

贸易和发展报告 2014

全球治理与
 发展政策空间



联合国贸易和发展会议
日内瓦

贸易和发展报告 2014

联合国贸易和发展会议
秘书处的报告



联合国
纽约和日内瓦，2014

说明

- 联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

- 本出版物所采用的名称及其材料的编写方式，并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

- 本出版物的材料可自由援引或翻印，但需说明出处及文件编号。应向贸发会议秘书处提交一份载有文件引文或翻印部分的出版物。

UNCTAD/TDR/2014

联合国出版物

ISSN 0251-8015

目录

	页次
解释性说明	ix
缩略语	x
概述	I–XIV

第一章

当前世界经济的趋势和挑战	1
--------------------	---

A. 全球增长情况	1
1. 发达国家	1
2. 发展中经济体和转型经济体	3
B. 国际贸易	4
1. 货物贸易	4
2. 服务	6
3. 贸易与增长	7
C. 商品市场的近期发展	8
注释	13
参考文献	14

第二章

迈向持续的经济恢复：政策选择评述	15
------------------------	----

A. 对全球经济复苏的政策威胁	16
1. 发达世界的政策立场	16
2. 发展中经济体和新兴经济体在对外部冲击日益脆弱的背景下的政策立场	23
3. 从全球角度看目前的政策和结果	29
B. 促进全球持续复苏的经济政策	30
1. 政策和结果	30
2. 总结：政策一致和宏观经济稳定的必要性	34
注释	37
参考文献	39

第三章

政策空间和全球治理：利害攸关的问题.....	43
------------------------	----

注释.....	49
---------	----

参考文献.....	49
-----------	----

第四章

政策空间与多边经济体系的起源.....	51
---------------------	----

A. 导言.....	51
------------	----

B. 二十世纪中期关于新出现的国际经济秩序的辩论.....	53
-------------------------------	----

1. 两次大战期间自由主义政策议程的兴衰.....	53
---------------------------	----

2. 新政国际化.....	55
---------------	----

C. 发展的声音.....	59
---------------	----

1. 实施一个发展议程.....	59
------------------	----

2. 从国际新政到技术多边主义.....	61
----------------------	----

D. 包容性多边主义的不稳定上升.....	64
-----------------------	----

E. 利润和政策：失忆的全球化的威胁.....	68
-------------------------	----

注释.....	71
---------	----

参考文献.....	74
-----------	----

第五章

发展变化的全球治理机制下的贸易和工业政策.....	77
---------------------------	----

A. 导言.....	77
------------	----

B. 发展变化的全球治理框架：国家贸易和工业政策的影响.....	80
----------------------------------	----

1. 多边贸易协定：对于政策选择的限制和保留下来的灵活性.....	82
-----------------------------------	----

2. 区域贸易协定：对于政策选择的进一步制约.....	86
-----------------------------	----

3. 政策承诺的限制性的强化与国际生产网络.....	89
----------------------------	----

C. 政策空间萎缩时代的工业政策.....	92
-----------------------	----

1. 发达国家近年来积极主动的再工业化政策.....	93
----------------------------	----

2. 发展中国家：近年来在国家工业发展政策方面的经验.....	96
---------------------------------	----

D. 积极主动的贸易和工业政策当前面临的挑战	100
1. 发展中国家的出口机会可能会减少.....	100
2. 生产网络和工业政策的作用.....	103
E. 结论	107
注释.....	108
参考文献.....	114

第六章

国际金融与政策空间	121
------------------------	-----

A. 导言	121
B. 全球化金融时代的资本管理	123
1. 资本流动及其对宏观经济政策空间的影响.....	123
2. 资本管制需要政策空间.....	127
3. 宏观审慎监管和资本管理.....	130
C. 外国投资的政策空间	135
1. 投资保护规则.....	136
2. 当前关于投资保护规则的辩论和政策建议.....	141
D. 摘要和结论	145
注释.....	147
参考文献.....	151

第六章的附件

双边投资条约能否吸引外国直接投资流入发展中国家?	155
---------------------------------------	-----

第七章

促进稳定和发展的财政空间：当代的挑战	161
---------------------------------	-----

A. 导言	161
B. 全球化金融时代的资本管理	163
1. 发展型国家.....	163
2. 长期财政趋势.....	164
3. 公共收入和财政空间构成.....	168

C. 税收流失和国际征税治理	171
1. 主要概念.....	171
2. 跨境逃税机制.....	173
3. 国际税收滥用的规模及其对调集公共收入的影响.....	175
4. 最近在解决国际税收流失方面的尝试.....	176
D. 进一步从采掘业获得公共收入	180
1. 采掘业的财政制度和税收激励措施.....	180
2. 采掘业的租金分配.....	184
3. 最近与采掘业税收有关的倡议.....	186
E. 摘要和结论	192
注释.....	195
参考文献.....	200

表格目录

表格	页次
1.1 世界产出增长，2006-2014年.....	2
1.2 一些区域和国家的货物进出口量，2010-2013年.....	5
1.3 2008-2014年世界初级商品价格.....	10
2.1 2003-2012年一些国家的出口集中化指数.....	29
2.2 1990-2024年一些区域和国家模型模拟的主要假设.....	32
2.3 一些区域和国家的国内生产总值增长，1990-2024年.....	33
2.4 1990-2024年一些区域和国家的金融变量.....	35
6.A.1 回归结果，1985-2012年.....	158
7.1 2004-2012年按商品和国家分列的政府收入在采掘业租金中的份额.....	185
7.2 采掘业监管和财政制度修订实例.....	188

专栏目录

专栏目录	页次
5.1 发展中国家的机构性转型：制造部门的作用.....	81

图目录

图	页次
1.1 各类商品组的月商品价格指数，2002年1月-2014年6月.....	9
2.1 一些发达国家的政府实际支出变化，2010年二季度-2013年四季度.....	17
2.2 2010年三季度-2013年四季度一些欧洲国家实际单位劳动成本和出口方面的变化.....	18
2.3 欧洲实际国内生产总值、实际单位劳动成本以及进出口之比，2009年四季度-2013年四季度.....	19
2.4 1990-2013年一些发达国家的劳动收入在国内生产总值中的所占份额.....	20
2.5 美国和联合王国的资产价格、家庭支出的变化，以及家庭借贷和财务收益净值.....	22
2.6 2011-2013年一些国家的国内需求和进出口对实际国内生产总值增长的贡献.....	24
2.7 1990-2012年一些发展中国家组的劳动收入在国内生产总值中所占份额.....	25
2.8 2009年1月-2013年12月主要中央银行的总资产以及全球股市指数.....	26
2.9 2007年四季度-2014年二季度一些发展中经济体和转型经济体的主权债券利差.....	27
2.10 2005年一季度-2013年四季度一些发展中经济体和转型经济体流入私人银行部门的资本以及股市指数.....	28
5.1 2001-2013年发达经济体的国内总产值和进口额增长.....	102
5.2 2000-2013年发达经济体的国内总产值增长和发展中经济体的出口增长.....	103
6.1 资本流入，2007年一季度-2013年三季度.....	124
7.1 2012年政府收入和人均国内生产总值之间的关系.....	165
7.2 1991-2012年一些国家组按来源分列的政府收入.....	167

国家或商品组分类

本报告中的国家分类只是为了便于统计或分析，并不一定意味着对某个国家或地区的发展阶段做出了任何判断。

本报告所用主要国家类别，照搬了联合国统计处的分类。具体类别如下：

- » 发达或工业(化)国家：系指经合组织成员国(智利、墨西哥、大韩民国和土耳其除外)和所有欧盟新成员国和以色列。
- » 转型经济体系指东南欧、独立国家联合体(独联体)。
- » 发展中国家：系指上面未提及的所有国家、领土或地区。

“国家”/“经济体”两个词在适当情况下也指领土或地区。

正文或表中提到“拉丁美洲”，除非另有说明，也包括加勒比国家。

正文或表中提到“撒哈拉以南非洲”，除非另有说明，也包括南非。

为了便于统计，除非另有说明，本报告使用的商品组区域分组和分类，一般都是照搬贸发会议《2013年统计手册》(联合国出版物，出售品编号：B.13.II.D.4)所用的分组和分类。有关中国的数据不包括香港特别行政区、澳门特别行政区和中国台湾省的数据。

其他说明

正文提到《贸发报告》系指(某一年的)《贸易和发展报告》。例如，《2013年贸发报告》系指《2013年贸易和发展报告》(联合国出版物，出售品编号：E.13.II.D.3)。

“十亿”表示1,000个百万。

“吨”系指公吨。

年增长率和变动率系指复合比率。

出口额按离岸价格、进口额按到岸价格估算，除非另有具体说明。

在指代年份的两个日期之间使用连字符(-)，例如，1988-1990年，系指所涉整个时期，包括开始的一年和最后的一年。

两个年份之间使用斜线(/)，例如2000/2001年度，系指财政年度或作物年度。

圆点(.)表示该项目不适用。

两点(..)表示没有资料，或未单独报告。

短划(-)或零(0)表示数量为零或可以忽略不计。

由于四舍五入，各项小数和百分数加起来不一定等于总数。

缩略语

AfDB	非洲开发银行
AGP	总协定政府采购协议
BEPS	税基侵蚀和利润转移
BIS	国际清算银行
BIT	双边投资条约
CIS	独立国家联合体
CPI	消费物价指数
DSM	争端解决机制
ECLAC	拉丁美洲和加勒比经济委员会
EITI	采掘业透明度倡议
EU	欧洲联盟
FATCA	美国外国账户税务合规法案
FDI	外国直接投资
FET	公正和平等待遇
FTA	自由贸易协定
GATS	服务贸易总协定
GATT	关税及贸易总协定
GDP	国内生产总值
GPM	联合国全球政策模型
GSP	普惠制
GTA	全球贸易预警
IBRD	国际复兴开发银行
ICSID	国际投资争端解决中心
IFF	资金非法流动
IIA	国际投资协定
ILO	国际劳工组织
IMF	国际货币基金组织
IP	知识产权
IPR	知识产权

ISDS	投资人与国家间争议解决
ITO	国际贸易组织
LDC	最不发达国家
MDG	千年发展目标
MERCOSUR	南方共同市场
MFN	最惠国
NAFTA	北美洲自由贸易协会(或协定)
NAMA	非农业产品市场准入
ODA	官方发展援助
OECD	经济合作与发展组织
OFC	海外金融中心
PPP	购买力平价
PWYP	公布付款额
R&D	研究和开发
RTA	区域贸易协定
SCM	补贴与反补贴措施
SDT	特殊和差别待遇
TARP	问题资产救助计划
TDR	贸易和发展报告
TJN	税收正义网
TNC	跨国公司
TRIMS	与贸易有关的投资措施
TRIPS	与贸易有关的知识产权
UNCITRAL	联合国国际贸易法委员会
UNCTAD	联合国贸易和发展会议
UN-DESA	联合国经济和社会事务部
URA	乌拉圭回合协定
VAT	增值税
WTO	世界贸易组织

概述

五十年前的今年，也是在布雷顿森林议定了关于治理战后全球经济的新的多边框架二十年后的那一年，一批充满信心的南方国家在日内瓦聚会，要求建立一个更包容的世界经济秩序。联合国贸易和发展会议(贸发会议)第一届大会为这一多边景观增添了一个常设的体制设置，负责“制定关于国际贸易和有关经济发展问题的原则和政策”。第一届贸发大会还超越了形成布雷顿森林体系的原则(和后来的《关税及贸易总协定》(关贸总协定))，一致同意“经济发展和社会进步应该是整个国际社会共同关心的问题，应该通过促进经济繁荣和福祉，帮助加强各国之间的和平关系和合作”。

贸发会议成立五十周年之时，我们再次听到要改变全球经济的安排和管理方式的呼声。很少有人怀疑：在这中间的五十年期间，新技术突破了国家之间的传统边界，开辟了经济机会的新领域；政治格局的两极化程度有所降低，提供了建设性国际参与的新机会。此外，经济力量更加分散，主要原因是东亚的工业化和快速增长，国际贸易系统的运作也发生了相应的变化。但是，技术和政治经济方面的这些变化并不能自动让一个世界变得更繁荣、更和平，更可持续。

实际上，全球经济失衡日益严重，社会和环境更加脆弱，金融长期不稳定，不时会演变成突发性危机，这都应该令人驻足深思，并开展进一步的政策讨论。尤其是在农村社区，饥饿仍然是数亿人每天面临的现实，而儿童则是最弱勢的群体。同时，发展中世界许多地区在快速城市化的同时发生了过早的去工业化以及公共部门的退化，造成恶劣的工作条件和日益的不安全感。当上述趋势与年轻人的雄心壮志发生冲突时，经济上的挫折便演变成了政治动乱。

早在1964年，国际社会就认识到，“如果特权、贫富极端和社会不公正长期存在，发展就会失去目标”。但是近年来，几乎所有地区在市场自由主义扩散的同时，收入和财富的分布格局发生了严重的不平等。在这个世界上，85名最富有的公民，其拥有的财富超过了最贫穷的35亿人的财富，这并不是五十年前所设想的世界。

可持续和包容性发展没有快速或现成的道路可走，但是，过去的三十年表明，如果对经济政策采取千篇一律的方法，将空间越来越多地出让给全球大公司和市场力量牟利的野心，那么这种发展是不可能实现的。各国最终都应依靠自己的努

力来筹集生产性资源，特别是应提高它们的国内投资(公共和私人投资)、人力资本和技术知识的程度。但是，要做到这一点，它们必须有尽可能大的行动空间，以找到在它们的具体条件下有效的政策，国际机构不应使它们的政策空间不断缩小，因为这些国际机构当初创建的目的是为了支持更平衡和更有包容性的结果。

坚持认为国内体制和政策的重要性，并不意味着对许多发展挑战采取一种封闭或孤立的态度。相反，获得外部财政资源和技术支持，对发掘许多贫穷和弱势国家的发展潜力仍然至关重要。此外，唯有主要经济体拿出充分的政治意愿(这并不是一个小小的条件)，支持有效的多边体制，才能解决长期的发展问题(从主权债务问题到更加公平的国际贸易系统中市场准入的改善；从商品价格的稳定到服务于实体经济的金融市场)。当今世界的相互依赖，在这些长期存在的挑战之上又添加了各种各样的新挑战，如流行病、粮食不安全和全球升温等等，都需要有更加勇敢的多边领导和集体行动。

七十年前布雷顿森林会议和五十年前日内瓦会议的与会者所希冀的是，为了纠正世界的严重不平等而采取勇敢的国际集体行动以及坚决和创新的国内政策举措。美国财政部长亨利·摩根索在布雷顿森林会议上说的一番话非常贴切，他说：“繁荣与和平一样，是不能分割的，将繁荣分散到富人中间，或者以别人为代价而享受繁荣，这样的代价是我们所不能承受的。贫穷，无论在哪里都威胁到我们所有人，破坏着我们每个人的福祉”。国际社会正在构建宏伟的2015年后发展议程，因此，提出另一个能够兑现“人人繁荣”诺言的国际“新政”，正适逢其时。

2014年的世界经济依然低迷

世界经济过去四年来一直受增长率低迷的困扰，目前仍然没有摆脱这种状况；而且这种状况越来越有可能作为“新的常态”而被接受。所有地方的决策者，特别是系统重要性经济体的决策者，都必须评估现行方法，更密切地注意将来恶劣的经济气候的迹象。

2014年世界经济的增长情况略有改善，但还是大大低于危机前的最高水平。2012年和2013年的增长率均为2.3%，据预测，在2014年将有2.5%至3%的小幅增长。这种改善基本上是由于发达国家的增长加速，从2013年的1.3%到2014年的1.8%左右。发展中国家作为一个整体，很可能会再现前几年的业绩，有4.5%至5%的增长率；而转型经济体的增长率据预测会进一步减速，从业绩已经很低弱的2013年降低到约1%。

发达国家的预期增速略有加快，原因应该是欧洲联盟(欧盟)的增长略有赶上，因为尤其是欧洲中央银行(欧行)暂时放松了财政紧缩措施，货币政策采取了更灵活的态度，这有助于将需求增长拉回到顺增长的范围。在有些国家(例如联合王国)，资产升值以及消费和抵押信贷的复苏在支撑着家庭需求；还有一些国家则由于实际工资略有上涨而扩大了家庭需求(例如德国)。但是，在其他一些大型的欧元区经济体(例如法国、意大利和西班牙)，失业率高，实际工资增长停滞或疲软，银行部门一直萎靡不振，都在继续阻碍着国内信贷和需求的扩张。美国的经济仍然在依赖国内私人需求而蹒跚复苏。2014年，财政紧缩的负面影响略有缓解，失业率继续下降，资产价格升

值在激励着国内借贷和消费的复苏。但是，平均实际工资仍然停滞不涨。日本的增长也一直依赖国内需求，因为私人消费和投资受益于安倍经济学的扩张性货币和财政政策。2011年地震后在重建方面的公共支出，产生的效应在2012年至2013年期间将日本经济推上了更高的增长率，但这种效应现在已消失；而最近增加税收，可能会伤害消费者的支出，因此需要采取进一步的一揽子刺激方案，以维持顺增长和价格目标。

主要的发展中区域可能会或多或少地复制它们在2012年至2013年期间的增长情况。亚洲据预测将仍然是最有活力的区域，增长率约为5.5%。在该区域的主要国家中，中国仍然占领先地位，以国内需求计，2014年的增长率估计接近7.5%，同时也露出了一些端倪，显示私人 and 公共消费的作用在增加。印度的增长在加速，估计为5.5%，这是因为私人消费和净出口的增加；而投资则依然疲软。东南亚大多数国家的增长率应保持在5%左右或以上，这是由私人消费和固定投资驱动的，净出口几乎没有或根本没有作出贡献。在西亚，有些国家直接或间接地受到了武装冲突的影响，该区域的经济业绩情况更为多样。土耳其受金融不稳定的影响，可能无法维持高度依赖国内信贷扩张的增长率。

非洲各地的增长情况也有很大的差异。北非由于当前的政治不稳定和石油生产的中断而一直表现疲软。南非也由于国内需求疲弱和采矿部门罢工而依然增长乏力，约2%。相反，撒哈拉以南地区的一些大型经济体却展现了很高的增长率，预测2014年该次区域的增长率将接近6%。在有些情况下，有史以来最高的初级商品价格一直在支撑着这种持续了十多年的增长率。

拉丁美洲和加勒比地区的经济增长在2010年出现强劲的反弹后，于2014年有所放缓，估计为2%。如此疲弱的增长业绩，主要原因是三大经济体，即阿根廷、巴西和墨西哥的增长放慢，它们的国内需求(在全球危机之后是推动增长的主要因素)已经失去了势头。2013年中和2014初的外部经济冲击也影响到了这些经济体，造成宏观经济政策的紧缩。阿根廷在正常偿还主权债务方面的法律障碍可能会引起进一步的金融不稳定。但是，阿根廷具备偿付能力，而且该区域大多数国家的宏观经济基本面很健康，是应该能够防止这种冲击演变成区域金融危机的。出口碳氢化合物或矿物的若干国家由于强劲的国内需求而大幅度推高了它们的增长率。

今年，欧洲过渡时期经济体的增长可能会进一步放慢，俄罗斯联邦的金融不稳定，资本外流连绵不断，使消费和投资需求进一步停滞。但是，中亚的转型经济体大多出口石油或矿物，它们似乎由于历史上最高的贸易条件而可能仍然保持相当强劲的增长率。

贸易风没有吹起来

在全球金融危机爆发六年后，国际贸易依然不景气。2012-2013年和2014年头几个月，商品贸易额的增长率近似于2%，低于全球产出的增长率。2013年，服务贸易的增长略有加速，约5%，但总的情况没有大的改观。这种萎靡不振的情况，与危机前的二十年大相径庭，当时全球的货物和服务贸易扩张速度比全球产出快两倍多(年平均率分别为6.8%和3%)。在这期间，货物和服务进出口在国内总产值(以不变价格计)中的份额翻了约一番。发达国家从13%左右上升到27%；发展中国家从20%上升到近40%。

鉴于全球需求不足，单靠国际贸易很难启动经济增长。通过海关程序现代化为贸易流动提供便利，从较长期来看有助于提高贸易系统的效益，但这不能消除当今贸易方面的主要制约因素。国际贸易增速放缓或者依然近乎停滞，其原因既不是贸易壁垒的提高，也不是供应方的困难，而是全球需求疲弱。在这方面，片面强调贸易成本，促使人们采取削减工资和“内部贬值”等方式去大力推动出口，这是自我毁灭，适得其反，特别是如果这种战略由若干贸易伙伴同时一起推行的话。在全球层面扩张贸易，其途径应该是国家层面国内需求引领的产出强劲复苏。

虽然当前的贸易普遍缺乏活力，但在有些国家和地区，进口额的增长率相对较高：2013年在8%和9%之间，撒哈拉以南非洲和西亚的情况正是如此，它们继续受益于按历史标准已经很高的初级商品价格；中国的情况也如此，它依然是若干初级商品的强大市场。

即便如此，除了少数重要的例外以外，大多数初级商品的价格自从2011年达到最高峰以后一直在下跌，但在2013年至2014年期间，其下跌的趋势似乎有所减慢。这一趋势中的主要例外是石油，它的价格自2011年以来一直引人注目地保持在很高的价位上；还有热带饮料(咖啡和可可)和一些矿物(最突出的是镍)，它们由于供应短缺而在2014年价格急剧上涨。尽管总的趋势在下降，但在2014年上半年，初级商品的价格平均保持在比2003年至2008年期间高出近50%的水平上。

最近初级商品价格的发展情况在不同的商品内和具体商品之间都有不同，但在实际市场上，一个共同的特征是，供应方要素发挥了主要作用。例如，矿物价格的下降反映了这种特征，在价格飙升时期作的投资最后演变成供应量的增加。相反，2013年和2014年初实际需求的变化只对初级商品价格的演变产生了很小的影响。总而言之，对初级商品的需求继续顺应世界经济的微弱增长而增加。

2013年和2014年上半年期间，初级商品价格在短期内的的发展情况仍然受到商品市场大量金融化的影响。但是，对初级商品期货交易的规章制度发生了变化，鼓励参与者从银行转移到其他金融营运商，如初级商品贸易公司等等，因为这种公司的运作，其透明度与较传统的金融机构相比要低，受监管的环境也较宽松。

从更长期的角度来看，《2013年贸发报告》的分析结论依然适用，即：今后几年，初级商品价格将保持在历史上较高的价位上，但在短期会有些调整。这并不是说生产国应该沾沾自喜，而是说它们应该尽量去利用这些市场产生的租金为结构转型融资，特别是为了生产和出口的多样化。

“新的常态”？

世界经济不同国家类别的增长率都明显地稳定在较低的水平上，给人的印象是，它已经达到了一种“新的常态”。但是，要评估当前的情况是否会一直持续下去的问题，就不仅必须研究国内总产值增长率，还要研究推动其增长的因素。

2009年和2010年上半年，全球金融崩溃的威胁迫在眉睫，一些国家采取了一些扩张性的财政措施。经过这次简短的试验后，发达国家使用的政策组合中不同程度地结合了财政紧缩、工资压缩和货币扩张等措施，希望能够提高投资者的信心，增加劳动市场的灵活性，提高竞争力，银

行资产负债表按预期重新恢复，以形成一次迅速持久的复苏。但是，由于财政和劳动力市场政策抑制了国内需求，因此货币管理机构对流动性的扩张大多是金融投资而不是生产性投资。这在经济增长尽管疲软的情况下还是导致了资产价格大幅上涨，还导致了大量的资本外流，其中有许多流入新兴市场。因此，这种政策组合只是间接地(而且等了很久才)向一些国家的需求复苏提供支持，因为这些国家的资产升值产生了足够强大的财富效应，并鼓励消费借贷的复兴。因此，新的常态与全球金融危机前的情况有某些明显的相似之处。

就新兴经济体而言，真实收入扩大，资产泡沫不可持续和消费借贷过度(各国可能大有差异)，这在多大程度上支撑起了国内需求的扩张？其答复仍然不明确。但是，发展和新兴的经济体在新的常态中陷于弱势地位的可能性，由于国际金融构架的持续疲弱而进一步加大。在这种情况下，资本流动对实体经济以及决策者应对预料不到的冲击的能力可能带来很大(但并非总是受欢迎)的影响。

有些发展中国家也依然面临国际贸易产生的负面震荡的风险，特别是主要依赖仅仅少数初级商品的出口或者劳动密集型的低技能制造品的那些国家。对生产和出口活动实行多样化，是许多过渡期和发展中经济体亟待要做的工作。《贸发会议商品贸易专业化指数》确认，尽管从1995年至2012年期间，许多发展中经济体的贸易快速增长，但它们出口结构中的专业化程度仍然没有很大的差别。

实际上，当前影响发达经济体和过渡经济体的金融周期并没有什么特别“新”的东西。这些经济体目前正在经历自1970年代中叶以来的第四个金融周期；而且一如过去，由于当前的周期主要由发达国家的经济条件和货币政策决定所趋动，因此而产生的国际资本流动不一定恰好符合发展中国家的需求。相反，如果最近的历史有任何假借意义的话，这种资本流动可能会对宏观经济和金融带来严重的破坏性影响。要创造和维持能支持增长和结构转型的国内宏观经济和金融条件，政府就应该具备适当的政策手段，以管理资本流动，防止或处理上述情况可能引起的反复震荡。货币基金组织的《协定条款》和世界贸易组织(世贸组织)的《服务贸易总协定》(服贸总协定)中的多边规则确实允许政府管理自己的资本账户，包括实行资本管制，但只强调为了谨慎起见或管理危机而使用资本账户。与此相反，资本管理措施应该被看作是决策者工具箱中的一个正常工具，而不应被看作是只有在关键时刻才能采用的一种例外的临时装置。

在双边和多边贸易和投资方面已经签署或正在谈判的一些新的双边和复边贸易以及投资协定，对金融自由化作出的承诺比多边协定所载的承诺还要严格，这可能使这方面的政策空间进一步缩小。因此，各国政府，如果要保持宏观经济的稳定，并希望对它们的金融系统进行重新监管，就应该在作出这种承诺时认真考虑其风险。

争取协调扩张的理由

贸发会议用自己的“全球政策模型”评估了另外一个“平衡增长”的情景，这种情景可能是摆脱当前全球经济疲软的一条途径。模式中采用的两种情景的价值不在于预报，而在于展示政策导向的大转变可能引起的变化方向。平衡增长的情景有以下要素：支持持续需求增长的收入政

策，促进增长的财政政策，推动私人投资和结构转型的工业政策，对系统重要性金融机构的监管和稳定全球金融市场的资本管制，以及发展导向型贸易协定。这与“基线”情景有着天壤之别，后者大致上继续着一切照旧的政策。

对“基线”情景的模拟表明，结构不平衡将继续扩大，即使在持续微量增长的情况下，而国家则越来越易于受到震荡和金融不稳定的打击。在面临又一次严重危机的情况下，这种不平衡得不到解决的时间越长，其后果将越严重。但是，平衡增长的情景表明在增长率方面有相当大的改善，最重要的是表明能逐渐解决全球不平衡。世界经济的平均增长率大大快于基线情景下的平均增长率。所有区域的增长率加快，原因不只是对个人的激励，而且还有各国协调增长扶持政策态势所产生的协同效应。最后，结果证实平衡增长情景能加强增长的趋同，促进金融稳定。

尽管我们需要在一定程度上以惯常的小心谨慎来看待这种模拟的结果，但是它还是提示了这样的信息：在一个日益相互依赖的全球经济中，各种政策都必须与整个世界保持一致。从实际和金融反馈中应该显而易见：走持续稳定的需求引导型增长道路，必须始于国内，而不是为了实现净出口引导型复苏而争相降低成本和减少进口。无可否认，顺差国对这一进程应该作出更大的贡献。

国际政策的协调缺乏有效的体制和机制，可能促使决策者采取在短期内似乎是应急有效，但在中期看来纯属自我毁灭的战略。因此必须继续努力设计一套更加有效的包容全球的市场监管体制，帮助在出现不可持续的不平衡时予以纠正，更好地推行全球发展和趋同的目标。

在新的发展议程方面的挑战

如果说危机年代前宏观经济政策似令人不安地紧跟危机“以不变应万变”的战略，那么现在就2015年后发展议程开展的讨论就是要与过去的年代决裂。对发展推行一种更普遍、更能推动转型的可持续方法，这将在国内和国际层面上决策者制定新的目标和指标中发挥关键作用。联合国可持续发展问题开放工作组商定的17个目标和杂项指标已经表明其雄心壮志的程度远远超过《千年发展目标》。

国际社会在制定这种新的方法方面面临三大挑战。第一是将新的目标和指标与某种政策范式相结合，这种政策范式能帮助提高所有地区的生产力和人均收入，创造足以满足在迅速扩大和城市化的全球劳动力的体面工作，建立能促进生产性投资的稳定的国际金融体系，提供不遗漏任何人，特别是最弱势社群的任何人的可靠的公共服务。市场自由主义的主要经济范式在这些方面大多令人失望。对此，正如教皇方济各最近所表示的那样，我们不能再简单地信任“现行系统的神化运转方式”了。毫无疑问，必须要有新思维。

在拟订新的发展议程时需要考虑的第二个挑战，是随着市场自由主义的蔓延而大规模增加的不平等现象。这一点之所以重要，是因为除了所涉的道德问题以外，不平等现象增加可能会严重损害社会福祉，危及经济进步和稳定，破坏政治团结。前几次的《贸易和发展报告》(贸发报告)强调必须使着眼点超越一些围绕最富的1%的那些夺人眼球的数字，要研究职能性收入动态出了

什么问题，特别是工资与生产率提高及其租金收入增长之间的趋同方面出现了什么问题。资本流动的加强不仅削弱了劳动方的谈判力量，进一步扩大了不受监管的金融活动的破坏性影响，它还增加了对某些收入直接征税的难度，从而加剧国家依赖更进一步的累退税和股票市场。这反过来可能会对政治进程的合法性和效力产生腐蚀性很强的影响。

第三个挑战是，确保国家可以随时利用有效的政策工具来帮助它们实现商定的目标并推进发展议程。几乎可以肯定地说：采取的发展模式，如果厚实体经济而薄金融利益，先可持续性而后短期获益，并真正地争取实现人人繁荣，就需要在政策工具箱中增加比当前正统经济学所设想的还要多的工具。

始终要争取政策空间

要扩大和加强国家发展战略的宏愿，需要同时进行体制改革。市场需要具备由规则、限制和规范组成的框架，才能有效运作。因此，市场经济总是离不开法律、社会和文化方面的相关背景，并由政治力量维持运转。如何放松或收紧规则和规章框架，放松或收紧到什么程度，是每个社会特有的复杂政治进程的一部分，但不能没有这样的框架，否则就可能导致经济和社会大秩序的崩溃。

相比国内市场和国内公司，国际市场和国际公司至少同样需要规则、限制和规范框架。而且与国内一级相同，放松和收紧这一框架一直是全球经济治理的重点内容。各国必须决定，为了换取享有国际规则、纪律和支持的益处，它们是否愿意，并在多大程度上愿意舍去本国的独立性。世界各国并不相等，因此不可避免的是，各国努力实现国民经济和社会发展目标所需要的空间各不相同，一国的政策决定对他国可能造成的影响也各不相同。在多边一级，如果各国的差异非常显著，处理上述取舍问题的挑战也尤为突出。显然，采取的增长和发展道路在多大程度上符合国家的需求和优先事项，可能受到多边制度和国际规则的限制或制约，但根据有关国家经济一体化的程度和性质，它也可能受到全球市场运作所产生的经济和政治压力的影响。

各国和各市场之间相互依赖，这是建立由多边规则和纪律组成的结构良好的全球经济治理体系的主要理由。这些安排的指导原则应当是：提供全球公共货物，并尽量减少有害的国际影响和其他负面外部影响(不论是由国家经济政策还是由私营行为方的逐利决定造成的)，从而有能力取得公平和包容的结果。

“政策空间”这一概念部分反映了国家政策自主权、政策效力和国际经济一体化之间的各种紧张关系，指的是各国政府既依照本国国情又作为相互依存的全球经济的一部分，确定和施行最适当的经济和社会政策组合，实现公平和可持续发展的自由和能力。可以将“政策空间”定义为法律上的政策主权与实际上的国家政策控制权的结合体。前者指政策制定者对其国家政策目标和工具的正式权力，后者指国家政策制定者设定优先事项、影响具体目标以及权衡可能的取舍的能力。

对一些国家而言，签署多边纪律，能激励它们加倍努力地去利用剩余的政策空间，而且比过去有更大政策空间时更加有效。这似乎尤为适用于刚刚摆脱冲突的国家以及许多前社会主义经济体。此外，这些纪律还能发挥作用，减少国际经济关系中对经济或政治强国的固有青睐。因此，此类纪律可以同时限制(特别是法律上的)和放松(特别是事实上的)政策空间，因为对一国行为的限制也适用于其他国家，这样就影响了整个外部环境。

但也有一些合理关切，即多边、区域和双边协定产生的各种法律义务影响了某些特定政策工具的可用范围和功效，从而降低了国家政策自主权。此外，全球化(特别是金融全球化)的力量和市场的内化会影响国家的经济进程，从而会削弱(有时会非常明显地削弱)国家政策的效力。

包容性多边主义：回到未来

历史往往重演，但重演的不一定是悲剧或闹剧。因此，审视前辈政策制定者应对重大挑战的方式，总能学到积极的经验教训。将国家一级的政策主权要求与相互依存的世界经济的迫切要求相协调，在今天看来可能是一项较新的需求。事实上，这项挑战由来已久，已经被从许多不同角度广泛讨论了近两个世纪，尽管都没像两次世界大战之间时期的危机所产生的挑战那么紧迫和严重。

布雷顿森林体系的主要目标，是设计战后的国际经济结构，以防止导致二十世纪三十年代国际贸易和支出崩溃的机会主义行为和破坏性蔓延再次发生。相应地，这一结构需要支持发达经济体提高收入、充分就业和社会保障的新政策目标。但是，拥护罗斯福新政的一批知名人士也力争将发展问题牢牢地置于二十世纪三十年代和四十年代的多边议程之上。这包括采取措施，力求扩大国家主导型工业化的政策空间，并提高满足发展中国家需求所需的多边财政支持的水平 and 可靠性——这些努力最终遭遇了相当大的阻力。

上述结果为战后时期的南北冲突埋下了伏笔。在此背景下，战后建立更有利于发展的国际经济秩序的进程比布雷顿森林体系所设想的更加缓慢，也更不均衡。到二十世纪五十年代末和六十年代初，新独立的发展中国家的呼声越来越大，终于使多边主义有所转变，有了更多的包容性内容。得益于此，1964年成立了贸发会议，随后又围绕新的国际经济秩序拓宽了发展议程。今天，对那些力图推进更包容的发展议程的人们而言，常被遗忘的布雷顿森林发展愿景及其各项提案的细节仍能提供一些灵感。

把握好破与立的关系

今天的发达国家在实现结构转型并随之提高就业、生产力和人均收入水平时，都没有依赖市场的力量。相反，它们采取了针对国家具体情况措施来管理市场力量，利用其具有创造力的一面来建设生产能力并向有活力的公司和企业家提供机遇，同时引导市场力量向更有利于社会的方

向发展。发达国家还使用了不同形式的政府行动，以缓解这些力量的破坏倾向。第二次世界大战结束之后的几十年里，许多增长速度最快的新兴市场经济体，从北欧的小型社会民主经济体到东亚的庞大经济体，都仿效了这种管理市场的方法，而不是盲目地崇拜市场。

初始经济条件差，行政和机构能力低，政策失误，外部冲击，都能不同程度地解释其他发展中国家在仿效先前的经验方面并不那么成功的原因。然而，国际经济治理也越来越多地限制了各国在推行实现本国发展目标的经济政策方面的选择范围。

从本质上而言，战后多边贸易制度的设计初衷并不是为了缩小发达国家在努力实现充分就业、扩大社会保护以达到适当的经济安全水平方面的政策空间。但这一制度也力求限制其成员间的重商主义做法，并让国际贸易条件具有可预测性。最后形成的是一个经谈判达成的、有约束力的和可执行的规则和承诺的制度，内含固定的灵活性和克减规定。

之后，关贸总协定主持多边贸易谈判，最后缔结了乌拉圭回合的各项协定，这些协定于1995年生效。上述谈判的范围扩大了很多，在参与谈判的国家和涉及的关税细目方面都是如此。谈判还延伸到了商品贸易之外的贸易相关领域，最惠国和国民待遇原则不仅被用于商品贸易，还被用于金融、旅游、教育和医疗卫生等各类服务的贸易。结果是，所有世贸组织成员国都接受了对更大范围政策的实施的限制，包括对一些旨在促进和引导本国经济进行结构转型的政策限制。然而，各国放弃的一些政策空间曾在过去的成功发展进程中发挥重要作用。以下是一些例子。

- 使用补贴曾是一种支持结构转型的首选方法，特别是在东亚国家，已受到《补贴与反补贴措施协定》的限制。
- 在出口、本国含量和技术转让方面对外国投资者作出业绩要求，这种方法曾常被用于加强建立外国投资者和地方生产商之间的联系，已受到《与贸易有关的投资措施协定》的限制。
- 利用获得技术的机会进行逆向工程和模仿，这种方法先前曾被多国使用，包括现在的发达国家，已受到《与贸易有关的知识产权协定》的制约。

尽管特定政策工具的使用受到了更大的限制，但世贸组织成员仍保留着一定的灵活性以支持结构转型，包括在关税政策方面，一些细目仍然不受约束，约束关税和适用关税之间的差异也为调节税目以支持发展目标提供了空间。世贸组织成员还可继续使用某些特定类型的补贴和标准来扶持研发和创新活动，以及在出口信贷的使用方面利用灵活规定。根据《与贸易有关的投资措施协定》，政策制定者可以继续对外国投资者施加针对特定部门的准入条件，包括针对特定产业的限制。《协定》还允许通过强制许可机制(当局可以允许专利拥有方之外的公司使用某项专利权)和并行进口(即进入市场的品牌商品可以在未经商标拥有方许可的情况下在该市场销售)而实现一定的灵活性。

在特定领域的政策空间损失与更可预测的开放式多边贸易体系的潜在收获之间，权衡孰轻孰重并非易事。不管怎样，更紧迫的问题是，如何最好地使用剩余空间，支持取得比大部分发展中国家过去三十年的成果更具可持续性和包容性的成果。在这方面，与发展型国家体制架构相关的做法和能力仍然是关键所在，长期以来贸发会议一直坚持这一点。但也必须认识到，多边架构各

处的不一致和漏洞，特别是贸易和资金流动的接合点上的不一致和缺陷，仍然让发展中国家难以最充分地利用剩余的空间。此外，许多发展中国家需要国际社会在利用现行安排方面提供更好的支助，以帮助于它们的转型努力。在许多方面，这种支助都是不情愿的，或者完全没有兑现。贸发会议建议成立一个独立的委员会，对多边贸易体系进行发展审计，以研究干扰体系顺利运转的上述和其他紧张情况，这可能是一种前进的方向。

政策空间不断丧失

二十世纪九十年代初以来涌现出了大量的双边和区域贸易协定以及国际投资贸易协定，其中一些载有比多边贸易制度规定更为严格的条款，或者载有一些超过现行多边贸易协定范畴的额外条款。

区域贸易协定的条款越来越全面，许多条款中都包括各种规则，以限制在设计和实施全面的国家发展战略方面可采用的各种选择。尽管这些协定仍然是主权国家之间协商谈判(往往是长期的协商谈判)的产物，但人们愈发认识到，因为这些协定涵盖的经济和社会问题甚广，讨论往往缺乏实现均衡结果所需的透明和协调，包括在所有有潜在利害关系的政府部委之间也缺乏透明和协调。

无论协定涉及的是哪些国家，发展中国家政府签署这些协定后，就放弃了它们在多边一级一直努力保留的某些政策空间。这似乎令人费解，但主要原因可能是，一些国家的政府担心，签署此类协定的其他国家会得到优惠市场准入并可能对直接外资具有更强的吸引力，这时本国会被排斥在外。这些国家的政府可能还将加入自由贸易协定视为便利国内公司进入国际生产网络的一种方法。

然而，正如前几次《贸易和发展报告》所讨论的，参与国际生产网络对所涉国家是有风险的，它可能会在贸易条件方面产生负面效应，特别是对位于生产链低端的国家，而且参与国际生产网络几乎不能创造国内联系和技术外溢。此外，处于工业化早期阶段的发展中国家可能被迫只能从事低附加值的活动，因为来自其他供应商的竞争激烈，需要保持劳动成本低廉，而且龙头企业严密控制知识产权并采用花费不菲的品牌战略，阻止这些国家在价值链上攀升。在许多这样的生产网络中，即使是相对成功的中等收入国家，它们所面对的也不是一个公平的竞争环境。中国就是一个有趣的例子。中国作为电子产品主要出口国的崛起受到了不少关注，现在，中国在这一部门贸易总额中占据的份额高达三分之一。但事实上，同时控制电子产品产业链不同部分的中国公司非常少。更能说明问题的是，近期一项估计显示，中国公司的利润仅占该部门总利润的3%。因此，发展中国家在考虑某项以参加国际生产网络为主要重点的工业化战略时，如果这项战略迫使它们在没有充分妥当理解各项协定的发展潜力的情况下缔结更多而且愈益严格的协定，那么就需要认真权衡成本和效益。

不仅自由贸易协定会缩小政策空间，各国签署国际投资协定时也会缩小政策空间。大部分此类协定都是在二十世纪九十年代缔结的，当时人们认为，相比直接外资流入量的预期增长，任何政策空间的损失都只是小小的代价。二十一世纪零零年代初，这一认识开始改变，因为已经显

而易见的是，投资规则可以对多种公共政策构成阻碍，包括关于改善直接外资对经济的影响的政策。此外，双边投资条约和区域贸易协定中的投资条款对刺激直接外资的效力如何，其经验性证据也是含糊不清的。另外，为了仲裁此类协定产生的纠纷而设立的法庭缺乏透明度和一致性，且被认为倾向于投资者，这都增加了人们对其效力的关切。目前正在考虑一系列可行的办法，以恢复这个系统的平衡，并恢复发展政策所需的空间。其中包括：（一）以有助于可持续发展的投资原则为基础，拟订新的协定，从而渐进逐步地实施改革；（二）建立一个集中的常设投资法庭；（三）退出投资条约，回归国家法律。

在贸易协定大量增加并扩大至贸易相关领域的同时，对产业政策的兴趣也在全球重新复苏。调和这两种趋势是一项巨大的挑战。许多发达国家，特别是自近期的金融危机以来，已经开始明确承认产业政策在维护健全的制造业方面发挥的重要作用。美国尽管常被描述为是一个采取放任自由的方法对待产业政策的国家，但一直且仍然积极地使用这一政策。美国政府在新技术的开发和商业化方面一直带头直面风险和塑造市场，它采取了范围很广的政策，向有创新、出口和创造高薪就业潜力的国内制造公司网络提供支持。相比之下，欧盟的经验则说明政府间协定是如何限制国内政策制定者的政策选择的，被限制在只能采取横向措施的政策是如何妨碍既定目标的实现的。

近年来一些发展中国家重新评估了产业政策的价值，它们还利用本国的一些政策空间来诱导国内公司作出更多的投资的创新，以提高其国际竞争力。采取的一些措施包括：利用约束税率和适用税率的差异调节特定部门的适用关税；实施优惠进口关税；提供税务激励措施；通过国家开发银行或补贴商业贷款提供长期投资融资；以及使用政府采购支持地方供应商。从越南到巴西等处于不同发展水平的各国继续使用各种政策措施，努力在贸易和资本积累之间创造良性循环。

在加强多边机制的同时保障政策空间

一段时间来，贸发会议一直主张，如果发展中国家要保持和改善近期的增长轨迹，就应该扩大和深化经济结构转型。这样带来的政策挑战对初级商品出口国而言并不陌生：因为缺乏多样化，其经济易受外部冲击和政策变化的影响。但是，强劲的增长也不会自动转化为大部分人口生活水平的提高。虽然出于相似的原因，所有的发展中国家都亟需进行结构转型，但在未来的几年内，它们很可能会发现，全球的经济环境不如本世纪头十年理想。这样，在政策制定方面没有更大灵活性的情况下，结构转型将极其困难。

因此，加强全球贸易治理以支持发展目标，需要成为更全面和更综合的一揽子方案的一部分，以帮助为积极主动的贸易产业政策保留政策空间。这种改革应该对宏观经济和金融改革作出补充。其中需要包括各项要素，最重要的就是加强多边机制。2013年12月世贸组织巴厘岛部长级会议形成的新势头应当予以推进，以使多哈回合谈判能够取得与“发展回合”之名相符的成果。若要继续履行这样的承诺，可以将实施问题作为重点，并坚持统一努力的原则，不能动辄改变计划，用复边协定来补充一系列强制的核心承诺。可以很简单地说，从中获得的最大利益，就是能保持多边规则的公共利益性。

将多边协定重新作为贸易谈判的重点，意味着重新考虑那些超出现行世贸组织的协定范围的条款；但在这过程中也应以建设性方式应对近期的一些新情况，注意增加实施乌拉圭回合各协定的灵活性。例如，可以推广在公共卫生方面引入知识产权保护体系的灵活规定，用于在结构转型的各个阶段支持技术引进和创新。关于降低产业关税的进一步谈判也可以对特定部门的公共支持政策提供更大的灵活性。后者意味着逐渐改变特定部门的关税水平和结构，同时保持经济各部门间较高的关税分散程度。

全球背景下的财政空间

财政空间和政策空间彼此相连。即便各国政府可以在谈判达成的规则和公认的规范这一现行国际框架内，设计和实施自己选择的发展政策，它们的政府仍需提供资金，用于实施这些政策所需的投资和其他一般性和针对性支出。因此，关键在于加强政府的收入。

对经济增长和结构变化而言，财政空间既是原因也是结果。平均收入水平的提高、现代经济各部门的扩大和非正规经济的萎缩，都会扩大税基，并加强政府调集财政收入的能力。这样，就可以进而既在供应方(即对基础设施的投资、研发和教育)又在需求方(即社会转移支付)增加用于提高增长的公共支出。反之，财政空间受到限制，甚至缩小，这往往是欠发达这一恶性循环的部分原因。在日益全球化的经济体中，恢复和扩大财政空间的需求面临着特别的挑战。官方发展援助可以支持扩大财政空间，尤其是在最不发达国家，国外借款也有同样作用，而且如果用于扩大生产能力，可持续性还能更强。然而，官方发展援助的不可预测性可能对长期政策规划造成困难，还可能延误支持发展型国家的政治机制的建立。此外，在大多数情况下，依赖他方的储蓄给基本的国家活动提供资金，会引发发言权和合法性方面的质疑。另外，过度依赖外方资金已导致有关国家的财政收支平衡和对外支付差额出现了过度负债和长期赤字，从长远来看缩小了财政空间。因此，如果要支持国内发展战略，扩大财政空间应尽可能依赖国内收入来源。外国资金可以补充这些收入，但不能替代这些收入。

一个主要问题是，全球化影响了各国政府调集国内收入的能力。关税的降低已经导致许多发展中国家的收入减少，往往是大幅减少，而资本流动性增大，且越来越多地利用避税港避税，这已经显著改变了对收入(私人 and 公司收入)和财富征税的条件。占主导地位的市场自由主义议程已导致了这样一种全球化经济，它鼓励各国之间进行税率竞争，还常常迫使各国“竞相逐低”，以直接减税的形式给予奖励。在发达国家和发展中国家，公司税率都呈下降趋势，常常还伴有补贴或免税规定，以吸引或挽留外国投资。此外，金融引导型全球化导致了离岸金融中心、避税港和保密管辖地的大量增加，这些地方提供各种避税或逃税手段，规模以十亿，甚至万亿美元计算。

从国际社会的角度看待税收问题

贸易错误定价，包括通过转移定价(即国际公司集团在公司内部跨境交易的估价)，已经成为了许多公司青睐的逃税机制。如果公司内部或集团内部的价格并不反映市场内各参与者按照自身

利益独立行动所支付的价格，则可以有效地将公司集团内部的利润转移至低税或免税管辖区，而将损失和扣减金额转移至高税管辖区。另一种在管辖区之间转移利润和损失的方法是通过“资本弱化”。若某一公司债务相比股本资本所占比重较高，并在各子公司间混合和匹配集团内债务和付息，以尽量减少付税并提高总体利润，这种做法就是资本弱化。

迄今为止，国际税务架构未能妥善适应这一现实，从而使公共收入大量流失。政策制定者在收集公共收入方面遇到诸多的困难，其部分原因是避税港的情况不透明，但主要的障碍是政治上的：金融保密的主要提供者，有的在世界上最大和最富裕的一些国家内，有的在这些国家的特定地区内。事实上，离岸金融中心及其所在的保密管辖区都充分地融入了全球金融系统，引导着份额巨大的贸易和资本流动，包括直接外资。

最近发生了一些新的进展，其目的是提高税务信息的透明度，加强税务信息的交流。这些新进展主要有：二十国集团领导人发表了一项宣言，要促进一切滥用和欺诈活动有关信息的交流；经合组织《税基侵蚀和利润转移问题行动计划》；若干国家税务主管部门加强对富人和跨国公司滥用避税政策的监测；以及大量的双边税务条约和税务信息交流协定。

这些举措的方向是正确的，但在实施和执行方面，其进度总体而言非常缓慢。在对发展中国家极为有害的滥用转移定价方面，进展尤为缓慢。这些举措主要是由发达经济体所主导的，而发达经济体是跨国公司和一些保密管辖区的主要所在地，因此有关辩论可能并不会充分考虑发展中经济体和转型期经济体的需求和观点。因此必须让联合国国际税务合作专家委员会等机构发挥更加突出的作用，并考虑通过一项国际反避税和逃税公约。

尽管有关问题的本质表明有必要采取多边方针，各国政府仍可在国家一级采取各种措施。举例而言，各国政府可以立法通过一般性的反避税规则，这样，就可在法庭上要求将“大力度”避税办法予以宣布为非法。它们还可对若干同类贸易商品使用参考定价，从而在国际贸易中更有效地打击转移定价行为。

增加公共收入的自然资源

许多发展中国家通过自然资源的租金，特别是通过采掘业的租金来提高公共收入，这对发展融资尤为重要。这些活动对发展的主要贡献在于对政府收入的贡献，因为它们往往会创造与经济体的其他部分联系很弱或没有联系的飞地经济。然而，由于过去十年左右初级商品价格的上涨，全球最大的几家矿业公司利润增加了十倍，而从这些资源租金中获得的公共收入则显然落后了一大截。腐败可能是部分原因，但主要原因是，在低价格时期制定的税收制度过于慷慨，而且往往是根据布雷顿森林体系的建议制定的，其目的是吸引国际公司和投资者进入有关部门。

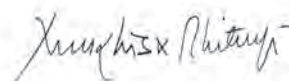
结果是，许多国家的政府，既有发达国家的政府也有发展中国家的政府，已经开始修改采掘业的有关政策。这包括重新谈判或取消现有的合同，提高税收或和资源开采税税率，推出新的税目并变更采掘项目中的国家所有权权重。而且，采掘业出现了新的主要参与方，例如来自新兴经

济体的公司，东道国政府因此在与涉足该产业的跨国公司进行合同谈判时具有了更加有利的谈判地位，可以从中获益。然而，这些不断变化的市场条件不应掩盖生产国在充分利用采掘业以促进发展方面面临的更广泛的政策挑战。

旨在提高自然资源岁入的全面政策需要包括若干要素。第一，各国政府应保留为了本国的经济和发展利益，在必要情况下审查税收制度和所有权结构的权利。还可在区域或国际各级谈判商定最低税收水平，以避免出现“竞相逐低”现象。第二，各国政府应能够控制跨国公司的转移定价行为和低报出口量的手段，从而执行有关规则并获得应得的收入。第三，应该允许各国政府通过现行的投资争端解决机制，在不受法律报复威胁的情况下采取上述手段。

所需的大部分措施都可在国家一级实施，但多边合作仍然具有至关重要的意义。应当使《采掘业透明度倡议》等加强透明的举措成为强制性规定，并扩大其范围：不仅应当重点关注各国政府，还应重点关注生产公司和初级商品贸易公司。还应更加重视监测、审计和问责，以及采掘业务财务条件和规章的执行。体制发展和能力建设至关重要，尤其是为了提高合同谈判能力，但也是为了更好地监测所采自然资源的生产成本、进出口价格、开采量、质量和交割时间，并改善数据的收集和处理。贸发会议在初级商品、运输、海关和贸易方面拥有专门知识，因此可以在这一领域提供支助。能力建设方面的区域合作也可以发挥很大助力。国际捐助界在支持此类举措方面具有重要作用。

防止非法资金流动和避税行为造成的资源流失，可以有助于提供必要的收入，为实现新的发展目标提供资金。因此，鉴于财政空间和相关治理问题对许多发展中国家和转型期经济体的重要意义，这些问题应当成为2015年后发展议程的重要组成部分。



贸发会议秘书长
穆希萨·基图伊

当前世界经济的趋势和挑战

A. 全球增长情况

2014年世界经济在增长方面略有好转，尽管增长水平仍将大大低于危机前的高点。2012年和2013年世界经济的增长率约为2.3%，2014年预计将提高到2.5-3%。这一小幅增长主要是由于发达国家的增长率从2013年的1.3%提高到了2014年的约1.8%。整体而言，发展中国家有可能重复其前几年的表现，以4.5%至5%的比率增长，而转型经济体的增长率预计将进一步降低至大约1%，延续2013年已经疲软的表现(表1.1)。

1. 发达国家

欧洲联盟(欧盟)略有起色，而日本和美国在2014年的表现预计不会有所改善，因此预计发达国家将出现小幅的加速增长。在欧洲，试探性地解除财政紧缩以及更为灵活的货币政策立场，包括欧洲中央银行(欧洲央行)采取的措施，都使得国内需求由负转正。在一些国家(例如联合王国)，家庭需求得到资产增值以及重获消费和抵押贷款的支持，在其他一些国家则得到实

际工资增长的支持(例如德国)。不过，在其他一些大欧元区经济体(例如法国、意大利和西班牙)，由于失业水平高、实际工资增长停滞或迟缓以及银行部门长期疲软，导致国内信贷条件的扩张和需求的继续受到抑制。2014年，进出口应该可以促进欧洲的整体增长表现，尽管作用极小。

依靠国内私人需求，美国经济继续从大衰退中逐渐恢复。自2011年以来，虽然负面影响在2014年略有消退，但财政紧缩一直在拖累经济增长。由于企业部门提供了就业机会，失业率继续下降。然而，平均实际工资并未增加。流动性持续扩张，但没有以往那么猛烈，再加上资产价格上涨，都有助于支持国内借款和消费复苏。

日本的增长也有赖于国内需求。私人消费和投资获益于“安倍经济”计划的扩张性货币和财政政策。公共开支增加，主要用于2011年自然灾害之后的重建，经济刺激计划推动日本经济在2012-2013年取得了较高增长。随着这些

表 1.1

世界产出增长, 2006-2014年
(年度百分比变化)

区域/国家	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^a
世界	4.1	4.0	1.5	-2.1	4.1	2.8	2.3	2.3	2.7
发达国家	2.8	2.5	0.0	-3.7	2.6	1.4	1.1	1.3	1.8
其中:									
日本	1.7	2.2	-1.0	-5.5	4.7	-0.6	1.4	1.6	1.4
美国	2.7	1.8	-0.3	-2.8	2.5	1.6	2.3	2.2	2.1
欧洲联盟(欧盟-28国)	3.4	3.2	0.3	-4.6	2.1	1.7	-0.3	0.1	1.6
其中:									
欧元区 ^b	3.2	2.9	0.3	-4.5	2.0	1.6	-0.6	-0.4	1.1
法国	2.5	2.3	-0.1	-3.1	1.7	2.0	0.0	0.2	0.7
德国	3.7	3.3	1.1	-5.1	4.0	3.3	0.7	0.4	1.9
意大利	2.2	1.7	-1.2	-5.5	1.7	0.4	-2.4	-1.9	0.1
联合王国	2.8	3.4	-0.8	-5.2	1.7	1.1	0.3	1.7	3.1
2004年后新加入的欧盟成员国	6.4	6.0	4.0	-3.8	2.1	3.0	0.6	1.1	2.7
东南欧和独联体	8.5	8.7	5.3	-6.6	4.8	4.7	3.3	2.0	1.3
东南欧 ^c	4.6	5.9	5.0	-2.1	1.7	1.9	-0.8	2.0	2.0
独联体, 包括格鲁吉亚	8.7	8.9	5.3	-6.8	4.9	4.8	3.5	2.0	1.2
其中:									
俄罗斯联邦	8.2	8.5	5.2	-7.8	4.5	4.3	3.4	1.3	0.5
发展中国家	7.7	8.0	5.4	2.6	7.8	6.0	4.7	4.6	4.7
非洲	5.8	6.1	5.5	2.5	4.9	0.9	5.3	3.5	3.9
北非, 不包括苏丹	5.3	4.8	6.1	2.9	4.2	-6.8	8.7	2.0	2.4
撒哈拉以南非洲地区, 不包括南非	6.4	7.5	6.2	4.5	6.4	5.1	4.6	5.3	5.9
南非	5.6	5.5	3.6	-1.5	3.1	3.6	2.5	1.9	1.8
拉丁美洲及加勒比	5.5	5.5	3.7	-1.6	5.7	4.3	3.0	2.6	1.9
加勒比	9.4	5.8	3.1	-0.2	2.6	2.4	2.5	2.6	2.8
中非洲, 不包括墨西哥	6.4	7.0	4.1	-0.3	4.1	5.3	5.1	4.3	4.3
墨西哥	5.0	3.1	1.4	-4.7	5.1	4.0	4.0	1.1	2.0
南美洲	5.5	6.7	4.9	-0.3	6.4	4.5	2.4	3.1	1.7
其中:									
巴西	4.0	6.1	5.2	-0.3	7.5	2.7	1.0	2.5	1.3
亚洲	8.7	9.1	6.0	4.0	8.9	7.2	5.2	5.3	5.6
东亚	9.9	11.1	7.0	6.0	9.6	7.7	6.0	6.3	6.4
其中:									
中国	12.7	14.2	9.6	9.2	10.4	9.3	7.7	7.7	7.5
南亚	8.3	8.9	5.3	4.6	9.1	6.9	3.6	3.8	5.0
其中:									
印度	9.4	10.1	6.2	5.0	11.0	7.9	4.9	4.7	5.6
东南亚	6.1	6.6	4.3	1.2	8.1	4.7	5.6	4.9	4.4
西亚	7.5	5.5	4.7	-1.0	6.9	7.4	3.8	3.8	4.0
大洋洲	2.8	3.4	2.7	2.4	3.7	4.9	4.3	2.9	3.2

资料来源: 贸发会议秘书处的计算结果, 依据是联合国经济和社会事务部(联合国/经社部), 《国民账户主要总表》数据库和《世界经济形势与展望: 2014年年中更新》; 拉加经委会, 2014年; 经合组织, 2014年; 基金组织, 《世界经济展望》, 2014年4月; 《经济学家》资料处, 《经济学家资料库国别数据》数据库; 摩根大通《全球数据观察》; 以及国家资料来源。

注: 国家合计数据的计算结果依据的是按2005年定值美元计算的国内生产总值。

a 预测值。

b 不包括拉脱维亚。

c 阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、黑山、塞尔维亚以及前南斯拉夫的马其顿共和国。

措施的影响逐渐消散，再加上2014年4月因提高消费税率导致中期家庭开支开始受到抑制，也许需要新的经济刺激计划帮助维持国内生产总值(GDP)和国内价格的增长目标。事实上，名义国内生产总值的持续增长将是逐步降低极高的公共债务占国内生产总值比例的唯一办法。

尽管在政策立场上有一些差异，但所有发达地区都有望在2014年以1.5-2%的比率增长。在欧盟，国内生产总值有可能回到2007年危机前的水平，尽管比日本晚了一年，比美国晚了三年。这些国家的国际贸易仍然疲软，但自2013年最后一个季度以来有所恢复。欧盟和美国逐步放松财政紧缩，美国也逐渐停止极具扩张性的货币政策，这使得一些观察家认为这些经济体正在趋向一种“新常态”，并努力避免大多数系统性风险。不过，在这种新形势下，增长有可能比危机发生前缓慢，因为投资率仍相对较低，并且若干国家距离降低失业率以及解决公共和私营部门负债过多问题仍有很长的一段路要走。本《报告》第二章论述了这一适度增长机制背后的一些政策，并对其潜在的脆弱性做出了警示。

2. 发展中经济体和转型经济体

主要的发展中区域看似要重复2012-2013年的增长表现。亚洲将依然是最有活力的区域，估计其增长率在5.5%左右。在最大的经济体中，中国将保持其领先态势，2014年的增长率接近7.5%，其基础是国内需求，包括私人消费和公共消费，发挥着越来越大的作用。在较高的消费和净出口的引领下，印度的增长从前两年大幅减速中略有恢复，但约为5.5%，大大低于危机前的水平。东南亚的大多数国家，包括印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和越南，预计

将继续以5%左右或高于5%的速度增长，其驱动因素是私人消费和固定投资，而来自净出口的贡献很少甚至为零。最大的例外是泰国，在泰国，政治危机导致经济停滞不前。在西亚，经济表现的反差更大：一些国家直接或间接地受到战争影响，海湾国家预计将保持4-5%的增长率，遭遇金融不稳定的土耳其可能无法保持由国内信贷扩张驱动的相当快速的增长轨迹。

在非洲，增长也显示出很大反差：北非依旧疲软，埃及和突尼斯稍有起色，但利比亚继续下降，其原因是武装冲突以及石油生产中断。在南非，由于国内需求疲软以及采矿部门罢工，增长依然受到抑制，约为2%。相反，撒哈拉以南非洲几个大型经济体(包括安哥拉、科特迪瓦、刚果民主共和国、埃塞俄比亚、莫桑比克、尼日利亚和坦桑尼亚联合共和国)则表现出高增长率，2014年该次区域的增长有可能最终达到6%。在几个国家，这一增长在十多年里一直由历史高位的商品价格支撑，但其他因素，例如农业改善以及从国内冲突中恢复，也起到了重要作用。不过，加纳和津巴布韦最近重新向基金组织申请援助，这证明存在下行风险，有可能出现货币狂跌的局面。

转型经济体在2014年继续面对经济衰退已成定势。欧洲转型经济体增长缓慢的主要原因在于俄罗斯联邦的消费和投资自2013年年中以来一直停滞不前，该国金融不稳定，导致资本外流增加。另一方面，由于历史高位的贸易条件，多为石油或矿物出口国的中亚转型经济体能够保持相当高的增长率。

继2010年强力反弹后，拉丁美洲和加勒比的经济增长经历了持续的减速，预计2014年为2%左右。这一疲软主要表现为阿根廷、巴西

和墨西哥这三个主要经济体增长缓慢，其国内需求(全球危机后其增长的主要驱动因素)失去了动力。2013年年中和2014年年初的外部金融震荡也影响到这些经济体，导致其宏观经济政策收紧。不过，由于银行系统资本雄厚、外部赤字和财政赤字低、外债处于历史低位以及国际储备充足，可以防止这些震荡演化为金融危机。几个出口碳氢化合物或矿物的国家(例如多民族玻利维亚国、哥伦比亚和厄瓜多尔)都出现很高的增长率，其推动因素是其国内对消费和投资的高需求。

一般而言，发展中国家已成功地从大衰退中恢复过来，速度比发达国家更快。许多发展中国家获益于高商品价格，尤其是其政府能获得极大份额的自然资源租金并能利用额外收入支持国内支出的那些国家。其他一些国家，尽管面对变化无常的国际金融形势，也能够运用逆周期政策支持国内需求，从而应对全球金融危机的后果。然而，不论是实行逆周期政策还是从贸易条件中获益，所能实现的都有限，因

此需要找到新的动力来源。除了可能包括再分配政策在内的需求方面的政策之外，一些国家需要改善国内投资，并实行能够提升生产能力和竞争力以应对需求上涨但不会对国内价格或贸易平衡施加过多压力的产业政策。

此外，发展中国家不得不面对国际金融体系长期不稳定所带来的挑战。这将涉及主要在国内一级实行的谨慎宏观经济政策和监管政策，但在全球一级也应改善监管工作。在这方面，显而易见的是，尽管近年来出现了普遍有利的趋势，但现有的主权债务重组框架并不适当。阿根廷目前在正常偿还其重组后的主权债务时遇到了法律障碍，就是一个很好的例证。¹ 阿根廷的情况表明，该框架不仅有碍新的债务重组，甚至还可能危及过去已成功重组。贸发会议二十年前曾建议建立一个适合处理主权债务重组问题的多边架构，该架构不仅要考虑私人利益，还要考虑总体利益，现在看来建立该架构似乎比以往任何时候都更合情理、更紧迫。

B. 国际贸易

全球金融危机爆发六年之后，国际贸易仍然毫无生气。2012-2013年商品贸易的增长略高于2%(如用现值美元计算，增长甚至更为缓慢)，低于全球产出的增长。服务贸易的增长要快一些，2013年以现价计算约为5.5%。如此缺乏活力与危机之前二十年中的快速扩张形成了鲜明对比，当时全球货物和服务贸易的扩张速度超过全球产出的一倍多，分别为年均6.8%和3%。在那一期间，货物和服务进出口占国

内生产总值的比例事实上翻了一番，该比例在发达国家为13%左右至27%，在发展中国家为20%至将近40%。

1. 货物贸易

国际货物贸易仍受到抑制。国际货物贸易在2010年曾出现危机后的反弹，但在2012年和

表 1.2

一些区域和国家的货物进出口量，2010-2013年
(年度百分比变化)

区域/国家	出口量				进口量			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
世界	13.9	5.5	2.3	2.2	13.8	5.4	2.1	2.1
发达国家	12.9	4.9	0.5	1.3	10.8	3.4	-0.4	-0.4
其中:								
日本	27.5	-0.6	-1.0	-1.8	10.1	4.2	3.8	0.5
美国	15.4	7.2	4.0	2.6	14.8	3.8	2.8	0.9
欧洲联盟	11.6	5.5	-0.1	1.4	9.4	2.8	-2.5	-1.2
转型经济体	11.4	4.1	1.3	1.0	17.6	16.8	5.0	2.7
其中:								
独联体, 包括格鲁吉亚	11.3	3.9	1.5	0.3	19.9	17.7	5.8	2.4
发展中国家	16.0	6.7	4.6	3.4	18.5	7.7	5.3	5.5
非洲	10.3	-6.8	7.8	-1.8	6.5	3.9	11.8	5.6
撒哈拉以南非洲	11.9	0.9	1.2	2.3	6.7	9.3	7.1	8.0
拉丁美洲及加勒比	8.1	5.1	3.1	1.5	22.3	11.3	3.1	2.4
东亚	24.3	10.7	5.3	5.2	22.5	7.7	4.4	7.8
其中:								
中国	29.5	13.4	7.4	4.8	25.0	10.7	6.1	8.8
南亚	11.0	9.4	-7.1	1.9	14.5	5.6	2.9	-0.6
其中:								
印度	14.0	15.0	-1.8	7.6	13.8	9.7	5.5	0.1
东南亚	18.6	4.7	2.2	4.9	22.0	7.0	6.1	3.8
西亚	4.2	9.1	9.8	2.2	8.6	8.2	8.7	8.6

资料来源:贸发会议秘书处的计算结果, 依据是贸发会议数据库。

2013年减速至约2% (表1.2)。这一趋势预计将持续至2014年: 贸发会议—世贸组织(贸发会议数据库)估计, 2014年第一季度, 国际贸易增长率为2%(经季节性调整按年率计算)。所有区域的贸易量增长都经历了不同程度的减速, 减速最大的是发达国家、转型经济体和拉丁美洲。

2013年, 发达国家的进口连续第二年缩减0.4%, 其原因在于欧盟的进口缩减了1.2%。这主要是欧盟内部贸易疲软的结果。日本和美国也经历了大幅减速。由于欧盟对该区域以外国家的出口增长, 欧盟的出口在2013年回升到1.4%, 而美国的出口增长放缓至2.6%。相比之下, 尽管日元贬值, 日本的出口增长还是进一步降至1.8%。² 2014年第一季度, 发达经济体的估计贸易量与去年同期相比增长2.4%, 尽管增长基数相当低。

发展中经济体和转型经济体的贸易也出现减速。由于欧洲对其出口商品的需求疲软, 转型经济体的减速尤为明显, 与此同时, 由于其自身的国内生产总值的增长放缓, 其进口增长率降低了一半, 为2.7%。在发展中国家, 出口增长进一步放缓, 2013年为3.4%, 这也反映出外部需求疲软的情况, 尤其是来自发达经济体的需求。一个值得注意的例外情况是, 发展中国家的进口仍具有弹性, 由于其中一些最大经济体的需求强劲, 进口增长达到将近5.5%。此外, 持续高企的商品出口价格(尽管在一些情况下出现下滑)使得其中一些国家(尤其是非洲和西亚的国家)增加了其进口(量), 尽管其出口增长较慢。这些国家较高的进口为其他国家的出口增长提供了一些动力。

在发展中区域贸易增长放缓的大趋势中，出现了相当大的变化。在非洲，2013年和2014年前几个月，出口仍然疲软，部分原因是自2013年7月以来利比亚关闭了两个重要的石油输出港和南非的出口下降。但在这一期间，其他几个撒哈拉以南非洲国家的出口增长情况好转，其出口趋向于转向增长更快的亚洲发展中国家。进口仍然强劲，尤其是在撒哈拉以南非洲国家，在那些国家的进口扩大了8%，与该次区域国内生产总值的快速增长相符。

东亚贸易的减速引人注目，从危机前几年的20%或以上(以量计算)的年增长率降至2012年和2013年的5-6%。最近这些年，大韩民国的出口受到发达国家市场不景气以及韩元升值的影响，其贸易事实上停滞不前。不过，该次区域的贸易减速有相当一部分是由于中国对发达国家的出口增长率陡降，从大衰退前的平均25%降至2012年和2013年的仅2.5%。中国与发展中国家的贸易仍以两位数的速度增长，目前占中国出口的53%，2004年为42%。与此同时，中国的进口增长减缓，尽管减幅较小，2013年以进口量计为8.8%。尽管如此，中国对许多发展中国家而言仍然是一个非常重要的市场，尤其是因为商品在中国的进口中所占比例快速攀升，从2004年的18%增至2011-2013年的31%。

在南亚，印度的出口反弹支持了该区域的经济复苏。尤其是，该国对其最大发展中国家伙伴如中国和阿拉伯联合酋长国的出口呈两位数增长。由于对伊朗伊斯兰共和国施加的贸易限制，该次区域整体上的出口增长要慢得多。

在东南亚，尽管国内需求强劲，包括出口导向型部门投资旺盛，刺激了菲律宾和越南的贸易增长，但主要由于泰国和印度尼西亚事实上停滞不前，导致该次区域的贸易增长仍远低于危机前的趋势。在西亚，国内不稳定和稳定的石油输出严重阻碍了出口的增长。

在拉丁美洲和加勒比，贸易量增长显著减缓，增长率约为2%。其主要市场(包括美国和主要的区域内伙伴)的国内生产总值增长缓慢，实际汇率上升，导致该区域的出口受到影响：2013年巴西的出口停滞不前，在南美洲其他地方，出口量的小幅增长不足以抵消出口单位价格下跌，导致出口总值整体减少。墨西哥出口的适度增长在一定程度上缓和了货物贸易顺差的减少，从占国内生产总值的0.9%降至0.3%(拉加经委会，2014年)。

2. 服务

2013年，全球服务输出扩大了约5.5%(以现价计)，与去年同期相比，2014年一季度扩大了约7%。2013年全球服务输出达到4.7万亿美元，占货物和服务出口总额的20%——自1990年代早期以来该份额一直相当稳定。

与货物贸易相比，服务贸易对经济形势的反应没有那么激烈，其变化更为稳定。服务贸易的增长率在2012年、2013年和2014年前几个月都超过了货物贸易，一定程度上反映出其对全球产出减速的弹性更强，但这可能也证明了一些结构性因素有助于扩大服务贸易。2008年至2013年期间，最有活力的服务业包括计算机和信息服务(年均增长9.1%)，其次是人员、文化和娱乐服务(8.9%)，再其次是其他商业和专业服务(6.8%)。发展中经济体的计算机和信息服务的增长率最高：自2008年以来年均13%，而发达国家为7.5%。金融和保险服务是发展中国家的另外两个快速增长的领域，年均增长率接近11%。在最不发达国家，这些现代服务的出口也迅速增长，尽管是从非常低的水平上起步。2008年以来，最不发达国家的计算机和信息服务、保险服务以及建筑服务的年均增长率

接近30%。不过，这些服务合起来也只占最不发达国家2013年服务出口总额的7%。

世界服务贸易的两个主要组成部分仍然是旅游和运输服务。2013年旅游出口创造了1.4万亿美元的收入。来自国际游客的收入增长了5%(以定值美元计)，超越了其长期趋势。2013年游客抵达数也增长了5%，达到10.87亿人。欧洲和亚洲及太平洋分别占国际旅游收入总额的42%和31%(世界旅游组织，2014年)。旅游流似乎没有受到经济增长缓慢的影响，这可能表明有更大比例的世界人口参与了旅游，尤其是来自中产阶级日益庞大的发展中国家的人口。2013年国际旅游支出增长了810亿美元，其中巴西、中国和俄罗斯联邦占400亿美元。

国际运输服务——第二大商业服务类别——在2013年也呈正增长，但有下滑趋势。初步数据显示，世界海上贸易——衡量海运、港口和物流服务需求的标准——在2013年增长了3.8%，而2012年为4.7%(贸发会议，2014年)。这一增长源于干货海运(包括集装箱贸易和散装货)增长了5.5%，干货海运占全部海运的70%。剩下30%为邮轮贸易，与2012年持平(Clarkson Research Services)，2014年)。

发展中国家继续为国际海上贸易贡献较大份额。在全球货物装载方面，发展中国家的份额从2012年的60%增长到2013年的61%。与此同时，以卸货量衡量，发展中国家的进口需求从58%增加到了60%。从这些数字中可以发现，南南/亚洲内部贸易日益增长，发展中国家越来越多地参与世界贸易体系，并且其商品消费和货物消费日益增长。

由于向发达经济体供应原材料，发展中国家登记的装载量历来比卸载量高。不过，自发

展中国家开始在进口商品(卸载)中占据更大份额以来，这一趋势在这些年有所改变。因此发展中国家的卸载货物正稳步赶上装载货物，在2013年几乎不相上下。从中反映出发展中国家正在城市化，人口日益增长，中产阶级兴起，供应链和生产流程实现了国际化。不过，在区域一级，装载量与卸载量之间仍未达到平衡，非洲、拉丁美洲和加勒比以及西亚向装载一边倾斜。

3. 贸易与增长

产出增长缓慢是造成贸易实际上停滞不前的主要原因，尤其是在货物方面。受到抑制的国际贸易又有可能妨碍长期的全球经济增长，以致于规模经济和专门化收益的发生率降低，抑制了生产率边界。因此，扩大贸易应是一个旨在实现强劲、可持续和均衡增长的进程的重要组成部分之一。在一定程度上，这就是在背后推动完成2001年在多哈发起的有利于发展的多边贸易谈判回合的逻辑。2013年年底，为促进多边贸易体系，在巴厘第九届世贸组织部长级会议上达成了关于贸易便利化的多边框架，该框架将成为促成更全面的多哈一揽子计划的跳板。然而，在提议的最后截至日期7月31日之前，该协定在日内瓦未获得成员通过。鉴于全球需求不足，不管怎样，单凭国际贸易就能启动经济增长的可能性不大。无论通过海关程序现代化或进一步降低关税来促进贸易流是多么值得向往，但单凭这些措施无法显著改变局面，因为它们并未解决限制贸易的主要直接因素。国际贸易并没有因为提高贸易壁垒或供应困难而减速，或者在事实上陷入停顿；导致其增长缓慢的原因是全球需求疲软。在这一背景下，过分强调贸易成本，通过降低工资和“国内货币贬值”来推动鼓励出口的努力，

将会弄巧成拙，适得其反，尤其在几个贸易伙伴同时推行这种策略的情况下。

扩大全球贸易的途径是通过国内需求的驱动来恢复强劲的产出；而不是相反。此外，如果个别国家或一些国家试图通过净出口来摆脱危机，而多个贸易伙伴也采用这种办法，这一战略就会造成合成谬误。可以想象的是，如果一些具有系统重要性的经济体的需求出现井喷，就会带来更加广泛的经济增长和贸易复苏。不过，需求的地理分布还必须与减少全球不平衡相一致。这需要顺差国家率先扩大内

需，以便进行扩张性调整，而与此相反的是国际收支调整的衰退倾向，一般说来，国际收支调整会把全部负担都甩给赤字国家。

因此，要恢复增长，各国不能被动地等待外源性需求。在来自发达经济体的需求不再旺盛的危机后环境中，发展中国家需采取一种均衡的方式，让国内和区域需求以及南南贸易比以往发挥更大的作用(《2013年贸发报告》)。如果多个贸易伙伴同时刺激国内需求，那么它们也会对彼此的出口以及国际贸易的复苏起到支撑作用。与此同时，应通过适当的、前瞻性产业政策扩大生产能力，并适应新的需求模式。

C. 商品市场的近期发展

在2013年和2014年初期，大多数商品的价格在2011年达到高峰后继续呈下滑趋势，尽管下滑速度与2012年相比有所减慢。原油价格是一个值得注意的例外，其价格自2011年以来一直相对稳定。2014年二季度，一些商品的价格似乎出现了稳定甚至抬头的迹象。在热带饮料和植物含油种子以及油类商品组中，价格在数月前就开始反弹(图1.1)。而且，2012-2014年期间，平均而言，大多数商品的价格远远高于2003-2008年繁荣时期的平均水平(表1.3)。许多商品的价格仍接近其2008年的最高水平。

商品价格的近期发展在不同商品组的表现不同，就特定商品而言，现货市场的共同特征是供应方因素在这些发展中起到了支配作用。有迹象表明，实物商品需求因素的变动仅对2013年和2014年初期商品价格的演变产生了微弱影响。总之，尽管由于世界经济增长迟缓，

导致对商品的需求增长不大，但仍在继续增长。与普遍认为的相反，这一期间中国国内生产总值的增长减速似乎并没有显著减少全球对许多商品的需求增长。³事实上，2013年中国对大多数商品的需求仍然旺盛，并且有迹象表明2014年仍将如此，其中一部分原因在于中国政府采取了激励措施。一个典型例子是铜：2012年，中国对精炼铜的消费增长了12.2%，2013年仅略微减速至11.2%，而2013年全世界精炼铜的消费增长4.8%，相比之下，2012年增长了2.6%(Cochilco, 2014年)。不过，不太清楚中国对铜的需求有多少是用于实际消费，又有多少是作为融资交易的抵押品存放在保税仓库中。

原油价格延续2011年以来呈现的趋势，继续窄幅震荡。在2013年年中至2014年年中这一期间，联合王国布伦特(轻质)、迪拜(中质)和德克萨斯(重质)的平等加权原油的月平均价格最高

图 1.2

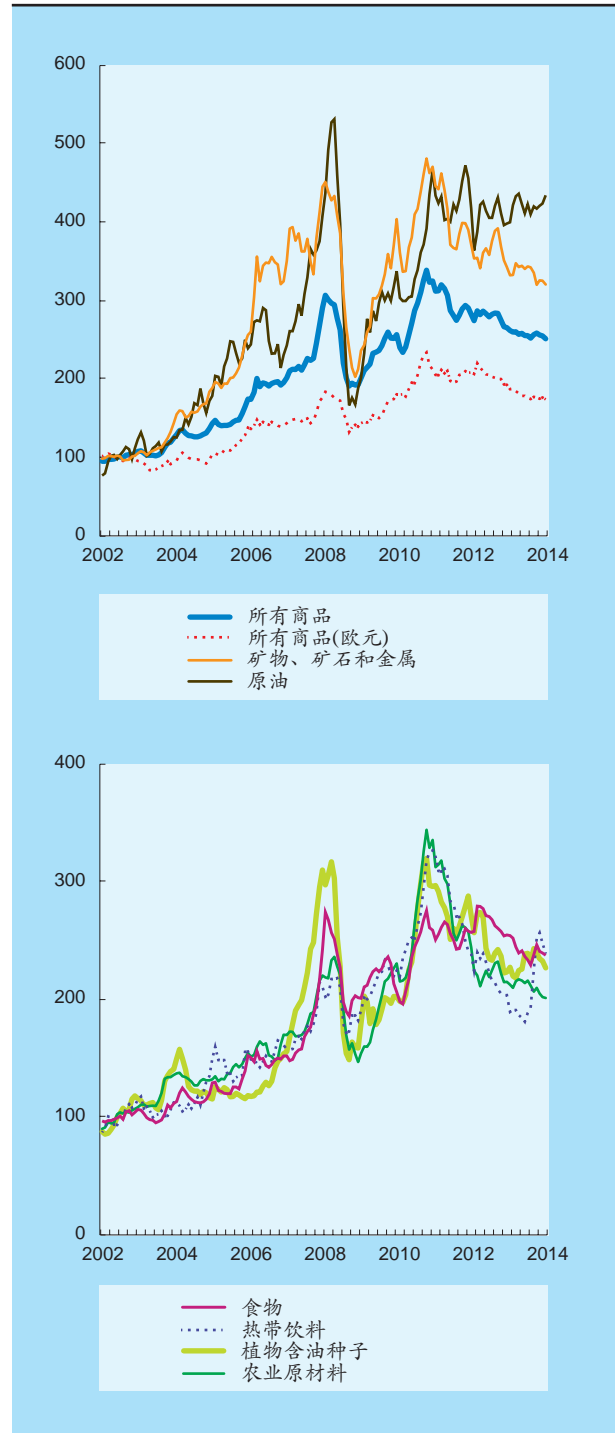
为2013年9月的每桶108.8美元，最低为2014年1月的每桶102.3美元。不过，由于西亚和乌克兰的地缘政治紧张局势加大了能源市场的风险感知，2014年二季度有波动加大的迹象。⁴ 这一波动似乎与市场情绪而不是实际生产效应的关系更大，因为在2014年7月以前没有发生与这些紧张局势有关的值得注意的生产中断情形。

一般而言，2013年和2014年上半年的石油市场供应充足，其主要原因是美国增加了页岩油气的产量。这弥补了其他生产国中断的石油供应，例如伊朗伊斯兰共和国、利比亚、尼日利亚和南苏丹(欧洲经济行情研究所协会，2014年)。石油输出国组织(欧佩克)的成员在全球市场继续发挥重要作用，正如已感知到的西亚区域紧张局势的影响所反映的那样。事实上，就在几年前，类似的事件很有可能会导致石油价格大幅飙升，但这一次，尽管出现了一些波动，但价格变动受到控制。在石油价格随伊拉克国内冲突加剧而上涨后，利比亚很快将恢复市场供应的迹象令油价应声回落。然而，供应面仍不确定，在很大程度上取决于一些重要产油国地缘政治局势的演变。至于需求方面，对石油的需求增长继续受到非经合组织国家的驱动，这些国家2013年对石油的需求仍然旺盛，增幅为3.1%，来自中国的需求增长了3.8%。不过，经合组织国家对石油的需求没有增长(英国石油公司，2014年)。

农业商品的价格继续表现为大幅波动(Mayer, 2014年)。视不同商品类别而不同，演变情况在很大程度上取决于气候条件有利于还是不利于生产。就粮食商品而言，商品类别不同，价格发展情况差别很大。对于谷类作物，有利的气候条件带来丰收，丰收导致价格下降，库存充足。大米市场的情况在很大程度上取决于泰国政府大米储备的变化。总的说来，2013年货源充足和粮食价格下跌有助于改善世界粮食安全状况。

各类商品组的月商品价格指数，
2002年1月-2014年6月

(指数，2002年=100)



资料来源:贸发会议秘书处的计算结果,依据是贸发会议《商品价格统计在线》。

注:迪拜、布伦特和西德克萨斯中质油平等加权平均值。
除非另有说明,指数为基于现值美元计算的价格。

表 1.3

2008-2014年世界初级商品价格
(相对于上一年的百分比变化, 除非另有说明)

商品组	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ^a	2012-2014 与 2003-2008 ^b 对比
所有商品 ^c	24.0	-16.9	20.4	17.9	-8.3	-6.7	-3.9	55.6
所有商品(以SDR计价) ^c	19.5	-14.5	21.7	14.1	-5.5	-6.0	-5.3	53.3
所有食物	39.2	-8.5	7.4	17.8	-1.4	-7.4	-2.0	68.8
食物和热带饮料	40.4	-5.4	5.6	16.5	-0.4	-6.7	-2.5	70.8
热带饮料	20.2	1.9	17.5	26.8	-21.5	-18.3	20.5	50.9
咖啡	15.4	-6.9	27.3	42.9	-25.7	-23.6	25.5	58.5
可可	32.2	11.9	8.5	-4.9	-19.7	2.0	23.7	38.8
茶	27.2	16.5	-1.0	11.4	0.8	-23.9	-11.5	31.9
食物	42.5	-6.0	4.4	15.4	2.0	-5.7	-4.3	72.8
糖	26.9	41.8	17.3	22.2	-17.1	-17.9	-1.8	86.1
牛肉	2.6	-1.2	27.5	20.0	2.6	-2.3	5.5	64.2
玉米	34.0	-24.4	13.2	50.1	2.6	-12.1	-16.0	93.3
小麦	27.5	-31.4	3.3	35.1	-0.1	-1.9	-0.8	51.6
大米	110.7	-15.8	-11.5	5.9	5.1	-10.6	-18.1	52.2
香蕉	24.6	0.7	3.7	10.8	0.9	-5.9	1.3	55.2
植物含油种子和植物油	31.9	-28.4	22.7	27.2	-7.6	-12.6	2.1	55.1
大豆	36.1	-16.6	3.1	20.2	9.4	-7.9	-1.7	66.7
农业原材料	20.5	-17.5	38.3	28.1	-23.0	-7.4	-5.4	44.5
皮张	-11.3	-30.0	60.5	14.0	1.4	13.9	14.8	37.1
棉花	12.8	-12.2	65.3	47.5	-41.8	1.5	3.2	46.2
烟草	8.3	18.0	1.8	3.8	-3.9	6.3	10.7	51.7
橡胶	16.9	-27.0	90.3	32.0	-30.5	-16.7	-21.8	62.4
热带原木	39.3	-20.6	1.8	13.8	-7.4	2.6	3.5	27.4
矿物、矿石和金属	6.2	-30.3	41.3	14.7	-14.1	-5.1	-6.8	38.9
铝	-2.5	-35.3	30.5	10.4	-15.8	-8.6	-5.0	-11.3
磷酸盐岩	387.2	-64.8	1.1	50.3	0.5	-20.3	-27.6	59.9
铁矿石	26.8	-48.7	82.4	15.0	-23.4	5.3	-17.6	10.1
锡	27.3	-26.7	50.4	28.0	-19.2	5.7	2.7	110.4
铜	-2.3	-26.3	47.0	17.1	-9.9	-7.8	-5.6	54.4
镍	-43.3	-30.6	48.9	5.0	-23.4	-14.3	10.2	-18.9
铅	-19.0	-17.7	25.0	11.8	-14.2	3.9	-1.9	51.3
锌	-42.2	-11.7	30.5	1.5	-11.2	-1.9	7.4	0.6
黄金	25.1	11.6	26.1	27.8	6.4	-15.4	-8.5	163.7
原油 ^d	36.4	-36.3	28.0	31.4	1.0	-0.9	0.9	78.1
备注:								
制成品 ^e	4.9	-5.6	1.9	10.3	-2.2	1.7

资料来源: 贸发会议秘书处的计算结果, 依据是贸发会议《商品价格统计在线》; 联合国统计司(统计司), 《统计月报》, 各期。

注: 以现值美元计, 除非另有说明。

^a 2014年1月至5月期间的平均值与2013年的平均值之间的百分比变化。

^b 2003-2008年的平均值与2012-2014年的平均值之间的百分比变化。

^c 不包括原油。SDR = 特别提款权。

^d 布伦特、迪拜和西德克萨斯中质油平等加权平均值。

^e 发达国家制成品单位出口价值。

美国农业部(2014年a)预测,在其审议的76个中低收入国家,2014年粮食无保障的人数将减少9%,为4.9亿。预计所有区域中减幅最大的将是撒哈拉以南非洲地区,那里粮食无保障者的人数预计将减少近13%。不过,2014年初,一些与气候有关的供应方面的担忧以及黑海地区的地缘政治紧张局势扰乱了谷类市场。这导致小麦和玉米的价格暂时反弹,因为冲突对这个重要的谷物生产和出口地区的影响的不确定性日益加大。在中国的大豆消费稳步增长的背景下,南美气候干旱也导致2013年末和2014年初的大豆价格上涨。

相比之下,热带饮料组近期出现的价格上涨(图1.1)主要与不利的气候条件导致减产有关;例如,咖啡价格因巴西气候干旱而飙升。⁵ 同样,可可产量受到西非主要生产国种植条件的影响。至于糖,在2012-2013年价格锐减之后,由于巴西受气候影响导致产量不足而需求在增长,促使近期价格出现飙升。在农业原材料方面,棉花的价格受到中国囤积政策的支持,中国拥有大约60%的全球棉花库存(国际棉花咨询委员会,2014年)。由于供应充足,天然橡胶的价格下降。

矿物、矿石和金属组的价格指数在2011-2013年的下滑趋势最为明显(图1.1)。价格下降的主要原因在于,价格快速增长期间所做投资导致供应增加,但需求增长却减缓。⁶ 因此,大多数金属市场都处于过剩状态。尤其是,铜市场供应充足,价格继续受到下行压力。不过,2014年一些金属的价格出现逆转。就镍而言,主要生产和出口国之一印度尼西亚禁令出口矿石,导致全球供应减少,价格飙升。对俄罗斯联邦的镍供应的担忧也产生了一定影响。2014年上半年铝的价格也骤然上升,

其主要原因是供应减少,因为2012-2013年的低价导致冶金厂停产。投资者再度感兴趣也增加了对价格的上行压力(见下文)。⁷ 在贵金属组,由于世界不同地方的地缘政治紧张局势导致对作为避风港的黄金的需求增长,黄金价格在2014年初出现小幅反弹。然而,实际需求仍然疲软。铂金类金属的价格也因为南非矿业部门罢工而上涨,南非跟俄罗斯联邦一样,是这类金属的主要生产国。

正如前些年一样,2013年和2014年上半年,商品价格的短期发展仍然受到商品市场高度金融化的影响。金融投资大宗商品可采取不同形式,对于其中一些,没有现成数据可反映出总体规模。因此,无法通过单一变量准确捕捉金融投资大宗商品的演变情况。不过,作为一个实例,巴克莱银行关于受管理商品资产(管理资产)的数据⁸显示,2013年其规模显著下降。商品交易所金融头寸的减少也许加剧了商品价格的疲软。不过,管理资产总额仍处在非常高的水平。全球金融危机开始后,管理资产在2008年下半年出现暴跌,之后又强劲回升,在2011年4月达到4,480亿美元的峰值(从2008年11月的1,560亿美元的低谷回升)。2014年1月到5月,管理资产的均值为3,210亿美元,大大高于2008年同期的平均值,即2,360亿美元。后一个商品价格尖峰期引发了人们对金融投资者在商品市场中的作用的更大质疑。2014年上半年,管理资产水平比较稳定,这可能反映出投资者对于作为金融资产的商品又有了兴趣。价格波动加大、商品收益改善以及与其他金融资产的关联度降低,助长了这一兴趣,对组合多样化是一种鼓励。到2014年6月20日,德意志银行(2014年b)指出,自2013年年底以来,商品一直是世界上表现最佳的资产类别。⁹

2014年上半年出现了一些插曲，当时投资者可能推动了商品价格的变动超出供需基本面所能合理解释的范围。在黑海地区出现地缘政治紧张关系之后，这可能在一定程度上解释了年初谷类价格上涨的原因。芝加哥交易所小麦和玉米金融头寸在2014年前四个月期间大大增加(Mayer, 2014年)。不过，谷类生产没有如人们所担心的那样受到这些紧张局势的影响，金融投资者们于是平仓。另一个例子是2014年3月初抛售铜导致铜价骤降(欧洲经济行情研究所协会, 2014年)。出现这种情况是因为不确定可影响在融资交易中作为抵押品使用的铜的信贷条件收紧前景是否会导致中国的库存量减少。同样，到2014年7月中，在美国商品期货交易委员会自2009年开始报告这些数据以来的这次第二大跌幅局面中，大投机商们削减了长期原油期货与期权持仓量。由于与乌克兰和西亚地缘政治紧张局势有关的石油产量的不确定性，持仓量的变化很可能导致了2014年6月和7日油价的摇摆。¹⁰

在2013年与价格下降和更严格的财务制度有关的商品收益递减的背景下，包括资本需要量加大在内，¹¹ 一些参与商品期货交易的大银行退出或者大幅减少了这项活动。不过，不应因此过早认为商品期货市场金融化不再是一个影响因素，或者断定其不再是商品价格发展方面的一个重要问题。事实上，其他一些大银行加强了在这一领域的金融活动。¹² 此外，商品期货交易并不因银行退出而停止；银行主要是将自己的商品单位卖给了其他代理人。有迹象表明，商品交易公司正在加大参与商品期货交易。例如，大宗商品交易公司Mercuria收购了摩根大通公司的商品单位。¹³ 与银行相比，这些商品交易公司在不太透明和不太受监管的环境下运作，因此在考虑合理监管金融化商品期货市场时，可能会面临额外的困难。此外，媒体报告指出，中国的一些银行也正在进军这项

活动。¹⁴ 据期货产业协会称(2014年)，中国商品期货市场在2013年呈现爆炸式增长，在交易所交易的合同数量比2012年增加了38.9%。此外，除了银行，金融代理人以及其他行为人，例如大型商品生产公司，正在进军这一业务；例如，俄罗斯联邦国有控股石油企业Rosneft在2013年12月收购了摩根斯坦利的石油交易单位。

商品期货交易的环境越来越混乱，这意味着对金融化的商品市场进行监管依然有重大意义。在考虑监管时，应广义地看待这一活动，不仅要审查经营业务的代理人，还要审查各种各样的金融活动。此外，为了防止商品期货交易转移到监管薄弱或没有监管的地方，监管范围应覆盖全球。

鉴于全球经济复苏不稳定以及不同商品生产地区的地缘政治紧张局势，商品价格的短期前景仍然极不确定。供应条件，包括新供应品的出现，可能会继续对价格施加下行压力。尤其是，由于美国种植季风调雨顺并且获得高产，对玉米和大豆来说预计又将是一个丰收年。¹⁵ 不过，农产品的供应可能会受到与2014年下半年的“厄尔尼诺现象”有关的不利气候条件的负面影响。¹⁶ 在需求方面，主要取决于商品需求更为活跃的新兴市场经济体——尤其是中国——的变化。

从更长远看，《2013年贸发报告》的分析结论依然成立，即，经过一些短期修正后，商品定价依然处于历史高位。世界银行和基金组织最近的研究支持了这一结论。据Canuto(2014: 1)认为，“不能过早地认为商品超循环现象已经过去”；基金组织(2014b: 36)也认为，“按照当前的人均收入水平，中国的商品消费不大可能已经达到高点”。 ■

注 释

- 1 在2001年12月拖欠部分外债后，阿根廷用两次债务转换(2005年和2010年)重组了其92.4%的外债。自此，阿根廷定期偿还新债券。重组债务的一部分是在纽约州的管辖下发行的。一些机构投资者—所谓的“秃鹫基金”—以较大折扣购买了部分剩余债券，并试图通过在纽约南区法院提起诉讼来获得其全部面值。根据对债务契约的比例平等条款做出的前所未有的解释，一名联邦法官不仅裁定阿根廷必须支付秃鹫基金所主张的全部数额，而且还禁止对经过重组的92.4%的债务进行任何新的支付，除非秃鹫基金同时或提前得到偿付。纽约上诉法院维持了该裁定，最高法院拒绝了阿根廷对复审该案提出的请求。2014年6月30日，阿根廷通过纽约梅隆银行这一通常渠道支付到期的5.39亿美元。但根据纽约地区法院法官的命令，该银行没有将这笔钱转给其所有者，即，交易所的所有人。该法官也不同意延长“逗留”期，以使债券持有人在阿根廷就秃鹫基金索要的13.50亿美元的支付方式进行谈判时收到付款。阿根廷必须推迟任何将给秃鹫基金提供更好条件的协议，因为经过重组的债务有一个条款(“未来发行权利”—RUFO)，该条款规定，如果阿根廷未来向任何债权人提供更好的条件，那么这些条件将延伸至同意在2005年和2010年调整其债权的所有债权人。这一RUFO条款应于2014年12月31日到期，但纽约法院迄今为止一直不允许延迟执行其裁定。这会使2005年和2010年成功实现的债务重组化为乌有，并迫使阿根廷支付超过1,200亿美元。见贸发会议的新闻项目“阿根廷‘秃鹫基金’危机给国际金融体系带来深远影响”(2014年6月25日)，可查阅：[http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=783&Sitemap_x0020_Taxonomy=UNCTAD Home](http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=783&Sitemap_x0020_Taxonomy=UNCTAD+Home)。
2. 对日本出口商品缺乏汇率弹性做出的解释之一是耐用消费品(其需求具有价格弹性)在日本出口商品中所占份额自1980年代末期以来减少了一半，目前约为15%，而资本货物和工业材料目前占日本出口量的大约80%。日本的出口有可能只有当全球投资恢复之时才会增加。
- 3 见基金组织，2014年b，第1.2.2章。
- 4 关于乌克兰地缘政治紧张局势对商品市场潜在影响的更加详细的分析见基金组织，2014年a；欧洲经济行情研究所协会，2014年；以及德意志银行，2014年a。
- 5 中美洲咖啡作物也因病虫害受损(基金组织，2014年a)。
- 6 来自《SNL金属与矿业》(2014年)的数据显示，2008年，全世界金属和矿产勘查预算共计137.5亿美元，比2002年的周期底部增加了677%。虽然该预算在2008年全球金融危机后大幅减少，但在2012年快速回升，达到创纪录的205.3亿美元。不过，2013年，该预算减少了30%。这可能表明未来几年金属供应将收紧。
- 7 另见 Financial Times, “Copper confounds bears with strong gains”, 3 July 2014.
- 8 巴克莱银行提供的数据(个人通信)。
- 9 另见 Financial Times, “Base metals return to investors’ radar”, 9 July 2014; Reuters, “Commodity investor inflows rebound as sector outperforms shares”, 17 April 2014; Financial Times, “Sun finally shines on commodities”, 30 June 2014; Reuters, “Rallies in energy, metals boost commodity funds in Q2-Lipper”, 11 July 2014; and Reuters, “Investors swap grains for metals as flows trickle to commodities”, 21 July 2014.
- 10 见Reuters, “Big funds slash oil bets by nearly \$6 bln in biggest exodus-CFTC”, 21 July 2014; Futures Magazine, “Crude specs cut off guard”, 21 July 2014; and Financial Times, “Speculators cut bets on higher oil prices”, 21 July 2014.

