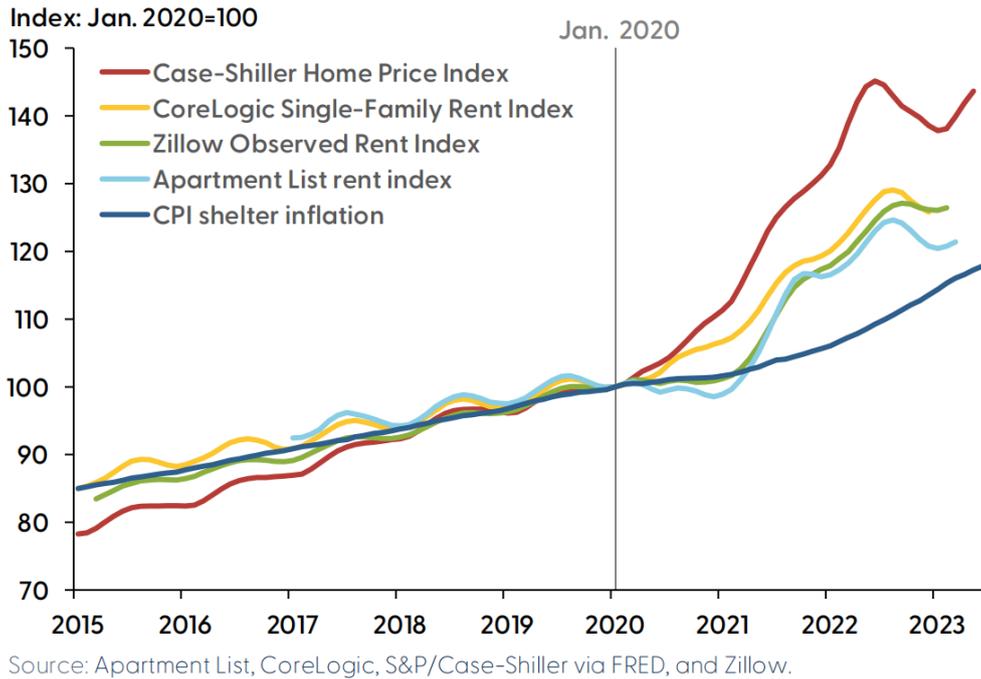
Source: Bureau of Labor Statistics via Haver Analytics.

CPI 住房通胀指数旨在衡量消费者在整个住房服务存量上的支出变化。因此，该指数包括刚刚搬迁并支付现行租金要价的住户，以及最近没有搬迁并支付不同租金金额的住户。随着住户搬迁或房东更新租约，租金要价的持续变化逐渐被纳入总租金存量。因此，租金要价指数可以提供关于住房通胀未来演变趋势的信息 (Adams et al. 2022)。

然而，由于建筑类型和地理区域的差异，以及用于估计租金的方法的差异，如何在 CPI 住房通胀中解释具体的询问租金指数非常复杂。特定的租金询价指数不一定代表整体市场，这意味着这些指数的变化可能无法按比例全部转化为 CPI 住房指数的变化，即使存在时间滞后。例如，如果一个指数对郊区租金的权重高于 CPI 指数，则该指数将偏离 CPI 指数，偏离程度相当于郊区租金偏离平均租金的程度。

图 2 绘制了租金要价和房价的几个指数变量，以及 CPI 住房通胀，为了便于比较，我们将 2020 年 1 月总值标准化为 100。广泛的结果说明了理解这些指数如何转化为 CPI 住房指数 (深蓝线) 的难度。图中显示，如租金要价和房屋价格上涨，住房指数最终也会上升。但是现货市场指数和 CPI 住房指数之间仍存在显著差距。如果我们假设这些指数最终会趋同，那么这个数字意味着住房价格指数需要进一步上升，或者租金要价需要进一步下降。但这些水平差异也可能意味着指数的基本结构差异很大，因此它们的结果不一定完全一致。

图 2 住房通货膨胀和市场指数



住房通胀可能会放缓

尽管理论和过去的的数据表明它们应该是相关的,但很难直接从租金询价指数中推断出住房通胀的路径。事实上,最近的研究表明,租金要价可以为预测住房通胀的路径提供相当多的信息 (Lansing, Oliveira, and Shapiro 2022 and Cotton and O’ Shea 2023)

我们遵循这一方法,并开发了一个动态统计模型 (Jordà 2005) 来预测未来 18 个月的累积核心统计区 (CBSA) 住房通胀。CBSA 是城市 and 周边社区,可以为思考住房市场提供一个有用的经济单位。这一框架使我们能够采取灵活的方法来估计住房市场指标和住房通货膨胀之间的关系。在我们的模型中,我们根据 Zillow 房屋价值指数、Zillow 观察到的租金指数、公寓列表全国租金指数、公寓列表空置指数、CoreLogic 单户租金指数、S&P/Case-Shiller 美国全国房价指数和过去的 CPI 住房通胀的滞后同比增长的月度数据,评估我们能在多大程度上预测住房成本的变化。具体来说,我们的结果是累积住房通胀,即一段时间内价格水平的总增长。然后,我们将我们的预测转换为年度住房通胀率。我们的样本涵盖 2018 年 3 月至 2023 年 4 月期间。

这种使用 CBSA 级别数据的分类方法可能比住房通货膨胀的总体模型提供更高的统计精度。我们使用的许多房地产市场指标都没有很长的历史,这限制了任何综合模型的精确度。尽管数据时段较短,但利用包括 18 个 CBSA (核心统计区域) 在内的广泛住房市场指标和庇护通胀,增强了我们统计结果的可靠程度。然后,我们汇总 CBSA 层面的住房通胀预测,以使用 CBSA 人口权重形成住房通胀总量的估计值。

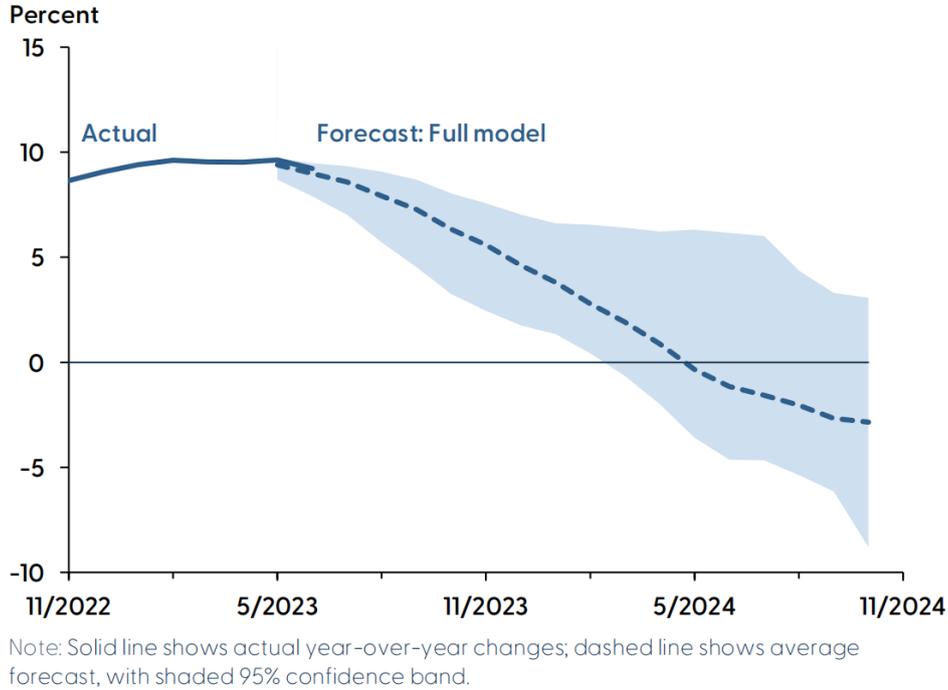
我们使用从 2020 年 2 月开始的滚动估计值,根据累积样本外预测误差来评估潜在预测模型的准确性。具体来说,我们使用所有 2020 年 2 月以前的数据;然后,我们对未来 18 个月进行预测,并将结果与住房通胀的实际数据进行比较,以衡量模型的预测误差。接下来,我们将样本向前移动一个月,重新估计模型,并再次计算预测误差。最后,我们选择在所有范围内平均预测误差最小的模型,并在整个样本上估计该模型。

图 3 中的虚线显示了我们根据 CBSA 层面的累计住房通胀预测平均值,对未来 18 个月住房同比通胀的基线预测。蓝色阴影显示中的区域 95% 的模型样本外预测误差落在哪里,表

明了我们模型估计准确性的置信范围。实线表示住房实际年度通胀。

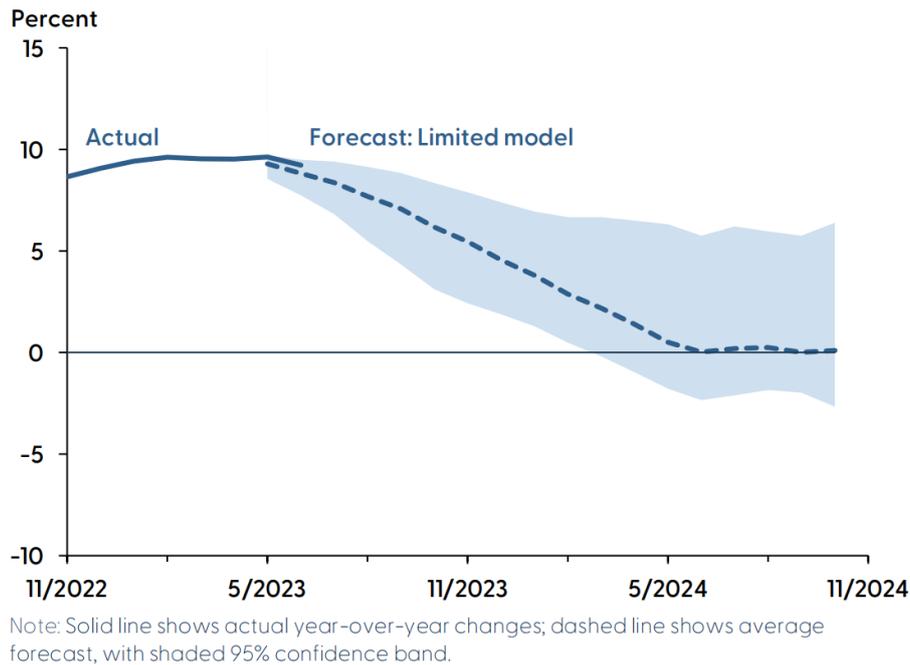
我们的基线预测表明，住房通胀将在 2024 年末继续放缓，甚至可能在 2024 年中期转为负值。这将代表住房通胀的急剧逆转，对整体通胀走势具有重要影响。

图 3 年度住房通货膨胀预测：完整模型



这一预测中的通缩部分将是自 2007–2009 年全球金融危机以来最严重的住房通胀收缩。因此，我们进一步评估我们的结果是否对最近住房成本的快速增长过于敏感。这一点很重要，因为住房价格在经济放缓时往往弹性较小，因此可能不会像上涨那样迅速下降。为了验证这一点，我们去掉了可能对累积预测有最大负面影响的指数——可以证明是滞后的 CPI 住房通胀——然后重新估计模型。

图 4 年度住房通货膨胀预测：有限模型



在我们的样本外测试中，第二个有限模型的准确性仅略低于基线模型，但图 4 说明了两之间的一些重要差异。有限模型没有预测到 2024 年的通缩事件，尽管它确实表明住房通胀将在 2024 年夏季左右达到零。重要的是，两个模型都认为住房通胀可能在未来 18 个月内显著放缓。

