



贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
促进经济一体化和合作问题多年期专家会议
第四届会议
2016年4月14日至15日，日内瓦
临时议程项目3

改善一切形式的贸易和发展合作与伙伴关系，以期实现国际商定的发展目标

贸发会议秘书处的说明

内容提要

本说明对改善一切形式的贸易和发展合作与伙伴关系以期实现可持续发展目标的前景和 2015 年后发展议程的前景进行评述。本说明首先叙述具有挑战性的全球经济环境，以及发展中国家和经济转型国家在经济稳定性、复原力和包容性增长前景方面面临严重威胁的情况。本说明随后探讨这一问题：宏观经济政策如何有助于在短期和长期内建立复原力并加强发展，更好地使各国有能力平安渡过经济危机、确保宏观经济稳定以及以催生包容性发展的方式利用工业化加强长期复原力。讨论侧重以下问题：合作，特别是南方国家间的合作，如何能够加强这些能力并对可持续发展目标(特别是目标 8、目标 9 和目标 17)的实现作出直接贡献。



导言

1. 全球经济状况呈现日益不稳定的特点，发达国家仍然无法完全摆脱大衰退，实现复苏，因此，发展中国家经济的稳定性和复原力面临着严重威胁。这些威胁还可损害长期增长前景，并给可持续发展目标和 2015 年后发展议程的可行性带来严重挑战。
2. 将请促进经济一体化和合作问题多年期专家会议第四届会议从南南合作的角度审议这些威胁和挑战，并探讨合作及查明最佳做法如何能够有助于培养平安渡过经济危机的能力、确保宏观经济稳定和加强长期复原力，同时还能催生包容性增长和消除贫困。
3. 宏观经济政策有助于培养短期和长期复原力。从短期来看，反周期货币和财政政策以及旨在缓冲资本流动对稳定性不良影响的金融政策，是对抗外部冲击的重要工具。从长期来看，工业化和多样化可有助于提升宏观经济稳定性和复原力，但需要具备产业政策以及体制能力建设，以便兑现结构转型的发展许诺。在这方面，从发展中国家的过往经验可以吸取众多的成功经验和失败教训。开展合作以实质提高成功几率的机会也很多。
4. 第二次世界大战结束以来，传统的南北合作和多边合作对许多发展中国家一直具有至关重要的作用，但南南合作和三方合作的重要作用和潜力也在上升。在金融和贸易方面都存在经验和机遇，在协调国内政策促进投资和公共基础设施扩张方面也存在经验和机遇。总体而言，虽然发展中国家当前面临具有挑战性的全球经济局面，但吸收最佳做法并建立合作关系以支持乃至加快包容性和可持续发展的潜力也是巨大的。
5. 这些议题是 2030 年可持续发展议程的重要组成部分。宏观经济稳定和复原力是可持续发展目标 17(加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系)具体目标 13(加强全球宏观经济稳定，包括为此加强政策协调和政策一致性)中写明的一部分，而多年期专家会议第四届会议所讨论的问题可查明前景良好的国际合作机遇，从而有助于实现许多目标，包括：最直接的是，目标 8(促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作)、目标 9(建造具备抵御灾害能力的基础设施，促进具有包容性的可持续工业化，推动创新)以及目标 17 更为广泛的内容。

一. 外部经济环境

6. 可持续发展目标中的许多具体目标会受到外部经济环境状态的影响。外需和外贸的强劲增长以及全球资金流动的有益调动，是创造经济增长、体面工作以及迈入工业化和创新道路的重要工具。此外，全球价格和资金流动的水平和波动性对成功执行可持续发展全球伙伴关系也具有关键作用。本章从这一角度总结全球经济环境的近期趋势。

1. 世界增长正在放缓

7. 2007 年至 2008 年金融危机之前及之后不久，发展中国家的经济增长步伐是推动全球增长的主要动力。然而，发展中国家的增长力度已经明显减弱。在危机后时期，发展中国家的增长速度约为发达国家的三倍；在 2015 年，前者的增速虽然明显放缓，但仍是后者的两倍。不过最近的数据显示，一些大的发展中经济体将在 2016 年遭遇大幅放缓或者衰退。

8. 初级商品价格下滑的经济后果证明，发展中国家的宏观经济业绩与全球环境的联系依然很强。分析成果和前景时，还应当结合发达国家过去的业绩和预期前景。具体而言，发展中国家当前面临的一些困难反映了发达国家若干年增长缓慢以及全世界金融和贸易自由化所产生的制约因素，而资本流动在操纵汇率和其他宏观经济价格方面发挥着重大作用。此外，发达国家的经济态势对发展中国家恢复增长并不有利，可能导致经济前景的进一步恶化。