- 11 根据媒体报告中引用的商业情报提供方Coalition提供的数据,前10家银行来自商品的收入在2013年减少了18%,为45亿美元,而在2008年商品价格涨至最高时曾达到创纪录的140多亿美元。见Reuters,“Major banks’ commodities revenue slid 18 per cent in 2013”,18 February 2014; and Reuters,“Major banks’ Q1 commodities revenue up 1st time since 2011”,19 May 2014。
- 12 见Reuters,“Amid frigid Winter, Goldman, Morgan Stanley see commodity gains”,17 April 2014; Bloomberg,“Goldman Sachs stands firm as banks exit commodity trading”,23 April, 2014; and Financial Times,“Goldman seeks commodities edge as rivals retreat”,15 July 2014。
- 13 见Financial Conduct Authority (2014); and Financial Times,“Banks’ retreat empowers commodity trading houses”,31 March 2014。
- 14 见Business Insider,“Chinese banks are jumping into a business that Western banks are dropping left and right”,21 January 2014。
- 15 关于农业供应预测,见美国农业部(2014年b)。粮农组织(2014年)也考查了世界粮食状况的短期前景。
- 16 美国国家海洋和大气局估计其发生概率为70%(世界银行,2014年)。

参考文献

- AIECE (2014). *World Trade and Commodity Prices in 2014-2015*. Associations d’instituts européens de conjoncture économique. Louvain-la-Neuve. Working Group on Commodity Prices and Foreign Trade.
- BP (2014). *Statistical Review of World Energy 2014*. London.
- Canuto O (2014). The commodity super cycle: Is this time different? World Bank Economic Premise 150, Washington, DC.
- Clarkson Research Services (2014). *Dry Bulk Trade Outlook*. London, Clarkson Research Services Limited, June.
- Cochilco (2014). *Anuario de Estadísticas del Cobre 1994-2013*. Comisión Chilena del Cobre. Santiago, Chile.
- Deutsche Bank (2014a). *Ukraine & Global Commodities*. Special Report. Deutsche Bank Markets Research, Frankfurt am Main, 3 March.
- Deutsche Bank (2014b). *Commodities Weekly*. Deutsche Bank Markets Research, Frankfurt am Main, 20 June.
- ECLAC (2014). *Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013*. Santiago, Chile, April.
- FAO (2014). *Crop Prospects and Food Situation*. Rome, July.
- Financial Conduct Authority (2014). *Commodity Markets Update*, London, February.
- Futures Industry (2014). *FIA Annual Volume Survey*. Futures Industry Association. Washington, DC, June.
- ICAC (2014). *World prices high despite excess production*. International Cotton Advisory Committee, Press Release, 13 February; available at: <https://www.icac.org/Press-Release/2014/PR-3>.
- IMF (2014a). *Quarterly Review of Commodity Markets, 2014 Q2*. Washington, DC.
- IMF (2014b). Special Feature: Commodity prices and forecasts. In: *World Economic Outlook 2014*. Washington, DC, April.
- Mayer J (2014). Food security and food price volatility. In: Kathuria R and Nagpal NK, eds. *Global Economic Cooperation - Views from G20 Countries*. New Delhi, Springer (India), forthcoming.
- OECD (2014). *Economic Outlook No 95*, May.
- SNL Metals & Mining (2014). *World Exploration Trends 2014*. A Special Report from SNL Metals & Mining, for the PDAC International Convention, available at: http://go.snl.com/rs/snlfinanciallc/images/WETReport_0114.pdf.
- UNCTAD (2014). *Review of Maritime Transport 2014*. United Nations publication, Geneva, forthcoming.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- USDA (2014a). *International food security assessment, 2014-2024*. Washington, DC, United States Department of Agriculture, June.
- USDA (2014b). *World agricultural supply and demand estimates*. Washington, DC, 11 July.
- World Bank (2014). *Commodity Markets Outlook*. Global Economic Prospects. July, available at: http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/GEP/GEPcommodities/commodity_markets_outlook_2014_july.pdf.
- World Tourism Organization (2014). *UNWTO World Tourism Barometer*, vol.12. Madrid, April.

迈向持续的经济恢复： 政策选择评述

本章研究发达国家和发展中国家中一些主要的宏观经济政策立场及其政策选择。研究表明，不仅自金融危机以来全球增长复苏乏力，而且其驱动因素不足。事实上，在几个主要经济体，旨在刺激复苏的政策类似于起初导致最近一次全球危机的政策，这引起对迄今为止所实现的微乎其微的国内生产总值增长的可持续性的合理怀疑。本章随后进行了完全依据经验的建模活动，以强调当前政策的可能后果，并提供一系列替代政策选择。这种方式有助于强调在国家一级执行的各种政策的一致性(或者缺乏一致性)问题，以及不同国家和地区中这些政策结果之间的相互关系。

A节分析发达国家和发展中国家采取的政策办法。这些政策包括下述部分的各种组合：工资压缩、减少公共部门支出以及严重依赖导致资产增值和债务泡沫的流动性扩张，尤其是在发达国家。虽然此种政策短期内在一部分国家可能有助于加速增长，但扩张模式为未来的危机播下了种子。由于劳动收入没有增加，并且公

共部门的服务和社会保障被削减，实际需求无法稳定增长，不能完全吸收由扩张性货币政策创造的额外流动资产。迄今为止，大多数额外流动资产反而流入了投机活动或者流往境外。在发展中国家，政策的制定进一步受到这些趋势的挑战，不是扭曲价格就是使资源分配偏离首要的发展目标。总而言之，硬着陆风险在加大，如果发生硬着陆，对全球需求和金融稳定会有很大负面影响。

B节借助联合国全球政策模型(全球政策模型)来评估这一政策布局，并且评估宏观经济的中期影响。本节衡量当前政策对增长、需求、公共和私营部门金融稳定以及外部平衡的影响。随后使用建模框架来研究不同系列政策选择的影响，这些政策选择复制了不久以前流行的一些更为有利的条件。这一假设活动证明，与假设将延续当前政策立场的基准相比，恢复1990年代中期实行的分配模式协调的收入政策，再加上支持性的财政政策以及投资促进政策，就能够实现稳健、持久和更加平衡的增长。

A. 对全球经济复苏的政策威胁

许多观察家认为2013年一些主要经济体的增长表现有所改善，尽管改善不大，但令人惊喜。这一势头预计将持续整个2014年。与此同时，对一些发展中经济体和转型经济体的预计显示，增长有可能比预期缓慢，但不管怎样比大多数发达经济体还是要快得多。总的说来，2014年全球增长表现可能有所改善。乍一看，这似乎是一个受欢迎的趋势，但更加深入地研究这一增长复苏的性质之后不免让人担忧。随后的分析显示，一些重要经济体最近的增长可能并非基于明智的政策。因此，由于导致2008年全球危机的政策过失在重演，即使目前的速度在一段时间内得以维持，但面对金融震荡仍将不堪一击。

1. 发达世界的政策立场

(a) 同步的过早财政紧缩

在大多数发达经济体，2010年财政政策急剧转向，表面上是取消财政刺激，实际上是紧缩政府开支(图 2.1)。下图显示了2010年二季度与2013年四季度之间政府在货物和服务方面的实际支出差异，以占2010年二季度实际国内生产总值的百分比示(从而体现政府支出对国内生产总值增长的累积贡献)。不过，这可能不是理想的衡量方式，因为它假设政府支出零增长是一种中立的立场。事实上，在取消财政刺激之类的特别措施后，真正中立的立场是回到实际

支出“正常”增长的轨道上，可以用长期趋势的形式对此作出估计。¹ 因此，图 2.1还比较了实际政府支出的实际价值与假设政府支出遵循其长期增长步伐所产生的支出，这更能显示2010年中期以来财政调整的程度。

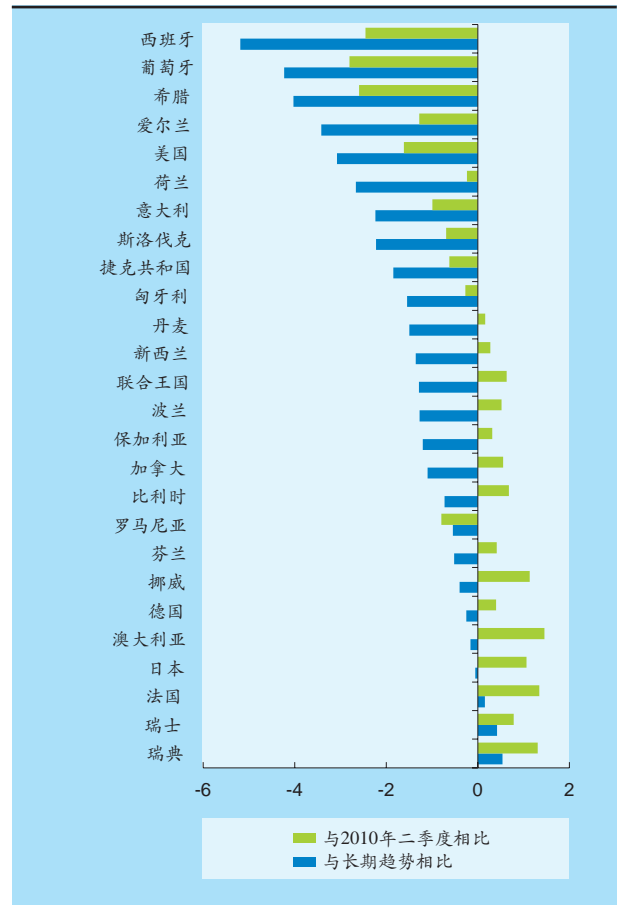
图 2.1 证实，财政紧缩最明显的例子出现在欧元区的外围国家。欧洲预算的规模微不足道，欧洲中央银行(欧洲央行)又不愿承担最后贷款人的角色，影响了这些国家财政的调整程度和时间安排。由于这样的制度缺陷，各国政府不得不吸收危机成本，在许多情况下除了随后压缩公共支出外别无选择。到2013年最后一个季度，在希腊、爱尔兰、意大利、葡萄牙、斯洛伐克和西班牙，政府在货物和服务上的实际支出低于2010年的水平，这一期间(2010年二季度-2013年四季度)的减少额约占国内生产总值的1% 到 2.5%。将观察到的这些模式与政府支出的长期趋势进行对比，隐含调整是原来数字的两倍多。欧元区的其他经济体还改变了其财政立场。扣除物价因素后政府支出与2010年的水平接近，但与长期趋势进行对比发现，几乎所有这些其他经济体自2010年二季度到2013年年底都采取了紧缩的财政立场。

财政赤字，无论出于何种原因，都可以被看做是一种经济“违纪”迹象，并会导致信用降级，在这一威胁下，欧元区以外的几个发达经济体遵循了一条相似的道路。人们担心这样

图 2.1

一些发达国家的政府实际支出变化，
2010年二季度至2013年四季度

(2010年二季度占实际国内生产总值百分比)



资料来源：贸发会议秘书处的计算结果，依据是《经济学家》资料处，《国别数据》数据库。

注：在2010年二季度之前适用1997年一季度-2010年二季度期间的平均支出增长数，从而估计得出长期趋势。

的降级会吓跑相关投资者。在这些经济体中，对联合王国和美国进行更为仔细的研究能够提供一些有用的指示。在联合王国，为避免金融危机之后进一步衰退而采取的财政刺激措施过早转向，导致了二次衰退。最初，出口恢复有助于遏制衰退，但这一恢复却是昙花一现。为了应对增长表现不佳的状况最终适度放松了财政立场。2010年二季度到2013年四季度的政府支出累积效应只占国内生产总值的0.6%，到该期间结束时，联合王国的实际国内生产总值仍低于2007年的水平。²

在美国，强加于那些在财政上捉襟见肘的州和地方政府的调整始于2009年四季度，³ 随后，2010年，在讨论债务上限后，削减了联邦支出。整个政府部门的实际支出对国内生产总值增长的贡献自2010年三季度以来一直为负，到2013年四季度累积贡献为-1.6%。与长期趋势相比，自2010年二季度到2013年四季度，在实际的政府支出方面，累积差距超过实际国内生产总值的3%。

总的来说，与长期趋势相比，发达国家的政府自2010年年中到2013年年底采取了紧缩的财政立场。只有日本和法国在这一期间维持支出增长趋势。日本的情况有启迪作用。在先是全球危机随后是2011年地震对日本造成不利影响之前，日本经历了长期的通货紧缩。过去两年里该国政府采取强烈的货币和财政刺激措施(被称为“安倍经济学”)，这些措施迄今为止取得了一些成果。与其净出口相比，驱动日本国内生产总值增长的更重要因素是国内需求，而这又意味着对全球需求的积极影响。对一个贸易顺差国家应期待这类调整，以帮助避免全球通货紧缩陷阱。

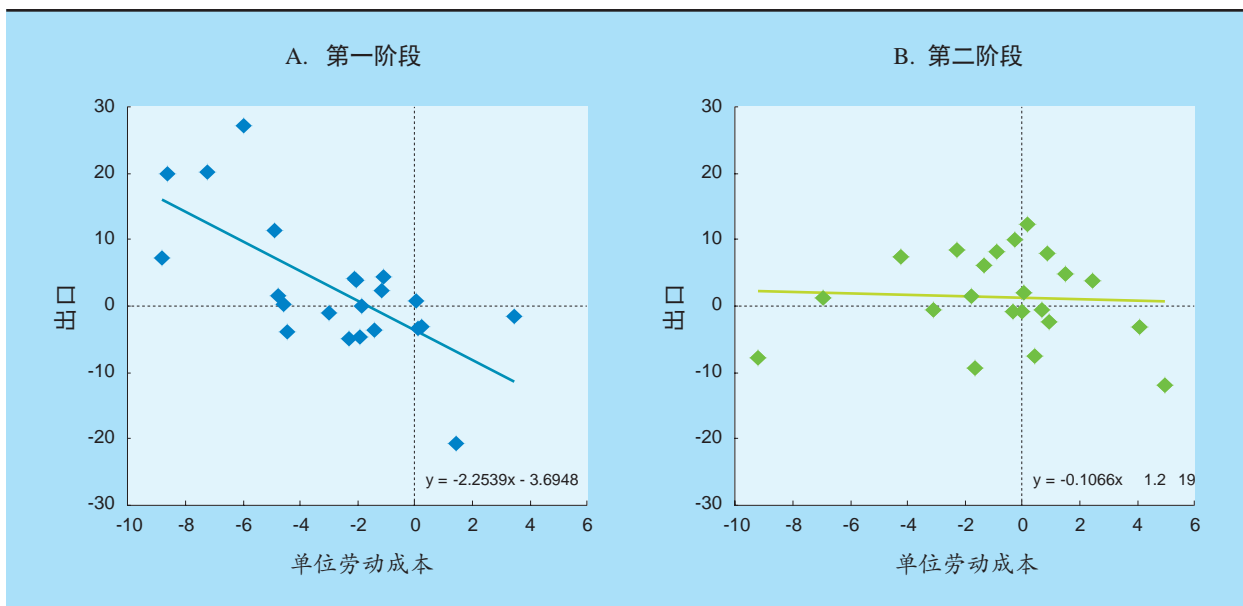
最后，在瑞典和瑞士，2010年后公共支出呈现出超趋势增长态势，这与其增长表现相较于大多数欧盟国家略好一点的情况相符。

(b) 旨在增加出口的重商主义竞赛

在金融危机的余波中，受到资产价值下降以及沉重债务负担的影响，预计家庭支出会减少，这是自然的。这缩小了政策制定者在试图重振总需求方面的选择范围。但如果公共部门的需求也受到抑制，剩下的唯一可选方案就是恢复净出口或者引发推动私人投资的“动物本能”。⁴ 除非家庭资产负债表再度走强并且消费者信心得以恢

图 2.2

2010年三季度至2013年四季度一些欧洲国家
实际单位劳动成本和出口方面的变化
(百分比)



资料来源: 贸发会议秘书处的计算结果, 依据是欧盟统计局; 经合组织《统计摘要》; 以及贸发会议数据库。

注: 包括以下各国: 奥地利、比利时、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和联合王国。在第一阶段, 实际的单位劳动成本数据系指2010年三季度到2012年一季度之间的变化, 而出口数据指的是2011年一季度到2012年三季度之间的变化。在第二阶段, 实际的单位劳动成本数据系指2012年一季度到2013年二季度之间的变化, 而出口数据指的是2012年三季度到2013年四季度之间的变化。

复, 尤其是在就业水平低的时候, 否则恢复对国内市场的生产性投资似乎是不可能的。鉴于这些限制因素, 这一战略任何可能的成功机会都取决于刺激出口部门的私人投资。

多年来, 《贸易和发展报告》以及其他研究报告都认为, 依赖于出口增长型的恢复不可能同时解决所有国家的问题。不过, 在目前全球协调极少的环境中, 聚合问题不是政策制定者主要关心的事; 每个国家都希望自己成为赢家。因此, 压缩工资收入成为旨在增强竞争力的流行的“结构性政策”的关键组成部分。据信此种政策将诱导投资, 同时因相对工资较低而造成的实际汇率下跌将有助于赢得市场份额。一小部分国家看似在将提高了的成本竞争力转

化为出口增长方面取得了成功, 这会增强这一信念, 并且加大了对那些不加入这一竞赛的国家有可能会被甩在后面的担忧。

这种观念要求更加深入地考量经验证据。考查可以以欧洲国家为样本。这一选择的好处是可以集中关注最近期间, 在这一期间, 这些国家同时承受了减少劳动成本以获得出口份额的压力。以欧洲为样本的另一个好处是可以在一个有意义的范围内获得类似于在全球集合体中发现的反馈, 因为该区域中相当大一部分交易对这个市场来说是内部交易。不能完全忽视短期内压缩工资与出口增长之间的相关性, 正如图 2.2A 中所反映的那样。以2010年开始的一个两年期为例, 在2010年政策从财政刺激转

图 2.3

向竞相获得出口市场份额时，散布图显示，尽管结果千差万别，但在一些发达经济体样本中，出口似乎与实际单位劳动成本的变动负相关。不过，在大多数情况下，这种效果随着时间而减弱(图 2.2B)。通过劳动力市场的弹性和压缩工资来实现更大成本竞争力的努力面临各种已知的局限性：竞争难度加大，因为在削减劳动成本但不严重影响社会稳定和生产率方面存在限制。而且，劳动收入减少会影响那些更倾向于支出的家庭的收入，进而削弱总体消费和投资需求。这最终会对进口以及因此对整个一系列国家的出口产生不利影响。

图 2.3反映了这些动态。在允许需求持续扩张的正常条件下，实际单位劳动成本至少应当是稳定或上升的，但从2010年开始，实际单位劳动成本指数(加权后)下降。三四个季度后，这些经济体的实际国内生产总值停止了增长，结果是进口量锐减。总体而言，整个2013年的进口额是持平的，最后两个季度稍有好转，这主要是因为主要经济体的资产增值刺激了需求(见下文)。相关要点是进出口之比大幅下降。因此，净出口导向型战略表面上的成功主要反映了进口方面的总体调整。换言之，如果许多国家都只实行基于压缩劳动收入的战略，那么所有这些国家都会有通货紧缩的风险。

(c) 劳动—收入份额下降和全球不平衡

长期分析能够进一步澄清问题，因为欧洲实际单位劳动成本和国内生产总值增长方面的最近变化在一定程度上混淆了这些变量之间的关系(图 2.3)。尽管没有实际的工资增长，但欧洲出现的压缩工资现象在表面上暂时停止了，国内生产总值似乎正在获得牵引力。同样，在过去一些时期，发达国家的国内生产总值增长保持相对强劲，尽管劳动收入在国内生产总值增长中的份额在减少，或者只有小幅增长。至

欧洲实际国内生产总值、实际单位劳动成本以及进出口之比，
2009年四季度至2013年四季度
(指数, 2009年四季度= 100)



资料来源:贸发会议秘书处的计算结果, 依据是欧盟统计局; 经合组织《统计摘要》; 以及贸发会议数据库。

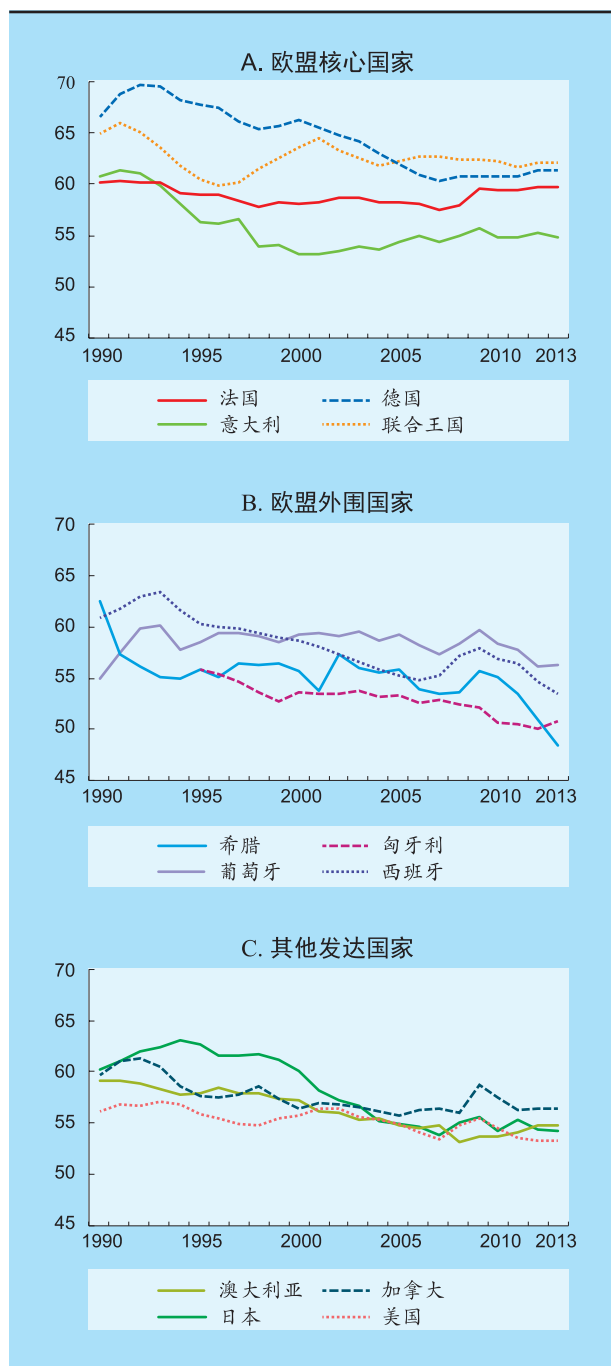
注:欧洲包括比利时、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、德国、匈牙利、爱尔兰、意大利、荷兰、波兰、葡萄牙、斯洛伐克、西班牙和联合王国。单位劳动成本按进口加权。

少自1990年代早期开始，在一些发达经济体中存在工资份额下降的明显长期趋势(见图 2.4，其中工资份额为实际单位劳动成本的国民经济核算等值)，尽管在其中少数国家近年来有所稳定。

Piketty (2014年)的历史调查可为这些数字提供补充。他对几十年来(在少数情况下是几百年)若干国家的纳税申报表以及其他数据集做了详细分析，其优势是不仅展示了收入在工资和获利者中的演变情况，还显示了收入在家庭分布方面的演变。调查结果表明，随着时间的推移，一些发达国家的中低收入群体在收入方面停滞不前，而美国前百分之十和前百分之一的人所赚的钱急剧增加，在澳大利亚、加拿大、

图 2.4

1990-2013年一些发达国家的劳动收入
在国内生产总值中的所占份额
(百分比)



资料来源:贸发会议秘书处的估算结果,依据是联合国经社部《国民账户主要总表》数据库;欧洲委员会,AMECO数据库;欧盟统计局,《年度国民账户数据库》;加州大学戴维斯分校和格罗宁根大学,《佩恩世界表》8.0版;美国经济分析局《国民收入和生产账户》;以及联合国国家统计局,《联合王国经济账户》。

法国、日本、联合王国以及其他20多个国家也是如此。⁵ 这种在收入分布的最顶层出现的增长令人吃惊,以致可以合理地认为此种收入实际上应被设想为财富累积所产生的“租金”。

可从Piketty的著述中得到与本章的政策分析有关的各种启示。首先,基于国民账户的劳动收入份额总体统计数字并没有全面反映中低收入工薪阶层收入减少的真实程度。如减去大多数发达经济体最顶层的十分之一尤其是最顶层的百分之一的人赚取的收入上涨部分,并将这一部分描述为利润收入,那么,上文指出的劳动收入下降趋势将显著加剧。⁶ 其次,Piketty观察到分布恶化模式在长达数十年的期间内相对恒定,只有战争或严重危机才会中断该模式。他认为,资本收益一般会比收入和工资的增长速度更快,尤其是当国内生产总值的增长在发展进程中减速时。⁷ 资本越集中在最顶层,为减少资本所有者对国内生产总值更快速增长的依赖,经济结构就越有可能被塑造为有利于租金和利润而不是工资收入。为使工资具有竞争力、引发更快的国内生产总值增长而做出的政策驱动型努力将加剧而不是逆转这一趋势。第三,Piketty在此基础上针对2008-2009年全球金融危机提出了一种合理的解释。在他看来,财富与收入比提高是一个长期趋势,再加上随着财富所有者试图通过在全球市场中重新分配其投资组合来增加租金,可能会导致跨境资本增长,这都加剧了全球金融不稳定,并最终导致全球危机。

越来越多的研究阐明了收入和财富分配日益恶化对增长和稳定的总体影响(Baker, 2009年; Cripps 等人, 2011年; Galbraith, 2012年)。在此基础上,降低工资份额的趋势似乎不需要提振出口也能加快增长;只要允许全球不平衡扩大,下滑的工资份额就能与一些经济体的国内需求增长共存,这些国家的信贷扩张能够补偿减少的家庭收入。1990年代和2000年代的发

展证实了这一点，这是全球增长相当强劲的二十年，在这二十年里工资份额一直在下降(图 2.4)。正是这些模式的组合引起了大规模的宏观金融不平衡以及随后的崩溃，崩溃的形式就是全球金融危机。⁸

一些作者强调压缩工资与形成信贷泡沫之间具有更为直接的因果关系：由于劳动收入相对减少造成实际需求不足，资本多半被转入资产运营，这导致资产泡沫和波动。而资产泡沫和波动又成为暂时的实体经济扩张源头(Foster, 2010年; Patnaik, 2010年)。发达国家日益金融化以及发展中国家“从属”的金融化(Epstein, 2005; Lapavitsas, 2013)可从这方面得到解释。因此，经济体变得更容易遭受危机，这对就业和生产活动产生了不利影响，并导致财富和收入进一步集中。由此导致的拖累国内生产总值增长的状况只有通过无法维持的一阵阵由债务驱动的消费热潮才能得到改善。⁹

(d) 资产增值和实际余额效应

根据上述论证，似乎有一点很明显，就是许多发达国家同时发生的财政紧缩和劳动收入增长缓慢有可能导致两种后果之一：长期减速(长期性经济停滞)，或者一些主要经济体通过加大负债凭借无法维持的需求扩张来驱动暂时的急剧增长。后一种情况是危机发生前几年的特征，并且最近一段时间在较小程度上再度发生。此外，中央银行创造的流动性加剧了这种情况，对全世界的资产市场有着直接影响。

这种情况的各项要素似乎在澳大利亚、加拿大、联合王国和美国最为突出。在这些经济体，发挥作用的机制有很强的共性：流动性扩张使股票市场达到创记录的高点，房地产市场价格快速上涨，尤其是在联合王国以及，某种程度上，加拿大。因此，家家户户正在继续体

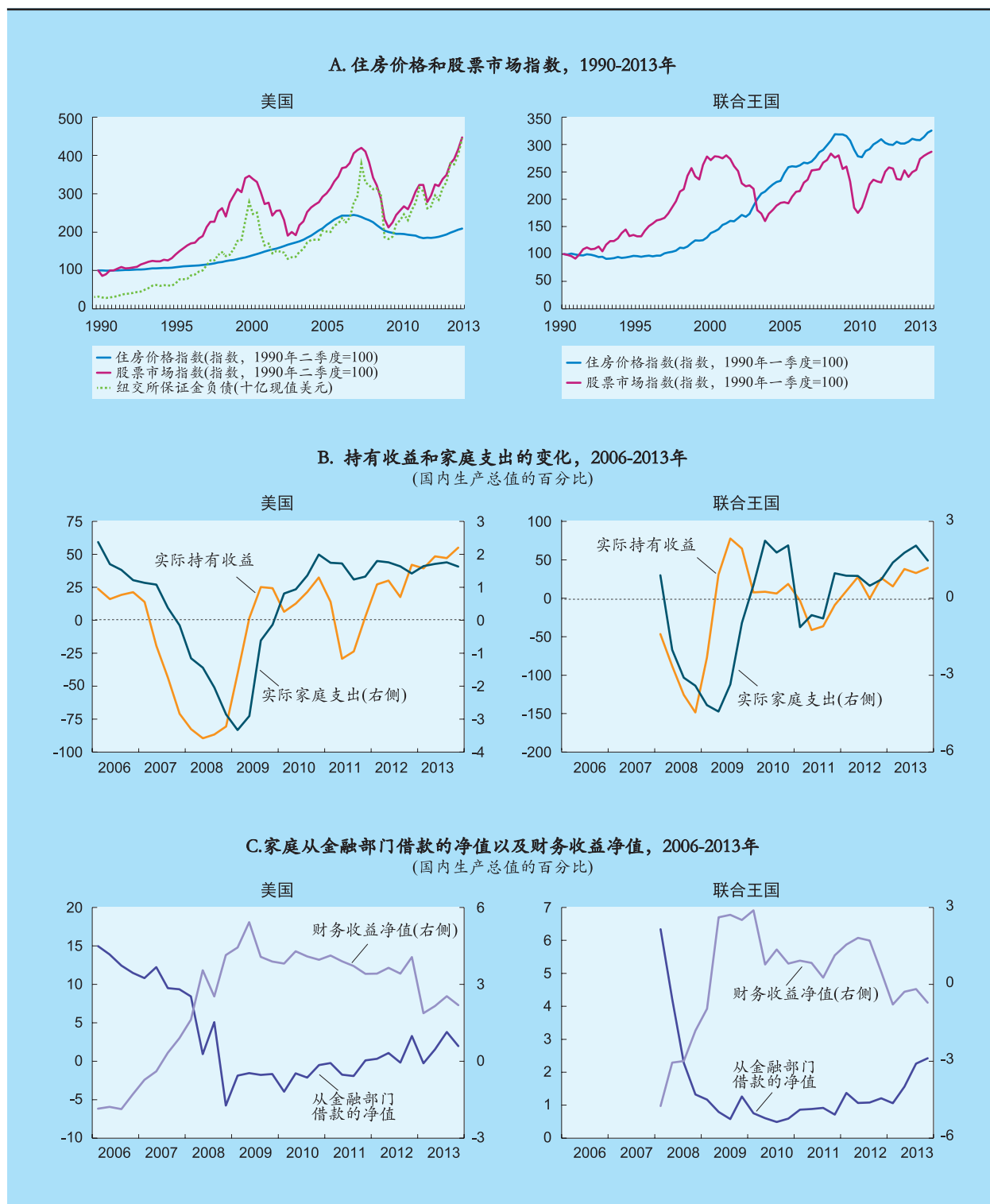
验对其资产负债表中的资产方面的积极冲击，在减少储蓄方面感到更受鼓舞。如果以前的周期有任何指导意义，那么家庭贷款能力(收入总额减去支出总额，包括投资)甚至可以为负，这样额外花费将完全由债务提供资金。只要资产价格一直上涨并且可获得流动资产来购买资产，这个过程就可以一直持续下去。

这些机制在美国和联合王国得到了实证解释(图 2.5)。¹⁰ 图 2.5A显示了1990年代初期以来美国的股票市场和房价指数，其中跟踪了网络公司的繁荣、2001年的衰退以及随后2008年金融危机之前的扩张。从那时以来，在实行超级宽松的货币政策之后，股票市场价格大幅攀升，达到史无前例的水平。图中纳入了纽约证券交易所(纽交所)的“保证金负债”系列，借此强调指出这些模式的投机性质，保证金负债是用纽交所投资者账户上借来的资金购买的证券的美元价值，也已经升到史无前例的水平。美国住房市场开始复苏，但尚未呈现出2000年代中期的繁荣景象。

家庭部门的实际持有收益¹¹ 在过去几年里大幅波动(图 2.5B)。在美国，家庭的资产负债表在金融景气年份受到的正冲击相当于实际国内生产总值的约25%，随后在危机期间受到的负冲击相当于实际国内生产总值的几乎100%。与投机市场轮番出现“风险追逐与规避”相对应的是，2009-2010年在政策刺激下资产价格迅速回升，但2011年再次下跌，这大概反映了对美国及其他地方公共部门及银行部门的财务可持续性的信任程度的变化。从那时以来，随着量化宽松方案的实施，资产价格以及，在一定程度上，房地产价格持续回升。接近2013年年底时，实际持有收益估计达到实际国内生产总值的大约50%，整个家庭部门出现不可忽视的净值增长。尽管这些持有收益不是现金流收入，但净值的增值可通过财富效应引起支出方

图 2.5

美国和联合王国的资产价格、家庭支出的变化，
以及家庭借贷和财务收益净值



资料来源: 贸发会议秘书处的计算结果, 依据是国际清算银行, 《住宅物业价格统计》数据库; 彭博资讯; 美联储, 《金融账户》数据库; 联合王国国家统计局以及英格兰银行数据库。

注: 实际持有收益系指扣除消费物价指数增长后由资产价值变动导致的资本收益(3-季度中心移动平均线)。净储蓄指的是家庭部门总的可支配收入减去支出(包括投资)。

面的相应增加。虽然有一到两个季度的轻微滞后，但持有收益与实际支出之间存在相当强的关联性(图 2.5B)。实际家庭支出的增量在2013年对国内生产总值增长的贡献约为1.6%，占整个增长的约60%。

由流动性扩张驱动的资产增值有助于解释美国最近的复苏，尽管财政支持和劳动收入份额下降了。不过，这些模式也说明有理由对此种条件下的增长感到担忧。在美国，家庭部门的财务收益净值¹² 被定义为可支配总收入减去总支出(包括消费和投资支出)后的余额，其在2009年年中达到占国内生产总值5.5%的高点，但随后随着危机后猛烈的去杠杆化急剧下跌(图 2.5C)。后来，财务收益净值跌回至占国内生产总值的将近3%，接近所认为的长期标准。不过，过去两年里，财务收益净值降到了国内生产总值的2%以下，呈下降趋势。与此同时，来自金融部门的家庭净借款从危机波谷时通常的负值水平开始攀升(图 2.5C)。到2013年年底，家庭部门的借款净值没有达到危机开始时经历的极端值，但方向依然向上。除了图 2.5A中绘制的纽交所保证金负债，补充数据(此处未显示)也表明，消费信贷占家庭借款净值增长的较大部分。经过住房市场数年的调整后，抵押负债最近才在合计数方面稳定下来，但上涨的住房价格有可能再次引发债务扩张。

可以使用相同的方法来评估联合王国的资产增值、持有收益以及债务动态(图 2.5)。最显著的特征是不动产增值模式，其增值高于美国并且比股票市场的增值更剧烈。但这些价格波动共同导致了景气期间和危机期间格外高的持有收益和损失，显示出与美国类似的模式。自2011年起，家庭部门由于资产价格而获得的实际净收益持续攀升，到2013年达到实际国内生产总值的

大约40%。尽管有一个滞后期，但在联合王国，家庭的实际持有收益与其支出模式之间似乎有明显的关联(图 2.5B)。尽管事实上劳动收入份额仍然勉强持平，但资产增值似乎导致了家庭支出的增加，2013年对国内生产总值增长的贡献约为1.5%。此外，家庭支出的增长有一部分源于持有受益，在这一范围内，其与财务收益净值的下降相匹配(图 2.5C)。从2013年一季度开始，联合王国的家庭部门转向了净赤字状况：来自金融部门的借款再度开始上升，尽管没有达到危机前景气期间的程度。正如在美国一样，联合王国基本的增长动态指向类似于金融危机前的模式。经验表明，这是一个无法维持的过程，但经验也表明这些过程可以持续相当长的时间。对其他一些国家例如澳大利亚和加拿大的增长动态进行的初步调查表明，它们也呈现了其中一些特征。

这一发达国家分组中的家庭需求快速增长推动了其他经济体的出口，尤其是那些试图在进出口的基础上实现复苏的经济体。在这一紧要关头，顺差与逆差国家之间隐含的全球宏观不平衡，以及逆差国的家庭预算中资产与负债之间的内部不平衡可能不会令人担忧。但依赖于这些模式并不是一个可持续的政策战略，而且在没有备选增长议程的情况下也难以退出。

2. 发展中经济体和新兴经济体在对外部冲击日益脆弱的背景下的政策立场

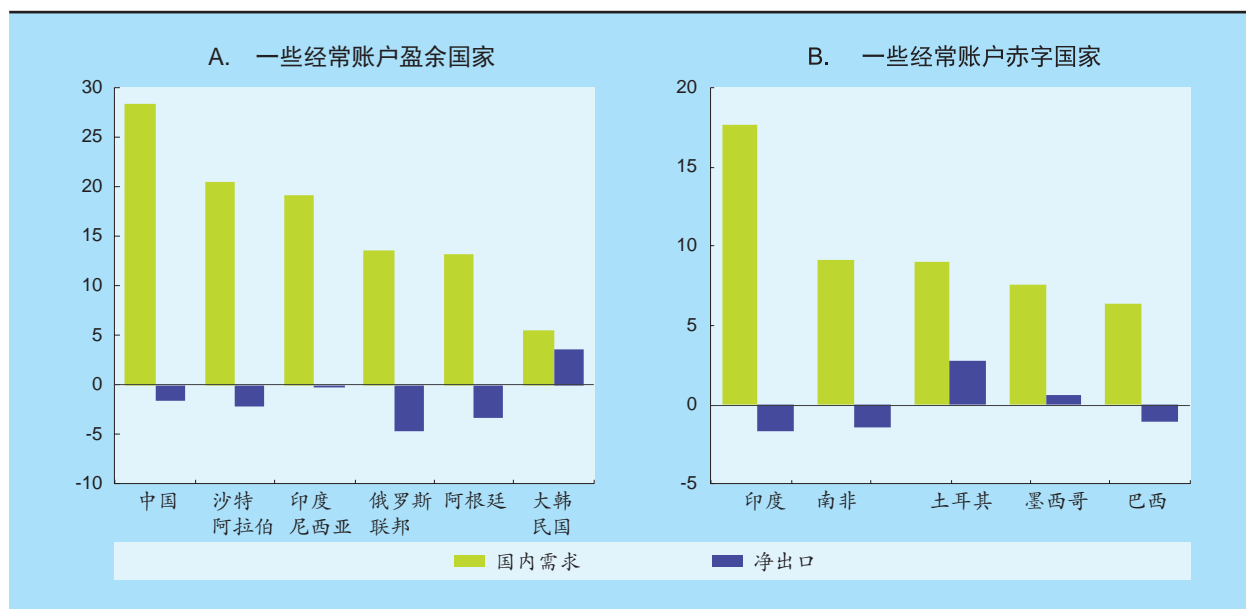
(a) 国内需求和收入政策的作用

许多发展中经济体和新兴经济体在2010年后继续支持国内需求，即使在发达经济体的政策立场转向了财政紧缩后也是如此。在全球经

图 2.6

2011-2013年一些国家的国内需求和进出口
对实际国内生产总值增长的贡献

(百分点)



资料来源: 贸发会议秘书处的计算结果, 依据是联合国经社部, 《国民账户主要总表》数据库, 以及《世界经济形势与展望: 2014年年中更新》; 经合组织《统计摘要》; 以及《经济学家》资料处《国别数据》数据库。

注: 数据系指3年累积贡献。两组国家即盈余国和赤字国的划分基于其2010年经常账户余额。

济力争从金融危机中恢复的背景下, 这样的支持有助于维持其增长速度, 结果证明尽管发展中经济体和新兴经济体最近出现减速, 但其增长速度还是大大高于发达经济体。由于这些国家总体来讲在全球贸易中正日益变得重要, 其表现也有助于提振全球需求, 为其贸易伙伴提供增长机会。

贸发会议常常强调顺差国有必要推动国内需求, 以快于出口速度增加进口, 从而减少贸易顺差, 而不是采取强迫逆差国进行调整的办法, 依赖压缩劳动成本以求实现出口增长型复苏。顺差国的净进口需求不一定会使它们变得更加脆弱, 尤其是如果其贡献成功地在逆差国产生新的收入来源, 从而最终提振全球需求的话。

研究20国集团中的发展中成员国和新兴成员国的宏观经济指数会对这方面有所启发。图2.6A显示了对2010年经常项目为顺差的各国实际国内生产总值增长的累积贡献。对2010年年底至2013年年初的三年期间的累积贡献进行了计算。在所有这些国家, 国内生产总值增长都引人注目, 且其主要驱动因素是国内需求而不是净出口。大韩民国继续依赖外部需求作为其国内生产总值增长的重要源泉, 但除了该国之外, 这部分发展中国家在从危机中恢复的过程中设法维持了全球需求的增长。图2.6B汇集了2010年经常项目为逆差的国家。在这些国家中, 标准做法是通过减少支出直至实现平衡来进行“调整”。但是, 除土耳其和墨西哥(这两个国家在净贸易差额方面相对有所改善)之外,

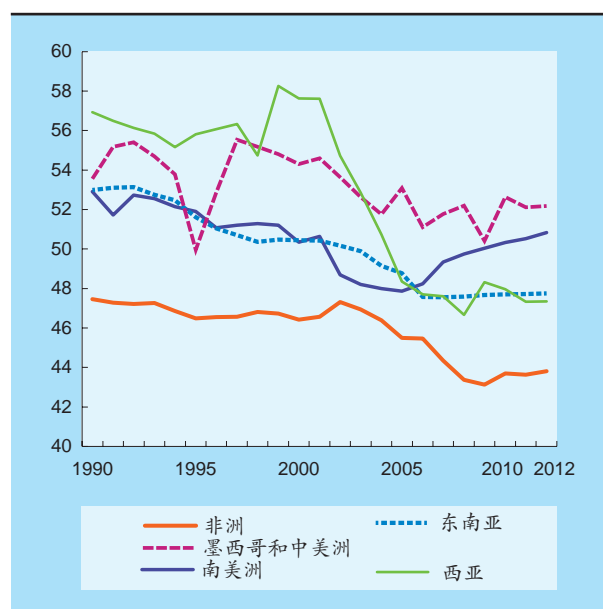
其他国家的贸易逆差在2010年以后增加了。其中大多数国家都没有遵循这种标准做法，其经济继续由国内需求支撑。但这其中涉及额外的风险，如下文所述。

仅仅根据这一分解难以评估图 2.6B所示国家是否在遵循可持续发展战略。正如上文所指出的，在一些情况下，净贸易收益可能是通过压缩工资获得竞争力的结果，但这有可能最终导致需求和生产率瓶颈。反过来，贸易逆差可能是旨在实现结构转变的投资驱动战略的结果，并且，由于这样的逆差在中期是可控的，逆差有可能带来长期增长和发展方面相当大的好处。然而，如果贸易逆差是资产泡沫和消费者举债过多的结果，并且经常伴随大量外资流入或者因大量外资流入而加大，那么逆差可能产生不利后果，使得有必要在将来某个时期采取严厉的调整措施。

过去几十年里，在融入世界经济过程中，许多发展中经济体和转型经济体都采取了旨在通过减少劳动收入份额(在某些情况下从已经很低水平)来吸引投资者和/或赢得市场份额的政策。然而，最近几年，这样的进程似乎受阻，在某些情况下还出现逆转。根据尽管并不全面的现有统计信息，¹³ 可以看到在不同发展中国家组中，劳动收入(包括混合收入)¹⁴ 在国内生产总值中的份额发生了不同的变化(图 2.7)。南美洲的平均数表明，自2000年代中期以来劳动收入在国内生产总值中的份额持续增加，这反映出劳动力市场调节的改善以及深思熟虑的收入再分配政策。非洲各国的平均数显示出类似的模式，尽管起步时间较晚且起步水平较低，而且不那么明显。尽管如此，在这两个区域，这还是不足以达到过去达到的劳动收入份额。与此同时，发展中世界的其他区域设法遏制劳动收入份额的下降。然而，在某些情况下，例如西亚，在这些份额锐减后，趋势并未明显反转。因此，尽管在几个国家取得了重大进展，

图 2.7

1990-2012年一些发展中国家组的劳动收入在国内生产总值中所占份额
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处的估计数，依据是联合国经社部，《国民账户主要总表》数据库；欧洲委员会，AMECO数据库；以及加州大学戴维斯分校和格罗宁根大学，《佩恩世界表》8.0版。

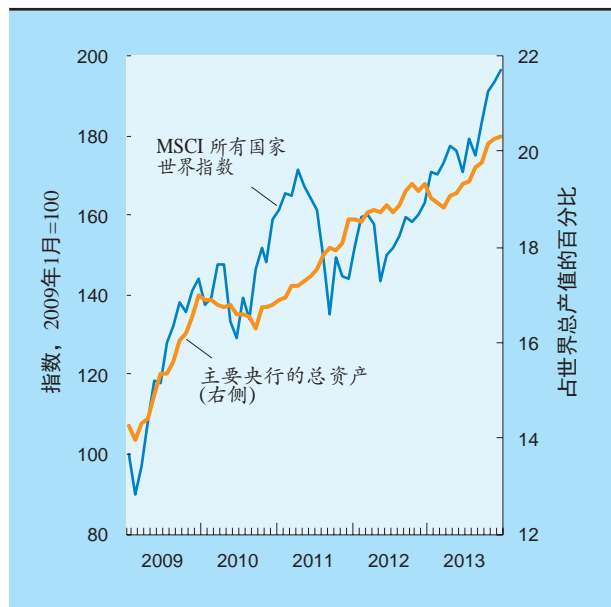
劳动收入份额仍需显著扩大，这样才能为自我维持的增长和发展之路提供基础。

(b) 来自外部金融和贸易环境的挑战

国际金融架构中的薄弱环节加大了发展中经济体和新兴经济体的脆弱性。¹⁵ 希望全球金融危机能产生足够的政治动机和智力优势，以便以更坚定的方式解决这些薄弱环节。但朝着这个方向做出的努力，例如联合国大会主席专家委员会(联合国，2009年)所推动的努力受制于寻找新的投资机会的全球金融界施加的压力，尤其是在新兴市场上。抵制系统化改革议程的理由很多。其中包括认为主要经济体中不利的金融条件不一定会传导给事实上与其他部分“分离”的发展中经济体和新兴经济体(例如，见国际货币基金

图 2.8

2009年1月至2013年12月主要
中央银行的总资产以及
全球股市指数



资料来源:贸发会议秘书处的计算结果,依据是美联储数据库;欧洲中央银行数据库;日本银行账目数据库;基金组织,《国际金融统计数据》和《世界经济展望》数据库;以及彭博资讯。

注:主要央行包括英格兰银行、日本银行、欧洲中央银行、中国人民银行和美联储。

组织, 2007年; Blanchard等人, 2010年; Leduc和Spiegel, 2013年)。

正如本报告第六章中指出的,¹⁶ 发展中经济体和转型经济体一直容易受到金融驱动型全球化期间司空见惯的资本流动盛衰周期的影响。在危机前的期间,大多数资本流动都是发达经济体中私人金融机构的杠杆化和去杠杆化周期引起的。2010年的最后一个周期始于主要经济体的中央银行开始创造数额非同寻常的流动性之际。这样的货币注入刺激了资产增值,而且这种情况不仅仅出现在美国和联合王国,正如上文所述,在其他许多股票市场也出现了相同的情形,正如MSCI全球指数所衡量的那样(见图 2.8)。2010年

年中到2013年最后一个季度,该全球指数翻了一倍多,而实际的经济活动仍受到抑制。但在某些情况下,正如从股票市场对美国和其他地方发布就业数据的反应中能够观察到的,关于经济活动的好消息引发了股票市场下跌,表明投机者担忧经济活动和有利的就业条件继续下去会导致流动性扩张停止。

史无前例的大量流动资产充斥着高度自由化的资本市场。在大多数发达经济体对生产活动贷款需求没有出现相应增长的情况下,资金流正在转向发行钞票的经济体的内部和外部投资活动。在少数例外情况下,决策者十分清楚不受拘束的资本市场的潜在毁灭效应,试图实施监管措施来保护其宏观经济环境。然而,在大多数新兴经济体和转型经济体,政策反应更像是复兴“劳森原理”,即,在很大程度上宽容私人资本流动和经常项目失衡。¹⁷ 如果财政收支平衡始终受到控制,那么该原理建议不干预私人代理人的证券投资组合决定。该原理还认为,贷款人和借款人完全能够评估其金融决定的收益和风险。然而,这种信念不符合观察到的情况,即,国际投资者对于差别很大的一系列发展中国家有着高度一致和同步的风险认知,正如图 2.9中的EMBIG指数强烈协同波动所证明的那样。这表明投资者不对迥然不同的国家做具体的细致分析,包括其实体经济的表现以及其融资结构。

有证据证实许多发展中经济体和转型经济体在危机之前和之后都面临严重的资本流周期性波动(图 2.10)。资本流反之影响投机行为,反映在股票市场指数涨跌中。图中的一系列流动包括流向私人银行部门的投资,包括通过国内金融机构输送的私募股权形式的外国直接投资,但不包括给这些国家公共部门的贷款,在

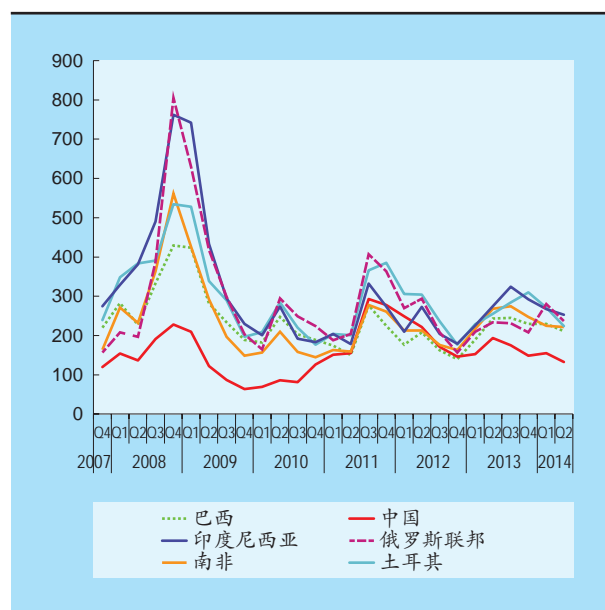
所观察的期间该贷款相对较少。虽然有差异，但流入量都在危机前达到最高点，在2008年危机开始时暴跌。2009年流入量急剧回升，某些情况下达到了新高点，¹⁸ 大概反映了与前几个周期相比全球流动性大大增加的情况。2013年二季度左右，在美联储首次宣布逐渐减少流动性后，并且在真正开始减少之前，投资者开始不同程度地从这些国家撤资。

另一些研究材料详细记录和分析了国家经验的细节。¹⁹ 通过周期的上升趋势和下降趋势可查明一般模式。尽管资金流入本身主要不是由实体经济的表现激发的，但众所周知，资金流入可以产生改变汇率、价格构成、支出行为、机构的财政平衡以及决策者的操作余地的影响。同样众所周知的是，由于主要与债权国财政状况变化有关的原因，可能会发生资本大逆转情形。但这样的流出导致严重混乱。通常，资本逆转对汇率有直接影响，使得以外币偿还债务或还款更为困难。资本逆转对资产价格也有冲击作用，严重侵蚀资产。这些情况中有许多可能代表系统性危机，因为受影响最大的是公司和金融机构，其资产可能比一个国家的国内生产总值还高。例如，到2013年，大韩民国、南非和泰国银行部门的资产价值估计接近其各自国家国内生产总值规模的三倍，而在巴西、智利和马来西亚，银行资产约为其国内生产总值的两倍。在这种情况下，公共部门的机构常常不得不施以援手。最终，一旦危机状态显现，本身不是资金流入受益方的公共部门常常承担坏账负担，这往往使得它们采取破坏性的财政紧缩办法。

最后，决策者应清楚源于国际贸易的可能的负面冲击，尤其是在依赖少数初级商品或低

图 2.9

2007年四季度至2014年二季度一些
发展中经济体和转型经济体的
主权债券利差
(基准点)



资料来源：彭博资讯；摩根大通美元计价的主权债券全球新兴市场债券指数(EMBIG)。

注：数据指的是季度终值并反映与可比美国国债的利差。

技能劳动密集型制成品的出口的国家。正如本报告中进一步论述的(尤其见第五章)，前瞻性产业政策需以出口产品的多样化和升级为目标。事实上，对许多转型经济体和发展中经济体来说，其生产和出口活动的多样化仍是一项有待完成的任务。在一个相对开放的发展中经济体样本中，从2000年代初期(商品繁荣之前)到2012年，出口集中化指数升高了(表2.1)。应当承认，在阿根廷、中国和墨西哥，集中化指数的升幅较小，到2012年其相关指数的低值表明这些经济体仍十分多样化，尽管其出口收入对少数产品的依赖性略高。与此同时，在哥伦比亚、智利、厄瓜多尔、委内瑞拉玻利瓦尔共和国以及所有转型经济体，对少数出口产品的依赖明显提高了。

图 2.10

2005年一季度至2013年四季度一些发展中经济体和转型经济体
流入私人银行部门的资本以及股市指数

资料来源: 贸发会议秘书处的计算结果, 依据是基金组织和世界银行,《季度外债统计数据》数据库; 以及彭博资讯。

注: 股票市场指数系指以美元标价的 MSCI 指数的期终价格, 大韩民国除外, 在大韩民国系指以美元标价的 KOSPI 指数。资本流入量系指银行部门外债总额变动的 3 季度中心移动平均线(印度和墨西哥除外, 在这两个国家系指银行部门以及“其他[私人]部门”的总计数)。

利用贸发会议商品贸易专业化指数，对国家在何种程度上做好抵抗贸易冲击的更好准备进行了补充衡量，得到了类似的结果。²⁰ 对1995-2012年期间主要产品类别的指数进行的详细考查证实，尽管过去20年许多发展中经济体的贸易快速增长，但大多数发展中经济体的出口结构专业化程度变化不大。仅有几个国家，大多在东亚，包括中国、马来西亚、大韩民国和新加坡发展了这一结构，也就是说在这一期间，制成品，尤其是有较高技术含量的产品的贸易平衡得到了改善。在其他地方，不管是西亚、非洲还是拉丁美洲，即使有改善的话，程度也不大，在一些国家，尤其是非洲和石油出口国，甚至有明显的恶化。

3. 从全球角度看目前的政策和结果

对上文提出的经济政策的审查表明，在解释近期的发展时必须审慎。与一些观察家的看法相反，没有令人信服的证据表明世界经济事实上开始持续复苏。认为发达经济体在增长方面终于有所改善的看法过于乐观；这种看法仅有助于为市场化改革奏凯歌，并为赞成取消目前依然存在的预防措施和刺激措施的论点提供了支持。这会产生严重影响。例如，关于发展中国家应进行类似于发达国家所进行的财政和劳动力市场调整的建议尤其令人担忧。根据上一个小节中开展的论述，发展中国家可考虑加强仍有很大机会实现的收入政策，并且还可以引入更有效的预防措施来缓减全球金融化的影响并加强旨在使其经济多样化的政策。

发达国家和发展中国家的领袖们应为其在2009-2010年推行的政策受到称赞。然而，2010年后政策立场的变化，尤其是在发达国家，主

表 2.1

2003-2012年一些国家的
出口集中化指数

	2003-2008年 平均数与2012 之间的 变化 (百分比)	2011-2012 年的平均 指数
哥伦比亚	18.7	42.0
智利	10.0	37.1
厄瓜多尔	9.1	50.0
中国香港	8.3	20.0
巴西	7.1	15.8
南非	5.2	16.9
印度尼西亚	4.8	17.1
印度	4.4	17.8
委内瑞拉玻利瓦尔 共和国	3.9	67.4
秘鲁	2.1	25.2
墨西哥	1.7	15.0
中国	1.3	10.0
阿根廷	1.1	15.4
备注:		
转型经济体	10.2	33.0
主要油气出口国	2.2	55.6

资料来源：贸发会议秘书处的计算结果，依据是贸发会议数据库。

注：指数范围为0到100(最大程度集中化)。

要包括劳动力市场弹性化以及限制公共支出，成为了拖累复苏的因素。如果说目前在其中一些国家有增长复苏的迹象的话，不如说应当把新增长模式解释为反映了在全球危机发生之前的那些年里已经变得很明显的那种结构性问题。在这种情况下，经济增长似乎再次取决于资产增值背景下的流动性过剩，这可能会暂时推动私人支出增加。只要这种情况可以维持，赤字国家中消费者债务的增长就可以刺激主要出口国或最近选择促进出口以摆脱危机的国家的出口需求。然而，到目前为止，众所周知这样的进程是无法维持的。继续走这样的道路，希冀这次事情的进展会有所不同，这最好也不过是一种目光短浅的做法。瞄准不同的战略似乎是值得的，下一节将转而讨论这一主题。

B. 促进全球持续复苏的经济政策

上一节研究了形成目前的世界经济形势的主要政策立场。在一些国家，决策者以推动全球需求为目标；但大部分宏观经济政策不是显示出通货紧缩趋势就是偏向导致长期风险增大的短期收益。经济政策令人失望的原因各式各样，包括普遍不信任更具前瞻性和更加包容的政策方针的可行性。本节的目的是显示一系列不同的政策所能实现更好的结果，同时考虑到国内和国际上可能的限制和反馈。利用联合国全球政策模型(全球政策模型)来研究对全球经济的替代政策设想。²¹

1. 政策和结果

利用全球政策模型生成的各种方案对“基准”进行了考虑，“基准”系指A节中描述的政策立场延续情形以及替代性的“平衡增长”模拟。“基准”并非是一种预测，并且平衡增长模拟也不是唯一能够实现理想结果的可衡量政策和结果的组合。更重要的是，这些方案高度程式化并且依情况发生变化，原因见下文。其价值在于其在严密的实证支持下演示了两套政策方案预计可导致的变化方向。因此，其目的是鼓励决策者考虑不同的行动路线。

(a) 基准方案

基准方案是对今后10年的推测，其中假定目前的政策将持续下去并且没有外部冲击。尤

其是，该方案中不包括金融危机，正如上一节所证明的，目前的政策立场可导致金融危机。不可否认，从目前的政策组合可以清楚地看到可能最终导致危机的结构性缺陷。但无法预先判断这种性质的危机的发生时间、其宏观和全球影响的具体程度以及可能随之而来的复苏的性质。这是因为引发这种危机的通常是关于金融脆弱性加大迹象或者相对重要的机构亏损的消息甚至传言所导致的市场信心突变。同样，导致从这种危机中复苏的是甚至更为复杂的“信心状态”改变的综合作用。²²

因此，基准是对当前政策及其暗含的结果的推测，并且其中假定不会发生危机，危机的发生时间和规模是未知数。因此，基准也没有假设决策者可能会在事情变得不可收拾之前改变方向以避免崩溃。下文将结合平衡增长方案的各项成果，讨论基准方案各项结果的具体量化及其与假定政策立场之间的关系。

(b) 平衡增长方案：与基准方案相比较的政策假设

所提议的平衡增长方案与本章A节中讨论的政策背道而驰。其重点是以下方面：

- 旨在支持可持续需求增长的收入政策，
- 强化增长的财政政策，

- 旨在促进私人投资和结构转变的产业政策，
- 制定金融和资本管制规则以稳定全球金融市场，以及
- 注重发展的贸易协定。

最后两个方面大多是定性的，并且考虑了各种模式。在该模型中，金融和资本流动监管被归为外部条件(通常称为附加因素)，以顺利调整汇率和交易货物与服务的国际价格。²³ 同样，注重发展的贸易协定被归为重新扩大高收入经济体与低收入经济体之间的普遍优惠制的附加因素。²⁴ 在发展中国家中，该模型假定现有南南贸易协定将扩大。再加上该方案中提议的其他系列政策，结果是与基准相比，中低收入国家的制成品出口在10年中将增加50-75%。相比之下，基准中与贸易有关的方面被模拟为现有条件的延续，主要由双边贸易协定和流行的投资模式所决定。正如A节所示，在这些条件下，贸易专门化没有得到改善，发展中国家极为开放经济体的出口集中化加大。

表2.2中概述了其他三套政策假设。第一列显示了这两个方案(基准和平衡增长)中的劳动收入占国内生产总值的百分比份额(简称劳动份额)的变化。模拟期间表现为五年平均数(2015-2019年和2020-2024年)，历史期间表现为两个时间点：1990年和2012年。²⁵ 正如前文指出的，对于大多数区域来说，劳动份额一直到最近都在持续下跌，有一些迹象表明，在几个区域该趋势正在探底。就整个世界而言，劳动份额从1990年占国内生产总值的大约59%降到了2012年的大约52%。基准方案假设在模型所考虑的所有25个国家和国家组中，雇员和自营职业的非正规劳动者的收入将继续徘徊在普遍的低水平上。与之相反，平衡增长设想假定所有国家的决策者将实行旨在改善功能性收入分配以使其接近

1990年代早期或中期水平的收入政策。²⁶ 这一改善程度似乎对于实现强劲的消费以及因此导致的私人投资增长至关重要。应该从一开始就指出，如果假设所有国家都以相似的改善速度向前发展，就要排除出口市场上不公平的竞争力提高(以一些搭便车者谋求劳动成本优势为基础)。²⁷

在表2.2的其他列，显示了政府在货物和服务上的支出以及私人投资的增长模式。历史期间概述为1990-2014年期间的平均数，预测值是两个5年期间的平均数。关于政府支出，预测的基准显示出类似于过去25年平均数的增长模式。这意味着在大多数发达国家，长期的财政紧缩被假设为意味着支出增长很少或者可忽略不计，而在大多数发展中国家，财政立场被假设为适度扩张。相比之下，平衡增长设想假定所有国家都采取一种更具前瞻性的财政政策，与基准方案相比，发达国家的增长更为显著。假设的大多数国家的政府支出增长模式最后都与国内生产总值增长模式高度一致(见下文的讨论)。²⁸ 该表还显示，这些假设并不意味着金融脆弱性加大。

表2.2的最后几列显示，在预计的基准期间，假设发达国家的私人投资会发挥比公共支出更大的作用，导致私营部门的财政不平衡加大。另一方面，预计发展中国家的私人投资不会像历史期间一样快速增长。这在一定程度是因为需求刺激仍然不足，但也是因为很大一部分投资与发达国家的出口有关，而发达国家的出口预计仍然相当不景气。私人投资减速的另一个主要原因是假定中国将转变政策，加强除私人投资(最近占国内生产总值的大约40%)之外的其他增长来源。相比之下，平衡增长设想则假定所有国家都实行前瞻性的财政和产业政策，这与私人投资在所有区域都比基准中的

表 2.2

**1990-2024年一些区域和国家
模型模拟的主要假设**

方案	国内生产总值中劳动收入所占份额				政府在货物和服务上的支出			私人投资			
	(百分比)				(年百分比增长平均数)						
	1990	2012	2015-2019年 平均数	2020-2024年 平均数	1990-2014	2015-2019	2020-2024	1990-2014	2015-2019	2020-2024	
发达经济体	基准	60.5	56.1	55.5	55.2	2.0	1.1	1.1	1.1	3.0	3.2
	平衡增长	.	.	57.9	60.1	.	2.8	3.5	.	3.7	4.8
其中：											
美国	基准	56.1	53.2	53.3	53.5	2.4	1.8	2.2	2.0	3.6	4.0
	平衡增长	.	.	55.4	58.2	.	4.9	3.9	.	3.8	4.4
独联体	基准	71.5	57.3	55.9	54.6	1.8	0.9	1.5	4.6	-0.7	1.7
	平衡增长	.	.	61.1	63.4	.	2.8	4.8	.	0.3	6.6
发展中亚洲	基准	55.2	48.8	50.6	50.8	6.7	6.3	6.1	7.7	3.9	4.6
	平衡增长	.	.	53.2	55.9	.	7.9	7.2	.	4.3	5.7
其中：											
中国	基准	61.0	49.7	52.6	53.4	10.3	7.7	7.0	12.4	4.2	4.8
	平衡增长	.	.	55.1	58.1	.	9.0	8.1	.	3.7	5.0
印度	基准	51.0	44.7	46.2	46.0	6.7	5.7	6.5	7.2	5.1	5.6
	平衡增长	.	.	50.0	53.4	.	8.4	7.8	.	6.1	7.4
非洲	基准	47.5	43.8	44.6	44.7	4.3	4.5	4.8	4.8	2.0	3.1
	平衡增长	.	.	46.4	47.0	.	6.4	7.0	.	5.2	7.7
拉丁美洲及加勒比	基准	51.8	49.6	49.8	49.1	4.3	2.3	2.5	3.2	1.7	2.9
	平衡增长	.	.	51.8	53.1	.	4.7	5.6	.	3.4	7.0

资料来源：贸发会议秘书处的计算结果，依据是全球政策模型。

注：独联体，包括格鲁吉亚。

设想增长更快的情况相符。²⁹ 发展中国家私人投资加速是结构转型战略的基本组成部分，不管是为了维持福利还是为了更加全面地融入全球贸易体系，结构转型都是必需的。

(c) 主要模拟结果

表2.3概述了两种方案下的经济增长结果。在基准方案中，不论是全球还是大多数国家的国内生产总值增长都略快于历史平均数。³⁰ 正

表 2.3

一些区域和国家的国内生产总值增长，1990-2024年

	方案	国内生产总值的平均年增长 ^a (百分比)		
		1990-2014	2015-2019	2020-2024
世界	基准	3.3	3.4	3.6
	平衡增长	.	4.7	5.5
发达经济体	基准	1.9	1.8	2.0
	平衡增长	.	2.8	3.5
其中：				
美国	基准	2.5	2.3	2.6
	平衡增长	.	3.3	3.7
独联体	基准	2.7	2.0	2.1
	平衡增长	.	3.3	4.9
发展中亚洲	基准	6.3	5.5	5.4
	平衡增长	.	6.7	7.2
其中：				
中国	基准	9.8	7.1	6.7
	平衡增长	.	8.1	8.3
印度	基准	6.3	5.8	6.0
	平衡增长	.	7.5	7.9
非洲	基准	3.8	3.9	3.9
	平衡增长	.	6.1	7.0
拉丁美洲及加勒比	基准	3.1	2.9	3.0
	平衡增长	.	4.5	5.7
备注：				
世界(基于市场汇率)	基准	2.7	2.8	3.0
	平衡增长	.	3.9	4.7

资料来源：贸发会议秘书处的计算结果，依据是全球政策模型。

注：独联体，包括格鲁吉亚。

^a 数据系指以2005年定值国际美元计的购买力平价，备注除外。

如上文所述，由于在假设中排除了预测期间发生危机的可能性，这意味着结构不平衡将继续增长。因此，基准方案虽然显示出小幅增长率，但面对冲击和金融不稳定越来越脆弱。鉴于许多国家的金融机构、家庭和政府尚未成功恢复财政实力，这种基准暗示着对薄弱机构而言难以承受的风险。此种不平衡得不到解决的时间越长，对世界经济的后果越严重。

另一方面，平衡增长方案显示增长率方面大有好转。世界经济的平均增长速度(以购买力

平价衡量)大大高于基准方案下的速度。这部分反映了购买力平价调整的效果，因为与基准相比，发展中经济体和新兴经济体显示出增长差异，该差异几乎比发达经济体的高出一倍。³¹更重要的是，所有区域更快的增长率不仅是各个国家单独的政策刺激的结果，也是所有区域之间协调促增长政策立场所产生的强大协同增效作用的结果。最后，发展中国家，尤其是非洲国家增长率的提高，与发达国家相比，证实了平衡增长方案有很强的增长趋同特性。对于支持发展和福利目标来说，这是一个最合适的目标。

表2.4显示了与基准方案相比，平衡增长方案产生的金融稳定的最具相关性的方面。前两列主要显示公共部门的金融条件，其他列显示了私营部门的金融平衡和经常账户。本章A节中认为许多国家，尤其是发达国家，紧缩其财政立场以改善财政稳定状况。然而，基准结果显示，通过削减支出来减少财政赤字是一条弯路，结果可能并不令人满意。除非政策在促进增长并因此增加公共收入方面发挥作用，否则财政赤字将保持在高位，并且国债也将减少迟缓。在发展中国家，基准方案中假设印度和拉丁美洲的公共支出相对而言略有增长，但这不会导致政府财政状况改善。在非洲，基准方案中预计公共支出的增长略快于历史时期，导致财政赤字和国债比率加大。这表明，尤其是对财政政策余地有限的国家而言，旨在促进增长和稳定的财政政策在伴随着其他补充政策时可能会更加有效。

另一方面，平衡增长方案中的财政赤字和债务比率小于基准方案。³²这并不令人惊讶，即使政策组合的关键组成部分是假定货物和服务方面的公共支出更快增长。财政可持续性是一切趋同政策的结果，例如上面提出的那些政策。对于以社会保障与基础设施发展支出的形式提供的财政支持，如果通过产业促进政策和收入政策对其进行补充，就能产生积极的协同增效作用。这种协同增效作用带来的消费、私人投资和更加平衡的贸易增长都有助于产生更多的政府收入。此外，为了确保功能性收入分配的假定改善为净值(即税后)，应努力在直接税征收方面取得更大进步，从而改善国内资源调集情况。这反过来讲促进减少财政赤字和减轻债务负担。

表2.4最后两列中显示的基准结果证实，私营部门的平衡以及各个区域的外部平衡朝不同

的方向变动。整体而言，发达国家，尤其是美国(以及联合王国和其他一些主要经济体)趋向于奉行导致私营部门财务收益净值持续减少(也导致债务负担加重)的政策。³³这继而体现为对外赤字恶化，到模拟期结束时，赤字规模与金融危机开始前的最高点类似。与此同时，其他一些国家，尤其是那些在危机前的期间累积了大量对外顺差的国家在预计的基准中显示出类似的模式，因为它们将继续依赖于其净出口的复苏以及财务收益净值的相对增加，主要是在私营部门。相比之下，平衡增长方案显示出对外失衡的大幅减少。更确切地说，在最初亏损的地方，私营部门财务收益净值增加，在盈余过大的地方，私人盈余减少。事实上，所提议的政策刺激引发了公共和私人支出的强劲增长，通过增加收入可以使之成为可能，通过改善金融体系和国际交易监管可以使之得到加强。此外，低收入和中低等收入国家的贸易不平衡因假设的有利于发展的贸易协定得到改善。

2. 总结：政策一致和宏观经济稳定的必要性

上文概述的全球建模实践评价了预计与目前的政策立场决裂所能取得的有利结果。显然，通过以市场为导向的调整无法取得这些成果。建模活动揭示了明确的政策触发的必要性，根据历史情况估计，政策触发被证明会产生更加强健和稳定的增长模式，尤其是如果全世界的政策以协调的方式相结合的话。然而，使用这一建模工具并不意味着实际上将会做出这样的政策选择。它需要认真研究有多大的可利用的政策空间、可能的制约因素以及国家领导人打破大多数现行办法的政治意愿，以下几个章节对所有这些进行了更加全面的论述。

表 2.4

1990-2024年一些区域和国家的金融变量
(占国内生产总值的平均百分比)

方案	公共部门平衡				国债				私营部门平衡				当前账户平衡			
	1990-2014	2015-2019	2020-2024	1990-2014	2015-2019	2020-2024	1990-2014	2015-2019	2020-2024	1990-2014	2015-2019	2020-2024	1990-2014	2015-2019	2020-2024	
	2014	2019	2024	2014	2019	2024	2014	2019	2024	2014	2019	2024	2014	2019	2024	
发达经济体	-4.0	-4.0	-2.7	79.2	96.2	89.8	3.2	2.5	0.2	-0.5	-1.2	-2.1				
基准																
平衡增长	.	-3.3	-2.8	.	91.2	79.7	.	2.3	1.7	.	-0.7	-0.8				
其中：																
美国	-4.3	-4.5	-3.1	71.1	87.1	78.7	1.4	0.3	-3.1	-2.9	-4.2	-6.2				
基准																
平衡增长	.	-3.6	-3.0	.	83.1	72.5	.	0.8	0.7	.	-2.8	-2.3				
独联体	-0.6	1.9	3.0	57.7	22.7	22.2	4.3	2.5	4.3	3.8	4.4	7.3				
基准																
平衡增长	.	1.3	2.0	.	26.6	27.2	.	1.5	0.9	.	2.7	2.9				
发展中亚洲	-2.2	-1.3	-1.2	40.1	44.5	48.7	4.2	3.6	4.3	2.0	2.8	3.5				
基准																
平衡增长	.	-1.2	-1.2	.	43.6	43.9	.	2.5	2.3	.	1.7	1.3				
其中：																
中国	-1.8	0.7	1.9	16.3	29.0	32.4	5.1	2.7	3.8	3.3	3.4	5.8				
基准																
平衡增长	.	-0.2	-0.0	.	28.8	29.3	.	1.7	1.5	.	1.5	1.5				
印度	-7.7	-7.0	-6.5	76.0	77.6	80.3	7.2	5.1	5.4	-0.5	-2.0	-1.1				
基准																
平衡增长	.	-3.9	-3.0	.	69.4	62.2	.	2.4	2.9	.	-1.4	-0.1				
非洲	-2.1	-3.8	-4.0	59.1	59.6	64.3	2.6	0.3	0.4	0.3	-3.6	-3.6				
基准																
平衡增长	.	-2.8	-1.9	.	57.8	55.9	.	-0.0	0.4	.	-2.8	-1.5				
拉丁美洲及加勒比	-3.0	-4.3	-3.5	51.4	54.5	53.5	1.1	1.7	1.9	-1.9	-2.6	-1.6				
基准																
平衡增长	.	-3.0	-2.4	.	51.0	48.2	.	0.7	1.5	.	-2.4	-0.9				

资料来源：贸发会议秘书处的计算结果，其依据是全球政策模型。

注：独联体，包括格鲁吉亚。

在政策制定领域，这些模型模拟所强调的是必须确保政策一致和宏观经济稳定，以取得类似于上文介绍的那些成果。政策一致指的是防止政策工具南辕北辙。2010年之后，目前在许多经济体出现的财政和货币政策配置矛盾被形象地描述为“一只脚踩刹车一只脚踩油门地驾驶着经济这辆汽车”（White, 2013:1）。相反，货币扩张应伴随着财政扩张，以防止流动资产被囤积或者用于投机目的；就业促进方案应伴随着收入分配政策，以便通过增加家庭收入而不是债务来维持总体需求；针对通货膨胀的政策应伴随着解决通货膨胀发生原因的政策，而这又引起对刺激国内生产和需求的措施的关注。这些不过是政策一致性的几个例子。

有利于增长的再平衡政策需确保宏观经济稳定性，具体办法是首先解决妨碍稳定和全球持续复苏的根本问题。直到最近，甚至是现在，许多发达经济体的决策者似乎过于关心应对通货膨胀的威胁，而忽略通货紧缩的实际情况。同样，在许多国家，决策者一直提倡严厉调整政府的财政收支平衡，但疏于考虑对家庭和企业的潜在影响，家庭和企业会发现在总体需求和收入被压低的时候，更难以重建其资产负债表。

如果危机后时期的主要问题与总体需求不足和金融不稳定有关，那么适当的政策反应不应是注入更多的流动资产，而是应鼓励使生产活动得以发生的贷款流，同时推动总体需求，并设计收入政策，以可持续的方式利用这样的贷款流。

宏观经济稳定性还有一个方面是决策者在考虑各种选择时容易忽视的。在日益相互关联的全球经济中，对全世界而言，政策必须一致。有一些例子可以说明为什么这一点很重要，但这里只讨论两个例子。首先，在考虑实际的金融反馈后，应该清楚，持续而稳定的以需求为导向的增长途径必须始于国内，而不是每个国家各自竞相减少成本和进口以实现净出口增长型复苏。数量足够多的国家强健的国内活动——无可否认，在这个过程中，顺差国可贡献的要得多——是全球贸易复苏的唯一真正可持续基础。其次，在没有一个真正全球性的全纳金融架构的情况下，没有适当法规控制的不受拘束的全球金融市场可能有害，正如2008年金融危机已经充分证明的那样。用于在国际上协调政策行动的机构和机制仍然不足，这对游戏规则有根本影响，迫使决策者采取似乎合适的暂时战略，但这些战略在中期实际上会弄巧成拙。至关重要的是继续努力设计一系列更有效的全球性的全纳体系来监管市场，在不可持续的失衡现象发生时帮助进行纠正，并更好地追寻全球发展和趋同的目标。这也许是一项雄心勃勃的事业，为此需要坚持不懈，进行远景规划。但正如第四章所强调的，历史证明，与此处提出的改革类似的那些全球性深刻变革在过去都经过了认真考虑。与此同时，须做出更有意义的努力来协调各国的政策战略，在全球背景下考虑其相互作用的影响，并对国际交易和流动进行相应的管理。 ■

注释

- 1 对趋势进行估计是从1990年代中期往后，以免过于强调危机前的景气年份(其被认为是不可持续的)以及全球危机期间直接的政策反应(显然比通常更具扩张性)。
- 2 在编写本报告之时，联合王国国家统计局正在修订其年度国内生产总值统计数据(见《联合王国国民账户——蓝皮书》，2014年版)，其初步报告指出到2013年实际国内生产总值的水平可能略高于危机前的水平。
- 3 成文法要求美国各州和地方政府平衡其初步预算，这实际上是规定针对税收和其他收入进行支出调整。
- 4 凯恩斯在其著作《通论》中使用的这一术语系指影响私人投资者情绪的乐观主义大爆发。
- 5 这证实了关于美国(Piketty和Saez, 2003年)以及发达区域和发展中区域大量国家的早期著述(例如，见Cornia, 2004年；以及Milanovic, 2005年)。
- 6 其他实证研究从不同的方法论角度出发，采用产业层面的数据集指出，与工薪阶层和个体经营者相比更大比例的资本积累意味着，如果估计正确的话，劳动收入急剧恶化的趋势(Arpaia等人, 2009年)。
- 7 虽然普遍认为Piketty关于不平等长期趋势的实证研究结果非常重要，但他的理论解释(证实了新古典增长理论)一直受到严厉批评(Patnaik, 2014年；Taylor, 2014年)。
- 8 关于“工资驱动”对“利润驱动”辩论的实证分析评价提供了类似结论，但根据不同国家的基础经济机构有一定变化(Storm和Naastepad, 2012年；Lavoie和Stockhammer, 2012年)。
- 9 见之前的《贸易和发展报告》；另见Turner, 2008年。
- 10 这两个国家占全球消费的相当大一部分，因此至少会对重新导致全球失衡产生一些影响。尽管其他相对较大的经济体似乎也显示出类似的模式，但由于可以获得这两个国家的详细资产负债表并掌握其家庭部门的资产构成，因此调查这两个国家更为方便。
- 11 这是一个会计术语，是指当资产价格上涨时对资产所有者的财富净值的正冲击。可以通过将各种资产的价格变动输入资产负债表的基底结构来估计该冲击。通过进一步计算消费价格上涨的现值，就可以衡量实际持有收益。正式的方法论理由和早期的经验估计值，见Izurieta (2005)年。美联储金融账户公布了一系列未排除通货膨胀影响的名义持有收益(见表R.100)。这里产生的一系列名义数值与美联储的数字高度匹配，唯有所使用的资产价格的集合性质导致出现一些可忽略不计的误差。这使得可以根据这样的现有数据来检查下文对联合王国应用的估计方法，联合王国并未公布家庭部门的持有收益。应该强调的是，这些是账面收益，而不是通过资产交易真正实现的收益。
- 12 Tobin (1982年)提出的“财务收益净值”与人们更为熟悉的盈亏概念的意义相同，通常在提及公共部门和对外部门时使用(经常账户)。其在国民账户中的正式名称是“净贷款”(或者在为负数时称为“净借款”)，但本报告不使用该术语，以免与同样常用的涉及银行部门的“贷款”或“借款”混淆。
- 13 这些系列数据仅到2012年，是通过结合国民账户统计数据与调查数据以及酌情根据工资或农业收入的演变推算出的趋势汇编而成的。不过，有可能出现大的误差，尤其是对于非正规/混合收入比例大的国家。

- 14 国民账户中的混合收入包括：来自个体经营的收入；非公司组织的企业赚取的所有收入；以及被归为“非市场产出”的收入。
- 15 另见《2001年贸易和发展报告》；Akyüz, 2002; D'Arista, 2007; Ghosh and Chandrasekhar, 2001; Singh, 2003; Stiglitz, 1999。
- 16 另见Akyüz, 2013 and 2014; Ghosh, 2014; 2013年《贸易和发展报告》；贸发会议, 2011。
- 17 见 Lawson (2011), 另见 Obstfeld (2012) 对类似观点的更笼统评价。
- 18 乌克兰就是一个例子，2009年后该国的资本流入仅略有增加，该国的经历说明类似于金融危机的冲击会沉重打击各个脆弱部门，造成需做出更持久调整的系统性威胁，而社会冲突往往会加剧这些威胁。
- 19 例如见Chandrasekhar and Ghosh, 2013 and 2014; Lee, 2013; McKenzie and Pons-Vignon, 2012; Chang, 2013; Kang et al., 2011; Ffrench-Davis, 2012。
- 20 该指数见：<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=30953>。该指数逐个产品地衡量一段时间内(标准化)平衡情况的演变，同时对照再出口活动。该数据集分解得很细，也很详细，使得可以全面清查标准行业分类，并按照制造部门劳动技能的程度对各个类别进行了详细说明。
- 21 全球政策模型是一个完全内源性的建模框架，其依据是无懈可击的核算，其中没有“黑洞”，也没有未经解释的剩余误差。利用固定样本(124个国家)和时间序列(1980年至2012年期间)从计量经济学方面估计了决定宏观经济调整的行为关系。该模型涵盖25个国家和国家组，并考察了主要部门的国内生产总值；公共、私人 and 金融机构；就业；国际贸易(五大类)和金融；以及财政、货币和产业/贸易政策(见2013年《贸易和发展报告》，第一章附件)。技术性更强的讨论，见网站：http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2014_GPM_TechnicalDescription.pdf。
- 22 正如凯恩斯指出的(1936: 149)， “信心状况关系重大，因为这是决定前者[投资率]的主要因素之一，与投资需求表是一回事。不过，关于先验的信心状况没有多少可说的。我们的结论必须主要依据对市场和商业心理学的实际观察。” 凯恩斯还做了一项重要观察，以强调很难先验地获知在危机发生后得到恢复的条件(1936: 158)， “因此，我们还必须考虑到信心状况的其他方面，即，借贷机构对意向借款人的信心，这有时被描述为“信用状况”。对资本的边际效率有灾难性反作用的股票价格暴跌可能源于投机信心或者信用状况减弱。但鉴于无论是投机信心还是信用状况减弱都足以引起暴跌，二者都得到恢复才能带来复苏。”
- 23 在这一特定情况下，与基准相比仅有小的程度差异。在其构筑中，为了避免危机条件，正如上文所解释的，基准对A节中讨论的失衡将产生的汇率和商品价格规定了上限和下限。
- 24 在全球政策模型中，这些参数适用于2012年人均收入低于2,000美元的国家。
- 25 历史期间一直到2014年，但大多数国家2012年之后没有可用的关于劳动收入份额的最新可验证数字。
- 26 假设美国的收入政策相对较强，使其劳动份额更接近1990年之前的水平并且更接近其他发达经济体的水平。更重要的是，美国家庭随着时间的推移累积了严重的金融不平衡，为产生持续的私人消费增长并且不加大家庭的金融脆弱性，必须假设功能性收入分配得到改善。
- 27 2013年《贸易和发展报告》提议了一个备选模拟方案，其中假设所有发展中经济体和新兴经济体都实行前瞻性收入政策，而发达国家继续通过压缩工资份额谋求进出口优势。该模型显示，这会导致发达国家净收益，而牺牲发展中经济体和转型经济体。在这种情况下，发展中经济体和转型经济体自然会在采取类似收入政策方面慎之又慎，因此导致该政策对增长和分配的影响减弱。
- 28 在美国，以及在较低的程度在印度，假定政府支出的增长比历史期间更强，其结果是，在所预测的前五年中，该增长略强于国内生产总

- 值的增长。正如前面所讨论的，这是因为私营部门由债务驱动的支出快速增长，并且为了走上国内生产总值快速增长的财政稳定之路，公共部门不得不比私营部门做出更大贡献。
- 29 一个例外是中国，在中国，假设在模拟的前几年期间，将加强从促进投资增长转向加快家庭收入和消费增长的政策。根据这些假设，中国的私人投资趋向于在模拟期快结束时稳定在占国内生产总值的大约25%。
- 30 一个例外是中国，在中国，政策设计希望增长减速，对于许多继续处在通货紧缩政策压力下的欧洲外围国家以及许多将不会受益于过去二十年来油价持续大幅增长的石油出口国来说，增长预计也会减速。
- 31 平衡增长方案偏向于增长(但并未忽视发达国家的增长)，另外，众所周知发展中经济体和新兴经济体的增长潜力大于发达经济体。在衡量方面，购买力平价权重(在这些模拟中以2005年为基数)并非每年都重新调节，导致整个预测期间发展中经济体在全球国内生产总值中权重较大。
- 32 例外情况包括独立国家联合体(独联体)的成员以及中国。独联体的经济并未随着时间的推移累积更大的财政结余，而是将受益于结余减少，以加强结构转型过程。在中国，更加强调的是加强社会保障以促进家庭消费的增长。
- 33 不是所有发达国家都鼓励债务驱动型的私营部门支出。例如德国和日本在基准方案中显著加大了其对外顺差。因此，整体而言发达国家组没有显示出同一方向上的显著模式。

参考文献

- Akyüz Y (2002). Towards reform of the international financial architecture: Which way forward? In: Akyüz Y, ed. *Reforming the Global Financial Architecture, Issues and Proposals*. Geneva, Penang and London: UNCTAD, Third World Network and Zed Books: 1–27.
- Akyüz Y (2013). Waving or drowning: Developing countries after the financial crisis. Research Paper No. 48, South Centre, Geneva.
- Akyüz Y (2014). Crisis Management in the United States and Europe: Impact on Developing Countries and Longer-term Consequences. Research Paper No. 50, South Centre, Geneva.
- Arpaia A, Pérez E and Pichelmann K (2009). Understanding labour income share dynamics in Europe. Economic Papers 379, European Commission, Brussels.
- Baker D (2009). *Plunder and Blunder: The Rise and Fall of the Bubble Economy*. Sausalito, CA, PoliPoint Press.
- Blanchard O, Faruquee H, Das M, Forbes J and Tesar L (2010). The initial impact of the crisis on emerging markets. *Brookings Papers on Economic Activity*, Spring: 263–323
- Chandrasekhar CP and Ghosh J (2013). The looming banking crisis. *Business Line*, 2 September; available at: <http://www.thehindubusinessline.com/opinion/columns/c-p-chandrasekhar/the-looming-banking-crisis/article5086242.ece>.
- Chandrasekhar CP and Ghosh J (2014). How vulnerable are emerging economies? *Business Line*, 3 March; available at: <http://www.thehindubusinessline.com/opinion/columns/c-p-chandrasekhar/emerging-economies-in-a-vulnerable-phase/article5746927.ece>.
- Chang KS (2013). *South Korea in Transition*. New York, NY, Routledge.
- Cornia GA (2004). *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalisation and Globalisation*. Oxford, Oxford University Press.
- Cripps F, Izurieta A and Singh A (2011). Global imbalances, under-consumption and over-borrowing: The state of the world economy and future policies. *Development and Change*, 42(1): 228–261.
- D’Arista J (2007). U.S. debt and global imbalances. *International Journal of Political Economy*, 36(4): 12–35.