这些预测有几个重要的局限。首先，可能的预测误差范围相当大，住房通胀逐年上升。在我们的基线模型中，2024 年末预计将下降约-9%至约 2%，在我们的有限模型中，预计将下降-2%至 5%。这表明预测存在很大的不确定性。然而，即使是估计范围的上限值所显示的较为温和的预测，也将代表住房通胀的放缓。

第二个局限是，这些模型主要是根据新冠疫情期间的数据估算的，当时房地产市场和通胀都出现了异常增长。因此，未来这些住房市场指标与住房通胀之间的关系可能会有所不同。这给我们的预测带来了额外的不确定性，超出了阴影置信区域所反映的范围。

最后，这些预测没有考虑到未来可能存在的冲击。因此，经济中的重要变化可能导致房地产市场通胀加速或减速，而我们的预测无法预测这些变化。理想情况下，我们的预测误差的分布应该考虑到这种不确定性，但这将取决于未来的冲击是否与过去的冲击相似。因此，尽管我们的预测总结了当前关于住房通胀路径的信号，但许多不可预见的因素可能会影响预测期内住房通胀的实际实现。

众所周知，货币政策具有“长期和可变的滞后性”，我们的预测表明，在考虑房地产市场和住房通胀时，这一指引是相关的。特别是，我们的预测表明，自 2022 年初以来利率的快速上升可能对放缓的房地产市场产生了重大影响，而且这种放缓可能会继续下去（Liu and Pepper 2023 and Gorea et al.）。

结论

随着政策制定者持续解决高企的通胀问题，住房市场的变化表明，住房通胀的压力可能会在未来大幅缓解。我们在这封经济简报中提出的预测表明，未来住房通胀可能会大幅下降，这反映了近期租赁市场放缓的信号。至少，我们的研究结果表明，自 2022 年初以来，随着利率的快速上升，住房通胀意外上升的风险已显著降低。

本文原题为“Where Is Shelter Inflation Headed?”。作者为 Augustus Kmetz, Schuyler Louie, 和 John Mondragon。Augustus Kmetz 是旧金山联邦储备银行（FRBSF）的助理研究员，主要从事消费金融和宏观经济方面的研究。在加入美联储之前，他获得了布朗大学应用数学-经济学理学学士学位。John Mondragon 是旧金山联邦储备银行的研究顾问，他的研究领域是抵押贷款和住房市场以及实证宏观经济学。Schuyler Louie 是 FRBSF 的研究助理，2022 年加入 FRBSF。本文于 2023 年 8 月刊于 FRBSF 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

与机器赛跑的技能：互补性的价值

Fabian Stephany 和 Ole Teutloff /文 张丝雨/编译

导读：人工智能由于技能不匹配而同时导致失业和劳动力短缺。随着不断催促员工进行再技能培训，他们如何确定要投资哪些技能呢？本文使用来自世界上最大的在线自由职业平台之一的数据来探讨这个问题，研究结果显示了互补性的重要性。技能很少孤立存在；它们的价值取决于它们与其他技能的互补程度。理解并利用这种互补性对于适应不断变化的工作环境至关重要。编译如下：

我们将与机器竞争还是合作（Brynjolfsson and McAfee 2012）？在当今的工作环境中，员工和企业的命运都取决于他们理解和适应技术变革的能力（Acemoglu 2021）。新兴技术，如人工智能（artificial intelligence, AI），具有替代人类劳动力的潜力，但如果对操作这些技术的工人有需求，或者如果新的经济活动出现（Ilzetzki and Jain 2023, Hötte et al. 2022），它们也可以创造就业机会和增长。在过去十年中，越来越多的职业容易受到人工智能驱动技术影响，其在就业中所占的比例有所扩大，特别是年轻和熟练工人所占比例较高的职业（Albanesi et al. 2023）。

这一变化的一个决定性特征在于它对技能的深刻影响，即技术不是“技能中立”的。虽然一些工作可能会因为自动化和创新而消失，但其他工作将会发展，全新的角色将会出现（Noy and Zhang 2023）。这造成了一个奇特的困境——失业危机和劳动力短缺同时发生（Autor 2015）。由于消失的职位与新设立的职位在技能要求上有所不同，工人面临失业的风险，而公司则很难为这些新职位找到合适的员工。为了保住工作，工人必须掌握新技能，并将其与现有技能相融合。雇主必须投资于重新培训员工和人才招聘。然而，对于这些新兴工作中的许多工作，确切的技能要求仍不明确，并且在不断变化。

面对围绕日益增长的技能不匹配和劳动力市场效率低下的普遍不确定性，使培训计划与不断变化的劳动力市场需求保持一致的传统方法已被证明无效。技术和社会变革的速度超过了国家培训系统（Collins and Halverson 2018）。即使是大型雇主也在努力应对保持员工技能与时俱进的挑战（Illanes et al. 2018）。在数字化转型时代，对于那些在就业市场上花费了相当长时间、又缺乏从零开始重建技能组合的资源的工人来说，优先考虑哪些技能的困境尤其令人生畏。他们必须在现有技能和新技能之间寻求协同效应。因此，决策者、企业和工人都在追求能够确保他们在工作场所的未来的技能。但核心问题仍然是：他们如何决定投资哪些技能？

互补性：技能价值的关键

为了回答这个问题，我们分析了来自世界上最大的在线自由职业者平台之一（Stephany and Teutloff 2024）的约 25,000 名知识工作者十年来的技能概况。除了职业类型或经验等其他因素外，我们将技能的价值估计为有助于提高工人工资的溢价。我们的核心发现是，互补性是决定一项技能价值的关键。互补性是指一项技能如何很好地补充和增强其他技能。原因如下：

技能组合：我们很少孤立地应用一项技能。大多数工作都需要综合技能。因此，一项技能的价值只能在其互补技能的背景下进行评估。

再技能效率（Reskilling efficiency）：当工人适应新技术时，他们会逐步将新技能添加到现有技能组合中。在这一过程中，最大限度地发挥新旧技能之间的互补性对于经济效率至关重要。

战略价值：当一项特定技能的补充技能变得更加多样化时，员工就会有更多的战略选择来重新掌握技能。这增加了他们对未来不可预见的技术变化的适应能力。

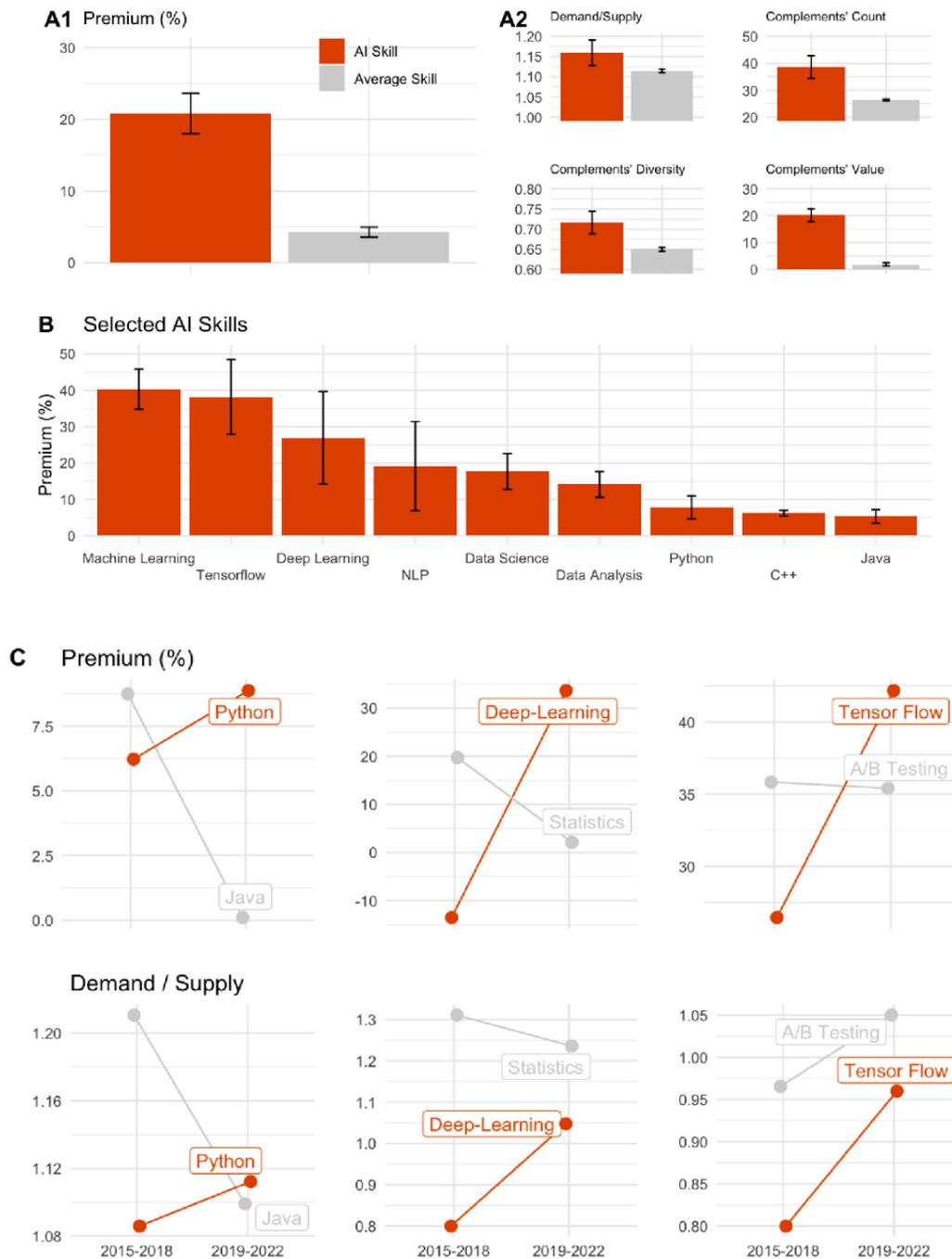
我们的研究表明，一项技能的价值在三个方面受到互补性的影响。首先，选择很重要——如果一项技能有可能与许多其他技能相结合，那么它就更有价值。第二，一项技能的价值取决于它可以与之结合的其他技能的种类。可以与其互补的“邻居”越多样化，技能就越有价值。最后，其互补对象的数量和价值都会影响技能的价值。如果一项技能的互补对象也具有很高的价值，那么它就会变得更有价值。除了互补性外，如果相对于现有劳动力而言，对技能的需求较高，技能就会变得更有价值。

人工智能技能：我们“与机器赛跑”的机会

为了将我们的概念付诸实践，我们专注于研究与人工智能相关的技能。人工智能处于技术创新的前沿，为特定技能创造了新的机会和需求。事实上，在我们的模型中，人工智能

技能，如编程语言和数据分析，已被证明是特别有价值的——如图 1 所示，工人工资平均增加了 21%。

图 1



人工智能技能与其他各种技能在数量和多样性方面都表现出很强的互补性。此外，与人工智能技能相结合的其他技能本身往往具有很高的价值（图 1，面板 A2）。这使得它们在各种环境中具有很强的适应性和价值。他们适用于知识型工作的各个领域，从平面设计到翻译工作再到软件开发。此外，近年来对人工智能技能的需求一直在上升（图 1C）。随着各行各业都接受人工智能，拥有人工智能技能的工人需求量很大，导致工资上涨。