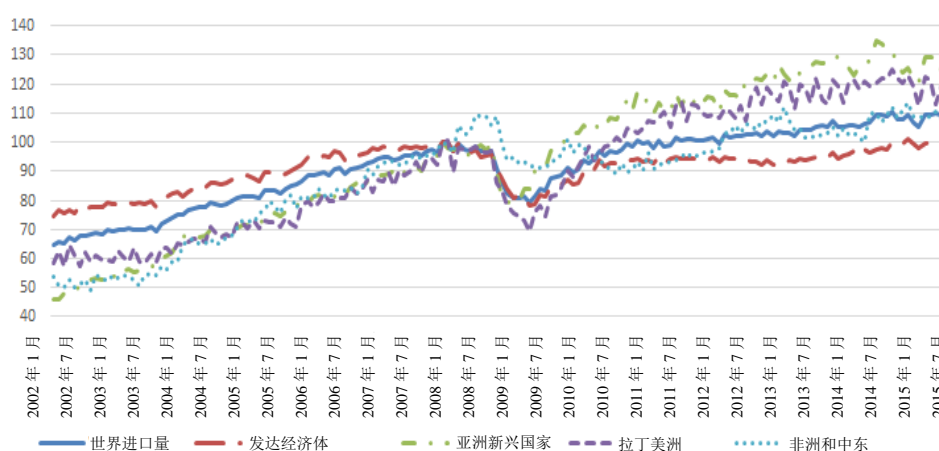
2. 贸易继续萎缩

9. 贸易近来已被视为全球增长的引擎之一，过去十年中贸易增速是国内生产总值的两倍。发达国家的外需对许多发展中国家的增长和出口创收发挥了关键作用，而处于相对高位的初级商品价格也给许多国家带来了大量的出口收入。但是，来自发达国家的外需之所以相对强劲，很大程度上是依赖于信用创造和资产升值，而这一根基并不牢固，已随着金融危机的到来而分崩离析。¹

10. 大衰退之后，世界上许多发达经济体就业恢复迟缓，且工资增长几乎为零，而曾带动许多发展中国家增长的外需也大为削弱。此外，紧缩型经济复苏方针仍然是主要的政策选择，因此政府支出仍普遍低于危机前的趋势。首个恢复期后，发达国家私人需求与公共需求同时低迷与区域间贸易量下滑或停滞有关。过去三年，世界贸易增长已显著放缓，目前与全球国内生产总值增长相当。发达国家的进口尽管过去 18 个月以来有了一些起色，但也只是勉强达到危机前的水平（见图 1）。

¹ 贸发会议，2014 年，《2014 年贸易和发展报告》（纽约和日内瓦，出售品编号：E.14.II.D.4，联合国出版物）。

图 1
世界贸易动态，月指数，2002 年 1 月至 2015 年 10 月：世界各区域进口量

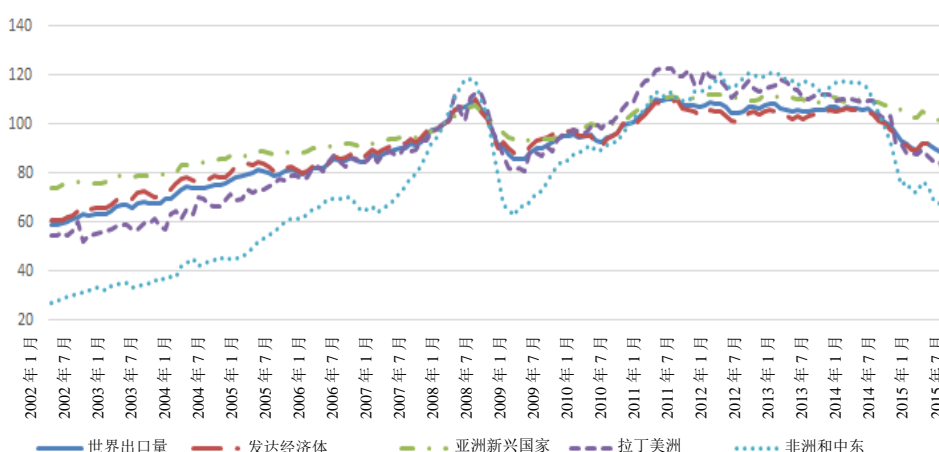


资料来源：荷兰经济政策分析局，2015 年，世界贸易观察，可查阅 <http://www.cpb.nl/en/data> (访问日期：2016 年 1 月 25 日)。

注：100 = 2008 年 1 月。

11. 若考虑到不同区域和产品组别的出口单位价值，就更容易看出外需下滑以及国际竞争的激烈(见图 2 和图 3)。所有发展中国家的出口单位价值仍然远低于危机前的峰值。亚洲之所以业绩相对较好，是因为低成本制造品出口所占份额较大；其他发展中区域的出口则大幅向原材料和初级商品倾斜。非洲和中东仍然是受影响最大的区域，出口单位价值跌至大衰退最严重时的水平。这凸显出许多穷国特别是最不发达国家仍然处于脆弱境地，危及千年发展目标下迄今取得的进展，更勿论实现可持续发展目标。

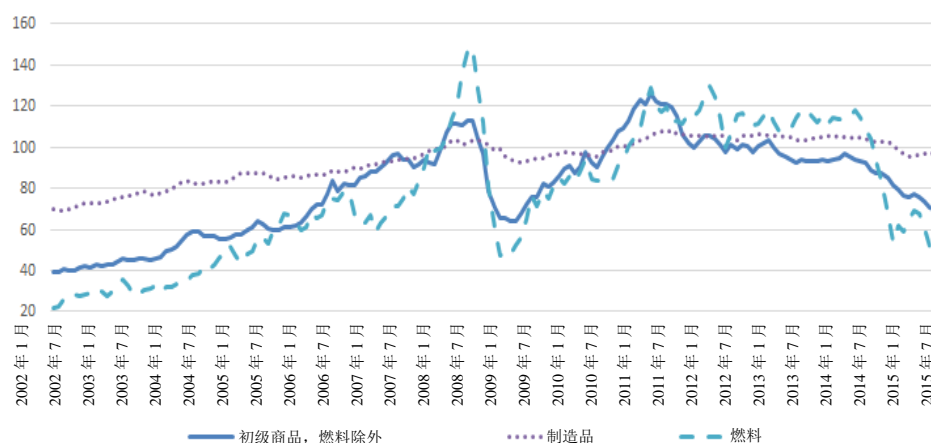
图 2
世界贸易动态，月指数，2002 年 1 月至 2015 年 10 月：各区域出口单位价值