- Epstein G, ed. (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Ffrench-Davis R (2012). Employment and real macro-economic stability: The regressive role of financial flows in Latin America. *International Labour Review*, 151(1-2): 21–41. International Labour Office, Geneva.
- Foster JB (2010). The financialization of accumulation. *Monthly Review*, 62(5): 1–17.
- Galbraith J (2012). *Inequality and Instability*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Ghosh J (2014). Emerging markets: Déjà vu all over again? *Triple Crisis Blog*, 3 February; available at: <http://triplecrisis.com/emerging-markets-deja-vu-all-over-again/>.
- Ghosh J and Chandrasekhar CP (2001). *Crisis as Conquest: Learning from East Asia*. New Delhi, Orient Longman Limited.
- IMF (2007). *World Economic Outlook*, Washington, DC. October.
- Izurietta A (2005). Hazardous inertia of imbalances in the US and world economy. *Economic and Political Weekly*, 40(34): 3739–3750.
- Kang J, Lee C and Lee D (2011). Equity fund performance persistence with investment style: Evidence from Korea. *Emerging Markets Finance and Trade*, 47(3): 111–135.
- Keynes JM ([1936], 1997). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. Amherst, NY, Prometheus Books.
- Lapavistas C (2013). *Profiting without Producing: How Finance Exploits Us All*. London and New York, Verso.
- Lavoie M and Stockhammer E (2012). Wage-led growth: Concept, theories and policies. Conditions of Work and Employment Series No. 41, International Labour Office, Geneva.
- Lawson N (2011). Five myths and a menace. *Standpoint*, January/February 2011; available at: <http://standpointmag.co.uk/node/3644/full>.
- Leduc S and Spiegel M (2013). Is Asia Decoupling from the United States (Again)? *Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper Series 2013-10*, San Francisco, CA.
- Lee KK (2013). The end of egalitarian growth in Korea: Rising inequality and stagnant growth after the 1997 crisis. Paper presented at the World Economics Association Conferences on Inequalities in Asia: The Interaction with Growth, Structural Change, Economic Openness and Social and Political Structures, 12 May–8 June; available at: http://iiac-conference2013.worldeconomicassociation.org/wp-content/uploads/WEA-IIACConference2013-3_lee.pdf.
- McKenzie R and Pons-Vignon N (2012). Volatile capital flows and a route to financial crisis in South Africa. MPRA paper 40119, University Library of Munich, Munich.
- Milanovic B (2005). *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Obstfeld M (2012). Does the Current Account Still Matter? *American Economic Review: Papers & Proceedings*: 102(3): 1–23.
- Patnaik P (2010). The myths of the subprime crisis. *Networkideas.org*, 13 August; available at: http://www.networkideas.org/news/aug2010/print/prnt13082010_Crisis.htm.
- Patnaik P (2014). Capitalism, inequality and globalization: Thomas Piketty's "Capital in the Twenty-First Century". *Networkideas.org*; available at: http://www.networkideas.org/featart/jul2014/fa18_Thomas_Piketty.htm.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Piketty T and Saez E (2003). Income inequality in the United States, 1913–1998. *Quarterly Journal of Economics*, 118(1): 1–39.
- Singh A (2003). Capital account liberalization, free long-term capital flows, financial crises and economic development. *Eastern Economic Journal*, 29(2): 191–216.
- Stiglitz J (1999). Reforming the global economic architecture: Lessons from recent crises. *Journal of Finance*, 54(4): 1508–1521.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics Beyond the NAIRU*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Taylor L (2014). The triumph of the rentier? Thomas Piketty vs. Luigi Pasinetti and John Maynard Keynes. Institute for New Economic Thinking blog; available at: <http://ineteconomics.org/blog/institute/triumph-rentier-thomas-piketty-vs-luigi-pasinetti-and-john-maynard-keynes>.
- Tobin A (1982). Money and finance in the macroeconomic process. *Journal of Money, Credit and Banking*, 14(2), May: 171–204.
- Turner G (2008). *The Credit Crunch*. London, Pluto Press.
- UNCTAD (2011). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII. Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths*. New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2001). *Trade and Development Report, 2001. Global Trends and Prospects, Financial Architecture*. United Nations publication, sales no. E.01.II.D.10, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- United Kingdom Office for National Statistics (2014). *United Kingdom National Accounts: The Blue Book: 2014 edition*. London.

United Nations (2009). *Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System*. New York.

White W (2013). Overt monetary financing (OMF) and crisis management. *Project Syndicate*, June 12; available at: [http:// www.project-syndicate.org/commentary/overt-monetary-financing-omf-and-crisismanagement](http://www.project-syndicate.org/commentary/overt-monetary-financing-omf-and-crisismanagement).

政策空间和全球治理： 利害攸关的问题

现在进行的关于2015年后发展议程的讨论着眼于高水平高要求，超越“政策照旧”，比《千年发展目标》(联合国，2012年)所推进的方式更进一步，确立更加普遍、更具改造力和更加可持续的方式。照此，该讨论将在国内和国际层面上发挥关键作用，为决策者确立新的一般目标和具体目标。联合国可持续发展问题不限成员名额工作组商定的17项一般目标(以及相关具体目标)远比千年发展目标更具雄心，也更加复杂(联合国，2014年)。

第一个挑战是使一般目标和具体目标与政策范式相符，该政策范式应有助于提高全世界的生产率和人均收入，在全球劳动力队伍快速壮大和城市化所必需的规模上创造体面工作机会，并且建立稳定的国际金融体系，推动生产性投资并提供可靠的公共服务，不遗漏任何人，特别是在最贫困社区。过去三十年里占优势地位的市场自由主义经济范式在这些方面大都令人失望(贸发会议，2011年；在真理中实践爱德通喻基金会，2014年)。

任何新发展议程都会面临的第二个挑战是，随着市场自由主义的传播，不平等大幅上升。这一点很重要，因为与增长与平等之间简

单刻板的权衡不同的是，除了道义方面的考虑之外，日益加大的不平等还将危及经济发展和社会稳定，损害政策凝聚力(1997年和2012年《贸易和发展报告》；Wilkinson和Pickett，2009年；Piketty，2014年)。顶层1%的人日益增大的收入份额(以及政治影响力)再次激起这一讨论；85位最富有者的财富超过了世界底层一半人口的财富，这类数字产生了预期的冲击效应。要想全面了解最近不平等的增长情况，有必要更加仔细地研究功能收入动态，尤其是工资增长与生产率提高之间的差异、股东价值和高管报酬在影响公司行为方面的重要意义以及累退税。资本流动性加大致使更难以对一些企业，其中往往是最大型企业征税。此外，这还减少了劳工的议价能力，加大了国家对累退税和债券市场的依赖，进一步扩大了不受管制的金融活动对分配的不利影响。越来越多的研究开始将最近危机的规模与这些不平等现象联系起来，指出其扭曲了需求的构成，并且与日益脆弱的债务驱动型增长模式有关(Kumhof和Rancière，2010；Stiglitz，2012；Mian和Sufi，2014)。

第三个挑战是确保各国能够获得有效的政策工具和这些工具的使用空间，以协助其实现商定目标并推进发展议程。这正是本《报告》的

重点。千年发展目标单纯强调明确界定的社会成果，几乎没有考虑在国家和国际层面实现其中任何一项目标所需的经济成果或政策工具，这是千年发展目标的吸引力所在，但在一定程度上也是其弱点。¹ 千年发展目标8(涉及促进发展的全球伙伴关系)考虑了关于这些政策工具的讨论，但事实证明与任何其他千年发展目标相比，该目标都更为软弱，更为宽泛(贸发会议，2013年)。²

即便在理想的环境中，应对这三大挑战也是一项艰巨任务，现在就更加令人生畏，因为2008-2009年金融危机导致全球的经济环境都发生了变化。为实现千年发展目标而初步付出的努力是在普遍支持性的外部经济环境下发生的：当时不仅援助流在增长，而且发达经济体和新兴经济体的市场需求都很强劲，商品价格一路上涨，许多发展中国家比以往更容易获得外部资本。这些因素促进发展中世界自2002年以来一直强劲增长，增长率一直高于发达世界。

这些趋势被解读为世界经济新纪元的一部分，是宏观经济环境“大缓和”与全球收入“大趋同”的结合，并预计未来将持续增长，同时“全球中产阶层”将很快涌现。与之伴随而来的是，人们不再强烈呼吁对日益相互关联的世界经济实行更加有力的全球性治理。有一段时间，这种情况还导致人们认为贫困国家的增长已经与发达世界的趋势脱钩(Canuto, 2012年)。然而，最近的事件表明下这个结论还太早(Akyüz, 2013年)。

未来几年，新发展议程有可能面临更加艰难的外部环境。本《报告》第二章概述了一些潜在的困难，这些困难证实了危机后复苏的长期性和脆弱性，尤其是在“照旧发展”的宏观经济设想继续下去的情况下。金融危机还揭示了一系列长期存在且高度相关的经济和社会不平衡，这些不平衡将不可避免地设计新发展战略的努力产生

严重影响，而这些新发展战略本来旨在解决与城乡差距日益加大、正规与非正规生计、获得负担得起的能源以最大限度减少对环境的危害以及粮食和水安全有关的问题。如果想在2030年以前实现更加包容的可持续全球经济，那么发达国家和发展中国家都必须解决这些问题。

要重新调整这些方面，就必须有综合的政策框架(其中包含更加可行的包容性的国家发展战略)，并改变对全球经济体系的治理，以适应和支持这些政策框架。如果国家没有切实的战略来促进可持续、包容的发展，不能为实现社会和经济目标提供支持，或者如果这些战略与全球经济不相容，那么就很有可能无法在实现更为宏伟的发展目标方面取得进展。去年的《贸易和发展报告》认为，在今后几年，许多发展中国家实现可持续增长的关键在于调集更多的国内资源并在国家和区域两级建立市场。为了最大程度地调集全国资源，促进实现2015年后议程所设想的经济和社会目标，必须制定更加坚决的宏观经济政策议程。这种议程中必须包括：使用范围广泛的一系列财政、金融和监管工具支持资本积累；运用积极的劳动力市场和收入政策创造更多的体面工作；有效控制资本账户以限制外部冲击和危机的潜在危害。此外，保持经济的可持续性还需要生产结构和能力的多样化和升级，这是创造和分配财富的来源(Salazar-Xirinaches 等人，2014年)。打造更具竞争力的公司、将资源输入附加值更高的部门以及增强国家的技术能力不能只依靠市场力量；有效的产业政策以及为支持和协调私营部门与公共部门的各项活动而付出努力也至关重要。

像这样扩大和加强国家发展战略需要伴随着制度变革。市场很少是“自由”的，并且从不孤立运行；市场的有效运行需要一个由规则、限制和标准构成的框架(Polanyi, 1944年)。就其本身而言，市场经济始终处于更广泛的法律、社会

和文化环境中，并且由各种政治力量维持。私人公司对利润的追逐意味着单个企业不断试探这些广泛规则和限制的界限，并且鼓动变革，以获得更多谋利空间，例如施加压力以减少其认为的繁文缛节“负担”、“苛捐杂税”、“严苛”银行和会计规则、“偏爱”劳动者和消费者的法律，以及资金出入境“限制”。大多数国家的政府认为这种利润驱动能带来收益，但也会产生成本，并因而在公司利益与其他群体的利益之间寻求平衡。对每个社会而言，如何加强或弱化关于市场运行的规范与管制框架，或者在何种程度上予以强化或弱化，都是复杂的具体政治进程的一部分，完全予以摒弃就会产生宏观经济和社会秩序崩溃的风险。正如英格兰银行行长Mark Carney最近所述，市场原教旨主义的一个首要危险瑕疵，就是其在设计和实施经济政策时不承认存在这些复杂性(Carney, 2014年)。

从历史观点看，今天那些成功经济体的演进特点就是所谓的“适应效率”(North, 2005年)；即，发展各种制度的能力，这些制度为经济活动提供了稳定的框架，并且具有灵活性，足以最大限度地为促进通过和调整各项战略和选项留下余地，以解决特定时间和情况下出现的具体挑战。就国家制度而言，适应效率概念意味着必须为决策者留下必要的空间，以便其阐明优先事项，选择偏爱的政策工具并实施其认为最适合的政策组合。不久前，杰出的荷兰经济学家Jan Tinbergen证实，要使政策组合发挥总体作用，那么有多少目标就必须有多少配套的政策

手段。如果方案中的目标多于手段，那么将至少有一个目标无法实现；而如果手段比目标多，那么就能借由多重途径实现目标组合。

对于大多数同时追求实现多项微观经济、宏观经济、结构和战略目标的发展战略而言，最大限度地增加实现目标的手段似乎是最明智的选择，这一点是毫无疑问的。然而，如果仅仅将政策空间问题归结为手段和目标的数量问题，就难以了解其中的复杂性。在实现某个目标方面，不同手段的有效性可能不同；而且由于各项目标相互依存，某个手段可能会同时影响多个目标，并且不一定总是按照预期或期望产生影响。此外，目标与手段之间的区别并不十分清楚和明显。一些决策者(或在一系列情况下)认定的目标也许恰好是另一些决策者(或在另外一系列情况下)认定的手段。

本质上，政策空间是一国政府享有的自由和拥有的能力，旨在确定和实施最适合的经济和社会政策组合以实现最适合其国情的公平和可持续发展。可将其定义为法律上的政策自主权与事实上的国家政策控制的结合体，法律上的政策自主权是指国家决策者对政策目标和手段拥有的正式权力，而事实上的国家政策控制则涉及国家决策者确定优先事项、影响具体目标并权衡可能的得失的能力(Mayer, 2008年)。二者都受到外部环境的影响，尽管受影响的方式不同，而且众所周知外部经济一体化的影响与政策灵活性之间存在冲突(Panic, 1995年)。

要恢复一种偏向实体经济——以及有赖于实体经济维持生计和安全的群体——而不是重视金融利益的发展模式，几乎必然会要求超出经济正统派所设想的政策工具包的范围，增加更多政策

手段。然而，即便以这种方式拓宽发展战略，也依然必须承认特定政策手段会产生大量不确定的影响，而且还有可能必须在不同政策之间做出权衡取舍，付出调整成本。通常，很少能在

政策目标之间做到“二选一”(例如就业还是通货膨胀、开放式还是封闭式经济、国有还是私有、固定汇率还是灵活汇率),各项政策目标之间仅有细微差别。这表明,学会结合不同的目标和手段将不可避免地成为决策中的一部分,实验将变得更加重要,因为不只有一种方式能实现更快增长、宏观经济稳定、开放和收入的更公平分配(世界银行,2005年)。

此外在任何特定时间里,对于约束经济体运行的规则,都有不成文的社会契约,它为国家在经济方面的作用设定了界限。达成共识、确定优先事项和形成态度是界定政策空间的过程的一部分,它们与技术能力一样重要。此外,决定合适的政策组合也将意味着对某个方案可能带来的调整尺度做出判断和估量。在任何情况下,领导力、判断力和实验相结合都必然会导致开放的决策过程。

国家是否有能力协调不同利益团体,赢得人民对其行动和行为的信任并将国家的发展确定为压倒一切的紧迫任务,这仍将是那些促进追赶式增长和维持结构转变的国家与其他国家的区别之所在。成功的国家增强了自己的能力,具体办法是发展问责机构;继续改进人员的招聘、晋升、报酬和培训;创建(半)公共机构和其他类型的伙伴关系,尤其是与产业协会以及工会、大学和研究机构建立伙伴关系。这些国家还建立了监管和监督机构(通常在很大程度上独立于政治进程),以便进行规则、惩戒、激励和监督,帮助市场健康运行,同时尽可能最大程度地避免扭曲微观经济和宏观经济。尽管程度不同,但所有发展中国家都需要矫正结构、技术和社会方面的不足,在这种背景下,贸发会议将各种机构要素与“发展型国家”的努力联系起来,以便对成功的变革进行监督。

与国内的情况一样,在一个日益全球化的世界里,市场活动也需要一个由规则、限制和标准组成的框架。并且该框架的弱化和增强是一个长期特点,这一点与国内的情况无异。不过,还是存在两个重要区别。第一,旨在支持该框架的国际机构主要取决于国家之间关于其运作情况的谈判。基本上,这些国家必须决定是否情愿以及在多大程度上愿意让渡自身的政策空间以交换国际规则、纪律和支持带来的益处。在一个国家彼此之间不平等的世界里,各国追求实现本国经济和社会发展愿望所需的空间各异,一国的政策决定可能会对他国产生影响。在多边层面进行这种权衡尤为困难,因为国家间的差异在这一层面最为明显。其次,不同国际经济力量介入一国政策空间的程度也不

同。尤其是,正如Kindleberger(1986年)在其关于国际公共产品的开创性论述中所指出的,跨国金融活动似乎已成为一个异乎寻常的干扰因素。在当今世界,对跨国经济交易的政治和法律限制已经势微,金融并不是造成干扰的唯一来源;正如第五章所述,国际生产方面也存在很大的不对称,尤其是与国际生产网络中最重要的公司相比,这一点也改变了决策者可利用的空间。

国家与市场之间的相互依存性日增,这为包含多边规则和纪律的完善的全球经济治理体系提供了主要论据。原则上,此类体系应确保提供全球公共产品,例如国际经济和金融稳定以及更加开放的贸易体系。此外,它应当是为了在对等基础上自愿减少主权而由政府间协定

创建的协调一致的多边制度安排。它应当以能够产生公平和包容的结果作为指导原则。该原则应在设计、实施和强制执行多边规则、纪律和支持机制的过程中一以贯之。这将明显促进最大程度地减少不利的国际溢出效应以及侧重于国家利益最大化的国家经济政策所产生的其他负面外部效应。从这个角度看，这些安排如何管理不同国家体系之间的相互作用(这是其最终取得合法性的依据)，而不是抹杀国家差异并建立单一的无所不能的经济和法律结构，就是对多边主义目标的最好描述。

国家发展战略满足国家需要和优先事项的程度可能受到多边机制和国际规则的限制或局限，但同样，根据有关国家的一体化程度，它们也可能受到全球市场运作所产生的经济和政治压力的影响。虽然参与全球经济的广度和深度可能是国内经济政策选择的结果，但后续政策也有可能受到这种参与的影响，有时其方式和程度出人意料。正如2006年《贸易和发展报告》所指出的，不仅国际条约和规则，而且全球市场条件和其他国家的政策决定都会对政策空间产生影响。全球权力不平衡(经济和政治两方面)无疑仍在对不同国家的政府参与设计和实施自主政策的能力产生重大影响。

人们担心多边协定、区域协定和双边协定产生的各种法律义务会限制具体政策手段的有效范围和效力，降低国家政策的自主性，这种担忧并非毫无依据。与此同时，多边纪律可以发挥作用，降低国际经济关系有利于掌握了经济或政治权力的国家的固有偏向(Akyüz, 2007年)。这些纪律同时还可以限制(尤其是在法律上限制)和放宽(特别是在实际上放宽)政策空间。此外，国家政策的有效性往往会因市场力量全球扩散(尤

其是在金融市场)以及大型国际公司的市场运营内在化而减弱，而且在某些情况下大幅减弱。

必须考虑政策空间是否、如何以及在什么程度上缩减和重新配置。解除市场管制的义务或相关压力会导致政策空间受到限制，这往往导致政府的能力受限，无法改变市场运作模式以实现更广泛的社会和发展目标。然而，不受约束的市场进程不大可能带来以下成果：稳定的宏观经济和金融、充分就业，实现经济多样化以促进高附加值活动、减贫和其他社会所期望的成果。

虽然国家政策明显受到由外部环境决定的可用政策空间的影响，但国家政策也是——而且从根本上说仍然是——国内力量的结果。除其他外，这些力量包括：决定社会上不同群体的权力和声音的政治和政治经济、国内的专门知识和能力、机构和执行机构的性质、政体结构(例如实行联邦主义的程度)，以及一般的宏观经济条件。即便决策者对政策工具拥有完全的自主控制权，也可能无法有效控制具体的政策目标。

此外，在当前这个全球化的世界，在决定国内的决策和实施活动时，这些内外部力量之间的相互作用正变得日益复杂。1980年代和1990年代出现的所谓国家经济政策标准模板正日益获得全世界决策者的承认，无论其涉及的经济规模、环境和性质如何，这种标准模板的确对确定市场自由化模式产生了影响(即使不一定是决定性的)。但即使在贸易自由化和金融松绑浪潮席卷全世界并最终形成我们今天所经历的全球化的时候，各国之间存在的差异依然表明它们保留了一定程度的政策自主权以及相关的独立思考。

确实，对较为发达的国家来说，自由自主的全球化是迄今为止的惯例，正如过去20年里对较为成功的发展中国家来说一样。相比之下，许多发展中国家不得不与一种较为僵化和结构化的经济自由化方式作斗争。这种对待发展政策一刀切的方式多半是由布雷顿森林机构——世界银行和国际货币基金组织(国际货币基金)——或通过其实施的，1980年代债务危机后，布雷顿森林机构对国内决策者的监督和影响显著加大，使其有了更大权力要求改变在其看来“不健全”的政策。寻求世界银行或国际货币基金组织的财政援助或债务重组的各国不得不采纳这些机构批准的宏观经济稳定方案并同意进行“结构”和政治改革，特别是通过自由化、私有化和放松管制等措施，扩大了市场的影响，并大大降低了国家在经济和发展方面的作用。同样，正如下一章中详细论述的，乌拉圭回合贸易谈判扩大了世界贸易组织(世贸组织)的权力，使其囊括了服务、农业、知识产权以及与贸易有关的投资措施，从而在不同程度上限制了发展中国家在管理其融入全球经济方面的可用政策空间。

强调政策的作用，强调国际经济机构在促进选择某套政策而不是另一套政策方面的作用，这是对那种认为全球化是在客观的市场和技术力量驱动下自发形成的、无法抵抗的不可逆过程的重要纠正。这些力量确实重要，但它们本质上是由具体的政策选择所鼓动并由现有制度塑造的。认为全球经济是某种自身具有逻辑的“自然的”体系也是具有误导性的。全球

经济现在是，并且始终是复杂的经济政治关系相互作用不断演变的结果。在这一环境中，多边规则和机构能够提供激励和制裁，鼓励各国进行合作而不是各行其道。世界变得越来越相互依存，为各国建立制度结构并维护剩余的灵活性以支持包容性发展带来了更大挑战性。市场和公司在全球运营，从这个意义上说有理由制定全球规则和条例。此外，需要采取国际集体行动，以帮助提供和管理市场不能或不愿提供的全球公共产品。有效应对新出现的威胁，例如气候变化，也需要合适的全球规则、条例和资源。然而不言而喻的是，鉴于各国政府必须放弃一部分主权和责任来支持集体行动和目标，国际层面的治理与国家层面的治理截然不同。因此，在设计国际措施时必须使其能够补充或加强实现国家目标并满足各层面需要的能力，在一个国家与经济体相互依存但并不平等的世界上尤其如此。

在以金融为驱动力的全球化过程中不断演变的体系导致产生了大量关于国际贸易和投资的规则和条例，其中往往过多地限制国家的政策选择。与此同时却缺乏有效的多边规则和机构框架，无法确保国际金融稳定并监督域外财政事项。在这个不完善的体系中，发达国家的决策者旨在应对一系列相互关联的宏观经济和结构挑战，而发展中国家的决策者则试图巩固最近的收益并进入包容性发展的新阶段。因此，将国家政策空间作为全球发展议程上的一个核心问题比以往任何时候都更加重要。

本报告的后续章节将详细探讨这些问题。第四章探讨第二次世界大战之后多边体系的起源，尤其是，在努力避免在两次世界大战之间

的年代犯下的错误卷土重来，确保国家主导型的政策共识的空间时，必须遵守多边安排和规范，支持更为开放、稳定和相互依存的世界经

济。该章认为，1940年代为使新政国际化而付出的部分努力最终导致形成一个得到发展中国家拥护的更加包容的多边议程。第五章审查了主要是法律上对发展中国家的政策限制，这些限制与关于贸易和投资的多边、区域和双边协定有关，阻碍了这些国家推进和管理本国经济结构转变的努力。第五章提出了这些国家在贸易和产业政策领域仍可利用的一些选择，并讨论了如何能够避免其政策空间进一步收缩。该章还强调了与全球价值链延伸有关的政策空间的重要性。第六章讨论了主要是事实上的对旨在确保发展中国家宏观经济和金融稳定的政策的限制。这种稳定是实现高水平的生产资本形成和提高生产率的先决条件，能让这些国家的

所有人获益。此外，该章还研究了为加强资本账户管理而做出的努力，并讨论了可避免短期流动破坏稳定的各种选择。此外，第五章还研究了国际投资协定对政策空间的影响，尤其是通过偏向于私法和私人利益而不是公法和公共利益的纠纷解决机制所产生的影响，并审查了纠正这一异常但不放弃从接受外国直接投资中得到潜在好处的可能选择。第七章探讨制约政府利用财政手段来追求其发展目标的空间的因素，并对如何通过国家和全球改革扩大财政空间提出了一些想法。尤其是，该章考查了个人和公司利用保密法逃税的现象激增所导致的经济成本，以及依赖于商品的经济体在就资源报酬的分配问题讨价还价时面临的特殊挑战。 ■

注 释

- 1 关于是否已经实现千年发展目标以及其中哪一项目标得到实现的讨论，见贸发会议，2014年。
- 2 稍后加入目标1的就业目标有助于对更广泛的政策问题开展讨论。

参考文献

- Akyüz Y (2007). *Global rules and markets: Constraints over policy autonomy in developing countries*. Penang, Third World Network.
- Akyüz Y (2013). *Drowning or waving? Developing countries after the financial crisis*. South Centre Research Paper, no. 48. Geneva, South Centre.
- Canuto O (2012). *Recoupling or switchover: Developing countries in the global economy*. In: Canuto O and Giugale M, eds. *The Day After Tomorrow: A Handbook on the Future of Economic Policy in the Developing World*. Washington, DC, World Bank.
- Caritas in Veritate Foundation (2014). *Beyond the financial crisis: Towards a Christian perspective for action*. Working paper, Geneva.
- Carney M (2014). *Inclusive capitalism: Creating a sense of the systemic*. Speech delivered at the Conference on Inclusive Capitalism, London, May.

- Kindleberger C (1986). International public goods without international government. *The American Economic Review*, 76(1): 1–13.
- Kumhof M and Rancière R (2010). Inequality, leverage and crises. IMF working paper WP/10/268, November, Washington, DC, International Monetary Fund.
- Mayer J (2008). Policy space: What, for what and where? UNCTAD Discussion Paper no. 191, Geneva.
- Mian A and Sufi A (2014). *House of Debt: How They (and You) Caused the Great Recession, and How We Can Prevent It from Happening Again*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- North D (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Panic M (1995). International economic integration and the changing role of national governments. In: Chang H-J and Rowthorn R, eds. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford, Clarendon Press: 51–80.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Polanyi K (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. New York, NY, Farrar and Rinehart.
- Salazar-Xirinachs J, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. (2014). *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, International Labour Office.
- Stiglitz J (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York, NY, W.W. Norton and Co.
- United Nations (2012). *Realizing the Future We Want for All*. United Nations publications, New York.
- United Nations (2014). *Outcome document. Open Working Group on Sustainable Development Goals*, United Nations, New York.
- UNCTAD (2011). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths*. United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). *UNCTAD and the post-2015 Development Agenda. Post-2015 Policy Brief 1*, Geneva.
- UNCTAD (2014). *Least Developed Countries Report 2014*. United Nations publications, New York and Geneva, forthcoming.
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report, 1997. Globalization, Distribution and Growth*. United Nations publication, sales no. E.97.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report, 2012. Policies for Inclusive and Balanced Growth*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- Wilkinson R and Pickett K (2009). *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. London, Penguin.
- World Bank (2005). *Economic Growth in the 1990s: Learning From a Decade of Reform*. Washington, DC.

政策空间与多边经济体系的起源

A. 引言

将国家对政策自主权的要求与相互依存的世界经济的需要相协调的挑战在今天看来似乎是一项较新的挑战——是信息和通信技术(信息技术)进步以及全球市场力量扩张的结果。但事实上，这是一项长期挑战，已经从各个不同的角度广泛讨论了将近两个世纪了(Mazower, 2012年)。本章从历史的角度审视二十世纪中叶围绕这个问题进行的辩论，如今的许多多边经济架构就是当时形成的。

第二次世界大战之后形成的多边体系的设计者们主要关心主要工业化国家面临的经济挑战。但在与第一次世界大战结束后决策者采取的行动彻底决裂时，这些设计者认识到现代国家“装备精良”，可以应对达到更高生活水准、充分就业以及经济和社会安全等挑战。¹ 此外，鉴于全球经济正在发生的

变化，较贫困国家所面临的发展挑战也成为了关于国家主导型国际合作的讨论的一部分。的确，这些问题不仅在协商国际合作的未来走向中比一般认为的更加重要，而且还侧重于实现新的多边秩序的目的和目标过程中的政策空间问题。

控制可能具有破坏性的金融力量是第二次世界大战后多边体系设计者讨论的核心问题。

在制度、规则和纪律方面，谈判的结果反映了各国做出的决定以及经济大国中各利益集团的游说努力。尤其是，在美国支持新政的变革力量利益联盟对甚至在第二次世界大战打响前就开始了的多边讨论

有着非常大的影响。那些支持使新政国际化的努力的人为能够适应发展中国家的需要和关切的更具包容性的多边主义提供了最初的机会。然而，朝着这个方向的几个有希望的倡议被排除在了布雷顿森林谈判之外，在美国总统罗斯福去世后，其影响进一步减弱，让位于一种技

术性更强的多边主义，而这种多边主义已被证明不太适应发展中国家的需要。

当时的讨论对于发达国家和发展中国家都有重要意义，其中心点是必须控制可能具有破坏性的金融力量。来自发达国家(以及政界)的政治家和政策制定者们认识到让金融成为其经济命运的奴仆而不是主人的重要性。第一次世界大战结束时，金融界很快又恢复了其对经济决策的影响，要求将恢复市场信心作为“回归正常”的唯一可靠途径(James, 2001年: 25)。这实际上意味着不仅要快速取消战时控制，而且要绝对承诺金本位、建立独立的中央银行和采取紧缩政策，所有这些都减少了迈向管制性更强的经济，为新的社会和政治要求提供支持的可能性。金融利益在定义哪些是可接受的政策方面占据着强势地位；也是从由此涌现的短期资本流(以及伴随出现的有毒金融工具)中获益的大赢家，短期资本流自1920年代中期起快速攀升，导致许多国家的收入分配模式日益扭曲(Kumhof等人，2013年；Piketty, 2014年)。这些趋势，再加上极其脆弱的银行系统，最终导致大萧条，以及随之而来的国际经济崩溃。在这一背景下，扩大政策空间以应对战后出现的新挑战并缩小“食利”金融界的利润空间是布雷顿森林谈判代表们最为关心的问题。²

最终为限制不受管制的金融的破坏趋势而通过的规则和措施肯定有助于为发展中国家走上独立的增长之路打开政策空间。然而，发展中国家通过新的多边机制可利用的金融资源的规模与其彻底转变以往殖民地位或边缘地位所遗留的经济结构的目的从来都不匹配。这意味

着国际贸易在战后发展战略的设计中变得更为重要，但与此同时发达国家与发展中国家之间在生产方面的技术差距和结构不对称使得贸易体系成为了一个更具争议性的领域。此外，相对于围绕国际金融的讨论，与出口导向型增长议程有关的强大的企业界，尤其是在美国，更加能够影响较为自由的多边贸易讨论的结果。由此导致发达国家不愿意解决生产中普遍的差距和不对称，最终使发展中国家倡导更符合其需求的发展议程，并要求获得足够的政策空间来实施该议程。自1960年代初期起，贸发会议就处于这些努力的中心位置，常常推行以前国际上的新政支持者提议的各种多边支助措施和政策空间倡议。尽管从那以后全球经济以及各个发展中区域有了很大转变，但这几十年提出的论点在当代仍有强烈共鸣，正如本《报告》接下来的章节所证明的。

贸发会议在促进符合发展中国家需要的发展议程中以及在努力争取足够的政策空间来实施该议程的过程中发挥了关键作用。

这一开篇章节的结构如下。B节研究了这一影响1940年代关于国际合作的辩论的更广泛的历史背景。该节指出，这些辩论主要以1920年代主导政策思维的新自由主义议程的失败为依据。该议程与试图在布雷顿森林谈判期间使新政国际化的罗斯福政府的议程形成对比。C节研究了后来对布雷顿森林讨论的报道中忽视的发展问题的作用，并回顾了新政和凯恩斯主义思想在改善国际金融的作用方面的重要性以及其与罗斯福“睦邻政策”背景下的拉丁美洲发展政策辩论的紧密联系。该节随后考查了支持新政的政治联盟是如何制约国际贸易新架构的讨论的，它使得欧洲和发展中世界各自的贸易政策走向了不同的结果。D节描述了发展中国家随后为使得多边主义更具包容性而做出的

努力，包括重提支持国家主导型工业化新政的国际议程的内容，以及努力争取贸易和金融问题的相互依存得到更明确的承认，这是贸发会

议的核心任务。最后一节以讨论国际金融的再度兴起、相关的多边主义“软化”以及由此对当代政策空间产生的影响作为结束。

B. 二十世纪中期关于新出现的国际经济秩序的辩论

1. 两次大战期间自由主义政策议程的兴衰

两次大战之间的时期是各国经济反差强烈的时期，一些国家的经济长期停滞不前，而另一些国家进入了超涨超跌循环。不过，在几乎所有情况下，1920年代末期和1930年代早期严重的高传染性冲击和危机使世界进入了一个全球经济极其不景气和不确定的时期，这对政治家和决策者产生了深刻的影响。两次大战之间这一时期的经济问题常常被归因于孤立主义和贸易保护主义意识形态的普遍影响，尤其是在美国，美国被认为是回归在1914年以前有助于增长和稳定的自由国际主义受阻的原因 (Wolf, 2003年; Eichengreen和Kenen, 1994年)。这种解释具有误导性。事实上，在1914年之前几十年的“高增长”期间，几乎各处的关税都一直在稳步上涨，某些情况下达到了非常高的水平 (Bairoch, 1995年)。虽然战后关税壁垒立即得到了增强，但随之而来的是贸易保护主义措施和自由化措施相混合，其中包括使用附加税和反倾销立法，但也包括

取消量化贸易管制、宣扬最惠国原则，取消对资本输出的限制以及重回金本位。的确，随着1930年6月《斯姆特·霍利关税法》的通过，美国的关税升到了前所未有的水平，在之后的18个月里引起25个国家的报复，对出口产生了破坏性后果 (Bairoch, 1995年)。然而，在时间和规模两方面，1930年度初期产出和就业方面的崩溃不能归因于这一政策改变。另外，在相同的关税结构下，许多国家迅速恢复了增长，尽管是在大不相同的宏观经济政策制度的管理下。³

与关于这一期间的大量叙述相反，自由主义是1920年代占主导地位的经济意识形态。因此，研究其影响，尤其是其通过宣言宏观经济政策而产生的影响，对了解此后的十年至关重要 (Polanyi, 1944年: 231-36; Boyce, 2009年: 6-7)。在1920-1921年全球急剧衰退后，在所有主要经济体，官方对独立的中央银行、灵活的劳动力市场、管制宽松的资本市场以及金本位的支持全面崛起。正如Eichengreen和Temin (1997年: 38)指出的，金本位赞歌不仅“支配着公共政策

讨论……而且为央行行长和政治领袖们强迫普通人花费更多的钱撑腰”，宣扬金本位还提供了一个“一刀切”政策议程，而且那些声音还坚称该议程没有替代性选择。从这个角度看，采纳金本位不仅被视为是通过限制政府独立的货币和财政行动的空间而对“负责任”决策作出的承诺，而且是通过增强投资者的信心吸引外资流入的一种方式。结果不仅恢复了战前的全球化趋势，而且随之而来的是丧失政策自主性并更容易受到世界其他地方发生的事件的影响。

贸易和资本流自1920年代中期起迅速上升，在该十年快结束时达到(并且，在某些情况下，超过)了战前的水平。⁴ 此外，同样与一般看法相反的是，关于国际经济合作的讨论在1920年代期间很普遍(但相对而言没有成效)(Boyce, 2009年)。事实上，正如James (2001年: 25)指出的，“像1920年代一样对国际主义和国际机构如此有激情实属罕见”。美国通过道斯计划和杨格计划积极参与对债务的重新谈判，这导致了国际清算银行的设立。国际清算银行的设立至少在一定程度上是为了使这项谈判去政治化，但它也被看做是央行之间合作的手段(James, 2001年: 41)。此外，为促进贸易自由化和保护知识产权召开了一系列国际会议，尤其是1927年和1933年的世界经济会议(Kindleberger, 1986年)。在1920年代即将结束之际，加大区域合作也得到大力推进(Boyce, 2009年)。

在以投资者的信心充当政策磁石的情况下，财政紧缩被看做是1920年代早期回归正常的正确方法，对于纠正该十年即将结束时开始出现的失衡也是一样。⁵ 事实上，使用紧缩手段以及短期资本流动的不稳定(在各国通货膨胀

和利率之间的差异的刺激下)导致了相互矛盾的稳定化计划、不一致的汇率以及贸易体系的长期摩擦。实体经济中相关的不平衡(包括农业和工业中的不平衡)，再加上源自战争的债务积压以及极其脆弱的银行系统，通过与这些趋势相互作用，最终导致了大萧条。⁶ 而这又进一步迫使各国政府采取措施来应对严重的国际收支问题，最终导致损人利己的汇率政策以及交换基础上的贸易和支付限制。在国家、区域和国际各级缺乏以有序和公平的方式纠正内外失衡问题的适当公共政策是重要的加重因素之一。

缺乏“仁慈”的霸主或者可行的国际合作确实对负面冲击的国际传递以及最终的全
球性萧条起到了决定性作用(Kindleberger, 1986年)。⁷ 然而，不应独立于当时做出的政策选择去看待缺乏能够维护全球公共利益的霸主的问题。实际上，回归金本位本身是对某种符合自由主义原则以及财政需要的国际协调做出的承诺。事实上，金融游说团体是大国中最有野心的国际主义利益集团，并击败了其他集团，包括制造部门最有活力的部分(Boyce, 2009年)。

当时一些观察家确实看到了经济不稳定、国际分解与政治极化三者之间的明显联系。凯恩斯在他的《和平的经济后果》中已经警告说，在短期资本流极其不稳定的背景下，《凡尔赛条约》规定的沉重债务偿付(以及获得胜利的同盟国之间的未偿债务)将使各国无法整顿自身而不损害他人。此外，尽管经济思维狭隘而保守，但在该十年即将结束时，替代政策办法开始出现，因为自由主义经济议程导致的破坏程度已经变得不容忽视(Kozul-Wright, 1999年; Crotty, 1999年)。

缺失以有序和公平的方式
纠正内外失衡的适当公共
政策是加重大萧条的因素
之一。

这一背景必定也塑造了国际一级的经济观。Biltoft (2014)指出,大萧条后,甚至基本赞成建立相对自由和开放的世界秩序的国际联盟的经济学家们也开始质疑遵守金本位的货币正统观,并且承认有必要选择性地进行贸易干预,例如为了实现商品价格的稳定。正当Ohlin等人制定理论,显示国际上从专门化中获得的利益如何解决全球不平衡问题的时候,其他与国际联盟有联系的经济学家,例如Mikhail Manoilescu和Ragnar Nurkse,则强调不平等交易的潜在问题以及有必要增加国内储蓄和投资,“以扩大国内市场并使其脱离外国资本以及僵硬和不公平的全球市场结构”(Biltoft, 2014年)。

然而,正是与罗斯福新政有关的美国政治变革昭示了与考虑选择和取舍经济政策的正统方式的彻底决裂。⁸ 新政涉及摒弃下述观念:自由市场本质上是自动调整的,适于产生经济和社会方面的最佳结果,财政紧缩和削减预算是摆脱危机的唯一可靠途径,政府干预会扭曲和破坏未来的经济前景。通过采纳扩张性的经济议程,即,有针对性地支持各个地区和经济部门(尤其是通过设立田纳西流域管理局)、再分配措施、强化市场管理(尤其是金融市场)以及慢半拍但扩张性的财政措施,新政表现出愿意把提供就业机会和社会保障作为政府政策的责任。它还着手促进公共领域,不仅对市场力量做出反应,而且还能抗衡私人利益,尤其是在金融部门,该部门的行为和行动被看做是危机的真正根源。⁹ 其他国家也朝着后来被称为“福利凯恩斯学说”的方向发生了类似的改变,虽然利用的是自身的智力和政治传统(Hall, 1989年; Temin, 1991年; Blyth, 2002年)。

2. 新政国际化

鉴于民主国家广泛认识到各国无法孤立地管理经济危机和危机的蔓延,对一种“介乎不负责任的个人主义无政府状态与国家社会主义暴政之间”的国内经济治理形式的探寻¹⁰ 势必会对第二次世界大战爆发后不久开始的围绕国际经济新秩序开展的讨论产生深刻影响。

布雷顿森林设计者们的主要目标是设计一个战后国际经济结构,该结构将预防再度发生导致1930年代国际贸易和支付崩溃及其破坏性后果的投机取巧行动和破坏性金融危机蔓延。¹¹ 这涉及与第一次世界大战遵循的方式以及当时为回归正常做出的误入歧途的不成功努力彻底决裂。参与讨论的两位最著名主角是约翰·梅纳德·凯恩斯和哈里·德克斯特·怀特,前者代表负载累累的联合王国逐渐减弱(但仍然威严)的力量,后者则代表美国占优势的工业和债权经济谈判。他们承认,为全球经济稳定和安全以及为收入和就业的持续广泛增长创造条件需要采取若干措施。这些措施包括:取消大萧条后引入的临时外汇管制和歧视性贸易壁垒、在实现充分就业所需的程度上“赋予国家政策自主权”,以及提供额外支持和保障以确保国际经济体系有效运作(Eichengreen和Kenen, 1994年: 34)。

考虑到两次大战之间期间的经济崩溃的原因是市场失灵未得到纠正、过度竞争以及未加抑制的金融危机蔓延,恢复稳定的全球经济体系被理解为需要从纯粹的制定国家政策转向多边体系,其基础是承认经济的相互依存性、加强合作和支持性的多边机构。汇率稳定和产出

无法孤立地管理经济危机和危机的蔓延。

及就业的持续扩张被看做是避免国际贸易中的冲突和破坏之根本。这要求作出基于三个方面的全球安排：对汇率政策的多边管制、提供国际流动性的机制和限制破坏性的资本流动。与国内金融管控类似的是，国际金融管控旨在限制金融市场利用短期投资资本流动在国外谋利的能力。凯恩斯(1944年)在维护布雷顿森林谈判的最终安排时明确表示，驯服金融是任何稳定的战后多边秩序的核心：

虽然其他计划对货币方案而言并没有之前提出的计划那么重要，但我想，可以认为货币方案提供了坚实的基础，让其他计划可以建立在其之上。当出现货币混乱的时候，在其他方面很难有秩序可言……如果在其他方面未取得预期的进展，那么货币提案就更加有必要。如果关税障碍为规划贸易带来极大困难，就更有必要商定改变交易的有序程序……货币提案非但不取决于该方案的其余部分，在该方案没有取得预期成功的情况下，反而更加必要。

因此，金融管制被看做是扩大国内政策空间，以实现新确定的充分就业、经济与社会安全和提高大多数居民的生活水准等目标以及打造某种形式的能够巩固支持这一共同政策议程的更加稳定的经济环境的“建设性国际主义”的根本基础。然而，从一开始，美国的决策者们(比凯恩斯更甚)就非常明确地指出，也应在国际层面探讨如何驯服国内外金融界对发展的影响。Oliver认为(1975年: 4)，

怀特相信不能依靠私人投资者提供用于战后重建所需的资本。他还认为，即使在战后过渡期之后，不能仅依靠世界上的私人投资市场实现资本从富人到穷人的正常流动。二十世纪的教训是长期的私人资本流

动趋向于加强而不是减弱国际商业周期的延伸，并且高利率和私人有价证券投资到期日较短往往会使得本来可能是生产性国际投资的投资变成非生产性投资。

也是从一开始，罗斯福及其政府官员们就赞成设立公共的国际金融机构，“联合国所有会员国和联系国”都可以成为其成员。¹² 纽约金融界反对这一想法，偏向于通过向联合国单方面贷款来恢复国际金融稳定的“关键货币”计划。在反驳该计划时，美国财政部长Morgenthau强调有必要避免“两个国家独揽世界金融”，坚持“在布雷顿森林所审议的问题是所有国家共有的国际问题，只有通过广泛的国际合作才能解决这些问题”(Morgenthau, 1945年: 192)。此外，Morgenthau强调设计布雷顿森林框架不只是为了实现发达国家充分就业的目标，也是为了解决欠发达国家提高工业化水平和生活水准的目标：

除非建立某个兼顾两个系列国家的愿望的框架，否则欠发达国家和较发达国家之间的经济和货币冲突几乎肯定会接踵而来。没有什么比让占世界半数以上人口的欠发达国家与人口较少但工业更先进的西方国家打经济战更骇人的了。布雷顿森林方式的基础是意识到像印度和中国那样的国家在像英国和美国那样的国家的援助和鼓励下实现工业化和改善生活条件对双方的经济和政治都有好处 (Morgenthau, 1945年: 190)。¹³

但甚至在这种方式开始影响布雷顿森林的谈判之前，它已经帮助改造了美国同发展中国家的交往，尤其是通过罗斯福针对拉丁美洲的“睦邻政策”。该政策旨在以不只是符合当时美国的地缘政治利益而且符合新政的目标和

价值观的方式促进贫困国家的发展。就其本身而言，这意味着与美国学术顾问在1920年度向拉丁美洲各国政府推销的常规政策建议(在美国常常得到国务院、纽约联邦储备银行以及金融界的非正式支持)断然决裂。这些早期的顾问鼓吹遵循金本位、建立独立的中央银行、向货物和资本开放市场以及国家发挥最低限度的作用(Helleiner, 2014年)。

相比之下，许多新政经济学家把拉丁美洲各国视为其国内将国家经济推入危机和萧条境地的金融精英们的受害者。该区域在1920年代是大量资本的流入地，这是积极推销主要在纽约发行的债券，以及给政府和公司提供短期贷款造成的。随着1920年代末期商品价格暴跌，已经恶化的债务与出口之比——在一些国家达到三位数——变得异常糟糕。随着新流入的资本枯竭，偿还债务对许多国家的政府来说成为巨大负担。与此同时，日益恶化并最终无法维持的经常账户状况迫使各国放弃金本位，这进一步加重了其债务负担(以本国货币计算)。政府赤字加大，再加上缺少最后贷款者的脆弱的银行系统，意味着有金融恐慌显著加大的风险。1931年在玻利维亚出现首次违约，由于美国政府拒绝给该区域提供支持，违约很快扩散至整个拉丁美洲。违约再加上货币贬值导致产生出口增长型复苏战略，同时还迫使各国用国内生产的货物替代进口货物(Fishlow, 1985年)。阿根廷是该区域唯一一个没有违约的大国，但它经历了非常缓慢的复苏过程(James, 2001年)。

不能依靠私人资本实现国家或全球目标是一项广泛的共识……

……并且应有足够的政策空间以便让各国通过以充分就业和扩大社会保障为目标实现适当程度的经济安全。

在1930年代末和1940年代初派往该区域尤其是古巴和巴拉圭的一系列经济政策代表团中，来自美国的新政经济学家们支持设立政府控制的中央银行，这样的银行会有积极得多的货币政策议程。他们还建议设立更专业化的发展银行、管理汇率以及利用外汇管制作作为支持结构转型和追赶增长的发展议程的一部分(Helleiner, 2014年)。¹⁴ 另外，这些经济学家支持通过

新设立的进出口银行向拉丁美洲各国政府提供用于发展项目以及货币稳定的贷款。此外，他们探讨能够支持商品价格稳定化的可能的融资机制，并参与漫长的讨论以宣扬作为世界上第一个多边金融机构的美洲银行。后一个项目当时没有启动，但它显然具有创新特征，与1930年设立的雄心小得多的国际清算银行对比强烈。这其中包括一项提供国际公共贷款以实现各项发展目标的任务、用于解决贫困国家资本外流问题的准备金以及有关政府对该机构的管理和掌控(Helleiner, 2014年)。这些举措共同定义了明显较新的参与形式的国际经济合作。

甚至在美国加入第二次世界大战之前，1941年1月罗斯福在他著名的“四大自由”讲话中就明确表示“免于匮乏的自由”是“世界各地”所有人的目标。正如他的新政给每个人许诺更大的经济安全一样，罗斯福当时把提高世界贫困区域的生活水准看做是战后国际和平和政治稳定的关键基础(Borgwardt, 2005年)。与此同时，他也承认这种方式同样能够在维持发达国家的经济繁

荣中发挥积极作用。在提交关于成立一家银行(最终成为世界银行)的提案时, 财政部长Henry Morgenthau对全球凯恩斯主义做了早期陈述, 认为“不发达和缺少资本的国家对生产性资本的投入不仅意味着这些国家将能以较低的成本供应更多的世界所需货物, 而且与此同时, 它们也将成为更好的世界货物销售市场”(引自Helleiner, 2014年: 117)。

罗斯福政府对金融机构管理中强大的“公共”方面的强调在布雷顿森林协定中可见一斑。设立了国际货币基金组织来确保一个在严格限制的国际资本流动条件下汇率稳定、但可经由多边谈判调节的有序的国际支付体系。其最重要的功能是提供国际流动性, 这不仅是为了避免赤字国的通货紧缩调整以及贸易和外汇限制, 而且是为了在暂时的支付干扰期间帮助维持汇率稳定。

流动性供应的方式是1944年布雷顿森林会议之前的谈判中最具争议性的问题之一。怀特和凯恩斯独立编制的计划都规定要提供国际流动性以使各国稳定其货币。凯恩斯基于国际清算单位“bancor”的国际清算联盟计划事实上提议应自动将顺差国的储备金提供给逆差国以满足

其经常账户需要(Mikesell, 1994年; Dam, 1982年; Oliver, 1975年)。然而, 最终占上风的是怀特的计划, 反映出美国的经济和政治力量更大。这导致设立了一个基金, 各国为该基金捐助了部分黄金和部分本国货币, 供那些需要国际储备的国家提取。

尽管在制度的细节方面有差异, 但不能依靠私人资本本身来实现国家或全球目标已经成为一项广泛的共识, 并且应有足够的政策空间让各国通过实施充分就业议程以及广泛的社会保护来达到适当的经济安全水平(Martin, 2013年)。因此, 布雷顿森林会议后面的一个关键假设是主要国家, 尤其是一旦战争结束则其金融中心将继续称霸的美国和联合王国, 愿意放弃或减少对直接经济利益的追求, 而更多地关心系统的稳定。国际货币基金最初的机构轮廓十分符合这些目标和假设。在一次特别生动的讲话中, 怀特坚持认为“利用国际货币安排来掩饰实施不受欢迎的政策, 这会毒害国际金融稳定氛围, 这些政策的优缺点不在于对国际货币的考量本身, 而在于相关国家的整个经济方案和理念”(Felix引用, 1996: 64)。

C. 发展的声音

1. 实施一个发展议程

布雷顿森林谈判一般被描述为是“盎格鲁—美国”的事件，其中主要官员——凯恩斯和怀特——没有对国际发展问题和贫困国家的关切表现出多少兴趣。甚至其支持国际复兴开发银行(世界银行)的意义也淡化了。然而应邀参加布雷顿森林会议的政府有超过半数来自世界贫困区域。¹⁵ 此外，不论最终驱动议程的战略性现实政治是什么，美国承诺建立一种程序性多边主义的形式，承认所有参与国在讨论中都占有一席之地。¹⁶

特别积极参加会议讨论的是来自拉丁美洲、中国(其向会议派出了第二大代表团)和印度(在其代表团中，英国官员和印度官员的人数相等，因为其在当时是一个殖民地)的官员。其中许多人表示他们认为布雷顿森林谈判是一个构建有利于发展的国际金融体系的契机，该体系将支持它们由国家主导的努力以提高生活水准并开始工业化。发展中国家还同意国际货币基金支持管理货币制度和提供短期贷款以应付国际收支困难的广泛目标。然而，它们要求更灵活地使用其资源以满足初级商品出口国的特殊需要。事实上，它们的支持对于纳入一

发展中国家把布雷顿森林谈判看做是构建有利于发展的国际金融体系的契机，该体系将支持它们由国家主导的努力以提高生活水准并实现工业化。

项“放弃条款”起到了关键作用，该条款允许国际货币基金在特殊情况下超过其正常的贷款限制(Helleiner, 2014年: 166-168)。

一般认为国际复兴开发银行(如今的世界银行)的诞生比国际货币基金更容易，争议更少。但它也在两个重要问题上受到质疑：长期融资应是私人的还是公共的，重建和发展哪个更重要？¹⁷ 重视后者的欧洲人看到了重建融资与发展融资之间的权衡，强调遭到战争破坏地区的项目的紧迫性。然而，战后重建是暂时的需要，并且鉴于融资的必要性，融资可在一个

相对短的期间完成，因为所需的补充技能、专门知识、基础设施和机构大都已经就位。大部分发展中国家却不是这种情况，因此其融资需求虽然不同，但同样迫切，即便不是更加迫切。折衷的说法是“应同等考虑发展项目和重建项目”

(Oliver, 1975年)。无论如何，1947年后，美国在《马歇尔计划》下向欧洲提供的资金激增事实上消除了这一权衡。

众所周知私人借贷的条款和条件，尤其是市场利率，不适合借款国的一般条件。因此，虽然在《国际复兴开发银行协定条款》

中没有这样的明确规定，但初衷是银行将为有益于整个世界的项目提供资金，虽然金融市场不认为这些项目有利可图。怀特起草的《协定条款》初稿中包含一项明确的任务，就是促进“发展”，并且其核心目的之一是“提高生产率，从而提高联合国人民的生活水平”，以及鼓励资本从“资本富国流向资本穷国” (Helleiner, 2014年: 121, 102-105)。

据信该资本将提供援助促进结构转变，正如美国的公共投资在本国贫困地区所做的一样。

在国内，新政尝试了将长期融资与结构转变相结合的政府举措。这样的举措之一是田纳西流域管理局，该局明显的成功鼓励了美国决策者考虑“国际田纳西流域管理局”倡议，目的是通过一个更加积极的公共部门，包括

通过产业支持措施，提高国外的生活水平。¹⁸ 这种方式也反映了美国睦邻政策的一些经验教训，该政策鼓励许多拉丁美洲国家的政府更多地致力于国家主导的发展和工业化战略以提高生活水准，解决负债水平高的问题并减少对商品出口的依赖 (Bertola和Ocampo, 2012年)。

由此产生的多边发展设想包括国际复兴开发银行对动员长期发展贷款的承诺。这一特点很有新意：以前从未为了支持对贫困国家的长期发展贷款设立国际金融机构，尽管这一想法直接建立在以前提到过但最终没有成功的设立一个美洲银行的1939-1940年倡议的基础上。国际货币基金为国际收支目的提供的短期贷款事实上也借鉴了美国对拉丁美洲国家的双边贷款的经验，这些国家依赖于商品出口——以及不稳定的资本流入——这使得它们难以抗拒意料

之外的季节性波动和价格摇摆以及涨跌不休的金融周期。¹⁹ 早期提案中强调要努力遏制资本流出穷国，并得到发展中国家代表的支持。在国际货币基金的拟议章程中，怀特纳入了一个条款：所有成员国承诺帮助实施相互控制，具体办法是同意“(a) 不接受或允许来自任何成员国的存款或投资，除非该国允许，以及(b) 经请求让任何成员国的政府可以使用成员国国民的存款、投资、证券、保险箱内容等形式的一切财产(Helleiner援引, 2014年: 111)。在后来的草案中，他还提出了这样的想法：接收资本流的国家

承诺与输出资本流的国家分享关于这些资本流的信息。

怀特认为——当时凯恩斯也一样——遭遇资本非法外流的国家有更大的机会在这类国际援助下有效实施控制。

正如怀特后来所说的，“没有其他国家的配合，这样的

控制很难，代价高昂并且容易规避” (Helleiner援引, 1994年: 38)。

在初稿中也涉及对国际发展来说十分重要的两个贸易问题。一个是提议该银行“组织并资助一个国际商品稳定化公司以稳定重要商品的价格” (Helleiner, 2014年: 112-113)。第二个是明确支持贫困国家对幼稚产业实行关税保护。怀特认为，认为贸易自由化会提高贫困国家的生活水准的观念是错误地假设“一个经济以农业为主的国家拥有与经济以工业为主的国家或者经济平衡的国家同样多的经济、政治和社会优势”。他还说，“这种观念假设通过产出多样化得不到什么好处。它严重低估了一个国家通过一代人的自力更生事实上能够在多大程度上提升自己，如果它愿意付出代价的话。该观点还忽视了一个非常重要的事实，就是作

在国际复兴开发银行启动之前，从未为了支持对贫困国家的长期发展贷款设立国际金融机构。

为重要考虑因素的国家间政治关系不仅影响一国经济结构，还影响以最少的劳动力生产货物(引自Helleiner, 2014年: 113)。

这些条款共同概述了一个极具创新性的支持发展的国际政策协调设想。以前从不曾提议过这类带有支持贫困国家发展的明确目的的多边框架。

2. 从国际新政到技术多边主义

考虑到这一历史，令人吃惊的是如此多的学者忽略了布雷顿森林的国际发展内容。不过，在谈判期间以及后来关于战争结束不久国际经济体系的其他方面的讨论中，该内容被严重稀释，其中一些甚至遭到淘汰，考虑到这一点，这一点被忽略就可以理解了。

在美国，随着1945年4月罗斯福总统去世，对布雷顿森林国际发展目标的政治支持消失了。在新成立的更加保守的杜鲁门政府，这些目标的许多关键设计者遭到排斥，包括Morgenthau(他于7月辞职)和怀特(他在1947年3月辞去公职，不久去世)，而亲近纽约金融界的那些人在美国对外经济政策的制定中占据了更突出的位置(Helleiner, 2014年)。由于纽约金融界的人对布雷顿森林计划和体系以及新政持怀疑态度，他们开展游说以减少这些计划和体系的权力和雄心。²⁰ 与华尔街联系越来越多的国际复兴开发银行的领导层开始抵制提供大规模发展贷款的制度，尤其是抵制向没有与外国债权人达成债务解决办法的那些国家提供贷款。由于拉丁

美洲国家的战略意义随着战争结束而减弱，美国决策者们也终结了自1930年度末期以来支持拉丁美洲发展的双边政府贷款睦邻政策。事实上，新政府中的官员一般都对国家主导的发展政策更多地持批评态度，认为私人投资流和自由贸易应成为推动发展的主要动力。

新政的国际主义精神的确在1947年6月推出的《马歇尔计划》中最终迸发了一次。该计划在地理范围方面有限，但在资金和政策空间两方面都非常慷慨，在四年的时间里为西欧提供了约124亿美元。其主要形式是赠款而非贷款，总计超出美国国内生产总值的1%，达到受援国内生产总值的2%以上。不过，《马歇尔计划》不只是向欧洲提供稀缺的美元；按照《布雷顿森林共识》，它还引入了一个组织原则框架，其目的是确保援助被用于打造完全不同于两次大战期间通货紧缩和分裂行动的新型“社会契约”(Mazower, 1998年)。马歇尔坚持由西欧

人自己起草必要的政策和估计援助需求，从而顾及了民族情感，同时承认受援国比外人更加了解自己的状况，广泛地表现出了对欧洲传统和偏好的尊重。

《马歇尔计划》的设计者们将其视为对促进结构转变的长期投资。

关键是，该计划并未把在财政上援助解决长期失衡问题视为对改革力度不足的容忍，或是鼓励推迟必要调整而致使纪律松弛。相反，《马歇尔计划》的设计者们把这种援助视为对结构转换的长期投资，这对于给政府提供喘息空间以实现困难且常常是痛苦的政策目标来说是必要的。事实上，在这样的政策有可能引起社会巨变以致有可能颠覆调整过程的时候，正如战后意大利一度发生的情况一样，可以利用马歇尔援助来支持政府预算以缓减社会成本的压力。

根据《马歇尔计划》提供的援助的规模显示，欧洲的重建中不大需要国际复兴开发银行的援助。然而，尽管鼓励“为发展成员的生产性资源进行国际投资，从而帮助在其境内提高生产率、生活水平和劳动条件”是一项明确规定的任务，但国际复兴开发银行的新领导层不愿意为新政经济学家们设想的那种投资大推动提供资金，因为它不是一家“银行”，意思是说它能独立融资，它的注意力转向了通过确保其债券的3A评级来维护自身信誉这一挑战，以及振兴国际民间金融。这包括在东道国促进更有利于市场的商业环境(Toye和Toye, 2004年: 76)。在这两个方面，缺乏经验的领导层试图优先考虑赢得金融市场的信任。因此，在1948年设立美洲国家组织的波哥大会议上，拉丁美洲决策者们关于一项马歇尔式计划的提议遭到否决；而自由化的外国投资制度得到强调。

然而，在许多方面，放弃包容性的多边主义在战后国际贸易架构的演变中更为明显。盟军战时联盟很早就讨论贸易问题。然而，虽然不论是国际货币基金还是国际复兴开发银行都承认自己在支持贸易体系中的作用，但对于布雷顿森林谈判来说，贸易政策问题被认为太具争议性了。最终，这一作用以国际贸易组织提案的形式移交给了联合国。²¹

关于战后贸易体系形式的谈判开始于1940年代初期，其意图是设立除国际货币基金和世界银行之外的第三个机构，尽管半个多世纪后这样的机构才出现。1946年美国首次提议召开一个联合国贸易会议，目的之一是证明某些国家为降

低贸易壁垒已经开展的谈判是有理由的。然而，美国代表团把两次大战之间的那些年的“经济混乱”归因于贸易保护主义措施，将贸易体系的瓦解归因于盲目的国家主义，这立即引起了发展中国家的反应。哥伦比亚代表重提他以前在布雷顿森林谈判期间提出的一个主题，马上声称发展中国家的就业目标取决于要求对贸易进行管理的国家主导型的工业化战略。他指出，这正是较为发达的国家在过去几十年里建立起自身生产能力的途径。在其他国家的支持下，在会上正式提出了国家主导的工业化问题(布雷顿森林讨论遗留下来的问题)(Toye 和 Toye, 2004年)。²²

美国同意将经济发展和工业化纳入已经包括幼稚产业保护问题的议程。它还同意拟议的国际贸易组织应负责判断“明智”和“不明智”贸易保护之间的区别。这样一来，正如联合王国代表(即未来的首相)Harold Wilson在其闭幕词中承认的，政策空间成为关于国际贸易组织的讨论的一个关键内容。美国代表团团长指出，“会上最激烈以及耗时最久的争论是以经济发展名义提出的问题所引起的争论”(Wilcox, 1949: 46)。然而，不要以为国际贸易治理背景下的政策空间只是发展中国家关注的问题。随着战争进入尾声，许多欧洲决策者也在考虑预计的国际收支问题和国家贸易问题，对于起草国际贸易组织宪章的英国人来说，这些确实是熟悉的挑战(Toye和Toye, 2004)。事实上，正如Gardner(1995)指出的，联合王国最初对新出现的多边秩序的反应尤为消极，不仅是因为对不得不放弃殖民特惠难以释怀，而且还因为普遍担心快速贸易自

他们也把《马歇尔计划》看做是给政府提供喘息空间以实现困难且常常是痛苦的政策目标。

由化承诺会削弱其行业竞争力。正如伦敦《泰晤士报》当时所写的，“我们必须干脆承认，自由放任以及无条件分工的日子已经结束；每个国家——包括英国——都在根据社会和军事的需要计划和组织生产；通过关税、配额以及补贴之类的‘贸易壁垒’管理生产是该政策必要的组成部分”。

最后，1948年签署的《哈瓦那宪章》是经济自由主义的要求(尤其是在自由贸易方面)与国内政策自主的要求(包括工业化和发展政策自主)相折中的结果。《宪章》第2条，即，第一个实质性条款明确指出“通过在各国实现和维持对那些能够并且愿意工作的人来说有用的工作机会、大量和稳步增长的生产以及对货物和服务的实际需求来避免失业或就业不足，这不仅是国家关心的，也是实现一般目的和目标包括扩大国际贸易从而造福于所有其他国家的一个必要条件”。

虽然《哈瓦那宪章》不符合发展中国家提出供讨论的更宏大的要求，但其中的确包含了某些重要的关注点。因此，虽然进口配额引起了激烈的争论，但最终还是出于一系列目的获得了核准，包括保护战争期间建立的产业、初级商品加工工业以及幼稚产业。同样，它包含一些旨在促进达成商品协议以稳定初级商品价格的条款。值得注意的是，《宪章》含蓄地承认了东道国以适当的补偿没收外国投资的权利，并授权它们对外国投资提出特殊要求。东道国还可以利用“任何适当的保障措施”来预防外国直接投资干预其国内政策，并且可以决定是否批准或拒绝未来投资的进入(Graz, 2014)。

结果，国际贸易组织计划夭折了，因为遭到美国商业界的猛烈反对，杜鲁门政府失去了对该计划的兴趣。Graz (2014) 指出，国际贸易组织“没有从美国贸易政治中幸存下来，因为它想办到就市场规则与国家干预之间的适当平衡达成广泛国际谅解这一不可能办到的事。”它没有得到美国国会的批准，其他国家因此放弃了这一想法。早期章节之一以《关税和贸易总协定》的形式幸存下来，这是一个受到更多限制的条约。关键因素似乎是，伴随着战争结束后商业信心恢复，新政联盟发生变化，转而以增长做为政策优先事项，不再像以往一样重视再分配问题。这与更为强调为美国公司拥有很大优势的一系列产品

建立海外市场相符——强调这一点与民主党的传统自由贸易议程不谋而合，尤其是在美国南方各州代表的推动下(Katznelson, 2013年)。²³

随着战后的萧条威胁减弱，一个前所未有的增长时期逐渐显现，在布雷顿森林

建立的制度框架证明不足以保障发达国家拥有足够的政策空间去追求其战后经济目标。一个更具扩张性的政策方向与一个支持贸易恢复的稳定的金融体系结合起来。其关键是快速形成资本，以及广泛通过产业政策(Eichengreen和Kenen, 1994年)。

一般说来，全球贸易增长比全球产出更快，很大一部分以富裕国家产业内贸易的形式出现，尤其是在西欧内部。²⁴ 在这一过程中，帮助形成早期关于国际经济的讨论的程序性多边主义让位于技术性更强的多边主义，其中把日常问题和边际变动留给了来自各个国际秘书处的专家处理。这也适用于发展问题。美国决策者

《哈瓦那宪章》是经济自由主义的要求(尤其是在自由贸易方面)与国内政策自主的要求(包括工业化和发展政策自主)相折中的结果。

们仍然愿意对一些发展挑战采用《马歇尔计划》的模式(在当地制定的国家发展计划的背景下提供援助),尤其是在东亚国家,在那里,大量援助与宽松的政策空间相结合,使得这些国家能够更持久地转变其经济和社会结构。²⁵ 然而,仍然不确

定多边架构是否足以适应支持发展中国家的新目标和雄心。尤其是,有人怀疑它是否会支持一个承认纯粹以市场为基础来激励结构转变存在局限性并且认识到按照不同的国情以不同的方式运行的更加积极的政府的必要性的发展政策议程。

D. 包容性多边主义的不稳定上升

1940年末开始的冷战使得美国对国际发展又产生了兴趣,其证明就是杜鲁门总统在1949年1月对支持“不发达地区”作为对共产主义作战的一部分做出了被广为宣传的承诺。然而,他的“第四点”方案主要以提供大规模技术援助为重点,尤其强调科学知识和专门知识,相比之下布雷顿森林的设计者们视野更广。多边发展援助,以及其他双边方案,都朝着类似的方向发生变动,尤其是随着欧洲各国从恢复走向更加持久的经济增长。从设计和谈判规则和制度的大问题转向其日常操作,这标志着一种更加技术性和有利于市场的多边主义的出现。²⁶

1950年代见证了对包容性多边发展议程二连三的放弃。杜鲁门的就职演说强调了私人投资在发展融资中的核心作用,这与早先“投

资大推进”的理念不一致,在“投资大推进”理念中,公共部分在刺激新兴南方经济体加大变革方面占据着突出位置。尤其是,世界银行与发展中国家的再接触变得屈从于其避开联合国为获取更多发展资金而做出的努力的意愿(Mazower年, 2012)。这包括发达国家强烈反对联合国经济发展特别基金(经发基金)关于向发展中国家提供长期优惠贷款的提议。该基金是印度经济学家VKRV Rao在1949年提议的,进而得到由Hans Singer牵头的联合国经济学家们的进一步发展,并且从1951年起得到印度以及其他发展中国家的支持。

关于该提议的正式投票几年后才进行,南北泾渭分明,最终大会以2比1的多数表决设立该基金。不过,该提议事实上受阻,最终以国际开发协会(开发协会)的形式作出妥协,这是世界银行的一个软贷款窗口。与此同时,由联合国

缩小发达区域和不发达区域之间的差距符合前者的利益,并且需要通过大规模的国际公共投资专门进行国际合作。

为不那么宏大的“投资前活动”提供资金(Toye和Toye, 2004年)。

自1950年代末起,国际货币基金的贷款条件,尤其是在给拉丁美洲的贷款中,发生了更正统的转变;贷款条件规定紧缩信贷约束,削减公共支出,冻结部分工资以及作为反通货膨胀的一种手段取消补贴(Felix, 1961)。最后,关贸总协定委托一群杰出经济学家研究该机构处理发展问题的方式。由此产生的《Haberler报告》于1958年公布,《报告》批评了富裕国家设立的一些关税和非关税壁垒,但摒弃了关于发达国家与发展中国家之间的结构差异导致要求制定不同规则的观念(贸发会议,1964年;Arndt, 1987年)。与此同时,虽然关贸总协定秘书处毫不关心拉丁美洲为促进区域贸易联系付出的努力,但在欧洲经济共同体(欧共体)的问题上采取了灵活的立场。

随着1950年代走向尾声,数量日益增长的独立的发展中国家的雄心与技术多边主义不愿意满足其需求之间日益扩大的鸿沟变成了已经分为东西两部分的世界上一个日益增长的冲突之源。在一系列备受瞩目的会议上,发展中国家开始强调国际经济运行中的差距和偏向,他们认为这样的经济运行方式对其发展努力构成阻碍。随着联合国会员国接近100个,“第三世界”快速成为多边层面上一股关键的变革力量。

与此同时,1940年代和1950年代出现了大量支持“落后地区”工业化的经济研究(Rosenstein-Rodan, 1944年)。²⁷ 这些研究深入分析了许多决策者认为显而易见的(并且相辅相成的)制造业兴起、市场扩大、技术进步以及快速资本形成之间的联系。Rosenstein-Rodan

的“大推进”理论对发展思维有深刻的影响,Hirschman关于不平衡增长以及Kalecki和Gerschenkron关于发展融资的其他重要著述也一样。这些经济学家们还认为,缩小发达区域与不发达区域之间的差距符合前者的利益,并且要求通过大规模的国际公共投资方案专门开展国际合作。平衡和不平衡增长、增加利润、联系、边干边学、生产与消费的互补性,所有这些观念都促进形成了发展经济学的一个新学科,其依据的理念是工业发展是可持续包容性增长最可靠的引擎。此外,这些研究提出了强有力的证据证明经济发展不能只由市场力量决定,一个积极的政府对于避开低收入陷阱至关重要。²⁷

为建设工业能力而做出的实际努力也开始提供有用的教益。正如上文B节中指出的,1930年代的经济危机证明对初级商品出口国破坏巨大,其原因是传统市场崩塌、不利的贸易条件变动,导致国际收支状况恶化。在这些情况下,并且由于贸易保护政策遍及发达国家,一些发展中国家没有别的选择,只能提高关税,将支出转向国内替代品。由此产生的经济转型模式既是对外部冲击的自然反应,也是深思熟虑的政策努力的结果。然而,到1940年代末之前,这一经历已经开始刺激发展中区域内部和外部学者们以及尚无经验的多边发展机构开展分析。

关于发展中国家贸易条件的进一步研究,有些是在联合国机构中进行的,是这些发展动态的成果之一(Toye和Toye, 2004年)。但激起后来关于发展政策辩论的高见是“进口替代工业化”。虽然在某些方面这是对各国在发生1930年代初期的冲击后觉得必须采取的发展模式以及自1930年代末以来战时经济的要求作出的反

经济发展不能只由市场力量决定;一个积极的政府被认为对于避开低收入陷阱至关重要。

应，但这一观念也为促进旨在实现结构转变和经济多样化的政策提供了一个更为系统的框架。

将1930年代的辩论与1950年代末期新兴发展中国家的关切联系起来的最杰出人物是阿根廷经济学家Raul Prebisch。他在阿根廷中央银行的工作以及为阿根廷制定经济复苏计划的工作都需要接触新的宏观经济思维以及全球贸易体系的不对称。²⁸ 他在拉丁美洲经济委员会(拉美经委会)中的经历又强化了这一点，拉美经委会是联合国系统(与欧洲和亚洲的其他经济委员会一起)设立的新的区域机构之一，因为随着新政国际主义的没落以及国际贸易组织的毫无生气，全球对发展问题的兴趣在消退。在某种程度上，这些区域机构采纳了不考虑多边问题的发展话语，尤其是经济多样化和工业化带来的政策挑战问题(Berthelot, 2004年)。

进口替代工业化常常被相当简单化地描述为失败的自力更生战略。事实上，从第二次世界大战结束到1970年代初期这一期间，进口替代工业化占有优势，工业增长率空前绝后(Bénétrix等人, 2012)。此外，几个发展中国家因此实现了高度的经济多样化。事实上，进口替代工业化包含一系列广泛的战略和政策措施，在实施这一政策方面最为成功的国家同时还积极参与促进出口。然而，即使在1950年代末期以前，对不同发展中区域的经济学家们来说显而易见的是这些战略存在局限性，尤其是因为这些战略产生了不平衡的发展模式，这些模式继续严重依赖于必需品的进口，而只有通过增加出口才能为此提供资金。过度或长期的贸易保护主义带来的危险也引起了担忧，人们越来越认识到国家主导型的工业化受制于需求疲软

和低下的生产投资水平(Ocampo, 2014年; Toye和Toye, 2004年)。

因此，随着越来越多地强调在区域贸易安排中以及通过在发达经济体的扩大市场中向发展中国家制造的出口产品提供优惠待遇来促进制成品的出口，发展中国家再次积极参与多边层面的势头在增强。然而，正如1940年代一样，如今在《关贸总协定》方面已经有了十多年经验的贸易体系的规则被看做是一个障碍，因为规则制定者们不愿意适应发展中国家的雄心。这与其仍然愿意做出例外规定以便为发达国家留有足够政策空间形成鲜明对比(Dosman, 2008年)。

到1960年代初期，贸易体系的规则被看做是一个障碍，因为规则制定者们不愿意适应发展中国家的雄心。

1962年，来自世界各地的36个发展中国家在开罗组织了一个会议，讨论发展中国家面临的经济挑战，包括国际贸易挑战。会议最后呼吁召开一次联合国贸易和发展会议。²⁹ 这随后得到了大会的批准。1964年在Raul Prebisch领导下举行了第一届联合国贸易和发展会议，会议提供了发展中国家

在随后几十年里认为很重要的一些关键的需求要素。重要问题包括如何通过商品协定或补偿性融资解决初级产品出口国的贸易条件损失；如何确保必要的发展融资；以及如何使发展中国家可持续的以出口为导向的战略成为可能，包括瞄准发达国家市场的制成品的出口。Prebisch向会议提交的报告在三个主要前提的基础上探讨了所有这些问题：工业化的必要性、抗击外部失衡和失衡力量的必要性以及对结构不同的经济体实行差别待遇的必要性(贸发会议, 1964年)。

因此，Prebisch再次强调了《关贸总协定》原则对发展中国家的局限性：“依据的是

经济同质的抽象概念，这掩盖了工业中心与外围国家之间巨大的结构差异，及其所有重要影响”（贸发会议，1964年：6）。但他也强调了贸易与金融在重整国际合作议程中紧密相依。在提交给会议的报告中，他强调指出储蓄和外汇对许多发展中国家期望实现的增长目标的约束是相辅相成的。根据当时新确定的5%的年增长目标以及2.5%的人口增长率，贸发会议经济学家们认为发展中国家需要的投资率远高于它们中的大多数所达到的投资率，需要的储蓄率也大大高于它们当前的储蓄率。此外，除非发展中国家的进口（主要是资本货物）以6%的速度增长，否则无法维持5%的增长率。由于发展中国家的出口预计将以每年4%的速度增长，估计的贸易差距将在1970年以前达到约200亿美元。如果找不到资源来填补该缺口，增长就不得不减速。这意味着发展中国家需要在国内和国际上作出坚定的政治努力，为更具持久性和包容性的增长扫清障碍。

第一次会议结束后，创立常设机构贸发会议为制定一个更加包容的贸易和发展议程奠定了基础。这样做的目的是从仅仅以消除贸易障碍为目标的消极政策转向更加积极的议程。这种积极的议程将包括通过旨在稳定和增加初级产品出口国的收入的措施（包括通过对贸易条件损失的补偿性融资）来帮助发展中国家的贸易、为生产性投资调集更加可靠的资源，以及加大政策空间以支持以更广泛的结构转变为目标的发展中国家的制成品出口。在会议之后的十年里，贸发会议推进了该议程，具体办法是努力提供补充资金，改进国际流动性机制，帮助起草商品协定，以及提倡关税优惠，贸发会议还增加了官方发展援助资金以及债务减免（Toye，2014年）。

创立常设机构贸发会议为制定一个更加包容的贸易和发展议程奠定了基础。

尽管做出了这些努力，并且在国际会议和讨论中更加响亮地提出了发展问题，但确定全球市场运作方式的制度及其他安排没有发生根本变化。自1960年代末期起，由于发达经济体内部和之间的经济冲突开始增长并蔓延至全球经济，对国际经济新秩序（该术语让人想起77国集团在第一届贸发会议上对“一个新的和公正的世界经济秩序”的呼吁）的呼声越来越高。布雷顿森林体系受到越来越大的压力、石油价格上涨冲击了发达国家并对其产生滞胀影响，这都为发展中国家争取更加包容的多边主义提供了进一步的机会。在1974年联合国的一届特别会议上发起了关于国际经济新秩序的磋商。该举措旨在打破国际上对发展中国家的增长的限制，这与国际新政拥护者们以前做出的努力以及贸发会议提出的改革倡议有很多共同之处。³⁰ 不过，当时的政治环境鼓励一个更加广泛的议程，包括监管跨国公司——以及在必要时实行国有化的可能性（Helleiner，2014年）——以促进发展中国家之间更广泛的经济合作，并保护政策自主性。关于国际经济新秩序的讨论所涉及了许多措施在1930年代和1940年代的辩论中就已经提出，正如上一节中指出的。

国际经济新秩序磋商在当时被看做是对布雷顿森林体系建立的经济秩序的一项更大挑战，1971年美元可兑换性和固定汇率制度的崩塌已经削弱了该秩序。然而，地缘政治和全球经济形势只是暂时地对这些要求有利。这些要求很快就遭遇了发达国家更加内向的政策以及“援助疲劳”的打击。事实上，由于美国和欧洲的公司看见自己的利润空间在国内受到压缩，就寻求获得政府的更大支持以便到国外寻找新的牟利机会。此外，在一些发展中国家，由于恢

复了增长，导致出现一种在国际层面淡化其共同的结构不平衡问题的趋势，即便南方国家日增的经济分歧破坏了其围绕一个共同议程建立起来的政治团结(Arndt, 1987年)。

事实上，从1970年代末期开始，国际经济关系与国际经济新秩序的设想相比变化很大，工业化国家中对战后凯恩斯政策共识出现了政策反弹。这些国家的决策者对布雷斯森林体系崩溃、两次石油冲击、劳工激进、通货膨胀失控以及，在一定程度上，对政府预算赤字做出的初步反应是实行旨在遏制“滞胀”威胁的一

系列特别调整措施(Bruno和Sachs, 1985年)。然而，由于政府和商业团体越来越多地把再分配措施和货币混乱看做是更加广泛的社会政治萎靡不振的根源，因此使用削减福利、控制货币供应、放松资金流以及利用失业作为调整手段成为了一种另类的政策范式。该范式试图通过政府退出经济以及废除战后政治和社会折中来使收入分配向利润倾斜 (Mazower, 1998年)。1981年在坎昆的一次会议上，里根总统拒绝给勃兰特委员会的报告投信任票，这实际上终结了南北对话以及对谈判国际经济新秩序残存的希望(Toye和Toye, 2004年)。

E. 利润和政策：失忆的全球化的威胁

正如上一节中指出的，1960年代末出现的战后增长模式的弱点反映在分配争夺、能源危机、通货膨胀压力以及国际收支困难中。这最终导致1970年代初布雷顿森林体系的崩溃以及发达国家一系列的政策反应和调整，这些反应和调整可能与受金融驱动的全球化的出现有关(贸发会议，2011年)。

该模式还预计了一种与支持战后共识的方式迥然不同的对待国际经济关系的方式。1945年后出现的国际体系不可避免地主要是拥有共同的历史以及经济发展水平相似的发达国家之间的一种妥协。该体系的基础是对于必须避免1930年代的松散和混乱所达成的共识，即，该体系的特点是过于宽容不同国家的政策选择(以

及需要的政策空间)，仅要求不危及体系内其他成员的经济。该体系为纳入发展水平迥然不同的国家而发生的后续演进是不连贯和临时的。

新出现的多边安排以优先考虑增长和就业的广泛政治共识为前提，为此高投资率被视为是关键，并且认为必须实行一系列宏观经济和结构性政策措施。这些措施包括有效监管金融以及前瞻性的产业政策，它们被认为对于确保将利润输送到生产活动中至关重要。这些前提得到了北方和南方的高度认可。还有一点得到认可，即，寻求融入全球经济的大多数发展中国家面临的困难可以通过允许在一定程度上减损主要是最富裕国家商定的并符合其利益的规则来加以克服。然而，与曾帮助欧洲经济体很快在战后复苏的《马歇尔计划》的慷慨形成对比的

是，从来没有提供过实际解决大多数发展中国家面临的深层次结构问题所需的资源。

最初，人们相信布雷顿森林体系的崩溃以及转向灵活汇率使得一种松散得多的货币合作成为可能，这为发达国家的决策者采取独立的政策行动提供了更大空间。英国经济学家Fred Hirsch对此表示欢迎，希望“世界经济在控制下的分解”为应对一个经济滞胀的世界带来的各种挑战提供更多政策空间。但更可能的选择，正如美国央行行长Paul Volcker指出的，是一种不同类型的多极世界中由市场引导的一体化。Volcker的解决办法是将央行行长之间较为非正式的协调引入灵活汇率体系，并赋予国际货币基金纪律手段以确保在国内实行“正确的”政策。其不言而喻的一个必然结果是“世界货币的守护者们未来在国际上将发挥更大的作用，国家立法机构和选民的作用则较小” (Mazower, 2012年: 317)。

自1980年代初期的债务危机以来发生变化的国际贸易和金融体系打破了战后体系的运行原则。事实上，在目前的安排和政策下，发展中国家几乎总是发现自己不得不通过削减国内支出来进行调整以适应国际不平衡。国际货币基金放弃了确保有序国际金融体系中的稳定汇率的目标，转而积极促进扩展“开放和自由的资本流动体系” (Camdessus, 1997年: 4)。国际金融流就此恢复到两次世界大战之间的期间导致不稳定的那种水平。结果汇率不稳定和偏离导致国际竞争力模式突然瓦解。与其早期历史形成对比的是，国际货币基金将贷款大量投向发展中国家，模糊了稳定的金融体系内的短期