再培训：赋予工人和企业权力

我们相信，我们的研究结果对个人、企业和政策制定者具有重要意义。通过认识到互补性的价值，我们可以更好地指导员工的再培训之旅。对于组织来说，在员工中投资发展人

人工智能技能是对未来的投资。一些国家和雇主正在通过各种举措积极推动数字技能的学习。例如，荷兰为信息和通信技术部门 45 岁以上的工人提供培训指导和赠款。瑞典通过 Digidel 网络为老年人提供数字技能培训。在美国和英国，威瑞森（Verizon）和花旗（Citi）等公司正在为数据和数字技能发展提供学徒和内部培训。

总之，这个充满工作的世界在不断发展，适应性是成功的关键。了解技能的互补性对于做出明智的决策至关重要，即在哪里投资于你的技能发展：学习同样的技能可能会有不同的回报，这取决于你已经拥有的技能。我们的研究为欧盟委员会（European Commission）的政策建议提供了依据，即倡导个性化学习策略——最好在企业内部实施——以及为通过职业培训、短期课程或培训计划获得的能力提供更灵活的认证选择。这些灵活的认证，通常被称为“微证书”，需求量很大，以确保员工和雇主都能在不断变化的未来工作环境中游刃有余。

本文原题为“Skills to ‘race with the machines’: The value of complementarity”，作者为 Fabian Stephany 和 Ole Teutloff。Fabian Stephany 是牛津大学互联网研究所(Oxford Internet Institute, 简称 OII) 的人工智能与工作助理教授, 在多个欧洲学院, 包括米兰博科尼大学和剑桥大学, 获得了经济学和社会科学的博士学位和学位。Ole Teutloff 是社会数据科学博士研究生, 就读于哥本哈根大学社会数据科学研究中心(SODAS)和爱丁堡大学, 拥有牛津大学社会数据科学硕士学位, 以及柏林赫蒂政府学院(Hertie School of Governance)的公共政策硕士学位。本文于 2023 年 11 月 15 日刊于 VOXEU 官网。[单击此处可以访问原文链接。](#)

促进生产率机构的兴起：近期发展回顾

Dirk Pilat, TPI & IVIE/文 薛懿/编译

导读：本文回顾了澳大利亚、比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、荷兰、新西兰、葡萄牙和英国等 11 个国家的生产率委员会最新分析工作和政策建议。文章发现, 各委员会在机构设置、组成和独立程度等方面存在一些差异, 但在分析和政策工作方面有很多共同点。这可能反映了共同的挑战, 例如生产率放缓和 COVID-19 危机, 以及数字化等结构性趋势。它还反映了对生产率主要驱动因素的共同理解, 特别是投资、人力资本、创新、数字化和创造性破坏, 以及影响这些驱动因素的政策。本文还发现了一些尚未受到委员会关注的领域, 例如环境与生产率之间的联系或生产率、工资和不平等之间的关系。生产率委员会在 OECD 地区的兴起为学者、政策制定者和其他对生产率感兴趣的人提供了丰富的分析和政策学习资源。编译如下：

摘要

多年来, 生产率对经济表现的核心作用已得到认可。但直到最近, 许多国家政府才决定建立新的机构, 专注于提供与生产率增长有关的政策咨询, 这些机构以生产率委员会(Productivity Commission)的形式存在。成立于 1998 年的澳大利亚生产率委员会是历史最悠久的生产率增长机构。从 2010 年起, 其他几个国家也成立了委员会, 依次是新西兰(2010)、丹麦(2012)、墨西哥(2013)、挪威(2014)和智利(2015)。根据欧盟理事会 2016 年 9 月的建议, 许多欧盟国家也成立了生产率委员会。今天, 大约有 20 个生产率委员会在经合组织和欧盟地区运作。然而, 并非所有欧盟国家都建立了委员会。在欧元区国家中, 奥地利在 2022 年才成立了委员会, 而爱沙尼亚、意大利和西班牙尚未成立。在非欧元区国家中, 截至 2023 年 4 月, 只有丹麦、匈牙利和瑞典成立了生产率委员会。

虽然大多数委员会的工作最近才开始, 但新出现的工作指出了许多被认为会影响生产率的驱动因素和政策。本文回顾了各委员会迄今为止在生产率驱动因素和提高生产率政策两方面开展的工作。文章重点讨论了 11 个为关于生产率的全球辩论提供有益见解的国家, 即澳大利亚、比利时、丹麦-马克、芬兰、法国、德国、爱尔兰、荷兰、新西兰、葡萄牙和英国。

本文结构如下。第 1 节简要介绍了关于生产率和生产率委员会作用的政策辩论。第 2 节回顾了各生产率委员会指出的生产率的主要直接驱动因素, 并探讨了与这些驱动因素相关的政策问题。第 3 节讨论了若干间接驱动因素及其政策含义。第 4 节总结并得出一些结论。

1. 生产率委员会的作用

从广义上讲, 生产率委员会的设立是为了强调生产率对经济表现的重要性, 探索生产率的驱动因素, 并为政府制定提高生产率的政策提供指导。正如 Banks (2015) 所指出的:

“由于政治压力不均和行政结构分散，政府可能难以制定促进生产率的政策，更难以成功执行。因此，有充分的理由建立公共机构，不仅帮助政府确定正确的政策，而且还可以对抗反对改革的单方面政治压力，并且帮助教育整个社会当中的利害关系。”

在实践中，生产率委员会发挥着各种作用，比如在国家政策辩论中促进对生产率的理解；开发关于生产率增长及其驱动因素的新证据和分析；向政府或其他参与者（如利益攸关方和议会）提供政策建议；促进政策讨论，例如 COVID-19 危机；或参与关于生产率的国际讨论，例如在欧盟或经合组织层面的讨论。

然而，各国生产率委员会的机构设置不尽相同，从而影响了它们所发挥的作用。经合组织最近的工作（OECD，2022；Cavassiniet 等，2022）考虑了生产率委员会工作的三个要素，特别是：a) 机构设置，包括其资源和分析的独立性；b) 委员会的责任和职能，包括其专业知识和分析能力；c) 外展，包括与利益攸关方的接触、传播以及对决策的影响。此外，委员会的有效性不仅取决于这些内部因素，还取决于政府支持委员会的承诺及其审查和落实政策建议的能力（OECD，2022；Cavassini 等，2022）。

本文所涵盖的 11 个生产率委员会在不同国家之间差异很大（表 1）。一些委员会，如澳大利亚和新西兰，已经建立了良好的基础，并在生产率方面有很长的工作历史，尽管它们都有更广泛的使命，生产率只是其任务的一部分。两个委员会都进行了相对长期和深入的政府授权的与生产率相关的调查。然而，澳大利亚的五年生产率审查（Productivity Commission，2017a；2022a）或新西兰的前沿企业审查（New Zealand Productivity Commission，2021）在某种程度上是本文所涵盖的最全面的报告。

在欧盟国家，生产率委员会是根据欧洲理事会 2016 年的建议设立的。该建议提出了几项要求，包括不限成员名额的任务；防止来自政府不当影响的职能自主权；根据经验和能力提名成员的程序；充分获取信息；以及公开交流能力（EC，2022）。预计这些要求将得到国家规定的支持。例如，在大多数情况下，委员会的职能自主权是由国内立法规定的（EC，2022）。

该建议包括一定程度的灵活性，但包括了制度设计的类型（EC，2022）。在一些欧盟国家，委员会是在长期存在的经济或竞争力理事会的基础上建立的，而这些理事会被赋予了额外的任务，如丹麦、德国和爱尔兰。在比利时和法国等其他欧盟国家，委员会是新成立的，具有高度独立性，能够在政策分析和政策咨询方面发挥作用。在第三类欧盟国家，即芬兰、荷兰和葡萄牙，委员会与现有的政府机构联系密切，主要提供分析工作。

表 1 已回顾的生产率委员会概况

Institution	Established	Type of Institution	Mission	Location
Australia Productivity Commission	1998	Standing inquiry body	Promoting productivity-enhancing reforms	Independent, reports to executive and Parliament
Belgium National Productivity Board	2019	Independent advisory body	Examine development of productivity and competitiveness	Independent structure, reports to trade unions and employer's organizations
Danish Economic Council	2017	Independent advisory body (multi-stakeholder)	To analyze productivity and competitiveness	Independent, provides advice to Danish policy makers
Finnish Productivity Board	2021	Independent expert body	Monitor productivity and competitiveness & conduct independent evaluations	Independent expert body linked to Ministry of Finance, reports to government
French National Productivity Council	2018	Independent advisory body of academic economists	Analyze productivity and competitiveness and policies that affect them	Independent, non-partisan advisory body reporting to the Prime Minister and Minister of Finance.
German Council of Economic Experts	2019	Independent academic advisory body	Analyze developments in the field of productivity and competitiveness	Independent, provides advice to German policymakers
Ireland National Competitiveness and Productivity Council	2018	Independent council established by government (multi-stakeholder)	Analyze policy and developments in the field of productivity and competitiveness	Independent council, reports to prime minister and government
Netherlands Productivity Board	2017	Independent economic research agency	Gain understanding of factors driving productivity growth	Independent agency, part of Ministry of Economic Affairs and Climate Policy
New Zealand Productivity Commission	2011	Standing inquiry body	Improved well-being, improved productivity	Independent, reports to Parliament
Portugal Productivity Council	2018	Joint temporary structure	Monitoring policies in the field of productivity and support discussion on the subject	Joint economic structure of Ministry of Finance and Ministry of Economy
UK Productivity Commission	2021	Independent body, established by NIESR and The Productivity Institute	Understand economic research related to productivity, provide policy advice, and develop policy recommendations	Body operating independently of government, working closely with policy makers

数据来源：国家数据以及 Renda & Dougherty (2017)，另见：https://economy-financce.ea.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/national-productivity-boards_en (EU & Cavassini 等, 2022)。

英国生产率委员会 (UK Productivity Commission) 是 11 个委员会中唯一一个不是由政府设立的委员会，因此其工作更加独立于政府。它实质上是一组独立专家，主要来自学术界和政策研究机构，他们努力为提高生产率的政策议程出谋划策，同时与决策者进行讨论，以确定政策机会和解决办法。该小组由国家经济和社会研究所 (National Institute of Economic and Social Research, NIESR) 秘书处提供支持，并使用生产率机构 (The Productivity Institute, TPI) 提供的资金。

机构安排的多样性表明，各国政府对生产率委员会的工作内容以及它们希望从这些机构获得的咨询意见作出了不同的决定。因此，这些委员会具有不同程度的独立性，与政府部

门和机构的联系程度各不相同，这可能影响其工作的性质和所提供的咨询意见。此外，各委员会的正式报告也不尽相同。澳大利亚和新西兰的委员会也向议会报告，而其他大多数委员会只会向政府报告。一个有趣的例外是比利时的委员会，它也向工会和雇主组织的理事会报告。

委员会的组成也存在重要差异。在法国、德国和英国等一些国家的委员会，主要由学者组成，尽管他们可能得到政府官员的支持，如法国。其他国家的委员会，如丹麦和爱尔兰，也有来自企业和工会的代表。还有一些则主要由政府官员组成，例如荷兰。这些差异可能会影响分析结果和政策建议。例如，爱尔兰对具体企业成本的分析（见第4节）可能与企业在委员会中扮演的角色有关。

生产率委员会的作用越来越大，反映了许多国家对生产率的重视，以及对过去几十年来生产率急剧下降的担忧。关于经济放缓和新技术影响有限（迄今为止）的解释，已经出现了大量的文献。几个生产率委员会已经开展了工作，以确定可以通过（国家）政策行动解决的因素。一些委员会还试图区分影响生产率的结构性和全球性因素以及国家因素。结构性和全球性因素可能难以通过国家政策行动加以解决，如全球技术进步放缓或从制造业向服务业的转型，而国家因素，如技能短缺，则可能通过国家政策加以解决。