资料来源：荷兰经济政策分析局，2015 年。

注：100 = 2008 年 1 月。

图 3
世界贸易动态，月指数，2002 年 1 月至 2015 年 10 月：
制造业出口单位价值和初级商品价格



资料来源：荷兰经济政策分析局，2015年。

注：100 = 2008年1月。

12. 金融危机前后几年，大量发展中国家，特别是非洲和拉丁美洲的发展中国家，极为依赖对初级商品价格维持高位乃至上涨的持续预期。许多国家将资源导向了初级产业部门，以期提升产能和出口收入。然而，初级商品价格始于 2011 年的上升趋势已经扭转(被广泛视为最近一次初级商品超级周期上升阶段结束的标志)，这不仅危及短期宏观经济稳定，还对依赖初级商品的发展战略的可行性构成了威胁。此外，金融投机在初级商品价格的确定方面的作用明显，这预示着不论初级商品市场基本面如何，波动都将持续。² 从短期和长期来看，宏观经济是否稳定以及复原力的强弱主要取决于经济体的生产结构。狭窄的生产结构，例如基于采掘业或初级商品的生产结构，会加深衰退的严重程度，延长其持续时间，并使国家遭遇汇率以及其他重要宏观经济指标的大幅波动。

² D Bicchetti and N Maystre, 2013, The synchronized and long-lasting structural change on commodity markets: Evidence from high-frequency data, *Algorithmic Finance*, 2:233–239; 贸发会议，2011 年，《金融化初级商品市场的价格形成：信息的作用》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。

3. 汇率和资本流动动态

13. 波动的资金可在初级商品市场之外的其他市场产生误导性的价格信号。资本流动驱动汇率的能力与经济体中央银行的政策相当，例如利息政策和汇率政策，汇率与资本流动之间的联系就显示了这一点(见图 4)。2000 年代初以来，私有资本流入发展中国家和经济转型期国家的速度大幅加快。外部流入资本占这些国家国内生产总值的比例已从 2002 年的 2.8% 增长至 2013 年的 5%，于 2007 年和 2010 年分别达到创纪录的 6.6% 和 6.2%。随着经济的放缓，人们开始担忧流入的资本突然或大量出走，且随着近几个月波动性的增加，这些忧虑变得更加明显。

14. 发达经济体的政策决定以及接收国基本面的改善是产生这种流动的两个同样重要的因素。金融危机之前，举债和资产升值在一些大经济体推动产生了消费热潮和私人投资泡沫，在其他一些经济体则推动产生了净出口现象。这种模式不可避免地破灭之后，发达国家的量化宽松政策加上财政紧缩，大体上使危机之前私营部门创造流动性过多的局面延续了下去。

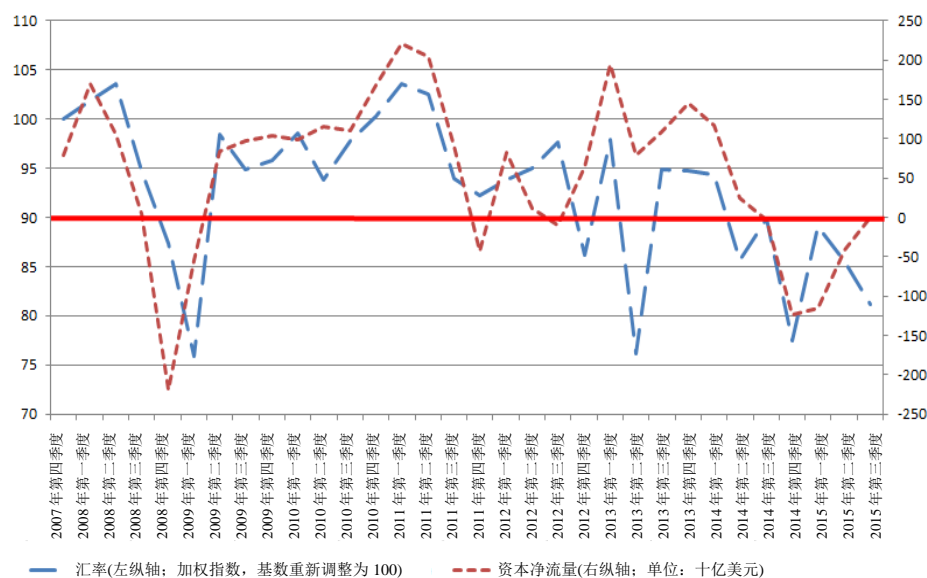
15. 发展中国家目前正在经历金融危机以来第四次资本外流(见图 4)³，而美利坚合众国最近提升利率，加上经济前景恶化，包括初级商品价格下滑以及全球经济复苏缓慢，很可能使这种流动持续下去。资本外流给汇率造成了下行压力，使国家更难获取偿付外债和支付进口所需的外汇。

16. 在许多发展中国家，整个 2000 年代，廉价资本易得，鼓励了私营和公共部门增加负债，2000 年至 2007 年间，这些国家的债务增加了 8.1 万亿美元(不包括金融部门债务)。增长前的负债基础水平相对较低，且强劲的增长业绩以及较穷发展中国家的债务减免掩盖了金融脆弱性的征兆。但是 2007 年至 2014 年间，债务又增加了 23 万亿美元。债务总额与国内生产总值的比值已超过 120%，在若干经济体还远高于这一数值。⁴