流动性需求与低收入国家发展的长期融资需求之间的区别。³¹ 世界银行也不再将长期基础设施项目作为重点，如今专注于“结构调整”贷款和减贫。

国际贸易的治理转向权利和义务单层体系，其中通常希望发展中国家承担与发达国家近似的义务水平。发展中国家努力在该体系中保留一定的灵活性(正如后面的章节中将论述的)，并从规则体系的可预测性中获益。然而，人们不再那么相信提供就业和结构多样化是衡量越来越

自由的贸易体系是否取得成功的关键标准。贸易自由化被认为优先于经济增长和充分就业，从而重新激活了重商主义议程，尤其是在发达国家。

自由的贸易体系是否取得成功的关键标准。贸易自由化被认为优先于经济增长和充分就业，从而重新激活了重商主义议程，尤其是在发达国家。发展中国家感兴趣的一系列问题，包括改变其贸易条件、技术转让、非关税

壁垒以及限制性的商业惯例，都在国际谈判议程上遭到冷落，甚至完全消失(贸发会议，2011年)。贸易协定，尤其是在区域和双边级别，越来越多地介入以前被限定为国家管辖范围的政策领域。许多国家和全球经济政策逐步受到咄咄逼人的“深度”一体化议程的驱动，包括消除贸易壁垒和资本流动障碍，以及扩大公司可通过私有化、放松管制和劳动力市场灵活化而获利的空间。

事实上，布雷顿森林体系的崩塌为金融市场的全球优势铺平了道路。以往私人收益与国家政策之间的妥协曾经确定了战后前二十年的多边主义，现在被认为对1980年代不再有效。新出现的是一个建立在对市场的内在效率和稳定性坚信不疑基础上的国际金融和经济新秩序，这为越来越不受监管的金融部门提供了新的获利

机会。历史、背景和制度结构不同的国家所拥有的政策空间曾经是布雷顿森林安排的核心所在，现在已被所谓“明智经济政策”的一刀切政策议程所取代，该议程与1920年代的政策议程非常相似(Temin, 2010年, Blyth, 2013年)。与那时一样，该议程的前提是假设市场力量具有内在效率和稳定性，并且，最重要的是，该议程以快速解除金融管制为驱动力。

发达国家广泛放松对金融部门的管制，以及解除对跨界金融活动的控制，这导致资本流激增，标志着与战后国际政策框架的彻底决裂。金融权益的快速上升破

坏了以前有助于将市场力量引入长期增长所需的创造和生产活动的制衡。事实上，这助长了银行、企业和家庭短期的，有时是破坏性的行为。对所有这一切的意识形态支持来自有效市场假说，该假说为适用于所有经济环境和挑战的不干涉政策议程提供了理由。

在某些情况下，该议程是贷款给发展中国家的国际货币基金的政策约束逼出来的，但其影响范围要广得多，涉及许多无需国际货币基金支持的国家。因此，国际货币基金作为国际金融稳定的保障者的最初作用与促进金融化相比变成次要的了，金融化的定义是金融市场、金融动机、金融机构和金融精英在经济运行及其治理机构中的重要性增大，无论是在国家还是国际层面(Epstein, 2006年)。这与公共部门的抗衡势力被削弱有关，并且将不断增长的公共生活领域转变成了潜在的利润来源(Sandel, 2010年)。值得注意的是，一刀切信息在某种程度上

是对1920年代在发达国家占优势的政策回归，并且导致了——正如当时一样——国家逐步丧失采取独立政策行动的能力(Temin, 2010年)。

正如上文B节中指出的，1920年代“回归正常”导致全球经济波动、危机和萧条；并且战后复苏要求在国家国际层面重新确定政策方向。

布雷顿森林体系崩塌后逐渐增强的金融化趋势恰逢一个日益不平衡、不稳定和不平等的时期。正如以前的《贸易和发展报告》中广泛讨论的，发展中国家常常首先经历这些问题。然而，将不均匀的需求增长、债务和不稳定的资本流动联系起来的金

融安排最具破坏性的影响是在发达国家感受到的，比如目前美国对次贷的担忧，再加上投资银行雷曼兄弟的倒闭，导致2008年9月贷款市场冻结，估价暴跌。随着危机的蔓延以及市场上恐慌情绪的扩散，主要金融机构开始破产，而其他一些则向各自的政府求助。

在布雷斯森林设计的多边安排中并未包含一个监管资本流动的体系，因为资本流动性被认为受限于国际体系的更广泛运作方式。这些安排瓦解后也没有出现这样一个体系，尽管私人资本流动日益重要。甚至最近一次金融危机造成的严重经济和政治影响也未能促成产生这样一个监管体系。这一失败表明全球治理方面存在更大的不足。多哈回合就要到十五周年了，但还没有完成的迹象，尽管2013年在巴厘部长级会议上采取了积极步骤。减少温室气体排放方面的进展由于未能在哥本哈根达成一个全面协议而陷入停顿。最后，即使是在最近

历史、背景和制度结构不同的国家拥有的政策空间曾经是布雷顿森林安排的核心，现在已被一刀切的政策议程所取代。

一次危机之前，让千年发展目标保持在轨道上也并不容易：在2015年以前实现千年发展目标如今看来似乎越来越不可能了。这告诉我们，在较好的经济时期，即使一小部分用来拯救“尾大不掉”的金融机构的资源也绝不可能用于促进社会和经济、基础设施建设和社会福利或者应对环境挑战。

提到全球化背景下的“三难”政策选择时，Dani Rodrik (2002: 2)辩称“在民族国家和民主政治仍然强大的背景下，‘深层次’的经济一体化难以实现”。即使要接受他的论点，肯定也可以辩称有办法促成国际安排，鼓励更多跨界经济活动(包括货物、服务和人员流动)，同时不一定损害让一个民族国家得以采取灵活的方式满足本国公民的发展和社会需求的政策自

主性。事实上，东亚快速增长的“全球化”经济体的经历，以及拉丁美洲几个国家和非洲一些国家过去十年来采取的更加多变和包容的政策，全都证明了成功的外部经济一体化可以采取多种不同的形式，不一定与标准的一揽子政策有关。这些更具包容性的增长战略的一个关键要素是优先重视国家和公民的需要和权利，而不是推崇盈利能力的战略。

因此，有必要研究在金融驱动的全球化时代各种力量在什么程度上重新塑造了政策空间。本报告的后续章节在贸易、资本流动和宏观经济政策等领域中探讨了这个问题的各个方面。这反过来有助于考虑新发展战略的各项要素，以振兴一种能够应对当代挑战的更具包容性的多边主义形式。

布雷斯森林体系崩塌后日渐增强的金融化趋势恰逢一个不平衡、不稳定和不平等加大的时期。

注 释

- 1 见Mazower (2012: 202), 其中引用了Gilbert Murray的观点, 后者是牛津大学的一名学者, 作为最早支持国际联盟的人, 他帮助创立了该联盟, 并作为南非的代表加入了该联盟。
- 2 最著名的是凯恩斯, 在他的《就业、利息和货币一般理论》(第24章)中要求“食利者安乐死”。罗斯福总统用同样尖刻的语言将华尔街金融家比作经济保皇派和蝗虫之祸, 坚持认为需优先考虑社会价值观而不是金钱利益。美国财政部长Henry Morgenthau在布雷顿森林会议上致闭幕词时明确表示“布雷顿会议提议的机构事实上将限制某些私人银行家过去对国际金融实施的控制”(Morgenthau, 1945年), 并且他坚持该机构应设在华盛顿而不是纽约, 这反映出他对使该机构更接近民主政治和远离华尔街银行家的影响的关心。
- 3 当然, 战争期间及战后的价格上涨的确意味着1920年以前从量税大大丧失了其作为贸易保护衡量手段的有效性, 并且这一状况没有因1920-1921年的世界性价格下跌得到显著转变。关于两次大战之间期间的贸易政策, 见Gordon, 1941年; Bairoch, 1995年, 第1章; 以及James, 2001年, 第3章。关于贸易政策与经济增长之间的联系, 见Bairoch, 1995年。

- 4 人的流动例外，与1914年以前的世界相比，移民现象急剧减少了(见James, 2001年，第4章)。
- 5 凯恩斯提出的“财政部观点”导致1920年代出现紧缩通货政策和财政紧缩，并伴随出现一个政治信号，即，政府政策对于改善经济状况无能为力。关于坎恩斯与财政部之间的辩论，见Clarke, 1988年。
- 6 主导该循环的是流出和流回美国的短期资本流。James (2001年, 30-31)清楚地描述了一个恶性循环的开端：“财政和金融危机相辅相成：财政困难导致资本外流，资本撤离削弱了银行并带来潜在或实际的财政负担。银行业的问题因此带来财政问题，因为接管银行坏账的成本给预算带来压力。但预算不平衡被外国和本国投资者解读为意味着政府向银行提供支持的实践能力有限，因此是离开的时候了”。
- 7 Kindelberger (1986年: 11)将经济霸主界定为“一个国家在其内在化的某种规则体系下有意或无意地准备为其他国家制定行为准则并试图让其他国家遵循该准则，尤其是准备承担体系的过大负担，特别是通过接收其多余商品在逆境中提供自己的支持，保持投资资本流并贴现其票据”。Kindelberger对两次大战之间的那些年所作出的分析取决于这样一个理念，即第一次世界大战后联合王国不再能扮演经济霸主的角色，而美国在1930年代中期以前不愿意这么做。
- 8 在美国，那些政策选择和取舍主要是基于“对自由市场做出的限制政府在保护和强制执行合同方面的作用的承诺；试图维持有效市场竞争的反托拉斯法；罗斯福总统所谓的“结社主义”指导方针，这项政策利用联邦政府收集信息并向公司及经济领导人传达信息，以消除对信息不足可能导致市场失灵的担忧”(Katznelson, 2013年: 2340)。
- 9 关于新政联盟的构建，见Badger, 1989年和2008年；和Katznelson, 2013年。
- 10 “援引”Donald Richberg, 美国国家复苏局总顾问(见Katznelson, 2013年: 237)。1941年8月发布的《大西洋宪章》是为战后世界制定同盟国一些目标和原则的初步尝试之一。它诞生于美国与联合王国关于为后者的战争努力提供资金的讨论。在八个讨论要点中有三个涉及以下经济问题：降低贸易壁垒、全球经济合作和增进社会福利的必要性以及建立一个没有恐惧和贫困的世界(见Mazower, 2012年: 194-200)。讨论还揭示了很可能存在争议的领域，尤其是国际贸易。
- 11 关于这些问题的简述，见Oliver, 1975年，第一章；和Dam, 1982年，第三章。
- 12 “联合国”指的是与轴心国断绝了外交关系但并未加入联合国的国家。
- 13 另见Helleiner, 2014: 117-132。
- 14 德克斯特·怀特带领下的首个代表团于1939年下半年前往古巴，尽管与古巴、巴拉圭和巴西官员的非正式讨论发生在更早的时间。1943年一个类似的代表团抵达洪都拉斯，同年还有一个代表团到达巴拉圭(后者由比利时经济学家Robert Triffin带领，Raul Prebisch也参加了1944年的后续访问——他在一场军事政变后被迫辞去在阿根廷中央银行的职务)。后来，类似的代表团访问了哥斯达黎加、玻利维亚、多米尼加共和国(同样包括Prebisch)、危地马拉和厄瓜多尔(也由Triffin率领，当时他在国际货币基金组织工作)(Helleiner, 2014年)。所有这些代表团的目的是帮助各国决策者制定符合本国需要的货币政策。
- 15 所有拉丁美洲国家，除阿根廷外，都应邀出席了会议。其他与会者是来自四个非洲国家(埃及、埃塞俄比亚、利比里亚和南非)的代表和来自亚洲的五个代表团(中国、印度、伊朗、伊拉克和菲律宾)。来自东欧的四个国家(捷克斯洛伐克、希腊、波兰和南斯拉夫)也派出了代表，当时东欧的许多国家(包括其代表)都认为该区域正面临与其他贫困区域一样的经济问题。总计共有来自这些区域的32个代表团，共173人，相比之下来自另外12个国家(澳大利亚、比利时、加拿大、法国、冰岛、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、联合王国、美国和苏维埃社会主义共和国联盟)的代表团有140人(Schuler 和Rosenberg, 2012年，附录A)。

- 16 拉丁美洲国家在数字上占优势让参加布雷顿森林会议的联合王国代表团感到特别烦恼。关于凯恩斯和更多英国人布雷顿森林会议召开之前和召开期间对发展问题的态度，见Helleiner, 2014年，第8章。
- 17 早期的一个两难问题是如何协调该银行的手段与目标；也就是说其资本基础需由银行旨在帮助其重建和发展的那些国家提供。一项协议解决了这个问题，该协议规定各成员国只支付其向银行资本捐款的20%，其余的在银行资金耗尽时请求即付(实收资本加准备金)，以满足其从国际市场借款的义务。其股东提供的这一保障极大地帮助了银行在后来的几十年里以非常优惠的条件募集资金，从而给其贷款引入了更多补贴成分并减少了借款人的成本。
- 18 见Helleiner 2014a, 第1-3章。在Morgenthau致布雷顿森林会议的闭幕词中可以清楚地发现这样的思想。他认为“也必须为在经济潜力尚未得到开发的国家促进健全的工业和提高工农业生产提供长期资金。这些国家充分参与世界货物交易对我们所有人来说都至关重要。如果这些国家有能力购买和消费，就一定要有能力和出售。国际复兴开发银行旨在满足这一需求。”关于田纳西流域管理局对新政议程的重要性，见Badger, 2008年，第5章；和Bateman等人，2009年。
- 19 见：Black, 1991年: 35; Gold, 1988年; Bordo 和Schwartz, 2001年。
- 20 金融界的强烈反对曾迫使怀特在布雷顿森林的讨论中放弃了为实施资本控制强制要求而进行国际合作的想法，取而代之的是一条只允许在国家间开展此种合作的规定。
- 21 对有利于实现快速增长和充分就业的贸易条件的重视反映在国际货币基金的目标声明中：“为了促进国际贸易的扩大和平衡增长，从而对促进和维持高水平就业和实际收入以及所有成员生产性资源的发展做出贡献，这些是经济政策的主要目标”。
- 22 在布雷顿森林，哥伦比亚代表Carlos Restrepo坚持认为商业协议应允许“新国家在其初步的工业发展中必须给予幼稚产业的必要保护”(由Helleiner引用, 2014年: 170)。会议筹备委员会于1946年10月在伦敦召开第一次会议，讨论以前美国和联合王国之间的贷款谈判期间提议的国际贸易组织章程。布雷顿森林之后，充分就业和全球需求稳定牢牢占据着委员会的议程，但澳大利亚代表团力推工业化问题，并得到了巴西、智利、中国、印度和黎巴嫩的支持。
- 23 罗斯福政府在贸易问题上的焦虑情绪在1933年伦敦世界经济会议上已经显现(见Kindleberger, 1986年)。在Cordell Hull的领导下，自由和不歧视贸易的倡导者在1934年成功完成了关于“互惠贸易协定”的立法，在双边关税谈判方面给了总统更大的权力。1934至1940年间达成了约21项协定。然而，对降低总体关税方面，其影响十分有限，同时新政其他部分的支持者和立法却朝着另一个不同的方向推进(见Irwin, 1997年)。
- 24 在西欧，区域内贸易在世界贸易中的份额从1953年的18.3%升至1973年的31.2%(世贸组织, 2008年: 15)。
- 25 关于《马歇尔计划》、政策空间与发展挑战之间的联系，见Kozul-Wright和Rayment, 2007年: 283-294。
- 26 进一步的论述见Arndt(1987)。这一转变的持久后果之一是更加重视作为发展议程组成部分的人力资本和教育。正如Mazower(2012年)指出的，杜鲁门在就职演说中指出，美国将与一系列联合国机构合作，例如粮食及农业组织(粮农组织)、世界卫生组织(世卫组织)以及国际劳工组织(劳工组织)，以提供资源和人员。此外，这一技术性更强的多边主义类似于国际联盟，其技术服务在1940年从日内瓦转给了美国。杜鲁门1949年提出的将技术援助作为美国发展援助的核心部分以及鼓励为此利用联合国的建议向世卫组织和粮农组织这样的机构提供了“一种实际和适度的方式，能替代与国会冲突的更野心勃勃和更加社会化的方式”(Mazower, 2012年: 277)。
- 27 关于这些观念的历史，见Toner, 1999年; Taft和Adelman, 1988年; Kohli, 2004年; 和Jomo, 2005年。
- 28 Raul Prebisch作为阿根廷国民银行的研究负责人开始步入政策舞台，他还以这一身份参加

了1933年伦敦世界经济会议。在那里，他熟悉了凯恩斯的新政策理念，也通过阿根廷与联合国之间的双边贸易协定谈判接触到贸易体系的不对称问题。回到阿根廷后，他帮助设计了政府的《经济复苏计划》，该计划标志着阿根廷政策方向的一个新的不那么正统的转变。该计划将公债重组、货币贬值、关税措施与公共工程计划相结合，试图扭转经济形势。后来，他起草了中央银行成立法，该银行有权管理商业周期并监督整个金融系统的稳定情况，而不仅限于与通货膨胀压力作斗争。1935年，作为央行的首位总经理，Prebisch实施了一项反周期货币政策，加强外汇管制并采取了一项支持性的信贷政策(Prebisch, 1972年，第2段，第十四章)。虽然阿根廷的增长率没有回到1920年代的水平，但它在1930年的国内生产总值

还是比1929年的水平高出17%。此外，它被广泛看做是一个稳定的国际金融中心，在这一期间，Prebisch自己的专业声誉在国内外显著提高(Dosman, 2008年，第5章)。

- 29 关于1950年代和1960年代国际舞台上发展中国家的声音日益强大的更加详细的历史，见Prashad, 2007年。
- 30 Arndt (1987年: 140) 相当戏剧性地把国际经济新秩序描述为福利国家的国际化、贸易保护的国际化以及阶级冲突的国际化。关于贸发会议与国际经济新秩序的讨论之间的联系更为慎重的解释，见Toye和Toye, 2004年，第10章。
- 31 2008年危机发生后，该模式发生变化，当时一些发达国家再次请求国际货币基金提供资金。

参考文献

- Arndt H (1987). *Economic Development: The History of an Idea*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Badger A (1989). *The New Deal, the Depression Year, 1933–1940*. Chicago, IL, Ivan R Dee.
- Badger A (2008). *FDR, the First Hundred Days*. New York, NY, Hill and Wang.
- Bairoch P (1995). *Economics and World History*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Bateman F, Ros R and Taylor J (2009). Did New Deal and World War II public capital investments facilitate a "big push" in the American South? *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 165(2): 307–341.
- Bénétrix A, O'Rourke K and Williamson J (2012). The spread of manufacturing to the poor periphery, 1870–2007. NBER Working Paper no. 18221, NBER, Cambridge, MA.
- Berthelot Y (2004). Unity and diversity of development: The regional commissions' experience. In: Berthelot Y, ed. *Unity and Diversity in Development Ideas: Perspectives from the UN Regional Commissions*. Bloomington, IN, Indiana University Press: 1–50.
- Bertola L and Ocampo JA (2012). *Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford, Oxford University Press.
- Biltoft CN (2014). The League of Nations and alternative economic perspectives. In: Reinert E, Kattel R and Ghosh J, eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, forthcoming.
- Black S (1991). *A Levite Amongst Priests: Edward M Bernstein and the Origins of the Bretton Woods System*. Boulder, CO, Westview Press.
- Blyth M (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Blyth M (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford, Oxford University Press.
- Bordo M and Schwartz A (2001). From the Exchange Stabilization Fund to the International Monetary Fund. NBER Working Paper no. 8100, NBER, Cambridge, MA.
- Borgwardt E (2005). *A New Deal for the World: America's Vision for Human Rights*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Boyce R (2009). *The Great Interwar Crisis and the Collapse of Globalization*. New York, NY, Macmillan.
- Bruno M and Sachs J (1985). *The Economics of Worldwide Stagflation*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

- Camdessus M (1997). Global capital flows: Raising the returns and reducing the risks. Speech to Los Angeles World Affairs Council, 17 June.
- Clarke P (1988). *The Keynesian Revolution in the Making, 1924–36*. Oxford, Oxford University Press.
- Crotty J (1999). Was Keynes a corporatist? Keynes's radical views on industrial policy and macro policy in the 1920s. *Journal of Economic Ideas*, 33(3): 555–578.
- Dam K (1982). *The Rules of the Game. Reform and Evolution in the International Monetary System*. Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Dosman E (2008). *The Life and Times of Raul Prebisch, 1901–1986*. Montreal, McGill-Queen's University Press.
- Eichengreen B and Kenen PB (1994). Managing the world economy under the Bretton Woods System: An overview. In: Kenen PB, ed. *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods*. Washington, DC, Institute for International Economics: 3–57.
- Eichengreen B and Temin P (1997). The gold standard and the Great Depression. NBER Working Paper no. 6060, NBER, Cambridge, MA.
- Epstein G (2006). Introduction: Financialization and the World Economy. In: Epstein G, ed. *Financialization and the World Economy*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Felix D (1961). An alternative view of the monetarist-structuralist controversy. In: Hirschman A, ed. *Latin American Issues: Essays and Comments*. New York, NY, The Twentieth Century Fund.
- Felix D (1996). Financial globalization versus free trade: The case for the Tobin Tax. *UNCTAD Review* (UNCTAD/SGO/10), Geneva.
- Fishlow A (1985). Lessons from the past, capital markets and international lending in the 19th century and the interwar years. In: Kahler M, ed. *The Politics of International Debt*. Ithaca, NY, Cornell University Press: 37–94.
- Gardner (1995). Establishing a vision for promoting economic development. In: Boughton J and Latef K, eds. *Fifty Years After Bretton Woods: The Future of the IMF and the World Bank*. Washington, DC, IMF/World Bank.
- Gold J (1988). Mexico and the development of the practice of the International Monetary Fund. *World Development*, 16(10): 1127–1142.
- Gordon M (1941). *Barriers to World Trade: A Study of Recent Commercial Policy*. New York, NY, The Macmillan Company.
- Graz JC (2014). The Havana Charter: When state and market shake hands. In: Reinert E, Kattel R and Ghosh J, eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, forthcoming.
- Hall P, ed. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Helleiner E (1994). *States and the Reemergence of Global Finance*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Helleiner E (2014). *Forgotten Foundations of Bretton Woods International Development and the Making of the Postwar Order*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Irwin D (1997). From Smoot Hawley to reciprocal trade agreements: Changing the course of US trade policy in the 1930s. NBER Working Paper no. 5895, NBER, Cambridge, MA.
- James H (2001). *The End of Globalization: Lessons from the Great Depression*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Jomo KS, ed. (2005). *Pioneers of Development Economics*, London, Zed Press.
- Katznelson I (2013). *Fear Itself: The New Deal and the Origins of Our Times*. New York, NY, WW Norton and Co.
- Keynes JM (1944). Letter to Lord Addison, May 1944. In: Moggridge D, ed. (1980). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Volume XXVI: Activities 1941–1946, Shaping the Post-War World, Bretton Woods and Reparations. London, The MacMillan Press Ltd.
- Kindleberger C (1986). *The World in Depression 1929–1939*. Harmondsworth, Penguin Books.
- Kohli A (2004). *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Kozul-Wright R (1999). On dentists, dreamers and defunct economists. In: Sardon C and Kriesler P, eds. *Keynes, Post-Keynesianism and Political Economy: Essays in honour of Geoff Harcourt*, Vol. 3. London and New York, NY, Routledge: 131–150.
- Kozul-Wright R and Rayment P (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development Policy in an Unbalanced World*. London, Zed Press.
- Kumhof M, Rancière R and Winant P (2013). Inequality, leverage and crisis: The case of endogenous default. IMF Working Paper 249. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Martin J (2013). Were we bullied? *London Review of Books*, 21 November.
- Mazower M (1998). *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*. London, The Penguin Press.
- Mazower M (2012). *Governing the World: The History of an Idea*. London, Penguin Books.
- Mikesell R (1994). The Bretton Woods debates: A memoir. *Essays in International Finance* No. 192. Princeton University, Department of Economics, Princeton NJ.
- Morgenthau H (1945). Bretton Woods and International Cooperation. *Foreign Affairs*, 23(2): 182–194.
- Ocampo JA (2014). Latin American structuralism and productive development strategies. In: Salazar-Xirinachs J, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy*

- Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, UNCTAD and ILO: 41–64.
- Oliver R (1975). *International Economic Cooperation and the World Bank*. London, Macmillan.
- Piketty T (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Polanyi K (1944). *The Great Transformation: The Economic and Political Origins of Our Time*. New York, NY, Farrar and Rinehart.
- Prashad V (2007). *The Darker Nations: A People's History of the Third World*. New York, NY, The New Press.
- Prebisch R (1972). *La creación del Banco Central y la experiencia monetaria argentina entre los años 1935-1943*. Buenos Aires, Central Bank of Argentina.
- Rodrik D (2002). Feasible Globalizations. NBER Working Paper no. 9129, NBER, Cambridge, MA.
- Rosenstein-Rodan P (1944). The international development of economically backward areas. *International Affairs*, 20(2): 157–165.
- Sandel M (2010). *What Money Can't Buy: The Moral Limits of the Market*. London, Penguin.
- Schuler K and Rosenberg A (2012). *The Bretton Woods Transcripts*. New York, NY, Center for Financial Stability.
- Taft C and Adelman I (1988). *Comparative Patterns of Economic Development, 1850-1914*. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.
- Temin P (1991). *Lessons from the Great Depression*. Boston, MA, MIT Press.
- Temin P (2010). The Great Recession and the Great Depression. NBER Working Paper no. 15645, NBER, Cambridge, MA.
- Toner P (1999). *Main Currents in Cumulative Causation: The Dynamics of Growth and Development*. London, Macmillan.
- Toye J and Toye R (2004). *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance, and Development*. Bloomington, IN, Indiana University Press.
- Toye J (2014). *UNCTAD at 50: A Short History*. New York and Geneva, United Nations.
- UNCTAD (1964). *Towards a New Trade Policy for Development*. Geneva.
- UNCTAD (2011). *Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths*. New York and Geneva, United Nations.
- Van Dornmeale A (1978). *Bretton Woods: Birth of a Monetary System*. London, Macmillan.
- Wilcox C (1949). *A Charter for World Trade*. New York, NY, Macmillan.
- Wolf M (2003). Is globalisation in danger? *World Economy*, 26(4): 393–411.
- WTO (2008). *The World Trade Report 2008*. Geneva, World Trade Organization.

发展变化的全球治理机制下的 贸易和工业政策

A. 引言

随着国际社会重新审视继千年发展目标之后的2015年后发展议程的各项目标，当务之急是确保各国能够采用行之有效的政策工具，使其有能力实现商定的目标，同时推动议程的落实。本章指出，近年来的经验、历史证据和理论研究无不指向积极主动的贸易和工业政策在这方面必须起到的作用。

关于积极主动的贸易和工业政策在发展策略中的作用，各方已有广泛的讨论和争鸣。发达国家在经历工业化的过程中曾经采用多种多样的工业政策，而且在第二次世界大战结束后，这些发达国家为努力实现持续经济增长、充分就业和加快技术进步，也沿用了这种做法。因此，很多发展中国家的政府将工业政策放在国家议程的重要位置，认为工业政策是一把万能钥匙，能够解放没有得到充分利用的资源、解决长期困扰各国的结构性薄弱和社会赤字问题、弥合发展中国

家与发达国家之间的技术差距。战后，国际社会就积极主动的贸易和工业政策的功用问题在政策上达成共识，这也影响到关于改革多边贸易和金融体系的讨论，各方希望通过改革让发展中国家能够拥有政策空间，¹可以采取其认为必要的措施和工具来支持快速的生产力增长和工业发展(见第四章)。

从1980年代初期开始，很多国家的发展议程中基本上已经找不到工业政策的身影了，这在非洲和拉丁美洲表现得尤为突出。之所以出现这种情况，部分原因是由于有证据表明，出现了明显的政策失误和滥用政策，同时也是由于各方之间的辩论显现出愈加浓厚的意识形态色彩，将经济发展缓慢更多地归咎于政府失职，而不是市场的失误，并且强调必须实现市场自由化。另一个重要原因是，一些发展中国家身陷债务危机，国家推行积极政策的能力受到侵蚀。这些国家的

能否运用切实有效的政策工具，对于推动2015年后发展议程、实现议程提出的各项目标至关重要。

宏观经济发展受挫，财政受到制约，而且还要被迫接受布雷顿森林机构在贷款时附加的越来越多的政策条件。此外，很多观察家认为，继债务危机之后出现的经济发展停滞时期是国家主导工业化导致扭曲以及调整方案规划不周导致供应方受到冲击的不可避免的后果，而不是宏观经济政策紧缩的结果。为此，很多国家弱化或是放弃了积极主动的贸易和工业政策，开始青睐所谓“华盛顿共识”支持的不受约束的市场和跨国公司。

新千年伊始，人们出于多种原因，开始重新关注积极主动的贸易和工业政策。首先，可能也是最重要的原因，有大量证据表明最成功的发展中国家——特别是近年来经历工业化的东亚经济体以及紧随其后的中国——无不系统地采用务实手段来推动工业发展，将宏观经济政策和结构性政策结合起来，在逐步开放贸易和投资的同时奉行谨慎的保护主义，促进私营部门和公共部门之间的有效合作。² 其次，人们日益认识到，与华盛顿共识有关的政策在支持经济升级换代和实现多样化方面成效甚微，这就意味着国家有可能陷入“中产阶级陷阱”（例如，见Felipe等，2012年）。第三，主流经济学家开始接受古典经济学的某些经济发展观点，例如，承认经济发展的“结构性”层面、联系的重要性和学习加速提高生产力、以及需求发挥的重要作用。将古典经济学家的“直觉理念转化为明确的模式，可以作为持久学科的核心内容”，这也有助于人们接受更多的理念(Krugman, 1993年: 26)。³ 为此，目前对于工业政策的关注更为广泛(Naudé, 2010年)。相关辩论由此进入更加务实的层面，讨论的重点不是是否需要制定工业政策，而是如何最好地推行工业政策(例如，Rodrik, 2008年; Salazar-Xirinachs等, 2014年)以及从成功的工业化国家的经验中可以汲取(和转移)哪些经验教训。

有一点很清楚，某些成功的工业化国家采取的具体政策措施，其他国家无法轻易复制。

这不仅是由于，各国的成功经验必然涉及到本国的具体经济状况和制度背景，而其他国家不太可能具备这些条件；另一个原因是，外部经济环境的变化会影响到特定政策工具的可得性和实效(Akyüz等, 1998年)。目前，世界经济的动态变化中有四个因素对于积极主动的贸易和工业政策如何推动经济发展至关重要，下面就来讨论这几个因素。

(一) 国际经济治理对于各国可以依法采取的贸易和工业政策选项施加了日益严格的限制。

这与以下两个时期的总体情况形成了鲜明的对照：第二次世界大战结束之后，日本制造业基地实现了出口型复苏；以及1960年代至1980年代之间，所谓“亚洲四虎”（香港、大韩民国、新加坡和中国台湾省）经济发展迅猛。这些经济体不时在发达国家的市场上遭遇保护主义障碍，例如高关税、关税升级、所谓“自愿”出口限制、《多种纤维协定》和其他非关税障碍，但在推行本国的贸易和工业政策、协助国家快速实现结构性转型方面，这些经济体享有极大的灵活性。

由于多边贸易谈判以及在1995年成立了世界贸易组织(世贸组织)，这种情况随着乌拉圭回合协定的签署出现了变化。《2006年贸易和发展报告》曾经具体指出，这些协定的出现给世贸组织全体成员国推行贸易和工业政策带来了严苛的限制。区域贸易协定和国际投资协定的增多带来了更多的限制，多项此类协定包含的规则和规定甚至超出了乌拉圭回合协定。

(二) 由于金融市场和利率的影响日益增强，很多国家的内部及外部经济增长失衡，众多决策者开始意识到，在本国经济的结构性的

问题和面对外部冲击及危机的脆弱性加剧之间，存在某种关联(贸发会议，2011年a)。在这种情况下，决策者面临的挑战是执行市场机制，同时采取政策措施和体制支持，目的是创造体面的就业、实现更加公平的经济分配和消除贫困，从而实现包容性更强的经济增长和发展，确保所有社会群体都能够从经济增长中受益。目前正在探索相关政策措施，既能够取得上述成果，又不会大幅度增加政府预算。

(三) 2008至2009年的经济和金融危机爆发以来，全球经济发展态势让人们对于出口带动工业化模式受到的普遍质疑又有了新的认识。

众所周知，假如所有国家同时采用由出口带动工业化的战略，由于各经济体之间的竞争基于廉价的单位劳动成本和低廉的税收，这种推论的谬误会导致各国竞相压价，这种战略迟早必然会走入死胡同(例如，《2002年贸易和发展报告》)。当前，发展中国家向发达国家增加制成品出口的可能性在一段时间相当有限，上述战略的局限性就体现得越发明显了。调整发展中国家的增长策略，更加重视国内需求和区域需求，可以降低这种风险(例如，《2013年贸易和发展报告》)。国内需求增长的加速和外部需求增长的放缓，这二者结合起来确实可能导致贸易账户的恶化。这就意味着，要扭转这种情况，需要采取积极主动的贸易和工业政策，加强国内供给能力，以便遏制贸易赤字，否则便需要由外国资本流入来弥补。

贸易谈判应再次关注承认发展中国家合法关切的多边协定。

(四) 在某些发展中国家，初级商品的价格自2002年以来大幅上涨，人们担心这种情况可能会导致或加剧去工业化，如何扶助工业化的问题也由此变得更加迫切起来。此外，一些发展中国家发现，本国通过参与国际生产网络来促进制造业，由此实现的貌似成功的结构性转型仅仅是“表层”工业化。也就是说，这些发展中国家成功地进入了制造网络，但仅限于技术含量偏低的活动，而且没有能力实现升级换代。在很多情况下，由此产生的经济效益低于预期水平，而且妨碍了社会发展和包容性工业化进程。在很多此类经济体当中，与结构性转型不够深入的其他地区一样，国内社会、特别是越来越多受过教育的青年人日益要求国内政策和经济成果能够满足他们对于增加经济机会和改善生活的期待。

在这种情况下，本章将分析全球经济治理系统(私营部门和公共部门)如何制约了积极主动的贸易和工业政策，并着重指出某些国家在这些制约之下如何成功地推行了支持结构性转型的政策。本章还将探讨其他一些挑战在今后若干年内将如何妨碍各国有效地落实这些政策。本章的结论认为，要实现快速和包容的经济增长以及实现今后的全球发展目标，发展中国家在国内层面需要充分的政策空间，以便对本国经济实施必要的机构性转型。在国际层面，多边治理框架要想促进这种结构性转型，就必需做到更加宽容和更加协调一致。

本章分为以下几个部分。B节探讨了各种贸易、投资和综合性经济伙伴关系协定对于国内贸易和工业政策空间的影响；着重突出乌拉圭回合协定和区域贸易协定的规定在哪些领域限制了发

展中国家的相关政策空间，以及在哪些领域依然保有灵活性；此外还分析了推动发展中国家加入区域贸易协定和彻底放弃政策空间的各项因素。各国的这些举动充满了矛盾，特别是由于这些国家当中有多国显然一直在下大力气，力争在多边层面保留这种政策空间，例如，反对发达国家提出的关于强化国际投资、知识产权、政府采购和金融服务规章制度的建议。这一节末尾论述了近年来的发展趋势——扩大“保护主义”概念，指责旨在推动和指导结构性转型、但是可能会妨碍跨国公司牟利的某些幕后措施是“不可告人的阴谋诡计”。

C节首先简要介绍了工业政策的含义，继而提出了一些国家近年来的具体工业政策的实例，特别是旨在搭建和强化国内联系以及在法律允许的范围内支持创新的工业政策。D节探讨了在世界经济动态中给积极主动的贸易和工业政策推动经济发展的实效造成更多挑战的两点因素。首先是发展中国家的出口机会可能会减少。出口

应放弃超出世贸组织规定之外的其他条款，同时支持多哈回合的发展层面。

有着提高制造业生产力的强大力量，但发达国家增长缓慢，导致这些国家减少了从发展中国家的进口。由此可见，出口型工业政策的效用正在逐步削弱，发展中国家政府更应增强旨在加强国内与区域联系和促进创新的工业政策。第二个挑战涉及到近年来的发展趋势，弃用协调一致的多边治理系统，转而采用诸多举措，对于各国运用国内政策工具的能力施加越来越严格的限制。

结尾部分的E节指出，发展中国家需要更广阔的政策空间，使其能够延续过去15年来的高速经济增长轨迹，同时强增经济增长的公平性和可持续性。向着这个方向迈出的重要一步是强化全球经济治理，重新聚焦关于多边协定的贸易谈判，这些协定承认发展中国家的合法关切，放弃超出世贸组织规定之外的其他条款，并且支持多哈回合的发展层面。利用发展中国家过去二十年来争取到的经济权力和政治权力，可以有力地支持这一进程。

B. 发展变化的全球治理框架：国家贸易和工业政策的影响

成功的发展经验普遍包含结构性转型(见专栏5.1)。本节将分析发展中国家在采取最适合机构性转型的贸易和投资政策时面临的种种限制，着重关注贸易协定(多边、双边和区域协定)的多样性以及这些协定如何制约了国内政策空间。多

边协定具有一定灵活性，对于最不发达国家给予差别待遇(特殊和差别待遇)；但多边协定往往会限制或禁止以往在成功的结构性转型过程中起到过重要作用的某些政策。限制国内政策空间的这种做法，始于乌拉圭回合协定，这些协定中的一

发展中国家的机构性转型：制造部门的作用

在经济发展的初期阶段，人均收入的提高是由于资本的积累使得人们能够更加充分地利用那些没有得到充分开发的劳动力和自然资源，而不必去改变这些生产因素的利用效率。随着经济发展的进步，人均收入的进一步提高通常涉及到在结构性转型的基础上持续提高生产力，即，将劳动力和其他资源从效益较低的活动(例如农业)转移到正规制造部门和服务部门当中效益较高的活动。^a

制造业在结构性转型过程中起到了重要作用。与其他部门相比，这个部门的活动更加有利于专业化和劳动分工，为创新和按比例提高收益提供了更大的潜力(Kaldor, 1968年)。此外，与初级部门、特别是采掘业相比，大部分制造活动都属于劳动密集型，考虑到适当的薪金和劳动力市场政策，提高生产力可以惠及大量人口。随后，更加平等地分配收入增长，再加之制成品需求的收入弹性较高，可以在供应和需求之间形成良性的累积因果关系，这将进一步支持结构性转型。因此，决策者面临的一项重要的发展挑战是如何实现生产性就业的部门间转移，流向高生产力活动，提高各个经济部门、特别是制造业的生产力，同时确保广泛分配提高生产力所得的惠益。

发展中国家一旦成功地建立起制造业基地，并且缩小部门之间的生产力差距，这些国家能否进一步追赶富裕的发达国家，日益取决于能否持续提高制造部门的生产力，例如通过技术进步以及创新产品和新工艺，同时开展相关的技术和社会能力建设。^b

关于各国如何实现结构性转型以及促进转型的策略，在各国之间存在很大差异。正如以往的《贸易和发展报告》(特别是1996年、2003年和2006年《贸易和发展报告》)指出，东亚发展中经济体开展结构性转型的步伐快于其他发展中国家，特别是1960至1980年代的大韩民国和中国台湾省，以及1980年代以来的中国。奉行积极主动的贸易和工业政策，而不是依靠自由放任的市场力量，在这些国家的成功中普遍起到了重要作用，一如如今的发达国家当年在工业化进程的做法。^c

国别因素——不仅包括不同的初始经济条件，还包括相对薄弱的行政管理和制度能力——在一定程度上可以解释其他发展中国家要效仿某些东亚经济体和中国实现结构性转型的成功经验，其能力有限。但在这个问题上，同样重要的另一个原因是，其他发展中国家很可能由于贸易和投资政策空间较小而受到束缚。

^a 某些古典经济学著作曾经提及这种所谓的“二元经济”制度，包括Lewis(1954年)以及Ranis和Fei(1961年)，在Roncolato和Kucera(2014年)评述过的最新文献中，还包括McMillan等(2014年)。关于详细的论述和新千年之前的种种证据，另见《2003年贸易和发展报告》，第五章。传统和现代经济部门的这种区分方法不同于新古典学派的增长模式，后者认为这种结构性差异很小，完全可以将所有经济活动集中到一个部门。

^b 本章重点强调制造业的作用，但亚洲成功的结构性转型(首先是在日本，其次是在大韩民国和中国台湾省，最近是在中国)也体现出另外两个因素的重要性。一个因素是农业产出最大化，另一个因素是政府在指导针对以下活动进行投资时起到的作用：有可能以最快的速度提高生产力，今后可能会赚到丰厚的利润。1995年、1996年和1998年《贸易和发展报告》深入探讨了第一项因素；2003年和2013年《贸易和发展报告》则阐述了后者。关于二者的综合论述，另见Studwell, 2013年。

^c 关于近四十年来结构性转型的具体实证性证据，见工发组织，2013年，关于成功发展案例的一般性叙述，见Fosu, 2013年。

些条款没有直接涉及贸易流通问题。随后问世的双边和区域贸易协定中的条款可能会对综合性国家发展战略的制定工作产生重要影响，例如政府采购、资本流动、服务贸易、以及环境和劳工问题，而且这种趋势愈演愈烈。这其中有多项协定包含关于知识产权的规范办法以及与贸易有关的措施，后者的严厉程度超出了多边协定中已然包含的条款。从某种意义上讲，这些双边协定和区域协定已经不再是“贸易协定”，而是更近似于综合性经济一体化条约，往往被称为经济伙伴关系协定。

1. 多边贸易协定：对于政策选择的限制和保留下来的灵活性

多边贸易机制包含一系列经过谈判制定、有法律约束力、而且可以强制执行的规则和承诺，其基础是互利互惠和一视同仁的核心原则，最惠国待遇和给予国民待遇的承诺(即，对于国内市场上的国内外商品和企业给予平等待遇)就体现出了这些原则。总的来说，这些规则和承诺给国际贸易带来了确定性和可预测性，限制了以邻为壑的政策可能导致的负面溢出效应在国际上蔓延，可以说是造福全球民众之举。所谓以邻为壑的政策，即歧视性或重商主义贸易政策，经济或政治实力强大的国家试图推行这种政策，以牺牲其他弱势国家为代价，使本国获利。这种贸易机制给予发展中国家某些重要的豁免。例如，最惠国待遇规则豁免，让发展中国家得到了优惠和更为有利的市场准入；互惠原则豁免则允许发达国家在多边贸易协定中给予发展中国家合作伙伴不完全互惠。在乌拉圭回合协定出现之前，这些豁免通常称为“特殊和差别待遇”条款，以发展条款的形式出现，代表着国际社会承认发达国家与所有发展中国家之间在经济结构和发展水平方面存在差异。

乌拉圭回合协定保留了最不发达国家(以及在某些情况下，其他低收入国家)享有的某些豁免，这些协定是向着建立单级权利和义务体系迈出的重要一步。特殊和差别待遇经过调整，给予发展中国家有时限的豁免和较长的过渡期，同时给予技术援助以促进执行多边协定(例如，通过由世贸组织牵头的促贸援助倡议)。然而，这些国家最终必须全面执行乌拉圭回合协定中的所有规则和承诺。⁴ 对于特殊和差别待遇的这种重新诠释，是促成乌拉圭回合协定和建立世贸组织的宏大契约的一部分，从广泛的意义上讲，其目的是为发展中国家进入发达国家的市场提供更多的市场准入，特别是在农业、纺织品和服装领域，以换取发展中国家在开放市场以及接受一系列规则和承诺等方面做出重要的让步(1994年和2006年《贸易和发展报告》)。

例如，《与贸易有关的投资措施协定》⁵ 禁止对外国投资者施加歧视性要求，例如当地含量要求和贸易平衡要求，也不得实施外汇限制。以往的决策者在结构性转型过程中，往往会利用这些工具来增强外国投资者与当地制造商之间的关联。⁶ 根据这项协定，各国很难再以达到某些出口目标作为提供支持的条件。这就意味着，对于控制业绩有着重要意义的政策措施不再可行，例如，对于在预定时限内没有实现国际竞争力的生产商，撤销对其的支持。⁷ 然而，不施加数量上的限制和对于外国投资者与国内投资者一视同仁的各项措施则并不违反协定；竞相向外国投资者提供更多优惠条件的潜在竞争，也不违反协定，但这种做法很可能会损害到国内投资者，甚至于迫使国内投资者退出市场，特别是由于没有有效的多边行为准则来规范外国投资者的行为。此外，决策者可能会继续对外国投资者进入某些具体部门规定入场条件，其中包括针对具体行业的限制。⁸ 决策者还可能

会针对服务采购规定当地含量要求，包括技术和数据流，除非《服务贸易总协定》中的承诺禁止采用此类措施。

第二组义务源自《与贸易有关的知识产权协定》，这项协定规定了在国外市场授予和保护知识产权(例如，版权、专利和商标)的多边最低标准。协定严格限制逆向工程和其他形式的模仿创新，很多国家在结构性转型过程中都曾经采用过这种做法，其中包括如今的发达国家。此外，这项协定给所有国家的竞争条件都产生了不利影响，人们发现专利“越来越多地用作影响竞争条件的战略资产，而不是保护研究与开发成果的防卫手段”(马克斯·普朗克创新和竞争研究所，2014年:2)。除此之外，申请专利和授予专利的情况近年来迅速增多，由此导致成本增加，跨国公司获得巨大利益，而小规模企业和个人投资者遭受损失。

《与贸易有关的知识产权协定》通过强制许可和并行进口机制，保留了某些灵活性。⁹此外，不同的专利要件标准，例如对于建立在重大发现基础上的渐进式创新授予狭义专利，或许有助于调整进口技术，使其适用于当地条件。¹⁰

2001年，世贸组织部长级会议通过了《关于与贸易有关的知识产权协定和公共卫生的多哈宣言》，澄清了这些灵活性。《多哈宣言》虽然关注的是公共卫生问题，但其中有多项条款产生了更为广泛的影响，并且涉及到各个技术领域的知识产权问题。为此，这些条款也可以用来促进国内生产(Correa, 2014年)。但是，没有证据表明这些灵活性已经被纳入国内法律法规并付诸实际应用(Deere, 2009年)。出现这种情况，可能是由于区域贸易协定的增多，很多区域贸易协定的规定甚至比《与贸易有关的

知识产权协定》的条款更加严厉。之所以出现这种情况，也可能是由于有些时候不清楚知识产权机制是否适用于任何一个发展阶段。正是这种模棱两可，使得决策者很难判断如何将灵活性运用于工业政策工具，以适应国内技术能力和社会优先事项等要求。

在这种情况下，明确指出三个工业发展阶段，或许会有所帮助：初期阶段，内化阶段，生成阶段。在初期阶段，整体成熟的技术通过非正规的技术转让渠道(例如获取机械设备、逆向工程 and 分包)和正规的技术转让模式(例如统包式协定和外国直接投资)用于国内生产。在这个阶段，知识产权机制对于当地创新的积极作用几乎为零，但却可能会影响到当地民众获取商品。因此，知识产权机制应尽可能留出余

世贸组织成员国依然可以利用关税来保护某些部门，在知识产权和外国直接投资规范措施的应用方面也具备一定灵活性。

地，以便于吸收和传播已经获得的技术。最不发达国家就出现了这种情况，在技术问题上，这些国家往往注重掌握实际操作和低端设计技术。同样，在其他发展中国家，严密的知识产权保护极有可能阻挠更多的技术转让和当地创新。在内化阶段，出现了研究和开发密集程度较低的某些行业，当地生产商能够形成“小规模”或“渐进式”创新，而且主要是源自对现有技术的常规利用，而非主动研发。严密的知识产权保护对于创新的影响甚微，而且会削弱外国投入和技术的传播，提高其成本。在这个阶段最好能够设立灵活的系统，在制定知识产权立法时，至少应充分利用《与贸易有关的知识产权协定》和各项区域贸易协定中现存的灵活性，允许逆向工程和技术传播。最后一个是生成阶段，在这个阶段，某些产业可能会得益于知识产权保护，可以在国内外巩固自身的创新战略，巴西和印度等发展速度较快的发展中国家就属于这种情况。然而，提高知识产权保护力度，可能会限制其他当地生产商的市场准

入，同时由于产品价格提高，还可能会限制当地消费者获取创新产品，在当地创新者和社会之间仍将存在某些矛盾。

通过乌拉圭回合协定做出更多承诺的第三个实例涉及到《服务贸易总协定》，这份协定将最惠国待遇和国民待遇原则从商品贸易扩展到了广阔的服务贸易领域，例如金融、旅游业、教育和卫生事业。《服务贸易总协定》的条款立足于“肯定列表”制度，即，各国按照模式和前后顺序，分别列出各项自由化承诺，但对于其他所有部门保留自主权。原则上讲，这种做法应允许各国保留某些政策空间。但一些观察家对于《服务贸易总协定》的规章制度的适用范围表示关切，并认为《服务贸易总协定》有效地包含国内法、指导方针、不成文的做法、补贴和赠款、许可标准和资格、经济需求测试等一系列广泛内容(Chanda, 2002年)，这就使得协定适用于各级政府(中央、州、省、地方和市)的所有规定和措施，哪怕这些规定和措施针对的是保护环境、保护消费者利益、或是普遍服务义务。关于“非商业”政府服务应在何种程度上排除在《服务贸易总协定》之外，由于这类服务的提供目前同时涉及到公共部门和私营部门，在这方面始终存在含混不清的情况(Chanda, 2002年)。

第四组义务出现在《补贴与反补贴措施协定》当中，这项协定极大地增强了关于补贴问题的各项规范。¹¹ 协定涉及到两类补贴，规定对于已经证明损害国内生产商的补贴进口产品实施反补贴措施。“禁止性”补贴以国内进口商品或出口业绩为条件。¹² 然而，将补贴与出口业绩挂钩是东亚国家外向型战略的一项重要监测工具，目的是确保只为有能力在国际市场上竞争的企业提供支持。

根据《补贴与反补贴措施协定》，包括生产补贴在内的所有其他补贴都属于“可诉性”补贴。这些补贴不在禁止之列，但可以通过争端解决机制对其提出质疑，或是可以采取针对性的反补贴行动。在提出质疑之前，必须首先证明相关补贴给成员国造成了以下三种不利影响之一：第一，1994年《关税及贸易总协定》规定的关税减让或其他裨益的丧失和减损；第二，由于有补贴的进口产品进入申诉国，给国内行业造成损失，申诉国可以据此采取反补贴行动；第三，造成严重损害，在实施补贴的成员国市场或第三国市场上形成最广泛的不利影响(例如，出口转移)。《补贴与反补贴措施协定》第6.1条在1999年末到期，可以针对四种情况提出严重损害申诉，但能否适用此类申诉至今没有定论(Coppens, 2013年: 91)。¹³

世贸组织成员国还可以继续利用某些补贴和标准来促进研发和创新活动。

《补贴与反补贴措施协定》在发放出口信贷方面保留了很大的灵活性。¹⁴ 附件一明确指出，出口信贷属于禁止性补贴，其中(k)段包括一条安全区条款，规定“符合某一国际约定的(利率)条款的出口信贷做法，而且截至1979年1月1日，至少有本协定的十二个创始成员国加入该约定，不得视为本协定禁止的出口补贴”。¹⁵ 这项条款虽然没有指明，但直接涉及到《经济合作与发展组织(经合组织)关于官方支持出口信贷指导原则的安排》。这项安排旨在为有序利用官方支持的出口信贷提供制度支持，内容涉及偿付期在两年或两年以上的货物和/或服务出口以及金融租赁。这一框架暗含在《补贴与反补贴措施协定》当中，成为世贸组织全体成员国在适用本协定利率条款时的基准(Coppens, 2009年)。¹⁶ 加拿大向世贸组织争端解决小组提出的“巴西航空”申诉案(1996至2001年)就体现出了这一点，在这起申诉中，巴西作为经合组织协定的非签约国，成功地表明本国修订融资方案(《出口融资方案III》)

以支持航空工业的发展,符合《补贴与反补贴措施协定》的安全区条款(世贸组织,2013年b)。

1994年《关税及贸易总协定马拉喀什议定书》附件中的国别时间表规范着乌拉圭回合谈判得出的降低关税承诺。这些时间表要求发展中国家在更大范围内接受关税约束(例如,所有农产品关税都受到制约),同时要大幅度降低此前实行的行业关税的约束税率。然而,发展中国家在关税政策方面依然保留了部分灵活性,部分关税不受协定约束,其他关税则定在较高水平。因此在某些情况下,约束税率和应用税率之间存在很大差距(这往往被称为“关税约束差额”),各关税细目的税率之间也存在差距。¹⁷ 这些巨大差距还表明,在多边贸易机制之外出现了大量的单边贸易自由化工作,包括国际货币基金组织(基金组织)和世界银行向发展中国家发放贷款附带的各种条件。

关于非农产品市场准入的多哈回合谈判可能会削弱、甚至彻底消除发展中国家在关税政策上保留的灵活性。有人可能会认为,由于各方普遍承认关税在很多方面并不是促进结构性转型的最佳工具,发展中国家很少利用在关税政策问题上保留下来的灵活性,而且1930年代的“关税战争”将关税的潜在危害表露无遗,因此,进一步限制关税政策不会造成太大损害。然而,关税仍是众多发展中国家的重要财政收入来源。此外,调整应用关税的水平可以作为具体部门支持政策的一项重要工具,特别是由《补贴与反补贴措施协定》限制了补贴的应用范围,而在很多情况下,各国都倾向于利用补贴来支持结构性转型。

在这方面,务必要意识到结构性转型是一个累积的过程,在这一过程中通过开展新的、生产力更高的制造活动,经济体从工业化的一

个阶段发展到另一个阶段。大韩民国等国家成功的结构性转型经验表明,政府在具体部门的支持政策方面享有灵活性是十分重要的。¹⁸ 应用在关税问题上,这就意味着逐步改变具体部门的关税水平和结构,同时保留不同经济部门之间的关税差距。¹⁹

但是,非农产品市场准入谈判不仅旨在实现全面的关税约束,而且是在关税细目的基础上逐步向前推进的。这就意味着降低所有产品类别的关税(根据某些国别规定,部分规定仍在谈判当中),同时大幅度缩减不同产品之间的关税差距。与此不同的是乌拉圭回合期间采用的方法,“发展中国家承诺支持平均关税,而不承担降低所有产品关税的义务”(Akyüz, 2005年: 6)。

同样重要的是,开展谈判的基础是利用公式来降低关税,而不是此前采用的要价/出价方法,目的是在按比例降低关税的基础上进一步降低关税,从而推进各国行业关税的统一。由于发展中国家的关税普遍较高,要实现后一个目标,需要发展中国家、而非发达国家进一步降低关税。事实上,正如2008年12月的最新谈判文本所示,降低行业关税的模式规定,扩大约束范围,并且根据简单的瑞士公式降低关税,发达国家和发展中国家成员国分别采用不同的系数(世贸组织,2008年)。²⁰

这一节说明,乌拉圭回合协定压缩了世贸组织成员国的政策空间,而多边贸易机制在某些领域保留了政策空间。在制约问题上,乌拉圭回合协定限制各国在出口、当地含量和技术转让等方面对于外国投资者施加业绩要求,而所有这些要求在促进后工业化方面都曾经起到过重要作用。此外,由于乌拉圭回合协定的出现,国内生产商通过获取专利技术和版权保护技术来开展逆向工程和模仿的难度及成本都增加了。

世贸组织成员国还可以继续利用某些补贴和标准来促进研发和创新活动。

然而，世贸组织成员国依然有可能利用关税来保护某些部门，而且在利用知识产权和外国直接投资规范措施方面也享有一定的灵活性。最重要的是，世贸组织成员国可以继续采用旨在支持结构性转型的某些补贴和标准，这其中包括协助促进研发和创新活动，从而创造新的生产能力。C节提供了一些实例，说明各国是如何利用这种灵活性的。

2. 区域贸易协定：对于政策选择的进一步制约

1990年代初以来涌现出众多区域贸易协定(即，两个或两个以上合作伙伴之间承诺互惠的区域贸易协定)，在多边贸易机制下保留下来的政策空间由此受到严重削弱。²¹ 之所以出现这种情况，是由于强化执行工作，取消豁免，同时要求各国做出乌拉圭回合协定之外的其他承诺。此外，越来越多的区域贸易协定包含关于投资的条款，而这个问题以往都是由单独的双边投资条约来处理。1990年代中期以来，特别是在2000年代初期，新缔结的投资条约数量减少(贸发会议，2014年：115)，而包含投资条款的区域贸易协定数量增加(Miroudot，2011年)，就反映出了这种发展趋势。区域贸易协定可以说是所谓“深化一体化”的必要步骤。这是指经济一体化的内容不限于降低或取消关税、配额和其他边境贸易壁垒，还涉及到政府采购、投资、竞争政策、以及各项标准的相互承认和统一等措施。²²

到2014年6月15日，通报给《关税及贸易总协定》/ 世贸组织的区域贸易协定约有585份，其中379份已经生效。²³ 1994年《关税及贸易总协定》第二十四条和《服务贸易总协定》第五条均允许发达国家与发展中国家在多边贸易机制内缔

结区域贸易协定(南北协定)，条件是相关协定不会提高对于非参与者的总体保护水平，实现“基本上所有”货物贸易的自由化，并且广泛涉及服务贸易部门。1979年《关税及贸易总协定》中的授权条款(特别是第2(c)条)允许在发展中国家之间缔结货物贸易优惠安排(南南协定)，即便是在没有做出自由化承诺的情况下。过去二十年来，南南协定的数量大幅度增加，1990年代尤其增长显著。世贸组织的估算显示，2010年，在世界各地生效的南南协定将近200份，而在1990年仅有30份(世贸组织，2011年：55)。

在分析区域贸易协定包含的各项措施时，往往要看其是否超越了世贸组织的规定(即，内容比多边贸易机制已然包含的条款更为严格)，是否超出了世贸组织的范围(即，条款超出了当前多边贸易协定的范围)(例如，见Horn等，2010年；世贸组织，2011年；Dür等，2013年；Kohl等，2013年)。²⁴ 在此类协定当中，有很大一部分都将欧盟或美国作为合作伙伴，这二者显然已经成为区域贸易协定的两个主要“轴心”，而其他多方合作伙伴则作为“辐条”。

关于区域贸易协定条款的范围，有证据表明这些协定的覆盖范围近20年来日趋广泛(Dür等，2013年)，而且有多项协定目前被正式称为综合性经济伙伴关系协定。此外，与北北协定及南南协定相比，南北协定中包含的超越世贸组织规定及超出世贸组织范围的条款普遍更多一些(世贸组织，2011年)。关于将超出世贸组织范围的条款写入南南协定，世贸组织(2011年：133)指出，部分发展中国家或许是与发达国家一样，都在试图输出本国的规范机制。人们可能会由此担心，南南协定究竟在多大程度上遵循了优先重视发展型贸易和促进投资的做法。另一方面，Thrasher和Gallagher(2008年)细致比对

区域贸易协定侵蚀了多边贸易机制下保留下来的政策空间。

了南北协定与南南协定当中超越世贸组织规定及超出世贸组织范围的条款，发现南南协定为促进工业发展依然保留着充足的政策空间。但是，这两位作者也注意到，南南协定的灵活性较高，并非是由于缺乏明确的贸易规范，而是由于这些协定试图将实质性的贸易自由化与区域保护结合起来，以促进区域增长。

关于南北协定的证据表明，与各国同美国签署的协定相比，在与欧盟缔结的协定中，超出世贸组织范围的条款要多得多。然而，与欧盟签订的区域贸易协定的很多条款不具备法律强制性，因此总的说来，与美国签订的区域贸易协定的条款内容更加严格(世贸组织，2011年)。²⁵

关税规则仅仅是超越世贸组织规定的一个实例。区域贸易协定通常会要求降低应用关税，而没像非农产品市场准入谈判那样，参考通常要高得多的约束税率。规范应用关税，会严重压缩发展中国家关税政策的灵活性，假如是为缔结自由贸易协定或关税同盟而降低关税，这种情况会尤其严重。第二个实例涉及服务贸易。在已经根据《服务贸易总协定》做出承诺的部门，《服务贸易总协定》之外的承诺可以是更加严格的约束，以确保获得最低待遇，也可以是新的约束或承诺。后者的出现，可能是采用“否定列表”制度的结果，《北美自由贸易协定》就采用了这种做法；这意味着相关区域贸易协定中的义务全面适用于所有部门，只有明确列出的保留可以例外。相比之下，南方共同市场(南共市)和《东南亚国家联盟(东盟)服务业框架协议》等某些区域贸易协定依然沿用《服务贸易总协定》采用的肯定列表做法。

第三，关于《与贸易有关的知识产权协定》之外的承诺，区域贸易协定通常包含更加严厉的执行要求，或是规定的豁免数量更少(例

如，只允许在紧急情况下实施强制许可)。区域贸易协定还禁止并行进口，并将义务范围扩展到其他知识产权问题(例如生命体、造假和盗版问题)以及对于检测数据的专有权(例如与药品有关的数据)。²⁶ 不仅如此，区域贸易协定还可能包含关于知识产权问题的更加具体的规定，压缩各国在以下方面的余地——根据本国具体国情来制定知识产权立法或是修订相关法律，使其适应不断发展变化的环境。

第四个实例是《与贸易有关的投资措施协定》之外的承诺。部分区域贸易协定扩展了投资的定义，以便运用不歧视原则来禁止出口业绩要求、技术和知识转让要求、以及关于高级管理层和工作人员国籍的先决条件。区域贸易协定还可以扩大《与贸易有关的投资措施协定》条款的应用范围，将其用于税费或物流活动(例如，货物仓储、运载、存储和运输)。事实上，区域贸易协定中关于投资的条款往往会借鉴昔日的双边投资条约，而不是《与贸易有关的投资措施协定》，这些区域贸易协定的条款可以被视为超出世贸组织范围之外的承诺(下文将深入阐述这个问题)。²⁷

与北北协定及南南协定相比，南北协定中包含的超越世贸组织规定和超出世贸组织范围的条款要更多一些。

关于区域贸易协定条款超出世贸组织规定的最后一个实例，涉及到技术性贸易壁垒，这其中包括根据进口国的标准和技术规格改造外国货物所需的成本。技术规格通常包含测试和证明等壁垒，而适用于产品、工艺和管理系统的各种标准可能会存在广泛的差异，所有这些因素都会在遵守某些标准和不遵守标准的公司之间产生区别效应。在支持国内经济体实现结构性转型的背景下，可以认为这种区别对于国内公司有利，提高了外国公司调整经营和表明自身遵纪守法、以期进入国内市场的成本。世贸组织协定为制定和实施标准提供了规范，并为世贸组织成员根据国际标准来制定措施提供了指

导原则和建议，但一些区域贸易协定提到在这一领域实现自由化的主要工具，即，统一和相互承认(Maur和Shepherd, 2011年)。在与美国签订的现行区域贸易协定当中，技术性贸易壁垒条款往往包含相互承认，也就是相关国家同意承认对方的规定、标准和遵守情况评估程序具有同等效应，从而推动货物通行无阻地进入合作伙伴的市场，即便双方标准依然不同。

涉及欧盟的区域贸易协定通常倾向于统一，这可以增强进口货物与国产货物之间的兼容性，有利于替代(Disdier等, 2013年)。由于统一要求有关国家遵守欧盟的标准，相关区域的公司将以同样的标准进入更大的市场，从而实现规模经济。总的说来，相互承认和统一都可能会对发展中国家造成事实上的歧视，而发展中国家可能缺乏符合特定技术标准的必要能力和资源。例如，有人指出，欧盟在1990年将欧盟内部的电器标准与国际统一起来，由此导致的结果是新的美国出口商进入欧盟市场，而部分发展中国家出口商则退出了欧盟市场(Reyes, 2012年)。这种情况可能会给南南出口和旨在满足国内市场的生产造成更多不利影响，这是由于“南方生产商一旦被迫根据北方国家的规则来调整向北方市场出口产品的生产工艺，有可能会对所有生产采取相同的工艺，以避免设立单独的生产线和抬高固定成本。假如由于北方国家的严格规定，相关工艺成本较高，南方国家与所有合作伙伴的贸易流量必然都会受到影响”(Disdier等, 2013年: 11)。

关于超出世贸组织范围的条款，这些承诺大多涉及竞争政策、投资和资本流动，少数区域贸易协定还涉及到政府采购、劳动力流动²⁸ 和环境标准等问题(Kohl等, 2013年)。关于竞争政策的条款试图化解或预防滥用市场力量的行为，要求有关方面承诺采用和/或应用竞争法，并且要

求区域贸易协定缔约方的竞争问题主管部门开展更加密切的合作。通常受到影响的领域包括协调行动、滥用主导地位和国家援助，但也涉及到垄断和国有企业。例如，协定条款可能会要求逐步取消国有商业垄断，从而确保区域贸易协定成员国的国民在货物或服务的生产和销售条件等方面不受任何歧视。²⁹ 由于发展中国家的国有企业往往比较多，这在一定程度上是由于缺少有意愿并且有能力提供某些货物或基本服务的私营企业，这种条款会产生不对称的影响。

区域贸易协定中关于投资的内容通常会同时包含关于保护和促进投资的规定、关于放开外国投资的规定(例如，禁止提出关于当地含量和贸易均衡的要求)、以及关于服务贸易的综合性规则。由此可见，区域贸易协定包含双边投资条约的规则和承诺，在多边方面则包含

超出世贸组织范围的条款大多涉及竞争政策、投资和资本流动，但有一些也会涉及到政府采购、劳动力流动和环境标准。

《与贸易有关的投资措施协定》和《服务贸易总协定》的规则和承诺。区域贸易协定有利于促进公司战略，将外国直接投资与国际生产网络中的贸易结合起来，与多边层面相比，可以在更大程度上开放贸易和投资(Miroudot, 2011年)。这些承诺的覆盖面更广，一项重要

原因是对于外国投资者适用不歧视原则，同时根据资产对投资做出了广泛的定义。除外国直接投资之外，关于投资的定义还包括某些证券投资类型，例如股权和房地产，而且在某些情况下甚至包括知识产权(Fink, 2011年)。³⁰

此外，一些区域贸易协定中的投资条款包括准入前阶段(即，市场准入)和准入后阶段(即，保护投资，包括在实施国有化或是被征用的情况下，以及外国投资者的管理人员和重要工作人员临时入境的权利)。规则还规定了公平公正的待遇标准，与国民待遇及第三国最惠国待遇的相关标准不同的是，这项待遇标准属于绝对基

准，赋予有关方面获得特定最低待遇的权利。部分规则还规定转账不受任何限制，包括所有类型的费用和投资收益。

另一项重要承诺涉及到解决争端。传统贸易协定采用的在国家之间解决争端的模式，而某些区域贸易协定(采用《北美自由贸易协定》的方式)设立了投资者与国家之间的解决争端机制。这种机制在投资条约中是很常见的，允许投资者就因东道国政府采取措施而蒙受的损失提出索赔要求，通常是通过国际投资争端解决中心来索赔。³¹

部分区域贸易协定中包含投资内容，说明相关条款根据否定列表方法规范着资本的流动。这一点超出了世贸组织的规定，后者在处理资本流动时，采用的是《服务贸易总协定》中的肯定列表方法。除此之外，大多数区域贸易协定没有规定出现严重国际收支问题和外部融资困难时的例外情况(《服务贸易总协定》第十二条从多边层面允许做出这项规定)。³²

关于政府采购政策，区域贸易协定通常会从社会、环境和国家安全等几个方面考虑，还会涉及与良好治理有关的问题，政府采购政策曾经被用来支持工业和区域发展。《关税及贸易总协定》第三(8)(a)条以及《服务贸易总协定》都将政府采购排除在国民待遇义务之外，但《服务贸易总协定》呼吁开展关于服务业政府采购问题的多边谈判。也就是说，在多边层面规范政府采购政策的文书唯有世贸组织《政府采购协定》——这份多边协定目前仅涉及42个世贸组织成员国(包括欧洲联盟的27成员国)，其中大多为发达国家。然而，某些区域贸易协定通过互惠和透明度等条款，同样

影响到《政府采购协定》的非缔约国，甚至可能包含不歧视原则。后者意味着，对于伙伴国家的公司和来自任何其他国家的公司，两者均可在同等的条件下获准进入签订合同的程序。在一揽子财政刺激措施中加入“购买国货”这一条，便可能会违反这些条款；2008至2009年间，只要是管理此类刺激方案的政府实体依然处在《政府采购协定》的覆盖范围之外，很多国家便采用了这些条款。³³

3. 政策承诺的限制性的强化与国际生产网络

(a) 发展中国家为什么要签订区域贸易协定

从上文的论述中可以看出，虽然现有的多边贸易机制支持国际合作，限制以邻为壑的政策，但发展中国家政府一再缔结区域贸易协定，这究竟是因为什么？由于发展中国家政府在签署区域贸易协定之后，放弃了在国际层面上努力争取保留下来的一部分政策空间，这个问题也由此显得更加突出。

经济文献讨论了可以促使发展中国家决策者缔结区域贸易协定的几项原因。其中之一是，提高政策的可预测性。例如，比较开明的政府加入区域贸易协定，可能是为了约束比较容易受到外国利益集团游说影响(Maggi和Rodriguez-Clare, 1998年)或是持有不同意识形态的今后若干届政府。假如多边谈判长期陷入僵局，还可以将区域贸易协定视为退而求其次的选择方案。此外，决策者可能希望稳定和保住发达国家通过普惠制和相关方案单方面临时给予的优惠市场准入(Manger和Shadlen, 2014年)。³⁴

发展中国家政府在签署区域贸易协定之后，放弃了在多边层面上努力争取保留下来的一部分政策空间。

此外可能会出现“多米诺效应”，随着区域贸易协定的普及，这样一种可能性也随之增大：今后出台区域贸易协定，可能是由于某些政府看到其他国家获得优惠市场准入、增强了对外国直接投资的吸引力，而担心本国受到排挤(Baldwin和Jaimovich, 2012年)。这个问题关系到对于促进出口的重视，发展战略的根本目的就是要获取和扩大进入发达国家及其他发展中国家的市场准入。另一方面，大幅度降低最惠国关税导致应用关税的水平非常低，而且很多关税细目的最惠国应用税率已经降到了零。与此同时，优惠贸易协定的风潮让众多国家都享受到了优惠市场准入，从而进一步缩小了一国对于其他国家的优惠幅度。为此，从全球来看，关税优惠的重要性已经被极大地削弱了(Fugazza和Nicita, 2013年)。

然而，这些因素还不能充分解释，在区域贸易协定如雨后春笋般涌现出来的同时，为什么会有越来越多的条款着眼于深化经济一体化，而这又将扩大关税等边境措施的适用范围。这些条款包含一系列广泛的国内政策和规定，特别是关于如下方面的政策和规定：保护有形资产和无形资产(例如外国资本和知识产权)；促进分散的生产活动的相互协调(例如投资流量、技术和民众)；以及，规范产品和工艺标准。发展中国家的决策者很可能会认为，锁定优惠市场准入，是换取吸引外国直接投资和促进本国公司有能力进入国际生产网络所需的政策和规范承诺的必要条件。

关于区域贸易协定与国际生产网络之间的关系，实证经验确实表明，已经进入生产网络并开展贸易往来的两国，更有可能签订深入的区域贸易协定。在发达国家与东亚及东南亚发展中国家签署的协定当中，这个特点体现得非常突出；在东亚和东南亚地区，国际生产分

工的增长速度最快(Orefice和Rocha, 2014年)。

关于双边投资条约和区域贸易协定中规范外国直接投资处理方式问题的投资条款(“保护外国直接投资是众多发展中国家为加入国际供应链而采取的一揽子措施的核心内容”，Baldwin, 2014年：31)，相关实证证据表明，发展中国家在经济条件不利的情况下往往会接受最严格的投资条款，希望增加

没有实证经验能够明确地表明，严格的投资规定能够刺激外国直接投资。

外国直接投资流量可以有助于解决国内经济问题(Simmons, 2014年)。但没有实证经验能够明确地表明，这些严格的投资规定能够有效地刺激外国直接投资，越来越多的国家在签署协定时接受更为严格的投资规则，这是竞争扩散的结果；也就是说，发展中国家的防御战略担心外国直接投资可能会转移到与之竞争的其他东道国。重要的是，相互影响也可以解释这些条款为什么越来越苛刻，发展中国家陷入一场竞争，不仅要缔结越来越多的协定，而且要接受越来越严格的条款(Neumayer等, 2014年)。

(b) 进一步压缩政策空间的趋势

全球危机的爆发以及随后全球贸易在2008至2009年的崩盘，促使人们利用多种方法来记录贸易和投资政策措施的变化情况。这一方面是由于各方普遍担心，经济衰退可能会导致贸易保护主义激增，加重世界贸易机制四分五裂的现状，同时造成经济活动进一步锐减，与贸易有关的复苏放缓。人们还认识到，记录下种种变化可以让各方清楚地看到与贸易有关政策措施是如何通过的，正是这些政策措施使得发展中国家的公司要进入国际贸易更为困难。

人们之所以担心经济衰退会导致贸易保护主义激增，根据是人们常常将此次衰退与1929年开始的大萧条进行对比，后者在1930年代引发

了一场贸易保护主义的浪潮，同时在大范围内出现了以邻为壑的政策(见第四章以及Eichengreen和Irwin, 2010年)。从2008年11月举行的华盛顿首脑会议开始，二十国集团的领导人先后多次发表宣言，力图缓解这种焦虑；在华盛顿会议上，各国领导人宣布将保持开放的贸易和投资机制，避免贸易保护主义(2012年在洛斯卡沃斯首脑会议上，又增加了修饰词“各种形式的”)。二十国集团领导人还提议设立(不具备约束力的)监测机制。

有证据表明，工业关税基本上没有提高，虽然有大量国家、特别是发展中国家本来可以利用所谓的“关税约束差额”来大幅度提高应用关税，同时也不会违背这些国家做出的世贸组织承诺(Baldwin和Evenett, 2012年)。决策者自愿放弃了这项政策选项，是因为他们认为世贸组织承诺极具说服力，还是因为遭受危机重创的众多国家可以让本国货币贬值，关于这一点目前尚无定论。当前的情况不同于1930年代，当时各国无法让本国货币贬值，除非放弃金本位制度。无论如何，经济史学家一直以来始终认为，经济危机往往会激发创新的政策措施，这说明危机前后的贸易保护主义有着不同的特点。以1930年代为例，当时各国严重依赖自愿出口限制，关于贸易政策措施的文献纪录主要集中在关税和配额等传统工具上，错失了向贸易保护主义的转变(Eichengreen和Irwin, 2010年；Evenett, 2013年a)。

人们多次试图评估各国为应对危机而采用的贸易和投资政策措施，目的是评估这些措施在何种程度上造成“外国商业利益”的相关待遇出现恶化。全球贸易预警发现，在这个问题上，法国、德国、意大利和联合王国位列全球贸易保护主义最强的十个国家之列(Evenett, 2013年b)。³⁵ 比较传统的贸易政策措施，例如提高关税和贸易

保护措施(如反倾销政策)，在有记录的所有行动中占到一半以下。发展中国家、特别是亚洲发展中国家的证据显示，与倾向于采用提高关税和贸易保护措施的国家相比，关税约束差额较低的这些国家更多地采用了紧急财政援助等“非传统”政策。然而，在危机前关税降幅最大的国家往往会采取贸易保护措施，而不是撤销关税降幅。另一方面，有能力采取规模更大的一揽子财政刺激措施的国家则往往不会利用其中的某些贸易和投资措施(Evenett, 2013年b和c)。

全球贸易预警对于“暗藏保护主义”的广泛界定方法值得商榷，其中一些措施肩负着重要的公共政策目的，不仅是为了维护金融稳定和防止就业情况急剧恶化，同时也是为了增强国内生产能力和保护消费者。这些措施包括：卫生和安全条例；一揽子财政刺激措施，为促进国内产品提供专项公共资金；为银行提供紧急财政援助；工业和创新政策；以及，不违反任何现行国际协定和其他法律条款的其他多项政策。发展中国家摆脱危机，实现复苏，继续开展结构性转型，其中部分措施在这一过程中起到了重要作用。此外，全球贸易预警对于这些措施的评估，仅仅依据主观判断。将所有这些因素综合起来，全球贸易预警有时做出的危言耸听的结论——贸易保护主义过去五年来增加了——不免会让人产生严重的质疑(Evenett, 2012和2013年b)。更重要的是，全球贸易预警一方面斥责某些措施是“贸易保护主义”，同时又提出建议，指导决策者如何让国内公司进入国际生产网络，从而走上工业化进程的“快车道”，由于这些措施与建议之间关系密切，极有可能促使各方将相关评估放在今后贸易谈判议程的显著位置。³⁶ D节将探讨这二者之间的关系。

说近年来的某些贸易和工业政策措施“暗藏保护主义”，这种说法值得商榷，其中一些措施肩负着重要的公共政策目的。

C. 政策空间萎缩时代的工业政策

近年来，世界各国重新开始关注工业政策。众多发展中国家，其中包括最大的发展中国家，重新评估了工业政策对于促进结构性转型和经济增长的裨益。事实上，巴西、中国和南非等国从未真正放弃旨在加速推进工业化的政策措施。过去十几年来，这些国家甚至采取了一些新的举措，其中部分举措可以看作是对于1990年代末和新千年初袭击众多发展中国家的多次金融冲击的应对措施，其他举措则可能是由于各国日益认识到，与华盛顿共识有关的政策没能实现结构性转型(《2003年贸易和发展报告》)。而其他一些举措的出现，可能是由于2002和2003年前后，商品价格开始暴涨，人们越发担心某些发展中国家的去工业化进程操之过急了。

重新评估工业政策的潜在裨益，并不仅限于发展中国家。很多发达国家也开始明确承认，工业政策在维护强劲的制造部门方面可以起到重要作用，相关裨益体现在提高生产力、创新和创造就业等方面。在出现全球金融危机和经济衰退之后，这种情况尤为明显，英美等发达国家的主要经济支柱是服务业，这些国家对于外部冲击的抵御能力明显低于有着大规模制造业基础的大多数国家。

很多发达国家承认，工业政策在维护强劲的制造部门以及促进提高生产力、创新和创造就业方面起到重要作用。

关于工业政策，并没有普遍认可的定义。这可能主要是由于工业政策的制定基础是繁多的经济观点和各种不同的经济原理、目标和范围，而且依靠多种政策措施的组合(例如，见Salazar-Xirinachs等，2014年)。然而，各方或许普遍认为，“工业政策基本上可以说是任何带有选择性的干预措施或政府政策，目的是改变部门生产结构，让部门提供的经济增长前景能够好于没有开展此类干预时的情况”(Pack和Saggi，2006年：2)。旨在实现生产结构多样化以及促进在新经济部门或新型活动中培养能力的各项措施，通常都是所谓“纵向”或“选择性”工业政策的一部分。³⁷ 这些措施包括：以部门补贴的形式提供指出；关税；以及，与投资有关的业绩要求，东亚国家成功的工业化进程普遍与此有关，而且东亚国家将其与出口要求等管制机制结合起来(1996年和2006年《贸易和发展报告》)。其中一些措施针对不同部门在创造、吸收、以商业方式利用知识方面的潜力，特别是通过直接支持创新和学习，协助国家赶上(随后超越)先进技术的潜力。建立国家创新系统以及改善教育和职业培训，都是相关措施的实例(Nübler，2014年)。

国际经济治理中越来越多的规则和规定对于这种形式的工业政策施加的限制是最严格的。然而，限制并不是禁止，本节接下来将介绍具体国家的工业政策措施实例，首先论述美国和欧盟如何努力支持本国的制造部门，而后分析发展中国家采取的各项措施，这些措施将创新的市场力量与国家活动结合起来，共同促进制造业的发展，提高生活标准。

1. 发达国家近年来积极主动的再工业化政策

(a) 美国：纵向工业政策的多项举措

人们往往认为，美国在工业政策问题上采取的是放手不管的方法。然而，一些作者近年来指出，美国一直坚持奉行的工业政策旨在维护强大的制造业基地，同时确保美国在技术领域位于全球领先地位。近年来，美国决策者关注的重点不是通过集中协调机构来制定国内发展规划和国家方案，以促进具体行业的发展，但过去曾经多次采取这种模式(Kozul-Wright, 1995年; Rohatyn, 2009年)。美国决策者采用了较为分散的处理方式，联邦和各州开展了多种多样的举措和方案，以支持传统和新兴的战略性产业(Ketels, 2007年; Block, 2008年; Schrank和Whitford, 2009年; Di Tommaso和Schweitzer, 2013年; Mazzucato, 2013年; Wade, 2014年)。

由此可以看出，美国工业政策呈现出两个相互重叠的特点，可以将美国视为“创业国家”，也可以将其视为“协调国家”。作为“创业国家”，在对于国家有着重要意义的

新技术的发展和商业化问题上，美国担当起主要风险承担者和市场塑造者的作用。“创业国家”为充满风险的研究工作提供资金，降低私人投资者的风险，称为重大创新不可或缺的促成因素。Mazzucato指出(2013年)，在美国，国家是创新初期阶段的主要资金来源，基础研究有一半以上的资金来自公共部门，而私营部门投入所占的比例还不足20%。这类公共投资包含多种研究，而且其中多项研究工作的未来回报是非常不确定的。³⁸

作为“协调国家”，美国在创新系统的各种行为者之间(例如，公司，金融机构和研发机构，公共部门资金)以及在组织和机构内部建立并管理网络，从而鼓励不同类型的公司加入横跨部门、地区和国家层面的分散的创新系统。³⁹ 由于工业政策具有这种网络特点，而且没有单一的机构为相关政策负责，推行工业政策的这种国家行为有时被称为“隐形的发展态势”(Block, 2008年; Schrank和Whitford, 2009年)。

经济衰退的到来，预示着美国将采取更加明显的政策，其共同目标是实现“美国制造业的复兴”(Sperling, 2012年)。由于这些措施的近期目标是防止破产和出现大规模失业，通常不会明确说明这些措施是工业政策的一部分。然而，其中有多项措施都是针对国内制造业的，这是因为制造业在创新、出口和创造高薪就业方面起到重要作用，使得“制造业成为有竞争优势和创新能力的经济不可或缺的组成部分”(Sperling, 2012年: 1)。可以将这些长期措施视为范围更大的总体战略的部分内容，旨在预先防范美国可能会丧失全球技术领导者地

从美国的工业政策来看，可以将美国同时视为“创业国家”和“协调国家”。

位的风险，同时纠正这次危机暴露出来的美国经济中的结构性问题，例如制造业重要性的下跌以及由此给就业造成的负面影响(Sperling, 2013年; Warwick, 2013年)。⁴⁰

针对美国担心可能会丧失全球技术领先的地位，直接涉及这个问题的各项举措有两项主要内容。⁴¹ 首先是一系列研发方案，集中在“国家先进制造业方案”旗下，重点内容是国家制造业创新网络。这个网络由区域制造业机构组成，这些机构属于公私伙伴关系，目的是集中三方合作伙伴最优秀的人才和能力(工业、学术界和政府，特别是国防部和能源部)。⁴²

另一项内容是2009年《美国复兴和再投资法案》，这项法案获得大约8亿美元资金，用于2009至2019年间的开支。这项一揽子经济刺激措施的近期目标是缓解经济衰退造成的不利影响，但长期目标是利用纵向工业政策措施来加强国内制造部门，鼓励制造业开展结构调整，以便更好地抵御国际竞争。例如，《法案》分配资金，重新开始生产先进的蓄电池，目的是到2015年将本国电池产量在全球总产量中所占比例从2009年的2%提高到40%(Sperling, 2012年)。其他目标则更为广泛：

(一) 将离岸制造活动迁回美国本土，依据是生产和设计活动在地理上相互靠近，有利于工程师在工厂现场解决技术人员提出的问题，从而加强制造业与创新之间的联系；(二) 促进清洁能源产业的发展，例如风力和太阳能，同时促进能效更高的汽车产业。为此，通过“问题资产救助计划”为通用汽车公司和克莱斯勒公司提供紧急财政援助，这一举动产生

美国巧妙地运用不受区域贸易协定限制的政策空间，支持国内制造部门。……

……工业政策的这种纵向特性有助于实现至少部分目标。

了立竿见影的效果，挽救了数以千计的工作岗位，并减轻了经济衰退的不利影响。然而，能否获得这些资金，是以环境考量为条件的，例如着手生产能效更高的车辆，从而协助解决更大范围内的部门改革问题。

此外，2009年，环境保护局允许加利福尼亚州实施更加严格的汽车排放标准(Brunel和Hufbauer, 2009年)；总务管理局宣布，根据《法案》中涉及范围较广的购买美国国货条款，将利用《法案》赋予的资金购买价值3亿美元的高能效车辆和替代燃料车辆。⁴³

综合来看，这些措施反映出美国政府支持受到全球经济放缓沉重打击的行业，从更广泛的意义上讲，政府支持意在协助美国企业在创新部门开展竞争的各项活动。然而，问题是这些支持是否符合多边贸易和投资规定。特别是，根据“购买美国国货条款”提供的支持有可能被视为《补贴与反补贴措施协定》中的禁止性补贴。与之类似的是，根据“问题资产救助计划”向汽车行业提供的紧急财政援助可能会构成《补贴与反补贴措施协定》规定的补贴，这是因为在《补贴与反补贴措施协定》生效五年后，关于可诉性补贴的第8条当中与环境有关的规定即告失效(即，2000年1月1日)。然而，由于这些措施附加的环境条件可以说是“关系到”可枯竭储备的保护问题，因而可以用《关税及贸易总协定》第二十条来辩解。⁴⁴

但应该指出的是，世贸组织的规则和承诺仅仅是威胁制裁。贸易伙伴最终会不会实施惩罚性关税或其他措施，要看实际造成的损失如

何。假如违反规则造成的损失较小，世贸组织成员国很可能不会提交争端解决机制，也不会启动制裁。假如很难证明实际造成的损失到底有多少，或是由于数个国家出于类似的目的，同时采取类似的措施，可能也不会提交争端解决机制。例如，众多国家纷纷采取了旨在支持本国汽车行业的措施。⁴⁵ 无论如何，上述实例表明，美国巧妙地运用不受区域贸易协定限制的政策空间，支持国内制造部门。这些例子还说明，美国采取了工业政策，而且工业政策的这种纵向特性有助于实现至少部分目标。

(b) 欧洲联盟：横向工业政策的成效有限

第二次世界大战结束以来，支持工业生产始终是欧洲经济一体化的主要政策目标之一。然而在不同国家之间以及不同时期之间，这项政策目标的相关规模、工具和机构设置情况千差万别。战后重建时期，在《马歇尔计划》的支持下，各国积极采取针对具体部门的措施来支持工业发展，而且通过各种各样的国家和区域举措，这种做法一直延续到1970年代(Eichengreen和Kenen, 1994年)。1980年代初期，很多国家采用了自由主义政策议程，积极主动的政府措施在规模上受到极大的限制 (Grabas和Nützenadel, 2014年; Owen, 2012年)。1990年，欧洲联盟委员会提出了工业政策纲要，这是针对当时的欧洲共同体首次采用共同工业政策方法(欧洲联盟委员会, 1990年)。⁴⁶ 这项方法的总体目标是，通过创新和技术发展等手段，提高欧洲工业的竞争力，加速从行业调整到结构调整的步伐。重点是微观经济(即，运用企业

和竞争政策)和以横向为主的政策，这是因为欧盟支持为企业家和企业、特别是中小企业创造有利的条件。⁴⁷

为确保改善欧洲工业框架，采取了多种战略。2000年通过的《里斯本战略》在国家层面制定了一些定量目标(例如，将研发开支增加到国内生产总值(国内总产值)的3%)，但各界普遍认为《里斯本战略》在提高生产力、增加就业和推动各国统一等多项目标上都失败了(例如，Tilford和Whyte, 2010年; Copeland和Papadimitriou, 2012年)。《2020年欧洲战略》从2010年开始实施，各项目标类似于美国近期采取的举措，这项战略提到了加强创新以及创造出口和就业，但更多地重视与成本有关的“竞争力”。2014年提出的《地平线2020方案》包含一些目的性更强的补充性措施，用以支持投资发展创新事业，例如划拨800亿欧元的研究与创新专用款，以支持重点促成技术，⁴⁸ 目的是重新确定全球价值链，提高资源和能源的利用率。⁴⁹ 《地平线2020方案》还资助原型项目和示范项目，以便促进创新商业化。

虽然采取了这些措施，但与美国的工业政策相比，欧盟政策的综合性依然不足。预算分配太少，不足以切实消除经济增长面临的种种短期制约，而且从长期来看也不足以促进创新。提供给方案的资金有限，可能会导致知识存量和创新的数量都达不到商业化的要求，而相比之下，美国为创新投入的资源就要多得多了。此外，仅仅采用横向工业政策措施，没有像美国那样采取纵向措施作为补充，可能不利于实现明确宣布的目标——维护强大的

欧盟政府间协定表明，国家决策者的政策选择是如何受到限制的，仅有横向措施为什么不足以实现工业政策目标。

欧洲制造业基地。⁵⁰ 然而，根据欧盟现行法律，要采取更加具体的(纵向)支持措施，恐怕也是不可能的。例如，看到美国为汽车行业提供紧急财政援助，一些欧盟成员国采取措施，支持本国汽车行业。但这些措施可能违反了《欧盟运作条约》第107条，这一条规定：“给予成员国的任何援助……凡以支持某些企业或某些货物的生产而扭曲或可能扭曲竞争者……与内部共同市场相抵触。”但是，近年来的全球金融危机可以看作是特殊事件，在适用这些条款时应体现出更大的灵活性。第107条第3款提到存在“严重的经济干扰”，并且确保这种灵活性保留临时性和特殊性。⁵¹ 根据现行的《欧洲重建援助指导原则》(欧洲联盟委员会，2004年：第72和73段)，给予救助或重组援助属于一次性行为，在原则上至少每隔10年可以给予一次。由此可见，今后不可能再出现类似的豁免了。不仅如此，在关于国家援助问题的新的指导原则草案中，欧洲联盟委员会认为“救助和重组援助都属于扭曲最严重的国家援助类型”(欧洲联盟委员会，2013年：第6段)。