生产率是一个复杂的现象，受许多因素和政策驱动。为了便于讨论，本文对两类生产率驱动因素和两个提高生产率的政策领域加以区分：

- **生产率的直接驱动因素。**

这与推动经济增长的主要生产要素相对应，即 a) 投资和资本形成；b) 人力资本和技能；c) 技术进步，由创新、数字化和创业驱动。该领域的生产率促进政策旨在通过投资政策、教育和技能政策、创新和数字政策，或与创业和企业动态有关的政策，对这些驱动因素产生影响。到目前为止，委员会的大部分工作都集中在这些驱动因素和相关政策上。

- **生产率的间接驱动因素。**

这些驱动因素和相关政策间接影响生产率，主要是通过贸易、竞争、监管和产业政策等方式影响市场并激励企业提高生产率增长，但也可能产生于劳动力市场压力或资源和环境制约。生产率委员会探讨了这一领域的一系列问题。

2. 生产率的直接驱动因素

本节回顾了生产率委员会强调的本国生产率的直接驱动因素，包括五个驱动因素，即有形和无形资本投资；技能和人力资本；研发与创新；数字化；以及创业和商业动态。此外还探讨了与这些驱动因素有关的政策问题。

有形和无形资本投资

投资和资本形成通常被认为是（劳动）生产率最重要的驱动因素之一，也可能对多要素生产率产生溢出效应。几个生产率委员会探讨了本国企业投资放缓的问题，其中包括宏观经济政策的作用。他们还研究了公共投资的作用，特别是在基础设施方面，因为公共投资往往被认为对私人投资和生产率具有催化作用。

几个委员会讨论的第一个问题是企业投资的总体下降，这被认为是解释生产率增长放缓的主要因素之一。澳大利亚发现，借贷成本、资本可获得性和盈利水平并不影响投资，但资本的机会成本、对风险的感知以及企业享有的市场力量非常重要（Productivity Commission, 2022a）。结构性因素被认为作用相对有限，尽管从制造业向服务业的转移可能增加了无形投资的份额。这说明需要深化提高生产率的改革，以提高预期的风险调整回报。

比利时指出，健全的公共财政很重要，但这应为有效的公共投资提供空间（National Productivity Board, 2020）。它还指出，需要提高公共支出的效率，参与公私伙伴关系，并保持对外国直接投资的吸引力。

德国指出，对信息和通信技术以及软件、数据和研发等补充无形资产的投资滞后（Sachverständigenrat, 2019）。它注意到可靠的商业环境和有竞争力的税收制度的重要性，

并建议财政政策应为公共基础设施投资和促进增长的支出提供空间。它还呼吁为公司股权提供税收优惠，以帮助平衡借入资本的税收优惠待遇。

荷兰发现，自 20 世纪 90 年代以来，无形资本投资占 GDP 的比重急剧上升（CPBNetherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2021）。

新西兰发现，其企业通常是资本浅化的（New Zealand Productivity Commission, 2021）。它将此归因于资本货物的高成本，长期高利率的历史以及快速的人口增长。此外，低投资回报、低工资和可获得低成本移民劳动力也是原因之一。

葡萄牙发现，债务水平和劳动力市场监管的变化对总投资产生了积极影响，而不确定性、金融约束和利率水平则产生了消极影响（Conselho para a Produtividade, 2021）。它还发现，在经济危机之后，企业仍然面临着严重的融资约束，这在一定程度上反映了葡萄牙企业的平均规模较小（Conselho para a Produtividade, 2019）。

英国指出，投资水平低导致英国生产率表现不佳（NIESR, 2022），并将此与缺乏增长性资金、整体商业环境、经济不确定性（如与英国脱欧和 COVID 危机有关）以及劳动力市场可能有利于公司增加就业而不是进行新投资联系起来。它建议制定一项长期基础设施计划，以促进私人投资；由税收减免推动的资本成本降低；改善税收环境；以及通过新的贸易协议加快英国出口的增长。

尽管宏观经济政策对投资总量很重要，但它并不是生产率委员会的重要议题。比利时注意到增长和生产率对税收收入非常重要，而税收反过来又使政府能够在不同领域进行支出，并扩大政府的政治选择范围（National Productivity Board, 2019）。芬兰提到了需求和商业周期对生产率的影响，包括产能利用率的变化以及需求冲击（Ministry of Finance, 2020）。

一些委员会探究了公共投资的作用，指出其对生产率和活动聚集的重要性（NIESR, 2022），以及其对私人投资可能产生的催化作用（National Productivity Board, 2020）。丹麦则指出成本效益分析的重要性，并提议政策应考虑公共投资的所有影响（De Økonomiske Råd, 2020）。

爱尔兰指出，2008 年经济危机后的紧缩政策导致基础设施严重不足（National Competitiveness Council, 2020）。它建议增加支出，但也要采取行动提高支出质量（National Competitiveness and Productivity Council, 2022）。它还提出劳动力市场的压力越来越大，影响了投资的兑现能力。对此，它建议在评估、规划和管理公共投资方面为公共机构提供更多支持；并建议各地区和城市学习最佳做法，最大限度地提高公共支出的效率。它还建议从长远角度考虑基础设施支出，并改进规划编码和规划当局的资源配置（National Competitiveness and Productivity Council, 2022）。爱尔兰还探讨了住房投资问题，指出负担得起的住房对竞争力至关重要，因为它间接影响到企业的成本，影响到生活质量以及商品和服务的竞争力，并可能影响爱尔兰作为投资地点的吸引力（National Competitiveness and Productivity Council, 2021）。

人力资本和技能

人力资本与资本形成一起，通常被认为是生产率最重要的驱动因素之一，这不仅是因为它对生产率增长的直接贡献，还因为它与固定资产和无形资产投资以及创新和数字化高度互补。例如，法国的一项建模研究发现，该国生产率增长的长期放缓约有一半可以用人力资本增长放缓来解释，并指出人力资本与管理、创新和数字技术等其他企业内部因素之间的紧密联系（Conseil National de Productivité, 2022）。增长放缓的原因是，随着更多年轻人完成高中和高等教育，教育水平增长有所放缓。它的结论是，提高教育质量将成为生产率增长的主要杠杆。法国的情况是许多发达经济体的典型例子，进一步扩大教育成就的空间很小，人们越来越关注教育质量、技能发展和技能在整个经济中的分配。

生产率委员会探讨了与人力资本有关的一系列广泛的具体政策问题，如教育的作用，

包括 STEM 教育（科学、技术、工程和数学）；技能形成和技能错配；管理的作用；以及迁移对生产率的贡献。教育体系和初始教育水平是生产率委员会探讨的第一个政策问题。对于中等教育，澳大利亚建议更多地推广最佳教学实践；更好地利用数字技术和教师的时间；扩大创新空间（Productivity Commission, 2022a; Productivity Commission, 2022b）。关于高等教育，它建议改进激励措施，鼓励教育提供者能够提供适应不断变化的技能需求的课程，并重新平衡资金，以反映这些不断变化的需求。它还建议提高教学质量；更好地利用技术；持续改进；以及采取行动降低辍学率。法国指出，其教育体系在减少社会经济不平等方面不如其他国家成功（Conseil National de Productivité, 2021）。德国指出有必要改善机会平等，注意到儿童的教育水平与其父母的教育水平之间有很强的相关性（Sachverständigenrat, 2019）。它还指出了幼儿教育 and 为教育途径提供更大灵活性是非常重要的。葡萄牙则指出，劳动力素质的巨大差异是限制生产率增长的一个因素（Conselho para a Produtividade, 2019）。

技能和终身学习是第二个关键主题。澳大利亚发现，五分之一的澳大利亚人的基本技能仍然很低，这限制了他们的发展机会（Productivity Commission, 2022a; 2022b）。它指出，一个适应性强的技能系统可以适应不断变化的技能需求。比利时主张对终身学习采取综合办法（National Productivity Board, 2020），并指出，STEM 特别是信息通信技术相关技能的短缺对生产率产生了不利影响（National Productivity Board, 2022）。

法国指出，与其他欧洲国家相比，法国的技能水平处于中等位置（Conseil National de Productivité, 2021），并指出，直到最近，缺乏对终身学习和职业培训的关注，也未重视那些最需要技能的人，如失业者和最不合格的人。它主张建立一个运转良好、灵活的终身学习系统，以帮助满足对新兴技能的需求。它还指出，对高认知技能和自主、管理和沟通等非认知技能的需求日益增长（Conseil National de Productivité, 2022）。此外，它进一步认识到软技能在经济转型中的作用。

爱尔兰指出，该国在信息通信技术专业技能和掌握基本以上数字技能的方面表现良好，但在掌握基本数字技能的方面表现落后（National Competitiveness and Productivity Council, 2021）。它提出的建议涉及发展与人工智能（AI）相关的技能和零碳经济技能，以及提供现代学徒制度（National Competitiveness and Productivity Council, 2022）。英国则提出了若干挑战，包括技能差距；缺乏高质量的培训和参与此类培训的机会；性别差距，例如在 STEM 技能方面；技能系统的灵活性有限；缺乏提高技能和再培训的激励措施；缺乏良好的管理实践。

（NIESR, 2022）。报告还指出，地区之间的劳动力流动性下降，导致供需之间的技能不匹配现象日益严重。

与技能问题相关的是技能错配，它通过降低企业内的生产率和影响企业间的技能分配效率来影响总生产率（McGowen & Andrews, 2015）。比利时发现，由于低技能人员受到疫情的冲击最大，现有的技能配有可能变得更加严重（National Productivity Board, 2020）。它还指出，疫情导致的数字化加速正在进一步改变技能需求。法国也发现工人的技能与其工作所需的技能严重错配（National Productivity Board, 2019）。爱尔兰指出了劳动力市场中的关键技能差距和可能的错配（National Competitiveness and Productivity Council, 2022）。葡萄牙指出，技能错配是一个重要的劳动力市场扭曲现象（Conselho para a Produtividade, 2021）。它还指出，疫情后远程工作的兴起可能会提高工作的流动性，扩大获得人才的机会并增加竞争，但可能最有利于高技能工人，从而可能加剧不平等。

管理技能是近年来受到关注的一个相对较新的问题，它通过影响组织和工作实践以及企业内部劳动力技能分配，发挥着提高生产率的重要作用（Criscuolo 等, 2021）。芬兰指出，芬兰管理的平均质量是好的，但全国各地的管理实践质量参差不齐（Ministry of Finance, 2020）。法国指出，相对于其在生产方面的管理优势，法国企业在人力管理方面的效率较低（Conseil National de Productivité, 2022）。

德国发现其国际排名中表现相对较好，并指出管理技能对于其“隐形冠军”（在专业市场中占有较高市场份额的快速成长的中小企业以及采用信息通信技术的公司）非常重要（Sachverständigenrat, 2019）。爱尔兰提到了远程工作背景下的管理挑战，指出管理人员，特别是在中小企业工作的管理人员，往往没有接受足够的培训来应对新的挑战，如办公室和远程工作的混合工作安排（National Competitiveness and Productivity Council, 2021）。新西兰发现，许多企业缺乏领导技能（New Zealand Productivity Commission, 2021）。它建议采取一种系统的方法来培养和留住人才。它还建议对培养公司一级管理和领导技能的现有方案进行评估。葡萄牙发现，其管理人员的教育水平低于欧盟平均水平，特别是在小企业中，这影响其对技术变革和竞争的适应性（Conselho para a Produtividade, 2019）。