³ 另见贸发会议，2015 年，《潮水退去之时：新兴市场的资本流动和金融冲击》，第 40 号政策简报。

⁴ McKinsey Global Institute, 2015, Debt and (not much) deleveraging, 可查阅 http://www.mckinsey.com/insights/economic_studies/debt_and_not_much_deleveraging (访问日期：2016 年 1 月 25 日)。

图 4
若干新兴市场的资本净流量总额和加权汇率指数，
2007 年第四季度至 2015 年第三季度



资料来源：贸发会议秘书处根据汤森路透 Eikon 及各国中央银行的数据所作的计算。

注：100 = 2007 年第四季度。2015 年第三季度资本净流量为部分估计值。包括的国家为：巴西、中国、印度、印度尼西亚、马来西亚、墨西哥、俄罗斯联邦、南非、泰国、土耳其和乌克兰。

17. 发展中国家受困于全球支付体系中固有的脆弱性。大多数发展中国家的本币都不被视为国际储备货币，在发生危机、资本大量流出以及汇率波动时，这些国家就会因无法使用本币偿付外债而面临私营和公共资产负债表上的高度货币错配。此外，如前文所详细阐述的，发展中国家以及尤其是最不发达国家极为依赖出口收入和积累的储备来克服国际收支限制以及国际金融市场的波动性。除外部脆弱性之外，房地产和股票或甚至初级商品等资产被用作抵押时，国内脆弱性也会抬头。为了遏制国内价格下滑，必须进行公共干预，以便系统性地救助各重要部门。

18. 整体来看，全球增长和贸易的放缓以及全球经济的急剧波动会给可持续发展目标的实现带来严重挑战，对此，需要在国家、区域和全球三级采取短期和长期制衡措施。

二. 有利于短期复原力的宏观经济政策

19. 如第一章所示，发展中国家正在面临与世界经济脆弱有关的实质性风险。这些风险可能以贸易、金融或其他冲击的形式出现，并可导致危机。因此，各国必须培养短期复原力，以应对此类冲击及其影响；可持续发展目标 17 具体目标 13 就反映了这一重要性。可从过去成功应对冲击的各国学习经验，采用一系列反周期和其他经济政策工具，缓解对经济增长、就业和最弱势群体的不利影响。

20. 金融危机之后，若干发展中国家的应对方法是促进货币和财政扩张。货币方面，许多亚洲国家很快采取了扩张性货币政策。印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、大韩民国、泰国和土耳其均调低了政策利率，有些国家的利率在调整前就已处于较低水平；中国和印度调低了政策利率和准备金要求。大韩民国尽管在 2008 年年底时面临本币急剧贬值，但也大幅调低了利率。巴西、智利、墨西哥和秘鲁等拉丁美洲国家最初收紧了货币政策，但很快就改弦更张，同亚洲国家一样采取了货币扩张。⁵

21. 财政方面，亚洲也是行动领头羊。中国出台了规模很大的一揽子财政扩张政策，数额占国内生产总值的比例超过 13%。马来西亚、大韩民国、新加坡和泰国等其他国家也采取了一揽子财政扩张政策。与发达国家注重减税不同，这些计划侧重于直接支出，特别是基础设施项目支出。在拉丁美洲，财政刺激包括减税和加快公共投资。巴西的一揽子刺激政策包括退税、提高公共投资，以及一个大规模住房方案。智利和秘鲁利用迄今为止在平准基金中积累的资源，提高了公共支出。财政空间较小的国家则选择变更支出组成，向对生产和就业影响更强的活动倾斜。此外，各国还采取措施加强了本国的社会方案，包括提高最低工资和养老金，目的不仅在于保护最弱势群体，还在于维护就业和总体需求。阿根廷和哥伦比亚等大经济体以及哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯等较小的经济体都采用了这种方案。

22. 其他发展中区域和国家也采取了扩张性政策。在非洲，若干国家采取了一揽子财政刺激政策，包括埃及、肯尼亚、毛里求斯、摩洛哥、南非、突尼斯、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。博茨瓦纳、毛里求斯和南非则以调低政策利率的形式推行了货币宽松。⁶ 其他发展中国家，包括哈萨克斯坦和俄罗斯联邦等产油经济体，或采取一揽子财政刺激政策，或利用可用资源救助受到金融危机严重影响的金融部门。⁷

⁵ 贸发会议，2009 年，《2009 年贸易和发展报告》(纽约和日内瓦，出售品编号：E.09.II.D.16，联合国出版物)。

⁶ L Kasekende, Z Brixova and L Ndikumana, 2010, Africa's Countercyclical Policy Responses to the Crisis, *Journal of Globalization and Development*, 1(1):1-20.

⁷ 贸发会议，2009 年；贸发会议，2011 年，《2011 年贸易和发展报告》(纽约和日内瓦，出售品编号：E.11.II.D.3，联合国出版物)。

23. 最后，外汇储备和金融政策也是国家应对危机的重要政策工具。外汇储备对影响预期有重要作用，且被用于偿付国际收支短缺和防止本币汇率跳水。后者可对金融和非金融公司的资产负债表造成严重影响，此外还可导致通胀急升，从而侵蚀家庭实际收入价值，特别是最贫穷家庭的实际收入价值。而金融政策则被用于进一步防止信贷紧缩以及支持总体需求。例如，在巴西，国有银行大幅增加了可用信贷，以抵消私营银行的贷款收缩。