欧盟的情况说明，政府间协定如何限制国家决策者的政策选择，仅限于采取横向措施的工业政策又是如何妨碍实现这些政策的目标。此外，由于受到这些限制和制约，欧盟决策者可能会认为，要维持健康发展的制造业基地，必须增加向发展中国家的出口。为此，欧盟共同国际贸易政策(这是一个重要的政策领域，由欧共体机构全权负责)以及发展中国家继续开放市场的相关目标可能会在欧洲再工业化计划中起到重要作用。

2. 发展中国家：近年来在国家工业发展政策方面的经验

此前的《贸易和发展报告》(特别是1994年、1996年和2003年《贸易和发展报告》)和其他著作(例如，Akyüz等，1998年；世界银行，2005年a；Chang，2011年)曾经详细论述了东亚经济体在成功转型的过程中广泛运用积极主动的贸易和工业政策。然而，发展中国家近年来工业政策的性质和规模受到全球贸易和经济治理机制变化的巨大影响，而发展中国家的政策必须与这些机制保持一致。在此类变化当中，最重要的莫过于有多个国家加入了世贸组织并且/或加入了区域贸易协定。另一方面，发展中国家的决策者努力调整国内工业政策，以消除本国经济在全球经济环境发生变化时表现出来的结构性脆弱性，这些变化包括经济危机以及国内贸易条件的变化。本节将列举国家实例，讨论这些变化如何影响到各国的政策组合，特别是进入新千年以来的情况。

工业政策备受关注，原因之一是2000年代初以来，一些经济体得益于全球商品价格的提高，贸易条件有所改善。商品价格飙升，自然资源丰富的国家的贸易由此得到大幅度改善，这些都有助于相关国家改善宏观经济政策和财政账户状况。然而，这些国家在制定发展战略时不应沾沾自喜，它们面临的主要挑战依然是：从资源租金中拿出合理的份额(另见本报告第七章)；避免实际汇率升值，这将削弱国内可交易的制造活动的竞争力；以及，将收入投入实体经济，以便推动生产和出口的多样化及升级换代。

发展中国家近年来工业政策的性质和规模反映出全球贸易和经济治理体制的变化，而发展中国家的政策必须与这些机制保持一致……

从长期来看，面对商品价格波动和不利的价格走势产生的负面影响，各国要降低本国的脆弱性，多样化和工业化是最佳途径。加快劳动力从初级部门的低生产力活动向制造业的高生产力活动转移，可以提高整体生产力和收入增长水平。要实现多样化，必须大量投资，并且要在贸易和资本积累之间形成良性循环。决策者可以采取以下工业政策，从而有力地促进这方面的工作：支持私营部门确定和扩大增值更高的活动，扶持在更快提高生产力方面有潜力的部门，同时生产在国际市场上需求弹性更高的产品。特别是，这些措施将有助于扭转1990至2005年间非洲和拉丁美洲国家(大多为自然资源丰富的国家)出现的劳动力从高生产力部门向低生产力部门流动的趋势(McMillan等，2014年)。

2004年，巴西制定了三组旨在提高制造活动以及能源相关行业的投资、创新和国际竞争力的政策，建立了新的工业政策体制框架。巴西借助公私伙伴关系委员会等力量，优先发展重点行业、重点部门、作为“国内领先者”的公司、以及基础设施项目。

通过国家发展银行(国家经济和社会发展银行，经社发展银行)提供长期投资融资，是落实这些政策的一项重要工具。例如，经社发展银行为大型工业和基础设施项目提

供直接资金支持，并且支持部分货物和服务的出口(Ferraz等，2014年)。为促进巴西经济的升级换代，经社发展银行一直以来利用贷款、长期融资和股权融资、担保、赠款和信用保险等方式，支持汽车、信息技术、航空和石油部门的发展。与其他一些发展中国家不同的是，巴西没有签署任何区域贸易协定，这让巴西在通过发展银行促进上述活动方面，拥有更大的灵活性。

……以及意识到因全球经济环境变化而呈现出来的结构性脆弱性。

在南非，人们认为国家不能再像过去那样，继续严重依赖传统商品和不可交易的服务作为实现增长和发展的基础；为此，南非在2007年通过了《国家工业政策框架》(贸易和工业部，2007年：10)。由此实施了一系列横向和纵向措施，例如调整具体部门的关税和财政刺激措施，目的是强化工业化进程，同时提高这一进程的包容性。然而，这些措施产生的裨益低于预期水平，这在一定程度上是由于工业政策没有与更广泛的国家宏观经济框架适当结合起来，而且大型项目与上下游的小型企业之间没有建立起充分的联系(Zalk，2014年)。

越南的经验可以说明，加入世贸组织将给国家的政策选择造成怎样的限制。⁵² 2007年1月，越南成为世贸组织成员国，加紧了从进口替代战略向出口促进战略的转化。这种转变起源于1986年开始的“革新”经济改革方案；1990年代和2000年代初，越南与欧盟、日本、美国等主要贸易伙伴以及多个亚洲国家签署双边协定，进一步推动了这种转变。通过与之相关的改革，形

成了促进双重工业化战略的复杂体系。这项战略的基础是同时发展以下两种行业：一是私营部门外向型劳动密集型制造行业，具体方法是吸引外国投资者、建立出口加工区、为进口产品设置关税退税制度；二是进口替代行业，具体方法是投资发展重工业和资源型部门，国有企业在这方面继续发挥重要作用。⁵³

在正式加入世贸组织之前的预备阶段，越南调整了工业政策的部分内容，包括逐步淘汰明确的出口业绩要求、与当地含量有关的补贴和税收奖励措施。在加入世贸组织之后，越南

将单一平均关税税率从2007年的18.5%降至2013年的10.4%，并且放开了私营部门。

与此同时，越南一直在利用世贸组织的规则和承诺依然允许的某些灵活性。例如，约束税率和应用税率之间的差额使得越南能够调整其应用关税，以便控制能源价格，保护某些行业不受进口产品的竞争。越南对于某些粮食商品还实施了关税配额。此外，越南采用优惠进口税、关税豁免、减轻公司所得税和土地使用税、补贴贷款和投资担保等形式，对于某些部门提供保护，目的是鼓励研发、基础设施建设、培训、以及落后领域的企业发展。服务部门实现了广泛的自由化，但越南现行的双边协定大多采用了肯定列表方法(即，缔约国只列出其希望实现自由化的部门，其他所有部门均不受影响)。因此，越南在电信服务部门依然实行外资所有权上限，可以对外国航运公司征收较高的费用，并且可以要求对外资零售店开展经济需求测试(已经设立的第一家店铺除外)。越南政府还利用采购措施来支持当地供应商。

然而，这些措施还不足以帮助私营企业克服资本短缺和充分实现规模经济以获得国际竞争力。此外，在加速推动外国直接投资的预期外溢效应方面，双轨战略只取得了部分成功，特别是在技术转让以及在外向型行业和国内供应公司之间建立联系方面(Nguyen等，2014年)。假如泛太平洋合作伙伴关系等倡议能够落实，这些倡议在投资和知识产权问题上可能会制定更为严格的规则，这将进一步压缩国内联系和技术调整的空间。⁵⁴

中国加入世贸组织，同样对本国工业政策的性质和范围产生了重要影响。由于中方承诺遵守《与贸易有关的知识产权协定》，必须放弃对于外国直接投资的某些政策，包括旨在鼓励技术转让和加强联系的各项措施，例如当地含量要求。中国还必须逐步淘汰早期工业政策中的其他内容，特别是贸易保护措施、给予新兴产业的优惠利率和较低的税率、以及给予其他部分产业的直接财政援助形式(《2006年贸易和发展报告》)。

多种措施有助于调整发展中国家的生产结构，例如环境法规、政府采购和税收政策……

然而，中国对于外国直接投资继续采取战略方法，将以下两类部门区别对待：能够创造大量外汇和就业岗位部门；以及，能够提高国内生产能力和增强重点经济领域能力的部门(Poon，2014年)。对于前者，追求效率的外国直接投资得益于与经济特区内部活动普遍有关的刺激措施，例如部分增值税退税、公司税免税期、以及提供有利于开展国际贸易的基础设施(Zeng，2011年)。对于后者，寻求市场的外国直接投资受到多项外资所有权限制，例如在钢铁和银行业只能持有少数股权，在汽车行业的合资企业中只能持有半数股权。鼓励汽车行业某些合资企业的发展，是一项政策工具，目的是保持行业竞争力，吸引外国投资者提供技术转让，对于中国国内的生产技术实现升级换代。政府大幅度增加研发开支，为此提供了进一步的支持。不仅如此，还通过政府采购和国家投资发展基础设施等方式，刺激对于汽车的需求，例如建设高速公路网(Lo和Wu，2014年)。1990年代中期，中国开始发表外国直接投资指导目录(列出了“鼓励”、“限制”或“禁止”外国直接投资进入的行业)，并不时进行修订，采用

更加严格的技术门槛，体现出国内生产能力的改善。以2011年版外国直接投资目录为例，取消了对于汽车制造业合资企业的规定，将其适用于汽车电子配件以及“新能源汽车”的某些关键零件和部件的研发和制造业，例如高能量电池(Dezan Shira及其助理，2011年：8-9)。⁵⁵

中国政府依然起到重要的指导作用，特别是在上游重工业和生产资料部门，在这些部门中有为数众多的规模较大、且与政府有关的企业。⁵⁶ 这些企业的规模对于希望进入这些部门的其他企业(包括外资企业)构成障碍，但此类企业数量很多，足以确保竞争，从而保障生产的经济效益。公共部门的制造商还需要遵守出口规定，实施办法是监测企业以优惠条件获得贷款的情况，例如国家开发银行发放的贷款。这些企业接受国家发展和改革委员会(发改委)的监督，这是中国的重要工业规划机构。发改委本身也提供支持，例如制定绿色能源技术政策，促使政府为风力涡轮机提供与环境有关的补贴支持。此前，这项支持是与当地含量要求结合起来的，这可能被视为违反中国做出的世贸组织承诺。然而，据说这项措施已经实现了预期目标，在世贸组织其他成员国有可能向争端解决机制提起申诉之间，措施已经撤销了(Studwell，2013年)。

在促进发展中国家调整生产结构方面，环境条例可以在更大范围内起到重要作用。原因之一是，所谓“绿色增长”将在未来新兴技术领域当中大放异彩，而发展中国家的技术落后有可能成为一项优势，这些国家需要化解的碳密集型技术较少。除此之外，由于缓解气候变

化的当务之急，以及各方日益认识到利用传统能源的生态限制，发展中国家如果继续沿用发达国家一直以来奉行的原料和能源密集型发展方式，可能将无法因收入增加和强化以国内需求促进经济增长而导致的迅猛增加的国内消费(《2013年贸易和发展报告》)。事实上，将新兴的消费和生产方式转化为绿色技术领域的创新挑战，可以有力地推动结构性转型以及创造就业和薪酬机会。⁵⁷

发展中国家的开发银行(例如经社发展银行和中国开发银行)完全可以提供此类重要转型所需的长期贷款，这类似于发达国家的国家机构(例如美国的国防高级研究计划署)起到的作用(Chandrasekhar，2014年)。这不但可以降低补充性私营资金在转型初始阶段的风险，还可以引导私人投资，使其在重要的结构性转型方面最终起到领导作用。有利的需求方政策可以包含能源密集程度目标，例如针对汽车和建筑物，目的是增加对于高能效系统和清洁能源生产的需求。为支持国内公司满足此类新兴的国内需求，可以采取符合世贸组织规定的补贴和税收优惠等方式，以及资助与清洁能源有关的创新，从而为上述政策提供供应方支持。⁵⁸

为在更大范围内促进创新，设立适当的机构也可以起到重要作用，例如具体行业机构，可以提供测试设施，以确保安全和落实产品标准。例如，有证据表明，在成功发展国内汽车行业的经济体(例如大韩民国和中国台湾省)都有着资金充足的汽车行业研究机构。相比之下，马来西亚和泰国等其他国家的此类机构则是缺乏资金，或是资源严重不足，这些国家建

……开发银行完全可以提供此类调整所需的长期贷款。

设生机勃勃的汽车行业的工作自然也不太成功(Ravenhill, 2014年)。

此外, 还可以将政府采购作为一项重要的工业政策工具, 特别是用来创造大量需求, 足以让国内公司建立起可以盈利的生产设施。税收政策是另一项工业政策工具。在中国, 人们注意到税收政策向外向型公司倾斜, 而满足国内市场需求的公司要缴纳的税目则要多得多, 其中包括进口税、增值税和消费税(Yang, 2014年)。泰国在实施关税保护的同时, 降低消费税并免除了公司税, 特别是针对汽车模型产品, 目的是创造国内销售机会。从2002年开始, 对轻型卡车执行这些措施; 此后在2007年, 开始对环保汽车执行类似的措施。其中部分税收政策与当地含量条件挂钩(Natsuda和Thoburn, 2013年)。

2012年, 名为“汽车新政”的巴西五年期方案采用了减税措施, 主要目的是放缓进口增幅, 同时鼓励当地汽车供应商的发展。这项政策表示, 对于从南共市以外的其他地区进口的车辆, 将把工业产品消费税提高30%, 并且明确说明了公司加入方案和获得工业产品消费税优惠的资格要求。其中部分要求与国内含量和创新投资挂钩(巴西汽车新政刺激方案, 2013年)。这些措施与针对国内汽车行业的其他扶助措施相互补充, 例如, 对于从南共市以外的其他地区进口的汽车部件征收较高的关税。由于采取这种积极主动的办法来推动国内汽车行业的发展, 巴西吸引了更多外国直接投资, 兴建新的汽车组装工厂, 并且将创新活动逐步扩展到巴西境内的子公司和当地供应商(贸发会议, 2014年)。

D. 积极主动的贸易和工业政策当前面临的挑战

1. 发展中国家的出口机会可能会减少

各国制造业的发展空间和发展规模千差万别, 这表明具体国家因素, 例如资源禀赋、国内市场规模、地理位置和机构发展情况, 可能会对劳动力向着更高生产力活动转移的时间和程度造成重大影响。但是, 这种影响的规模和方向同样受到以下因素的左右: 影响宏观经济发展的政策; 以及, 投资和融入全球经济的步伐和性质。

政策显然可以起到重要作用, 例如, 部分发展中国家从1980年代开始, 制定了明确的出口促进政策, 从而推动了制造业的增长。事实上, 在2007至2008年全球危机爆发之前的二十年里, 世界贸易额普遍迅速增加, 而且发展中国家在全球出口中所占份额持续上升, 其中一个显著特征是制造业在这些国家出口中所占的比例大幅度提高。正如《2013年贸易和发展报告》指出, 发展中国家在全球工业制成品出口中所占的份额从1995年的四分之一左右提高到2007年的三分之一左右, 发展中国家之间的制造业贸易在这其中起到了重要作用。

出口可以从多个方面支持结构性转型。从宏观经济角度来看，通过出口，部门开支模式开始脱离部门生产模式。因此，制造水平可以超出国内市场设置的限制。工业制成品需求的收入弹性较高，通常可以形成有利的全球市场条件。这就意味着，假如各国不是在同一时间以同一种产品推行这项策略的话，制成品出口的增加有望赚取更高的出口收入。假如世界市场增长迅速，很多国家可以借机扩大出口；假如全球市场陷于停滞，各国要扩大出口，只能挤占其他国家的市场份额。在后一种情况下，持续扩大出口额可能会造成不良的价格效益，降低、甚或消除预期的出口收入增加。

此外，人们在很早以前就认识到，要开展工业活动和增强国际竞争力，国家必须进口大量资本货物、中间货物以及其中包含的技术，这就需要通过出口赚取充足的外汇，以支付这些进口；否则，国家经济发展速度将面临国际收支问题(Thirlwall, 1979年)。处在结构性转型初期阶段的国家对于这种进口的需求是最高的。即便国内资本货物产业的形成速度将决定何时能够消除机械设备要求方面的缺口，但仍需要大量进口资本货物。

此外，随着人均收入的提高，更加富裕的国内消费者越来越需要得到更加自由的消费者制造业和消费者服务业，而不再是粮食等基本必需品。国内对于制造业的需求快速增长，将导致国际收支问题，并将威胁到持续的经济增长，除非调整国内生产的结构组成，

使其适应国内需求，或是初级部门的出口能够持续提供必要的外汇收入。如果做不到这一点，国家最终将积累大量外债，吸收越来越多的净资本流入，或是让实际汇率贬值。⁵⁹ 当然，要改变国内产出结构来满足不断变化的国内需求，还需要具备足够的经济规模，以便国内生产具有竞争力。

除了上述宏观经济影响之外，公司层面的发展还会影响到要素的再分配和综合生产力的累计。考虑到公司情况千差万别，即便是在少数几个确定的行业内，在任何部门，将资源从生产力较低的公司转移到生产力较高的公司，便会提高生产力。在这方面，出口可以起到重要作用，人们认为与不出口的公司相比，产品出口的制造公司的生产力普遍更高一些。然而，坚实的理论支持(例如，Redding, 2011年)和大量实证证据(例如，Wagner, 2012年)都表明，只有那些成立时间较短的公司直接开展贸易，较高的生产力是出口的先决条件，而不是结果。生产力更高的公司开展出口活动，这是一种自我选择，也只有这些公司能够吸收与了解出口市场需求和在当地设立销售网络相关的额外滞留成本。

一旦这些公司从事出口，它们可能会通过学习效应来进一步提高生产力。接触国际买家和竞争者，让这些公司能够学习如何采用成本更高、质量更好的投入，以及在出口市场上如何向更加挑剔的消费者销售价格更高、质量更好的产品，从而提高产品质量和实现产品的升级换代，这就是学习效应。

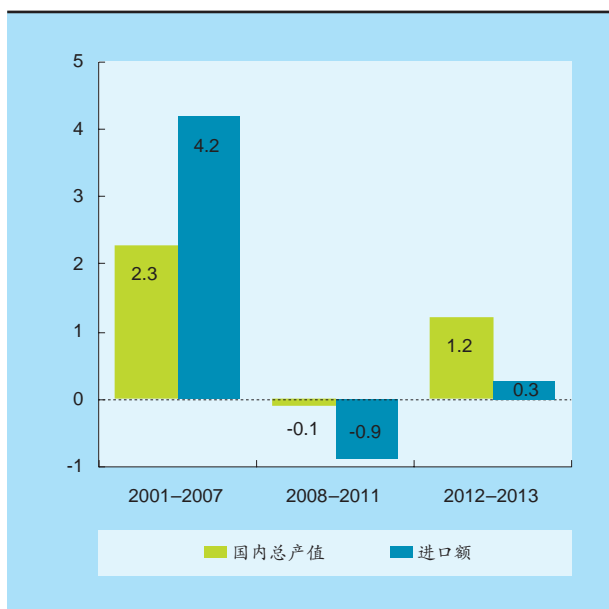
当发达国家经济增长迅速，对于来自发展中国家的进口商品有着较高的需求弹性时，出口可以最大限度地推动发展中国家的经济增长……

……然而，经济衰退出现以来，这两项条件均不具备。

图5.1

2001–2013年发达经济体的 国内总产值和进口额增长

(年均变化百分比)



资料来源: 贸发会议秘书处的计算结果, 依据表1.1; 以及, 贸发会议统计数据库。

注: 发达经济体包括澳大利亚、加拿大、丹麦、欧元区(拉脱维亚除外)、冰岛、日本、新西兰、挪威、瑞典、瑞士、联合王国和美国。图中数据依据的是加权平均值。

总的说来, “没有证据支持‘从出口中学习’的效应”(世贸组织, 2013年c: 87), 但实证文献中的另外两项成果值得一提。首先, 因具备出口能力而提高生产力, 由此产生的大部分裨益都以较低价格的形式转移给了买家(Marin和Voigtländer, 2013年)。因此, 只有少部分(如果有的话)裨益以较高薪金的形式留给了工人, 或是转化为利润增加, 可用于追加投资。其次, 某些研究发现, 学习效应的规模在很大程度上取决于目的地国的收入水平和市场规模。这是因为出口商会采用质量各异的投入, 根据不同的目的地来调整产品质量。因此, 向高收入大国出口高质量产品的公司, 总是能够更快地提高

生产力(Manova和Zhang, 2012年)。由此可见, 各家公司的出口业绩不同, 这不仅是由于公司的性质各不相同, 也是由于贸易伙伴存在差异。

因此, 当发达国家经济增长迅速, 而且这种增长对于来自发展中国家的进口商品有着较高的需求弹性时, 发展中国家的出口商在提高生产力方面获利最大。然而, 经济衰退出现以来, 这两项条件均不具备。

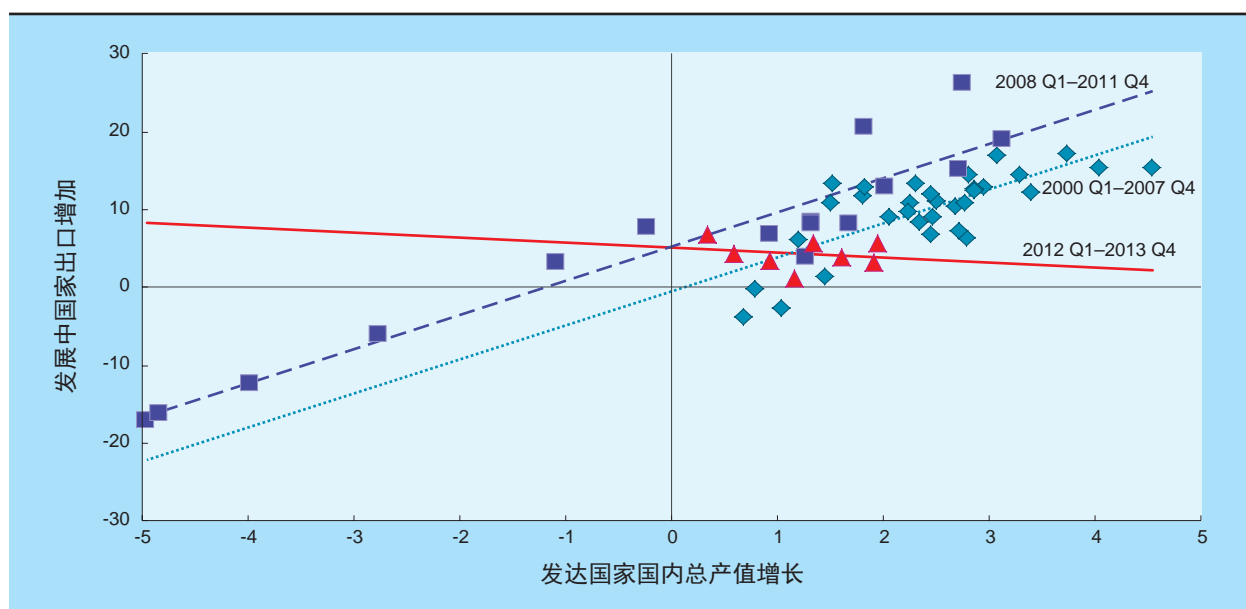
众所周知, 发达国家的收入增长速度自2008年以来明显低于危机前的水平, 统计证据还表明, 发达国家对于进口商品的需求弹性大幅减弱。在危机爆发之前, 发达国家的进口额增长速度几乎达到收入增幅的两倍; 但危机爆发以来, 这些国家的进口额基本上没有变动, 甚至在2012至2013年收入小幅增加时也是如此(图5.1)。此外, 在危机之前, 发达国家的国内总产值增加与发展中国家的出口之间存在明显的正相关, 但这种关系基本上已经不复存在, 今后甚至可能变为负相关(图5.2)。⁶⁰

总的说来, 这项证据表明, 发达国家国内总产值的增长对于进口的影响越来越小, 发达国家收入增长对于发展中国家出口的积极影响也在削弱。发展中国家要在全世界需求疲软的情况下实现结构性转型, 它们面临着更加艰巨的挑战; 在这种情况下, 发展中国家不能再像过去那样, 靠着向发达国家出口工业制成品来支持国内的结构转型。正如《2013年贸易和发展报告》所述, 这就需要发展中国家重新调整发展战略的重点, 更多地重视国内需求和区域需求, 下一步就需要将生产结构与需求结构更加紧密地结合起来。换言之。当前的全球经济形势让发展中国家面临更多的政策挑战, 必须制定创新的工业政策。

图5.2

2000-2013年发达经济体的国内总产值增长和
发展中经济体的出口增长

(百分比)



资料来源: 贸发会议秘书处的计算结果, 依据贸发会议统计数据库; 荷兰经济政策分析局; 经合组织, 《主要经济指标》; 以及欧洲统计局。

注: 图中数据是根据季度数据得出的年度增长率。发达经济体列表, 见图5.1的图注; 发展中经济体是指荷兰经济政策分析局确定的新兴经济体。图中数据为加权平均数。计算非参数性斯皮尔曼等级相关系数, 发现在2012至2013年间, 发达经济体国内总产值增长与发展中国家出口增加之间没有相关性。

2. 生产网络和工业政策的作用

国际生产往往被视为双边贸易的先进形式, 跨国公司设在国外的子公司进口能够体现出母公司所掌握技术的零部件和其他生产要素, 将这些进口产品组装成最终成品, 在当地市场销售, 或是出口至母公司所在国家或第三国市场。发展中国家在此类生产网络中的参与主要局限在低薪的劳动密集型活动, 有时也在当地采购部分零部件, 这要看当地的工业发展水平和贸易政策如何。然而, 将快速的贸易自由化与信息通信技术革命结合起来, 形成了更为分散的生产分工形式。其特点是, 来自高薪国家、掌握先进技术的公司将自身的管理、营销和技术知识、位于其他发达国家的生产和销

售任务、以及位于一些发展中国家的低薪劳动力任务结合起来。由此产生的结果是, 资本、服务和技术工人更加频繁地开展跨国流动, 而不再仅仅是货物的流动。⁶¹ 因此, 这些生产网络目前跨越多国边境。

一些人坚定地支持国家参与国际生产网络, 理由是参与这种网络将为实现工业发展开辟出一条新的“快车道”(例如, Baldwin, 2014年; WEF, 2012年)。这种观点认为, 国际生产网络让参与其中的发展中国家公司能够专注于生产过程中的某些具体环节, 而不必同时掌握所有生产阶段, 也不必建立完整、纵向统一的工业体系。此外, 借助进入新的、而且往往是价值更高的市场, 参与国际生产网络能够为处

于工业化初期的发展中国家的新兴产业创造机会，从事增值较高的生产活动。这将有助于发展中国家扩大就业，提高收入，同时积累基本技能和实现工业化所需的其他能力，从事技术更先进的制造活动。

参与国际生产网络有助于推动发展中国家的结构性调整，秉承这种理念，有人提出，发展中国家应围绕贸易、外国投资、服务业和知识产权，重新制定贸易和工业政策，支持生产网络的有效运行(Baldwin, 2014年)。这基本上意味着，凡希望本国公司进入国际生产网络的政府，应让本国的政策措施以生产网络牵头公司的利益为准(Milberg等, 2014年)，政府应取消被认为妨碍当地工厂与相关国际生产网络有效结合的所有措施，转而采取保护生产网络牵头公司专有财产的各项政策。从实际层面来看，要便利企业进入这些生产网络，需要制定政策，允许增加国内公司的外国股权，方便重要人员的流动和就业，放宽当地含量规则以及与外汇和利润汇回本国有关的规则，强化对于投资者的保护(包括对于国内法规和决定提出质疑的权利)，为外国投资者制定替代性的争端解决机制，以及修订关于国有化和征用等问题的国内法律(Taglioni和Winkler, 2014年; Cattaneo等, 2013年)。

这种方法的众多支持者承认，开放的贸易和投资机制本身还不足让各国从跻身全球价值链中受益(WEF, 2012年: 8; 经合组织, 2013年)。他们甚至承认，“问题是外国投资者不会积极谋求、有时还会抵制这种一体化”(Taglioni和Winkler, 2014年: 6)。对于这个问题，他们只拿出了部分解决办法，建议需要采取横向政策措施，其中包括教育、基础设施建设和技术

转让，目的是增加进入全球价值链的机会，确保在当地实现外溢效应，同时避免对于地方一体化的偏见(Taglioni和Winkler, 2014年)。正如Ravenhill(2014年: 265)指出，“虽然我们一再宣称，世界目前处在后华盛顿共识时代，但最重要的政策建议依然在模仿华盛顿共识时代”，而且这些政策建议“不足以在……(国际生产网络)内部形成发展中国家孜孜以求的升级换代”。

事实上，虽然在某些政策周期，必须在价值链前面加上“全球”这个修饰词，但大多数国际生产网都是区域性的，而且近年来在发展中国家的扩展严重向东亚倾斜(贸发会议，即将出版)。此外，国际生产网络的牵头公司依然以发达国家的公司为主，而且集中在少数几个部门，例如服装和纺织品、电器和汽车部门(Nolan, 2012年; Starrs, 2014年)。这些特点未必能够湮灭人们要求反思与国际生产网络有关的政策的呼声，却应以此警醒世人，在制定结构性转型战略时，不能仅仅依赖与全球价值链有关的机会。特别是，不应以必须促进进口为由，轻视一系列积极主动的措施在支持根据当地条件和制约，实施进口替代和促进出口等方面持续起到的重要作用。

此外，参与国际生产网络到底有多少潜在裨益，是一个目前尚无定论的实证问题。对于不同国家来说，这些裨益可能千差万别，而且所需成本也会有很大差异，在制定关于参与国际生产网络的具体部门政策时，必须审慎权衡(2002年、2006年和2013年《贸易和发展报告》)。特别是，由于牵头公司和其他供应商施加强大压力，要求压低劳动成本，发展中国家有可能陷入低增值活动而不能自拔。这些国家可能受阻，丧

参与国际生产网络到底有多少潜在裨益，是一个目前尚无定论的实证问题。

失向供应链上游移动的机会，原因有二：一是通常来自发达国家的牵头公司实施成本高昂、且成功的品牌策略(Milberg和Winkler, 2013年)；二是价值链当中的各种关联体现出商业实力的高度集中，供应链中的机构演化成为一项组织精密、协调有序的活动(Nolan, 2012年)。⁶² 对于力争向价值链上游移动的公司和努力加入国际生产网络的公司来说，这种情形造成了更多的竞争挑战。假如没有政府的贸易和工业政策的支持，发展中国家的公司将很难克服这些难题。

一国的出口，包括在国际生产网络内的出口，究竟在多大程度上制约了国内增值，对此很难进行实证评估。这是因为一直以来都是报告出口总值(即国内增值与再出口的投入价值之和)。⁶³ 近年来，有多项举措旨在评估国际贸易中的增值部分。⁶⁴ 这些举措取得的近期成果之一，是在更大范围内对不同类型的国际生产网络进行了更为细致的分析，其中包括农业和采掘业。这项分析得出的一项重要结论是，在过渡经济体以及非洲和西亚等主要出口初级产品的发展中地区，国内增值在国内总产值中所占的比例远远高于积极参与国际制造业生产网络的发展中地区，例如东亚、东南亚和加勒比地区(贸发会议，2013年：130)。⁶⁵ 这说明，参与国际生产网络未必能够通过提高国内增值的比例来确保国内总产值的增长。⁶⁶ 分析发现，两个因素与国内增值在国内总产值中所占比例有着密切的关系：国家出口的性质，特别是自然资源、服务业或

最终需求的商品；以及，出口生产自给自足的程度，这与经济规模有着普遍的关联。这些发现让人们对于加入国际生产网络是通往工业化的“快车道”这种说法产生了怀疑。

在主要出口初级产品的国家，国内增值部分在国内总产值中所占的比例远远高于积极参与国际制造业生产网络的国家。

此外，人们早就知道，国际生产网络所依托的商业模式原理建立在不对称的治理关系的基础上，牵头公司以对自己有利的方式决定着风险和利润的分配(例如，Gereffi, 2014年)。近期对于各部门排名在前2,000位的公司进行了国内利润比例分析，发现按照这种方法测算，占优势的依然是来自发达国家、特别是美国的公司(Starrs, 2014年)。一些新兴经济体、主要是中国的公司在某些部门崭露头角，但它们向价值链上游移动的能力依然成问题。电器部门的情况特别能够说明问题；中国是最大的电器出口商，但在这个部门产生的利润中，中国仅占到3%(Starrs, 2014年：91)。相关实证证据表明，即便是在发展中国家能够实现经济升级的领域，也可能会涉及到劳动条件的严重恶化和其他形式的社会倒退(Milberg和Bernhardt, 2013年)。

国际生产网络所依托的商业模式建立在不对称的治理关系的基础上，牵头公司以对自己有利的方式决定着风险和利润的分配。

最重要的是，有充足的理由确信，上文提及的被视为加入国际生产网络必要条件的境内改革极有可能加剧这种以牺牲发展中国家为代价的失衡。例如，产品标准以及通过贸易和投资协定统一这些标准，在确定发展中国家在国际生产网络内部的生产和贸易模式问题上，可以起到重要作用。⁶⁷ 发展中国家出口商遵守发达国家贸易伙伴制定的

标准，确实可能会提高质量，改善管理和生产程序。因此，达到发达国家市场实施的更加严格的标准，可以产生上一节所述的通过出口开展学习的裨益，包括“提高质量标准”，促进发展中国家向消费者比较富裕的市场出口。然而，随着发展中国家的公司不断向价值链上游攀升，要达到上述标准可能会越来越难，到某一时刻成为不可能的任务，发展中国家公司的上升势头将就此停滞。

统一产品标准，还可以为发达国家的公司打开发展中国家的进口市场。假如发展中国家生产力较低的公司(例如那些不出口，只满足国内市场需求的公司)没有能力达到更加严格的产品标准，进口产品将大幅度增加。这还将意味着，这些公司再也无法为出口公司提供投入，而这将给国内生产关系造成不良影响，降低出口产品的国内增值成分。此外，同一产品标准将损害发展中国家与要求实现这种统一的相关贸易或投资协定缔约国之外的其他国家的贸易。

总体来看，本节论述说明，国际生产网络可以为处在结构性转型初期的国家创造机会，在某些部门加速推动工业发展。但在大多数情

况下，不应将参加这个网络作为国家工业发展战略的唯一一项内容。已经在一定程度上实现了工业发展的发展中国家在加入国际生产网络时，必须权衡与放弃现有政策灵活性有关的利与弊，特别是从在何种程度上促进经济和社会发展的角度来衡量。

此外，正如前一节所述，由于发达国家的经济增长长期迟缓，以及/或者发达国家的收入增长对于发展中国家出口的积极影响减弱，国际生产网络的重要性很可能会萎缩。这不仅仅

已经在一定程度上实现了工业发展的发展中国家在加入国际生产网络时，必须权衡与放弃现有政策灵活性有关的利与弊。

是暂时现象。2000年代初以来，由于油价上升，运输成本增加，发达国家的企业在海外赚取的利润减少了。这可能会加剧海外制造业活动迁回发达国家的发展趋势，同时强化发达国家巩固本国制造业基地的种种努力。⁶⁸另一方面，南南合作网络目前在大多数发展中国家处于

落后状态，但是，假如发展中国家调整经济增长战略的重点，更多地重视国内需求和区域需求，南南生产网络的重要性将增强(《2013年贸易和发展报告》)。这其中的主旨在于，无论是哪种改变，都找不出为顾及发达国家公司的利益而放弃政策空间的正当理由。

E. 结论

假如不能增强制定政策时的灵活性，那么执行有效的政策战略，实现关于2015年后发展议程的讨论可能会形成的全球发展目标，都将无从谈起。建设可持续和包容的经济增长道路，必然需要制定更加有效的宏观经济政策，解决金融体系中存在的重大系统性问题。然而，必须将改善全球贸易治理，作为更全面和更综合的一揽子措施的一部分，以协助保留政策空间，以便开展积极主动的贸易和工业政策，同时还应与宏观经济及金融改革议程互为补充。

要加强全球贸易治理以支持发展，可以采取哪些步骤？最重要的是强化多边机制。多边规则可以为国家决策者提供指导，确保各国的相关规则保持一致。多哈回合谈判应借助2013年12月在巴厘举行的世贸组织部长级会议产生的新的前进势头，努力向前推进，无愧于“发展回合”的别称。在这方面采取的措施之一是重视执行问题(《多哈部长级宣言》第12段)。此外还应坚持统一努力的原则(《多哈宣言》第47段)，不能动辄改变计划，用仅有少数几国达成的多边协定来补充一系列强制性的核心承诺。从中获得的最大裨益，就是保持多边规则的公益性，防止大国迫使其他国家竞相开展不适于本国发展前景的自由化。

假如不能增强制定政策时的灵活性，实现2015年后发展议程提出的全球发展目标就无从谈起。

其次，将多边协定重新定为贸易谈判的重点，这意味着将重新考虑超越世贸组织规定和超出世贸组织范围的条款，以及允许在适用乌拉圭回合协定时享有更大的灵活性。这可以应对近期出现的一些新情况。以知识产权保护领域为例，专利在促进创新方面的作用日益受到质疑(即，为制定关于知识产权保护的严格规则，各方普遍引述基本原理)。一些观察家注意到，“以往的证据表明，严格保护早期发明者知识产权的专利政策可能会阻碍创新”，而“鼓励传播思想以及主张修改专利法以利于参与竞争和鼓励竞争的政策，可以作为有效的鼓励创新机制”(Moser, 2013年: 40)。⁶⁹ 此外还有人指出，专利法可能会影响技术变革的发展方向，这是因为在保护知识产权的问题上，保密状态、筹备时间和其他专利替代品等因素在某些产业可能会起到更大的作用(Moser, 2013年)。此外，并行进口和强制许可运用在某些行业可能会更容易一些(马克斯·普朗克创新和竞争研究所，2014年)。这意味着，发展中国家不妨保持灵活的知识产权保护系统，同时获得适当的技术支持，以便充分利用这种灵活性，支持在结构性转型的各个阶段采用新技术和实现创新。

关于补贴问题，很多国家利用《补贴与反补贴措施协定》保留下来的灵活性，允许出口信贷和促进“绿色增长”的各项措施。可以认为这是一个信号，表示承认乌拉圭回合协定保留下来的政策空间的价值。值得一提的是，为应对经济衰退，众多国家采取的措施从广义上讲都属于与环境有关的补贴，而这些措施是否符合现行规则，则是一个灰色领域。或许正因为如此，还没有国家向争端解决机制提出过质疑。这甚至可以表明，很多国家都认为乌拉圭回合协定制定的某些规则不恰当地制约了本国的政策选择。

重新审视超越世贸组织规定和超出世贸组织范围的条款，还意味着放弃超出《与贸易有

关的投资措施协定》范围之外的投资规定。有观点认为，国际生产网络是通向结构性转型的快速通道，而加入这些网络要求有关方面对于国际商业采取放手不管的方法，这种观点为国际生产网络提出更加严格的限制要求注入了新的动力。但是，对于处在结构性转型初期的国家来说，目前还不清楚制定影响深远的投资规定将如何促成或支持通过本国工业加入国际生产网络而实现的发展，除了增加低技能就业和生产制造商的最初经验之外，其他都很不明确。对于某些国家来说，陷入价值链的低端、无法实现升级换代的风险过大，因而不能放弃利用政策工具的可能性，而且以往已经证明，这些工具可以有效地支持工业化和总体生产。

必须将改善全球贸易治理，
作为更全面和更综合的一揽子措施的一部分。

注释

- 1 本章沿用2006年《贸易和发展报告》提出的概念，“政策空间”一词是指能否运用政策工具来实现政策目标以及相关政策工具的成效如何。鉴于本章重点论述贸易和投资协定的规章和规则，将着重关注政策空间的法律构成因素。贸发会议(2009年)讨论了最不发达国家在这方面面临的具体问题。
- 2 例如，世界银行重新评估了发展经验(2005年a: 83)，并得出结论认为，“关于积极进取的工业政策，依然存在争议，但这项政策很可能是重要的”。另见增长和发展委员会，2008年，以及1996年、2002年和2006年《贸易和发展报告》。
- 3 关于支持积极主动的贸易和工业政策的理论观点论述，见《2006年贸易和发展报告》。这份报告强调工业政策的成功在很大程度上取决于政策执行工作，报告还分析了工业政策规划的制度性补充内容。
- 4 关于落实当前特殊和差别待遇条款的详细论述，见世贸组织，2013年a。
- 5 这一部分的论述参考了Thrasher和Gallagher(2014年)以及《2006年贸易和发展报告》第五章，后者进一步深入分析了这些问题。多项乌拉圭回合协定对于结构性转型的意义不大，例如《实施卫生与植物卫生措施协定》，这项协定规定了保护人类、动物和植物生命与健康的基本规则。其他协定则涉及到目前鲜有应用的措施。例如，进口许可证和进口禁令过去往往被用来保护国内行业和稳定经济，如今则由《进口许可证程序协定》管理，目的是简化、澄清和尽

- 可能减少获取进口许可证所需的行政要求，并确保颁发进口许可证的相关程序不会限制贸易。为确保透明度，进口许可证委员会每年都会审查进口许可证制度。1994年《关税及贸易总协定》普遍禁止数量上的限制和进口禁令，也有一些例外，例如为解决国际收支问题(第十二条和第十八条B款)；但某些乌拉圭回合协定对于这些例外和其他保障措施做出进一步限制(详细内容，见Prusa，2011年)。
- 6 当地含量要求与发达国家和发展中国家缔结的优惠贸易协定当中的原产地规则有着密切的关系。在此类协定中，发达国家合作伙伴可以根据本国的需求调整原产地规则。
- 7 然而，这些业绩要求显然只有在公之于众的情况下才能被用于解决争端，这不可能是政府和公司之间的私下协议。
- 8 此外，《与贸易有关的投资措施协定》第4条规定了发展中国家可以“暂时违背本协定条款”的某些特定条件。
- 9 强制许可规定在某种情况下，主管部门无需得到专利所有者的许可，便可允许专利所有者之外的其他公司或个人使用专利权，用于制造、使用、出售或进口某种专利产品(即，享有专利的产品或通过专利工艺生产出的产品)。并行进口是指进口商标产品进入某一市场，继而在没有得到该市场中的商标所有者许可的情况下出售相关产品。
- 10 关于这一点以及下文关于《与贸易有关的知识产权协定》的论述，基于Correa，2014年。
- 11 《补贴与反补贴措施协定》取代了《东京回合补贴守则》，后者是一份仅得到24个国家认可的多边协定，基本上允许发展中国家不必遵守任何新的补贴规则。《补贴与反补贴措施协定》第1条规定，补贴是政府给予的财政援助或价格支持，使得国内公司从中获益。世贸组织《农产品协定》规范了农业补贴问题。
- 12 《补贴与反补贴措施协定》不适用于最不发达国家。此外，乌拉圭回合协定签订时的世贸组织成员国暂不受这项承诺的约束，直至其人均收入达到1,000美元(以1990年代定值美元计算)，并且至少连续三年保持这一水平。但是，越南等近年来加入世贸组织的国家则不能豁免，即便其人均收入低于上述标准。关于《补贴与反补贴措施协定》中的特殊和差别待遇的详细论述，见Coppens，2013年。
- 13 这四种情况是：(一) 产品的从价补贴总额超过5%；(二) 补贴涉及任何行业的营业损失；(三) 补贴涉及任何企业的营业损失，而且不是一次性措施；以及(四) 直接免除国内企业欠政府的债务。
- 14 《补贴与反补贴措施协定》第27条涉及到本协定中给予发展中国家特殊和差别待遇的条款，包括过渡期结束后的灵活性问题。
- 15 此外，附件七列出了最不发达国家等多个国家，在某些情况下，这些国家可以采用有补贴的出口信贷，用以促进出口。
- 16 某些观察家认为，这种灵活性对于《经合组织安排》的缔约国更为有利，这是由于相关条款可以视为专为满足经合组织成员国、而非发展中国家的政策目标。不仅如此，由于《经合组织安排》缔约国不愿接受替代办法，其他国家很难就替代安排达成共识(Coppens，2009年)。
- 17 关于具体国家的例证，见Nicita等，2014年。
- 18 关于例证，见《2006年贸易和发展报告》，图5.1。
- 19 Akyüz(2005年：29，31)解释说：“要适应这种灵活性，最佳做法按时约定平均关税，而不必就各个关税细目逐一做出承诺。也就是说，不必规定具体产品的关税，而是接受总体约束，平均应用关税不得超出平均约束关税。……(由于)起始条件不同，(这种方法)……与基于公式的程序可能做不到兼容。”
- 20 这份谈判文本(世贸组织，2008年)还探讨了不同类别的发展中国家根据这项公式享有的灵活性。瑞士公式如下： $t_{\text{新}}=(t_{\text{旧}}M)/(t_{\text{旧}}+M)$ ，其中， t 代表关税(以百分比表示)， M 代表是系数，代表最大关税降幅。可以在降低关税的同时统一关税。更多内容，见http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/nama_e.htm。
- 21 达到这个临界点，往往是由于欧洲联盟(欧盟)以及欧洲自由贸易联盟(欧贸联)成员国在经济互助委员会(经互会)于1991年解散之后努力稳定与中东欧国家的贸易关系，而其他国家为竞争市场准入也纷纷效仿(Baldwin和Jaimovich，2012年)。
- 22 区域贸易协定的规则和条款呈现出丰富的多样性，关于服务、投资和知识产权方面的论述，见世界银行(2005年b)；关于投资相关条款，见te Velde和Fahnbulleh(2006年)；关于市场准入条款、妨碍贸易的技术壁垒、以及关于服务和竞

- 争的条款，见Estevadeordal等(2009年)的多个章节；关于偶然性保护规则，见Prusa和Teh(2011年)；以及，关于海关和贸易便利，见贸发会议(2011年b)。
- 23 应该指出的是，这些统计数据指的是通报要求，而不仅仅是区域贸易协定的数量。这就意味着，凡同时涉及货物和服务的区域贸易协定必须通报两次。关于定期更新的数据，见http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm。
- 24 要评估这些协定的范围和程度，需要根据项目代码，筛选大量区域贸易协定，而现有数据库的范围和覆盖面大相径庭。Dür等(2013年)称，他们的贸易协定设计数据库基于587份协定，涉及1,000多个项目，是综合性最强的数据库。但Kohl等(2013年)指出，他们的数据库虽然包含的协定数量少一些，但却是在Horn等(2010年)和世贸组织(2011年)所用数据库的基础上建立起来的，明确了相关条款是否具备法律强制性，因而更加优越。Horn等(2010年)表示，可以从两个方面来判断协定是否具备法律强制性，一是协定的具体起草方式(例如，是否使用了“应该”一词)，二是协定所用术语是否表明协定内容将由“国际法律规范”。对于Horn等(2010年)所用的数据库进行分析，可以明显看出这些协定的复杂性，世贸组织(2011年)对数据库进行了更新，目前将区域贸易协定综合归纳为14个超越世贸组织规定的领域和38个超出世贸组织范围的领域。Kohl等(2013年)提供了一系列详细的实例，用以说明关于其着重研究的13个超越世贸组织规定和4个超出世贸组织范围的领域的条款是否具备法律强制性。关于各国与欧盟、日本和美国签署的区域贸易协定中可以依法执行的条款和其他条款的比较研究，另见Baldwin，2012年。
- 25 Horn等(2010年：1587)采用“优惠贸易协定”一词，而不是本章所用的“区域贸易协定”。他们指出：“‘法律膨胀’大多出现在与发展有关的条款当中，这是欧共体协定所特有的，由此可见，欧盟与美国相比更需要表明自己的优惠贸易协定不仅仅着眼于商业利益。”然而，从政治学的角度来看，可以说这一特点体现出欧盟希望利用区域贸易协定作为外交政策的工具，以此作为政治一体化的先锋。
- 26 更多详细内容，见Fink，2011年。
- 27 更加详细的论述，另见本报告第六章。
- 28 《服务贸易总协定》涉及到劳动流动问题，但一些区域贸易协定增加了关于以下方面的规定，从而提供了更大的自由度：(一) 给予服务提供商全面国民待遇和充分的市场准入，同时为服务提供商之外的其他群体提供便利；(二) 劳动力市场准入；(三) 商人的临时性流动，包括从事投资和货物贸易的商人；(四) 关于工人的非歧视性条件；以及(五) 商务客人、独立专业人员、公司内部调动人员以及合同服务提供商的流动。关于评估区域贸易协定对于劳动力流动的影响，见Goswami和Saéz，2013年，以及Orefice，2014年。
- 29 进一步论述，见Brusick等，2005年；Dawar和Holmes，2011年；以及，世贸组织，2011年。
- 30 另见本报告第六章。
- 31 本报告第六章进一步论述了投资争端解决问题。
- 32 还应指出的是，近期的一项研究介绍了基金组织的机构观点，认为“涉及资本流动自由化问题的大多数当前双边和区域协定都没有考虑到宏观经济和财政的稳定性”(基金组织，2012年：33)。事实上，这些协定对于接受国可能希望推行的谨慎的宏观经济政策构成严峻挑战，本报告第六章将深入探讨这个问题。
- 33 关于2009年《美国复兴和再投资法案》的论述，见Cimino等，2014年。
- 34 这些优惠方案有两个共同点：有条件给予和酌情给予。给予优惠的国家可以根据本国的政治选择，确定方案的资格标准、相关优惠、以及给予、修改和撤销特定国家或特定产品的限制和上限的豁免及弃权程序。由于单方面自愿优惠不受世贸组织的限制，发展中国家对于相关变化没有追索权。这方面的一个实例是，2012年3月，在指称阿根廷违反双边投资条约之后，美国中止了阿根廷作为普惠制受益发展中国家的地位(白宫，2012年)。
- 35 Evenett(2013b)详细评估了二十国集团国家采取的、被全球贸易预警斥为“暗藏保护主义”的措施。他还将这些措施与“后10个最大贸易国”采取的措施进行了比较，其中包括智利、伊朗伊斯兰共和国、以色列、马来西亚、挪威、新加坡、瑞士、泰国、阿拉伯联合酋长国和越南。
- 36 例如，2012年5月，时任世贸组织总干事帕斯卡尔·拉米提出，利用这种关系来打破多哈回合僵局；见http://www.wto.org/english/news_e/

- news12_e/gc_rpt_01may12_e.htm。Henn和McDonald(2014年)利用全球贸易预警数据来调查2008年以来采取的政策措施对于全球贸易流量的影响，并暗示这些数据可用于今后的贸易谈判。
- 37 从传统的新古典主义经济学观点来看，这与“横向”或“功能性”工业政策形成对比，后者旨在普遍改善所有部门和公司的经济状况，例如改善国内基础设施、规范和竞争环境、以及总体商业环境。这其中的任何一项措施都会切实影响到具体部门。这是由于具体部门的特点各不相同，应用于整个经济体的功能性政策可能会以不同的方式影响到不同的部门(Chang, 2011年)。此外，由于落实这些措施的成本可能过高，即便是希望执行部门中立政策的决策者也必须针对具体部门做出决定。例如，关于基础设施建设，必须要考虑是将重点放在城市，还是农村地区；是放在港口，有利于生产笨重商品的行业(例如车辆和机械)，还是放在机场，有利于单位价值高的产品(例如药品)。这种方法的细微变化(例如，Lin和Treichel, 2014年)认识到，政府机构可以解决新活动和新部门在发展过程中固有的信息、协作和外部效应问题，因而在克服市场失误方面起到重要作用；但同时也强调指出，这种结构上的调整应遵循“潜在比较优势”，而不是“否认比较优势”。
- 38 例如，国立的国家卫生研究是生物制药部门重要的知识基地。这些研究所生产的新分子实体占到总数的四分之三左右，而私人实验室仅生产少量现有药物的变体。Mazzucato(2013年)还十分赞赏由国家资助的这类研究可以推动多项创新，例如因特网、全球定位系统和SIRI等可视性个人助理，苹果公司利用后者开发出了iPhone电话和其他一些产品。为支持这三项新技术，美国动用军事预算，资助了风险极高的初期研发工作。
- 39 与这项工业政策有关的主要机构包括：(一)国防高级研究计划署，成立于1958年，当时是为了应对前苏联发射人造地球卫星，目的是在技术领域保持全球领先地位，该署的官员“与公司直接合作，共同确定和推行最有发展前途的创新方向”(Mazzucato, 2013年：79)；(二)小企业创新研究方案，成立于1982年，要求掌管大规模研究项目的政府机构将部分研究资金专门用于支持小企业，而小企业创新研究方案往往是促进这些小企业开展技术创新的主要资金来源；(三)《罕见病治疗药物法案》，1983通过，为治疗罕见疾病的药物提供税收奖励、补贴和快速审批程序；以及(四)国家纳米技术倡议，2000年启动。其他发达国家也制定了小企业创新研究方案。例如，联合王国在2009年改革了本国2001年制定的小企业创新研究方案，调整后的内容更加接近美国的方案。这项方案对于制药行业产生了某些显著的影响，而且成功地指出私营部门可能提供的后续投资在哪些部门可以获得丰厚的利润(Bound和Puttick, 2010年)。
- 40 Sperling(2013年：7)指出：“制造业工作岗位过去50年来的实际绝对损失大多发生在最近十年当中。在这期间，我们丧失了超过500万个制造业工作岗位，这差不多相当于制造业劳动力的三分之一。从1965年一直到2000年之前，美国制造业生产的年均增长率稳定在4%左右，这与国内总产值的实际增幅保持一致。从2000年到2010年，美国生产停滞不前，致使经济表现有史以来第一次长期低于预期水平。”(楷体为编者所加)
- 41 此外，2012年2月，奥巴马总统设立了机构间贸易执法中心，负责监测和执行贸易法规，具体方法是利用保障措施等手段，并且向世贸组织争端解决机制提出了多起针对中国的申诉(Sperling, 2013年)。
- 42 除了国家制造业创新网络，奥巴马总统提出的“国家先进制造业方案”还包括另外三项重要倡议：国家纳米技术倡议，材料基因组倡议，以及国家机器人技术倡议。国家纳米技术倡议是一项多机构倡议，通过协调的研究和开发方案，加速推动纳米科学、工程和技术的发展、开发和应用，以造福公众。国家纳米技术倡议可以推动世界级纳米技术研究方案，除此之外，其主要任务是支持将新的纳米技术转化为产品，以实现商业价值和社会价值。材料基因组倡议的主要目的是创造新的知识、工具和基础设施，让国内行业发现、生产和应用先进材料的速度能够比如今快上一倍。特别是，这项倡议旨在促进先进材料以更低的成本应用于美国制造业。国家机器人技术倡议的目的是推动美国国内加速开发和应用机器人，使其成为人类的助手或合作伙伴。这项倡议涵盖了机器人的整个生命周期，从基础研究和开发到生产和应用。方案力图开发新一代机器人，同时鼓励现有的和新兴的群体关注创新应用领域。

- 关于国家制造业创新网络的详细论述，见Hart等，2012年。
- 43 见：<http://www.gsa.gov/portal/content/103527>。
- 44 关于这些法律问题的论述，见Brunel和Hufbauer，2009年，以及Chukwumerije，2010年。
- 45 Warwick(2013年)指出，针对2008至2009年间的全球经济和金融危机，多个国家为汽车行业提供直接支持，并鼓励汽车销售，这其中包括加拿大、中国、爱沙尼亚、法国、以色列、日本、荷兰、挪威、葡萄牙、大韩民国、西班牙、联合王国和美国。
- 46 在欧盟整体框架内，多个欧盟成员国继续制定和实施本国的工业战略，其中部分原因是由于“人们日益认为欧盟拿不出解决办法，而且逐渐视欧盟为妨碍工业重组的障碍”(Cohen，2007年：222-223)。例如，法国在2000年代初采取了一揽子国家措施，用以补充《里斯本战略》(《2006年贸易和发展报告》)。近些年来，法国启动了“工业复兴”方案，其中的概念和理念类似于《地平线2020方案》，目的是促进重点技术的发展，并便利这些技术的商业化。更多详细内容，见：http://www.redressement-productif.gouv.fr/files/nouvelle_france_industrielle_english.pdf。
- 47 欧洲议会，欧洲工业政策总则，可查阅：[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.9.1.html#\(2014年4月9日读取\)](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.9.1.html#(2014年4月9日读取))。
- 48 重点促成技术“是指与高强度的研究和开发(研发)、快速一体化创新周期、大量资本开支和高技能就业有关的知识和本密集型技术。这些技术的影响力无处不在，在整个经济体内促成工艺、产品和服务创新。这些技术具有系统性、跨学科、跨部门的重要意义，涉及众多技术领域，呈现出统一和技术一体化的发展趋势，具备引发结构性改革的潜力”(欧洲联盟委员会，2011年：10)。
- 49 关于这800亿欧元的具体分配情况和分配原则，见http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1085_en.htm。
- 50 此外，欧盟工业政策明显缺乏供所有成员国采纳的具体模式或共同战略。这是由于《欧盟运作条约》(见<http://old.eur-lex.europa.eu/en/treaties/new-2-47.htm>)认为在工业政策领域，欧洲联盟只能“开展行动来支持、协调或补充成员国的行动，而不得替代成员国的职能”，欧洲联盟具有法律约束力的法案“不得要求统一成员国的法律或法规”(第6条和第173条)。
- 51 关于相关理由，见欧洲联盟委员会，欧洲新闻稿，《国家援助：委员会批准罗马尼亚临时性援助方案，提供50万欧元符合内部共同市场的援助》，可查阅：http://europa.eu/rapid/press-release_IP-09-1876_en.htm。另见Heimler和Jenny(2012年)，书中探讨了关于欧盟境内在非特殊情况下给予国家援助相关条款。关于这些条款是否适当，各成员国意见迥异(例如，见《公共援助：蒙特布尔在布鲁塞尔斥责“权利塔利班”》，《世界报》，2014年2月20日；可查阅http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/02/20/aides-publiques-montebourg-denonce-les-talibans-de-droit-a-bruxelles_4370721_3234.html)。
- 52 这一段和以下两段参考了：Thoburn，2013年；Nguyen等，2014年；以及，Thrasher和Gallagher，2014年。
- 53 Nguyen等(2014年：表1)概述了越南的工业政策。
- 54 例如，关于知识产权问题，Fergusson等(2013年：34)提及：“通过谈判制定超出世贸组织《与贸易有关的知识产权协定》的保护程度的条款，最近的是贸易点方案谈判。例如，美国试图让伙伴国家签署《世界知识产权组织(知识产权组织)表演和录音制品条约》，文莱、马来西亚、新西兰和越南都没有加入这项条约。”
- 55 中国对于外国直接投资的处理方式，是当前中美两国双边投资条约谈判中的一个重要问题，相关论述，见Price and Smart，2013年。
- 56 关于中国工业政策的详细论述，见Stowell，2013年；Wu，2013年；以及，Lo和Wu，2014年。
- 57 建设所谓“循环经济”，已经成为中国的一项官方发展战略，相关阐述见Su等，2013年。
- 58 例如，此类措施可能属于上述《补贴与反补贴措施协定》第8条当中与环境有关的规定(详细

- 论述见《2009年贸易和发展报告》，第156-159页)。
- 59 改变国内产出构成的这些替代办法的实施时间长短，在很大程度上取决于外部经济环境，这些方法同样可能迅速演化成一场国际收支危机。深入探讨，见《2013年贸易和发展报告》，第二章。
- 60 Cubeddu等(2014年)近期发表的论文从计量经济学的角度支持了这一证据。文章着重指出，在21世纪的第一个十年里，来自发达国家的外部需求为非商品出口型发展中国家的经济增长做出了巨大贡献。另一方面，对于发展中国家的商品出口商而言，来自大型新兴经济体的外部需求在促进增长方面起到了更加重要的作用。文章还表明，外部需求对于出口在国内总产值中所占份额最高的发展中国家的贡献最大，虽然南南贸易增加，但这种增长对于来自发达国家、而非发展中国家的需求更加敏感。
- 61 在生产网络中，这种贸易形式被称为“二次拆分”。“首次拆分”是指通过降低贸易成本(要是由于降低运输成本)，逐步实现经济一体化，由此可以让货物的生产和消费分别位于不同地点，但可以在工厂中保持各个生产阶段在空间上的集中，从而尽可能降低通信和协调成本。“二次拆分”是指由于生产阶段分散在不同的空间，对于工厂实施拆分。具体做法是降低通信成本，实现信息共享，适当改变工作方法和产品设计，让产品更趋于模块化(Baldwin, 2006年)。
- 62 例如，Nolan(2012年：21)指出：“仅仅两家公司就生产出了大型商用飞机制动系统全球供应量的75%，……三家公司生产出了汽车等速万向节全球供应量的75%，(以及)……三家公司生产出了工业气体全球供应量的80%。”
- 63 关于发展中国家制成品出口的国内增值部分的早期评估，见《2002年贸易和发展报告》。评估分析了1980至1997年间的的数据，主要结论是发展中国家“贸易量多，而收入少”。换言之，发展中国家在全球制成品出口中所占的份额提升，但在全球制造业增值中所占的份额却下降了。
- 64 测算增值贸易的这些举措在一定程度上依据的是增值贸易国家间投入——产出模型以及世界投入——产出数据库提供的统计数据，前者由经合组织及世贸组织操作，后者由欧洲联盟委员会资助，所依据的供应——使用表源自11个机构共同编制的国家统计数据 and 格罗宁根大学提供的国家统计数据。这些数据涉及18个工业部门和57个经济体(包括经合组织全体成员国、巴西、中国、印度、印度尼西亚、俄罗斯联邦和南非)，时间跨度为1995至2009年。例如，这些数据被用于评估各国在多大程度上参与了纵向分布的生产过程(例如，Backer和Miroudot, 2013年)。相比之下，贸发会议(2013年)所用的数据依据的是在Eura项目全球多区域投入——产出表的基础上编制的投入——产出表。这个数据集取材于报告的数据，同时提供内插算法和试探性估算，提供了关于187个国家1990至2010年间的连续时间序列，其中包括多个发展中国家以及数据匮乏的国家。关于数据覆盖面与统计严谨性的利弊分析的详细内容，见贸发会议(2013年：124)。
- 65 在拉丁美洲和加勒比可以看到同样的现象，以自然资源为基础的南美洲经济体与参与制造业价值链的中美及加勒比经济体相比，前者的国内增值在国家出口中所占比例远远高于后者(贸发会议，2014年：图II.12)。
- 66 由于增值贸易数据库关注发达国家，提供的关于发展中国家的证据有限。然而，经合组织(2013年：56)表明：“中国目前的出口涉及到外国含量很高的装配工作，由此导致2005至2009年间，国内增值与产出比率大幅下滑。”另一方面，中国出口当中的国内含量正在增加。这与外国含量很高的加工贸易在中国贸易总额中的重要性下降有着密切关系(经合组织，2013年：147)。然而，中国加工贸易的国内增值仅有小幅增长，在2007至2011年间从大约38%提高到40%左右。同一资料来源没有提供同期的墨西哥数据，但是表明墨西哥国内增值在加工贸易中所占的比例在2000至2006年间同样略有上升，但依然徘徊在30%以下(经合组织，2013年：147)。这两个不同时间段的经济成果显然受到不同的外部经济环境的影响，但总体来看，这一证据可以说明国内增值在中国加工商品出口中所占的比例更高一些，是由于中国采取了更加积极主动的贸易和工业政策。墨西哥和巴西汽车行业的不同发展结果，为这一论点提供了进一步的支持(贸发会议，2014年：65-69)。
- 67 这一段的部分内容参考了Disdier等，2013年。

- 68 例如，贸发会议指出，由于本国天然气市场价格下跌，美国将把海外的制造业务迁回美国本土(2014年：12)。
- 69 Moser(2013年：40)指出：“以往的证据表明，在制定了专利法的国家中，大多数创新都出现在专利系统以外。在某些时期，没有专利法的国家与制定了专利法的国家相比，二者产生的创新数量相当，而且创新的质量也相近。”由此可以说明：“专利本身不会激励创新，专利呼应的是来自市场机会的激励，专利权所有者可能会利用自己的专属权，也可能不利用。”(马克斯·普朗克创新和竞争研究所，2014年：3)

参考文献

- Akyüz Y (2005). The WTO negotiations on industrial tariffs: What is at stake for developing countries? Trade & Development Series No. 24. Penang, Third World Network.
- Akyüz Y, Chang HJ and Kozul-Wright R (1998). New perspectives on East Asian development. *Journal of Development Studies*, 34(6): 4–36.
- Backer KD and Miroudot S (2013). Mapping global value chains. Trade Policy Paper No. 159. OECD, Paris.
- Baldwin RE (2006). Globalisation: The great unbundling(s). Geneva, Graduate Institute of International Studies; available at: http://graduateinstitute.ch/files/live/sites/iheid/files/sites/ctei/shared/CTEI/Baldwin/Publications/Chapters/Globalization/Baldwin_06-09-20.pdf.
- Baldwin RE (2012). WTO 2.0: Global governance of supply-chain trade. Policy Insight No. 64, Centre for Economic Policy Research (CEPR), London, December.
- Baldwin RE (2014). Multilateralising 21st century regionalism. OECD Global Forum on Trade, 11 February; available at: <http://www.rieti.go.jp/en/events/bbl/13070401.html>.
- Baldwin RE and Evenett SJ (2012). Beggar-thy-neighbour policies during the crisis era: Causes, constraints, and lessons for maintaining open borders. *Oxford Review of Economic Policy*, 28(2): 211–234.
- Baldwin RE and Jaimovich D (2012). Are free trade agreements contagious? *Journal of International Economics*, 88(1): 1–16.
- Block FL (2008). Swimming against the current: The rise of the hidden developmental state in the United States. *Politics and Society*, 36(2): 169–206.
- Bound K and Puttick R (2010). Buying power? Is the Small Business Research Initiative for procuring R&D driving innovation in the UK? Research Report, National Endowment for Science, Technology and the Arts (NESTA), London; available at: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/buying_power_report.pdf.
- Brunel C and Hufbauer G (2009). Money for the auto Industry: Consistent with WTO rules? Policy Brief No. 09-4. Peterson Institute for International Economics, Washington DC, February.
- Brusick P, Alvarez AM and Cernat L, eds. (2005). *Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains*. UNCTAD/DITC/CLP/2005/1, New York and Geneva, United Nations.
- Cattaneo O, Gereffi G, Miroudot S and Taglioni D (2013). Joining, upgrading and being competitive in global value chains. Policy Research Working Paper No. 6406, World Bank, Washington, DC.
- Chanda R (2002). GATS and its implications for developing countries: Key issues and concerns. Discussion Paper No. 25. ST/ESA/2002/DP.25, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York.
- Chandrasekhar CP (2014). National Development Banks in a Comparative Perspective. Jawaharlal Nehru University, New Delhi, February.

- Chang HJ (2011). Industrial policy: Can we go beyond an unproductive confrontation? In: Lin JY and Pleskovic B, eds, *Lessons from East Asia and the Global Financial Crisis*. Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics – Global 2010. Washington, DC, World Bank: 83–109.
- Chukwumerije O (2010). Obama's trade policy: Trends, prospects, and portends. *Journal of International Law and Policy*, 16(1): 39–79.
- Cimino A, Hufbauer GC and Schott JJ (2014). A proposed code to discipline local content requirements. Policy Brief 14-6, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- Cohen E (2007). Industrial policies in France: the old and the new. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3–4): 213–227.
- Commission on Growth and Development (2008). *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. Washington, DC, World Bank.
- Copeland P and Papadimitriou D, eds. (2012). *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*. London, Palgrave Macmillan.
- Coppens D (2009). How much credit for export credit support under the SCM Agreement? *Journal of International Economic Law*, 12(1): 63–113.
- Coppens D (2013). How special is the special and differential treatment under the SCM Agreement? A legal and normative analysis of WTO subsidy disciplines on developing countries. *World Trade Review*, 12(1): 79–109.
- Correa C (2014). Intellectual property: How much room is left for industrial policy? Background paper for the *Trade and Development Report 2014*. Geneva, UNCTAD.
- Cubeddu L, Culiuc A, Fayad G, Gao Y, Kochhar K, Kyobe A, Oner C, Perrelli R, Sanya S, Tsounta E and Zhang Z (2014). Emerging markets in transition: Growth prospects and challenges. Staff Discussion Note 14-06, IMF, Washington, DC.
- Di Tommaso MR and Schweitzer SO (2013). *Industrial Policy in America: Breaking the Taboo*. Cheltenham and Northampton, Edward Elgar.
- Dawar K and Holmes P (2011). Competition policy. In: Chauffour JP and Maur JC, eds, *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 347–366.
- Deere C (2009). *The implementation game: The TRIPS Agreement and the global politics of intellectual property reform in developing countries*. Oxford, Oxford University Press.
- Department of Trade and Industry (South Africa) (2007). *National Industrial Policy Framework*. Pretoria.
- Dezan Shira & Associates (2011). *Foreign Investment Industrial Guidance Catalogue* (2011 version). Hong Kong (China SAR).
- Disdier AC, Fontagné L and Cadot O (2013). North-South standards harmonization and international trade. Policy Research Working Paper No. 6710, World Bank, Washington, DC.
- Dür A, Baccini L and Elsig M (2013). The design of international trade agreements: Introducing a new dataset. *The Review of International Organizations*: 1–23; available at: <http://rd.springer.com/article/10.1007/s11558-013-9179-8>.
- Eichengreen BJ and Irwin D (2010). The slide to protectionism in the Great Depression: Who succumbed and why? *The Journal of Economic History*, 70(4): 871–897.
- Eichengreen BJ and Kenen PB (1994). Managing the world economy under the Bretton Woods system: an overview. In Kenen PB, ed, *Managing the World Economy: 50 Years After Bretton Woods*. Washington, DC, Institute for International Economics: 3–57.
- Estevadeordal A, Suominen K and Teh R, eds. (2009). *Regional Rules in the Global Trading System*. Cambridge, Cambridge University Press.
- European Commission (1990). Industrial policy in an open and competitive environment: Guidelines for a Community approach. Document COM(1990) 556, Brussels.
- European Commission (2004). Community guidelines on State Aid for rescuing and restructuring firms in difficulty. *Official Journal of the European Union*, 2004/C 244/02, October; available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:244:0002:0017:EN:PDF>.
- European Commission (2011). High Level Expert Group on Key Enabling Technologies: Final Report; available at: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/kets/hlg_report_final_en.pdf.
- European Commission (2013). Draft guidelines on State aid for rescuing and restructuring non-financial undertakings in difficulty; available at: http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rescue_restructuring/draft_guidelines_en.pdf.
- Evenett SJ (2012). Executive summary. In: Evenett SJ, ed, *Débâcle: The 11th GTA Report on Protectionism*. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013a). *What Restraint? Five years of G20 Pledges on Trade. The 14th GTA Report*. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013b). Mapping crisis-era protectionism in Latin America and the Caribbean. Discussion paper no. 9782. Centre for Economic Policy Research, London.
- Evenett SJ (2013c). Mapping crisis-era protectionism in the Asia-Pacific region. Discussion paper no. 9783, Centre for Economic Policy Research, London.
- Felipe J, Abdon A and Kumar U (2012). Tracking the middle-income trap: What is it, who is in it, and why? Working paper no. 715, Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY.

- Fergusson IF, Cooper WH, Jurenas R and Williams BR (2013). The Trans-Pacific Partnership (TPP) negotiations and issues for Congress. Document R42694, Congressional Research Service, Washington, DC; available at: <http://fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>.
- Ferraz JC, Kupfer D and Marques FS (2014). Industrial policy as an effective developmental tool: Lessons from Brazil. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds, *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, International Labour Organization (ILO): 291–305.
- Fink C (2011). Intellectual property rights. In: Chauffour JP and Maur JC, eds, *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*, Washington, DC, World Bank: 387–405.
- Fosu AK, ed. (2013). *Achieving Development Success. Strategies and Lessons from the Developing World*. Oxford, Oxford University Press.
- Fugazza M and Nicita A (2013). The direct and relative effects of preferential market access. *Journal of International Economics*, 89(2): 357–368.
- Gereffi G (2014). Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy*, 21(1): 9–37.
- Goswami AG and Sáez S (2013). How well have trade agreements facilitated temporary mobility? In: Sáez S, ed. *Let Workers Move: Using Bilateral Labor Agreements to Increase Trade in Services*. Washington, DC, World Bank: 17–38.
- Grabas C and Nützenadel A, eds. (2014). *Industrial Policy in Europe after 1945: Wealth, Power and Economic Development in the Cold War*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Hart DM, Ezell SJ and Atkinson RD (2012). Why America needs a national network for manufacturing innovation. Washington, DC, The Information Technology & Innovation Foundation; available at: <http://www.itif.org/publications/why-america-needs-national-network-manufacturing-innovation>.
- Heimler A and Jenny F (2012). The limitations of European Union control of state aid. *Oxford Review of Economic Policy*, 28(2): 347–367.
- Henn C and McDonald B (2014). Crisis protectionism: The observed trade impact. *IMF Economic Review*, 62(1): 77–118.
- Horn H, Mavroidis PC and Sapir A (2010). Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements. *The World Economy*, 33(11): 1565–1588.
- ICCT (2013). Brazil's Inovar-Auto incentive program. International Council on Clean Transportation; available at: http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/ICCTupdate_Brazil_InovarAuto_feb2013.pdf.
- IMF (2012). *The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View*. Washington, DC, International Monetary Fund.
- Kaldor N (1968). Productivity and growth in manufacturing industry: A reply. *Economica*, 35(140): 385–391.
- Ketels CHM (2007). Industrial policy in the United States. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 7(3–4): 147–167.
- Kohl T, Brakman S and Garretsen H (2013). Do trade agreements stimulate international trade differently? Evidence from 296 trade agreements. University of Groningen, unpublished; available at: http://www.tristankohl.org/site/KohlBrakmanGarretsen_296A_greements.pdf.
- Kozul-Wright R (1995). The myth of Anglo-Saxon Capitalism: Reconstructing the history of the American State. In: Chang HJ and Rowthorn R, eds. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford, Clarendon Press: 235–251.
- Krugman PR (1993). Toward a counter-counterrevolution in development theory. In: Summers LH and Shah S, eds. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992, Supplement to The World Bank Economic Review and The World Bank Research Observer*. Washington, DC, World Bank: 15–62.
- Lewis WA (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, 22(2): 139–191.
- Lin JY and Treichel V (2014). Making industrial policy work for development. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 65–78.
- Lo D and Wu M (2014). The State and industrial policy in Chinese economic development. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 307–326.
- Maggi G and Rodriguez-Clare A (1998). The value of trade agreements in the presence of political pressures. *Journal of Political Economy*, 106(3): 574–601.
- Manger MS and Shadlen KC (2014). Political trade dependence and North–South trade agreements. *International Studies Quarterly*, forthcoming.
- Manova K and Zhang Z (2012). Export prices across firms and destinations. *Quarterly Journal of Economics*, 127(1): 379–436.
- Marin AG and Voigtländer N (2013). Exporting and plant-level efficiency gains: It's in the measure. Working paper no. 19033, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Maur JC and Shepherd B (2011). Product standards. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 197–216.
- Max Planck Institute for Innovation and Competition (2014). Declaration on patent protection: Regulatory

- sovereignty under TRIPS; available at: <http://www.ip.mpg.de/en/pub/news/patentdeclaration.cfm>.
- Mazzucato M (2013). *The Entrepreneurial States. Debunking Public vs. Private Sector Myths*. London, Anthem Press.
- McMillan M, Rodrik D and Verduzco-Gallo I (2014). Globalization, structural change, and productivity growth, with an update on Africa. *World Development*, forthcoming.
- Milberg W and Bernhardt T (2013). Does industrial upgrading generate employment and wage gains? In: Bardhan A, Jaffee D and Kroll C, eds. *The Oxford Handbook of Offshoring and Global Employment*. Oxford, Oxford University Press: 490–531.
- Milberg W and Winkler D (2013). *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Milberg W, Jiang X and Gereffi G (2014). Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 151–178.
- Miroudot S (2011). Investment. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. Washington, DC, World Bank: 307–326.
- Moser P (2013). Patents and innovation: Evidence from economic history. *Journal of Economic Perspectives*, 27(1): 23–44.
- Natsuda K and Thoburn J (2013). Industrial policy and the development of the automotive industry in Thailand. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 18(3): 413–437.
- Naudé W (2010). Industrial policy: Old and new issues. Working paper no. 2010/106, UNU-WIDER, Helsinki.
- Neumayer E, Nunnenkamp P and Roy M (2014). Are stricter investment rules contagious? Host country competition for foreign direct investment through international agreements. Working paper ERSD-2014-04, WTO, Geneva.
- Nguyen TTA, Luu MD and Trinh DC (2014). The evolution of Vietnamese industry. Working paper 2014/076, World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki.
- Nicita A, Olarreaga M and Silva P (2014). Cooperation in the tariff waters of the World Trade Organization. Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 62. UNCTAD, Geneva.
- Nolan P (2012). *Is China Buying the World?* Cambridge and Malden, Polity.
- Nübler I (2014). A theory of capabilities for productive transformation: Learning to catch up. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 113–149.
- OECD (2013). *Interconnected Economies. Benefiting from Global Value Chains*. Paris.
- Orefice G (2014). International migration and trade agreements: The new role of PTAs. *Canadian Journal of Economics*, forthcoming.
- Orefice G and Rocha N (2014). Deep integration and production networks: An empirical analysis. *The World Economy*, 37(1): 106–136.
- Owen G (2012). Industrial policy in Europe since the Second World War. What has been learnt? Occasional paper no. 1/2012, European Centre for International political Economy, Brussels.
- Pack H and Saggi K (2006). The case for industrial policy: A critical survey. Policy Research Working Paper No. 3839, World Bank, Washington, DC.
- Poon D (2014). China's development trajectory: A strategic opening for industrial policy in the South. UNCTAD discussion paper, forthcoming. Geneva, UNCTAD.
- Price DM and Smart MJ (2013). BIT by BIT: A Path to Strengthen US-China Economic Relations. Paulson Policy Memorandum. Chicago, The Paulson Institute; available at: http://www.paulsoninstitute.org/media/102532/bit_by_bit_pricesmart_english_final.pdf.
- Prusa TJ (2011). Trade remedy provisions. In: Chauffour JP and Maur JC, eds. *Preferential Trade Agreement Policies for Development. A Handbook*. World Bank, Washington, DC: 179–196.
- Prusa TJ and Teh R (2011). Contingent protection rules in regional trade agreements. In: Bagwell KW and Mavroidis PC, eds. *Preferential Trade Agreements. A Law and Economics Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Ranis G and Fei JC (1961). A theory of economic development. *American Economic Review*, 51(4): 533–565.
- Ravenhill J (2014). Global value chains and development. *Review of International Political Economy*, 21(1): 264–274.
- Redding SJ (2011). Theories of heterogeneous firms and trade. *Annual Review of Economics*, 3: 77–105.
- Reyes JD (2012). The pro-competitive effect of international harmonization of product standards. In: Cadot O and Malouche M, eds. *Non-tariff Measures: A Fresh Look at Trade Policy's New Frontier*. London and Washington, CEPR and World Bank, 167–185.
- Rodrik D (2008). Industrial policy: Don't ask why, ask how. *Middle East Development Journal*, Demo Issue, 1–29.
- Rohatyn FG (2009). *Bold Endeavors: How Our Government Built America, and Why It Must Rebuild Now*. New York, Schuster & Schuster.
- Roncolato L and Kucera D (2014). Structural drivers of productivity and employment growth: A decomposition

- analysis for 81 countries. *Cambridge Journal of Economics*, forthcoming.
- Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R (2014). Industrial policy, productive transformation and jobs: Theory, history and practice. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 1–38.
- Schrank A and Whitford J (2009). Industrial policy in the United States: A neo-Polanyian interpretation. *Politics and Society*, 37(4): 521–553.
- Simmons BA (2014). Bargaining over BITS, arbitrating awards: The regime for protection and promotion of international investment. *World Politics*, 66(1): 12–46.
- Sperling G (2012). Remarks by Gene Sperling at the conference on the Renaissance of American Manufacturing; Washington DC, The National Press Club; available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/administration-official/sperling_-_renaissance_of_american_manufacturing_-_03_27_12.pdf.
- Sperling G (2013). The case for a manufacturing renaissance. Remarks at the Brookings Institution; available at: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/the_case_for_a_manufacturing_renaissance_gene_sperling_7-25-2013_final_p....pdf.
- Starrs (2014). The Chimera of Global Convergence. *New Left Review*, 87(May/June): 81–96.
- Studwell J (2013). *How Asia Works: Success and Failure in the World's Most Dynamic Region*. London, Profile Books.
- Su BW, Heshmati A, Geng Y and Yu XM (2013). A review of the circular economy in China: Moving from rhetoric to implementation. *Journal of Cleaner Production*, 42(March): 215–227.
- Taglioni D and Winkler D (2014). Making global value chains work for development. Economic Premise No. 143, World Bank, Washington, DC.
- te Velde DW and Fahnbulleh M (2006). Investment-related provisions in regional trade agreements. In: te Velde DW, ed. *Regional Integration and Poverty*. Aldershot, Ashgate.
- Thirlwall AP (1979). The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 128: 45–53.
- Thoburn J (2013). Vietnam as a role model for development. In: Fosu AK, ed. *Achieving Development Success: Strategies and Lessons from the Developing World*. Oxford, Oxford University Press: 99–118.
- Thrasher RD and Gallagher K (2008). 21st century trade agreements: Implications for long-run development policy. The Pardee Papers, No. 2, Boston University, Boston, MA; available at: <http://www.bu.edu/pardee/files/documents/PP-002-Trade.pdf>.
- Thrasher RD and Gallagher K (2014). The soft foundations and hard consequences of “soft protectionism” . Background paper prepared for UNCTAD’s *Trade and Development Report 2014*. Boston University, Boston, MA, unpublished.
- Tilford S and Whyte P (2010). The Lisbon Scorecard X: The road to 2020. London, Centre for European Reform; available at: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_967-251.pdf.
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009 – The State and Development Governance*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.9, New York and Geneva.
- UNCTAD (2011a). Report of the Secretary-General of UNCTAD to UNCTAD XIII, Development-led Globalization: Towards Sustainable and Inclusive Development Paths. Document UNCTAD (XIII)/1, United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2011b). Trade Facilitation in Regional Trade Agreements. Document UNCTAD/DTL/TLB/2011/1, United Nations, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.5, New York and Geneva.
- UNCTAD (2014). *World Investment Report 2014 – Investing in the SDGs: An Action Plan*. United Nations publication, sales no. E.14.II.D.1, New York and Geneva.
- UNCTAD (forthcoming). Global Value Chains and the Growth of South-South Trade. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report, 1994*. United Nations publication, sales no. E.94.II.D.26, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1995). *Trade and Development Report, 1995*. United Nations publication, sales no. E.95.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report, 1996*. United Nations publication, sales no. E.96.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1998). *Trade and Development Report, 1998. Financial instability. Growth in Africa*. United Nations publication, sales no. E.98.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2002). *Trade and Development Report, 2002. Developing Countries in World Trade*. United Nations publication, sales no. E.02.II.D.2, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report, 2003. Capital accumulation, growth and structural change*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.7, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.

- UNCTAD (TDR 2009). *Trade and Development Report, 2009. Responding to the Global Crisis: Climate Change Mitigation and Development*. United Nations publication, sales no. E. 09.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- UNIDO (2013). *Industrial Development Report 2013. Sustaining Employment Growth: The Role of Manufacturing and Structural Change*. Vienna, United Nations Industrial Development Organization.
- Wade R (2014). The paradox of US industrial policy: The developmental state in disguise. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 379–400.
- Wagner J (2012). International trade and firm performance: A survey of empirical evidence since 2006. *Review of World Economics*, 148(2): 235–267.
- Warwick K (2013). Beyond industrial policy: Emerging issues and new trends. Science, Technology and Industry Policy Paper No. 2, OECD, Paris.
- White House (2012). To modify duty-free treatment under the Generalized System of Preferences and for other purposes. Proclamation of the Office of the Press Secretary, The White House, Washington, DC; available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/03/26/modify-duty-free-treatment-under-generalized-system-preferences-and-othe>.
- World Bank (2005a). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC, World Bank.
- World Bank (2005b). *Global Economic Prospects. Trade, Regionalism, and Development*. World Bank, Washington, DC.
- WEF (2012). *The Shifting Geography of Global Value Chains: Implications for Developing Countries and Trade Policy*. Geneva, World Economic Forum.
- WTO (2008). Fourth revision of draft modalities for non-agricultural market access. TN/MA/W/103/Rev.3, Geneva.
- WTO (2011). *World Trade Report 2011. The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-existence to coherence*. Geneva.
- WTO (2013a). Special and differential treatment provisions in WTO agreements and decisions. WT/COMTD/W/196, Geneva.
- WTO (2013b). WTO Dispute Settlement: One-Page Case Summaries (1995–2012). Geneva.
- WTO (2013c). *World Trade Report 2013. Factors shaping the future of world trade*. Geneva.
- Wu HX (2013). Rethinking China's path of industrialization. In: Szirmai A, Naudé W and Alcorta L, eds. *Pathways to Industrialization in the Twenty-First Century: New Challenges and Emerging Paradigms*. Oxford University Press, Oxford: 155–192.
- Yang C (2014). Market rebalancing of global production networks in the post-Washington Consensus globalizing era: Transformation of export-oriented development in China. *Review of International Political Economy*, 21(1): 130–156.
- Zalk N (2014). Industrial policy in a harsh climate: The case of South Africa. In: Salazar-Xirinachs JM, Nübler I and Kozul-Wright R, eds. *Transforming Economies. Making Industrial Policy Work for Growth, Jobs and Development*. Geneva, ILO: 327–354.
- Zeng DZ (2011). How do special economic zones and industrial clusters drive China's rapid development? Policy Research Working Paper No. 5583, World Bank, Washington, DC.