一些国家探讨了移民、技能和生产率之间的联系。丹麦指出，外国劳动力的流入可以提供获得新知识的机会，提高技能使用和鼓励重新分配，从而提高生产率（deØkonomiske Råd, 2022）。澳大利亚呼吁改革其技术移民制度，从限制性短缺清单转向更有利于实现雇主资助的技术移民制度（Productivity Commission, 2022c）。这将有助于它在全球市场上进行竞争，并有助于吸引符合当地技能需求的工人。丹麦指出，需要为担保移民的工作流动提供更好的选择，以改善技能与工作的匹配。它还探讨了政府吸引外国劳动力和解决劳动力短缺问题的政策，包括降低外国工人的工资门槛，扩大符合条件的人员名单，以及更多地利用快速通道程序（De Økonomiske Råd, 2022）。

新西兰指出，尽管过去 10 年有大量移民流入，但其仍面临技能短缺问题，这表明劳动力供应与企业需求之间存在技能错配（New Zealand Productivity Commission, 2021）。它建议政府对移民政策进行审查，以评估其作用和目标。它还建议与业界合作，减少对季节性移民劳动力的依赖，并开展更多的实证研究和证据建设，以支持与移民有关的政策制定。它还认为，生产率和移民之间的关系需要权衡利弊（New Zealand Productivity Commission, 2022; Fabling 等, 2022）。虽然从长远来看，移民可能会提高经济的生产能力，但这需要时间才能产生效果，并且需要补充投资。它建议提高移民政策的质量和透明度，在政策制定中灌输长期思维，并解决冲突的优先事项。

创新、研发与发展

在大多数经济增长理论和实证分析中，创新和技术进步是生产率的第三个关键驱动因素。生产率委员会的工作涉及多个方面，包括公共和私人投资在研发中的作用以及公共支持的作用；技术和知识传播的作用；以及创新政策的新形式。

一些国家研究了对私人研发的支持政策。比利时发现，自 2005 年以来，研发投资有所增加，但这主要是由少数行业中的少数大公司造成的（National Productivity Board, 2021）。它将支出的增加部分归因于研发人员工资的部分免税，但指出可以通过更好地调整直接和间接支持来实现效率的提高（National Productivity Board, 2022）。丹麦评估了增加研发税收减免的提议，并指出对此需要进行更多的分析（DeØkonomiske Råd, 2019）。

芬兰发现，自 2009 年以来，研发支出一直非常疲软，这主要是由于电子行业（尤其是诺基亚）的崩溃导致企业支出大幅下降（Ministry of Finance, 2021a）。它指出，通过合作赠款提供的直接公共支持可能比研发税收激励更有效（Ministry of Finance, 2021b）。它还指出，芬兰缺乏高生产率企业，需要更多地关注创新，特别是更激进的创新项目（Ministry of Finance, 2021b）。

法国认为，创新是有助于解释法国生产率明显放缓的一个因素（Conseil National de Productivité, 2019）。它指出，法国私人研发投入相对较低，研发支出效率低，公共和私人研究之间缺乏互动。

德国发现，企业创新支出高度集中在大型企业（Sachverständigenrat, 2020）。它怀疑研究和创新的复杂性日益增加，是否会推高了德国和全球层面的创新成本，从而影响生产率增

长 (Sachverständigenrat, 2019)。它建议改进对中小企业创新投资的激励措施；扩大欧洲研究区域；改进知识和技术的传播；改善公共部门数据的获取；更好地将创新标准纳入政府采购；以及增加私人风险资本的可用性。

爱尔兰指出，自 2012 年以来，其研发强度有所下降 (National Competitiveness and Productivity Council, 2021)。它探讨了新的研究和创新战略的发布以及创新资助机构的建立 (National Competitiveness and Productivity Council, 2022)。新西兰建议政府检查本国研发税收激励措施的运作情况，确定并落实可能的修正案；并考虑使用补助金对该计划进行补充 (New Zealand Productivity Commission, 2021)。葡萄牙指出，虽然研发投入有所增长，但大部分集中在公共部门，与企业的联系不够紧密 (Conselho para a Produtividade, 2019)。它发现，其研发税收抵免制度的影响是强大且持久的，没有发现挤出效应的证据 (Conselho para a Produtividade, 2021)。

澳大利亚注重知识在整个经济中的传播，而不是“全新产品”创新 (Productivity Commission, 2022d)。它建议制定政策，通过贸易和外国直接投资将澳大利亚公司与外国公司联系起来；制定技术移民政策，重点是可转移技术；以及改善企业信息流的政策。它还指出了知识传播在非市场服务中的重要性，同时指出这些服务的创新往往是缓慢的、零碎的、无组织的，并且在各管辖区之间也不一致。比利时指出，向知识型经济的过渡增加了知识传播的障碍，并呼吁关注能够加强传播的政策 (National Productivity Board, 2022)。它还呼吁对该主题进行更多的探讨。英国指出，知识枢纽、协作和开放式创新有助于提高创新绩效 (NIESR, 2022)。它还指出，缺乏从领先者向落后者的技术传播，企业和大学之间也缺乏合作，以及许多公司缺乏吸收能力。

新西兰对创新政策进行了深入探讨。它提出了其是如何落后于其他小型发达经济体的，并认为过去的重点创新政策所做的尝试缺乏有效的规模、资源和持久性 (New Zealand Productivity Commission, 2021)。此外，它指出，以前的努力是基于政府驱动的进程，而不是基于涉及多个利益攸关方的设计和治理。它建议在创新体系中建立创新能力和联系，审查现有方案，并且对于高潜力领域制定更有针对性的创新政策，对更广泛的创新政策予以补充。它建议政府在少数几个领域与利益攸关方合作，以集中精力，条件是私营部门提供相应的资源。

数字化

数字化对生产率的贡献是一些生产率委员会工作中的重要主题。这项工作不仅涉及数字技术的吸收和传播，还涉及生产率文献中相对较新的主题，如数据作为资产的作用和远程工作对生产率的潜在贡献。

数据是一种无形资产，对公司业绩越来越重要，包括在实现大数据分析和人工智能方面。澳大利亚建议确立消费者对自身数据的权利；消除使用公共数据的障碍；通过版权法规定合理使用的例外条款；取消竞争法对知识产权的豁免 (Productivity Commission, 2017b)。德国发现，疫情推动了对数据驱动服务的需求 (Sachverständigenrat, 2021)。它指出了发展数据经济的几个障碍，包括缺乏开发数字创新的人员，以及与敏感信息存储有关的安全问题。它呼吁扩大数据访问和共享；加强平台经济的竞争；加强消费者保护；考虑技术主权；以及增加与网络安全有关的协调。

许多委员会探讨了如何吸收和利用先进的数字技术来提高生产率。澳大利亚已经认识到这些技术在提高生产率方面的潜力 (Productivity Commission, 2022e)。它指出了影响数字技术应用的一些障碍，特别是由于偏远地区的连通性差而导致互联网接入不足；缺乏技能；对收益的认识有限和不确定性；以及成本和遗留系统，这些被认为是大中型企业的障碍。它建议作出新的基础设施资金安排，为偏远地区提供可靠的互联网解决方案；采取进一步行动以满足技能需求，如技术移民政策；更好地协调数字化相关政策，以减少重叠和不确定性。

比利时指出，必须利用 COVID-19 的势头加快数字转型，通过鼓励对这些技术的投资，对技能（如数字和管理技能）的必要补充投资，组织创新和管理能力的提高，快速、安全和可靠的宽带的建立，新的数字文化的传播，电子政务的进一步发展以及与数字经济相一致的监管（National Productivity Board, 2020）。法国认为，其在信息通信技术应用方面的滞后可能有助于解释法国生产率放缓（National Productivity Board, 2019）。它指出，这可能与管理和组织实践、劳动力市场的僵化以及产品市场的监管障碍有关。德国指出，其推迟信息通信技术应用以及投资水平低，可能是迄今为止德国信息通信技术对生产率影响较小的原因。报告建议通过解决审批程序冗长等障碍，加大对数字基础设施的投资；增加数字技能教学，改善终身学习；以及对竞争规则进行改革（Sachverständigenrat, 2019）。爱尔兰指出，企业对先进数字技术的使用率相对较低，并主张在推出国家宽带计划方面要有更大的确定性（National Competitiveness and Productivity Council, 2022）。

一些委员会还探讨了远程工作或电传工作对生产率的影响。法国发现，在 2019 年增加远程工作的公司平均生产率更高，在疫情期间恢复力也更强。它得出的结论是，远程工作可能会对工作的吸引力、工作条件以及全职和兼职工作的分配产生不同的影响，并对总体生产率产生不确定的影响（Conseil National de Productivité, 2022）。爱尔兰指出，远程工作对生产率的影响可能还需要一段时间才能显现出来（National Competitiveness and Productivity Commission, 2021）。为了最大限度地提高远程工作的生产率，同时最大限度地降低工人的风险，爱尔兰建议改善数字基础设施以及提高数字和管理技能。制定关于要求远程工作的权利的新立法，以及简化居家办公的费用报销规则。英国还指出了在家工作提高生产率的潜力（NIESR, 2022）。

创业、企业动态和资源配置

虽然创业和企业动态一直被视为生产率的重要驱动因素，但由于微观数据的可获性和可用性大大提高，关于这一专题的工作最近才成为生产率委员会分析工具箱的一部分。已经考虑的关键问题包括进入、退出和企业增长对生产率的贡献；生产率的收敛和发散，资源配置对总生产率增长的贡献；以及 Covid-19 后的企业动态。

进入、退出和企业增长是生产率委员会探讨的第一组问题。比利时指出，在欧盟国家中，资源分配率低、新企业创建率低、企业退出率低是影响生产率的因素（National Productivity Board, 2019）。它还发现，许多创新型初创企业难以达到足够的规模（National Productivity Board, 2021）。因此在政策方面，它提出为年轻的创新型企业创造有利条件非常重要，如帮助他们扩大规模。它还建议消除无法生存的企业的退出障碍（National Productivity Board, 2021）。

芬兰指出，缺乏竞争和企业活力并不是芬兰生产率增长缓慢的原因（Ministry of Finance, 2022 年）。获得资金似乎不是中小企业和企业动态面临的主要问题（Ministry of Finance, 2021a），而缺乏技术人员和有能力的管理人员才是重要因素。此外，虽然一般基金不是一个制约因素，但年轻的创新型企业获得研发资金被认为是一个重要因素。它还指出了一些可以加强创造性破坏的政策，包括创新政策；支持资源重新分配的竞争政策；改善知识创造的教育和培训政策；促进劳动力流动的住房、区域和劳动力市场政策（Ministry of Finance, 2020）。

德国发现，人口增长缓慢可能是解释其创业率低的因素之一（Sachverständigenrat, 2019）。此外，市场集中度也越来越高。劳动力市场的监管和服务部门的市场准入壁垒是可能需要改进的领域。荷兰则发现，企业的流失率（进入和退出的总和）有所下降，主要是由于 2006 年以来的进入率下降（CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2021）。它还指出，新公司的进入对服务业的生产率增长做出了积极贡献，但原有企业推动了制造业生产率的增长。