24. 大多数使用各种反周期(及其他)政策工具成功耐受危机的国家都从过去的危机吸取了教训。过去危机之后至最近的危机之前，这些国家渐渐掌握了能提升对新冲击抵御能力的工具和条件。举例而言，这些国家积累了外汇储备、减少了公共债务，并采取了较为灵活的汇率制度。具体而言，这些国家实行了反周期财政机制，这种机制今天被视为缓解危机的关键所在。一些高度依赖初级商品收入的政府设立了平准基金以应对波动行为。安哥拉的石油储备基金、布基纳法索的棉花支助基金、智利的铜业补偿基金以及尼日利亚的原油超额收益账户就是几例为维持政府支出长期平稳而设立的基金。遗憾的是，在依赖初级商品出口的国家中，拥有此类基金的极少，因此必须有外部援助来应对冲击(见第四章)。

25. 金融危机期间，各国在可以使用的危机管理工具方面并不一致，有时差异会很大。若干过去曾遭受危机的国家缩小了自身对冲击的风险敞口并培养了应对能力，但许多其他国家，尤其是低收入国家，并不具备维持消费平稳和支持复苏所需的财政和/或金融资源。这是因为在危机伊始，这些国家债务占国内生产总值的比例较高，而以可支付进口月数表示的储备水平较低，且经常项目有大量赤字。

26. 与上述指标相关的是，这些国家的财政空间(即应对能力)非常有限。此外，其中许多国家的经济结构不利于可持续稳定和快速复苏：输出基础非常狭窄，主要出口产品占出口总额的50%以上。能用来保护最弱势群体的社会保护机制在许多国家根本不存在。此外，大多数此类国家正在接受国际货币基金组织各项方案的援助，主要特征包括：通胀目标很低、预算结余承压、缺少促进增长的支出，以及没有应对冲击所需的灵活性，这进一步限制了其推行扩张性宏观经济政策的能力。⁸ 然而，必须指出，这一能力并非一成不变，可以受到政府行动的影响，例如短期扩大收入或提升通货膨胀或预算赤字目标的行动。⁹ 此外，找出创新方式渡过危机也是可能的。推行刺激政策可以依靠财政空间，但并不局限于此。即便财政空间有限，国家仍可以通过使用替代性政策工具，得到实施刺激的余地。¹⁰

⁸ R Gottschalk, 2015, The effectiveness of International Monetary Fund/World Bank-funded poverty reduction strategy papers, in: Y Bangura, ed., *Developmental Pathways to Poverty Reduction* (London, Palgrave Macmillan). (该章讨论国际货币基金组织减贫与增长贷款方案缺乏灵活性的问题。)

⁹ 贸发会议，2014年。

¹⁰ R Gottschalk and L Bolton, 2009, Macroeconomic policy, stimuli, aid and budgeting: What options?, *Institute of Development Studies Bulletin*, 40(5):78–88.

货币政策工具就是一例。目前若干发展中国家都可以放松货币政策，现在世界通胀水平很低，可以抑制放松货币产生的通胀压力。因此，在货币空间有限的情况下，必须在别处寻找空间，例如按照稍高(但仍然温和)的通胀目标放松货币政策，或者鼓励银行放款借贷，创造生产性投资和体面就业。

27. 如前文所述，货币方面的刺激可包括调低政策利率和准备金要求，而金融政策可包括使用公有银行直接向生产部门、中小企业和穷人投放信贷。还有一种更进一步的政策工具，在本次危机中并不引人注目，但曾在过去几次危机中被投入使用，这就是资本外流控制。举例而言，马来西亚在 1997 年开始的东亚金融危机中使用了这一工具，推动了经济的快速复苏。这项工具尤其适合国际储备水平较低的国家。重要的是，该工具能为扩张性货币政策创造空间，并能防止货币过度贬值。这意味着，采取行动的政策空间的大小，不仅在于是否具有多种可以相互独立作用的工具，而是在于一国政府对宏观经济政策管理具有多大的灵活性，包括同时使用一系列政策工具以实现最大效果。只有这样，政府才有能力对抗衰退和危机，维护国家的经济活动、收入和就业水平，最终保护生产结构以利经济下一阶段的扩张，并支持穷人和最弱势群体。

三. 有利于长期复原力的产业政策

28. 可持续发展目标 9 反映了工业化对可持续发展的核心作用，除呼吁建造具备抵御灾害能力的基础设施和推动创新之外，还呼吁促进具有包容性的可持续工业化。然而，外部产生的经济冲击和危机不仅会威胁短期宏观经济稳定，还可损害长期工业化和增长前景，因为发展本质上取决于道路。生产能力和机构的培养可能会因宏观经济冲击和持续的脆弱性而受到严重损害或者变向，因为若缩减对公共基础设施的投资用于偿付外债，会降低私人投资的盈利能力，而资本流动波动所驱使的汇率波动也会降低出口竞争力并阻碍工业化。幸运的是，这一因果关系是双向的；通过工业化和多样化进入生产力更高的活动，可以降低经济体对外部冲击的脆弱性，同时加强产业政策对发展的作用。

29. 最成功的发展道路的一项关键特征是实现多样化，不再仅从事农业和生产传统商品。劳动力和资本会逐步向制造业、服务业和现代经济活动转移，有利于生产力的提高和收入的扩张。发达经济体生产的商品及提供的服务范围十分广泛，且这些国家往往不依赖任何特定的产业。多样化对经济抵御力也有重要关联，即一个经济体受冲击而严重脱离增长轨道并遭受经济下行后成功复苏的能力。可产生经济抵御力的因素有：经济体可以自我恢复(例如因为对其产品的需求发生了有利变化)，或者经济体进行了产业或职业结构调整(生产要素流向生产力更高的部门)或较不激进的经济变革(例如，现有公司采用了更好的技术或组织