国际金融与政策空间

A. 引言

旨在进行结构转型的政策需要一个有利的宏观经济框架，以便充分有效实施。这意味着经济政策必须旨在把主要的宏观经济价格(利率、工资和汇率)维持在有利于强劲资本积累、国内市场增长和贸易竞争力的水平上。宏观经济政策还必须避免过度不稳定或不可持续的国内和外部不平衡。在所有这些领域，国际金融可发挥重要作用，但有时这种作用是破坏性的。实际上，根据其规模与构成，外资流入可能会增加或减少经济政策的回旋余地，以及在更广泛意义上，可能会支持或损害增长与发展。

就规模而言，外资的极度稀缺与过量均无法对政策空间起到积极作用。一方面，稀缺会限制加快发展进程所必需的货物的进口量，尤其是国内无法生产的资本货物，以至于无法用当期出口收益为这些进口供资。因此，外部融资短缺可能会阻碍旨在支持国内生产总值增长、投资和多样化的政策。另一方面，过量的外国资本流入通常会造成金融泡沫、货币升值、经

常账户赤字和国内代理债务的不断上升。这些发展还影响了政策空间，因为它们削弱了货币和信贷政策可能带来的影响和对主要宏观经济价格的监管。在缺少资本账户管理的情况下，进入国际金融市场(并且也因此容易面临这些市场的动荡)的发展中经济体和转型经济体的形势往往从一个极端走向另一个极端：过量会导致外部债务的积累，之后出现资本流入的突然中止甚至逆转，可能引发金融危机，而在此之后的一段时期又会出现资本稀缺。

当国际资本流动主要具有短期性质的时候，经济体尤其容易受到金融波动的冲击。与用于固定资本形成¹的外国资本不同，短期流动通常直接用于或通过国内金融系统的中介业务用于购买金融资产、房地产投资或消费信贷。这些流动尤其容易陷入经济繁荣与萧条的交替循环，这主要取决于在更发达经济体发生的事件。它们加剧了国内金融系统的脆弱性，并导致了不可持续的经常账户赤字。

实际上，在过去几十年中，过度暴露于外部资本流动的风险，再加上外部资本流动在很大程度上并非以生产性用途为导向，已经成为发展中经济体与新兴经济体经济积聚危机的主要因素，这始于1980年代的拉丁美洲债务危机。这些不仅仅是国际收支和银行危机，同时也是财政危机，原因在于政府自身借助于国外借款，并认为必须帮助私人债务人摆脱困境并将其损失社会化(Díaz-Alejandro, 1985年)。因此，由于政府必须偿还其外部债务，而经济衰退致使财政收入减少，私人信贷量下降，政府的财政政策空间急剧缩小。在此情况下，官方机构(主要是布雷顿森林机构)成为唯一可行的信贷供给来源，而它们对政府借贷实行政策制约，进一步改变了这些国家的政策空间，政府借贷使当时成为债务国的国家承担了调整带来的全部重负。在2007-2008年开始的全球金融危机中遭受严重打击的一些发达国家最近也经历了这一切。

在一定程度上作为对这些负面经历的回应，一些发展中国家当局已试图减少对外国资本的依赖。它们设法避免经常账户赤字并减少外债，其中很多大幅增加了本国的国际储备以降低对外部的脆弱性。其中一些尤其不愿再次使用由国际货币基金组织牵头的调整方案。

因此，政府有充分的理由寻求影响外国资本的流动量及其构成和用途，以管理资本流动。采用这种务实和有选择性的方式管理资本流动，而不是无限制开放或完全禁止，这有助于在特定发展战略和现有国际制度安排的范围内实现政策空间最大化。本章探析了在金融全球化背景下运用必要政策的可能的途径，以及这些政策所面临的各种障碍(另见第五章)。²

政府实行积极政策的能力要么在事实上要么在法律上受到限制。对资本管理的事实上的限

制是指来自现有和潜在贷款人和投资者的压力。他们可能认为国家的资本管制措施不利于“经营环境”，并可能因此减少或威胁撤回资本流动。由于担心发生这种情况，政府可能不会运用资本管理措施，但这却有可能增加短期资本过量流入和突然流出的风险。

法律上的障碍源于禁止或限制诉诸资本管理措施的多边或双边商定规则。例如，加入经合组织或欧盟的国家承诺对其他成员保持资本账户开放，而且根据区域贸易协定，各国通常会保证实现金融服务贸易自由化。

在过去25年，许多国家签订了国际投资协定，这些协定要么为双边投资条约，要么以区域贸易协定的“投资章节”的形式出现。这些协定为外国投资者规定了特殊待遇，这往往会减少参与国政府的政策空间。这些协定的一个主要组成部分是“投资者与国家间争端解决”机制，凭借该机制，对可能直接或间接影响外国投资盈利能力以及外国投资者根据国际投资协定条款享有的权利的问题，外国仲裁中心对所涉国家的政府享有管辖权。此类机制允许国际投资者起诉政府，针对据称以某种方式影响了公司盈利能力的政策措施获得货币补偿。其中一些措施包括与公共利益或发展选择直接相关的规章，涉及公共卫生、环境保护和国家选择开发的各种能源来源。其他措施涉及宏观经济管理，包括汇率管理和危机时期的银行系统重组。

本章结构如下。B节讨论资本管理的必要性，以及其他有助于政府保留其实施宏观经济政策和国家发展战略的政策空间的审慎措施。该节回顾了在全球金融危机前后受到不稳定资本流动影响的发展中国家的经历。之后分析了资本管理政策面临的阻碍，还探析了政府可运用——在

一些情况下正在实施——哪些政策来避免资本流动对宏观经济可能产生的破坏性影响，并更好地引导资本流动为投资和发展目标供资。C节讨论国际投资协定对各国政府带来的挑战，在其认为能促进内向外国投资的方法与保留自身在一系列战略领域的主权之间，各国政府必须进行

权衡。该节还探析了这些协定以何种方式并在何种程度上减少了政府落实积极的工业政策的政策空间，并因此有可能削弱外国资本流动对促进发展作出的贡献。最后，该节还考虑了发展中国家的决策者目前正在讨论的一些备选方法，以纠正国际投资协定的重大缺点。

B. 全球化金融时代的资本管理

1. 资本流动及其对宏观经济政策空间的影响

关于资本流动开放度如何影响宏观经济管理的传统观点被称为“三元悖论”或“三难困境”，这是由Robert Mundell提出的，他认为国家不能同时拥有开放资本账户、固定汇率和货币主权。例如，中央银行在拥有资本账户开放和固定汇率的情况下，会失去其决定货币供应量的能力，这是因为扩张性货币政策往往会降低利率。这会导致资本流出，并因此减少国际储备和储备货币，从而取消最初的货币扩张。对于紧缩性货币政策，同样的机制会以另一种方式运作以进行补偿。

然而，现实通常更为复杂，这是因为国家不会选择完全开放资本或完全固定汇率，中央银行也不会寻求完全自主，在全球化时期也不会出现完全封闭的资本账户。因此，真正的挑战似乎是如何灵活管理资本账户和其他政策变量，以便在国际资本的流动量和模式超出大多

数国家有效吸收能力的情况下，制定一个有利于增长和结构转变的宏观经济框架。

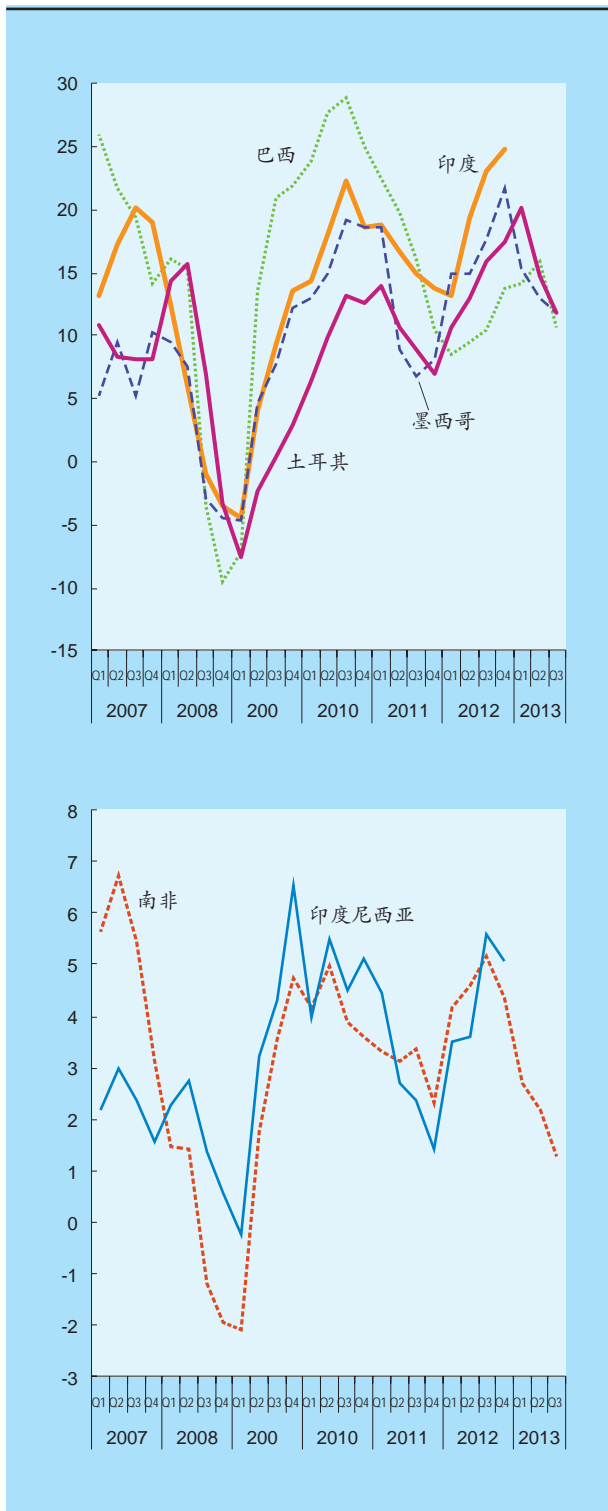
本节探析了自1970年代末以来，对国际资本流动的迅速开放是如何以两种主要方式影响发展中国家实施宏观经济政策的能力的。一种途径是资本移动直接影响主要宏观经济变量，这些变量包括汇率、货币总量和利率，而这反过来会影响国内信贷的提供与成本、资产价格以及消费与投资决定。另一种途径是让主要的国际金融代理对经济政策决定产生更大的杠杆作用。这是因为，由于这些投资者的投资组合决定可能对经济增长和国内金融体系产生重大影响，所以决策者在制定其宏观经济政策时，经常需要考虑外国投资者的议程、看法和利益。

(a) 资本流动对宏观经济变量的影响

鉴于全球金融资产积累了巨大的规模，甚至是一国国际资本流动的边际变动也会对该国的宏观经济稳定性造成巨大影响(Haldane, 2011年)。这些流动往往遵循全球金融周期，在该周

图 6.1

资本流入，2007年第一季度至2013年第三季度
(10亿现值美元)



资料来源: 贸发会议秘书处的计算结果, 依据是基金组织《国际收支统计》数据库。

注: 资本流入是指投资组合和“其他投资”流入(三季度移动平均数)。

期下, 主要国际信贷供应商所在的发达经济体的“推动因素”比国家特有的“拉动因素”(即国家的信贷需求)更具影响力(Rey, 2013年)。³实际上, 自1970年代末以来, 发展中国家经历的几乎所有的主要资本流入“浪潮”都是由发达国家的扩张性货币政策引发的(Akyüz, 2012年), 并通过全球银行的杠杆周期扩大(Bruno and Shin, 2013年)。但它们也受到发达国家金融市场风险认知的影响。在储备货币国家, 这些浪潮通常随着货币紧缩而结束。在全球金融危机之后, 这一模式不断上演。此外, 自那次危机以来, 发展中经济体和新兴经济体经历的资本流入一直保持同步(图6.1)。2008年底出现了急剧的资本避险现象, 这导致外国投资组合和“其他”来自发展中国家的投资大量撤回, 此后, 流入这些国家的资本恢复(甚至超过)危机前的水平。在那段时期, 发达国家实施了极具扩张性的货币政策, 发展中国家似乎也已成功地从全球危机中复苏。虽然货币宽松一直持续, 但发达国家仍在金融压力和信心恢复之间不断反复, 这可以解释2011年中流入发展中国家的资本减少并在一年之后恢复的现象。由于美国货币政策按预期变化, 风险认知也发生重大变化, 流入发展中国家的资本新出现的不稳定性就反映了这一点。

由于全球金融周期主要由发达国家的经济状况和决定所驱动, 所以它不会与发展中经济体或转型经济体的宏观经济状况及金融需要相一致。即使发行储备货币的主要发达国家已经承诺考虑其政策行动可能在其他国家引起的反响, 但这些国家的货币主管部门基本以其国内经济的需要为指导。这会导致他们的目标与其他国家的目标不一致。例如, 自2008年金融危机以来, 美国联邦储备局一直在制定极具扩张性的货币政策以支持国内经济活动。这一政策

有效地使大量资本流向一系列新兴经济体，其结果是这些国家经历了国内信贷繁荣和不必要的货币升值。相反，美国逐步减少货币支持会导致资本流动逆转、利率变高和信用消耗，从而可能对新兴经济体造成金融冲击。

国际资本流动通常会在接收国引发金融周期。资本流入往往导致国内银行信贷供给增加，利率差下降，国内资产和汇率升值。在经济趋于加快增长，并且资产价格上升提高了借贷者(表面)偿付能力的情况下，为增加国内信贷提供了新的刺激。另一方面，这也推动了包括以利差交易形式出现的新资本的流入。⁴ 然而，这些资本流入的影响极大增加了金融的脆弱性，这是因为债务的不断增长和经常账户恶化最终会导致这些流动逆转，并可能引发金融危机。

为了能够创造并维持有利于经济增长与结构转型的国内宏观经济和金融条件，政府必须拥有可酌情使用的适当政策工具，以防止或应对这些反复的冲击。政府必须能够遵循反周期的财政和金融政策，包括通过自由支配财政开支和调整银行杠杆以在经济繁荣期节制信贷，并在经济萧条期防止去杠杆化。政府还必须有能力将主要金融价格，例如利率和实际汇率维持在足以促进生产性投资、扩大国内收入和需求，并增加外部竞争力的水平。这可能需要中央银行实现积极干预措施和补充性宏观经济措施，例如收入政策。

全球金融周期主要受到发达国家根据本国经济需求做出的政策决定的驱动……

……因此，这样的周期不一定与发展中经济体或转型经济体的金融需要相一致。

宏观经济政策和金融政策相结合可形成一个赶超增长战略和结构转型的连贯框架。这些政策包括低利率、旨在推动竞争性经济发展的汇率管理、以投资为导向的财政和金融政策，以及旨在促进内需的收入政策。这些政策必须配以能够监管资本流动的审慎政策，从而限制资本流动可能对宏观经济变量造成的任何不利影响，包括上文所述的诸多影响。然而，这些政策遭到了一些人的抵制，这些人认为金融自由化有助于要素配置，并强调防止金融冲击产生消极影响并使金融促进经济发展的关键是使金融市场获得并保持信心。

(b) 信心游戏

在资本账户自由化和自1980年代以来的一系列国际金融冲击之后，国际金融机构对发展中国家施加了巨大压力，要求这些国家制定建设建立信心的政策并进行结构改革。国际金融机构认为，这些措施将有助于经济稳定，有助于降低不稳定的流动导致经济危机的可能性。这些金融机构建议制定的政策包括财政紧缩和针对汇率制度实行角点解(即实行要么完全固定，要么完全灵活的汇率)，并设想可以借此抵御投机行为对国家货币的冲击。预计与之相随的经济改革包括市场自由化，以及国家资产和必要服务发放的私有化。

这些建议在1990年代尤其具有影响力，并与更加广泛的一系列调整措施紧密相关，自1980年代的外部债务危机以来，国际金融机构一直在建议采取这些措施(《2006年贸易

和发展报告》，第二章)。拟议的政策和改革的依据是，认为自由市场能确保有效的资源配置，从而促进经济稳定与增长。因此，有人建议国家应采取措施，向金融市场表明国家正在选择“可靠”政策。建设对这些市场的信心会吸引资本不断流入，有助于防止全面经济危机。这种“信心游戏”(Krugman, 1998年)迫使决策者猜测哪些政策会被金融市场代理人判定为有利于处理特定的经济状况，即便决策者本身和相当数量的经济学家可能都认为这些政策并不是最适合的。

玩这种游戏的一个主要问题是，市场参与者相信金融市场能做到自我纠正，反对进行公共干预，例如金融体系监管措施和反周期政策措施，这影响了他们对发展中国家政策和经济状况的认知和对其可持续性的评估。此外，即使这些政策和状况实际并未发生变化，市场参与者的认知也可能迅速改变。⁵ 认知改变带来的结果是，在国际金融市场出现经济动荡的时期，国家将难以决定采用“可靠”政策能否有效减轻动荡对其经济造成的主要影响并最终避免经济危机。同时，考虑到市场对建立信心政策的了解与主流经济推理之间存在紧密联系，政府认为备选的宏观经济政策更适合解决其经济困境，也很少有机会予以采用。⁶

特别是，在关于建立信心战略的论证中，财政责任已成为一项重要因素，其依据是市场运营商和评级机构在遇到信贷风险时，通常十分重视财政平衡，而风险不仅指主权债券的风险，也指国内私营部门的债务风险。事实上，这种论证推动形成了一种观点，即，融入全球资本市场对财政纪律具有积极作用，因此也有助于宏观经济稳定。⁷

然而，这种观点忽略了一个事实，即在很多情况下，经济失衡和相关的不稳定是由私人过度借贷和开支造成的，而这又是因为容易获得外资。这一点在有充足资本流入的时期得到了充分证明，这种时期相当于发达国家的宽松货币态势时期(例如1976-1981年，1991-1997年和2001-2007年)，当时的财政政策在内需快速增长、私人债务增加和外部平衡恶化方面发挥了的作用较小。相反，当资本流动减少或逆转时(这在很多情况下引发了金融危机)，如果实行财政紧缩，就无法恢复金融市场信心，并导致恢复私人资本流入。与之相反的是，通过进一步削减内需，财政紧缩会加剧经济萧条，并因此增加可感知的信贷风险。

国际资本流动通常会在接收国引发金融周期并增加其金融脆弱性，这最终导致金融危机。

在引起繁荣与萧条交替的范围内，大量且不稳定的资本移动会对财政政策和财政空间产生影响。这不是因为它们有助于平衡财政账户并使负债比率变低，而是因为它们导致的金融危机会产生大量财政成本，这是由于救助私有银行和非金融债务人的代价昂贵，而且应税收入的减少造成了公共收入损失。因此，危机过后的财政支出并不一定减少，但是其构成会发生变化，即，在债务还本付息方面的支出会增加，而在投资、社会转拨和公共服务方面的支出会减少。

在资本流动强劲的背景下，各国被建议采用要么完全固定，要么完全灵活的汇率制度，也就是所谓的“角点解”(Eichengreen, 1994年; Obstfeld和Rogoff, 1995年)。它们被告知，通过向一个或另一个角移动，就能够更好地抵御外部冲击，从而避免可能迅速发展为普遍经济危机的货币危机。然而，1990年代出现的结果几乎未能支持这一建议。无论是完全灵活的汇率还是“硬钉住”的汇率都没有带来经济稳定。

相反，它们有加剧不稳定资本流动的影响的趋势。在发达经济体进行货币扩张和国际投资者的风险偏向不断增强的时期，发展中国家缺少宏观经济政策工具，无法有效吸收所造成的资本流入并避免主要的内部宏观经济不平衡。在自由浮动的汇率制度下，流入会导致名义汇率强劲升值，从而削弱进口竞争工业和出口的国际竞争力。另一方面，在“超固定”的汇率制度下，流入会造成国内信贷扩张、资产价格泡沫和实际汇率升值。这两种情况造成的结果几乎都是引发或加剧经常账户赤字，导致那些经济体过度依赖持续的资本流入。当这些流动逐渐减少或逆转为资本流出时，决策者的应对措施通常是大幅提高短期利率并利用紧缩性财政政策维持国际投资者的信心，从而加强了资本流出带来的经济衰退影响。⁸ 决策者通常无法阻止货币大幅贬值及其向通货膨胀的传递，也无法遏制那些有外币净债务的代理人(包括公共部门)的资产负债表迅速恶化。

在1990年代末和21世纪初的危机之后，大多数发展中经济体和新兴市场经济体不再那么相信市场机制有能力处理大量且不稳定的资本流动。在2003年至2008年间，当新一波资本流入袭来之时，这些国家大多数对其汇率制度采用了一种更加实用的方法，即通常实施一种“有管理的浮动”制度，以防止过度的不稳定和错误定价。它们更愿意积累国际储备，而不是被动接受强劲的货币升值。⁹ 此外，一些国家采用的资本管制和更加审慎的银行政策防止了新信贷泡沫的产生。因此，在2008-2009年的全球金融冲击期间，大多数发展中国家和新兴国家能够采用反周期政策，并避免金融危机。然而，这并不意味着“信心游戏”结束。在危机爆发之后的几年内，支持财政紧缩并反对公共干预金融市场的金融市场代理人再次施加压力。财政紧缩政策(尤其是在发达经济体)被认为是“确保对财政偿付能力的质疑不会再次导致

对”金融市场“丧失信心”所必需的，这可能引发新的危机(基金组织，2010年：28)。如第二章所述，在发展中国家，国际收支金融账户再次出现不稳定，导致行为者的影响增强，他们要求汇率和资本管理政策采用一种更加“基于市场”的方法。

2. 资本管制需要政策空间

全球金融危机再次表明，应对金融进行监管。目前，已经在更好地监管国内金融制度的必要性方面达成广泛共识。在国际层面(例如巴塞尔银行监管委员会和金融稳定委员会)和国家层面(例如美国的多德-弗兰克法案，以及英国关于把存款机构与投资银行的活动隔离开来的提议)推进了控制银行杠杆、影子银行和不良资产的努力。¹⁰ 此外，正在讨论制定宏观审慎的规章，以避免金融部门的内生风险和蔓延，以及金融领域对其他经济领域造成的负溢出效应(Galati和Moessner，2011年；Moreno，2011年；基金组织，2013年；Tarullo，2013年；Esen and Binatli，2013年)。然而，这些措施仍然是试验性的，并且在若干方面面临阻碍。

首先，由于国内金融市场和国际金融市场密切交织，所以如果国际金融市场完全自由化，那么似乎不可能对国内金融市场进行监管。实际上，外国资本流动过量且不稳定地流向国内会造成金融脆弱性，这不仅是因为它们提供了易于获得的贷款，鼓励了微观层面的过度冒险，还因为它们产生了宏观经济扭曲，导致出现系统性风险。因此，如果要将这些流动维持在可管理的水平上，并引导其用作生产性用途，就必须针对资本流入采用一种更具选择性的方法。同时，就这些资本流动的来源国而言，其监管当局不能忽视金融机构资产负债表中可能积累

的不良信贷可能造成潜在的负面影响，这种影响最终会削弱其金融体系。

其次，大型私人金融行为者继续施加实际的压力并进行劝导，以阻止决策者采取监管措施，尤其是资本管制。主要银行和其他金融机构在国际交易中有直接利益，它们会声称自己的营利性活动符合大众利益，借此反对实行监管限制。虽然它们这样做是可以理解的，但却极具误导性。同样具有误导性的还有将金融资产和负债交易等同于任何其他货物或服务交易，这意味着任何特别法规都是不合理的（例如，见Fama，1980年）。

再次，决策者和国际机构一直不愿监管资本流动。实际上，人们普遍认为，只要拥有健全的国内监管、金融深化和牢固的宏观经济基础，任何经济体都可从自由资本流动中获益，这是因为这种框架将最大程度地减少自由资本流动可能引发的经济不稳定，使其对经济增长的积极影响最大化。根据这一观点，即使在特殊情况下可能需要某种资本管理，例如出现国际收支危机的情况，这种管理也应该是例外，而不是规则。这一观点还进一步假定，在正常情况下，国家应避免将简单但不稳定的资本管制作为解决办法，相反应纠正真正导致金融脆弱性的结构性或宏观经济缺点。尽管有一些细微差别，但该观点已成为基金组织和经合组织的立场，并且在一定程度上转变为这些机构制定的正式规则，成为对资本管制的法律障碍。应对更密切地关注对政策空间的这一最后限制。

即使基金组织协定的条款明确授权实行资本管制，基金组织多年来也一直在限制使用资本管制。1997年，在于中国香港特别行政区召

开的部长级会议上，基金组织的总裁甚至提议让基金组织成员对自由资本流动作出承诺。然而，金融危机在会议召开之后不久爆发，资本流动被确认为此次危机的主要原因，这一事实削弱了对完全开放的资本账户的支持。

直到2012年，基金组织才就该问题提供了一种“机构观点”（基金组织，2012年）。基金组织提出，有计划且连续的自由化进程能够将国家从外国资本获得的利益最大化，并最大程度地减少“大量且不稳定的资本流动”带来的成本。

如果要将这些流动维持在可管理的水平，并引导其用作生产性用途，针对资本流入采用一种更具选择性的方法是必不可少的。

拟议的政策将包括一系列逐渐深入且越来越广泛的配套改革，例如法制框架改革、审慎监管和发展资本市场（包括深化国内债券和股本市场以及养恤金基金）。基金组织承认“在某些情况下临时重启资本流动管理符合资本流动自由化总体战略”（基金组织，2012年：15），并因此可

与宏观经济调整和宏观审慎措施一起被用于防止稳定性风险。然而，并非所有工具都被赋予这一地位。有建议认为，资本流动管理措施在某些情况下可能有助于支持宏观经济调整，但结构性的宏观经济与金融政策仍然是处理破坏性资本流动的主要工具。此外，由于资本流动管理涉及一些成本和扭曲，所以它们“应该具有针对性、透明并且一般应当是临时性的”，因此，一旦破坏性资本流入或流出得到缓解，则应取消资本流动管理（基金组织，2012年：36）。对基金组织而言，自由化仍然是规则，而资本管制则是临时的特殊情况，受到其协定条款所列义务的限制。特别是，资本管制是否合法取决于其目标：一国不能为了人为地保持其货币低估而限制资本流入，但可以出于宏观审慎的原因，或为避免金融投机造成货币过度贬值或升值而限制资本流入（基金组织，2012年）。

一些国家已就开放其资本账户做出具体承诺。特别是，加入欧盟的条件是资本账户完全自由化。¹¹ 同样，经合组织的34名成员通过了《资本流通自由化准则》，该准则要求它们“逐步取消相互之间对资本流动的限制，以有效开展经济合作”。此外，“成员应努力向国际货币基金组织的所有成员推广自由化措施”（经合组织，2013年：9）。每个国家都可以对资本自由流动做出保留，¹² 而且《准则》规定其不能阻止成员采取措施维持公共秩序和基本的安全利益。此外，国家可在一些自由化措施造成严重经济和金融动荡的情况下撤回这些措施，或者在其国际收支面临严重困难的情况下暂停这些措施。但这些行动同样应当为例外情况。

欧盟和经合组织的资本自由化规则非常严格，主要适用于发达国家，但这些规则也涉及多个发展中国家，如智利、墨西哥和土耳其，以及若干已加入欧盟的前转型经济体。然而，发展中经济体和新兴经济体管理其资本帐户时在法律上遇到的主要限制是由国际贸易协定施加的。实际上，如本报告第五章所述，这些协定并非仅处理(或主要处理)商品贸易问题；其中还纳入了大量涉及其他领域的条款，包括资本移动。在这些协定中，在多边层面最重要的是《服务贸易总协定》。¹³

自1990年代以来，100多个国家已承诺履行其义务，采取了《服务贸易总协定》及其《金融服务业附则》所涵盖的一系列金融部门自由化措施。这些义务不仅是对一些私营部门利益的响应，也是对当时的普遍信念的回

应，即，市场(包括金融市场)能够在不危害其他经济领域运作的情况下自我调节。过去几年发生的事件已经证明这种逻辑十分危险，并催生了重新规范金融的努力。

在经济日益全球化的背景下，如果国际金融市场完全自由化，似乎不可能对国内金融市场进行监管。

然而，这些金融监管方面的措施——哪怕是巴塞尔委员会和金融稳定委员会等国际机构批准的那些措施——可能并不完全符合根据《服务贸易总协定》做出的关于金融服务的承诺(见

《2011年贸易和发展报告》)。因此，这些措施可能导致根据《服务贸易总协定》所设程序提起诉讼，这会影响到其他货物和服务的市场准入。此外，由于《服务贸易总协定》——以及其《金融服务业附则》——的语言并不精确，潜在的冲突领域并未得到明确界定(更详细的分析见Tucker和Ghosh，2011年)。在其他涉及世贸组织的事项一样，当第三方对某种监管提出质疑时，世贸组织争端解决小组和上诉机构应澄清“限制”、“监管”和“审慎”等术语的含义。

正是由于存在发生冲突的可能性，所以一些缔约方尝试采取预防措施，商定对一些术语的解释。¹⁴ 另一方面，根据第十一条(支付和转移)，如果“不符合”具体承诺，不得对经常账户(第1部分)或资本账户(第2部分)施加国际支付和转移方面的限制。这意味着可以根据这一条对资本管制提出质疑。¹⁵ 此外，根据第十六条第2款(市场准入)，一旦做出关于市场准入的承诺，将不可能再针对服务规模、分支机构的数量、提供的产品类型、法律性质和外国资本的参与等方面设下限制。其中大多数考虑因素会与以下方面发

资本管理措施应作为决策者工具箱中的常规工具使用，并起到预防作用，而不是作为一种在关键时期使用的特殊和临时措施。

生冲突：例如，防止银行“大而不能倒”；把存款业务与投资银行业务“隔离”开来；或作为在本地注册的公司(有自己的资本)而不是某外国机构的分支机构进行运作。这些是目前正在讨论的所有金融监管领域，并且一些国家已经开始实施。

另一方面，《服务贸易总协定》的条款中没有重申国家实行监管的权利。《服务贸易总协定》序言的第四段写到：“承诺各成员有权为达成国家政策目标而对其境内服务之供给，予以管制并采用新法规，而且在现行各国有关服务业管理法规的发展程度参差不齐下，发展中国家对于行使此项权力尤有特殊需要……”。更具体而言，在《金融服务业附则》中，关于国内法规的第2条载有一项普遍保留，允许各国出于一些特定原因不遵守其关于服务自由化的承诺，尤其是金融服务：“(a) 不管本协定的其他任何规定，不得妨碍成员基于审慎理由所采取之措施，包括保护投资人、存款人、保单持有人、或金融业者对之负有信托责任之人，或为维持金融体系之健全与稳定所实行之措施。当该等措施不符协议规定者，该等措施不应被成员用来作为规避本协议之义务或其承诺之手段”。¹⁶

尽管最后一句的意义模糊，但这一“审慎例外”条款还是为政府采取资本管理预防措施提供了法律基础；换言之，在不利的资本流动引起宏观经济动荡之前采取措施。因此，资本管制将成为决策者工具箱中的常规工具，而不是在关键时期使用的特殊和临时措施。

广而言之，除了《服务贸易总协定》的解释之外，当各国政府在谈判新的贸易和投资协定时，其重新监管金融的意愿应当受该目标

的约束。在很多情况下，它们会引入条款，要求资本流动完全自由化并放松对金融服务的管制，这直接与其在本国金融体系下实施或计划实施的政策相矛盾。此外，如前所述，“国际投资”这一术语有时会被扩大至囊括所有类型的资本流动，以至于不限制此类流动的承诺会比最初的设想更为严格。在这些情况下，合法管理资本面临被指控为“模糊投资保护主义”的风险。

在谈判贸易和投资协定时，
想要重新监管其金融体系的
政府应拒绝那些要求资本流
动完全自由化和放松金融服
务管制的条款。

3. 宏观审慎监管和资本管理

(a) 资本管理的必要性

国际资本流动导致宏观经济的动荡性日增，在这种情况下，考虑到为促进稳定和长期经济增长而制定的所谓“市场信心增强政策”相对不稳定，发展中国家的决策者求助于管理汇率、降低利率和反周期财政政策。自全球金融危机以来，这些支持经济增长的措施开始在国际政策界，包括国际金融机构获得越来越多的认可。¹⁷

21世纪前十年良好的国际经济环境使得多个国家积累了国际储备，减少了外部公共债务并建立了财政缓冲区，这些国家从而设法获得了一定的决策回旋余地。这些国家通过采取反周期财政政策和扩大流动性来应对全球金融危机，这帮助促进了其经济发展，并为更易受到外部冲击的部门提供了支持。这些国家能够利用其国际储备防止过度货币贬值，从而帮助减少通货膨胀的压力，防止各部门的资产负债表出现货币错配。它们还可利用这些储备为由扩

张性政策引起的较大的经常账户赤字供资，并抵御任何外部需求突然收缩的情况。

然而，就连这些发展中国家以及其未建立上文所述缓冲区的不太幸运的对应方也仍然面临严重阻碍，无法实施更加积极的宏观经济政策以支持追赶性增长和结构转型。开放的资本账户可对自主性货币政策造成严重限制，例如，当经济由于资本流入而繁荣发展时，即使采用的是浮动汇率制度，也可使用反周期使用开放的资本账户。¹⁸ 在这些促进经济繁荣发展的条件下，紧缩性财政政策以管理总需求将成为基金组织等机构建议采取的替代方案，预计金融市场也会对此表示赞同。然而，这项政策选择可能会带来问题，这是因为该政策意味着削减开支，通常是公共投资领域的开支。而这项开支是支持对追赶性增长、结构转型和社会包容很重要的经济部门所必需的。

追求有竞争力的汇率政策目标同样困难。当大量资本流入时，中央银行可能需要通过积累国际储备和冲销操作来避免流动性过度增加，干预外汇市场防止货币升值。然而，如果发行债券的国内利率远远高于获得储备时的国内利率，则这些操作可能消耗大量财政成本。

这些宏观经济管理困难表明，直接针对资本流动而不是仅仅试图缓解其影响，这是一种更有效的资本流动管理方法。的确，寻求与全球金融周期完全脱钩是不现实的，财政和信贷领域的反周期和促进增长政策依然至关重要。然而，减少多余资本流动量及其消极影响能改善宏观经济管理，并为促进增长的政策创造必要空间。因此，应适当考虑设立有效资本账户管理框架。

(b) 资本账户管理的最近经历

发展中国家对资本账户管理并不陌生，实际上可追溯到十九世纪。拉丁美洲的多个国家积累了大量偿债拖欠，而且其中一些国家未加入布雷迪计划——并出现严重的宏观经济失衡——因此仅在数月之后就开始了大量私人资本流动的新周期。之所以造成这一结果，原因在于美联储实施接近零利率的政策，以作为应对本国银行系统脆弱处境的方法。1980年代末和90年代初，多个发展中国家没有借鉴先前的经验，再一次通过引入金融自由化措施来应对资金的简单供应。不过少数国家建立了具体的资本管理机制，以监管资本流入量及其成熟度。这些管制的最终目标是减少资本流入对宏观经济的负面影响，例如汇率升值以及需要冲销以处理流动性过度问题，这些会消耗财政成本(Massad, 1998年)。智利实行无息准备金制度的经历众所周知，在理论界和政策界引起广泛讨论，但是在1990年代期间，其他国家也在尝试使用不同类型的管制。例如，哥伦比亚使用了与智利类似的工具，巴西则通过对某些资本交易征收进口税和其他主要针对短期固定收益证券的限制实行管制(Prates, 1998年; Epstein et al., 2004年)。

整体而言，已经证明对资本流入实行管制能够成功帮助各国重新获得一定程度的货币和财政政策自主性，减少汇率压力并延长流动期限。然而，在1990年代末，其中大部分管制被取消，当时在1997年下半年爆发东亚危机，资本随之开始出现稀缺。¹⁹

当资本流入的新周期于2002-2003年开始时，发展中国家必须再次找到对其进行管理的途径。多个国家的应对措施是大力干预其外汇市场以避免货币过度升值，并建立外汇储备作为一种自保机制。其他国家，例如印度，从未完全取消管制，并且仍在实行国外借款上限等

限制。2008年的全球金融危机导致这些发展中国家的资本流入突然逆转，在巴西、印度尼西亚、大韩民国和泰国等国家甚至超过了危机前的水平，但由于不久之后开始了大量资本流入新周期，所以逆转时间很短(基金组织，2011年)。由于这些流动又开始对本国货币造成升值压力，若干发展中国家除了创造过度流动性、快速信贷增长和资产泡沫之外，还实施了新的资本管制。虽然这些管制的形式和力度在各国各有不同，但是目标相同，即，抑制资本流入以便减少其对宏观经济造成的负面影响。²⁰

所采取的措施与价格和数量都有关，这些措施包括对某些形式的资本流动征税、实行无息准备金制度、为不同类型的资本流动和衍生品业务设定上限，以及设定最短停留期限(Ocampo, 2012年)。巴西对投资组合流入征税，后来又对其衍生品征税；秘鲁提高了非居民购买中央银行票据的费用；大韩民国对购买国库券和中央银行债券的外国投资者重征预扣税；印度尼西亚设定了中央银行票据最短持有期限，并限制银行短期借款；泰国对持有国债的外国投资者征收预扣税；土耳其改变了其境外公司发行的债券的预扣税率，在降低税率的同时延长了期限。这些国家还实施了宏观审慎的国内金融监管以影响资本流动，包括对银行短期外汇头寸的准备金要求(巴西)，对外汇信贷风险的额外资本要求(秘鲁)；对外币存款更高的准备金要求(印度尼西亚)以及设定本国银行外汇头寸上限(大韩民国)。²¹

在2009-2010年期间，这些措施至少在一段时期内帮助各国抑制了资本流入。此外，对外汇市场的持续干预减少了其汇率上行压力。更

广泛地说，这些措施为宏观经济政策管理提供了更大的可能性，符合国家宏观经济稳定性和可持续发展的政策目标。例如，印度尼西亚等少数国家在资本流入强劲和经济可能过热的情况下仍保持其利率不变，南非和土耳其甚至降低了其利率，尽管这一举动旨在阻止更多流动而不是维持促进增长的政策立场。在财政领域，巴西和土耳其继续实施其扩张性货币政策，而印度尼西亚、大韩民国和泰国则放弃寻求更加积极的财政政策，以遏制流入对通货膨胀的影响(基金组织，2011年)。

然而，此次资本流动的新周期比之前的周期短。在2013年5月至2014年2月期间，国际金融市场动荡给发展中国家造成了两次冲击，这是因为美国货币政策宣布作出改变(并于之后采取初步措施)。这些近期冲击表明发展中国家仍然容易受到资本流动突然逆转的冲击。虽然在2000年代，它们当中的大多数实施了资本账户管理和其他预防措施以抑制投机性资本流入并减少其随后的逆转可能造成的后果。这些预防措施包括积累国际储备，减少作为国内生产总值的一部分的外部公共债务，延长债务期限并扩大以当地货币计价的债务，以及针对国内金融系统内货币错搭情形的更加严格的宏观审慎监管(贸发会议，2014年)。

在最近这些金融冲击中，一些发展中国家一直在利用其储备，力求抵消这些冲击对汇率的影响，而储备不足或不愿利用其储备的其他国家则一直在采用标准的政策对策，例如大幅提高利率以抑制货币贬值并限制通货膨胀压力，以及通过财政紧缩来恢复并维持市场信心。这些政策措施再次表明，在当前国际环境下，实

发展中国家最近采取的资本管理措施为符合宏观经济稳定性和可持续发展目标的反周期政策提供了更大的空间。

施并维持促进增长的政策极具挑战性。金融冲击频繁发生，加剧了这一困难，限制了受影响国家从之前的冲击中完全恢复并重建其外币缓冲区的能力。²²

资本流动最近的一次周期表明，发展中国家在能够对资本账户进行完全有效的管理之前，还有很长一段路要走。印度尼西亚实行的中央银行票据最短持有期限导致非居民投资者增加了对印尼政府债券的持有量，因为这些投资者不受相同持有要求的限制。巴西两次提高了投资组合流入税，并将其覆盖范围扩大至衍生品交易；该国还引入了对居民银行短期外汇头寸的准备金要求，以提高管制的有效性(基金组织，2011年)。印度尼西亚的经历表明，当管制因范围不够广泛、无法限制流入时，就会带来各种困难。同样地，巴西在最初实施管制时表现怯懦，行动迟缓，只有在其决策者采取了更广泛的管制之后，才成功遏制了资本流入。然而，延迟加强管制意味着，等这些管制能够发挥作用时，大量资本已经涌入，致使国家仍然容易受到资本突然流出的冲击。

从这些国家的经历中吸取的教训是，资本账户管理应该有力、全面并具有活力，足以堵住被投资者用于谋利的潜在漏洞。此外，资本账户管理措施应得到行政部门的支持，该部门需具备有效实施这些措施的权力和能力。实际上，根据最近的实证分析，Eichengreen和Rose(2014年)认为，如果国家已经实行管制并设立了必要的相关官僚机构，就能更加容易地根据周期性需求调整管制。此外，管制应同样适用于流入和流出，并且应区别对待不同的金融行为者群体，以便以特定投资者和特定类型的流动为管制对象，确保有效管制(Gallagher等人，2012年)。

资本账户管理应该有力、全面并具有活力，足以堵住被投资者用于谋利的潜在漏洞。

这些资本管理建议超出了基金组织所提建议的范围(2012年)。这是因为资本账户管理不仅是一种危机管理手段，同时也应发挥宏观审慎以及预防的基本作用。鉴于更加传统的政策工具，如浮动汇率和严厉的财政政策，在防止日益增加的宏观经济失衡导致资本流动方面的有效性有限，这一点尤其正确。

因此，在当前国际经济环境下，各国面临的短期挑战是制定一个在处理不稳定的私人资本流动方面足够牢固且有效的宏观经济管理框架。长期挑战则是开发使用广泛工具的能力，以确保不仅能减少动荡，还能维持追赶性增长。除了连贯的宏观经济框架外，发展和工业政策还需利用其他资本管理政策的工具和机制。

(c) 引导资本用作生产性用途

减少由不稳定资本流动引起的不稳定能提高利用宏观经济工具促进增长导向型政策和社会包容的能力；但这并不能保证资本流入得到有效使用。为确保资本流入的有效使用，需要制定明确的政策目标。应通过资本账户管理来影响资本流动的构成和期限。因此，应寻求长期流动并阻止投机性流动。同样地，应努力吸引更有可能资助投资而非消费的流动。为实现这一目的，决策者可使用若干工具来管理资本账户，包括无息准备金制度和旨在延长流动期限的最短停留期限，或禁止某些类型的流动，如在衍生品市场投资。还可通过国内银行监管来鼓励或打击不同类型的外国借款。

然而，虽然这些资本账户措施确实会产生积极结果，但是它们影响外部资本最终用途的能力可能有限。由于金融市场日益复杂，所以很难事先确定哪些流动是短期的或长期的，哪些流动能得到有效使用。这种困难适用于所有类型的资本，包括外国直接投资在内，尽管这种投资通常被视为是一种更长期的流动并且经常被专门视作绿地投资。然而，外国直接投资也可能涉及短期银行贷款并有可能破坏套期保值业务的稳定，并且外国直接投资可能与并购而不是绿地投资项目有关。

除了资本流动的不确定性之外，资本账户管理在引导资本用作生产性用途方面能力有限，这首先是因为资本流入经济体的方式及其最终的使用方式在很大程度上取决于国内金融体系的构建和监管方式。毕竟，流入国内的大部分资本在一定程度上是由国内金融体系调节的。

在过去35年间，大多数发展中国家进行的经济自由化和改革主要包括放松对市场和私有化的监管。政府因此不仅失去了宏观经济政策工具，还失去了促进增长和发展所需的金融资源及其他政策工具和杠杆。在金融部门，放松对金融市场的管制以及在多个国家实施的国有银行私有化极大地减少了工业、金融和社会政策工具的数量。这些变化尤其影响了生产性投资。

人们曾经希望通过更有效的资本分配，也即通过引导资本用于生产性用途来实现金融活动的私有化，从而促进生产性投资、结构转变和增长。但这一希望并未实现：整体来说，从这些改革中诞生的私人金融部门没能填补公共部门从这一领域撤出所留下的空白。实际上，结果通常是相反的。银行和其他金融机构逐渐将其活动重点放在主要提供短期融资(主要为消

费借贷)上，而不是提供基础设施和工业项目所需的长期融资。

因此，鉴于金融体系分配国内信贷的方式，不能指望通过金融体系引导的外部资本能被用作生产性用途。因此，有必要改革国家金融体系和政策，以便恢复国家为生产性活动提供资金的能力(《2013年贸易和发展报告》，第三章)。这些改革应该包括如下内容：中央银行和政府采取措施鼓励商业银行进行期限转换操作以提供更多长期信贷；银行系统信贷分配政策为技术基础设施和研究等对发展至关重要的特定生产性部门或领域提供支持；以及建立专门提供长期融资的机构，尤其是开发银行。开发银行对于发展中国家而言非常重要，这是因为它们能够提供私人银行拒绝提供的长期融资，主要用于以发展为导向并能产生积极的经济和社会外部影响的项目。由于开发银行的任務就是发挥这一作用，所以其资本和供资结构能够使其有效实现这些预期。

巴西是少数几个拥有强大的开发银行网络的发展中国家之一。Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social(巴西国家开发银行)是该网络的核心，它提供贷款并投资公司股票，从事向其他开发银行的转借。这些贷款和投资的融资形式不尽相同，其中包括巴西工人的强制性储蓄、²³ 国库券转拨、从私有化资金获得政府存款以及多边组织的债券发行和资源。贷款和投资的目的是为一系列工业部门提供支持(Chandrasekhar, 2014年)。

和巴西一样，大韩民国也依靠一些以发展为导向的金融机构，如韩国开发银行，该银行向利用从政府、国际金融机构和外国银行借款中以及通过发行债券获得资金的工业活动提供

长期信贷。在土耳其，土耳其工业开发银行是国家主要的开发融资机构之一。该银行是私有的，因为其股本资本基础来自国家的私有金融机构，但是其资金的其他来源也包括政府和国际金融机构，如世界银行、欧洲投资银行和国际金融公司。因此，土耳其工业开发银行能够在一系列国家经济部门进行贷款和股票投资。该银行还支持土耳其企业从国内和外国银行获得信贷(Chandrasekhar, 2014年)。²⁴

一些最不发达国家也拥有国家开发银行。例如，埃塞俄比亚有三家国有银行。其中一家是埃塞俄比亚国家开发银行，为政府确定的优先部门提供长期融资，如商业性农业、农产品加工活动和制造业。其资金基础包括埃塞俄比亚商业银行(另一家国有银行)贷款、捐助方的

优惠贷款，以及中央银行即埃塞俄比亚国家银行通过债券发行筹集的资金。埃塞俄比亚国家银行从其发行的强制私人银行系统购买的票据中获得资源(Alemu, 2014年)。

这些国家开发银行拥有长期负债资金基础，或者由政府担保支持，这使它们能够资助长期项目。世界银行的一项覆盖全世界90家开发银行的调查显示，64%的银行从政府对其债务和其他负债的担保中获益，政府的担保使这些银行能够以较低成本借款，并将这一较低成本转移至本银行的借贷者(Luna-Martínez和Vicente, 2012年)。此外，这些机构有能力从国外借贷，然后引导这些资源用于生产性活动，或者像土耳其国家开发银行一样，能够帮助公司从国外获得资源以资助真正的部门活动。

C. 外国投资的政策空间

吸引外国资本本身并非目标。如上所述，根据其数量、性质和用途，外国资本可能对宏观经济的稳定 and 经济发展造成积极或消极影响。如此一来，不同的作者未发现资本流入和增长之间存在任何正相关(Bhagwati, 1998年; Prasad等人, 2003年; Stiglitz, 2004年; Prasad等人, 2007年)或负相关(Aizenman, 2005年)也就不奇怪了。因此，显然有必要制定国家政策以管理这些

长期的资本流动，如外国直接投资。跨国公司能在多大程度上增进经济活力和多样化、环境保护、技术转让、税收收入和健康的贸易平衡，关键在于各公司经营所在地的宏观经济和监管框架。如第五章和之前的贸发会议研究所述(例如，见2003年和2012年贸发会议)，影响跨国公司在上述某些方面的表现已成为工业政策的一个主要部分。²⁵然而，这些工具逐步受到了《乌拉圭回合协定》以及大量双边和多边贸易和投资协定的限制。本节探析了这

跨国公司对经济活力和多样化的贡献关键取决于各公司经营所在地的宏观经济和监管框架。

些协定是如何限制政策空间的，并探讨了帮助克服这些限制的一些可能的方法。

1. 投资保护规则

(a) 管理投资者与国家间关系的规则

传统上，各国的国内法已为外国投资提供了主要的法制框架，并详细规定了允许外国公司进行的投资、相关批准与执行程序和投资者义务。国内法还管理外国投资者和东道国之间的合约关系。它通常会保证定居在该国的外国投资者能够获得与国内投资者同等的政府当局待遇和法律担保。此外，一些高度重视增加内向外国直接投资的发展中国家已通过具体的投资促进法，为外国投资者提供各种激励措施，尤其是税收激励。通过这些措施，各国能够决定其管理投资者与国家间关系的国内法的内容，并在很大程度上抵制外国法院的管辖权(根据国家豁免原则)。在出现法律纠纷的情况下，外国公司可像国内公司那样诉诸法院(国民待遇原则)。

这一法律框架对潜在的外国投资者似乎并不充足。因此，这些投资者努力争取投资自由化以及对其产权和预期利润的补充担保。20世纪60年代，随着越来越多的外国直接投资流入发展中国家和一些刚刚独立的国家，国际投资者(几乎全部来自发达经济体)设法创立了一个司法机构，以补充或代替发展中国家的国内法和国家法院，因为在他们看来，这些法律和法院并不具备高标准的独立性和公正性。这引发

了南北辩论，发展中国家认同主张国民待遇原则的卡尔沃主义，而美国和欧洲国家支持要求根据国际法(独立于国家法律之外)保护外国投资者的“国际最低标准”学说。²⁶

经合组织开展了长期讨论，但最终未能建立一个补充或代替发展中国家国内法和国家法院的司法机构，²⁷ 然而，在世界银行的支持下并行协商的《关于解决国家与他国国民之间投资争端公约》于1965年通过。如今，这一《公约》仍然适用于投资保护。该《公约》中并没有这方面的实质性条款，但提供了通过仲裁解决争端的程序规则。为了实现该目的，该《公约》创立了国际投资争端解决中心，该中心是世界银行集团的五个机构之一。

工业政策的一个关键内容是影响跨国公司的表现，但这逐步受到《乌拉圭回合协定》以及大量其他贸易和投资协定的限制。

自1960年代以来，尽管进行了多次尝试，但仍未就外国投资共同国际法制框架达成一致意见，这意味着缺少管理投资者与国家间关系的统一制度。在一系列关于投资自由化和投资保护的双边和多边协定中可以找到不同的法律规则(Schill, 2014年)。

国际贸易法列出了一些关于投资自由化的规则(例如减少外国投资者市场准入障碍的规则)。如本《报告》第五章和本章B节所述，《与贸易有关的投资措施协定》和《服务贸易总协定》载有与投资有关的条例。欧盟法也对投资自由化作出了规定，涉及资本建立和自由流动的权利。同样，经合组织《资本流动自由化法典》和《无形经营自由化法典》中载有经合组织成员国的不歧视承诺，旨在实现在特定部门的投资自由化。

然而，大部分新的国际规则已被纳入国家间的双边协定，其中包含投资保护机制。截至2012年底，在自由贸易协定中，共有2,587项双边投资条约和超过339个投资

章节(贸易法委员会, 2013a)。这些协定基于类似的一般实质性原则，例如财产保护和法治原则，并通常包括投资人与国家间争端解决机制，这使得签字国的投资者能够

要求行使根据东道国的协定享有的权利。上述国际投资争端解决中心和联合国国际贸易法委员会是两个最活跃的仲裁中心(当双边条约允许在两者之间做出选择时，通常由投资者作出决定。)

自1960年代以来，国际投资者一直寻求创建一个司法机构，以代替发展中国家的国内法和国家法院，并获得补充法律担保。

首先，很多条约并未明确给出“投资”的定义。因此，什么应受到保护全凭仲裁人的审判。政府可能认为只需为外国直接投资提供特殊

担保，但实际上却发现其他类型的资本移动，尤其是证券投资 and 主权债务也受到双边投资条约的制约。因此，如果政府需要对外国债务进行重组，债务证券(包括秃鹫基金)持有者可能借助投资人与国家间争议解决机制，要求偿还原始债务的全部面值，而不是参与重组过程(贸

发会议，2011年)。²⁹

(b) 对政策空间的限制日增

在缺少综合法律机构的情况下，通过建立争端解决机制，投资法庭发挥了尤其重要的作用：它们自己制定了规则，无需将先前的规则应用于个案的案情。²⁸ 这一战略给予了仲裁人特权，尤其是因为保护投资的双边条约条款通常不明确，并且条约运行的法制框架极为松散。

实际上，在国际投资条约中，几乎没有针对具体行为并为保护标准设置明确适用范围的具体规则。相反，这些规则是松散并且开放的标准。在界定“间接征收”的概念以及制定公正和平等待遇、国民待遇、最惠国待遇、全面保护以及安全和自由的资本转让等标准时，为仲裁法庭留出了充分的自由裁量空间。判例法已表明，这些标准也可适用于东道国政府采取的措施，即使这些措施旨在保护公共利益，包括执行国家发展战略。事实上，各国可能发现，他们需要履行在签订这些条约时从未想过要履行的承诺。

此外，投资条约的标准不明确，这过度限制了东道国政府保护公众利益而实行监管的自由，并给予了法庭大量权力。例如，法庭可自行决定可补偿的间接征收和不可补偿的一般监管的构成、国民待遇的范围，以及公正和平等待遇的内容及其在决策上给予政府的灵活度。在后一种情况下，根据习惯国际法对公正和平等待遇作出的公认解释对审判不公补偿作了规定，该解释被理解为“拒绝法院的正当程序或行政诉讼，或拒绝警方保护”。然而，仲裁人经常采用对公正和平等待遇的一种更为宽泛的解释，以便将享有“稳定和可预见监管环境”的权利涵盖在内，并因此认为在监管或税收政策上作出任何改变都违反国际投资协定。³⁰ 因此，如果政府实行旨在应对不断变化的环境(例如金融危机³¹ 或新的科学发现)或公众需求的政策措施，可能会发现其正常职能因必须赔偿外国投资者而受到威胁(Wallach, 2012年)。仅凭这种违反投资条约的可能性就足以阻止国家采取任何可能改变商业环境的措施，即便出于经济、社会或环境的考虑必须这样做(所谓的“监管寒意”)。

在这方面可以援引诸多案例，例如与以下案件有关的仲裁：2001-2002年阿根廷经济危机；玻利维亚、阿根廷和坦桑尼亚联合共和国的水利之争；一项旨在纠正南非种族隔离制度遗留下来的不公正行为的平权行动方案；加拿大和美国禁止有害化学制品；加拿大、德国和墨西哥的环境保护；乌拉圭和澳大利亚的禁烟立法；德国淘汰核能。³² 在这些案例中，双边投资条约中使用的多个不明确的法律术语引起了关切，即仲裁法庭可能利用这些术语限制政府采取旨在保护环境、人权以及劳动与社会标准的措施，或者在应对金融危机时，为了保护投资者而忽略所涉公共利益。

建立投资人与国家间争议解决的总体思路是“将程序置于实质之前”，以期这一过程能建立公认的国际投资法制框架。然而，该“程序”尚不够透明和平衡，无法建立公认的法律机构。首先，这一原则本身就将巨大的权力移交给非民主选举产生的仲裁人机构，这些仲裁人的裁决经常遭到批评(Eberhardt和Buxton, 2012年)。

投资者的权利，例如获得公正和平等待遇、全面保护其投资和投资安全、国民待遇或免于间接征收，都为法庭决定这些原则的标准内容以及将其适用于具体的案件事实留出了很大的自由裁量空间。事实上，国际投资保护原则的范围十分宽泛，以至于可以将其与民法中的“一般条款”进行比较，而民法将大量决策权委任给争议解决机构。因此，在将广泛的投资保护原则转换为更加明确的规则以管理东道

国的行政、立法和司法部门必须开展影响外国投资者的活动的方式时，仲裁法庭充当了国际投资法的重要立法者(Sornarajah, 2008年)。他们通常能够这样做，但主要不是通过应用《维也纳条约法公约》规定的条约解释原则或依据习惯国际法，而是通过借助并依据仲裁先例。

这种依据先例进行的立法引起了关切，因为这使投资条约法庭得以接管一项在国际法中通常交由国家履行的职能，而且该职能一般通过

缔结国际条约或国际组织的决策过程予以履行。这也存在着问题，对于自己并不认同的仲裁裁定，国家能够用于撤销这些裁定的控制机制并不多，难以限制该裁定作为先例对今后案件产生影响。有时，投资条约对体制机制作出

了规定，国际投资协定缔约国可通过该机制发布关于对今后的仲裁有约束力的潜在协定的共同解释，但是这些机制仍然属于例外情况。此外，仲裁裁定作为先例所具有的潜在的全系统影响与投资条约的双边结构之间存在不平衡，在投资条约的双边结构下，一般不能期望国家对其未参与的仲裁或者根据双方都没有缔结的条约开展的仲裁进行监督。这一结构有利于仲裁法庭的解释权，而不利于国家根据国际法拥有的解释权。由于这些法庭往往从商业仲裁角度处理案件，所以它们不会考虑这些争端中与东道国的监管权范围有关的公法方面，例如，涉及紧急权力范围的争端、监管公用事业公司及其收取的关税、控制或禁止有害物质、保护文化财产或实施非歧视政策。因此，很难期望这些法庭考虑整个经济体的利益以及总体发展战略的各个方面。

对投资人与国家间仲裁机制的批判主要针对该机制的一致性、透明度、其对投资者的偏向，以及其解决公共政策事项的适当性。

(c) 对现行仲裁程序的批评日增

由于更多国家坚持该制度，并且投资者提出的案件数量增多，与仲裁程序相关的问题越来越明显(Schill, 2011年)。在1965年至2000年间，投资人与国家间争议解决仲裁中心仅登记了50起案件(平均每年不到1.5起案件)，而在2013年底，已知案件的累计数升至568起(自2000年以来平均每年约40起案件)(贸发会议，2014年)。对投资人与国家间仲裁机制最常见的批判主要针对其一致性、透明度和对投资者的偏向；更普遍来说，该机制解决涉及公共政策事项的合法性与适当性受到越来越多的质疑(见，例如，Franck, 2005年；Van Harten, 2007年；以及Van Harten 等人，2010年)。

批评的核心是，虽然投资条约争端经常涉及公共政策事项和公法，但争端解决机制，即投资人与国家间仲裁所遵循的模式是为解决私人商业参与者之间的争端而制定的。³³

这些规则并未考虑可能会在投资条约仲裁中受到影响的公共利益(Kingsbury和Schill, 2009年)。投资条约仲裁的机密性是一项程序准则。³⁴ 机密性是一大问题，因为受到仲裁影响的人员，尤其是东道国的全体居民(包括公民和跨国公司的竞争对手)无法收到关于影响其利益及其政府行为的程序的信息。³⁵ 此外，机密性限制了国内民主进程监测仲裁程序以及评估该程序能否就外国投资争端作出平衡且公正裁定的可能性。机密性也与国内法院解决涉及政府的争端的一般方式相悖，即通过公开且无障碍的程序解决争端。

仲裁法庭遵循的模式是为解决私人商业参与者之间的争端而制定的，因此没有理由考虑东道国的更广泛利益及其发展战略。

非缔约国(尤其是试图主张与争端有关的特殊利益的国家)诉诸仲裁的问题与仲裁缺乏透明度密切相关。虽然仲裁法庭偶尔接受这些法庭之友提交的仲裁，但是仲裁是缔约国享有的过程这一观念与向局外人开放仲裁程序之间存在冲突。新投资条约和贸易法委员会的2014年《投资人与国家间基于条约仲裁的透明度规则》越来越多地解决了这个问题，但它在许多案件中仍然是一个难题。

一些政府、学术界人士和民间社会组织批评的另一主要问题是投资仲裁人的独立性和公正性标准及其职业道德。这方面的问题是，缺少在投资争端解决制度内将仲裁人和法律顾问的角色严格分离开的规则。因此，除了在所谓的问题冲突案件中，在一起案件中充当仲裁人而在

另一起案件中充当法律顾问的做法在投资仲裁实践中屡见不鲜。同样地，适用于仲裁人和法律顾问的道德标准通常不明确，这使得独立性和公正性标准远远低于适用于国内法院诉讼的标准。一项最新的研究表明，最杰出的仲裁人会同时或相继担任

若干职务，包括法律顾问、学者、政府代表、专家证人和公司高级职位。利用不同的职务，仲裁人可促进他们能从中获益的制度(Eberhardt和Buxton, 2012年)。此外，仲裁人在代表投资者接受案件并因此就投资规则作出广泛解释时会获得金钱与职业利益，这会导致带来更多案件。Van Harten(2012年)的一项实证研究分析了投资仲裁人如何解决案件中未经投资条约规定或明确规定的索赔容许问题。他认为，在解决有争议的问题时，仲裁人往往通过对投资条约作出广泛解释以及允许进行更多索赔以支持索赔人。³⁶

投资人与国家间争议解决便于投资人起诉国家，投资者因而能对东道国造成巨大影响。即使这并不能最终解决问题，但仅仅是将案件提交至投资人与国家间争议解决的可能性就可改变任何协商解决的条款。在若干案例中，解决办法包括向投资者付款或给予商业利益，以使其撤销索赔，如果不对东道国政府施加繁重的罚款威胁，则其可能不会予以赔偿。

在一定程度上，对仲裁人的激励结构是造成投资人与国家间争议解决计划偏向于投资者的原因，但是更普遍来讲，这可能是投资人与国家间争议解决的本质造成的：该制度旨在为投资者提供补充担保；而不是使其遵守东道国的法律法规。因此，能够提交案件甚至选择仲裁中心的是投资者而不是国家。由此一来，在若干国家拥有分支机构的跨国公司也可通过确定其所在地来相应地选择所适用的条约。

因此，国际法不包括任何强制投资人在劳动标准、人权或环境保护方面履行的义务。当然，直接约束外国投资者的义务主要载于东道国的国内法。然而，由于避税(马里诉Randgold案；见第七章D节)或环境破坏(例如厄瓜多尔诉Chevron案)等因素，国家并不总是能够轻易获得外国投资者的赔偿。实际上，跨国公司有时会利用投资人与国家间争议解决机制，回击对其据称不法行为的起诉。

这表明了国际关系管理中的不对称：虽然当前基于国际投资协定的投资框架对投资保护作了明确规定，但并没有通过类似的机构在国际层面强制执行公共与私人的冲突利益、国家权利和外国投资者的义务。此外，虽然人权受到人权条约的保护，环境关切也受到了国际环境法的保护，但是国际制度的争端解决和执行机制比投资条约框架的要薄弱。³⁷ 这也对政策

空间造成了直接影响：努力引进旨在逐步实现其公民各项人权，包括发展权，或旨在防止其公民权利受到国际投资者行为侵犯的国家可能面临着与各项贸易和投资条约中保护投资者的规定有关的问题。

仅仅在首次投资条约仲裁启动之后的几年内，裁定不一致问题和平行程序问题逐渐明显。根据两项独立的双边投资条约分别建立的两个仲裁法庭在审理了与案情有关的不同争端之后作出了相反的判决，凸显了这一问题。³⁸ 在仲裁审判过程中，也会在不同双边投资条约中相同或基本相似条款的解释或不同法庭使用的相同的习惯国际法规则方面出现类似的不一致问题。著名的反面例子包括对最惠国条款的不一致解释(尤其是由仲裁程序和仲裁管辖权引起的不一致)、对保护伞条款的解释、国际投资协定中规定的必要性辩护和不排除措施条款的适用情况，以及仲裁要求程序性准入待遇。

对于通过仲裁法庭审判规程趋同来增加国际投资法的“实质内容”的战略而言，缺少一致性是一个明显的障碍。然而，仲裁法庭似乎逐渐以不同方式运用先例，例如采用相对谨慎的方法，即，将先例用作对条约条款普通意义的说明³⁹ 或一种解释的“灵感来源”；⁴⁰ 或者用作更具强制性的用途，即，根据先例来确立标准，甚至将先例作为全系统立法的工具。⁴¹ 然而，由于双边条约遵循的准据法在术语表达上不明确，而这些术语的解释取决于一次性的仲裁法庭而不是永久且集中的司法制度，所以依然存在出现不一致裁定的风险。⁴² 更重要的是，如果过去的一些判决本身有缺陷，甚至在被确定为“明显的法律错误”之后也未得到国际投资争端解决中心撤销委员会的撤销或矫正，那么遵循先例并不意味着能够提高制度的公平与合理性(贸发会议，2014年：3)。⁴³

2. 当前关于投资保护规则的辩论和政策建议

(a) 变化的必要性

如前所述，在1990年代，当外国直接投资被视为释放一个国家发展潜能的关键，并且实际上几乎被看作是目标时，包括投资人与国家间争议解决在内的投资条约开始扩散。在那段时期，占统治地位的经济思想反对国家对经济进行积极干预。在这种情况下，人们认为，为了实现预期的直接投资流入增加而失去政策空间并不算是高昂的代价。

这种看法在2000年代的前十年开始改变。尤其是，在没有强大工业政策支撑的国家，外国直接投资对经济成效的影响(包括固定投资、技术转让、公用事业提供、财政收入、就业、出口和国际收支)被证明比预期要小，更具偶然性。然而，同样明显的是投资相关规则会阻碍旨在加强外国直接投资对经济的影响的政策。借助仲裁机制以回应政府政策的案件数量在一些国家急剧上升就反映了这一点。同时，关于双边投资条约对外国直接投资流动影响的计量经济学研究并未得出明确结果，⁴⁴ 若干项研究发现现行的双边投资条约或纳入投资保护的其他协议对从发达国家流向发展中国家的双边外国直接投资的影响甚微(如果有)(见本章的附件)。

虽然来自双边投资条约的获益越来越不明显，但它们可能包含的财务成本却十分明确，而且有时过高，缺乏正当理由。⁴⁵ 从政府的角度来看，由于感知到国际投资协定的成本收益方程(一方面丧失政策空间，另一方面鼓励外国直接投资流动)开始发生变化，所以推动了对这些协定，尤其是其主要的司法工具也即投资人与国家间争议解决机制的普遍复审。

有些矛盾的是，在通常重复旧条约特点的新投资条约谈判进行的同时，对这些条约的净效用、其为缔约国政府带来的严重问题和以及它们可能不符合国际法的一些基本原则这一事实的讨论也在激烈开展。联合国的宪法性法律和类似的国内宪法性法律列出了这些原则。一项基本原则是保护自决权，它体现了东道国政府独立制定其发展战略并相应予以实施的权利。⁴⁶ 因此，自决权原则为索要充足的政策空间以及允许政府出于公共利益并根据总体经济政策和较长期发展战略控制并监管外国投资者提供了基础。

主权平等原则要求投资规则不应不对称或单方面损害某些国家的利益。⁴⁷ 这不仅排除了只将义务强加给某一类缔约方(即资本进口的发展中国家)的条约；还排除了单方面使某一类缔约方(即资本出口国)及其投资者受益，但没有同时承认投资者及其母国的职责以确保资本进口国和资本输出国均可通过获准出于公共利益引入规章而从其主权中获益的条约。

人权保护是联合国宪法的一项更进一步的原则，应针对国际投资关系。⁴⁸ 除了财产保护、正当程序以及所有本国或外国投资者诉诸法律的权利，该原则还强调东道国有责任有效监管外国投资者以保护其国民的人权，这些权利包括，例如，获得安全环境、饮用水和公共卫生的权利。这一责任也应延伸至需要发展的宏观经济和工业政策领域，这是联合国宪法的另一基本目标。⁴⁹

虽然逐渐认识到基于国际投资协定的现有国际投资框架引发的问题(甚至连之前支持这些协定的参与者也认识到这一问题)，但就如何解决这些问题达成的共识并不多。一些观察员认为应当对制度进行大幅改革，并提出了应作出

的一系列改变及其实施方法；其他人则认为国家甚至应避免加入这些条约，并实际上应考虑退出那些可能已经签订的条约，相关讨论见下文。

(b) 改革国际投资规则，一项艰巨的任务

良好法律制度的基本特点是能够被修正以纠正其缺点，或能够适应其适用群体不断变化的偏好。这指向了当前投资法律制度的另一问题：难以改革。

在过去几年，提出了一些关于改革现行国际投资规则的倡议与建议，以更好地维护东道国的政策空间(尤其见贸发会议，2013年b)。拟议的改革建议应阐明并提高今后条约的实质性标准，并改变关于投资人与国家间仲裁的程序，以确保对投资条约的解释可被所有涉及的利益相关方接受。

关于第一个问题，阐明投资保护规则可包括审查何种投资受到条约保护以及何人可作为投资者受到保护。⁵⁰ 这些变化可具体说明主权债务是否应作为直接投资获得保护，或是否应制定与债务相关的特殊规则，一些最近的投资条约就属于这种情况。⁵¹ 条约也可重申国家的监管权以保护环境、公共卫生与安全、社会关切和文化多样性，关于间接征收以及公正和平等待遇的主要条款可引入大意如此的说明。例如，这些考虑已被纳入加拿大与欧盟的《经济与贸易全面协定》的投资章节，其中强调了缔约双方缔结尊重缔约方监管权的条约的目的。

关于争端解决，加拿大—欧盟条约以及更普遍的欧盟投资政策中包含了防止投资者在国际和国家层面申请多项索赔的投资条约条款，以及允许仲裁法庭在仲裁程序早期滤除虚假或轻率的索赔申请的规则，从而避免为开展全面审理付出高昂成本。此外，通过参照贸易法委员会新的《投资人与国家间基于条约仲裁的透明度规则》，加强了仲裁程序的透明度，该规则于2014年4月1日生效。另外，今后的欧盟投资协定将包括关于投资仲裁人职业道德的更严格规则。

在加拿大—欧盟条约中，缔约方也已就仲裁人员名单达成一致意见，从而限制了能够根据协定在争端中充当仲裁人的人员。这是一个主要问题，

因为仲裁人选必须明确得到诉讼各方认可是国际法的基本原则之一，而国际投资争端解决中心的程序没有遵守这一原则。⁵² 该条约还声明缔约方已同意考虑将来建立一种仲裁裁决上诉机制，以确保一致性并增加制度的合法性。最后，其中还包括对所适用的协定进行共同解释的机制，以及供缔约方共同滤除金融部门仲裁程序的机制。

这种方法面临着若干限制条件。首先，即使新条约中的定义更加清晰准确，也无法保证这将在实际裁决中得到应用，铁路发展公司起诉危地马拉案件表明了这一点。在这起涉及多米尼亚共和国—中美洲—美国自由贸易协定的投资人与国家间争议解决案件中，美国政府试图通过借助于习惯国际法附件来限制“公正和平等待遇”解释的可能性，但法庭忽略了该附件，依然对公正和平等待遇进行广泛解释，并判定危地马拉政府有罪。⁵³

认识到基于国际投资协定的
现有国际投资框架引发的问题，一些观察员认为应对制度进行大幅改革……

其次，这些变化将仅适用于新协定，而所有之前的协定没有变化，除非对这些协定进行重新谈判，这将需要经过所有所涉政府的同意。由于这些条约仍将保持双边形式，所以任何改善将只对讨论中的双边协定产生影响。在这一框架下，外国投资者可能会回避一些条约中对受保护投资的范围限制，通过引用最惠国条款或根据提供了更有利的投资保护条款的不同条约来构建其未来投资。

为了面对这一“零散方法”的问题，其他提案旨在改革所有国际投资协定将参照的仲裁制度。仲裁中心的运行可进行改变。例如，《国际投资争端解决中心公约》改革可要求缔约国提前

批准任命一些来自《公约》第四节所设仲裁员小组的潜在仲裁员，限制世界银行行长目前行使的自由裁量权。⁵⁴ 一些更具野心的提案建议建立一个上诉机构，或以国际投资法院替代特设仲裁法庭，由国家永久性任命法官(Van Harten, 2008年)。有人认为，这些机构会使国际投资法更具一致性：虽然他们仍然应该解释数百项可能不同的条约，但至少其解释会比众多特设法庭提供的解释更具一致性(贸发会议, 2013年b)。然而，这些机构虽然可能使国际投资法更加趋同，但也会使法律朝着国家无法预见并且可能无法控制的方向发展。集中化可能会带来更多一致性，但未必会带来更多公平。

对当前制度的改变不能限于过程。如前所述，投资人与国家间争议解决现有缺陷的根本原因之一是程序先于实质。这给予了人数减少的非民主选举产生的仲裁员制定一系列国际投资法的职权，而这些仲裁员的工作缺少控制、

……而其他人则认为国家甚至应避免加入这些条约，并实际上应考虑退出那些可能已经签订的条约。

一致性或透明度。必须进行改善的不仅仅是争端解决程序，还有整体逻辑，也就是必须在遵守于上文(a)小节中提出的宪法基础和各项原则的情况下重新定义实质。它必须认识到，涉及政府的问题和一个国家的政策空间是与公法而不是私法一体的。公法和私法之所以不同不仅是因为其适用于不同的法律主体，还因为其各自的内容和启示也存在着巨大的差异。私法适用于被视为在法律面前一律平等的个人，而

在公法中，与之相关的是公共人所追求的普遍利益。这也是为什么对于本身可能看似相似甚至是相同的问题要采取不同的解决方法(de Laubadère和Devolvé, 1986年)。简言之，普遍利益在公法解释中占主导，而私人利益在司法解释中占主导。

对法律原则的复查应就如何解决这些争端重新进行彻底定位：尤其是，“私人判决模式(即仲裁)不适合于涉及公法的事项”(贸发会议, 2013年a: 116; 也见Van Harten, 2008年)。

一个多边机构能否提供一个基于公法的备选框架？回答这一问题应该审查若干未解决的问题，尤其解决关于片面逻辑的问题，即投资者总是原告而政府总是被告。更普遍来说，它应讨论是否仍将作为一种解决国家和私人投资者之间争端的机制，或者是否需要提供一种国家间争端解决机制，例如像世贸组织那样。此外，各国可能想要保留自己对公法的解释，并反映国家的价值与选择，而不是接受一系列对其定义可能没有话语权的统一的法律。这成为了一种主要关切，解释了大多数发展中国家以及一些发达国家不愿接受类似于《多边投资协定》的倡议，该协定由经合组织于1995年至1998年间谈判达成。

(c) 终止条约并恢复国家法律

严格来说，投资人与国家间争议解决机制并没有解决证明其建立是合理的这一问题。如果一个国家的司法制度无法提供独立司法或实施法治(包括私有财产保护)，则弥补这些缺陷才是应采取的适当措施，而不是让一组精心挑选的代理人(即外国投资者)在别处寻求司法帮助。这将解决根本问题，而无需宣布放弃国家主权的重要方面，也无需违反法律面前人人平等原则，即使给予外国公司的利益多于国内公司。

确实，改善国内司法制度可能很困难并需要时间，但不能将依靠基于双边投资条约和其他国际投资协定的制度视为这些改革的替代方案，因为此种制度存在严重的法律缺陷，牺牲了国家法律主权并且阻碍了对国家政策目标的追求。必要时，应优先考虑填补国内法律制度缺口，而不是将稀缺的司法和行政资源分配给这些国际条约谈判以及保护国家免受提交给投资人与国家间争议解决法庭的后续案件的影响。此外，即使决策者高度重视吸引外国直接投资，也没有充分证据证明这些条约使此类投资大幅增加(见本章附件)。即使加入国际投资协定可能会增加发展中国家对跨国公司的吸引力，这也只是对其他更加基本的外国直接投资动机的补充，尤其是东道国经济的一般表现(贸发会议，2009年)。因此，如果这些协定可能涉及的政府政策空间丢失和融资费用对经济增长产生了负面影响，则其不仅会减少外国直接投资流入，还会削弱其对更快增长和结构转型的潜在贡献。东道国政府认为，就政策空间丢失和潜在罚款而言，其将付出高昂代价，而所获利益(如果有)极少。

出于这些原因，不签署这些条约可能是明智的，一些发展中国家已经作出了这一决定。然而，如果一国已签署了条约会怎么样？对现行条约进行重新谈判可能是一种选择，但这带来

了许多如前所述的困难。最重要的是，它并没有解决国际投资协定的“原罪”，即通过将私有商法适用于公共事项来减少政府政策空间(并以一种失衡方式，因为原告只能是投资者)。因此，问题不仅仅是获得更多“平衡的”国际投资协定，还应回归公法，这会使普遍利益获得比私人利益更多的特权。一些国家追求的另一项战略是终止其投资协定和/或退出国际投资争端解决中心《公约》。例如，玻利维亚、厄瓜多尔和委内瑞拉玻利瓦尔共和国已退出国际投资争端解决中心《公约》；一些国家，如捷克共和国、厄瓜多尔、印度尼西亚、南非和委内瑞拉玻利瓦尔共和国已终止其投资条约或已宣布大范围终止其条约方案。

这一行为的基本目的还是只允许国内法和国内法院来管理投资者与国家间关系。例如，南非计划用《投资促进和保护法案》替代根据投资条约进行保护。在一些国家，这未必会取缔国际投资争端解决中心之外的论坛仲裁并解决遵循不同的法律标准问题。厄瓜多尔提议在南美国家同盟内建立一项适用不同法律标准的机制。⁵⁵ 其他国家，如捷克共和国和印度尼西亚，已选择保留一些根据其他国际法律协定进行投资保护(例如东盟和欧盟)。

终止投资条约和/或退出国际投资争端解决中心《公约》涉及多项先决条件和限制(贸发会议，2010年和2013a)。首先，为了有效，东道国必须退出所有的投资条约；否则，投资者将能够构建或重组其投资，从而进入其余某投资条约的保护范围。其次，虽然终止投资条约会影响新投资，但通常不会立即结束现有投资保护，因为多数投资条约载有将这种保护延长至10年至15年的存续条款或落日条款。为了规避投资条约的存续条款，捷克共和国选择了一种略微不同的方法终止投资条约，并获得了一

些投资条约伙伴的同意。首先，其条约伙伴已同意修正对国家不再适用的存续条款；其次，条约伙伴已同意共同终止投资条约立即共同终止投资条约。最后，关于退出国际投资争端解决中心《公约》，多数投资条约载有东道国对不同仲裁论坛的同意意见，包括根据贸易法委员会规则进行的仲裁或专项仲裁。因此，仅退出国际投资争端解决中心《公约》将不意味着完全退出投资条约和投资者与国家间仲裁制度，

虽然通过淘汰在透明度和公正方面遭到最多批评的机构，这可能减少投资者的选择。⁵⁶

无论如何，退出投资条约仍是主权国家无需获得其他参与者核准就可作出的一种选择，并且这对所有新外国投资都会产生直接影响。此外，终止条约也是一种对现行条约进行改革的谈判策略，推动了对现行制度的全面修订并在此过程中恢复了一些政策空间。

D. 摘要和结论

外国资本流入发展中国家和转型经济体可支持投资、经济多样化核准增长，或引发宏观经济不稳定、外部失衡及繁荣与萧条交替的信贷过程。这些影响在很大程度上取决于其数量、构成和用途。政府需要运用资本管理政策以便建立一种适当的投资与增长宏观经济框架。影响资本流入的数量和类型，并引导其用作生产用途。对于外国直接投资亦是如此，因为其对结构转变、技术更新、世界市场准入、创造就业和产出增长的贡献关键取决于东道国的监管与政策框架。然而，不同的贸易和投资协定可能会减少东道国政府监管资本流动的政策空间，并限制其影响投资者行为以确保外国直接投资支持其发展战略的能力。

本章探析了全球金融周期影响发展中经济体和转型经济体的几种方式，全球金融周期主要由发达国家的经济状况和货币政策决定。由

此引发的资本移动未必符合发展中国家的需要。此外，鉴于其规模和不稳定性，它们往往会造成破坏性宏观经济与金融影响。实际上，国际资本流动通常会在接收国引起金融周期。资本流入往往导致国内银行信贷供给增加以及国内资产和汇率升值。这些影响反过来往往会增加金融脆弱性，这是因为债务的不断增加和经常账户恶化最终会导致这些流动逆转，并可能引发金融危机。

出于宏观审慎和发展原因，政府需要充足的政策空间以便能够管理外国资本流动、影响其数量与构成并引导其用作生产用途。为了创造并维持能够支持增长和结构转变的国内宏观经济和金融条件，政府应酌情使用合适的政策工具，以管理资本流动并防止或应对其可能引发的反复冲击。这要求资本管理措施应被作为决策者工具箱中的一种常规工具使用，并起到

预防作用，而不是被作为一种在关键时期使用的特殊和临时工具。一些发展中国家最近采取了资本账户管理措施，尽管这些措施存在缺点，但当全球金融危机爆发时，它们能够减少其金融脆弱性并提高其复原能力。

资本管理政策的实施可能面临着事实上和法律上的阻碍。前者与金融代理人的行为有关，而后者与作出的支持资本自由化的承诺有关。关于后者，尽管存在一些不同的看法，但基金组织协定条款和世贸组织《服务贸易总协定》的多边规则似乎能够使政府出于审慎原因对其资本账户进行管理，包括通过资本控制。然而，一些已签署或正在谈判的新双边和/或多边协定引入了关于在此情况下可能大幅减少政策空间的金融自由化的更加严格的承诺。因此，旨在维持宏观经济稳定性并希望重新监管其金融制度的政府应仔细考虑作出这些承诺的风险。

本章还分析了国际投资协定所含的规则是如何限制政府政策空间的以及这些限制是如何影响其发展可能性的。这些协定可帮助决策者注重如何最好地吸引外国直接投资。但从历史角度来看，这反映了对这些协定不断变化的看法。多数国际投资协定于1990年代签署，那时，人们认为，为了实现预期的直接投资流入增加，这些协定可能导致的任何政策空间的丢失只是微小代价。21世纪初，这种看法开始改变，越来越关注投资规则可能会阻碍旨在提高外国直接投资对经济影响的政策。投资者借助仲裁以回应政府政策的案件数量急剧上升反映了这一点，这有时还需承担给国家造成的高昂财务成本。此外，在国际投资协定实施了几十年之后，没有强有力的实证证据表明这些协定

能够大幅增加外国直接投资流入，这已成为了他们的主要理由。

与国际投资协定对政府政策空间的影响有关的最受争议方面是投资人与国家间争议解决，其形式为旨在实施这些协定所述一般规则的仲裁法庭。由于这些规则经常是松散且开放的标准，所以法庭在决定其规范内容方面拥有很大的自由裁量空间。因此，仲裁法庭已成为国际投资法的重要立法者，行使通常由国家行使的职能。此外，在这些特设法庭的运营中经常出现的透明度和一致性的缺乏及其明显的利于投资者的偏向引起了对整个争端解决机制的关切。这使得提出了涉及投资人与国家间争议解决有关的不同倡议，目的是恢复国家的发展政策空间。这些倡议包括：（一）逐步且“零散”的改革，包括增加起草有利于可持续发展的协定和每次进行一项双边条约的重新谈判的新原则(贸发会议，2013年b)；（二）建立一个集中的常设国际投资法庭；以及（三）退出投资协定并恢复国家法律。

如果建立投资人与国家间争议解决的原因是应对未能提供独立司法或实施私有财产保护的国家司法制度的失效，那么弥补这些缺陷才是应采取的适当措施，而不是让外国投资者在别处寻求司法帮助。目前，基于国际投资协定和特设仲裁法庭的国际投资法律框架未能提供一种可合法替代国家法院的选择。由于投资争端经常涉及公共政策事项和公法，所以争端解决机制无法再遵循一种为解决私人商业参与者之间的争端而制定的模式。相反，它应该考虑可能在投资条约仲裁中受到影响的公共利益。■

注 释

- 1 长期资本流动为资本形成供资，可能包括绿地投资和—些长期信贷或组合投资。然而，并非所有的外国直接投资流动(例如并购)都能提高生产能力，而且外国直接投资流动并非都是长期资本流动(例如跨国公司内部的短期信贷)。
- 2 之前关于相关问题的讨论，见2006年《贸易和发展报告》，第四章和第五章。
- 3 Rey(2013年)强调指出风险认知、杠杆作用和全球资本流动之间存在相互依存的关系，证据是接收国和地区会同时借助于这三者的力量。正如Rey所说，“资本流动、资产价格和信贷增长具有全球金融周期。这一周期随着波动率指数的变化而变化，波动率指数是一种市场规避不确定性和风险的措施。”她还认为，“……中心国家的货币政策是全球金融周期的重要决定因素之一，它会影响国际金融体系下全球银行的杠杆作用、信贷流动和信贷增长”(Rey, 2013年: 17)。因此，跨境贷款/借款量是由引导贷款的大型金融机构所在国的事件所决定的。
- 4 利差交易是指由获得套利利润的机会和目的国汇率升值预期推动的资本流动，套利利润可利用不同国家间的名义利率差获得(见2011年《贸易和发展报告》，第六章)。
- 5 例如，在讨论政治、可靠性和信心之间的相互作用时，Martínez和Santiso(2003年)展示了2002年巴西总统选举期间，华尔街投资者对巴西国家债务可持续性的认知是如何在几天之内突然发生变化的。
- 6 关于新兴市场的政策可靠性与建立信心之间的关系 的广泛讨论，见Gabel(2000年)。
- 7 关于这一观点有一个很好的例子，即1995年4月阿根廷经济部长在“龙舌兰酒”危机期间发表的观点：“很少有人会质疑1990年代早期的资本流入为阿根廷的经济提供了助力。但我想说的是，阿根廷最近经历的资本流出也起到了帮助作用，这一点更具争议性。它们之所以起到了帮助作用是因为尽管在过去几年，阿根廷的经济在透明度方面取得了重大进展，但是一些政治家依然没有认识到这一点(即财政纪律是必要的)。(……)迫于近期流入造成的压力，若干项重要改革终于获得核准，执行部门曾年复一年地向国会提议进行这些改革，却始终未果”(Cavallo, 1996年: 47)。
- 8 早期关于自1990年代以来国家资本流入和流出经历 的描述，见Gavin 等人，1995年；最近的分析，见Akyüz，2013年。关于建立信心政策在解释宏观经济结果方面的作用，见Bresser-Pereira，2001年。
- 9 从2002年底至2007年底，发展中国家持有的国际储备从1.35万亿美元增加至4.257万亿美元(基金组织，《国际金融统计》数据库)。
- 10 发展中国家在其银行系统中也采取了新监管措施，包括监管规则和信贷引导。例如，阿根廷在2012年改革了中央银行章程，给予了央行在多种情况下引导银行信贷的权限。
- 11 第88/361/EEC号指令，1988年6月24日，《欧洲联盟运作条约》(合并版)第63条。
- 12 最常用的保留适用于银行业、广播、能源、主要部门、电信和交通中的外国直接投资。经合组织会定期对保留进行审查，以协助成员最终撤回其保留。
- 13 《服务贸易总协定》是肯定列表协定(即，国家根据其将要实现自由化的方式和具体服务列出其承诺，但在所有其他领域保留自主权(另见第五章，B.1节))。其中界定了四种不同的服务供

- 应方式：方式1指跨境贸易，方式2指境外消费，方式3指在其他成员境内的商业存在(外国直接投资)，方式4指在其他成员境内的服务供应商存在。
- 14 特别是，在2009年和2011年，厄瓜多尔共和国在世贸组织金融服务贸易委员会上，主张需要澄清《服务贸易总协定》及其《金融服务业附则》中与宏观审慎措施，尤其是资本流动管理有关的一些条款的措辞。该问题远未得到解决，但仍在委员会的议事日程上。后来，在2013年3月召开的会议上，各国就各自的宏观审慎框架作了介绍，但未就这些框架是否符合《服务贸易总协定》的相关条款达成共识。
- 15 同样，根据第十六条(市场准入)第三部分，如果某成员获准得到从另一成员境内提供的服务，则该成员必须允许“必需的”或“与之相关的”资本流动，以便于提供此种服务。
- 16 乍一看，第二句似乎抵消了第一句，也即对于与以往所做承诺相悖的任何行为都无法进行监管。然而，有主张认为，首先，“不管本协定的其他任何规定……”这一陈述为出于审慎理由而采取的措施提供了例外，这可能意味着，即使有些做法不符合成员的一般义务和特定承诺，仍可获得法律允许。其次，审慎措施列表仅具有参考性，“包括”一词揭示了这一点。因此，任何其他出于“审慎理由”所采取的措施都可接受。此外，措施甚至可能不需要“审慎”，而是出于“审慎理由”即可。再次，关于第二句话，有主张认为，它仅仅提出了采取“出于审慎理由的措施”的诚信义务，这表明不得为避免所加入的义务而临时采取那些措施。
- 17 但并没有获得一致认可，上文在讨论基金组织对这些政策模棱两可的立场时已提到了这一点。
- 18 见，例如，Rey(2013年)认为，在国际宏观经济中，国家并非面临“三难困境”，而是“两难境地”；也就是说，“如果并且只有对资本帐户进行管理，独立的货币政策才有可能”。
- 19 在智利，于1990年代早期实施的资本管制不仅扩大了货币政策空间，还扩大了财政空间。新当选的政府计划扩大公共开支和社会转拨，所以设法通过提高利率来管制总需求和通货膨胀，而防止在这种情况下出现影响货币政策的过度资本流入的唯一途径是对内向外直接投资实施资本管制。1998年，马来西亚通过实施资本流出管制——而不是像其他国家在1990年代早期实施的流入管制——来应对该地区的危机，以阻止资本流出，并重获对宏观经济政策的控制权(Ariyoshi等人，2000年)。
- 20 见，例如，Eichengreen和Rose(2014年)，他们讨论了巴西、印度尼西亚、泰国和大韩民国等国家采取这些管制的基本依据。
- 21 尽管侧重于限制流入，但一些国家，例如秘鲁、大韩民国和南非也改变了旨在鼓励更多资本流出的监管(基金组织，2011年：30-34)。
- 22 见，例如，美洲开发银行(2014年)指出，比如在拉丁美洲，自2008年全球危机以来，随着公共债务比率提高，实际和结构性财政收支平衡恶化。这强调表明必须在该地区重建缓冲区，以给予国家充足的财政能力，应对未来的冲击。
- 23 在巴西，Fundo de Garantia de Tempo de Serviço(工龄保障基金)是一种针对工人的遣散保障基金，由员工的强制性缴款构成，缴纳金额相当于员工工资的8%，缴款被存入一家公共开发银行，即巴西联邦储蓄银行。
- 24 另见：2014年土耳其工业开发银行网站<http://www.idfc.org/Members/tskb.aspx>(2013年3月查询)。
- 25 根据贸发会议(2003年：87)，“吸引外国直接投资可能无法确保东道国获得其全部经济利益。自由市场可能不会使外国投资者转让足够多的新技术，或者按照东道国所希望的程度进行有效转让。但政策可以促使投资者以增强发展影响的方式行事——也即建设地方能力，使用地方供应商并升级地方的技能、技术能力和基础设施”。最近，贸发会议(2012年：102)在“主要投资政策挑战”中纳入了“将投资政策框架与在国家经济背景下发挥作用的整体发展战略或工业发展政策相联系，并确保与其他政策领域的一致性，包括整体私营部门或企业发展以及支持技术进步、国际贸易和创造就业的政策”的需要。“‘新一代’投资政策逐渐纳入针对性目标，即引导投资进入对经济或工业发展以及对建设、维持并提高生产能力和国际竞争力十分重要的领域。”
- 26 1962年联合国大会关于自然资源的永久性主权的第1803号决议，联合国A/RES/1803(XVII)号文件，2 I.L.M. 223(1963年)提出了关于这一问题的妥协，尽管其中明确承认生产国的人民对自然资源拥有主权。

- 27 《保护外国人财产公约》草案和经合组织理事会关于公约草案的决议，7 I.L.M. 117(1968年)。
- 28 在20世纪60年代建立国际投资争端解决中心时，时任世界银行总顾问的Aron Broches倡导“将程序置于实质之前”的准则。为了打破僵局，就非殖民化和冷战期间的产权保护规则问题达成全球共识，他主张建立一个解决投资者与国家间争端的框架，该框架能够不断制定出实质性规则。
- 29 国际投资争端解决中心根据阿根廷与意大利之间的双边投资条约接受了三起针对阿根廷的案件。
- 30 一些条约中包括对税收措施的部分例外情况，指出如果母国政府和东道国政府在特定时期一致认为某项税收措施不是征收，则投资者不能根据投资人与国家间争议解决对该项税收措施提出质疑。
- 31 例如，2002年初，阿根廷被迫将其货币大幅贬值，这引发了大量对该国的索赔。类似地，针对塞浦路斯也提出了索赔，原因是塞浦路斯于2012年接管了一家银行以避免其银行系统崩溃，另一起索赔则针对希腊，因为其对于主权债券进行了重新谈判。
- 32 分别见：(1) CMS 输气有限公司诉阿根廷共和国，国际投资争端解决中心，案件号ARB/01/8，裁决，2005年5月12号；LG&E 能源公司、LG&E 资本公司和 LG&E国际公司诉阿根廷共和国，国际投资争端解决中心，案件号ARB/02/1，关于债务的裁定，2006年10月3日；BG Group plc诉阿根廷共和国，贸易法委员会，最终裁决，2007年12月24日；Continental Casualty 公司诉阿根廷共和国，国际投资争端解决中心，案件号ARB/03/9，裁决，2008年9月5日；National Grid plc诉阿根廷共和国，贸易法委员会，裁决，2008年11月3日；(2) Aguas del Tunari SA 诉玻利维亚共和国，国际投资争端解决中心，案件号ARB/02/3，关于被告提出管辖权异议的裁定，2005年10月21日；Suez、Sociedad General de Aguas de Barcelona SA和Vivendi Universal SA 诉阿根廷共和国，国际投资争端解决中心，案件号ARB/03/19和AWG 集团诉阿根廷共和国，关于债务的裁定，2010年7月30日；Biwater Gauff (Tanzania)有限公司诉坦桑尼亚联合共和国，国际投资争端解决中心，案件号ARB/05/22，裁决，2008年7月24日；(3) Piero Foresti、Ida Laura de Carli 和ors诉南非共和国，国际投资争端解决中心，案件号ARB(AF)/07/1，裁决，2010年8月4日；(4) Methanex 公司 诉美国，贸易法委员会/北美洲自由贸易协会，法庭关于管辖权和法律依据的最终裁决，2005年8月3日；Chemtura 公司(之前的 Crompton Corp)诉加拿大，贸易法委员会/北美洲自由贸易协会，裁决，2010年8月2日；(5) Vattenfall AB、Vattenfall Europe AG和Vattenfall Europe Generation AG & Co KG 诉德意志联邦共和国，国际投资争端解决中心，案件号ARB/09/6，仲裁申请，2009年3月30日；Metalclad公司诉墨西哥合众国，国际投资争端解决中心，案件号ARB(AF)/97/1(北美洲自由贸易协会)，裁决，2000年8月30日；SD Myers, Inc诉加拿大，贸易法委员会(北美洲自由贸易协会)，部分裁决，2000年11月13日；(6) FTR Holding SA、Philip Morris Products S.A.和Abal Hermanos SA 诉乌拉圭东岸共和国，国际投资争端解决中心，案件号ARB/10/7，仲裁通知，2010年2月19日(待定)；Philip Morris Asia Limited 诉澳大利亚，贸易法委员会，仲裁通知，2011年11月21日(待定)；以及(7) Vattenfall AB及其他诉德意志联邦共和国，国际投资争端解决中心，案件号ARB/12/12，2012年5月31日登记(待定)。
- 33 事实上，许多投资争端依据的争端解决规则与适用于私人仲裁的规则相同，例如斯德哥尔摩商会仲裁院规则或者国际商会在一些案件中适用的仲裁规则，或者仿照了这些规则，例如贸易法委员会仲裁规则。
- 34 最近，特别是在《北美洲自由贸易协定》、《2006年国际投资争端解决中心仲裁规则年修订版》、《2014年贸易法委员会投资人与国家间基于条约仲裁的透明度规则》和其他更新的投资条约中，在增加透明度方面取得了一些积极进展。
- 35 例如，涉及德国核能淘汰的仲裁仍然是机密的；目前仅知道该案件的登记情况和一些程序性细节，可在国际投资争端解决中心的网站上查阅。
- 36 Van Harten(2012年)探讨了就投资条约的文本中未规定或未明确规定的问题适用扩大解释和限制性解释的频率。通过扩大解释来解决问题往往有利于索赔人要求更多的索赔。该研究发现，“系统偏差的初步证据”源于对条约的扩大解释，以解决四个问题为基础：投资概念(宽泛或严格)；少数股东提出的索赔的可受理性；在投资所有权通过一系列公司延伸，即通过第三国从东道国延伸至母国的情况下，公司提出的索赔的可受理性；以及平行索赔的可受理性。如果索赔人来自某个西方资本输出国，会产生更大的偏差。