在生产率差异和资源配置方面，比利时发现领先者和落后者之间的生产率增长差异越

来越大 (National Productivity Board, 2019)。它还发现, 本国确实有几个全球生产率领先者。芬兰则发现企业间的生产率差异很大, 而且缺乏高生产率企业 (Ministry of Finance, 2021b)。它还指出, 资源分配不佳, 导致最具生产率的企业经营规模太小。此外, 它还发现, 随着劳动力从生产率最高的企业流向生产率较低的企业, 资源分配情况进一步恶化。此外, 芬兰注意到企业的资本投资超过预期, 雇用的工人比预期的少, 从而提出分配不当是降低生产率的一个重要因素 (Ministry of Finance, 2022)。法国发现, 前沿企业的生产率总体放缓更为明显 (Conseil National de Productivité, 2022)。这可能表明技术进步的总体速度放缓, 并且影响到技术扩散的范围 (OECD, 2015)。此外, 前沿企业的更新速度已经放缓, 这可能表明竞争压力有所减少。然而, 荷兰没有发现前沿企业和落后企业之间存在生产率差异的证据 (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2021)。英国则指出, 英国的生产率问题集中在领先企业, 而不是落后企业 (NIESR, 2022)。在资源分配方面, 与其他经合组织国家相比, 英国做得相对较好, 大多数资源都流向了最具生产率的企业。

虽然有几个委员会讨论了前沿企业对生产率的作用, 但与前沿企业有关的政策是新西兰的工作重点, 其发现前沿企业的生产率水平大大低于其他小型发达经济体 (New Zealand Productivity Commission, 2021)。它还发现, 与许多欧洲国家相比, 前沿企业而非前沿企业之间的差距在 2003 年至 2016 年间没有显著变化。这可能表明技术扩散相对有效, 但也可能反映出前沿企业的生产率水平相对较低, 增长率也较低, 使非前沿企业更容易跟上。与新西兰不同, 欧洲国家的非前沿企业受益于其他国家前沿企业的生产率增长。这可能反映了新西兰遥远的地理位置, 这对隐性和非编码技术的传播起到了阻碍作用。

几个委员会提出的第三个问题是 COVID-19 危机后的企业动态。丹麦指出, 政府为解决疫情而推出的一揽子经济支持计划保护了不盈利的企业, 而这些企业在没有疫情的情况下可能会退出市场, 从而巩固了原有的企业结构 (De Økonomiske Råd, 2022)。为应对未来的经济危机, 它建议采用更有针对性的计划, 而不是一般性资助计划, 因为一般性计划可能会削弱结构调整 (De Økonomiske Råd, 2022)。法国指出, 由于紧急措施确保了许多企业的生存, 破产数量大幅下降 (Conseil National de Productivité, 2021)。它指出了两个关键风险: a) 一旦这些措施被取消, 生产企业破产, 可能会产生连锁反应。b) 过度保护无法生存的“僵尸”企业, 可能影响资源的重新分配。法国呼吁提供更好的信息, 以确定支持的目标, 为解除紧急措施做好准备, 并确定必要的债务削减。

德国发现, 疫情期间的失业和企业倒闭人数低于以往的衰退期 (Sachverständigenrat, 2021)。它将此归因于对企业的支持措施、短期工作计划和暂停破产申请义务。它建议在疫情之后通过一系列改革提高分配机制的效率。葡萄牙指出, 与 COVID-19 有关的部门和企业之间的生产率差异越来越大, 因为生产率最高的企业和对无形资产投资最多的企业能够更好地使用新的数字技术 (Conselho para a Produtividade, 2021)。这指向了与知识和技术传播有关的扭曲。它还指出, 所谓“僵尸”企业的出现, 在以往国际危机中也是如此 (Conselho para a Produtividade, 2021)。

只有少数几个委员会特别关注与中小企业有关的生产率问题。爱尔兰指出了跨国企业部门与国内中小企业之间建立更密切联系的机会, 例如通过贸易、劳动力流动、创新合作以及与研究机构建立更紧密的联系 (National Competitiveness and Productivity Council, 2021)。

生产率的直接驱动因素概述

本文回顾的 11 个生产率委员会总体上都分析了投资、人力资本、研发和创新、数字化转型以及创业和企业动态对生产率的作用, 但也存在一些侧重点上的差异 (表 2)。在此基础上, 他们还探讨了本文所述期间的一系列政策问题。其中一些问题反映了与国际发展相关的共同挑战, 例如生产率增长放缓, 或 COVID 危机引发的快速数字化。另一些则反映了国家背景和具体的国内挑战。在各委员会倡导的政策应对措施中也可以看到许多共同点。迄今

为止，有几点工作很突出：

- 考虑到其重要性，生产委员会对解决总体投资放缓的政策关注相对较少，可能是因为他们认为这是一个结构性因素，不易受到国家政策的影响。此外，只有少数委员会探讨了宏观经济政策和金融市场对投资的作用。这可能与委员会的任务和国家内部的体制安排有关。虽然许多委员会研究了无形投资的具体领域，如技能、研发和数据，但只有少数几个委员会探讨了与无形投资有关的广泛政策环境，例如与其融资有关的政策环境。

- 人力资本和技能探讨最广泛的生产率驱动因素，还包括管理等新问题。法国委员会的研究表明，人力资本对生产率增长的作用要远大于增长核算所显示的数值，这可能与投资的强大互补性有关。一些委员会指出，缺乏技能和技能错配是制约生产率增长的因素。

- 许多委员会也就创新和技术问题进行了探讨，提出了与企业支持政策、创新系统和先进技术应用有关的相对标准的政策建议。到目前为止，除新西兰外，对新的或正在出现的问题的关注相对较少，如数据和人工智能对生产率的作用，或更有针对性(或以任务为导向)的创新政策的作用。最令人惊讶的是，鉴于其在生产率辩论中的突出地位，只有少数委员会，特别是澳大利亚和比利时，探讨了与技术传播有关的政策。

- 虽然这是一个相对较新的问题，但大多数委员会都对企业动态的几个方面进行了探讨，并承认它对生产率的重要性。企业动态、竞争和生产率之间的联系尚未得到深入探讨。除新西兰外，大多数委员会更关注与落后者相关的政策，而不是可能提高前沿企业生产率的政策。

表 2 生产率委员会关于生产率直接驱动因素工作的关键主题

	Investment	Human Capital and Skills	R&D and Innovation	Digitalization	Entrepreneurship & Business Dynamics
Australia	Macro Drivers of Business Investment, Structural Factors, Social Benefits	Foundational and Specific Skills, Lifelong Learning, School Productivity	New to the World Innovation versus Diffusion, Non-Market Services	Uptake Advanced Technologies Data Economy, Non-Market Property, Infrastructure	
Belgium	High-Quality Infrastructure, Digital & Green Transition and R&D, Public Budget, FDI	Skills Mismatch, Retaining Talent, Lifelong Learning, STEM Skills	R&D Concentration, Tax Credits, Innovation System, Diffusion	Digitalization and COVID, Complementary Investment, Just Transition	Firm Dynamics & COVID, Zombie Firms, Scaling, Productivity Divergence
Denmark	Public Infrastructure, Cost-Benefit Analysis, Targeted Support for SMEs	Relocation of Education & Training, Foreign Labour	R&D Tax Credits		COVID and Firm Dynamics, Support Schemes
Finland	Capital Intensity, Role Demand and Business Cycle	Structure Labour Force Management Skills	Incentives for Private R&D, Productivity of R&D, Radical Innovation		Creative Destruction, Growth SMEs, Resource Allocation, High-Productivity Firms
France		Quality of Education, Soft Skills, Management and Diversity, Inequalities, Skills Mismatch	Investment in R&D, Structural Factors, Efficiency of R&D, Public-Private Links	Telework and Productivity, Co-Investment in Digital Technology, ICT Diffusion	Business Dynamics & COVID, Unwinding Support, Productivity Divergence, Frontier Firms
Germany	Infrastructure, Intangibles, Fiscal Policy, Equity Finance	Lifelong Learning, Equality of Opportunity, Management Skills	Innovation System Concentration, Costs and Complexity of Innovation	Impact COVID, Data economy, Platforms, Cloud, Sovereignty, Digital Infrastructure	Firm Dynamics & COVID, Allocation, Support Policies, Market Access, Demography
Ireland	Digital, Transport & Energy Infrastructure, Housing, Planning	Digital and AI Skills, Green Skills, Management Skills, Skills Gaps & Mismatch	R&D Intensity, Innovation Strategy, Research and Innovation Funding Agency	Broadband Plan and Advanced Technology Use Telework and COVID	Domestic SMEs, links to MNEs and Research Institutions
Netherlands	Intangibles Digital Technologies			Digital Technologies	Business Dynamics Productivity Divergence
New Zealand	Capital Intensity, Macro Drivers of Investment	Talent, Management and Leadership, Immigration, Skills Mismatch	R&D Tax Credits, Procurement, Focused Innovation Policy		Frontier Firms, Productivity divergence, Technology Diffusion
Portugal	Investment Dynamics, Financial Constraints of Firms	Disparity in Qualifications Skills Mismatch, Entrepreneurial Skills	Collaboration, R&D Tax Credit Scheme, Innovation System, R&D Concentration	Digitalization and COVID, Technology Diffusion	Productivity divergence COVID, Zombie Firms, Resource allocation, Diffusion
United Kingdom	Investment Policies, Tax Breaks, Infrastructure Plan	Skills, Training Management, Skills Mismatch	Innovation, Diffusion, Collaboration, Centres of Excellence	Homeworking	Reallocation, Frontier firms, Labour Mobility

数据来源：第 3 节和 National Productivity Board 的报告。详见 Pilat (2023) 和参考文献。

3. 生产率的间接驱动因素

本节简要概述了关于生产率的几个关键间接驱动因素，即贸易和外国直接投资；商业环境、竞争和监管；结构特征与产业政策；区域和生产率；能源和环境因素的作用；以及劳动力市场的作用。如上所述，这些驱动因素和相关政策通过影响产品、劳动力和金融市场的运作以及由此产生的资源分配；提供进入国际市场的机会；以及影响企业提高生产率的动机，来间接影响生产率。

贸易、外国直接投资和全球价值链

贸易和外商直接投资 (Foreign Direct Investment, FDI) 是生产率的重要驱动力，与外国竞争、专业化、技术传播和规模经济等相关。

欧盟委员会对贸易政策问题的讨论不多，这可能反映了欧盟在这一领域政策制定中的作用。比利时和德国主张采取行动，加强欧洲在全球价值链中的地位，增加欧洲一级的协调，加强多边主义 (National Productivity Board, 2020; Sachverständigenrat, 2019)。德国的最新报告建议通过增加多样化来减少依赖性和提高全球价值链的弹性 (Sachverständigenrat, 2022)。虽然它认为这主要是私营部门的责任，但也提出，政府可以为多样化提供有针对性的支持，帮助发展战略联盟和伙伴关系，并提供贷款和投资担保。澳大利亚主张取消剩余的关税，以降低进口公司的成本，并倡导从服务贸易中获得更大利益的政策 (Productivity Commission, 2022a)。英国则指出，英国出口需求受到限制 (NIESR, 2022)，英国脱欧增加了贸易摩擦成本和供应缺口，导致出口成本高昂。

关于外国直接投资，澳大利亚主张调整其筛选制度，以确保这些制度适当考虑到安全

问题，同时避免抑制投资（Productivity Commission, 2022a）。法国发现，高昂的劳动力成本、生产税和公司税阻碍了生产基地的选址，而研发税收抵免制度则产生了积极影响（Conseil National de Productivité, 2022）。它建议继续发展其税收制度，使其对生产要素的影响小于其他国家。新西兰建议采取更积极主动的办法吸引外国直接投资，将外国直接投资政策纳入创新政策，并升级其创新体系（New Zealand Productivity Commission, 2021）。