形式，或生产了新的产品)。在一个充分多样化的经济体中，所有上述反应都更容易有效地发生，方式如下：¹¹

(a) 生产和出口基础越大，影响该国国内其他产业的有利价格变化就更有可能会补偿经济冲击的不利影响；

(b) 较大的生产基础还有助于将就业岗位和资本从最受冲击的产业向其他产业转移；

(c) 多样化的经济体通常拥有具备活力的公司，这些公司能通过采用新的技术或组织形式，很快调整适应变化的市场条件。

30. 近期的经验研究证实，生产结构更多样化的国家往往复原力更强，且在产出、消费和投资方面的波动性较低。¹² Papageorgiou 和 Spatafora (2012 年)在多样化大潮的背景下研究了多样化与波动性之间的联系，并指出了过去 50 年中总共 61 次多样化浪潮，包括 1970 年代和 1980 年代智利、马来西亚和泰国的知名案例。如研究所示，这种浪潮与发展中国家产出增长波动性平均降低 17% 有关。¹³ 地域多样化也有助于降低波动性。出口目的地集中的国家更容易受到贸易伙伴所传导的波动性的影响，并容易受到外部冲击。反之，若不同国家或地区的波动相互关联性不高，则只要使经济体的外部联系在地理上多样化，就能缩小对外部冲击的风险敞口。¹⁴

31. 在当前全球贸易和生产一体化不断加深的背景下，发展中经济体面临的根本政策挑战是，如何在注重快速形成资本、多样化经济、升级技术和创造高质量就业的发展战略中，确保其中若干互补的组成部分之一是参与全球贸易和生产网络。在东亚新近实现工业化的一级经济体中，这主要包括(在以出口为导向的同时)实现进口替代工业化，以努力从组装进口原件转为在国内生产原件。¹⁵

¹¹ E Hill, T St. Clair, H Wial, H Wolman, P Atkins, P Blumenthal, S Ficenc and A Friedhoff, 2011, Economic shocks and regional economic resilience, Macarthur Foundation Network on Building Resilient Regions Working Paper No. 2011-03.

¹² 例如，见 AM Mobarak, 2005, Democracy, volatility and economic development, *The Review of Economics and Statistics*, 87:348–361; and W Moore and C Walkes, 2010, Does industrial concentration impact on the relationship between policies and volatility?, *International Review of Applied Economics*, 24:179–202。

¹³ C Papageorgiou and N Spatafora, 2012, Economic diversification in low-income countries: Stylized facts and macroeconomic implications, International Monetary Fund Staff Discussion Note SDN/12/13.

¹⁴ A Farshbaf, 2012, Does geographical diversification in international trade reduce business cycle volatility?, 可查阅 http://www-scf.usc.edu/~farshbaf/job_market_paper_arian_farshbaf.htm (访问日期: 2016 年 1 月 25 日)。

¹⁵ 贸发会议，1994 年。《1994 年贸易和发展报告》(纽约和日内瓦，出售品编号: E.94.II.D.26, 联合国出版物); 贸发会议，1997 年，《1997 年贸易和发展报告》(纽约和日内瓦，出售品编号: E.97.II.D.8, 联合国出版物)。

32. 随着产业政策重新回到许多发展中国家的议程之上，这些国家目前正在考虑采取积极的政策应对措施。¹⁶ 各国所面对的具体限制和挑战不同，因此不能简单地模仿，但也可以从成功实现工业化的国家吸取若干广泛的政策经验教训。

33. 首先，必须具备更广泛的促进增长的宏观经济态势。这需要采取全面的宏观经济工具，在刺激投资的同时遏制经济冲击和波动性对社会福利以及资本形成的任何有害影响。举例而言，在中国，改革时期(1990 年代早期之后)后半段的特点是基础设施投资水平高以及产业升级水平高。这催生了“资本深化、投资推动的工业化道路，践行这一道路的主要是从事若干基础产业的国有企业，以及从事高技术产业的跨国公司。加上有低成本的劳动力供应，这些投资产生了强劲的出口动力。1998 年至 2002 年前后，中国的国家领导层在‘建设和谐社会’的新政策路线下调整了政策，扩大了政策重心，不再只狭隘地关注市场改革和增长，更加注重社会和环境成果，特别是更加注重不断加剧的不平等现象和社会两极化现象”。¹⁷

34. 第二，考虑到投资与多样化之间的有力联系，以及将留存收入用于投资的重要性，各国需要提高企业利润，使之超过市场机制通常所能达到的水平，并确保这些利润被用于支持多样化和生产转型的议程。东亚之所以自 1980 年代以来增长加快，是因为一直受益于政府与企业关系的支持，政府为企业创造条件以获取超过正常市场条件下可得水平的利润，企业则将大部分利润用于投资而非作为红利发放。¹⁸

35. 第三，大多数财政和其他工具都可在特定时点对特定产业有意施用，但尤其应当促进对在升级技能、利用规模经济和提升生产力增长方面具有最大潜力的产业进行投资，从而提高投资回报率。各国根据自身的强项领域以及取得动态比较优势的潜力，会选择不同的相关部门和产业作为产业政策的扶持对象。在南美洲，以巴西为例，该国已经具备了较大的工业基础，将资本品、电子和制药等部门作为优先部门；乌拉圭则意识到自身国内市场较小的限制，扶持生物技术、信息和通信技术以及文化产业。

36. 最后，必须指出，若要有效执行这一多样化战略，需要建立适当的公共和私有体制架构，尤其是需要发展出强有力且称职的行政系统。过去的成功经济体都践行被称为“适应性效率”的理念，发展体制为现有活动的繁荣提供稳定的经济环境，同时为开展新种类的活动以及促进技术升级予以空间和支持。

¹⁶ 例如，见 JM Salazar-Xirinachs, I Nübler and R Kozul-Wright, eds., 2014, *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development* (Geneva, International Labour Organization); 和贸发会议，2015 年，《2015 年技术和创新报告》(纽约和日内瓦，出售品编号：E.15.II.D.3，联合国出版物)。

¹⁷ JM Salazar-Xirinachs, I Nübler and R Kozul-Wright, eds., 2014.