- 37 例如，不论是向某区域人权法院还是向普遍机制委员会提起的人权诉讼，通常只有在用尽当地救济之后才能受理；在国际环境法中，个人提出诉讼的权利受到更多限制。这导致保护投资的国际规范在执行方面出现不对称，不利于其他国际法律制度的实施。
- 38 该案涉及捷克共和国电信部门的投资。一起诉讼是由投资者自己提出，另一起由其股东提出。即使可适用的双边投资协定基本相同，但一个法庭判定被告国应对约2.7亿美元的损失负责，而另一个法庭则认为被告国没有实施不法行为，不应支付赔偿。比较CME Czech Republic B.V. 诉捷克共和国，贸易法委员会，部分裁决，13，2001年9月13日，最终裁决，2003年3月14日，与Ronald S. Lauder 诉捷克共和国，贸易法委员会，最终裁决，2001年9月3日。
- 39 见，例如，Azurix Corp. 诉阿根廷共和国，国际投资争端解决中心，案件号ARB/01/12，裁决，2006年7月14日，第391段。
- 40 AES Corp. 诉阿根廷，国际投资争端解决中心，案件号Arb/02/17，管辖权裁定，2005年4月26日，第31段。可在Gas Natural 诉阿根廷案中找到类似的办法，国际投资争端解决中心，案件号ARB/03/10，管辖权裁定，2005年7月17日，第36段。同样地，Romak S.A. 诉乌兹别克斯坦共和国，贸易法委员会，常设仲裁庭案件号AA280，裁决，2009年11月26日，第170段；Chevron Corp.和Texaco Petroleum Co. 诉厄瓜多尔共和国，贸易法委员会，常设仲裁庭，案件号34877，关于法律依据的部分裁决，2010年3月30日，第164段。
- 41 关于国际法中先例的不同用途，见Jacob，2011年。
- 42 贸发会议(2014年)提供了一些于2013年作出的裁定作为相互矛盾的解释的例子。
- 43 见CMS输气公司诉阿根廷共和国，国际投资争端解决中心，案件号ARB/01/8，特设委员会关于撤销应用的裁定，2007年9月25日。
- 44 见贸发会议(2009年)，附件：关于双边投资条约对外国直接投资影响的计量经济学研究摘要。
- 45 迄今为止，被裁定支付的裁定额最高的国家是厄瓜多尔，该国由于终止了与一家未能满足其条件的石油公司的合同而被判支付18亿美元。见西方石油公司和西方勘探与生产公司诉厄瓜多尔共和国(国际投资争端解决中心，案件号ARB/06/11)，2012年10月5日的裁决。
- 46 见《联合国宪章》第一条第二款和第二条第七款(关于不干涉国内管辖之事件)。
- 47 《联合国宪章》，第二条第一款。
- 48 《联合国宪章》，序言，事实陈述第2部分，第五十五条寅项。
- 49 《联合国宪章》，序言，事实陈述第3部分(“社会进展”)，第五十五条及以下各条。
- 50 为了帮助制定投资条约，以加强发展维度、重新平衡国家与投资者的权利与义务并管理国际投资协定制度的系统复杂性，贸发会议(2012年)提供了一份详细清单，列出了关于投资条约通常包括的各项问题的备选标准条款，其开头是投资与投资者的定义，并载有实质性标准，例如间接征收与公正和平等待遇，以及关于投资人与国家间争端解决的条款。
- 51 例如，于2011年8月1日生效的《秘鲁—大韩民国自由贸易协定》规定(在附件9d)：“各方承认，购买一方发行的债务会引发商业风险。为了获得更大的确定性，对于与拖欠或未支付一方发行的债务有关的索赔，不得作出有利于陷入争端的投资者的裁决，除非该投资者能够证明这一拖欠或未支付构成了无需赔偿的征收[……]或违反了本章规定的义务。”此外，“如果在提请仲裁之时，已经协商进行重组或者根据这一提请已经成为协商后的重组，则不得主张对一方发行的债务进行重组违反了本章规定的义务，如已经提请仲裁，则不得继续进行仲裁，除非主张该重组违反了第9条第3款或第9条第4款[即国民待遇或最惠国待遇]。”
- 52 第37.2 (b)条规定：“如双方对仲裁员的人数和任命的方法不能达成协议，仲裁庭应由三名仲裁员组成，由双方各任命仲裁员一名，第三人由双方协议任命，并担任首席仲裁员。”第38条规定：“如果在秘书长依照第36条第(3)款发出关于请求已予以登记的通知后九十天内，或在双方可能同意的其他期限内未能组成仲裁庭，主席经任何一方请求，并尽可能与双方磋商后，可任命尚未任命的仲裁员或数名仲裁员。”第5条明确规定“银行行长应为行政理事会的当然主席(以下称为“主席”)。”改革《国际投资争端解决中心公约》可要求缔约国提前批准任命一些来自《公约》第4节所设仲裁员小组的潜在仲裁员。

- 53 见<http://www.citizen.org/documents/RDCvs-Guatemala-Memo.pdf>。投资人与国家间争议解决法庭忽略了为缩小公正与平等待遇的范围而进行的各项尝试，这使一些投资法律专家开始认为不可能精确描述公正与平等待遇。
- 54 见《关于解决各国和其他国家的国民之间的投资争端的公约》的第5、第13.2、第14.2 和第38条，可在网站https://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf上查阅。
- 55 国际投资争端解决中心仲裁与备选解决办法之间的主要差异在于，国内法院可根据《承认及执行外国仲裁裁决公约》（《纽约公约》）对非国际投资争端解决中心作出的仲裁及相关的执行活动进行更大的监督，该公约中特别规定了载有认可和执行公共政策的例外情况。
56. 此外，《公约》第72条规定，退出本公约“不得影响该国或其任何组成部分或机构或该国的任何国民在保管人接到上述通知以前由他们其中之一所表示的同意受中心的管辖而产生的由本公约规定的权利和义务。”如何解释该条款、该条款是否仅适用于在退出《公约》行为产生影响之前由外国投资者启动的仲裁程序的影响，或者该条是否确保体现了载于任何先前的投资条约的对国际投资争端解决中心仲裁的所有赞同意见，这是一个存在严重争议并且至今尚未得到解决的问题。

参考文献

- Aizenman J (2005). Financial liberalization in Latin America in the 1990s: A reassessment. NBER Working Paper No. 11145, February.
- Akyüz Y (2012). The boom in capital flows to developing countries: Will it go bust again? *Ekonomi-tek*, 1: 63–96.
- Akyüz Y (2013). Waving or drowning: Developing countries after the financial crisis. Research Paper 48, South Centre, Geneva.
- Alemu G (2014). Financial regulation and inclusive growth in Ethiopia. Paper prepared under the UK DFID-ESRC project, Financial Regulation in Low-Income Countries: Balancing Inclusive Growth with Financial Stability. Addis Ababa, Addis Ababa University.
- Ariyoshi A, Habermeier K, Laurens B, Ötoker-Robe I, Canales-Kriljenko J and Kirilenko A (2000). Capital controls: Country experiences with their use and liberalization. IMF Occasional Paper No 190, IMF, Washington, DC.
- Bhagwati J (1998). The capital myth: The difference between trade in widgets and dollars. *Foreign Affairs*, May/June: 7–12.
- Bresser-Pereira LC (2001). Incompetência e confidence building por trás de 20 anos de quase estagnação da América Latina. *Revista de Economia Política*, 21(1): 141–166.
- Bruno V and Shin HS (2013). Capital flows, cross-border banking and global liquidity. Griswold Center for Economic Policy Studies. Working paper No. 237a, June.
- Cavallo D (1996). Commentary to Gavin M, Hausmann R and Leiderman L, The macroeconomics of capital flows to Latin America: experience and policy issues In: Hausmann R and Rojas-Suarez, eds. *Volatile Capital Flows. Taming their impact on Latin America*. Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- Chandrasekhar CP (2014). National development banks in a comparative perspective. New Delhi, Jawaharlal Nehru University.
- de Laubadère A and Delvolvé P (1986). *Droit Public Économique*, Paris, Dalloz.
- Diaz-Alejandro C (1985). Good-bye financial repression, hello financial crash. *Journal of Development Economics*, 19: 1–24. North-Holland.
- Eberhart P, Olivet C, Amos T and Buxton N (2012). Profiting from injustice. How law firms, arbitrators and financiers are fuelling an investment arbitration boom. Corporate Europe Observatory and the Transnational Institute, Brussels and Amsterdam, November; available at: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/profitfrominjustice.pdf>.
- Eichengreen B (1994). International Monetary Arrangements for the 21st Century. Washington, DC, Brookings Institution.
- Eichengreen B and Rose AK (2014). Capital controls in the 21st century. VOX; available at: <http://www.voxeu.org/article/capital-controls-21st-century>.
- Epstein G, Grabel I and Jomo KS (2004). Capital Management Techniques in Developing Countries: An Assessment of Experiences from the 1990s and

- Lessons for the Future. G-24 Discussion Paper Series No. 27, March.
- Esen O and Binatli AO (2013). The Minsky Perspective on Macroprudential Policy, PERI Working Paper Series, No. 308, University of Massachusetts, Amherst, MA.
- Fama E (1980). Banking in the theory of finance. *Journal of Monetary Economics*, 6: 39–57.
- Franck S (2005). The legitimacy crisis in investment treaty arbitration: Privatizing public international law through inconsistent decisions, 73 *Fordham Law Review*, 1521.
- Galati G and Moessner R (2011). Macroprudential policy – a literature review. BIS Working Papers No. 337, Bank for International Settlements, Basel.
- Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA (2012). Capital account regulations for stability and development: A new approach. In: Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA, eds. *Regulating Global Capital Flows for Long-Run Development*. Pardee Center Task Force Report, Boston University, Boston, MA.
- Gavin M, Hausmann R and Leiderman L (1995). The macroeconomics of capital flows to Latin America: Experience and policy issues. Revised version of a background paper prepared for a seminar on International Capital Flows: Prospects and Policy Issues at the Annual Meetings of the Inter-American Development Bank in Jerusalem, 3 April.
- Grabel I (2000). The political economy of ‘policy credibility’: The new-classical macroeconomics and the remaking of emerging economies. *Cambridge Journal of Economics*, 24(1): 1–19.
- Haldane AG (2011). The big fish, small pond problem. Speech delivered at the Annual Conference of the Institute for New Economic Thinking, Bretton Woods, New Hampshire, 9 April 2011.
- Hallward-Driemeier M (2003). Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit...and they could bite. World Bank Development Research Group (DECRG), July.
- IADB (2014). *Global Recovery and Monetary Normalization: Escaping a Chronicle Foretold?* Latin American and Caribbean Macroeconomic Report, 2014. Washington, DC, Inter-American Development Bank.
- IEO (2007a). The IMF and aid to sub-Saharan Africa. Washington, DC, Independent Evaluation Office, IMF.
- IEO (2007b). Structural conditionality in IMF-supported programs. Washington, DC, Independent Evaluation Office, IMF.
- IMF (2010). *Fiscal Monitor*. Washington, DC, May.
- IMF (2011). Recent experiences in managing capital inflows – Cross-cutting themes and possible policy framework. Prepared by the Strategy, Policy, and Review Department. Washington, DC, February.
- IMF (2012). The liberalization and management of capital flows: An institutional view. Washington, DC, November.
- IMF (2013). Key aspects of macroprudential policy. Background paper, June.
- Jacob M (2011). Precedents: Lawmaking through international adjudication. 12 *German Law Journal*: 1005–1032.
- Kingsbury B and Schill S (2009). Investor-State arbitration as governance: Fair and equitable treatment, proportionality, and the emerging global administrative law. In: Van den Berg AJ, ed. *50 Years of the New York Convention*, ICCA Congress Series, 14: 5–68. London, Kluwer Law International.
- Krugman P (1998). The confidence game: How Washington worsened Asia’s crash; available at: www.pkarchive.org/crises/krugman1.html.
- Leroux E (2002). Trade in financial services under the World Trade Organization. *Journal of World Trade*, 36(3): 413–442.
- Luna-Martinez J and Vicente CL (2012). Global survey of development banks. Policy Research Working Paper 5969, World Bank, Washington, DC.
- Martinez J and Santiso J (2003). Financial markets and politics: The confidence game in Latin American emerging economies. *International Political Science Review*, 24(3): 263–395.
- Massad C (1998). The liberalisation of the capital account: Chile in the 1990s. In: Fischer S, ed. *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility? Essays in International Finance*, No. 207: 34–46. Princeton, NJ, Princeton University.
- Moreno R (2011). Policymaking from a “macroprudential” perspective in emerging market economies. BIS WP No.336, Bank for International Settlements, Basel.
- Obstfeld M and Rogoff K (1995). The mirage of fixed exchange rates. *Journal of Economic Perspectives*, 9(4): 73–96.
- Ocampo JA (2012). The case for and experience with capital account regulations. In: Gallagher KP, Griffith-Jones S and Ocampo JA, eds. *Regulating Global Capital Flows for Long-Run Development*. Pardee Center Task Force Report, Boston University, Boston, MA.
- OECD (2013). OECD Code of liberalization of capital movements; available at: http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/CapitalMovements_WebEnglish.pdf.
- Prasad E, Rajan R and Subramanian A (2007). Foreign capital and economic growth. *Brookings Papers on Economic Activity*, (1): 153–209.
- Prasad E, Rogoff K, Shang-Jin W and Kose MA (2003). The effects of financial globalization on developing countries: Some empirical evidence. IMF Occasional Paper 220, Washington, DC.
- Prates D (1998). Investimentos de portfolio no mercado financeiro domestico. *Abertura Externa e Sistema Financeiro*. Final report, chapter 1, São Paulo, Fundacion para el Desarrollo.

- Rey H (2013). *The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence*. London, London Business School, CEPR.
- Schill S (2011). Enhancing International Investment Law's Legitimacy: Conceptual and methodological foundations of a new public law approach. *Virginia Journal of International Law*, 52 (1): 57–102.
- Schill S (2014). International investment law as international development law. *Yearbook on International Investment Law and Policy*. New York, NY, Oxford University Press.
- Sornarajah M (2008). A coming crisis: Expansionary trends in investment treaty arbitration. In: Sauvant K, ed. *Appeals Mechanism in International Investment Disputes*. New York, NY, Oxford University Press: 39–80.
- Stiglitz J (2004). Capital-market liberalization, globalization and the IMF. *Oxford Review of Economic Policy*, 20(1): 57–71.
- Tarullo DK (2013). Macroprudential Regulation. Speech at the Yale Law School Conference on Challenges in Global Financial Services, New Haven, CT, September.
- Tucker T and Ghosh J (2011). WTO conflict with financial re-regulation. *Economic and Political Weekly*, XLVI(51): 75–79.
- Turner P (2014). The global long-term interest rate, financial risks and policy choices in EMEs. BIS Working Papers No 441, Bank for International Settlements, Basel.
- UNCTAD (2003). *World Investment Report 2003 – FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (2009). The role of international trade agreements in attracting foreign direct investment to developing countries. UNCTAD Series in International Investment Policies for Development, Geneva.
- UNCTAD (2010). Denunciation of the ICSID Convention and BITs: Impact on investor-State claims. IIA Issues Note No. 2. Geneva, December.
- UNCTAD (2011). Sovereign debt restructuring and international investment agreements. IIA Issues Note No. 2. Geneva, July.
- UNCTAD (2012). *World Investment Report 2012 – Towards a New Generation of Investment Policies*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013a). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and Trade for Development*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.5, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013b). Reform of investor-State dispute settlement: in search of a roadmap. IIA Issue Note No. 2. Geneva, June.
- UNCTAD (2014). The recent turmoil in emerging economies. Policy Brief No. 29, Geneva, March.
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report, 2006. Global Partnership and National Policies for Development*. United Nations publication, sales no. E.06.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis Policy Challenges in the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.11.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- Van Harten G (2007). *Investment Treaty Arbitration and Public Law*. New York, NY, Oxford University Press.
- Van Harten G (2008). *A Case for an International Investment Court*. Inaugural Conference of the Society for International Economic Law, 16 July; available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1153424.
- Van Harten G (2012). Arbitrator behaviour in asymmetrical adjudication: An empirical study of investment treaty arbitration. *Osgoode Hall Law Journal* 50(1): 211–268; available at: <http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/ohlj/vol50/iss1/6/>.
- Van Harten G et al. (2010). Public statement on the international investment regime, 31 August; available at: http://www.osgoode.yorku.ca/public_statement.
- Von Bogdandy A and Windsor J (2008). Annex on financial services. In: Wolfrum R, Stoll P-T and Feinäugle C, eds. *Max Plank Commentaries on World Trade Law, Vol. VI: WTO – Trade in Services*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers: 640–666.
- Wallach L (2012). 'Fair and equitable treatment' and investor's reasonable expectations: Rulings in the US FTAs & BITs demonstrate FET definition must be narrowed. Washington DC, Public Citizen, 5 September.

双边投资条约能否吸引外国直接投资 流入发展中国家？

本附件介绍了一项计量经济研究，该研究旨在测试在1985年至2012年间，双边投资条约是否促进了双边外国直接投资从发达经济体流入发展中经济体。

模型与数据来源

本研究依据标准引力面板数据模型，该模型预测母国和东道国之间的外国直接投资与其市场规模成正比，与其地理距离成反比：

- 被解释的变量是外国直接投资，以双边外国直接投资从发达国家(母国)向发展中国家(东道国)的净流出额来衡量，以百万美元计。关于双边外国直接投资流出的主要数据来源是经合组织《国际直接投资数据库》。该系列已完成，数据来源是美国经济分析局和贸发会议数据库。
- 市场规模以母国和东道国的实际国内生产总值来衡量，按2005年定值美元计，使用的是联合国《国民账户主要总表》数据库和国家资料来源。预计两国的国内生产总值系数为正。母国的面积越大，从该国流出的外国直接投资越多；东道国的面积越大，对外国投资者输出的潜在需求越大。
- 母国和东道国首都城市之间的地理距离数据来自CEPII GeoDist 数据库(Mayer和Zignago, 2011年)。它充当了两国间交易和运输成本以及制度和文化距离的代理。系数符号表明了外国直接投资的一般类型。正号将表明出口和外国直接投资是替代品，因为企业将通过在东道国投资而不是从母国出口来为客户服务。负号将表明外国直接投资与双边贸易互补，尤其是在与涉及母国和东道国的国际生产网络有关的投资中。

还包括一系列代表了从CEPII *GeoDist*数据中获得的恒定变量的虚拟变量。这些虚拟变量能够捕捉两国的地理、文化和历史相似性，这些都是加强经济联系或减少交易成本的因素。当两国拥有共同的陆地边界、语言或殖民历史时，相应的虚拟变量为1。预计这些变量系数为正。

修改了标准引力模型以引入与双边投资条约和其他外国直接投资的决定因素有关的变量，以便完成预计方程：

- 根据贸发会议的报告，如果两国签署了双边投资条约，则虚拟变量为1。鉴于双边投资条约应减少投资风险，所以可将其视为为投资者提供激励措施，因此其期望值为正。代表双边投资条约的三个替代变量用于进行估计：两个虚拟变量(一份签署的双边投资条约和双边投资条约的生效)和一个衡量自双边投资条约签署以来经过的年数的变量。
- 劳动技能以东道国成年人口(25岁以上)接受中等教育的平均年数来衡量。数据来自Barro和Lee(2010年)，其中包括1950年至2010年间每五年受教育程度的数据。使用线性插值获得每年的数据。预计该系数为正。
- 平均受教育年限的差异被用作母国和东道国之间绝对技能差异的代理。¹ 如果外国直接投资是由市场准入推动的，则预计出现负值，因为“绝对的技能差异会减少从属销售”(见Blonigen 等人，2012年)；不过，如果外国直接投资是由东道国较低的工资成本推动的，则预计出现正值。
- 开放性是以进口在国内生产总值中的比率来衡量的。数据摘自贸发会议数据库和国家资料来源。预计出现正相关，因为其可被视为对整体开放性的衡量。
- 区域贸易协定是一个虚拟变量，在两国签署了双边自由贸易协定或区域贸易协定后，该变量值为1。数据来源于de Sousa数据库(2012年)。鉴于区域贸易协定减少了贸易壁垒并促进了母国公司与东道国的外国分公司之间的中间货物和最终货物移动，预计会出现正相关。此外，一些区域贸易协定中包括其他条件，例如促进资金和资本流动的投资监管。由于一些区域贸易协定包含中外国直接投资相关条款，所以预计方程中排除了区域贸易协定，以避免受到双边投资条约的影响。因此，预计双边投资条约变量的系数会向上偏斜。

估计方法和结果

使用了大量面板数据检测双边投资协定对流向发展中经济体的外国直接投资的影响，这些数据涉及1985-2012年期间从27个发达经济体流向119个发展中经济体的双边外国直接

投资。修改后的引力方程是基于两种估算方法估计的：普通最小二乘法和泊松伪最大似然估计。所有恒定解释变量均滞后一个时期以减少内生性问题。

普通最小二乘法

- 鉴于引力方程采取乘法形式，通常采用的方法是取被解释变量和解释变量(虚拟变量除外)的自然对数，并对形成的对数线性方程使用普通最小二乘法。²
- 为了控制遗漏变量偏差，通过能够控制母国或东道国所有恒定特点的虚拟变量将母国和东道国的固定效应包含在内。³ 时间固定效应也被包含在内，以解释任何影响所有国家的冲击。
- 表6.A.1的第1至第5栏介绍了通过普通最小二乘法获得的估计结果，以及稳健标准误和三类别的固定效应(年份、东道国和母国)。整体而言，此规范解释了约50%的双边外国直接投资流出变动。结果显示，除了开放性和共同边界之外，各系数均具有统计学意义。尤其是，“地理距离”具有很大影响：其负号也表明，由于地理距离和文化与制度差异，外国直接投资与双边贸易或高昂运营成本有关。东道国的“劳动技能”系数为正，这表明国内市场有更加重要的作用。所有其他变量都出现了预期值。在此规范中，双边投资条约的系数都非常显著并且为正值。不过，由双边投资条约带来的外国直接投资比例很低，当纳入一个双边投资条约变量时，决定系数发生的变化可忽略不计，这恰好反映了这一点。

泊松伪最大似然估计

- Santos Silva和Tenreyro(2006年)指出，由于詹森不等式，⁴ 普通最小二乘法使用的对数线性引力模型会使估计产生偏差，⁵ 并得出误导性结论。他们建议，引力等式中的系数应在其乘法形式中予以估计，并建议使用泊松伪最大似然估计方法。泊松伪最

大似然估计与异方差的存在具有一致性，并提供了一种处理零值的方法(与对数规范不同)。

- 第6至第10栏显示了通过泊松伪最大似然估计获得的结果，以及稳健标准误和三种固定效应。技能差异系数具有统计学意义，并且其正值为通过东道主国家较低工资成本推动的外国直接投资提供了支持。市场规模、劳动技能、开放性和区域贸易协定均具有统计学意义，并出现了预期值，而双边投资条约变量系数的意义不大。四个恒定变量系数——地理距离、共同边界、共同语言和殖民地——均具有统计学意义。
- Ruiz和Vilarrubi(2007年)认为，由于文化和历史因素难以衡量，所以应通过利用时间和国家组合⁶ 固定效应来估计引力模型。第11至第15栏显示了通过泊松伪最大似然估计获得的结果，将年份和国家组合视为固定效应。除了双边投资条约变量之外，所有时变系数都具有统计学意义。各项系数的规模通常比通过泊松伪最大似然估计并利用年份、母国和东道国固定效应获得的系数规模大。
- 在比较那些利用普通最小二乘法规范获得的结果时，普通最小二乘法的估计结果往往会比泊松伪最大似然估计结果大很多。这表明，得出的结果对采用的规范十分敏感。出于这一原因，应对使用普通最小二乘法获得的之前的研究结果进行谨慎解释。
- 为了检验稳健性，还通过纳入变量的替代定义来对引力等式进行估计，这些变量包括开放性(即超过国内生产总值的贸易总额)、技能差异(即绝对值、正值和负值)和双边投资条约(即自批准双边投资条约以来经过的年数)。此外，尝试对外国直接投资变量进行了不同转变。⁷ 在所有这些规范中，对双边投资条约系数的泊松伪最大似然估计一直具有统计学意义。

表 6.A.1

回归结果，1985年至2012年
(双边外国直接投资，以百万美元计)

解释变量	普通最小二乘法：以外外国直接投资计					泊松伪最大似然估计：外国直接投资									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
以国内生产总值计 - 东道国	0.93***	0.96***	0.90***	0.88***	0.94***	1.16**	1.19***	1.16***	1.15***	1.16***	1.22***	1.23***	1.22***	1.21***	1.22***
以国内生产总值计 - 母国	2.40**	2.33**	2.42**	2.41**	2.40**	0.97*	0.93*	0.97**	0.98**	0.97**	1.40**	1.40**	1.41**	1.40**	1.40**
以劳动技能计 - 东道国	3.94***	3.89***	3.90***	3.87***	3.95***	1.58***	1.48**	1.60***	1.57***	1.58***	1.93***	1.91***	1.88***	1.88***	1.93***
以技能差异计	2.57***	2.58***	2.48***	2.39***	2.59***	0.95**	0.96**	0.98***	0.90**	0.94**	1.44***	1.46***	1.36***	1.32***	1.40***
以开放性计	-0.10	-0.11	-0.13	-0.14	-0.10	0.36**	0.40**	0.36***	0.35***	0.36***	0.45***	0.47***	0.44***	0.43***	0.43***
区域贸易协定		0.35**					0.42***					0.20**			
双边投资条约 - 签署			0.25**					-0.04					0.09		
双边投资条约 - 加入				0.44***					0.06					0.14	
双边投资条约 - 自签署后经过的年数					0.00					0.00					0.01
定常变量															
以距离计	-2.61***	-2.57***	-2.59***	-2.58***	-2.62***	-0.73***	-0.68***	-0.73***	-0.73***	-0.73***	-0.73***	-0.73***	-0.73***	-0.73***	-0.73***
共同边界	-0.06	-0.10	-0.00	0.00	-0.06	0.53**	0.47**	0.52**	0.54**	0.52**	0.52**	0.52**	0.52**	0.52**	0.52**
共同官方语言	2.54***	2.54***	2.56***	2.56***	2.53***	0.92***	0.88***	0.92***	0.94***	0.94***	0.94***	0.94***	0.94***	0.94***	0.94***
殖民地	1.51***	1.51***	1.48***	1.46***	1.51***	0.26**	0.31***	0.27***	0.24**	0.25**	0.25**	0.25**	0.25**	0.25**	0.25**
观测数量	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573	12 573
决定系数 ^a	0.500	0.500	0.500	0.500	0.500	0.734	0.737	0.734	0.734	0.734	0.825	0.826	0.825	0.825	0.825
固定效应															
年份	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是
东道国	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是
母国	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是	是
国家组合															

注：***以1%为显著。**以5%为显著。*以10%为显著。

母国：发达经济体。东道国：发展中经济体。

^a 报告用于泊松伪最大似然估计的伪决定系数。

结 论

本经济计量分析表明，标准引力模型为外国直接投资双边流动，即从发达国家流向发展中国家提供了有意义的解释。然而，当纳入双边投资条约变量时，结果却是矛盾的。仅使用一种方法(对数线性回归普通最小二乘法估计)得出的结果表明，双边投资条约对双边外国直接投资具有积极影响，尽管这一影响的估计范围很小。根据最近的文献，由于这种方法会产生偏差估计，因此还使用了一种替代方法(泊松伪最大似然估计)。这种方法显示，双边投资条约似乎对南北双边外国直接投资流动没有影响：估计的

系数数量级接近于零。此外，双边投资条约系数不具有统计学意义；换言之，结果无法支持双边投资条约推动双边外国直接投资这一假设。

这些结果与现有文献一致，这些文献认为现有的研究状态无法充分解释外国直接投资的决定因素，尤其是双边投资条约对外国直接投资的影响。因此，发展中国家的决策者不应假设签署双边投资条约将促进外国直接投资。实际上，他们应对任何关于积极加入双边投资条约的建议保持谨慎。 ■

注 释

- 1 技能差异是以两国最高平均受教育年限与最低平均受教育年限的比率对数来衡量的。
- 2 此处使用的外国直接投资数据包含15,983项观察值，其中2,844项观察值为零，3,410项观察值为负。由于文献在使用对数时通常在避免删除观察值，所以外国直接投资价值在1美元时增加，并且负值被删除。
- 3 在面板数据估计中，系数可能受遗漏变量偏差的影响；即，当未知或难以衡量的重要变量未被纳入等式并且与上述解释变量相关时，解释变量的估计系数会产生偏差。贸易引力文献中关于遗漏变量偏差的讨论，见Anderson和van Wincoop(2003年)。
- 4 根据詹森不等式，对数平均数不同于平均数的对数。
- 5 它们表明，在引力模型中，即便控制固定效益，异方差性的存在也可影响估计量的一致性。这是因为，由于詹森不等式，被解释变量对数通过使用有偏差的系数改变了误差项的属性。
- 6 国家组合虚拟变量吸收了所有遗漏变量的效应，这些变量针对国家组合，但随着时间的推移仍然保持不变，其中包括标准引力变量(地理距离、共同边界、共同语言和殖民地)。
- 7 首次稳健性检验仅考虑了外国直接投资严格意义上的正值。第二次检验使用了Levy-Yeyati等人(2007年)的转换，也就是用 $(FDI) * \log(\text{abs}(FDI)+1)$ 代替初始外国直接投资变量，从而纳入了负值。最终，名义外国直接投资价值受到美国国内生产总值平减指数的影响而下降。

参考文献

- Anderson JE and van Wincoop E (2003). Gravity with gravitas: A solution to the border puzzle. *American Economic Review*, 93(1): 170–192.
- Barro RJ and Lee JW (2010). A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010. NBER Working Paper 15902, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Blonigen BA, Davies RB and Head K (2002). Estimating the Knowledge-Capital Model of the Multinational Enterprise: Comment. NBER Working Paper No. 8929, NBER, Cambridge, MA.
- de Sousa J (2012). The currency union effect on trade is decreasing over time. *Economics Letters*, 117(3): 917–920.
- Levy-Yeyati E, Panizza U and Stein E (2007). The cyclical nature of North-South FDI flows. *Journal of International Money and Finance*, 26(1): 104–130.
- Mayer T and Zignago S (2011). Notes on CEPII's distances measures (GeoDist). CEPII Working Paper No. 2011-25, Paris.
- Ruiz JM and Vilarrubia JM (2007). The wise use of dummies in gravity models: Export potentials in the EuroMed region. Research Paper No. WP-0720, Bank of Spain, Madrid.
- Santos Silva JMC and Tenreyro S (2006). The log of gravity. *The Review of Economics and Statistics*, 88(4): 641–658.

促进稳定和发展的财政空间： 当代的挑战

A. 引言

适当的宏观经济环境和旨在进行产品升级和多样化的工业政策有必要成为一项长期国家发展战略的永久组成部分，但由于各经济体不得不适应全球金融危机带来的新经济前景，所以它们变得更为关键(《2013年贸易和发展报告》)。本报告前几章说明了当前在贸易和资本流动方面的国际安排会限制各国适应环境所需的国家政策空间；并针对鼓励采用不同的经济一体化模式的方式提出了建议，经济一体化将为发展中国家及其贸易伙伴带来新的机遇。然而，这只是故事的一部分：即使政府在中、区域和双边协定框架内获准追求其期望的发展战略，政府仍需为此提供资金。在保留政策空间的情况下，加强财政收入是关键，因为这些不仅比其他长期融资来源更具可持续性，而且受到限制政策空间的约束和条件的影响较小。

正如之前的贸发会议报告所述，加强公共财政的战略已成为发展型国家的必要基础，并且对宏观经济稳定性也很关键(贸发会议，2009年)。然而，全球化经济为增加财政收入构成了

严重威胁。本章探析了财政空间如何受到国家间税收竞争、国际公司和富裕家庭的避税，以及严重依赖自然资源租金的国家面临的特殊挑战的影响。本章探讨了一些解决这些问题的方法，重点关注与国内税款征收和其他当前公共收入有关的问题。发展援助和债务资本可提供备选收入来源，并且对一些发展中国家具有特殊意义。2008、2010、2011和2012年的《贸易和发展报告》详细讨论了这些流动给财政和政策空间带来的不同挑战，因此在本报告中不再详述。

财政空间是指政府使用财政工具追求不同的经济、发展和社会政策目标的能力。公共收入的增加能够提高使用特殊工具，例如差别税率、补贴和社会转拨以实现社会和发展目标的可能性。财政空间具有一个数量或预算维度，通过衡量公共收入在国内生产总值中的份额可对其进行粗略估计。尤其是，它不应被视为等同于财政平衡；政府可能会陷入赤字，但如果额外所需的开支能够推动经济增长，则政府能

够为其供资，或者如果债务不会对稳定性和其他政策目标产生威胁，则政府可能会负债。政策空间还指增加公共开支的可能性，包括采取支持结构转型的措施的可能性，和公共支出发生变化以作为一种需求管理工具的可能性。

财政空间也具有一个数量维度，这与公共收入和支出的水平和构成有关。在法律上，关于财政空间的决策可受到国际安排和协定、外部施加的制约以及例如那些与赤字上限有关的法律规则的限制；但实际上，它也会受到例如全球投资者和金融市场可感知的要求或国内利益集团权力的限制。

财政空间是一个动态概念，因为公共开支的变化会对经济，继而对政府收入产生影响。短期来看，财政空间可通过促进增长政策的倍增效应得到扩展。特别是，在衰退背景下，当需要反周期刺激时，除了通过增加公共借款来创建财政空间外，还可通过采取不同的短期措施来增加收入(《2011年贸易和发展报告》)。然而，从更长远的发展角度来看，财政空间意味着有能力为支出要求供资，这些要求会随着时间的推移而增加并且变化。实际上，在发展过程中，公共开支作为国内生产总值的一部分会增加，尤其是用于为基础设施、社会转拨和基础服务供资的开支，与此同时，为其供资的收

入也会增加。财政空间是发展所需政策空间的一项基本要素，同时财政空间的增加与发展同步。

本章B节探析了不同国家组当前的财政收入趋势，以及政府在设法改善这些收入的总量和构成方面面临的挑战。这一节介绍了财政空间的长期趋势，并指出这是发展过程的一个组成部分。这一节还讨论了全球化和有关政策选择如何改变财政收入的构成。

随后的几节侧重于讨论全球治理和国际行为者大幅影响发展中国家和发达国家财政空间的方式。C节探析了避税港、保密管辖区和资金非法流动如何腐蚀税基、削弱税收制度的公正性并扭曲贸易和投资模式。该节评估了这些机制造成的税收流失量，并描述了为解决该问题所采取的一些国内措施和多边举措。D节分析了与对许多发展中国家具有特殊意义的采掘业有关的问题。鉴于商品价格的增長，采掘业为增加财政收入提供了极大的可能性。然而，由于税收规则不适当或难以实施规则，这一潜能一直没有得到很好利用，这是因为这些行业的跨国公司经常借助避税技巧。该节还分析了从自然资源中获得的租金在一些国家的分布情况，并解释了最近几年影响这一分布的规则是如何变化的。最后，E节总结了主要发现，并介绍了一些旨在完善发展战略财政空间的政策导向。

财政空间是促进发展所需的政策空间的一项基本要素，财政空间的增加与发展同步。

B. 全球化金融时代的资本管理

1. 发展型国家

成功的发展型国家具有鼓励私营部门发展的远见和能力，包括通过将利润和投资提高至仅靠市场力量不可能实现的水平。这些国家还能够设计有效机制对私人投资者进行约束，将私人资源引导至经济和社会收益可能极高的领域(1996、1997、2003和2009年《贸易和发展报告》)。从这个角度处罚，Adelman(2000年)确定了一个成功的发展型国家应具备的基本要素。这些要素包括高度自主、为了国家利益制定政策的能力和信誉、领导人对经济发展的承诺、良好的经济政策和与国际环境相关的必要的经济自主权。

前面各章尤为侧重于获得必要政策空间的这些要素中的最后一项。然而，发展型国家也在调动和分配资源，长期来看，这有可能成为它们取得成功的关键。基础设施发展需要获得这些要素的支持，即，投资于实物资本和人力资本，而私营部门，尤其是发展中国家的私营部门可能在这些领域很薄弱或缺席，并且要依赖于良好的基础设施开展自己的营利性活动。然而，国家和企业之间的基本谈判远远超出了提供良好基础设施的范围；这种谈判还多次并且在不同程度上要求国家履行其他职能，例如增加可供投资的资源的供应，将长期投资风险社会化，并在技术、培训和出口等领域提供支持服务。国家资助的积累和技术进步可能涉及

多个方面，如资产从生产力较低部门向生产力较高部门的转移、控制金融体系、获得外国技术和外国技术适应当地条件，以及为鼓励多样化和升级而向一些活动提供直接公共投资(附带特定的优先投资)。

这些活动只能在一项基于国家发展共同愿景的综合战略下开展，并且取决于能否获得广泛的社会赞同，它们需要得到制度安排的支持，以便于主要利益相关方开展持续的对话和协调。包括调用税收收入在内的公共财政是使国家角色合法化以及在经济和社会范围建立政府责任领域的主要组成部分。Ocampo(2007年)确定了有效调动国家资源所必需的“财政契约”的五个组成部分：明确的财政纪律规则，同时需要充足的税收收入为社会分配给国家的职能供资；透明的公共开支；设计国家资源管理效率标准；承认公共预算在提供“有社会价值的货物”和收入分配方面的中心作用；以及规划欢迎公民参与的均衡的民主财政制度。

当潜在的收入来源受限时，这一挑战对于较低水平的收入和发展而言就尤为严峻，而对于严重依赖自然资源并将其作为最初发展动力的国家来说更是如此。大多数采掘业在当地的有限，并设法将其出口所得收入最大化。这可以产生巨大利润和外汇收入，如果管理得当，能够减少对更加快速发展的限制。然而，说比做起来容易：“荷兰病”问题会引起严重的宏

观经济失衡并增加汇率的不稳定性和经济的脆弱性，采矿部门扩张会引发实际货币升值以及其他可交易部门的产出和就业下降。不过有大量证据显示，如果决策者拥有必要的政策空间，那么这一问题是可控的(基金组织，2003年；贸发会议，2005年)。

当此类扩张通过创建飞地经济形成一种片面的内部整合模式时，会对长期前景造成更大破坏。这种国际商品市场结构会导致这样的结果，即，当决策者邀请跨国公司发展该部门时，会发现自己处于谈判弱势，因为这些大型公司比东道国拥有更好的信息以及更大的金融、技术和市场优势，包括资本外逃威胁。此外，与价格不稳定相关的无法预测的租金可严重扭曲更广泛的刺激结构，并会在私营和公共部门的投资规划中增加投机维度。无论是由国家还是由外方拥有自然资源的所有权都不是解决方法；解决办法与如何在牢记长期发展目标的情况下最好地管理资源租金有关。近年来，如前面各章所述，目标已转向努力吸引外国直接投资至采掘部门，但没有充分关注提高东道国政府的谈判地位，以便其从自然资源基础中获得更好的收益并促进国家产出的升级与多样化。重新侧重于长期发展将需要改变现有的财政和立法安排，以便增加收入并确保增值在东道国经济中占更大的比例，进一步的讨论见下文。

2. 长期财政趋势

一般来说，发达国家往往比发展中国家拥有更大的财政空间，因为它们汇集了更多的收入作为国内生产总值的一部分。这是长期历史发展的结果：在1900年代早期，英国政府汇集的收入占国内生产总值的15%，而一个世纪之后，这一比例达到40%(Clark和Dilnot，2002年)；在同一时期，美国政府的收入从低于国内

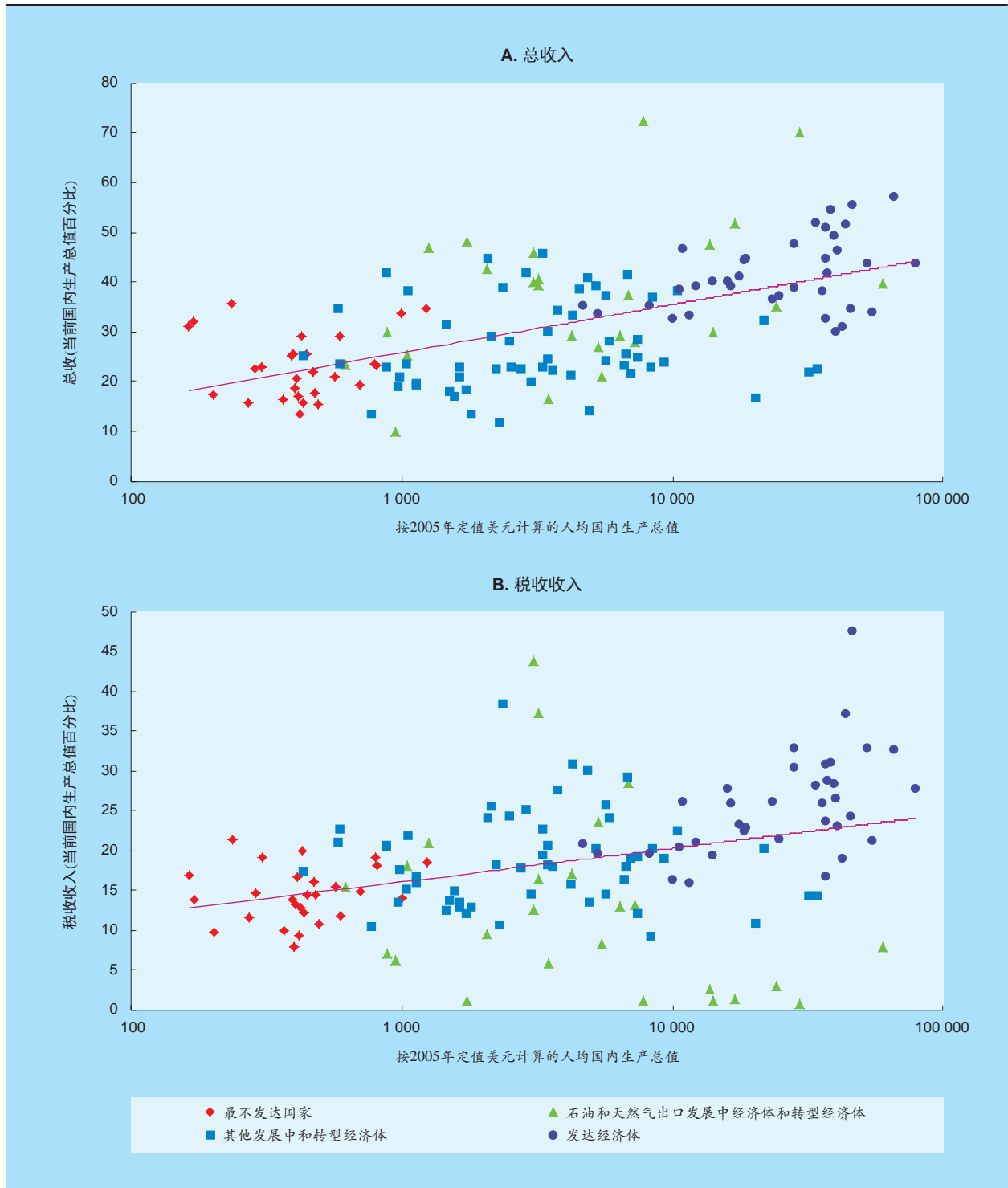
生产总值的10%升至30%(Maddison，2001年)。税基的扩大不仅仅是现代(和正规)经济部门发展的结果，也是调整立法、引入新税和其他财政收费、随着时间的推移不断改变这些收费，以及为加强税务管理和执行而付出巨大努力的结果(Besley和Persson，2013年)。反过来，更大的收入汇集能力又为满足公民对基于福利国家的概念提供的公共物品与服务的需求提供了多种途径。更普遍来说，这种能力允许为更多促增长的公共开支供资，它在发展与财政空间之间建立了一种积极的相互联系。在2011-2012年期间，发达国家汇集的公共收入平均占国内生产总值的41.5%，仅税收收入就占25.5%。相反，在那段时期，最不发达国家一般政府的总收入和税收收入分别占国内生产总值的23%和14.5%。

虽然收入水平和财政收入之间存在着广泛的联系，但没有公共收入占国内生产总值比率的基准。后者既取决于经济体提供公共收入的能力(以及汇集这些收入的行政能力)，也取决于政治选择。在人均收入处于相似水平的各国之间，这一比率却存在巨大差异，反映了历史环境、不同的创收能力和社会可接受的关于国家角色的政策选择。这些政策选择关系到国家的再分配作用，公共部门应在何种程度上提供重要社会服务和公共财政工具在何种程度上被用于宏观经济管理并支持结构转型的政策。

在一系列发达经济体、发展中经济体和转型经济体中，作为国内生产总值一部分的政府收入与人均国内生产总值之间呈正相关，但在这些组别中也存在着重要分布(图7.1)。例如，大多数高收入欧洲国家，包括(按降序)挪威、丹麦、芬兰、瑞典、法国、比利时、奥地利、意大利、瑞士和德国的政府收入高于或接近于国内生产总值的50%；而日本、美国和澳大利亚的政府收入约为国内生产总值的30%。这一差异表明了社会覆盖和福利国家的不同模式。在收入层级的

图 7.1

2012年政府收入和人均国内生产总值之间的关系



资料来源: 贸发会议秘书处的计算结果, 依据是拉加经委会, 《拉加经委会统计数据库》; 欧洲统计局, 《统计数据库》; 经合组织, 《StatExtracts》数据库; 欧洲委员会, 《年度宏观经济数据库》; 以及基金组织, 《世界经济展望》和《政府金融统计》数据库。

注: 数据指的是2012年或最近几年的可用数据。收入数据涉及一般政府收入, 但阿根廷、玻利维亚多民族国、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、墨西哥、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国除外, 这些国家的数据涉及非金融公共部门。人均国内生产总值数据以对数刻度显示。

另一端，最不发达国家还表现出了一些差异，海地、塞拉利昂、乌干达、埃塞俄比亚、几内亚比绍和中非共和国(按升序)的政府收入约为国内生产总值的15%，而马拉维、布隆迪、刚果民主共和国和莫桑比克接近30%。后两个国家是矿石和金属出口国，矿石和金属为政府提供的收入与人口的平均收入无关。

石油和天然气出口发展中国家和转型经济体在提高与人均收入关系不大的采掘业公共收入方面的能力很明显。在大多数其他国家，征收的所得税约占政府收入的三分之二，而在石油出口国家，这一比例仅接近三分之一(比较图7.1A和7.1B)。安哥拉、玻利维亚多民族国、伊拉克、科威特、利比亚、阿曼和沙特阿拉伯的政府收入接近或超过国内生产总值的50%，尽管这些国家的收入水平从中下到高不等。其政府收入的大部分直接来源于国有采掘公司红利、特许权使用费或产量分成协议，而所得税只占很小的比例。然而，出口矿物或碳氢化合物不能保证高水平的政府收入，秘鲁、土克曼斯坦和赞比亚的数据表明了这一点。这在很大程度上取决于与从自然资源中获得的租金分布有关的国内政策，本章的D节对此进行了讨论。

非石油出口发展中经济体和转型经济体多数为中等收入国家，它们的公共收入处于中间水平，其非加权平均数为国内生产总值的26.8%。在这一差异化组别中，转型经济体的公共收入水平明显高于平均水平(最明显的是波斯尼亚和黑塞哥维那、塞尔维亚、乌克兰和乌兹别克斯坦)，部分原因是社会缴款发挥了重要作用。对于一些拉丁美洲国家也是如此，这些国家有强劲的再分配政策，并且社会保障和养老金制度仍是国家的责任(例如阿根廷、巴西和古巴)。相比之下，在一些中美洲国家(例如危地马拉和洪都拉斯)和南亚(例如巴基斯坦和斯里兰卡)，公共收入水平相对较低。

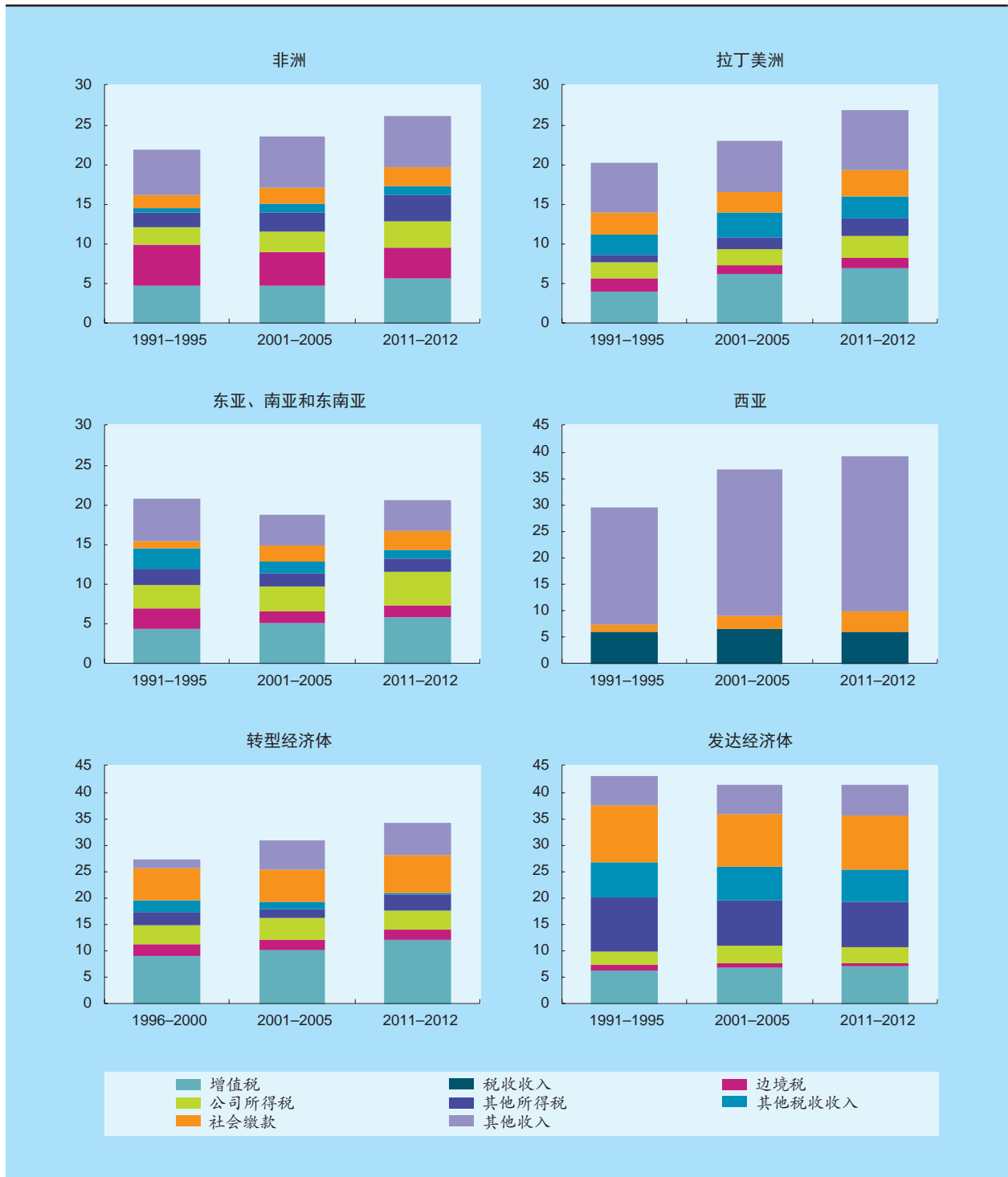
在过去二十年，一些发展中国家和发达国家在公共收入占国内生产总值比重方面的差距缩小了，这是由于多数发展中经济体和转型经济体的国内资源调动日益增加。在拉丁美洲和非洲，受更强劲经济增长和广泛有利的宏观经济环境的支持，总税收收入在国内生产总值中所占比例大幅上升(图7.2)。¹ 从商品出口获得的公共收入的增加对此也有贡献，这反映了更高的商品价格和某些情况下，在与石油和采矿公司商定的合同方面的变化。在拉丁美洲，较低的失业率、较高的实际工资和较大比重的正式工作也提高了社会缴款水平。不平等因而逐步减少，与此同时，消费和间接税在增加。此外，引入新税以及推动税务管理也可增加收入(拉加经委会，2014年a)。在非洲，公共收入的整体增长幅度较小，部分原因是边境税的贡献较少，而边境税是总税收收入的重要组成部分。西亚和转型经济体的总政府收入也大幅增加，这在很大程度上是因为可从不断上升的石油价格中获利。总之，在所有发展中地区和转型经济体中，政府收入在国内生产总值中的比重得到提高，但东亚、南亚和东南亚除外。在亚洲和太平洋地区，与国内生产总值有关的税收的低增长率导致该地区的个人所得税水平低并且严重依赖增值税(亚太经社会，2013年)。另一方面，在发达国家，政府收入在国内生产总值中的比重略微下降，从1991年至1995年间的平均43%降至2011年至2012年间的41.5%。

产出增长对财政空间具有广泛的积极影响。在多数发展中经济体和转型经济体中，政府收入的增速往往超过国内生产总值，尤其是在中等收入国家。一项针对17个拉丁美洲国家和6个东南亚国家的研究表明，在1990-2012年间，国内生产总值每增长1%，政府收入会增长1.15%(Weeks，2012年)。结构转型与产出增长同步进行可在一定程度上对此作出解释，而这两者同步的主要原因是现代经济部门的扩大以

图 7.2

1991-2012年一些国家组按来源分列的政府收入

(国内生产总值百分比)



资料来源：贸发会议秘书处的计算结果，依据是拉加经委会，《拉加经委员会统计数据库》；基金组织，《世界经济展望》和《政府金融统计》数据库；欧洲统计局，《统计数据库》；经合组织，《StatExtracts》数据库；以及《年度宏观经济数据库》。

注：数据指的是一般政府收入观测的五年平均值，除了阿根廷、玻利维亚多民族国、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、墨西哥、巴拿马、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国，对于这些国家，数据指的是非金融公共部门。中国的数据仅指预算收入；其中不包括预算外资金或社会保障资金。其他收入包括资本收入。

及大中型企业使用的劳动力所占比例的增加。这反过来提供了更大的税基，包括直接征税的税基。另一方面，在人均收入低且非正规就业水平高的发展中国家中，政府加入的可能性更小，而通过加入可从私人收入中获取更多收入。因此，其在国内生产总值中占据比重的财政收入的增长要比中等收入发展中国家的薄弱。主要的例外可能存在于通过对采掘业的大型公司征收各种税来增加收入的国家，D节对此进行了讨论。

3. 公共收入和财政空间构成

税收构成之所以重要是因为其具有分配意义并且在为特殊需求与供应要素提供动力方面发挥着作用。例如，将差别税率应用到特殊部门是工业政策的一种形式。直接税，尤其是公司所得税和个人所得税，可出于收入分配的目的进行调整，并可充当内在稳定因素，因为它们会在繁荣期增加，而在衰退期下降。在发达国家，所得税依然是收入的主要来源，社会缴款紧随其后(图7.2)。

发展中国家往往更加依赖从消费和贸易间接税中获得的收入。2012年，在非洲，仅增值税就占总收入的22%，在拉丁美洲占26%，在东亚、南亚和东南亚占29%。这一比例只有在西亚较低(12%)，因为其收入的大部分来源于采掘业。此外，自2000年代以来，增值税在国内生产总值中的比例在全世界各个地区都有所增加。即使是发达国家也在不断使用消费税，而且这已经成为所得税之后的其税收收入第二大来源。

这种趋势具有消极的分配影响，因为与所得税相比，增值税和其他间接税具有递减性。一些国家试图通过豁免和区别对待来减少其递减性。在拉丁美洲，对一些产品不征收增值税，

并且在某些工业部门或向特殊类别的消费者提供豁免(拉加经委会，2014年a)。² 其他国家使用差别增值税率，以促进环境优先事项，例如通过对塑料、机动车辆和燃料的购买设定更高的税率。同样在拉丁美洲，一些国家最近采用了双重税收制度，与斯堪的纳维亚各国使用的类似，该制度设定了资本收入标准税率、更高的公司税率和劳动收入累进税率。在该地区的其他国家，财政工具被用于促进正规就业，并帮助将税收负担从雇佣更加正规工人的部门的公司转移至资本更加密集的采掘业跨国公司(拉加经委会，2014a)。

与这些补偿措施相比，其他政策已倾向于财政递减。Ortiz和Cummins(2013年)发现，约63个发展中国家和31个高收入国家的94个政府考虑了提高收入的方案，办法是提高增值税或销售税率或消除豁免以作为一项最普遍的危机后调整措施。

此外，所有地区的主要趋势是公司所得税税率稳步下降，因为政府在努力吸引或留住流动投资者(2012年《贸易和发展报告》，第五章)。多个经合组织国家的平均公司税税率从1980年代早期的45%下降至2012年之前的25%以下。发展中国家的公司税税率也大幅下降，平均从1990年代早期的38%降至2000年代早期的32%(Keen和Simone，2004年)，并在2012年又降至约27%。³ 这些公司税税率的下降未必会导致相应的税收收入按比例缩减。在某些情况下，税收收入可通过税基扩大得到补偿，而在其他情况下，通过免税期、降低特殊部门或地区的法定税率以及对出口方和自由贸易区实行直接税款减免等措施，税收收入得以增加。

在发展中国家降低公司税税率似乎与扩大其税收收入的一般建议相悖：如果这些国家对财政投资有诸多公共收入的要求，并且通过其

他方式提高收入的能力有限，那么它们为什么要降低对最容易被税(至少在技术上)的经济代理的税率？一个可能的原因是“或许其政治和制度结构更易受到不同利益集团施加影响力的冲击，包括外国跨国公司”(Keen和Simone, 2014年：1321)。这一趋势可能也是应对更激烈的吸引全球投资者竞争的方法，尽管税收差别似乎不是外国直接投资最重要的决定因素。这一点在发达经济体中得到了证实，即，对公司的税收激励并未使生产性投资增加。虽然自1980年代初期以来，公司所得税的法定税率和其他用于激励投资者的税收鼓励稳步减少，但是许多发达国家的固定资本形成总额甚至在全球危机之前就已经下降(《2012年贸易和发展报告》，第五章，C节)。

在2011-2012年，从公司税中获得的政府收入在国内生产总值中的比重增加，尽管公司税率有持续下降趋势，这主要是因为多数国家国内生产总值中的利润份额增加。在发展中国家的绝大多数地区，从公司税中获得的公共收入大幅增加，因为公司从经济增长和国际贸易增加中获得了利润。然而，近年来，公司税对总收入的贡献度发生了变化，并且一般与利润增长不同步(经社事务部，2013年)。

反映出全球影响的财政构成方面的另一项主要变化涉及边境税和贸易税。在发展中国家，尤其是在最不发达国家，从进口关税中获得的收入一般在公共收入中占据很大比重。这主要是因为与其他税相比，例如增值税或所得税和公司税，进口关税的征收比较容易，仅需要一个相对简单的机构，如边境的海关当局。然而，贸易自由化协定和逐步减少关税已对这一曾是许多发展中国家政府的最重要收入来源产生了

重大影响。⁴ 到2012年，根据最惠国条款，约40%的国际贸易可免税，并且根据双边或区域优惠条款，另有35%的国际贸易可免税。此外，鉴于许多正在就双边和多边经济伙伴协定进行的谈判，进口税对公共收入的贡献可能将在未来几年继续减小。

税收构成之所以重要是因为其具有分配意义并且在为特殊需求与供应要素提供动力方面发挥着作用。

在一些低收入国家，这一趋势会对财政收入产生重大不利影响。在非洲，2011-2012年的边境税占政府收入的15%。这些收入对最不发达国家而言仍然十分重要；

实际上，在最近几年它们甚至变得更加重要，一部分原因是这些国家在国际贸易(进口和出口)中的参与度不断提高，另一部分原因是其关税税率仍高于其他国家(贸发会议，2014年)。例如，在2006-2011年间，撒哈拉以南非洲国家的总进口增加了超过70%。最不发达国家的进口关税收入平均占国内生产总值的5%，而发达国家的这一比例仅为0.5%(图7.2)。

也可适用出口税，其最常见的征收对象是金属出口，包括废旧材料、矿物和农产品。这些税率相对很高，未加工产品的税率约为20%，半成品或成品的税率为13%-17%(贸发会议，2014年)。除了增加收入外，政府还可出于其他一些理由征收出口税，例如保护自然资源、保护健康与环境、鼓励在处理主要商品时的国内增值活动，以及“冻结”价格上涨带来的意外利润。然而，许多正在多边和双边层面进行的贸易谈判包括减少或消除这些税，这意味着今后可能减少对其使用。鉴于出口税的多种用途，这些限制可能产生消极影响，并且不只是对于财政收入而言。

许多政府将其注意力转向了与金融部门和金融交易有关的新税收来源，包括提议对股票、

债券和衍生品(在欧盟)交易征税或对遣返海外收入征税(在美国)。如果这些措施得以实施,将引起税收结构的重大变化。拟议的金融交易税会被视为印花税的一种全球版本,印花税是现存最古老的税种之一。300多年前,英国引入了印花税,这一税种也在许多其他国家被长期应用于股票以及财产购买活动。像许多财政费用一样,这些税的征收出于多种目的。金融交易税的提出不仅仅是为了获得可观收入,该税还可作为一种影响经济代理行为的工具。它可能会抑制能够破坏其余经济的投机活动,并确保金融部门和其他部门获得更加公平的待遇。

因此,不同的力量似乎正在影响财政收入的构成与水平,有时方向相反。这些不仅仅是技术问题,因为财政空间的扩大或收缩对于实施不同的发展战略很关键。此外,它们还涉及税收负担分配,这会对分配和经济产生影响,使一些代理人比其他相关方获得更多利益(或受到更多影响)。

在这种情况下,值得一提的是实际上圆滑的说客和利益集团对国家和国际决策的普遍影响,人们往往没有充分认识到这一点。游说在美国存在已久并得到接受,而且在其他发达国

家和发展中国家也越来越重要。说客可以通过将复杂信息从专家传达至立法者和官僚来使整个社会受益,但是他们也会导致产生租金和私人挪用占有租金,这对社会有害。游说的成本高昂,集体行动问题意味着家庭、消费者以及由许多小型行为者组成的利益分散的产业集团不可能得到充分的代表。例如,金融部门组织良好,并拥有高水平的“火力”,其针对的财政决策远远超过了使用金融服务或受金融服务影响的家庭的范围。⁵它可以对财政空间产生直接影响;例如,欧盟议员正式提交了1,700份就对冲基金和私人股权公司的活动进行立法的修正案,其中900多份得到了金融业游说团体的授权,并且有证据显示说客们大范围发放“复制与粘贴”文本(跨国公司欧洲观察等,2014年)。同样,在美国,人们发现第一年增加1%游说支出的公司在下一年的有效税率会减少0.5至1.6个百分点(Richter等人,2009年)。这表明战略游说会给特殊群体带来可计量的益处,而公司最近为推动一揽子税款减免所采取的措施的规模则支持了这一点,根据国会预算办公室在最近的一次调查中报告的数据,在2014年减免的税款预计为460亿美元,十年后这一数值约为7,000亿美元。⁶尤其在与时常允许立法者、官僚和说客换位的“旋转门”制度相结合时,这些做法会直接或间接影响财政政策。最近这些做法在一些发展中国家的扩散是影响财政空间的另一因素。

C. 税收流失和国际征税治理

直到20世纪，税收和执行成为了主要的国内关切，几乎未向其他国家税收制度溢出。如今，尽管一些国家的税收制度全球化可以影响到其他国家的公共收入汇集，但税收依然是国家的主要关切。这具有建立新渠道的负面影响，通过这些渠道，一些纳税人(尤其是高资产净值个人和跨国公司)可减少甚至避免缴税。高资产净值个人主要通过将其金融资产置于避税港来避免缴纳财富税和遗产税以及这些资产的所得税。另外，其收入的一部分有时通过这些管辖区得以向税务机关隐藏。对于跨国公司，避税的主要形式是“伪造账目”，尽管它们也可能持有金融资产或在避税港中登记了非金融资产。

当审视税收流失的国际维度时，有三点很重要。第一，这些做法导致了巨大的公共收入损失。第二，大部分由伪造账目引发的资金流动都经过设在避税港，或者更准确来说，设在保密管辖区的海外金融中心的。第三，国际征税结构存在很多缺陷，未能恰当适应当前的现实情况。

1. 主要概念

(a) 避税港、保密管辖区和海外金融中心

避税港、保密管辖区和海外金融中心经常被视作同义词。然而，这三个术语指的是同一问题的不同方面。避税港是政治管辖区(并非

所有避税港都等同于主权国家)，拥有充分的自主权，能制定自己的税收、金融和其他法律法规，从而创建一个立法框架帮助非居民个人或公司逃避被其开展实质性经济交易的地方施加监管义务(Palan等人，2010年)。出于会计和税收目的，它们提供了一个场所以记录在其他地方产生影响的交易(税收正义网，2012年)。这些场所不仅提供了避税，还可避免许多其他规章制度，因为根据其当地法律创建的结构可完全或在很大程度上匿名使用(Shaxson，2011年)。此外，对经济和金融犯罪的起诉以及与其他国家的司法合作经常受到极大的限制。出于这些原因，这些场所也被广泛称为“保密管辖区”，因为它们为海外金融中心的商业运营者及其客户提供了保密服务，从而促进了各种资金非法流动。

在许多方面，海外金融中心是虚构空间。这一术语更多地是指一系列活动，而不是一种地理环境。⁷“海外”这一术语来源于这样一个事实，即，保密管辖区记录的交易实际上是在其他地方发生的。有时，在避税港和保密管辖区与海外金融中心之间会存在微小差异。后者由会计、律师和银行家以及与其相关的信托公司和金融中介组成，它们向其他领土或管辖区的居民出售服务，这些居民希望在避税港或保密管辖区利用法律建立的机制。在实践中，这些运营者可随时轻易地将其业务转移至任何想去的地方；他们有时确实利用这一权力来威胁要离开无法确保其想要的立法的管辖区(Murphy，2008年)。

经合组织已带头在国际层面上解决避税港问题，利用若干关于财政规则的规模和透明度的标准来确定这些地点(经合组织，1998年)。⁸ 根据这些标准，经合组织于2000年将35处管辖区确定为避税港，但是这一名单遭到了一些研究人员的批判，因为名单中遗漏了许多具有避税港特点的管辖区。⁹ 在2000年至2002年4月期间，名单上列出的大多数避税港正式承诺执行经合组织的透明度和信息交流标准，并随后从该名单上移除；只有七个未承诺执行经合组织标准的管辖区被确定为“不合作避税港”，但后来它们作出了各种承诺，随后在2003年至2009年间，它们也从名单上移除。因此，目前没有管辖区仍被经合组织列为“不合作避税港”，但最近全球税收目的透明度和信息交流论坛提出了一份新的名单(见下文4(a)小节)。

由税收正义网制定的2013年金融保密指数提供了一种代替经合组织方法的方案(税收正义网，2013年)。它确立了82个管辖区，这些管辖区根据其保密等级及其在全球金融中的相对重要性提供金融保密服务。因此，焦点从国家的治理问题转向了管辖区在全球层面提供金融保密服务的责任。金融保密指数不依赖于政治谈判经常使用的二元指标，而是基于从15个指标得出的保密值，从0(完全金融透明)到100(完全金融保密)不等。¹⁰ 经分析的管辖区的保密值均低于30，这表明“保密管辖区”(或避税港)和其他管辖区之间并没有明确的分界线，并且保密范围十分广泛。

从这个角度来看，一些世界主要的金融保密提供者是全球最大且最富有的国家。这与避税港是小型(通常是热带)岛屿或微小国家的普遍看法形成了对比。¹¹ 实际上，避税港并不致力于获取世界经济利润，而是充当现代商业实

践不可分割的一部分。根据一项估计，两百万国际商业公司和数以千计(如果不是数以百万计)的信托、互助基金、对冲基金和专属保险公司分布于56个国家，这些国家在2009年可被视为避税港。所有国际银行借款的约50%经过了这些管辖区，并且世界外国直接投资量的30%-40%被视为是在管辖区登记的公司资产(Palan等人，2010年)。

避税港并不致力于获取世界经济利润，而是充当现代商业实践不可分割的一部分。

已经有人指出，一些发达国家甚至是这些国家的一些地点¹² 具有与更加传统的避税港相同的主要特点。《经济学家》也赞成这种看法，并在最近指出“一些最大的避税港实际上是经合组织的经济体”。此外，经合组织提请人们注意到一个事实，即“(这些经济体)提供了一些近海岛屿无法提供的东西：金钱的目的地而不仅是渠道”。¹³ 这些经济体还得益于这样一种观点，即，它们总体上具有政治稳定性并且拥有强大的游说团体来支持其避税港身份。因此，海外金融中心及其所在的保密管辖区不是平行经济制度的一部分；它们完全融入了全球金融体系，并且其存在未必会与国家对立，而是经常与之保持一致。此外，正如第2小节中进一步讨论的，许多建立起地位的纳税人，无论是个人还是公司，都转向这些地方寻求一定程度的免税和(至少是据称)无罪。税收正义网认为，¹⁴ 这对全球强权政治意义重大，并能够帮助解释为什么迄今为止，虽然20国集团和经合组织经济体不断声明解决这些问题的必要性，但国际上为打压避税港、全球金融中心和金融保密所做的努力依然收效甚微。实际上，这些经济体的一些经济实力强大的居民主要是所谓的“资金非法流动”的受益人，并能够影响这一游戏规则(Rodrik，2014年)。

(b) 资金非法流动

保密管辖区的一个主要作用是促进资金非法流动。资金非法流动有两种定义。狭义上，

它们是指所有未登记的且涉及非法赚取、转移或使用的资本的私人资金流出。就此而言，居民一般利用它们来积累外国资产，这违反了适用的国内监管框架。因此，即使资金来源于合法商业活动，但如果其转移至国外违反了当地法律，例如外汇管制条例或税收条例，则该资金也将被视为非法资本。广义上，资金非法流动也包括出于绕过法律或其精神这一基本目的而实施的各种人为安排。因此，非法未必是指绕过法律条文，而是指违反了法律的精神。在这种情况下，非法可被理解为一些被隐藏或伪装的事情。

目前普遍认为狭义定义不足以描述由税收推动的资金非法流动。该定义未能考虑与社会利益相悖并最终损害大多数公民利益的若干旨在减少纳税义务的做法，即使无法证明这些做法是非法的。在本《报告》中，使用的主要标准是从经济角度来看，这些由税收推动的资金非法流动是否合理。如果某种国际资金流动是“税收优化”制度的一部分，但没有任何实际相关的经济活动，则会被视为“非法”。举一个实例，一些跨国公司利用了爱尔兰公司法中被称为“双重爱尔兰人”的一些有争议的漏洞，¹⁵ 这使得它们可以在爱尔兰登记而不被视为税务居民，因为爱尔兰当局认为，这些公司是百慕大群岛的税务居民，其公司税率为零。但实际上，大多数实际经济活动并不在爱尔兰或百慕大进行。在分析可能减少财政空间的因素时，还需要考虑这种激进的税收筹划安排。

经验估计表明，由税收推动的资金非法流动占有所有资金非法流动的大部分。¹⁶ 在三种使人们和各实体求助于非法资金流动和避税港的广泛类型的动机中(犯罪、腐败和税收滥用)，与犯罪相关的钱财仅占总非法资金流动的三分之一，

这些钱主要与毒品、诈骗和恐怖主义有关。值得注意的是，腐败所获钱财估计仅占3%。占其余三分之二的第三个组成部分是指跨境且与税收有关的交易，其中约有一半涉及通过公司内部调拨定价(Baker, 2005年)。

2. 跨境逃税机制

国际漏税有很多种形式，均旨在减少纳税义务。这些做法按照连续的合法性的不同程度进行排列(Herson, 2014年)。一种做法是非法逃税，这是指纳税人试图根据国家法律逃脱纳税义务。它通常涉及向财政当局隐藏应当纳税的收入和资产，或者在欺诈情况下伪造文书。这意味着是一项犯罪活动，或至少未能进行必要披露。¹⁷ 许多偷税做法可能仅在国家层面上发生，但由于本章的目的是分析何种全球经济结构能支持这些行为，所以这里不涉及纯粹的国家做法。

漏税的另一种形式被称为避税，包括激进的税收筹划，借助这种筹划，个人或公司可利用法律漏洞来缴纳较低税款。这些做法可能合法，但它们可被视为跨越了道德边界。避税经常被理解为是指那些旨在通过违反法律的宗旨而不是法律的条文来获得纳税收益的做法(Herson, 2014年)。实际上，避税和逃税的区别经常模糊不清。例如，通过在公司内部交易中使用错误定价技术或人工记录公司内部债务的高额支付来避税。这些手段的合法性有待商榷。合法性在很大程度上取决于国内法律是如何起草以避免出现漏洞的。此外，当一些被认为构成“避免”的战略在法院遭到质疑并被审查时，就已被判定为“逃避”。当税务计划涉及若干管辖区时，这一点就尤为相关。由于国际征税十分复杂，着手

实证估计表明，由税收推动的资金非法流动占有所有资金非法流动的大部分。

借助于税收优化等战略的纳税人经常不确定这些战略是否完全合法(Palan等人, 2010年)。正是出于这一原因, 每当国际交易的构建或资产组合具有极少或没有经济实质并且其明确的目的是减少纳税义务时, 就属于本《报告》提及的由税收推动的资金非法流动。

出于避税的目的, 公司通常在一个或几个避税港设立一个或多个子公司、附属公司或空壳公司。这使得其真正的经济受益人可以至少在名义上将其一部分活动转移至低税收和/或保密管辖区以将其纳税义务最小化。这一重置方法经常提供所有权保密、无申请要求、免受债权人影响、低注册成本和其他促进虚假运营的借口。¹⁸

许多避税计划是在全世界范围内实施的。有证据表明, 发展中国家的贸易和内部调拨错误定价是避税、逃税和与税收有关的资本外逃经过避税港的主要渠道(Palan等人, 2010年)。¹⁹ 内部调拨定价是指对跨境的公司内部交易进行定价的机制。这种机制经常用于跨国公司的全球交易, 采取的形式是同一跨国公司不同附属公司之间的财产或服务调拨。经合组织估计约三分之一的世界贸易在这些“关联方”之间产生(Lanz和Miroudot, 2011年)。²⁰ 然而, 如果公司内部价格没有反映出真正价值, 则利润可能被有效地转移至低税收或无税收管辖区, 而损失和扣除则被转移至高税收管辖区。这些做法可明显导致对税基的整体侵蚀, 并且在其他条件不变的情况下, 造成收入较低。

人们通常认为, 如果定价是“公平的”, 它就能反映出交易的真正价值, 包括根据《联合国发达国家和发展中国家双重征税示范公约》第9条进行的交易(经社事务部, 2011年)。这一原则表明, 内部调拨价格与在每位参与者出于自

身利益独立行事的市场中支付的价格相一致。然而, 实际上, 经常难以评估所报告的价格是否与公平估价相一致。许多公司的内部交易与不在任何市场进行贸易的专门货物有关, 或其价值本身难以确定的无形资产的使用费有关(例如品牌的特许权使用费)。这使得此种定价涉嫌税收滥用。通过操纵内部调拨价格来转移海关关税或实现税收最小化收益的做法被称为内部调拨错误定价。

内部价格调拨条例的目的之一是明确确定一个公司的收益是如何在两个管辖区之间分配的, 从而避免双重征税(即当在若干国家有业务的公司开展的跨境活动需向一个以上税务机关缴税时)。然而, 由于税收协定中的独立实体原则限制对公司集团采用单一方法, 并要求适用所谓“公平”原则, 因此国际税收规则通过利用保密管辖区的中介实体为税收“筹划”或避税提供了不正当激励措施。因此, 实际上双边税收条约经常导致双重不征税。

内部调拨错误定价和其他旨在避税的做法会遭到税务机关的质疑。然而过程会很艰难,

因为这些行为是生产过程全球化加强、各国为吸引资本进行国际竞争和积极利用税法中灰色区域的结果。后者对于在若干管辖区运营并且雇佣专门处理税收筹划的专

业人员和顾问的跨国公司尤其普遍, 此外, 由于各国间就税收事项开展的国际合作仍然有限, 例如在透明度和信息交流领域, 单个税务局难以控制内部调拨错误定价和其他避税做法。对于低收入国家尤其如此, 这些国家的政府用于打击与税收有关的资本外逃和税基侵蚀的资源比积极筹划其税收事项的公司要少。另外, 避税港的管理机构在这种形势下获得了一些利益, 因为没有多大兴趣在可能有合法要求的国家与其对应方开展合作。

各国间就税收事项开展的国际合作仍然有限。

现有国际规则为“基础侵蚀和收益转移”提供了大量空间。这是指税收筹划战略，它使企业能够利用税收规则中的缺口和错配来使收益出于税收目的“消失”。它们通过将其收益从成为其活动开展地的管辖区转移至低税管辖区来实现这一点，从而可以少缴或不缴整体公司税(经合组织，2013a和b)。

税基侵蚀和利润转移的整体影响是形成了一种趋势，即，将更多利润与法律结构以及无形的权利义务联系起来，合法转移集团内部的风险。这种趋势减少了与实质性运营有关的利润份额(经合组织，2013c)。由于经济活动逐渐以信息技术和无形资产为基础，所以随着时间的推移，这些趋势日渐明显。公司税筹划战略的整体影响在于以非国内政策预期的方式侵蚀许多国家的公司税税基。这反映出税基侵蚀和利润转移利用了母国和东道国已经实施的税收制度的总体特点(经合组织，2013c)。这意味着虽然为有效打击税基侵蚀和利润转移行为而开展的国际或双边合作是可取的，但是国家也可单独行事以打击其中一些做法。

3. 国际税收滥用的规模及其对调集公共收入的影响

资金非法流动的规模、外国人在避税港所持资产的数额以及有关公共收入损失的规模均难以估计。就其本身性质而言，这些活动的特点是缺少透明度，并且对这些资产数额的估计并不总是考虑完全相同的项目或使用同样的方法和/或假设。然而，最近一些证据充足的研究提供了关于相关规模的线索。

据估计，全球离岸金融财富于2008年达到5.9万亿美元，这表明全球家庭净金融财富(银行存款、股票、债券和保险合同以及净债务)的约8%由避税港持有，而这些财富中有四分之三是未登记的。发展中国家居民持有的离岸财富约占总数的30%，其中三分之一由石油出口国居民拥有(Zucman，2013年)。这些估计可能不充分；

其他估计表明2010年的总值在21-32万亿美元之间，其中约三分之一(在7.3-9.3万亿美元之间)来源于发展中国家(Henry，2012年)。²¹然而，这些研究均未考虑离岸壳结构还可能“拥有”的非金融财富(例如不动产、游艇、比赛用马和金砖)。这大约相当于所有估计的全球金融和非金融财富的10%-15%。²²

由逃税形成的避税港资产持有造成了巨大的公共收入损失。Henry(2012年)估计，如果未登记的21-32万亿美元仅获得3%的微小收益率，并对收益所得征税30%，那么每年会产生1,890-2,880亿美元的所得税收入。对于发展中国家，类似的计算结果是每年产生660-840亿美元的税收缺口，约为总官方发展援助的三分之二。从结构上来看，这些是保守估计，尤其是因为它们没有考虑这一资本在被转移至避税港之前所产生的所得税税收收入损失。此外，如果将对这一资本的加税计算在内，例如遗产税、资本利得税和财富税，则这一数值要高得多。

关于资金非法流动规模的估计值也很巨大。2011年，发展中国家的名义商业非法外流共计9,467亿美元，比2010年增加了13.7%。此外，据估计，外流量在过去十年已经达到国内生产总值的约4%(Kar和LeBlanc，2013年)。例如，在非洲，2000-2008年间保守估计的累计资金非法外流总计4,370亿美元(Kar和Cartwright-Smith，2010年)。同样地，Boyce

对于税收滥用会造成巨大公共收入损失已经形成广泛共识。

和Ndikumana(2012年)估计,自1997年至2010年,33个撒哈拉以南非洲国家的资金非法外流总计8,140亿美元(按2010年定值美元计)。

在对与资金非法流动相关的收入损失进行了估计之后,基督教授助社(2008)表示,由于在国际贸易中的内部调拨错误定价和伪造发票,发展中国家每年的公司税收入损失达1,600亿美元。即便这些做法仅代表造成公共收入损失的非法活动的一小部分,但它们相当于2007年整个发达世界所有援助预算总和的1.5倍还多。FitzGerald(2012年)分析了可合法汇集的税收收入与未申报的移至海外的利润和海外资产的相关税收不端行为造成的实际收入之间的差距;在2000年代中期,发展中国家每年的公共收入损失估计值为2,000-2,500亿美元。由于世界经济增长和进一步金融一体化,这一数值在接下来几年有可能增长。Cobham(2005年)的一项早期估计认为发展中国家每年的收入损失达3,850亿美元。这包括由国内“影子经济活动”造成的税收损失,以及未支付的海外金融中心持有资产所得税和被转移至较低税收管辖区且由企业部门赚取的利润所得税。税收正义网(2011年)使用了Schneider等人(2010年)对影子经济(包括但不限于海外金融中心)规模的估计。发现逃税使世界各国每年损失超过3.1万亿美元。其中,非洲约为790亿美元,亚洲为6,660亿美元,欧洲为1.5万亿美元,北美洲为4,530亿美元,大洋洲为460亿美元以及南美洲为3,760亿美元。

出于方法原因,其中一些估计值遭到批评。²³然而,大多数估计的规模与国家税务机关或其他官方资料来源一致。²⁴虽然这些评估本身具有局限性,但已就税收滥用造成巨大的公共收入损失形成了广泛共识。这不仅需要改善税务审查,还需要防止通过避税港和空壳公司进行与税收有关的资本外逃或复杂的税收计划,这

些避税港和空壳公司的唯一功能是在不创造任何经济价值的情况下减少纳税义务。

4. 最近在解决国际税收流失方面的尝试

2008-2009年全球金融危机的后果推动了在国家和国际层面上加强针对助长这些做法的税收滥用和保密管辖区的工作。对于发展中国家,税收流失一直是一个严重问题,但在发达经济体财政紧缩和削减开支的情况下,政府和公众舆论已经逐渐认识到这一问题需要解决。最近一些主要发展的跨境影响概括如下。

(a) 全球税收目的透明度和信息交流论坛

全球论坛已成为主要的多边框架,自2000年起,已根据这一框架开展了关于税收目的透明度和信息交流以及其他有关领域的工作。²⁵经合组织启动了这一进程,并在后来向非经合组织国家开放这一平台。2009年9月,为了回应20国集团关于加强信息交流以避免政府税基与其税法不一致的呼吁,重新调整了这一框架的结构。²⁶论坛的工作涉及下述三项主要举措。

(一) 国家分类和同行审评过程

全球论坛已经开始根据国际商定税收标准进行国别报告。根据其分类,国家被分成三组:充分执行国际商定税收标准的管辖区(也被称为“白名单”);承诺执行国际商定税收标准但尚未充分执行的管辖区(“灰名单”);以及尚未承诺执行国际商定税收标准的管辖区(“黑名单”)。2009年4月,第三类名单中未包括任何国家,自此之后,大多数管辖区已从第二类移至第一类。做到这一点并不困难:向经合组

织严肃保证今后会努力遵守国际协定就足以从黑名单中被移除。加入白名单需要管辖区签署12项及以上符合标准的协定。因此，若干灰名单上的管辖区相互之间签署了双边税收协定以便满足这一要求。所以，避税港表面上的消失(根据这一新经合组织标准)主要是娴熟外交的结果。一些评论家认为，“甚至最臭名昭著的离岸金融中心也设法迅速洗清自己帮助并教唆逃税者的所有嫌疑。”²⁷ Johannesen和Zucman(2014年)指出，这些新条约仅仅影响了一小部分离岸存款，主要通过将避税港之间对其进行重置，但这并没有带来有价值的资金遣返。最不符合标准的避税港似乎吸引了存款而最符合标准的避税港损失了一些存款，因此离岸管理的财富总额基本不变。同时，全球论坛的同行审评过程于2010年开始，2013年11月，它采用了对国际商定的信息交流标准遵守程度的评级。然而，该论坛由于偏向符合经合组织成员国利益的标准并且从一开始就完全接纳臭名昭著的避税港而遭到批评，这可能解释了为什么商定的标准很脆弱(Meinzer, 2012年)。

(二) 《税务事项信息自动交换宣言》

2013年9月，20国集团领导人在于俄罗斯联邦举行的会议上颁布了《税务事项信息自动交换宣言》。2014年5月，这一宣言得到了所有34个经合组织成员国以及阿根廷、巴西、中国、哥伦比亚、哥斯达黎加、印度、印度尼西亚、拉脱维亚、立陶宛、马来西亚、沙特阿拉伯、新加坡和南非的支持。通过这一宣言，这些国家承诺执行关于《税务事项信息自动交换宣言》的单一的新全球标准。²⁸ 这一标准主要纳入了欧盟和美国《外国账户税务合规法案》的各项要素。这些举措推动实现了多边背景下的信息自动交换。

然而，新制度在设计阶段未能将发展中国家纳入，并且过早地纳入了众所周知的避税港国家，这带来了弱化新制度的风险。²⁹ 还没有无能力提供互惠信息的贫穷国家从这一制度中的获益将很少，而一些发达国家以无法信任发展中国家能够对其纳税人相关信息保密为由，建议将发展中国家排除在外。³⁰ 一种解决方法是设立固定年限的过渡期，在这段时间内，发展中国家和转型经济体可获得非互惠数据。这使它们能够确定数据的价值，调整自己的制度以对其充分利用，并培养回报能力(Cobham, 2014年)。

(三) 关于税基侵蚀和利润转移的倡议

2013年7月，应20国集团财政部长的要求，经合组织启动了税基侵蚀和利润转移行动计划以起草新的全球税收规则来应对税基侵蚀和利润转移问题。这包括开展15项行动解决一系列关于税收透明度、问责制、信息交流和其他可能对国际征税的改变的问题。该行动计划还坚持强调国际协定与合作的必要性，从而使国家无需单方面行动。有六个迫切采取行动的主要领域(经合组织, 2013年c):

- 实体和工具表征方面的国际错配，其中包括税收安排和套利的复合错配；
- 对数码商品和服务交易产生的利润适用条约概念；
- 对关联方融资、专属保险和其他集团间金融交易方面的税收待遇；
- 转移定价,尤其是涉及以下方面的转移定价：转移风险和无形资产、集团内部合法实体之间资产所有权的人为分割以及在实体之间发生的很少在独立实体之间出现的交易；

- 反避税措施的有效性，尤其是一般反避税规则、受控外国公司制度、低资本规则和防止税收协定滥用规则；以及
- 存在有害的优惠制度。

另一个贯穿整个行动计划的主题涉及公司按国家向税务机关进行与税收有关的披露。将使用通用模板要求跨国公司向所有相关当局就其收入的全球分配、经济活动和缴纳的税款提供必要信息。虽然目前大多数商业领袖支持国别报告，但公开这些数据遭到了一些商业代表和国家政府的强烈反对。³¹

(b) 20国集团的其他有关倡议

除了上述在全球论坛背景下讨论的倡议，20国集团领导人于2008年11月宣布计划推动关于各种滥用和欺诈活动的信息共享(20国集团，2008年)。20国集团在于2009年4月召开的伦敦首脑会议上宣布，银行保密时代已经结束。呼吁所有管辖区“在审慎、税收和反洗钱与打击资助恐怖主义行为领域遵守国际标准”，旨在保护其公共财政并遏制税收滥用。自此，除了经合组织的行为者之外，其他不同行为者也发起了若干项能够帮助解决税收滥用问题的倡议。特别是，金融稳定委员会致力于建立一个全球法律实体标识系统，该系统将提供参考代码以便准确识别参与金融交易的不同法律实体。这将帮助追踪甚至是保密管辖区的资金流动。