商业环境、竞争与监管

商业环境对生产率至关重要，实证研究表明，良好的竞争是促进生产率增长的积极因素，而过多或不适当的监管则会阻碍生产率增长。

一些委员会探讨了与竞争有关的问题。澳大利亚指出，经济的总体集中度有所提高；企业进入和退出减少；以及价格加成提高（Productivity Commission, 2022a）。它指出，竞争法需要继续符合其建立目的，（Productivity Commission, 2022a; 2022f）。

丹麦发现，价格加成从 2000 年的 5% 增加到 2018 年的 18%，这表明竞争已经变弱（De Økonomiske Råd, 2022）。研究发现，当企业有更多机会进口半成品或货物用于转售时，它们的生产率和市场份额都会提高。研究还表明，出口需求的增加可能提高了企业的生产率和加价，例如，与贸易有关的知识溢价。没有发现任何证据表明，从新技术中获益最多的公司增强了其市场力量，例如从软件开发的规模经济中获益，也没有发现监管变得更加反竞争。

芬兰表示，竞争政策效果不佳可能导致企业动态减弱（Ministry of Finance, 2021a）。德国主张加强欧洲竞争政策，重点是标准化监管和降低进入壁垒（Sachverständigenrat, 2019）。它还建议不要促进或创建国家性或欧洲性冠军。爱尔兰探讨了若干服务行业的高商业成本问题，并指出加强国内竞争对于降低成本和提高生产率至关重要（National Competitiveness and Productivity Council, 2021; 2022）。荷兰没有发现平均加价增长的证据（CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2021）。

关于规章制度，新西兰指出，这些法规往往跟不上创新的步伐，给创新和生产率造成了代价高昂的障碍（New Zealand Productivity Commission, 2021）。它建议优先考虑使规定跟上技术和其他方面的变化，特别是在与创新有关的领域，而且法规的设计和运作应允许灵活地实现预期的监管结果。葡萄牙指出，企业仍然面临很高的行政障碍，包括复杂的许可证制度和缓慢的司法制度（Conselho para a Produtividade, 2019）。此外，尽管取得了进展，但一些专业服务仍然面临很高的进入壁垒，如法律、会计、建筑和工程服务。

结构特征与产业政策

生产率的结构性问题是在生产率分析中的一个热点主题，已被多个生产率委员会探讨过，包括从制造业转向服务业对生产率的影响，以及产业政策的作用。

一些国家谈到了与其经济结构有关的问题。比利时发现，就生产率而言，生产来源正在转向最缺乏活力的状态（National Productivity Board, 2022）。法国指出，部门内动态是生产率的主要来源，就业正在向生产率水平较高但生产率增长较低的部门转移（Conseil National de Productivité, 2022）。英国发现，其生产率问题主要存在于金融业和制造业，但它也指出，产业结构不是主要挑战，而是部门内的表现问题（NIESR, 2022）。

产业政策是另一个重点。法国认为，促进绿色创新等新活动的政策有助于发展高增长部门（National Productivity Board, 2022）。德国则指出，对能源和原材料供应越来越依赖给其经济模式带来了新的挑战（Sachverständigenrat, 2022）。它建议在具有重要战略意义的领域提高欧洲的生产能力，如可再生能源和关键原材料的国内开采。它还建议加强战略自主权，包括储存战略原料，并支持欧盟的“开放战略自主权”概念。英国指出，产业政策易受到短期方法的影响，主张建立更有效的制度框架（NIESR, 2022）。

生产率的区域层面

一些生产率委员会探讨了生产率的区域层面，例如城市的作用和不同区域对总生产率

的贡献。澳大利亚和丹麦都强调了城市的作用。澳大利亚指出，其 GDP 的 80% 是在城市中创造的，澳大利亚的八个首府城市占全国总就业人数的三分之二以上。它提出了加强城市在生产率方面作用的建议，例如公共基础设施的治理安排；改善道路供应的改革；将竞争原则应用于土地使用政策；实施发展评估的最佳做法；取消印花税并过渡到土地税（Productivity Commission, 2017a）。丹麦还探讨了城市对生产率的影响（De Økonomiske Råd, 2021），包括规划法规和市政税的作用。研究发现，减少企业空间的规划法规对大城市的生产率产生了影响，而基础设施的市政税扭曲了财产的使用。

一些国家探讨了区域对生产率的作用。比利时对区域生产率进行了判断（National Productivity Board, 2022）。法国发现，它是生产率最集中的欧盟国家，只有一个地区（法兰西岛）的生产率年增长率超过 1%（Conseil National de Productivité, 2022）。英国发现，它是经合组织中地区间最不等的主要高收入国家（NIESR, 2022）。它还指出了造成这种不平等的因素复杂多样，包括人力资本和投资在整个经济中的分配，并列出了几个可能的政策优先项。

能源、绿色转型和生产率

近年来，一些生产率委员会也开始探讨与能源、环境、气候变化和绿色转型有关的问题及其与生产率的联系。澳大利亚指出，气候变化将对生产率产生巨大影响，遏制气候变化的政策需要付出代价。它建议采取成本最低的缓解和适应政策，以最大限度地降低风险（Productivity Commission, 2022a）。

比利时指出，向低碳经济过渡对劳动生产率的影响有些模糊，但气候变化本身就是对生产率的严重威胁（National Productivity Board, 2022）。它指出，能源危机是加速转型的另一个紧迫原因，并且价格信号和创新非常重要。对于到 2030 年将温室气体排放量减少 70% 的政策，丹麦进行了探讨（De Økonomiske Råd, 2022）。它指出，预计大多数政策成本都是高昂的，因为它们是基于补贴和其他措施，而不是统一的温室气体税。德国发现了其对能源和关键原材料的依赖，并制定了增加多样化和发展更大战略自主权的政策（Sachverständigenrat, 2022）。爱尔兰指出，精心设计的环境政策不会对经济产生巨大的负面影响，但气候转型将产生赢家和输家（National Competitiveness and Productivity Council, 2022）。因此，必须提供充分的支持，帮助企业和失业工人适应变化。

新西兰主张对过渡和政策透明度作出强有力的长期承诺（New Zealand Productivity Commission, 2018a）。它建议使用排放定价来为投资、创新和减排发出正确的信号。它还建议将更多资源用于低排放研究和部署低排放创新，并与其他支持性法规和政策相结合。

劳动力市场和生产率

除人力资本外，一些委员会还探讨了劳动力市场和生产率之间的联系，包括劳动力参与和流动以及劳动力市场监管。澳大利亚指出，一个运作良好的劳务市场对生产率而言至关重要，因为它能将工作岗位与具有适当技能的人相匹配，（Productivity Commission, 2022c）。

几个委员会探讨的第一个问题是劳动力参与，尽管这对生产率的影响不确定。德国指出，应采取行动利用未开发的劳动力市场潜力来提高趋势增长率（Sachverständigenrat, 2019）。这包括让更多人进入劳动力市场，特别是妇女和老年工人，减少长期失业，鼓励技术工人移民，改革税收制度以增加对目前未就业人员的激励，以及更灵活的退休年龄。爱尔兰指出，劳动力市场条件趋紧导致技能短缺，并且其提出若干建议，以增加妇女、老年工人和残疾人等代表性不足的群体对劳动力市场的参与，也采取进一步行动使“回归者”重返劳动力市场（National Competitiveness and Productivity Council, 2022）。

澳大利亚和葡萄牙都研究了劳资关系和劳动力市场监管。澳大利亚指出了其工作场所关系制度与生产率的相关性，并提出雇主和雇员原则上应在提高生产率以增加利润和工资方面利益一致（Productivity Commission, 2022c）。它建议进一步简化其奖励制度，以提高就业

条件的灵活性，更好地满足雇主和雇员的需求，并降低开办新企业的合规成本（Productivity Commission, 2022c）。它还认为当前的企业谈判制度过于复杂，主张对该制度进行改革，以改善资源分配和创新。葡萄牙发现，其劳动力市场的分割程度非常高，各工人群体的就业保护水平差异很大（Conselho para a Produtividade, 2019）。这可能会影响流动性和培训激励，并最终影响工资和生产率。

劳动市场流动性是一些委员会讨论的另一个主题。芬兰认为，应改善劳动力流动性，如技术雇员的移民，可以提高资源配置（Ministry of Finance, 2021b）。此外，还应从这一角度考虑法规对劳动力市场的影响。英国指出，劳动力流动性不足是影响生产率的一个因素（NIESR, 2022）。

治理、健康和生产率计量

除了上文讨论的关于生产率及其驱动因素的主题外，生产率委员会还探讨了一些其他问题，包括政府的作用、健康和度量方法。

澳大利亚指出，在提高生产率的改革方面需要更有效的政府，并提出了广泛的建议（Productivity Commission, 2017a）。新西兰认为，国有部门的生产率是政府对整体生产率和福利的关键贡献（New Zealand Productivity Commission, 2018b）。英国探讨了政府治理的作用，这不仅关系到国家和地方政府各自的角色，也关系到“政策变动”的程度（NIESR, 2022）。澳大利亚还探讨了卫生部门的绩效，指出健康状况不佳的人被雇用的概率更低，生产率往往较低，工作时间较短。英国还强调了健康，特别是心理健康对生产率的作用（NIESR, 2022）。

几个生产率委员会对生产率的度量问题进行了研究。比利时讨论了国民账户的基准修订（National Productivity Board, 2020）。丹麦在小学和初中部门纳入了新的生产率衡量标准（De Økonomiske Råd, 2019）。爱尔兰认识到为生产率相关政策提供更好证据的重要性，并建议开展进一步研究（National Competitiveness and Productivity Council, 2021）。英国也讨论了度量问题（NIESR, 2022）。

生产率的间接驱动因素摘要

对间接驱动因素工作的概述表明，生产率委员会在工作中处理的问题很是广泛。第二节中讨论的对生产率直接驱动因素的分析相比，生产率委员会在间接驱动因素方面的工作更加多样化。几个委员会探讨了一些主题，如贸易和投资以及竞争和监管等商业环境（表 3）。而对其他因素，如结构性因素、产业政策以及生产率的区域差异方面的探讨要少得多。

国家层面的任务和体制安排的不同可能会影响这种多样性，例如，期望委员会在多大程度上探讨区域层面的生产率或仅限于国家层面的驱动因素和政策，或生产率委员会相对于其他国家主管机构（如竞争委员会）的作用。一些委员会最近就气候变化、价值链复原力和战略依赖性等复杂和新出现的问题开展的工作表明，有几个委员会并没有狭隘地看待自己的任务，而是愿意并能够处理可能影响生产率的各种因素。

表 3 关于生产率间接驱动因素工作的关键主题

	Trade, FDI, value chains	Business environment	Structural issues	Regional dimensions	Energy, green transition	Labour markets	Other issues
Australia	Trade in Services, FDI Screening, Tariffs	Concentration, Competition and Consumer Laws		Cities, Planning, Infrastructure, Governance, Tax	Carbon Pricing, Tradeable Permits, Impacts Productivity	Reform Migration, Mobility, Workplace Bargaining System	Health Sector; Effective Government
Belgium	GVCs, Growth Markets		Sectoral Shifts	Regional Diagnostic	Climate Change & Productivity, Energy		Measurement of Productivity
Denmark		Competition, Mark-ups, Regulation	Review Support Policies, Targeting	Cities, Planning Rules, Tax Policies	Carbon Taxes, Tax Reform, Other GHGs	Foreign Labour	Measurement of Productivity
Finland		Competition, Regulatory Policies				Mobility, Regulations, Immigration	
France	Attractiveness FDI, Location Factors, Tax Policies		Sectoral Shifts, Industrial Policies	Regional Concentration of Productivity			
Germany	GVC Resilience, Dependencies, Trade Distortions	European Competition Policy	Open Strategic Autonomy, EU Production		Renewable Energy and Critical Raw Materials	Labour Market Participation, Immigration	
Ireland		Cost Factors and Domestic Competition			Interaction Climate & Competitiveness, Support Policies	Labour Market Participation, Role of Returnees, Migration	Evidence for Productivity Analysis
Netherlands		Mark-ups					
New Zealand	Market Size, Distance, FDI Attractiveness	Innovation-Enabling Regulation, Data Rights			Emissions Pricing, Innovation and Regulatory Policies	Review Immigration Policies	Public Sector Productivity
Portugal		Regulation, Costs, Competition, Barriers to Entry				Labour Market Segmentation, Incentives Training	
United Kingdom	Trade, FDI, & Ownership, Export Demand		Structure & Sectors, Firm Size, Industrial Policies	Inter-Regional Gaps, Levelling Up, Governance		Reallocation & Labour Mobility	Governance, Health, Measurement