¹⁸ 贸发会议，2004 年，《2004 年贸易和发展报告》(纽约和日内瓦，出售品编号：E.04.II.D.29，联合国出版物)。

四. 合作前景

37. 要应对反复危机和长期停滞给经济复原力和可持续发展带来的挑战，必须提高参与全球经济治理的体制的效力和透明度。举例而言，在各国之间相互协调时，执行扩张性宏观经济政策或金融监管改革最为有效。体制结构应当更具包容性和参与性，最终处理繁荣与萧条周期的长期成因，并尽可能减少对发展中国家的影响。此外，小规模生产性合作与伙伴关系也有很大的潜力，南北合作的历史以及新出现的南南合作与三角伙伴关系的模式就证明了这一点。可持续发展目标 17 内容广泛，已经包含了上述问题，其核心是重振可持续发展全球伙伴关系。

38. 正如多年期专家会议前几届会议所强调的，就南南合作而言，发展中国家间在金融、贸易、投资和技术领域的经济合作可以纠正国际经济体系中的现有偏向和缺失。南南合作立足于相互理解，并能有力地推动在社会经济条件上具备特定结构相似性或区域相似性的国家之间建立更具包容性的伙伴关系。合作有助于建设体制能力并鼓励参加国在政治上和技术上面对外部冲击并应对影响发展议程和全球需求的全球体制及区域体制不足。

39. 如前文所述，许多发展中国家都试图避免经济繁荣和萧条的交替循环，并积累大量国际储备作为抵抗未来可能的外部冲击的保险措施，以此提高短期复原力。但是，若每个国家都积累大量的外汇储备，可能会产生机会成本，在通过借款积累储备的情况下尤其如此。近期，许多发展中国家的储备有所下降，引发了人们对这种成本的担忧。若采取更加协调的方针来建立针对宏观经济失衡的外部保险机制，可能有助于降低积累大量外汇储备以应对全球繁荣与萧条周期的需求。

40. 货币协调的潜力的一些方面已经有了明证。举例而言，2008 年 10 月，美国联邦储备系统向四个新兴国家提供了货币互换机制，即巴西、墨西哥、大韩民国和新加坡。欧洲中行、瑞典央行和瑞士央行也向中欧和东欧国家提出了货币互换机制和回购协议。2010 年，《清迈倡议》被多边化，设立了东南亚国家联盟(东盟)加中日韩宏观经济研究办公室这一监督单位，负责监测新出现的风险，并向成员国提供政策分析。各成员国的最高借款额为本国出资份额乘以一个乘数，最脆弱国家有资格采用最高乘数。2014 年，协议规模从最初的 1,200 亿美元翻倍至 2,400 亿美元。然而，这些互换机制从未被使用过，这可能是由于评估流动性实质困难需要采用国际货币基金组织的一个方案，该方案所涉的条件种类不被人所喜，曾导致亚洲金融危机之后各国对此类方案不满意。

41. 在应对此类问题的区域方针中，其他值得注意的例子有拉丁美洲储备基金和阿拉伯货币基金，这两个组织根据各受益国的具体国情确定借款条件，从而提供国际收支支助。中国人民银行已签订了 32 项双边货币互换协议，以推动与发达国家和发展中国家的贸易和投资。这些协议以及《清迈倡议》等举措可以为发展中国家提供较强的短期安全网，并降低积累大量外汇储备的需求。这些资源中的一部分随后可用于投资基础设施以及经济结构多样化的长期项目。

42. 就贸易而言，区域市场可以扩大市场的广度，并可通过加强贸易和投资联系，为发展中国家打开为各自产出提供需求的机会。要促进区域贸易以推动生产能力，必须查明区域一体化的主要限制因素。贸易只有在一定条件下才能在区域一体化进程中成为增长的动力，这些条件说明，有必要超越贸易自由化和便利化的范畴，并应将贸易政策纳入旨在于国家和国际层面发展生产能力的框架之中。¹⁹ 全球需求不足、贸易环境不利时，出口导向型增长战略的前景就会受到制约。在这种情况下，要调整应对世界经济不断变化的态势，就一定会提高对区域市场和国内市场的依赖程度。然而，各层面的区域一体化也面临多种不同的挑战，而解决办法可能涉及一系列政策和体制办法。

43. 增长战略是否能够快速转变，更加以区域需求为本，这取决于国内生产的部门结构与其他各国需求的联系有多紧密。对初级商品出口所占比例较高的国家而言，这种联系可能尤为薄弱。若各国的生产能力较不发达且经济多样化程度较低，则区域一体化就更难实现。这是因为，在一个主要依赖于生产初级商品的区域内，各国没有能力满足彼此对制造品和资本品越来越高的需求。因此，区域一体化的潜力与旨在维护宏观经济长期稳定的政策具有正向关联。

44. 为了符合全面的发展观，也可通过协调对区域运输和其他附属基础设施等战略领域的投资来促进区域贸易。区域基础设施的问题与 32 个内陆发展中国家(非洲 16 个、亚洲 12 个、欧洲 2 个、拉丁美洲 2 个)尤为相关，这些国家有一项共同特征，即缺少陆上直接出海口，且往往远离主要市场。

45. 如果仅凭市场力量作用，参与国际贸易的国家往往别无选择，只能专注于历史上产生的要素禀赋(比较优势)。另一方面，区域生产体系的发展是以政策为基础的，这些政策要超越贸易自由化的范畴，以便将先前存在的生产模式转型。正式合作往往注重技术问题(例如贸易壁垒和标准)，但是随着生产和贸易体系与邻国一体化程度的提高，协调与合作的需求也会增长。进入更大的市场，以此作为手段实现规模经济和多样化生产，一直是发展中国家订立区域安排的根本原因。区域战略可能要求成员国在国家政策制定方面放弃一些主权，但这些国家也可以预见，在一些领域，更大的市场和共享的资源会促进投资和结构转型，从而扩大政策空间。随着生产一体化的推进，必须建立能够为发展导向型区域一体化提供便利的区域体制。

46. 注重区域基础设施发展并以此作为深化区域生产一体化前提条件的成功案例之一是南非发起的《空间发展倡议》方案，尤其是马普托发展走廊。另一项案例是在亚洲开发银行协调下于 1992 年启动的大湄公河次区域项目。在拉丁美洲也有区域项目的成功案例。最全面的项目之一是《南美洲区域基础设施一体化倡议》，该倡议于 2000 年启动，注重运输、通信和能源基础设施以促进改善南美

¹⁹ 例如，见贸发会议，2013 年，《2013 年非洲经济发展报告》(日内瓦，出售品编号：E.13.II.D.2，联合国出版物)。

12 国的区域一体化状况。东盟互联互通问题高级别工作队成立于 2009 年，制定了一项区域互联互通计划，旨在确保东盟及其次区域框架内的各部门实现计划同步。该计划包括创新的基础设施融资机制，可供其他发展中国家集团仿效。

47. 除了提高贸易量和贸易质量外，基于区域的体制还可制定多边和双边贸易协定、确保这些协定有助于发展中国家进入市场，同时保护支持战略性产业的政策空间，从而支持与全球经济的生产联系。²⁰ 联合国欧洲经济委员会的一名前任执行秘书在谈及国家规划时曾写道：有一种手段，能建立表达期望的体制结构，因此能够实现联合。区域合作就可以成为这种手段。²¹ 区域体制和承诺可以扩大全区域的投资范围，防止竞相逐低压力和以邻为壑政策，使每个国家在面对区域外市场时不用单独参与竞争。最后，三角合作可以促进在某些领域分享知识和经验，这些领域需要更大的资金承诺，原因是缺乏体制能力，或者是因为这些领域所涉及的高技术合作也需要高额的供资承诺。

48. 在这些区域安排之外，可以利用南方出现的新增长极，通过专门面向最不发达国家的南南一体化与合作，支持更加广泛的发展收益。事实上，在中断二十年之后，新的体制安排已在发展中国家间出现，用于讨论共同的需求和挑战以及提供合作与支持。南南举措与传统的南北合作不同，其所涉及的国家拥有共同的发展挑战，且捐助国和受援国之间的关系也更为平等。然而，新兴国家与最不发达国家之间不断扩大的差距说明，支持发展型国家的能力建设应成为南南合作的一项重要组成部分，因为相比传统形式的发展合作，这种能力建设具有突出的优势。这进而要求参照南南合作自身的尺度和期望，对其规模和影响予以更加健全的监测和评估。

49. 包容性增长和发展面临的许多新威胁也可通过更有力的南南联系来应对。举例而言，在粮食安全方面，发展中国家国情相似，可能有助于加大农业推广和支持服务力度、改善用水管理以及加强研发。南南合作可能打开新机会的其他领域包括气候适应和更好地应对自然灾害的措施。

五. 有待进一步探讨的问题

50. 本说明中的分析论述提出了若干重要问题，多年期专家会议第四届会议不妨予以审议，目的是培养短期和长期复原力，以完成可持续发展目标提出的建设更为多样化和更具包容性的经济这项艰巨任务。这些问题包括以下：

(a) 从过去的多次危机中能吸取哪些政策方面的经验教训，以培养短期宏观经济复原力？

²⁰ 见贸发会议，2014 年。

²¹ G Myrdal, 1968, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations* (New York, Twentieth Century Fund).

(b) 各国能在多大程度上找到创新方法来应对外部危机的国内影响，在保持宏观经济复原力的同时维护人才能力和生产能力？

(c) 从发展中国家过去成功(和失败的)发展与多样化战略中，可以吸取的最重要的经验教训是什么？

(d) 如何能够利用在贸易和金融方面战略性地融入世界经济(特别是在南南层面)，推动发展中经济体的工业化进程和多样化进程？

(e) 生产能力上的差异有时会被视为区域一体化的障碍。是否存在区域合作利用这种差异推动生产一体化的实例？

(f) 井然有序的南南合作与协作在制定政策和建设体制以有效管理危机和建设长期复原力方面有多大帮助？

(g) 传统的南北合作以及南北之间的三方合作如何能够对此类工作予以补充？

(h) 在复原力的培养方面，一项重要的制约因素是缺少政策空间。如何能够最好地利用现有的政策空间？新形式的南南合作如何能够有效地扩大这一政策空间？

(i) 在推进南南对话商讨这些事项以期推进可持续发展目标方面，贸发会议能够发挥什么作用？