数据来源：第 4 节和 National Productivity Board 的报告，详见 Pilat（2023）和参考资料。

4. 主要发现和结论

经合组织地区生产率委员会的数量迅速增加，从 2014 年的 5 个增加到今天的 21 个，有助于将生产率（重新）纳入政策议程，并且为生产率和促进生产率政策的相关研究提供全球证据。虽然各委员会在机构安排、组成和分析或政策咨询方面的侧重点有相当大的差异，但总体而言，似乎在追求一个共同的议题。这反映了任务的相似性（表 1）；共同的挑战，如全球生产率放缓和最近疫情；数字化和结构变化等影响生产率的更广泛的潜在趋势；以及对生产率的主要驱动因素的共同理解。

生产率委员会开展的大部分工作都遵循相对标准的方法，如趋势和行业分析、增长核算和经济建模（Pilat，2023）。然而，大多数委员会现在已经从总体和部门一级的数据转向微观数据，正在研究企业动态和重新分配的作用，以及领先者和落后者之间的生产率差异。生产率委员会在分析工作中加强合作，例如在欧盟或经合组织的范围内，或在双边或多边安排中加强合作，将是非常有价值的。

虽然大多数委员会只有有限的研究资源，但一些有趣的研究结果正在出现，例如法国关于人力资本在解释生产率放缓方面的作用的研究，或新西兰关于前沿企业的作用的研究。然而，生产率议题中的一些核心问题在分析工作中得到的关注相对较少，例如总体投资或技术传播的放缓。

大多数委员会都有涉及生产率的所有五个直接驱动因素，即投资、人力资本、创新、数字化和企业动态，尽管其具体侧重点有所不同。他们的工作具有相似之处不足为奇，因为这五个驱动因素在很大程度上决定了固定资本和无形资产、人力资本和多要素生产率对总体增长绩效的贡献。因此，许多委员会在其工作中也涵盖了与这些驱动因素相关的主要政策问题。不过，关于这些驱动因素的工作也存在有趣的差异。例如，一些国家（如德国）探讨了与数字化有关的几个具体问题，如数据的作用，而另一些国家只对这一专题进行了一般性探讨。虽然许多国家探索了与落后企业有关的政策，但其他国家，如新西兰，也探索了前沿企业对

生产率的作用。

各委员会在生产率的间接驱动因素和相关政策问题方面的工作差异要大得多。虽然一些委员会研究了贸易和外国直接投资政策；商业、竞争和监管政策；以及劳动力市场政策，但探讨产业和区域政策的委员会要少得多。国家层面的任务不同可能在这方面产生影响，例如，期望各委员会在多大程度上探讨区域层面的生产率或仅限于国家层面的驱动因素和政策分析。国家层面的体制安排也会发挥作用，例如，生产率委员会相对于其他国家主管机构（如竞争委员会或货币和金融市场当局）的作用。此外，大多数欧盟国家的生产率委员会只探讨了贸易的某些方面，这大概是因为贸易政策的主要责任在于欧盟，而不是欧盟各国政府。

一些委员会还将应对国家危机局势作为其工作的一部分。在 COVID-19 开始后，许多委员会开展了工作，通过远程工作和企业动态等渠道来讨论疫情对生产率的影响。一些委员会（如比利时、丹麦、法国和德国）也探究了 COVID 支持计划或一揽子恢复计划起到的作用。

各委员会提出的许多政策建议反映了生产率和结构改革方面的长期工作成果。同时，如表 2 和表 3 所示，各委员会的分析和政策咨询意见有相当大的差异，这表明各国的生产率政策并不是“一刀切”的。

与生产率有关的新政策问题，如制定更加集中或更有针对性的创新政策的理由（新西兰）；复原力和战略依赖性（德国）；或者与数据和人工智能相关的政策（澳大利亚、德国、爱尔兰），现在开始由一些委员会解决。这表明，许多委员会已经大大超越了“华盛顿共识”（Williamson, 2004），确实看到了政府在提高生产率方面的明确作用。

所涉及的广泛议题还表明，许多委员会并没有狭隘地看待其任务，而是愿意并能够处理可能影响生产率的各种因素。然而，在处理如此广泛的问题时，政府不同部门之间的政策协调问题也随之出现。除英国外，其他国家的生产率委员会在其生产率报告中没有详细说明这一问题。

虽然各委员会已经处理了许多问题，但还有几个重要问题在其工作中尚未得到太多关注，特别是：

- 气候变化对生产率的影响，以及更一般的生产率与可持续性之间的联系。到目前为止，大部分工作都集中在探索劳动力和资本的生产率及其联合（多要素）生产率，而没有其他相关的生产率措施，如资源生产率，或根据环境影响而调整的生产率度量标准（Rodríguez 等，2018）。一些委员会，如比利时和爱尔兰，已经开始在其最新报告中思考这些问题。鉴于气候变化可能对生产率产生的巨大影响，这是几个生产率委员会工作中的一个重要空白。

- 中间投入对生产率的作用。除了法国在其最新报告（Conseil National de Productivité, 2022）中所做的一些工作外，很少有委员会对生产率从 KLEMS 角度来探讨，即不仅考虑资本（K）和劳动力（L），还考虑中间投入的作用，即能源（E）、材料（M）和服务（S）。对供应链和中间投入（特别是能源和关键原材料）可用性的日益关注正在引发一些相关工作，特别是在德国的最新报告（Sachverständigenrat, 2022）中，该报告探讨了该国对能源和原材料的依赖。

- 工资、不平等、福利和生产率。大多数生产率委员会都专注于生产率对增长的贡献，尚未研究生产率的好处如何在工人和整个经济中扩散，以及生产率增长与不平等和包容性增长之间的关系（见 Berlingieri 等，2017；OECD, 2021）。只有新西兰和智利等少数委员会超越 GDP，考虑了福利或更广泛的经济和社会表现指标。然而，最近成立的一些委员会，如奥地利，也开始在其工作中研究 GDP 之外的情况。与气候变化一样，这是几个委员会工作中的一个重要空白，因为国际政策辩论越来越关注福利和更具包容性的增长。

- 公共部门的生产率及其对总生产率的影响。虽然澳大利亚和新西兰已经讨论了这一主题，英国也注意到了这一点，但欧盟的生产率委员会尚未将其大部分工作集中在这一问题

上。

尽管有许多相似之处，但各委员会如何确定其议题并不总是很清楚。在澳大利亚和新西兰，与生产率有关的调查主题主要由政府确定，尽管这两个委员会也进行自己的研究。然而，在欧洲国家，委员会原则上在职能上独立于政府，可以在其职权范围内制定自己的议题。在一些欧盟国家，如芬兰、法国和葡萄牙，2019 或 2020 年推出的第一版报告，为进一步分析建立了实证基础，随后的报告深化了分析和政策反思。不过，政治因素确实会影响议题的制定，因为各委员会要应对新出现的政策问题和政治现实。例如，比利时的中央经济委员会为其国家生产率委员会的未来主题提供建议（National Productivity Board, 2022）。此外，委员会的组成——学者、政府或多方利益攸关方——也可能对所探讨的主题产生影响。

通过这次对国家生产率报告的回顾，很难回答的一个问题是，各委员会对国家生产率辩论、政策制定和执行以及最终对生产率增长的影响。一些委员会，如澳大利亚生产率委员会，在其年度报告中反映了其工作的影响（Productivity Commission, 2022g）。该报告指出，其工作对政策制定的直接影响很难评估，因为这只是对政策成果的一种贡献。然而，Banks（2015）指出，澳大利亚政府已经接受并实施了澳大利亚生产率委员会过去提出的许多建议，特别是在产业援助和经济政策领域，而在社会和环境政策方面的记录更是好坏参半。Banks 也注意到由此产生的改革具有很高的经济效益，例如：在提高生产率和降低价格方面，新西兰的生产率委员会指出，“我们工作的影响可能要经过很长一段时间才能显现出来，直接识别并将其归因于我们的工作可能很有挑战性”（New Zealand Productivity Commission, 2023）。

欧洲的委员会似乎没有以正式和公开的方式评估其影响，尽管有几个委员会指出其在刺激关于生产率的公共辩论方面的作用，其中德国的委员会指出了其“对政治决策过程的重大影响”（Sachverständigenrat, 2023）。然而在爱尔兰，政府在其年度报告（Government of Ireland, 2022）中公布了对国家生产率委员会建议的正式答复。根据欧盟委员会的说法，在欧盟更普遍的是，“知名度较高的委员会是那些以现有机构为基础的委员会，这些机构多年来在政策制定者和广大公众中建立了良好的声誉”（EC, 2022）。此外，根据 Cavassini 等（2022）“关注长期挑战可以增强机构的影响力和公信力”。

然而，并不是所有委员会都有提供具体的政策建议，这使得它们的工作对政策的影响尤其难以评估。在本文回顾的委员会之外，智利的生产率委员会提供了一个有趣的例子，因为它会在其年度生产率报告（Comisión Nacional de Productividad, 2019; 2020）中定期衡量其国家政策建议的执行情况。进一步分析各委员会对政策制定的影响将很有价值。

提高生产率的政策不仅复杂，而且涉猎广泛，这意味着委员会仍有许多工作要做，以进一步理清生产率的驱动因素以及可用于提高生产率和传播其利益的政策杠杆。目前，经合组织 20 多个委员会在不同的制度安排中对生产率的分析和提出的政策建议，是一个政策学习的新的重要来源，学术研究和政策分析都应该充分利用。各委员会在各种国际环境中的合作以及与学术界和利益攸关方的接触也可以发挥重要作用。

本文认为，生产率委员会在将生产率重新纳入政策议程并提供新的证据和政策建议方面发挥着重要作用。因此，尚未设立自己的委员会的国家不妨也设立一个委员会，以便从这一新的生产率政策学习来源中受益。此外，这些国家不妨借鉴在建立这类机构方面的经验教训，例如确保其分析的独立性，以及提供所有必要的证据，以便为拟议的政策和干预措施提供可靠的证据（Banks, 2015; Cavassini 等, 2022）。

本文原题为“[The Rise of Pro-Productivity Institutions: A Review of Recent Developments](#)”。本文于 2023 年 3 月刊于 TPI 官网。本文作者 Dirk Pilat 是 TPI 的研究员，同时也是瓦伦西亚经济研究所副研究员和里斯本理事会研究员。目前是英国和爱尔兰生产率委员会的成员，主要研究创新、数字经济、绿色创新和生产率。[单击此处可以访问原文链接。](#)



上海金融与发展实验室
SHANGHAI INSTITUTE FOR FINANCE & DEVELOPMENT