(c) 联合国国际税务合作专家委员会

联合国国际税务合作专家委员会(经济及社会理事会的一个附属机构)提供了一个解决国际税收挑战的有用框架。特别是，该框架旨在提高发展中国家解决复杂征税问题的技术能力。最近，委员会为影响国际征税做法作出了两项主要贡献。一个是2011年对《联合国发达国家

和发展中国家双重征税示范公约》进行了修订(经社事务部，2011年)。这解决了与资本利得、信息交流重要性和协助征税有关的可能的滥用问题。另一个是《联合国发展中国家转移定价实用手册》(联合国，2013a)。这为决策者和管理者就在发展中国家和发达国家之间应用公平标准提供了指南。针对经合组织和20国集团税基侵蚀和利润转移计划，委员会于2013年10月设立了一个特别小组委员会，以监测与税基侵蚀和利润转移有关问题的发展情况并与发展中国家的官员进行交流。

(d) 其他具有溢出效应的区域、双边和国家倡议

税务当局通过区域平台，如美洲国家税务管理中心和非洲税务管理论坛开展的区域合作有助于加强互助和能力建设。特别是，最近设立的非洲税务管理论坛致力于提高自愿纳税履行水平并打击逃税和避税。与这些区域倡议相比，亚太地区税务当局目前在建立框架和做法方面开展的区域合作较少(Araki，2014年)。

除了在关于《税务事项信息自动交换宣言》的全球论坛上取得的进展，最近还签署了多项双边税收条约和税收信息交换协定。然而，许多发展中国家没有从中获益。实际上，自2008年以来，只有8%的双边税收条约和5%的税收信息交换协定³²是与最不发达国家签署的。此外，一些经合组织避税港已将与发展中国家的谈判以纳入信息交换条款作为推动协定的合作伙伴做出重大让步的杠杆。³³

在美国，在与外国银行协助逃税有关的危机后丑闻背景下，美国《外国账户税务合规法案》设法通过使纳税人更加难以隐藏离岸账户和空壳公司所持资产来收回联邦税收收入。特

别是，《外国账户税务合规法案》要求所有美国国民，包括居于海外的公民报告其在国外持有的金融账户。它还要求外国金融机构针对其美国客户向国内税务局报告。然而，这一措施只会影响直接持有非商业银行存款的个人的利益。利用公司和例如在特拉华州注册的有限责任公司的富人则不会受到影响。³⁴

2012年12月，欧洲委员会提出了一项行动计划以更加有效地处理欧盟逃税和避税问题。行动计划详细列出了一系列全面措施，以帮助成员国保护其税基并合法收回数十亿欧元。该计划强调推动信息自动交换成为国际标准并结束企业和个人“双重不征税”的需要。例如，这包括于2014年3月通过的修订后的《储蓄税收指令》。欧盟政府预计在2014年底之前实施修订后的规则并通过了一项全欧盟反滥用的法律(防止税收滥用做法)。

2012年11月，英国下议院的公共会计委员会就三家最大美国跨国公司的行为举行了听证会，这些公司利用跨境特许权使用费支付、内

部调拨定价和设置区域总部来降低其公司税付款。议会成员指责这些跨国公司操纵其账户使其应在英国缴纳的公司税最小化，虽然它们在英国具有重要的商业影响。随之而来的公众抗议使得其中一家公司宣布自愿在两年内向英国税务海关总署支付2千万英镑。之前有消息称，该公司在于英国开展贸易的14年间仅支付了8,600万英镑的公司税，并且在2009年至2011年间未支付任何税款。³⁵

巴西为打击商品贸易错误定价作出了单方面努力，于2012年引入了一种简化的可比非受控价格法(安永，2013年；Pereira Valadão，2013年)。这旨在提供一种商品参考价格，巴西进出口商应利用这一价格来避免在其国际贸易估价中错误定价。特别是，法律(第12715/2012号)授权巴西税务机关决定哪些应被视为商品，以及哪些商品交易所应获准应用新引入的方法。法律允许进行价格调整，例如市场溢价和运输成本，并且如果没有国际公认的现货或期货报价单，进出口货物的价格可与从国际公认的研究机构提供的独立数据来源中获得的价格进行比较。

D. 进一步从采掘业获得公共收入

1. 采掘业的财政制度和税收激励措施

(a) 税收激励措施：恶性竞争风

从采掘业中获得公共收入并将其用于融资发展是许多发展中国家的中心战略。在资源丰富国家，这些产业已成为外币和财政收入的主要来源。在过去十年，随着商品价格的上升，自然资源租金的规模及其支持投资与增长的潜能显著增加。这重新引起了对这些租金在资源所有者和拥有开采权的企业之间的分配问题的兴趣。³⁶

由于采掘业通常规模大并且资本高度密集，所以在这一部门投资的公司往往规模很大。它们通常拥有必要的金融资源和大多数发展中国家政府缺乏的开采技术。这些公司一般是私有跨国公司，多数位于发达国家，尽管越来越多的国有企业，包括发展中国家的国有企业也在这一领域开展业务。投资者必须与拥有自然资源的国家政府就其投资和后续运营条件进行谈判，这些国家拥有对这些资源的主权。³⁷

采掘业呈现了一些特点，能够影响各方在此类谈判中的立场。由于这些产业所开采的自然资源是不可再生的，所以作为一种收入来源，它们迟早会枯竭。因此，从生产国角度来看，获

取大部分其开采所获租金对于为国内经济多样化供资以使其能够产生新收入来源、外汇收入和公共收入很关键。在此背景下，“财政联系”尤其重要，因为采掘业与国内经济(例如就业和国内生产投入)的其他联系往往很脆弱，除了在生产设备和相关基础设施建设的初始期。此外，由于这一领域的多数公司是跨国公司，所以其大部分收入有可能被遣返，而不是被重新投资到自然资源正在被开采的国家。

从跨国公司角度来看，这一资本密集型领域的活动通常涉及高沉没成本，投资需经过很长的酝酿期，并且其产品价格不稳定。因此，其投资的盈利能力极度不确定。此外，一旦进行投资，便无法将其转移至其他地方。这就是它们试图获得特殊财政待遇并支持稳定税收制度的原因。

因此，政府需要针对采掘业建立一个财政框架以实现两个主要(并可能冲突的)目标：第一，财政条件应适于吸引投资；第二，它们应确保国家可收到适当比例的租金以为其发展目标供资。这两项目标的协调基本取决于政府和跨国公司各自的谈判实力。在过去几十年，这一谈判实力根据商品市场的发展发生了很大变化(在不同方向)。

随着1970年代商品价格的上升和可感知的供应短缺风险，谈判实力偏向于拥有稀缺资源的生产国。这在许多发展中国家引发了石油和采矿部门的国有化浪潮。然而，在1980年代的债务危机之后，并且随着1990年代商品价格的下降，实力平衡再次被打破并偏向于跨国公司。这些公司拥有在低价时期有效开采资源的技术和金融资源，而这是许多发展中国家所缺乏的。在此情况下，许多发展中国家的政府设法将外国直接投资吸引至采掘业，通过将其国有企业私有化，尤其是采矿部门的企业，或通过向外国公司开放该部门并同时保留国家参与度。在这两种情况中，政府均为跨国公司提供了一系列税收激励措施，其中很多措施如今依然适用。

这些激励措施的形式可以是降低税率(特许权使用费或公司税率)或免税期、加速折旧期或允许其在前几年生产期间复原资本成本或结转亏损的资本成本补贴。同样地，如果政府不实施“围栏”监管，公司会有可能整合不同投资项目的收入和亏损。其他激励措施包括降低再投资收益的公司税，对向母国的利润汇出实行免税，以及燃料和进口关税豁免。此外，跨国公司可能被免除资本利得税。从事勘探活动且承担风险高的小型公司往往将其权利出售给开采资源的大型公司，在这样一种不断变化的环境下，这一特殊税收激励措施必定会越来越具有相关性。还可制定稳定条款，使财政条件长期甚至在采掘业项目的整个开展过程中保持稳定。

给予一国税收优惠往往会对其他国家产生影响，认识到这一点很重要。外国公司在国际背景下做出投资决定，即比较不同地点的类似

投资的盈利能力。因此，拥有相同或相似自然资源的邻国或另一地区的国家可能感觉到压力，因为它们需要提供类似甚至更好的激励措施来竞争成为外国直接投资的目的地。这不仅削弱了财政激励措施的有效性，还面临着导致恶性竞争的风险，因为所有国家会将其税收降低至不利的低水平，除了多数为著名跨国公司的外国私有公司之外谁也不会获益。

“财政联系”尤其重要，因为采掘业与国内经济的其他联系往往很脆弱。

许多国家在布雷顿森林机构的支持下根据结构调整方案实现了采掘业财政制度私有化和自由化。世界银行在其1992年《非洲采矿战略》中为非洲国家采矿部门提供了私有外国直接投资牵头的方法。³⁸ 同样地，世界银行在1996年为拉丁美洲和加勒比制定了一项采矿战略，虽然在很早之前就应用了这项战略的隐含原则。这种理念是，由于日益增加的外国直接投资，产量的逐渐提高会自动产生政府收入。

在本世纪之交，发展中国家的采矿部门主要由跨国公司主导，这些跨国公司多数来自于发达国家并从事大规模生产。³⁹ 相比之下，在石油和天然气部门，国有企业继续发挥显著作用。这可能是因为即使石油和天然气价格低，它们也能设法保持盈利，同时还因为开发现有领域的技术要求要低于采矿部门的技术要求。

税收激励措施遭到广泛质疑，原因是它们对先前公共收入的消耗会经常超过国内经济的获益。特别是，自2003年商品价格恢复之后，人们越来越认识到公共收入获益经常与该部门活动日益增长的获益能力不一致。⁴⁰ 民间社会组织在提高关于在多个发展中国家被许多人视为不公正的财政制度的认识方面一直发挥着显著作用。⁴¹ 世界银行(2010年：9)还承认“过去

制定的矿业财政制度(通常根据银行的指导)不足以获得大部分大幅增长的租金,其增长是由这些价格增长引起的”。例如,税收正义网非洲和国际援助(2012年)针对东非四个国家(肯尼亚、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)的一项研究表明,税收鼓励政策每年会造成高达28亿美元的大量政府收入损失,使这些国家失去了发展和减少贫困的关键资源。基金组织还强调将要成为新的自然资源生产者的发展中国家需要更加关注其财政制度的制定,以便充分利用这一潜在的收入来源(基金组织,2012年)。

一些国际机构和民间社会组织已就税收激励措施缺乏吸引外国直接投资的经济有效性提出警告(基金组织等,2011年;税收正义网非洲和国际援助,2012年)。同样地,联合国(2010年:2)得出结论认为,“投资激励措施对于采矿部门通常是不必要的,因为采矿活动基于地点,并且政府应从这些资源中收取租金”。这对于石油和天然气开采同样适用。

实际上,有迹象表明,在很多情况下,给予采掘业外国公司的税收优惠已远远超过了合理界限,并且这些优惠往往是不必要的。例如,非洲开发银行等(2010年:109)认识到“可在不会吓跑投资者的合理范围内对多数自然资源征税”。此外,各项针对投资者的调查已证实,在影响关于投资地点的决定的各项因素中,税收推动因素的影响小;换言之,在很多情况下,即便少有或没有税收激励措施,投资也极有可能发生(Keen和Mansour,2009年;哥伦比亚大学维尔可持续投资中心,2013年)。

自2000年代早期以来,自然资源开发投资,尤其是外国直接投资急剧增加(贸发会议,2007年),⁴²特别是在非洲、拉丁美洲、西亚和转型经济体。然而,没有清晰证据表明这是由税收激励措施引起的(世界银行,2012a:132)。实际上,这更有可能是由新兴市场经济体,尤其是中国日益增长的需求和自2003年以来的商品价格暴涨带来的新获利机会预期推动的。然而,人们越来越关切的是,更高的商品价格和外国直接投资的增加均不能明显改善许多生产国的发展前景。

在价格暴涨期间,采掘业的跨国公司见证了其利润的飞速增长:在2002年至2012年间,世界最大的矿业公司收入增加了五倍,净利润增加了十倍多(Stevens等人,2013年)。同时,从自然资源中获得的政府收入落后很多。许多商品依赖型国家未能就收入分配、减少贫困或人力发展实现明显改善。⁴³在2000年代的后五年,已经很明显的是吸引外国直接投资的激励措施过于慷慨,尤其是在商品市场环境变化的情况下。因此,修订与采掘业有关的征收政策以保护东道国利益被认为是必要的。正如在1970年代,强劲的需求和更高的价格再次加强了生产国的谈判实力,这为此类修订提供了额外的政治动力。

东道国政府也认识到,采掘业新的主要参与者的出现加强了其谈判立场。虽然发达国家的跨国公司继续主导商品生产型发展中国家的市场,但新兴国家的外国直接投资也在迅速增长。这给予了生产国更多的投资者选择。因此,与这些传统跨国公司进行的合同谈判可能对东道国更加有利。

税收激励措施遭到广泛质疑,原因是它们对先前公共收入的消耗经常会超过国内经济的获益。

(b) 采掘业的国家参与形式

国家有多种方式获取一定份额的采掘业租金。这些方式既包括特许权使用费和各种形式的征税，也包括合同安排，例如产量分享和服务合同，以及通过公有制或国有企业和私有公司之间的共同投资全面参与生产。提高公共收入的方法可以基于生产或利润。采取每单位或“从价”特许权使用费形式的基于生产的方法对于政府更加有利，因为政府自项目运营之时起就可获得特许权使用费，即使公司没有在其账户中进行利润登记。出于这一原因，政府往往偏爱此类方法。此类方法也相对容易管理，这对于发展中国家而言是一项重要的优势，因为这些国家的税务局经常发现难以正确评估应纳税收入。而私有公司则更偏向基于利润的征税，主要通过公司所得税，因为只有当它们盈利时才开始支付税款。采掘业基于利润的特殊征税可能也包括资源租金税和意外利润税，尽管这些不常见。对于跨国公司，基于利润的税收的另一个优势是使利润更加难以监测，从而使公司更易于采用逃税和避税技巧，但这对于生产国而言的却是一个主要劣势(见C节)。

政府也可对采掘业征收出口税以作为另一种基于生产的征税形式。出口税可能具有更易于征收的优势，同时也有助于管理在海关出口的商品的数量、价格和质量。例如，公司可能试图通过低估矿石或出口的浓缩物中可能含有的副产品的等级来避税，但生产国的海关当局可对此进行管制。⁴⁴如果加工产品的税率低于原材料的税率，这些

税也可被用作一种工业政策工具。另一种在生产国增加公共收入的方式是通过在采掘业征收资本利得税，如上所述，资本利得的重要性日益增加。此外，环境税也可被用于内化采掘活动的外部成本。

生产国除了能够谈判制定一项有效扩大其财政空间的征税制度之外……

整体而言，这一部门没有最优征税制度的通用配方。实际上，政府往往将各种工具结合使用。最终结果在很大程度上取决于各国特殊的地理、经济、制度和政治情况。因此，没有绝对的基准或参考点来判断采掘业的特定财政制度是“公正”或“不公正”。实际上，不同国家采用的征税标准也很广泛。⁴⁵

生产国应不仅能够谈判制定一项有效扩大其财政空间的征税制度，它们还必须能够予以执行，以避免由跨国公司的侵略性税收筹划和会计实务，例如内部调拨错误定价和资本弱化造成的巨大损失。这一点尤为重要，因为自然资源部门通常是资源丰富国家资金非法流动的主要来源(非洲开发银行和全球财务廉洁机构，2013年)。

……还必须能够执行这种征税制度，以避免跨国公司的激进税收筹划和会计实务造成巨大损失。

内部调拨错误定价的做法似乎在采掘业很常见。跨国公司可通过夸大其公司内部业务的成本并低估价格来操纵利润报告。如此一来，它们可将从自然资源生产国税收管辖权中获得的利润转移至地税收管辖区。⁴⁶ 此类做法会造成很大的税收损失。联合国非洲经济委员会(非洲经委会，2013年)发现，在非洲，贸易错误定价形式的资金非法流动在少数几个部门十分集中，尤其是采掘业。在2000-2009年

间，非洲的这些流动一半以上(56%)与石油、贵金属和矿物、矿石、钢铁和铜有关。非洲进步小组在联合国前秘书长Kofi Annan的领导下编制了一份题为“采掘公平”的报告，该报告强调，非洲每年因贸易错误定价损失380亿美元(非洲进步小组，2013年)。

内部转拨定价的滥用是由跨国公司设计公司结构的方式推动的。为了阐明由这一部门大型公司建立的复杂公司结构，普华永道(2011年)发现，采掘业最具实力的10家公司拥有6,038家独立公司。同样地，由世界银行国际金融公司供资的一项采掘业项目调查发现，在被分析的公司中，有57%通过位于避税港的中间控股公司转移其在发展中国家的投资(Dan Watch, 2011年)。可能很难解释如果不是为了避免在生产国缴税，采掘业的跨国公司为何会在低税收管辖区设立其总部或子公司。⁴⁷

另一种对生产国具有破坏性的做法是资本弱化，它与内部调拨错误定价类似。根据联合国(2013a)《转移定价使用手册》，当一个公司与股本资本有关的债务比例高时，该公司会被认为是“资本已被弱化”。位于生产国的子公司进行过度财务整顿是一种变相将利润转移至总部的方式。这会导致生产国收入基数的过度侵蚀，例如在夸大所付利息以显示更高成本及较低利润的时候。⁴⁸

除了确保合适的财政制度和合同谈判以及采掘业充足的税收之外，征税链的最后一个重要方面是外国投资者和政府之间争端解决的管辖权。原则上，根据自愿性的《经合组织跨国企业准则》，外国投资者应遵守国家法律。然而，根据双边投资协定，投资者可就税收争议

提请国际仲裁。⁴⁹ 当政府审查其税收制度或由于违反稳定条款而重新进行合同谈判时，跨国公司还可在国际仲裁中心提起诉讼(关于这一问题，也见第六章)。

2. 采掘业的租金分配

对国家在自然资源租金方面的参与程度进行实证评估仍是一项艰巨的任务。“自然资源租金”的定义是，所涉商品销售价值与生产成本差。生产成本通常不仅指运营成本，还指折旧和贬值，以及如贷款利息等其他成本；在最全面的定义中，正常利润也被视为生产成本的一个组成部分。产值的计算很简单，因为已经掌握了关于国家生产和国际商品价格的数据。然而，关于生产成本的信息很少。另一个困难是获得关于从自然资源中所得政府收入的具体数据，因为很少有国家将其作为一个单独项目进行报告。⁵⁰

出于这些考虑，本小节更新先前贸发会议在此领域所做的工作(《2005年贸易和发展报告》第三章，F节和附件；以及《2010年贸易和发展报告》，第五章，D.5节)，以便更详细说明政府收入在采掘业租金中所占比例的近期变化。⁵¹ 表7.1列出了按产品和国家分列的结果。主要针对某一特定矿物或石油在其自然资源生产中占主要部分的国家进行计算成为可能。例如，对于黄金，非洲国家的生产成本可通过参考由主要跨国公司报告的平均生产成本来进行计算，跨国公司在其年度报告中提供了这些数据。由于政府没有报告其按产品分列的自然资源收入，所以收入数据涵盖黄金和其他金属收入。黄金收入占这些国家采掘业政府收入的大部分，并且即便它们会导致对政府的租金份额的高估，该数据作为近似值也被视为合理。⁵²

表 7.1

**2004-2012年按商品和国家分列的政府收入
在采掘业租金中的份额**
(百分比)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	累计份额
石油										
安哥拉	63.2	56.8	75.9	81.4	79.6	81.4	88.1	91.9	95.1	83.3
哥伦比亚	32.7	28.7	34.1	44.3	39.0	52.4	34.0	37.0	55.1	41.1
厄瓜多尔	71.8	67.4	69.5	68.8	65.8	66.6	72.9	93.1	93.5	76.3
委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)	58.4	54.9	70.1	72.1	52.0	56.4	63.5	70.3	70.9	64.1
铜										
智利	50.9	53.5	51.0	54.0	60.1	44.7	51.3	50.1	55.5	51.9
10家主要私有公司	20.7	27.7	28.8	35.7	36.8	24.0	29.8	38.3	40.4	32.0
智利国家铜业公司	99.7	84.3	88.9	90.7	101.1	79.3	91.3	66.3	89.5	86.9
秘鲁	23.5	37.5	30.9	24.5	31.0	34.0	32.2	33.7	47.0	32.7
赞比亚	0.8	2.0	3.4	8.9	21.6	167.4	19.2	30.5	..	17.5
金										
加纳	20.1	61.9	27.6	29.8	23.9	18.6	21.0	31.1	32.8	27.7
马里	21.4	18.0	29.6	43.3	38.5	39.6	35.8	28.3	..	33.6
秘鲁	23.7	24.6	26.4	25.7	28.1	28.3	29.2	28.1	29.9	27.7
坦桑尼亚联合共和国	17.3	37.5	12.8	12.6	17.4	13.2	12.2	13.9	28.5	17.9

资料来源: 贸发会议秘书处的计算结果, 依据是生产公司的年度报告; 《贸发会议数据库》; 基金组织各期《国家报告》; 基金组织, 《国际金融统计》数据库; 世界金属统计局, 《2014年世界金属统计局年鉴》; 英国石油公司, 《2014年世界能源统计评论》; 各期《采掘工业透明度倡议国家报告》; 以及国家资料来源。

这些估计表明, 正如预期, 各政府的租金份额大小不尽相同。造成这些差异的主要原因是国家的自然资源所有权程度不同。在那些通过国有公司参与生产的国家, 例如安哥拉的安哥拉国家石油公司、委内瑞拉玻利瓦尔共和国的委内瑞拉国家石油公司、厄瓜多尔关于石油的厄瓜多尔国家石油公司和智利关于铜的智利国家铜业公司, 政府的租金份额相对很高。⁵³

相比之下, 在私有公司是唯一或主导参与者的国家和活动中, 政府收入在租金中份额要低得多。生产矿物的国家主要是这种情况, 例如赞比亚, 在过去十年, 国家的黄金租金份额极低。这在很大程度上是因为政府与跨国公司之间达成的协定的条款很慷慨。例如, 即使特

许权使用费率在一般矿业制度中为3%, 但由于特殊发展协定, 跨国公司实际仅支付0.6%的特许权使用费。在加纳, 特许权使用费率范围通常在3%至6%之间, 大多数公司支付的特许权使用费处于这一范围的较低水平。在坦桑尼亚联合共和国, 国家的黄金生产租金份额也很低。同样地, 在秘鲁, 国家的矿业生产租金份额相对很低, 其矿业生产由私营部门控制。

在拉丁美洲, 将智利和秘鲁的铜租金分配情况进行比较会得到一些有意义的启示。在这两个国家, 当只考虑私有公司时, 政府的租金份额约为三分之一。当考虑智利的国有企业, 即智利国家铜业公司时, 公共份额超过了50%。虽然在过去十年, 智利国家铜业公司的铜产量约占铜

总产量的36%，但它对政府从该生产活动中所获总收入的贡献为60%。造成这一差异的原因是智利国家铜业公司向政府转移了超过85%的租金。

总之，在这十年，从矿业获得的政府收入额很低，智利除外，因为智利国家铜业公司也被考虑在内。虽然政府所获租金的份额在上述时期上下波动，尤其是在非洲国家，⁵⁴ 累积流动显示，政府获取了17%-33%的租金。根据Daniel等人(2013年：22)，“全世界的财政制度平均为政府提供了约50%的矿业租金，以及三分之二或以上的石油租金，这或许是因为石油通常可产生更多租金。如果手机过程存在漏洞或效率低下，则实际收集到的数额可能更低。财政政策所能获得的收入要低于这些基准平均值，这可能会引起关切。”

在过去几年，政府的租金份额的增加可能在一定程度上与最近矿业部门监管制度的变化有关，这旨在提高国家份额(见下文)。它还可能是因为在这类激励措施到期后，从加速折旧和亏损结转中获益的公司已开始缴纳公司税。

直到最近，版权税是采掘业政府收入的主要组成部分。然而，这一趋势似乎正在改变，可能是因为跨国公司如今必须缴纳的公司税越来越重要。在拉丁美洲，矿业政府收入的主要来源是对矿业公司报告的利润的税收，而版权税仅占很少的份额(拉加经委会，2014b)。但对于很多非洲国家来说，可能并非如此，在这些国家，版权税仍然在矿业部门政府收入中占主要份额(Gajigo等人，2012b)。造成这种差异的一个原因可能是非洲国家的生产起步晚，因此大多数在这些国家运营的跨国公司仍然享有加速折旧带来的利益。这还可能是因为非洲国家

控制并防止有害税收管理做法的能力要比拉丁美洲国家的更为有限。

3. 最近与采掘业税收有关的倡议

(a) 采掘业监管环境的变化

随着商品价格的快速上升，国家和外国私有公司之间的租金分布往往偏向后者这一看法越来越普遍，从而使东道国政府失去了在其自然资源不断升高的价值中的适当份额。自2000年代中期以来，这导致了对采掘业运作所需财政条件的审查日益增加。在很多自然资源生产国，政府已采取不同措施来改变这种情况。正如表7.2提供的一些例子所示，这些措施可采取不同形式，如修订可能导致对其进行重新谈判或取消的合同，提高税率或特许权使用费率或引入新税，以及改变采掘项目的国家所有权。

虽然这些变化的主要目标通常是改善租金分配，但是在一些情况下，监管环境的变化目的也可以是扩大生产或对初级商品进行局部转换。如果某特定特许权或项目未得到充足投资或开发，则政府可应用“使用或失去”原则。例如，2012年4月，阿根廷政府通过接管西班牙跨国公司雷普索尔在雷普索尔YPF公司，也就是在阿根廷的最大石油生产公司的51%的股份，获得了该公司的多数所有权。政府称，雷普索尔的投资不足导致石油和天然气生产急剧下滑，并且使阿根廷从一个碳氢化合物的净出口国变成一个净进口国。在不到两年的时间里，国有控股企业逆转了投资和下降的情况。⁵⁵ 还可出于工业政策的目的引入或提高税收。例如，2014年1月，印度尼西亚征收出口税，同时禁止矿石出口，以便吸引矿业公司在国内加工原材料。

在一些国家，政府为改变其采掘业财政制度所作的努力受到多重压力的阻止。例如，赞比亚于2008年引入了25%的意外利润税，但由于全球金融危机之后铜价下降而在2009年撤消了该税。跨国公司对投资减少和矿山关闭的可能性的警告以及将采取法律措施的威胁也发挥了作用。同样地，在矿业公司威胁进行裁员之后，加纳政府也放弃了在其2012年预算中引入10%的意外收入税的计划。⁵⁶ 然而，在政府引入了监管变化之后，跨国公司通常没有执行其威胁内容，即离开该国。例如，2010年，厄瓜多尔的大多数公司接受了政府对其与政府间的合同进行重新谈判的要求。同样地，2005-2006年间，玻利维亚改变了天然气部门的公共所有权，在这样的新形势下，跨国公司仍继续留在该国；而且外国跨国公司继续与阿根廷的YPF公司签订勘探并开发该国大量页岩油和页岩气储备的合同。

不仅发展中国家引入了或试图引入与采掘业有关的财政制度的变化，一些发达国家的政府也一直在审查其在这些产业租金分配中的份额。如表7.2所示，英国于2011年增加了石油生产补充税，在澳大利亚，虽然遭到繁荣发展的矿业部门的严重反对并且经历了长期争论(仍在进行)，政府还是于2012年引入了22.5%的矿产资源租金税。⁵⁷

采掘业监管环境的变化是世界范围内的持续过程。在一些国家，不同利益相关方之间继续开展讨论以改革税收和所有制制度。这些国家包括巴西、刚果民主共和国、印度、马里、莫桑比克、菲律宾、南非和美国。⁵⁸ 南非就矿业部门国有化问题开展了广泛讨论。其成果是制定了2012年矿产部门国家干预报告(即《矿产部门国家干预报告》)，⁵⁹ 该报告虽排除了国

有化，但仍考虑了一些使矿业利润再分配更加公平的方法，包括通过50%的资源租金税和创立一家国家矿产公司以开发战略性矿物。

(b) 透明度有关倡议

政府和跨国公司活动透明度的增加是确保从采掘业获得适当公共收入的关键。在此背景下，涉及透明度的主要倡议是于2003年发起的《采掘工业透明度倡议》。⁶⁰ 《采掘工业透明度倡议》是一项多方利益相关方的倡议，涉及政府、公司、投资者、民间社会组织和其他伙伴组织，这些利益相关方共同致力于提高自然资源收入的开放度和责任管理。实施《采掘工业透明度倡议标准》的国家将确保石油、天然气和矿业公司向政府完全公开其税收和其他支付情况。《采掘工业透明度倡议年度报告》公开了

这些支付情况。截至2014年7月，共有29个遵守《采掘工业透明度倡议》的国家(即满足《采掘工业透明度倡议标准》所有要求的国家)，包括发展中国家和转型经济体，挪威除外，以及16个候选国家(即实施《采掘工业透明度

倡议》但却未满足所有要求的国家)。此外，35个国家制定了《采掘工业透明度倡议》报告。⁶¹

《采掘工业透明度倡议》标志着在增加采掘业透明度方面取得了重大进展。然而，该倡议也有一些主要的缺点。第一，它具有自愿性，因此对政府和私有公司不具约束力。这导致其影响力有限，因为采掘业全球生产的很大一部分不在其标准之内。第二，《采掘工业透明度倡议》协调工作是单方面的，因为它只允许核查政府所报收入是否与公司所报的支付情况一致，而没有对跨国公司税收负担的适当性做出评判。

政府和跨国公司活动透明度的增加是确保从采掘业获得适当公共收入的主要组成部分。

表 7.2

采掘业监管和财政制度修订实例

措施	国家	变化的细节	年份
合同/许可证 修订或重新谈判	刚果民主共和国	专家委员会审查了61项矿业交易，得出结论认为这些均为不当交易，并建议应取消其中的22项，39项应重新谈判。	2009
	多米尼加共和国	重新与巴里克黄金公司谈判关于多米尼加旧普韦布洛矿的合同。	2013
	厄瓜多尔	迫使私有石油公司重新谈判其服务合同，以使用桶石油统一费率替换产量分成协议中的税收安排。	2010
	几内亚	审查现有合同的有效性。	持续
	利比里亚	审查2003-2006年期间签订的特许合同(共有105份合同，建议直接取消其中36份合同，重新谈判其中14份合同)。	2006
	坦桑尼亚 联合共和国	审查矿业发展协定和矿业部门财政制度，从而根据具体情况重新谈判。	2006
	赞比亚	结束发展协定中的税收稳定条款。	2008
专利使用费的 变化	智利	从5%增加至9%	2010
	几内亚	从3%-6%(实际上通常为3%)增加至5%。	2010
	秘鲁	没有未与政府签订稳定条款或协议的公司必须缴纳1% - 12%的营业利润作为专利使用费(在新法实施之前，该比例为1% - 3%的净销售额)，以及 2%-8.4% 的营业利润作为特殊税。签订了稳定条款的公司必须支付 4%-13.12% 的营业利润以获得特殊开采留置权。	2011
	坦桑尼亚 联合共和国	铜、金、银和铂族矿物的专利费从3%增加至4%，其他矿物专利费，包括宝石和钻石仍为5%。	2010
	赞比亚	从0.6%增加至3%。	2008
	赞比亚	从3%增加至6%。	2012
公司税率的变化	加纳	从25%增加至35%。	2012
	英国	碳氢化合物部门的补充税率从20%增加至32%。	2011
	赞比亚	公司所得税从25%增加至30%。	2008
引入新税	澳大利亚	引入资源超额利润税但主要税率为40%，适用于所有矿业项目(但经批准之后很快被取代)。	2010
	澳大利亚	引入矿物资源租金税取代资源超额利润税，主要税率降低至30%(22.5%的有效税率)，适用于煤炭和铁矿石。	2010
	智利	5%的采矿使用费。	2006

表 7.2(续)

采掘业监管和财政制度修订实例			
措施	国家	变化的细节	年份
	蒙古	对采铜和采金获得的利润征收68%的意外利润税。	2006
	南非	专利费税率随矿山盈利能力发生变化。	2008
	赞比亚	25%的意外利润税。	2008 (但于2009年撤销)
	赞比亚	除30%的固定税率之外，实行可变的所得税税率；当应税收入高于销售总额的8%时适用，最高税率为15%。	2009
增加国家的 股权参与	阿尔及利亚	国家石油公司Sonatrach的参与率固定为至少51%。	2006
	阿根廷	在碳氢化合物公司YPF，国家拥有51%的多数股权。	2012
	玻利维亚 (多民族国)	国家在碳氢化合物部门的参与程度增加，从产值的18%增长至82%。	2005/2006
	玻利维亚 (多民族国)	矿业权法增加了国家对被视为不具生产性、不活跃或闲置的矿的征用权。	2013
	几内亚	征用力拓集团西芒杜铁矿一半的矿床，理由称该公司对矿床的开发缓慢。	2008
	几内亚	《采矿守则》准许国家获得各个项目15%的股份以及购买上限为35%的股本。	2011
	哈萨克斯坦	国家能源公司Kazmunaigas (KMG)将其在卡沙干财团的份额增加了一倍，达到16.6%。	2008
	纳米比亚	建立了国家矿业公司Epangelo。	2008
	巴布亚新几内亚	政府拥有Ok Tedi铜矿和金矿的全部所有权。	2013
	坦桑尼亚联合共和国	政府参与程度增加，但矿业法中未说明其所占比例。	2010
其他	加纳	税收折旧减少，实行所得税栅栏原则。	2012
	坦桑尼亚联合共和国	按采矿许可区域实行所得税栅栏原则。	2010
	赞比亚	资本折旧津贴降至25%。	2008 (但在2009年恢复)
	赞比亚	对不相邻的矿区实行栅栏原则。	2009

资料来源: 贸发会议秘书处的汇编, 依据是Kingsley, 2014年; Stevens等人, 2013年; Medina Herasme, 2014年; 贸发会议, 2012年; Eigen, 2013年; Sachs等人, 2012年; Tarimo, 2013年; Ralbovsky 和Caywood, 2013年; Muganyizi, 2012年; ZIPAR, 2013年; 美国地质调查局, 2006年; 南非国库, 2008年; Park和Benayad, 2013年; 安永资源民族主义快讯(多期); Gray Molina, 2013年; Hawala, 2013年; 以及力拓集团(蒙古), 可在网站<http://www.riotintomongolia.com/ENG/oyutolgoi/881.asp>上查阅。

因此,《采掘工业透明度倡议》的关注点局限于防止在生产国发生腐败。第三,在简化报告介绍方面还有改善的空间,很多利益相关方可能难以理解这一点。数据的质量、即时性和一致性也会得到改善。最后,缺少在数据公开中发现错配之后的明确的行动方案。

自全球金融危机以来,在改善采掘业透明度方面的兴趣日益增加。在金融体系改革背景下,8国集团和20国集团一直支持就这些工业作国别报告。这一趋势使各发达国家通过了关于私有公司公开财政支付情况的新规定。美国牵头并促进了在其他发达国家的一系列变化。关于增加采掘业透明度的新规定的依据是2010年《多德-弗兰克华尔街改革与消费者保护法案》(简称《多德-弗兰克法案》)第1504节。2012年8月22日,证券交易委员会通过了《法案》规定的规则,要求采掘业公司公开一些向美国政府或外国政府的支付情况。石油、天然气和矿物的商业发展所涵盖的活动包括勘探、开采、加工和出口或获得此类活动的许可;贸易不被包含在内。⁶²披露规定适用于任何在美国证券交易所上市的公司。这涉及90%所有主要的国际石油和天然气公司,以及10家全球主要矿业公司当中的8家。子公司的支付情况也被包含在内(莱威经济研究所,2011年)。然而,在美国石油协会就该证券交易委员会规则提起诉讼之后,美国一家法院做出有利于协会的判决。因此,证券交易委员会必须在《多德-弗兰克法案》第1504节实施之前重新颁布一项规则,并公开承诺将在2015年3月之前进行颁布。许多投资者、政府官员和民间社会组织已要求证券交易委员会重新颁布更有力的按国家和项目分类的披露规则(普华永道,2014年)。同样地,2013年6月26日,欧洲议会和欧盟理事会通过了新法律,要求石油、天然气、矿业和伐木公司每年按国家和项目分类向政府公开支付情况。新披露规则载于欧盟《会计指令》和《透明度指令》。这

些指令适用于所有在采掘业或原始林伐木业很活跃并且在由欧盟监管的证券市场上市或为大型采掘和林业公司的公司,无论是母公司或子公司。⁶³活动包括勘探、勘察、探索、开发和采掘。同样地,这些规定不包括贸易活动。⁶⁴

此外,一些发展中国家决定公布其与采掘业公司的所有合同。这些国家包括阿塞拜疆、多民族玻利维亚国、厄瓜多尔、几内亚、利比里亚、尼日尔、秘鲁和东帝汶(《伯尔尼宣言》,2012年)。此外,哥伦比亚大学维尔可持续投资中心、世界银行研究所和收入观察研究所与一系列来自民间社会组织的伙伴合作开发了一个可搜索的数据库,内容关于全世界可公开获得的石油、天然气和矿业合同。⁶⁵

(c) 采掘业其他相关倡议

最近在区域层面通过的最著名的倡议可能是《非洲矿业远景》,该倡议由非洲联盟国家元首和政府首脑会议在2009年2月核准。⁶⁶其主要目标是确立“一种透明、平等和最佳的矿产资源开采方案以巩固基础深厚的可持续发展和社会经济发展”。根据非洲联盟(2009年:14)，“由于国家能力不足或生产对投资者极度友好成果的能力受损,所以治理薄弱的非洲国家通常未能实施能够确保租金,尤其是意外利润租金的公正份额的资源税制度。”《远景》强调了从矿产开采和允许东道国更好地获取意外收益的责任税收中获得的收入是结构转型过程的关键。它建议制定可自我调节的资源税制度,该制度能够应对不断变化的经济情况。

《非洲矿业远景》在关注发展型国家的重要性的同时,还要求提高政府进行合同谈判以获得更好交易的能力,并改善其审计、审查并对现有矿业协议进行重新谈判的能力。它针对

稳定条款以及可能对政策空间造成不利影响的
双边和国际投资协定提出警告。提高税务管理
能力以防止破坏性资金非法流动，包括内部调
拨错误定价，也是《非洲矿业远景》倡导的战略
的一部分。此外，它支持该部门的不同利益相关
方采取合作的方法，侧重区域合作和资源共享以
进行能力开发并为这些改革筹资。《远景》被译
成《行动计划》，并通过于2013年12月成立的非
洲矿产开发中心得以实施。

《远景》作为一项发展战略
组成部分的主要价值在于其
由非洲国家集体所有，这有
助于在国家和区域层面扩大
发展的政策空间。

《远景》作为一项发展战略
组成部分的主要价值在于其
由非洲国家集体所有。

另一项非洲区域层面上的相关举措是由非
洲开发银行设立的非洲法律支持服务机构。其
旨在帮助非洲国家进行合同和与采掘业有关的
复杂交易的谈判(Ngalani, 2013年)。在分区域
层面上也做出过努力以协调矿业部门的矿物政
策和监管制度。这些举措的目标之一是防止国
家之间在提供税收激励措施方面进行竞争，这
些激励措施可能会导致恶性竞争。南部非洲发
展共同体于2004年启动了协调进程，并且似乎
在一些领域的协调方面取得了进展，包括打击成
员国之间的竞争性行为(Mtegha和Oshokoya, 2011
年)。同样地，西非国家经济共同体于2009年
发布了矿业部门指导原则和政策协调指令。这
包括实施共同的矿业准则。

在其他发展中地区，就区域合作和采掘业
税收问题协调所作的工作相对较少。然而，南
美洲国家联盟于2013年制定了一项使自然资源
使用盈利的共同战略，这会加强在这些事项方
面的合作。此外，2013年4月，在厄瓜多尔召
开了受跨国利益影响的拉丁美洲国家第一届部
长级会议，在会议《宣言》中，各国同意建立
一个协调行动区域框架以解决跨国公司针对政
府就国际争

端提起的诉讼日益增多这一问题。这包括建
立一个区域仲裁中心(Khor, 2013年)。

在高商品价格背景下，
工业化国家已将其注意力转
向了能够确保获得这些商品
的战略。这方面的一个例子是2008年的《欧
洲联盟原材料倡议》，⁶⁷ 该倡议旨在推动正
常获得世界市场原材料。在强调贸易和投资条
件的同时，《欧洲联盟原材料倡议》中设想的
资源外交会对发展中国家造成压力，因为它们
需将其原材料市场，包括税收条例自由化。这
就引起了对它在发展政策上的作用的关切，因
为它可能影响发展中国家的政策空间(Curtis,
2010; Fair Politics, 2011; Küblböck, 2013)。
本着全球发展伙伴关系的精神，至关重要的是
《欧洲联盟原材料倡议》不要损害许多发展
中国家近期的大力尝试，它们希望确保矿业
和石油部门产生的收入有效地促进可持续的、
包容性的增长和发展。

E. 摘要和结论

财政空间与政策空间同步。即使政府可在多边、区域或双边框架内执行其发展政策，它们仍将需要为投资和这些政策所需的其他开支供资。因此，加强政府收入很有必要。财政空间具有一个数量维度，可通过政府收入在国内生产总值中的份额及其根据不同宏观经济目标与限制来扩大公共开支的能力对该维度进行粗略计算。财政空间还具有质量维度，这与理想的政府收入和开支结构以及根据需要对进行调整的能力有关。两个维度本质上都是动态的，因为它们必须适应发展进程。

历史经验和高低收入国家之间的比较表明，政府收入和开支在国内生产总值中的比重与发展水平之间存在正相关。这种关系既非线性也非机械，因为不同国家(或不同时期的同一国家)会就政府在提供社会服务并承担发展型国家的任务方面的作用做出不同选择。这些选择经常导致人均国内生产总值水平相似的国家在政府收入与支出水平方面产生差距。

财政空间既是经济增长和结构变化的原因，也对其产生了影响。更高的平均收入以及与非正式部门相比，现代经济部门的扩张扩大了税基并加强了收入收集能力。这反过来增加了促进增长的公共开支，无论是供给方(例如基础设施投资、研究和教育)还是需求方(例如社

会转拨)。缺少财政空间和很多低收入国家在扩大其财政空间方面所面临的限制是避免陷入不发达陷阱的最严重障碍。

在经济日益全球化的背景下，维持或扩大财政空间的一般需求面临着特殊挑战。一方面，通过外国融资有可能增加财政空间，至少是暂时增加。在此背景下，官方发展援助可能对最不发达国家至关重要，并且如果官方发展援助被用于扩大生产能力，则外国信贷可能会扩大财政空间，这反过来又会产生更多财政收入。然而，在很多情况下，过度依赖外国来源已导致过度负债以及财政和外部平衡的长期逆差，从而长期限制了财政空间。此外，这些逆差产生了更多外国融资需求，而其所需的条件可能会严重限制整体政策空间。因此，财政空间如果想要维持国家发展战略，就应该主要依靠国内收入调动。

另一方面，全球化影响了国家获得国内政府收入以及选择其税收结构的能力。贸易关税的降低使边境税收收入大幅减少，而资本流动性的增加及其对财政避税港的集约利用大大改变了对收入和财富进行征税的条件。全球化经济有利于各国开展税收竞争，从而在各国为外国投资者提供较低税收形式的激励措施时将其推入“恶性竞争”。发达国家和发展中国家的公

全球化影响了国家产生国内政府收入以及选择其税收结构的能力。

司税税率均有所下降，其中很多国家还提供补贴或税收豁免以吸引或留住外国投资。另外，金融牵头的全球化导致海外金融中心、避税港和保密地点的扩散，这些地方为潜在纳税人，包括国际化公司和富有的个人提供各种避税或逃税方法。这不仅意味着公共收入的巨大损失，如果国家增加增值税和其他间接税收以抵消直接税收收入的下降，它还往往会使征税制度更加具有回归性。

公司避税或逃税以及发展中国家资本外逃的主要途径是内部调拨定价的错误使用(即对国际公司集团的公司内部跨境交易进行估价)。如果公司内部或集团内部的价格没有反映出将在每位参与者出于自身利益独立行事的市场中支付的价格，则公司集团内部利润可被有效转移至低税收或无税收管辖区，而损失和扣除则被转移至高税收管辖区。这些操作对大量公司在避税港和海外中心登记以及名义上通过它们进行转移的大量金融和贸易交易作出了解释。

保密管辖区、内部调拨定价、利润转移和所有其他造成税基侵蚀的做法的负面结果远远超过了其对公共收入损失造成的影响；它们还影响了税收制度的公平性，削弱了纳税人对其一体化的信心，并扭曲了贸易和投资模式以及人力和物质资本分配。

截至目前，国际税收体系结构未能恰当适应这一现实。虽然避税港的不透明可能在一定程度上解释了决策者在遏制逃税行为方面所面临的困难，但还存在着政治和经济方面的巨大障碍。海外金融中心及其所在的保密管辖区完全融入了全球金融体系，并且大部分贸易和资

本移动(包括外国直接投资)是通过它们进行转移的。此外，最重要的金融保密提供者是全球最大且最富有的国家或者是这些国家内的一些特定地区。因此，改变这一体系不仅需要涉及的技术知识，还需要强大的政治意愿和决心。

最近，有一些旨在提高透明度和税收问题信息交流的发展：特别是，自2009年以来，经合组织就这些特定问题举办了重构之后的全球论坛，并启动了税基侵蚀和利润转移行动计划；20国集团领导人宣布其计划推动关于各种滥用和欺诈活动的信息共享；一些国家税务机关或议会也增加了对富有个人和跨国公司滥用税收的监测；以及签署了多项双边税收条约和税收信息交换协定。

关于国际税收问题的讨论有可能不会充分考虑大多数发展中经济体和转型经济体的需求和观点。

虽然这些举措的方向是正确的，但有时其实施很缓慢，正如执行已达成的协议一样。对于滥用内部调拨定价尤其如此，这对发展中国家尤其有害，因为其不仅会导致公共收入的损失还会造成外汇损失。由于这些举措多数是由发达国家牵头的(其中一些本身就拥有保密管辖区和有实力的跨国公司)，所以存在着风险，即讨论将不会充分考虑多数发展中经济体和转型经济体的需求和观点。因此，使联合国国际税务合作专家委员会等机构发挥更加显著的作用并且考虑通过反避税和逃税国际公约十分重要。采用多边方法很有必要，因为只要某些管辖区同意防止非法流动和税收流失，这些做法会轻易转移至其他不进行合作的地点。

多边框架还会促进采取能够彻底解决跨国公司避税问题的措施，例如针对这些公司的统一税制规则，该规则使公司在其实际开展活动并获得利润的国家缴纳税款(联合国，2014年)。这将

要求采用国际会计准则理事会或类似机构支持的国际标准作国别报告，⁶⁸ 并确保这些数据被置于所有利益相关方可进入的公域。此外，即使没有建立一种完全统一的税收制度，但通过用统一方法代替独立实体概念也可就许多方面进行改善(Picciotto, 2013年)。

虽然就该问题的实质而言，需要一种多边方法，但政府也可在国家层面上采取措施，例如在法律中纳入一项反避税一般规则，以增加一种可能性，即一旦“激进”税收制度在法院遭到质疑，就会被宣布为非法(欧洲委员会，2012年)。政府还可通过利用一些贸易货物的参考价格来更有效地解决在其国际贸易中的内部调拨错误定价。这将与商品出口特别相关，因为出口的货物相对同质，并通常在商品生产国的出口中占很大份额。

在很多发展中国家，增加从自然资源(尤其是采掘业)中获得的公共收入对于发展融资很必要。实际上，政府收入是这些活动对发展的主要贡献，因为如若不然，它们将会产生内圈经济。获得公平份额的国家自然资源租金并决定如何将其用于发展是政府的责任，该责任无法被转移至利用该资源的私有公司。公司的社会责任在这里也发挥了作用，但它不应被视为采掘业跨国公司为成为其业务开展地的社会或社区作出贡献的主要方式。社会服务和基础设施的提供应该是政府的责任。跨国公司对生产国的主要贡献应通过税收来实现。然而，在过去十年，虽然商品价格的上升导致世界最大的矿业公司的利润增加了十倍，但公共收入的获益通常远远落后于自然资源租金的增长。这主要是因为发展中国家的征税制度过度强调通过税收激励措施来吸引外国直接投资，

这种税收制度是在低价时期并通常根据布雷顿森林机构的建议建立的。

针对这一背景，许多政府(既有发达国家也有发展中国家)开始修订其与采掘业有关的政策。这包括对现有合同进行重新谈判或对其取消，增加税率或特许权使用费率，引入新税以及改变采掘业项目的国家所有权程度。采掘业新的主要参与者，例如来自新型经济体的公司的出现增强了东道国政府的谈判实力，这推动了重新谈判的成功开展。

旨在提高自然资源收入的综合政策需要纳入一些要素。第一，政府应保留主权能力，以便在被认为对于国家的经济和发展利益是有必要的时候，审查税收制度和所有制结构。还可在区域和国际层面就最低税收水平进行谈判，以避免在此事项上发生恶性竞争。第二，政府应制定规则实施方法，并通过控制内部调拨定价操纵和少报出口量来获得应得收入。第三，出于第六章指出的理由，政府应获准采取上述措施，而不受通过现有投资争议机制对其予以法律惩罚的威胁。

虽然多数所需措施可在国家层面上开展，但多边合作仍然极为重要。透明度倡议，例如《采掘工业透明度倡议》应被强制执行并进行扩展：它们不仅应该关注政府，还应关注生产公司和商品贸易公司。还需要增加对监测、审计和问责制的关注，以及加强采掘业运营所需的财政条件和规章；例如，东道国很少或没有对开展业务的跨国公司所报告的生产量和出口量进行有效管控。体制发展和能力建设对于提高对所开采的自然资源生产成本、进出口价格、

财政空间和治理问题应成为 2015年后发展议程的一个重要 部分。

数量、质量和交货时间进行监测的能力，以及帮助收集和处理数据尤其关键。鉴于贸发会议在商品、运输、关税和贸易领域的专业知识，其可在这一领域提供支持。

区域合作倡议对于能力建设十分有用。国际捐助界在支持这些倡议方面发挥了重要作用。在改善发展中国家的税收制度和合同谈判能力以及限制由税收推动的资金非法流动领域，官方发展援助和其他国际支持将得到扩展。

还可采取很多措施以限制内部调拨定价。目前，为控制这一做法所推荐的议定书建议将跨国公司设定的价格与非相关代理开展的类似业务的价格进行比较(一种“可比非受控价格”)，这会反映出公平的市场价格。实际上，找到一个“自由市场”可比交易可能很复杂(或基本不可能)，并且需要强大的管理能力和代价高昂

的程序(联合国，2013a)。一些发展中国家已经使用了一种更具可行性的替代方案，即制定一种明确的公开报价商品价格基准，该基准将在商品交易中被强制使用，尤其是在有关各方之间的交易中(经合组织，2014年)。大量数据处理是必要的，不仅是为了确定合适的国际价格，还为了使其能够适应特殊的交易条件。通过建立一个可靠且可比价格的公共国际数据库可推动这一倡议，这使资源有限的发展中国家的税务机关能够更好地解决这一领域潜在的滥用问题。

鉴于财政空间和治理问题对许多发展中国家和转型经济体而言十分重要，这些问题应成为2015年后发展议程的重要组成部分。应采取连贯的方式加强税收事项上的国际合作，以便支持国家实现发展目标。避免由资金非法流动造成的资源流失将有助于提供必要资源，为实现发展目标供资。 ■

注 释

1 在图7.2中，东亚、南亚和东南亚包括：阿富汗、中国、香港(中国)、中国台湾省、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、大韩民国、老挝人民民主共和国、马来西亚、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾。新加坡、斯里兰卡、泰国和越南；拉丁美洲包括：阿根廷、玻利维亚多民族国、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、海地、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委

内瑞拉玻利瓦尔共和国；非洲不包括：博茨瓦纳、布基纳法索、赤道几内亚、莱索托、利比里亚、马达加斯加、毛里塔尼亚、马约特岛、圣赫勒拿、塞舌尔、索马里、西撒哈拉和津巴布韦；西亚不包括：巴勒斯坦被占领土；克罗地亚被列入转型经济体；以及发达经济体包括：澳大利亚、加拿大、欧盟成员国(克罗地亚除外)，冰岛、以色列、日本、新西兰和美国。

- 2 例如，乌拉圭制定了一项制度，即，使用信用卡购物的低收入家庭将通过电子银行系统获得增值税退税。
- 3 资料来源包括毕马威国际，《2011年和2014年企业和间接税调查》；<http://www.kpmg.com/GLOBAL/EN/SERVICES/TAX/TAX-TOOLS-AND-RESOURCES/Pages/corporate-tax-rates-table.aspx>和经合组织税收数据库；可在网站http://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm#C_CorporateCapital上查阅。
- 4 在2002-2012年间，东亚发展中国家实施的平均应用关税从约8%下降至4%，在拉丁美洲，这一数字从6%降至4%。在有多个最不发达国家的地区(例如撒哈拉以南非洲地区)，平均应用关税下降幅度较小，从8%降至7%(贸发会议，2014年)。
- 5 金融部门立法已成为欧盟主要优先事项之一，并且根据跨国公司欧洲观察和奥地利联邦商会劳动力和贸易联合会的新研究，欧洲金融部门每年花费约1.2亿欧元并雇佣1,700多名致力于影响欧盟制度的说客(跨国公司欧洲观察等，2014年)。这相当于除了来自其他经济部门的说客外，每名欧洲议会成员都面对两名以上的金融业说客，欧盟理事会的每位部长都面对60多名说客。相比之下，据称只有150个民间社会组织在游说立法者覆盖所有问题，而不仅仅是金融问题。金融部门与其民间社会对应方的开支比率为30比1。
- 6 美国税收公平和公共运动(2014年)报告称，在2011年1月至2013年9月期间，1,359名支持一揽子做法的说客拜访或联系了国会成员及其工作人员12,378多次。这意味着，每周至少就一个问题联系93次。每名国会成员面对2.5名说客，国会两个税务制定委员会，即众议院筹款委员会和参议院金融委员会的每位成员面对超过21名说客。
- 7 见《经济学家》，“Onshore financial centres – Not a palm tree in sight”，2013年2月16日。
- 8 这些标准是：(一) 对相关收入不征收或只征收名义税；(二) “围栏”制度有效保护了发起国免遭本国制度对国内经济的不良影响；(三) 税法在运行缺乏透明度使母国更加难以采取防御措施；以及(四) 缺少与从与外国税务机关的合作中获益的纳税人有关的有效税务信息交流。
- 9 见英国广播公司的新闻，“Sanctions threat to ‘tax havens’”，2000年6月26日；可在网站<http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/806236.stm>上查阅。
- 10 金融保密指数方法的全部细节可在网站<http://www.financialsecrecyindex.com>上查阅。
- 11 关于与避税港有关的问题及其他相关问题的进一步讨论，见，例如，Palan等人，2010年；以及Shaxson，2011年。
- 12 关于至少被两项不同研究确定为避税港的国家，见Palan等人，2010年，表1.4。
- 13 《经济学家》，“Onshore financial centres – Not a palm tree in sight”，2013年2月16日。
- 14 更多细节，见<http://www.financialsecrecyindex.com/>。
- 15 关于爱尔兰反转的进一步细节，见《金融时报》，“Tax avoidance: The Irish inversion”，2014年4月29日。
- 16 狭义上，并非所有的资金非法流动都是由税收推动的。例如，资金非法流动的主要动机可能是逃避外汇管制或洗钱。然而，即使它们不是明确由税收推动的，也能造成财政后果，并因此减少财政空间。
- 17 Herson(2014年)注意到，如果纳税人伪造文书，例如故意在税单中进行虚假清算或参与制作虚假发票，就构成税收欺诈。逃税通常涉及更大范围的做法，例如忘记申报一些在纳税人税单中必须考虑的元素。这种区分是很重要的，因为与税收欺诈不同，逃税在各国都不被(或尚未被)视作刑事犯罪。出于这一原因，一些处于这种情况的国家一贯拒绝为其他国家提供司法和行政援助，这些援助与在其国家不会遭到起诉的税收违法行为有关。瑞士就是一个著名的例子，直到最近，除了向少数几个与之有符合经合组织标准的双重征税协定的国家提供过援助之外，该国未在逃税案件中提供任何行政援助。
- 18 在保密管辖区建立信托、基金会和列支敦士登Anstalts公司(仅有一名秘密股东的匿名公司)为个人提供了同一类工具(更多细节，见，例如Palan等人，2010年)。
- 19 当这些做法在非关联方或明显无关联方之间开展时，它们被称为“重开发票”。当这些做法采取的形式是跨境的集团内部交易时，它们被称为“内部调拨错误定价”。

- 20 其他研究表明这一数字是一项保守估计。例如，《经合组织观察家》中的一篇文章注意到“世界贸易超过60%都是在跨国公司内部进行的”（见：http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/670/Transfer_pricing:_Keeping_it_at_arms_length.html%22%20%20%22sthash.RvTzq9X0.dpuf）。
- 21 其他全球离岸金融财富估计显示，2008年为6.7万亿美元(波士顿咨询公司，2009年)，2002年为8.5万亿美元(美林和凯捷安永，2002年)，2005年为11.5万亿美元(税收正义网，2005年)，以及2007年为12万亿美元(Frank，2007年)。
- 22 瑞士信贷银行(2011年)估计2011年中期的全球财富总值为231万亿美元，包括金融资产和非金融资产市值。
- 23 详细情况见，例如Fuest和Riedel，2009年；GIZ，2010年；以及Henry，2012年。
- 24 多数官方估计是针对发达经济体的。例如在联合王国，2010/2011年度和2011/2012年度的逃税和避税共使财政部每年损失约90亿英镑(英国税务海关总署，2012年和2013年)。在美国，2001年的“净税收缺口”共计2,900亿美元，2006年为3,850亿美元，“净税收缺口”是指无需向美国国内税务局支付的税收总额(美国国内税务局，2012年)。最后，根据欧洲议会的一项报告(2013年)，由于税收欺诈、逃税、避税和侵略性税收筹划，估计欧盟每年损失1万亿欧元的潜在税收收入。
- 25 全球论坛的主要成就是通过《2002年税务信息交换示范协定》制定了透明度和信息交流标准，并出台了一份制定了会计记录维护标准的文件，该文件题为“有效信息交流：可用性和可靠性标准”，是由会计问题联合特设工作组于2005年制定的。关于对全球论坛工作的关键评估，见Meinzer，2012年。
- 26 更多关于全球税收目的透明度和信息交流论坛的信息可登陆网站http://www.oecd.org/tax/transparency/global_forum_background%20brief.pdf and <http://www.oecd.org/tax/transparency/Frequently%20asked%20questions.pdf> 查阅。
- 27 见明镜国际在线，“The world’s shortest blacklist: Why the fight against tax havens is a sham”，2009年4月11日；可登陆网站<http://www.spiegel.de/international/world/the-world-s-shortest-blacklist-why-the-fight-against-tax-havens-is-a-sham-a-618780.html> 查阅。
- 28 关于更多信息，见：<http://www.oecd.org/tax/transparency/automaticexchangeofinformation.htm>。
- 29 见汤森路透基金会，“Developing countries not ready to join tax evasion crackdown – OECD”，2014年5月26日。
- 30 见《金融时报》，“Poorest nations will gain nothing from tax pledge”，2014年5月9日。
- 31 路透社，“CEOs back country-by-country tax reporting – survey”，2014年4月23日。
- 32 贸发会议秘书处的计算结果，采用了Misereor(2010年)的方法，依据是国际财政文献局的税收研究平台(<http://www.ibfd.org>)和经合组织的税收信息交换协定数据库，可在网站<http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/taxinformationexchangeagreementstieashtm>上查阅。
- 33 例如，在瑞士的案例中，除其他外，所涉发展中国家必须宣布计划降低国外瑞士公司收入的预扣税(Alliance Sud，2014年)。
- 34 见，例如，Sheppard，2013年。
- 35 BBC News Business，“Starbucks, Google and Amazon grilled over tax avoidance”，2012年11月12日，以及“Starbucks agrees to pay more corporation tax”，2012年12月6日。
- 36 租金在本《报告》中被定义为产值(国际价格)及其成本，包括正常利润之间的差异。
- 37 1962年12月4日联合国大会第1803 (XVII)号决议确立：“各民族及各国族行使其对天然财富与资源之永久主权，必须为其国家之发展着想，并以关系国人民之福利为依归……此种资源之查勘、开发与处置，以及为此目的而输入所需外国资本时，均应符合各民族及各国族自行认为在许可、限制或禁止此等活动上所必要或所应有之规则及条件……所获之利润必须按投资者与受助国双方对每一项情事自由议定之比例分派，但须妥为注意，务使受助国对其天然财富与资源之主权，绝对不受损害。”
- 38 关于最近就世界银行在非洲矿业改革中的作用的深入讨论，见Jacobs，2013年；以及Besada和Martin，2013年。另见贸发会议，2005年。
- 39 智利就是著名的例外，上市公司智利国家铜业公司继续在铜生产方面发挥重要作用，但目前私有公司的铜产量占智利总产量的三分之二。

- 40 对采掘业税收问题的兴趣日益增长,近年来,在国家、区域和国际层面就该问题举行的大量研讨会和讨论证明了这一点。同样地,自2000年代的后五年以来,涉及这一问题的研究数量大幅增加。在美国,除了在《2005年贸易和发展报告》和《2010年贸易和发展报告》中对采掘业租金分配进行了分析之外,贸发会议(2005年和2007年)还探析了与采掘业中的外国直接投资有关的问题。在区域层面,例如,拉丁美洲和加勒比经济委员会就此问题开展了多项研究。此外,联合国国际税务合作专家委员会于2013年5月召开了采掘业税收专家小组会议(见联合国,2013b和c)。在执行层面上,主要是联合国开发计划署提供了关于这个问题的建议,通常会根据各国的不同情况(见,例如开发署—柬埔寨,2008年)。国际金融机构也出版了相关研究,包括基金组织(2012年)的Daniel等人(2010年),世界银行的Otto et等人(2006年)和世界银行(2012a)。学术界、民间社会组织和私有部门就这一问题的研究实例包括PWYP(2013年),卡尔加里大学(2012年),德国发展研究所(2011年),原材料集团(2013年a)和国际矿业与金属理事会(2009年)开展的研究。
- 41 实际上,在本世纪前十年,关于与采掘业财政制度及其对发展中国家的影响有关的问题的多数最有用的研究和案例研究分析来源于民间社会组织。
- 42 对随后几年的贸发会议《世界投资报告》的分析继续确定了自然资源在非洲和拉丁美洲对外国直接投资的重要性。
- 43 例如,世界银行(2012b)表示,在非洲,资源丰富国家贫困率的下降通常落后于自然资源不丰富的国家。
- 44 对于精炼产品出口而言这这也是一个优势,因为对其进行的质量检查要比对矿石的质量检查容易。
- 45 关于不同国家采掘业的税收比较,见,例如,原材料集团,2013 b; Gajigo等人,2012a; Conrad, 2012年; 以及HIS-CERA, 2011年。全球咨询公司,例如德勤、安永、毕马威和普华永道也发布定期报告,提供的全球采掘业征税相关信息。虽然这一信息是说明性的,但它可能成为关于公司如何优化其纳税的建议。
- 46 价格操纵也可发生于位于国际贸易中心的商品贸易公司的业务中。最近的一项研究发现,从发展中国家向瑞士的商品出口均价要低于向其他管辖区的出口均价,这些公司中有一部分位于瑞士,而将这些产品从瑞士(重新)出口的价格要比从其他国家的出口价格高,这可能是由于税率差异(Cobham等人,2014年)。
- 47 采掘业内部调拨错误定价的一个例子是赞比亚的莫帕尼铜矿案件。莫帕尼铜矿是嘉能可国际公司和第一量子矿业公司的子公司。2010年,赞比亚政府雇佣的两家审计公司发现,莫帕尼铜矿—嘉能可成功大幅减少了会计利润,并因此减少了其在2003-2008年间的缴税。发现的异常情况还包括,2007年的运营成本莫名增加了超过3.8亿美元,与该地区其他类似规模的公司相比,其宣布的钴产量极低,以及操纵铜的销售价格以使之对嘉能可有利。2011年4月,根据审计报告的结果,五个非政府组织与经合组织对这些公司提起诉讼(Sherpa等人,2011年)。然而,嘉能可对这些指控提出质疑,即质疑报告使用的信息和方法。非洲的贸易错误定价也在加纳、马拉维和坦桑尼亚联合共和国等国发生过。在澳大利亚,至2013年7月,税收办公室针对涉嫌的利润转移开展了26项调查,其中有15项与能源与资源部门有关(见PWP, Out of Africa, tax tricks emerge, 6 July 2013 at: <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/out-africa-tax-tricks-emerge>)。在南非,Bracking和Sharife发现,这些差异表明可能存在对毛坯钻石价值的内部调拨定价操纵。
- 48 例如,在智利,如Riesco所述(2005年:15),“Compañía Minera Disputada de Las Condes是埃克森石油公司所有的一家采矿公司,表面上连续23年亏损经营。因此,它没有缴纳任何税收,反而积累了5.75亿美元的税收优待。然而,2002年,埃克森石油公司(到那时是埃克森美孚公司)以13亿美元的价格出售了这一‘赔钱’业务……埃克森主要通过将采矿业务的巨大利润伪装成向百慕大的一家子公司——埃克森金融支付的利息对其进行输出。”
- 49 这是最近在马里发生的事情,政府向黄金生产公司——兰德黄金资源公司索要到期应付的税款(见《经济学家》资料处,2013年;以及兰德黄金资源公司《2012年度报告》)。

- 50 目前基金组织正在试图改善这一情况。它为国家制定了一个草拟标准模板，可用于收集关于政府从自然资源中所获收入的数据，这可登陆网站<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2014/pr1454.htm>查阅。
- 51 世界银行在其《世界发展指标》数据库中提供了对多个国家自然资源租金的长期估计。这些可在改变国家的财富数据集中查阅，网址为<http://data.worldbank.org/data-catalog/wealth-of-nations>。在就该问题的分析上，这些数据在世界范围内越来越多地被使用。然而，计算方法依然不清晰，并且与贸发会议之前的估计相比有很大不同。因此，由于贸发会议对世界银行关于自然资源租金的数据持谨慎态度，所以其决定继续使用自己的估计。
- 52 采掘业对政府收入的贡献通常以有效税率或被所谓的政府留成来衡量。无论以哪种方式衡量，重要的是阐明对其贡献的评估是针对销售收入还是针对自然资源租金，此处针对自然资源。
- 53 在哥伦比亚，虽然也有一家国有控股企业(哥伦比亚国家石油公司)，其石油产量为总产量的约三分之二，但是政府所获的租金份额相对很低。这是由于公司保留了高比例的利润。
- 54 表7.1表明，2005年加纳和坦桑尼亚共和国的政府租金份额以及2009年赞比亚的政府租金份额处于很高水平。然而，这并不是由公共收入的巨大变化引起的，而是由租金规模的临时缩减引发的。对于加纳和坦桑尼亚共和国而言，黄金生产成本的增幅远远超过价格增幅。在赞比亚，租金下降的原因是在全球金融危机之后，铜价暴跌。
- 55 见，例如El País，“La petrolera argentina YPF aumenta la producción y las reservas en 2013” (Oil company YPF increases production and reserves in 2013)，2014年3月9日。
- 56 见路透社，“Ghana puts plans for mining windfall tax on hold”，2014年1月24日。
- 57 《亨利税务审查》(由时任澳大利亚财政部秘书长的肯·亨利撰写)建议将资源租金税统一为40%以保证从不可再生资源中获得适当收益。之后，政府提出对任何超过指定阈值的利润将征收40%的资源超额利润税，这适用于所有矿产。矿产部门极度反对这一决定。后来，矿产资源租金税代替了资源超额利润税，该税于2012年7月生效，有效税率将为22.5%，并且只针对铁和煤炭项目。然而，争议并未平息，2013年10月24日，政府宣布将设法废除将于2014年7月1日生效的矿产资源租金税法。2014年3月，澳大利亚参议院拒绝通过废除矿业税的法律。《亨利税务审查》可登陆网站<http://taxreview.treasury.gov.au/Content/Content.aspx?doc=html/home.htm>查阅。
- 58 见，例如，GMP和最近的安永资源民族主义快讯。
- 59 《矿产部门国家干预报告》由非洲人国民大会委托制定以宣传辩论的成果。在该背景下，另一相关贡献是南部非洲矿业和冶金学院开展的关于资源民族主义崛起的研究(见南部非洲矿业和冶金学院，2012年)。
- 60 早些时候，也就是2002年9月，英国首相在于约翰尼斯堡举行的世界可持续发展峰会上就已宣布建立《采掘工业透明度倡议》。
- 61 资料来源：《采掘工业透明度倡议》网站：<http://eiti.org/countries>(2014年7月16日查阅)。
- 62 更多信息见证券交易委员会的《要求资源开发发行人披露支付情况的采用规则》；可在网站<http://www.sec.gov/News/PressRelease/Detail/PressRelease/1365171484028>上查阅。
- 63 根据普华永道澳大利亚(2013年)，美国和欧盟的规定将涵盖全球采掘市场价值的65%和超过3,000家公司，包括多数主要国际矿业和石油与天然气公司，以及中国、俄罗斯、巴西和其他的国有企业。
- 64 详细信息见普华永道简报——石油、天然气和矿业(采掘业)和林业公司向政府披露支付情况的欧盟规则，2013年7月；可在网站http://www.pwyp.ca/images/documents/Working_Group/EU_Fact_Sheet.pdf上查阅。
- 65 数据库可在网站www.resourcecontracts.org上查阅。
- 66 《非洲矿业远景》进程是通过一个特别工作组发起，其中有多边和区域层面的不同组织，包括贸发会议。关于《远景》的更多信息，见<http://africaminingvision.org/>。
- 67 《欧洲联盟原材料倡议》载于欧洲委员会2008年11月向欧洲议会和理事会提交的来文，标题为《原材料倡议——满足欧洲对增长和就业的

关键需求》。2011年，在欧洲委员会来文中将其进一步发展为“解决商品市场和原材料方面的挑战”。

- 68 就其目前的形式而言，国际会计准则理事会可能不是承担该任务的合适机构，因为它不是一个对国家或多边机构负责的公共国际机构。实际上，国际会计准则理事会是一个由

四大会计事务所、主要银行和全球跨国公司资助的私人组织。其总部位于伦敦市，在特拉华州注册(见国际财务报告准则，《2013年度报告》；可在网站<http://www.ifrs.org/The-organisation/Governance-and-accountability/Annual-reports/Documents/IFRS-Foundation-Annual-Report-2013.pdf>上查阅。)

参考文献

- Adelman I (2000). The role of government in economic development. In: Tarp F, ed. *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. London, Routledge: 48–79.
- AfDB and GFI (2013). Illicit financial flows and the problem of net resource transfers from Africa: 1980–2009. Tunis and Washington, DC, African Development Bank and Global Financial Integrity.
- AfDB, OECD and UNECA (2010). *African Economic Outlook 2010*. Addis Ababa, Paris and Tunis.
- African Union (2009). African Mining Vision, February. Addis Ababa; available at: http://pages.au.int/sites/default/files/Africa%20Mining%20Vision%20english_1.pdf.
- Alliance Sud (2014). Financial centre policy riddled with contradictions. Bern; available at: http://www.alliancesud.ch/en/policy/tax_justice/financial-centre-policy-riddled-with-contradictions.
- Americans for Tax Fairness and Public Campaign (2014). Corporate lobbying on tax extenders and the “GE loophole”; available at: <http://www.americansfortaxfairness.org/report-on-lobbying-on-tax-extendors/>.
- APP (2013). Africa Progress Report 2013: Equity in Extractives. Stewarding Africa’s Natural Resources for All. Geneva, Africa Progress Panel.
- Araki S (2014). Enhancing cooperation among tax administrators in Asia-Pacific. *International Tax Review*; available at: <http://www.internationaltaxreview.com/Article/3302780/Enhancing-cooperation-among-tax-administrators-in-Asia-Pacific.html>.
- Baker RW (2005). *Capitalism’s Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System*. Hoboken, NJ, John Wiley & Sons.
- Berne Declaration (2012). *Commodities – Switzerland’s most dangerous business*. Lausanne and Zurich.
- Besada H and Martin P (2013). Mining codes in Africa: Emergence of a “fourth” generation? The North-South Institute Research Report, Ottawa.
- Besley T and Persson T (2013). Taxation and development. In: Auerbach A, Chetty R, Feldstein M and Saez E, eds. *Handbook of Public Economics* (5). Amsterdam, Elsevier: 51–110.
- Boston Consulting Group (2009). *Global Wealth 2009: Delivering on the Client Promise*. Boston, MA; available at: http://www.bcg.com.cn/en/files/publications/reports_pdf/BCG_Global_Wealth_Sep_2009_tcm42-28793x1x.pdf.
- Boyce JK and Ndikumana L (2012). Capital flight from sub-Saharan African countries: Updated estimates, 1970–2010. Amherst, MA, Political Economy Research Institute. University of Massachusetts; available at: http://www.peri.umass.edu/fileadmin/pdf/ADP/SSAfrica_capitalflight_Oct23_2012.pdf.
- Bracking S and Sharife K (2014). Rough and polished. A case study of the diamond pricing and valuation system. Working Paper Series No. 4, Leverhulme Centre for the Study of Value, Manchester.
- Christian Aid (2008). Death and taxes: The true toll of tax dodging. London; available at: <http://www.christianaid.org.uk/images/deathandtaxes.pdf>.
- Clark T and Dilnot A (2002). Long-term trends in British taxation and spending. Briefing note no. 25, Institute for Fiscal Studies, London.
- Cobham A (2005). Tax evasion, tax avoidance and development finance. Queen Elizabeth House Working Paper No. 129, University of Oxford, Oxford.
- Cobham A (2014). Joining the club: The United States signs up for reciprocal tax cooperation. The Center for Global Development blog, 16 May; available at: <http://www.cgdev.org/blog/joining-club-united-states-signs-reciprocal-tax-cooperation>.

- Cobham A, Janský P and Prats A (2014). Estimating illicit flows of capital via trade mispricing: A forensic analysis of data on Switzerland. Working Paper 350, Center for Global Development, Washington, DC.
- Conrad RF (2012). Zambia's mineral fiscal regime. Working Paper 12/0653, International Growth Centre, London School of Economics and Political Science, London.
- Corporate Europe Observatory, Austrian Federal Chamber of Labour and Trade Union Federation (2014). The firepower of the financial lobby: A survey of the size of the financial lobby at the EU level; available at: http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/financial_lobby_report.pdf.
- Credit Suisse (2011). *Global Wealth Report 2011*. Research Institute; available at: <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/index.cfm?fileid=88E41853-83E8-EB92-9D5895A42B9499B1>.
- Curtis M (2010). The new resource grab: How EU trade policy on raw materials is undermining development. Traidcraft Exchange, Oxfam Germany, World Economy, Ecology & Development (WEED), Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC), and Comhlamh -Development Workers in Global Solidarity Ireland.
- Daniel P, Gupta S, Mattina T and Segura-Ubiergo A (2013). Extracting resource revenue. *Finance & Development*, 50(3): 19–22.
- Daniel P, Keen M and McPherson C, eds. (2010). *The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*. New York, NY, Routledge and IMF.
- DanWatch (2011). Escaping poverty - or taxes? A DanWatch investigation of tax planning opportunities in IFC-supported extractives projects in developing countries; available at: http://www.danwatch.dk/sites/default/files/documentation_files/danwatchifcnov2011.pdf.
- Di John J (2010). Taxation, resource mobilization and state performance. Working paper no 84: Development as state-making. Crisis states working papers series no 2, LSE Development Studies Institute, London.
- DIE (2011). Taxation of non-renewable natural resources: What are the key issues? Briefing Paper 5/2011, German Development Institute, Bonn.
- ECLAC (2014a). *Fiscal Panorama of Latin America and the Caribbean: Tax reform and Renewal of the Fiscal Covenant*. Santiago, Chile.
- ECLAC (2014b). *Compacts for Equality: Towards a Sustainable Future*. Santiago, Chile.
- Eigen P (2013). A prosperous Africa benefits everybody. *The Journal of World Energy Law & Business Advance Access*, 7(1): 4–7.
- EIU (2013). Mali. Country Report 4th Quarter 2013. Economist Intelligence Unit.
- ESCAP (2013). *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific: Forward Looking Macroeconomic Policies for Inclusive and Sustainable Development*. Bangkok.
- Ernst & Young (2013). Brazil amends transfer pricing rules: New rules for deductibility of intercompany interest and new normative instruction. *EY Global Tax Alert*, 9 January; available at: <http://taxinsights.ey.com/archive/archive-pdfs/2013G-CM3127-TP-Brazil-amends-TP-deductibility-rules.pdf>.
- European Commission (2012). Commission recommendation of 6 December 2012 on aggressive tax planning, *Official Journal of the European Union*; available at: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/c_2012_8806_en.pdf.
- European Parliament (2013). *Report on Fight against Tax Fraud, Tax Evasion and Tax Havens*. Brussels; available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0162+0+DOC+PDF+V0//EN>.
- Fair Politics (2011). The Raw Materials Initiative The new scramble for Africa?; available at: http://www.fairpolitics.eu/doc/fair_politics_eu/raw_materials_initiative/The%20RMI%20case%20updated.pdf.
- FitzGerald V (2012). International tax cooperation and innovative development finance. Background paper prepared for UN-DESA's *World Economic and Social Survey 2012*; available at: http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_bg_papers/bp_wess2012_fitzgerald.pdf.
- Frank R (2007). *Richistan: A Journey Through the American Wealth Boom and the Lives of the New Rich*. London, Piatikus.
- Fuest C and Riedel N (2009). Tax evasion, tax avoidance and tax expenditures in developing countries: A review of the literature. Oxford, Oxford University Centre for Business Taxation; available at: <http://r4d.dfid.gov.uk/Output/181295/>.
- Gajigo O, Mutambatsere E and Ndiaye G (2012a). Fairer mining concessions in Africa: How can this be achieved? *Africa Economic Brief*, 3(3), African Development Bank, Tunis.
- Gajigo O, Mutambatsere E and Ndiaye G (2012b). Royalty rates in African mining revisited: Evidence from gold mining. *Africa Economic Brief*, 3(6), African Development Bank, Tunis.
- GIZ (2010). Addressing tax evasion and tax avoidance in developing countries. Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH; available at: http://www.taxcompact.net/documents/2011-09-09_GTZ_Addressing-tax-evasion-and-avoidance.pdf.
- GMP (2013). Taxation trends in the mining industry. Toronto, GMP Securities.
- Gray Molina G (2013). Global governance exit: A Bolivian case study. Working Paper 2013/84, The Global Economic Governance Programme, University of Oxford, Oxford.
- G20 (2008). Declaration on the Summit of Financial Markets and the World Economy. Special Leaders Summit on the Financial Situation in Washington,

- DC, 14–15 November; available at: <http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>.
- Hawala E (2013). Role of Epangelo in the Namibian Mining Sector. Namibia Chamber of Mines. Presentation at Mining Expo; available at: http://www.chamberofmines.org.na/uploads/media/1.3.The_role_of_epangelo_in_the_Namibian_Mining_Industry.pdf.
- Henry JS (2012). The price of offshore revisited. London, Tax Justice Network, 22 July; available at: <http://taxjustice.blogspot.ch/2012/07/the-price-of-offshore-revisited-and.html>.
- Herson M (2014). Tax-motivated illicit financial flows: A guide for development practitioners. U4 Issue No. 2, U4 Anti-Corruption Resource Centre at the Chr. Michelsen Institute Bergen; available at: <http://www.u4.no/publications/tax-motivated-illicit-financial-flows-a-guide-for-development-practitioners/>.
- HM Revenue & Customs (2012). *Measuring Tax Gaps, 2012 Edition: Tax Gap Estimates for 2010–11*. London.
- HM Revenue & Customs (2013). *Measuring Tax Gaps, 2013 Edition: Tax Gap Estimates for 2011–12*. London.
- ICMM (2009). Minerals taxation regimes. A review of issues and challenges in their design and application. London, International Council on Mining and Metals.
- IHS-CERA (2011). Comparative assessment of the federal oil and gas fiscal system. Herndon, VA, for the United States Department of the Interior.
- IMF (2003). *World Economic Outlook*. Washington, DC, September.
- IMF (2012). Fiscal regimes for extractive industries: Design and implementation. Washington, DC.
- IMF, OECD, United Nations and World Bank (2011). *Supporting the Development of More Effective Tax Systems*. Report to the G-20 Development Working Group; available at: <http://www.oecd.org/ctp/48993634.pdf>.
- IRS (2012). IRS releases new tax gap estimates; compliance rates remain statistically unchanged from previous study, 6 January; available at: <http://www.irs.gov/uac/IRS-Releases-New-Tax-Gap-Estimates;-Compliance-Rates-Remain-Statistically-Unchanged-From-Previous-Study>.
- Jacobs J (2013). An overview of revenue flows from the mining sector: Impacts, debates and policy recommendations. In: Campbell B, ed. *Modes of Governance and Revenue Flows in African Mining*. Hampshire, Palgrave MacMillan: 16–46.
- Johannesen N and Zucman G (2014). The end of bank secrecy? An evaluation of the G20 tax haven crackdown. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1): 65–91.
- Kar D and Cartwright-Smith D (2010). Illicit financial flows from Africa: Hidden resource for development. Washington, DC, United States, Global Financial Integrity; available at: <http://www.gfintegrity.org/report/briefing-paper-illicit-flows-from-africa/>.
- Kar D and LeBlanc B (2013). Illicit financial flows from developing countries: 2002–2011. Washington, DC, United States, Global Financial Integrity; available at: http://iff.gfintegrity.org/iff2013/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2002-2011-HighRes.pdf.
- Keen M and Mansour M (2009). Revenue mobilization in sub-Saharan Africa: Challenges from globalization, IMF Working Paper no. 157, Washington, DC.
- Keen M and Simone A (2004). Is tax competition harming developing countries more than developed? Special supplement, *Tax Notes International*, 1317–1325.
- Khor M (2013). Dealing with transnational corporations. *Third World Resurgence* No. 273, Third World Network, Penang.
- Kingsley I (2014). No longer a curse? African leaders take action that could transform the mining sector. *Africa Renewal*, 28(1): 24–25.
- KPMG (2012). Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2012; available at: <http://www.kpmg.com/FR/fr/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Corporate-and-indirect-Tax-Survey-2012.pdf>.
- KPMG (2014). Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2014; available at: <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/corporate-indirect-tax-rate-survey-2014.pdf>.
- Küblböck K (2013). The EU Raw Materials Initiative and effects upon resource-based development: Lessons from Africa. Policy Note 08/2013, Österreichische Forschungsförderung für Internationale Entwicklung, Vienna.
- Lanz R and Miroudot S (2011). Intra-firm trade: Patterns, determinants and policy implications. OECD Trade Policy Paper No. 114, Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5kg9p39lrwnn-en>.
- Maddison A (2001). *The world economy: A millennial perspective*. Paris, OECD.
- Medina Herasme A (2014). Mining tax regime as development tool. Presentation at the UNCTAD Multi-Year Expert Meeting on Commodities and Development, Geneva, 9–10 April.
- Meinzer M (2012). The creeping futility of the global forum's peer reviews. Tax Justice Briefing, London; available at: www.taxjustice.net/cms/upload/GlobalForum2012-TJN-Briefing.pdf.
- Merrill Lynch and Cap Gemini Ernst & Young (2002). *World Wealth Report 2002*. Merrill Lynch and Cap Gemini Ernst & Young.
- Misereor (2010). Double tax treaties and tax information exchange agreements: What advantages for developing countries. Aachen; available at: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/DTTs_100126_TIEAs-Developing-Countries.pdf.
- Mtegha HD and Oshokoya O (2011). Mining fiscal environment in the SADC: Status after harmonization attempts. *The Journal of Southern African Institute of Mining and Metallurgy*, 111(7): 455–458.

- Muganyizi TK (2012). Mining sector taxation in Tanzania. Research report 1, International Centre for Tax and Development, Institute for Development Studies, Brighton.
- Murphy R (2008). Tax havens creating turmoil: Evidence submitted to the Treasury Committee of the House of Commons by the Tax Justice Network UK. Chesham, Tax Justice Network International Secretariat; available at: http://www.un-ngls.org/cfr/upload/1234518529_80.47.24.143_CreatingTurmoil.pdf.
- National Treasury of South Africa (2008). Explanatory memorandum for the Mineral and Petroleum Royalty Bill; available at: <http://www.treasury.gov.za/public%20comments/EM%20Royalty%20Bill%202008%20-%202008%20Aug%202008.pdf>.
- Ngalani CD (2013). Negotiation of fair contracts: For a sustainable development of extractive industries in Africa. *Great Insights*, 2(2): 23–24, European Centre for Development Policy Management. Maastricht.
- Ocampo JA (2007). Market, social cohesion and democracy. In: Ocampo JA, Jomo KS, and Khan S, eds. *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*. London and New York, Orient Longman and Zed Books: 1–31.
- OECD (1998). *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*. Paris.
- OECD (2012). Dealing effectively with the challenges of transfer pricing. Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169463-en>.
- OECD (2013a). Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting. Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>.
- OECD (2013b). BEPS - Frequently asked questions. Paris; available at: <http://www.oecd.org/ctp/beps-frequentlyaskedquestions.htm>.
- OECD (2013c). Addressing base erosion and profit shifting, Paris; available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>.
- OECD (2014). Transfer Prices Comparability Data and Developing Countries; available at: <http://www.oecd.org/ctp/transfer-pricing/transfer-pricing-comparability-data-developing-countries.pdf>.
- Ortiz I and Cummins M (2013). The age of austerity: A review of public expenditures and adjustment measures in 181 countries. Working Paper No. 24, Initiative for Policy Dialogue and South Centre, New York, NY and Geneva.
- Otto J, Andrews C, Cawood F, Doggett M, Guj P, Stermole F, Stermole J, Tilton J (2006). *Mining Royalties: A Global Study of Their Impact on Investors, Government, and Civil Society*. Washington, DC, World Bank.
- Palan R, Murphy R and Chavagneux C (2010). *Tax Havens: How Globalization Really Works*. Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Park YS and Benayad S (2013). Hydrocarbons Law and Bidding Opportunities in Algeria *Journal KSMER*, 50(5): 750–759.
- Pereira Valadão MA (2013). Transfer Pricing in Brazil. Presentation to the Panel discussion on Transfer Pricing Challenges for Developing Countries at the ECOSOC meeting on International Cooperation in Tax Matters, New York, 29 May; available at: http://www.un.org/esa/ffd/tax/2013ITCM/Valadao_TPChallenges_29may13.pdf.
- Picciotto S (2013). Is the International Tax System Fit for Purpose, Especially for Developing Countries? ICTD Working Paper 13, Institute of Development Studies; available at: http://www.ictd.ac/sites/default/files/ICTD%20WP13_0.pdf.
- PWYP (2011). Piping Profits; available at: <http://www.publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/FINAL%20pp%20norway.pdf>.
- PWYP (2013). The case for windfall taxes - A guide to optimal resource taxation; available at: http://www.publishwhatyoupay.no/sites/all/files/Download%20-%20English_4.pdf.
- PWYP (2014). SEC announces plan to implement landmark oil, gas and mining transparency law; available at: <http://www.publishwhatyoupay.org/resources/sec-announces-plan-to-implement-landmark-oil-gas-and-mining-transparency-law>.
- PWYP Australia (2013). Australia: An unlevel playing field. Extractive Industry transparency on the ASX 200. Publish What You Pay; available at: <http://publishwhatyoupay.org/sites/publishwhatyoupay.org/files/ASX.pdf>.
- Ralbovsky S and Caywood H (2013). Presentation at the PwC's 16th Americas School of Mines, Mining tax policy, Los Cabos, Mexico, 21–24 May; available at: <http://www.pwc.com/gx/en/mining/school-of-mines/2012/pwc-hallie-caywood-school-of-mines-presentation.pdf>.
- Raw Materials Group (2013a). *Taxation, Royalties and Other Fiscal Measures Applied to the Non-Ferrous Metals Industry*. Report to the International Study Groups on Copper, Nickel, Lead and Zinc.
- Raw Materials Group (2013b). The Rosia Montana Mine in Romania. Comparative Analysis of Mining Royalties, Taxation and State ownership in Selected Countries (For Gold and Base Metals); available at: <http://rmgc.ro/Content/uploads/reports/report-raw-materials-group.pdf>.
- Richter BK, Samphantharak K and Timmons JF (2009). Lobbying and taxes. *American Journal of Political Science*, 53(4): 893–909.
- Riesco M (2005). Pay your taxes! Corporate social responsibility and the mining industry in Chile. In: UNRISD, *The "Pay Your Taxes" Debate: Perspectives on Corporate Taxation and Social Responsibility in the Chilean Mining Industry*. Geneva: 14–54.

- Rodrik D (2014). A Class on its Own; available at: <http://www.project-syndicate.org/print/dani-rodrik-explains-why-the-super-rich-are-mistaken-to-believe-that-they-can-dispense-with-government>.
- RWI (2011). Dodd-Frank. The facts about disclosure requirements. New York, NY, Revenue Watch Institute.
- Sachs LE, Toledano P, Mandelbaum J and Otto J (2012). Impacts of fiscal reforms on country attractiveness: Learning from the facts. In: Sauvart K, ed. *Yearbook on International Investment Law & Policy 2011–2012*. Oxford, Oxford University Press: 345–386.
- SAIMM (2012). The rise of resource nationalism: A resurgence of State control in an era of free markets or the legitimate search for a new equilibrium. Cape Town, Southern African Institute of Mining and Metallurgy.
- Schneider F, Buehn A and Montenegro CE (2010). Shadow economies all over the world: New estimates for 162 countries from 1999 to 2007. World Bank Policy Research Working Paper No. 5356, Washington, DC.
- Shaxson N (2011). *Treasure Islands: Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens*. New York, NY, Palgrave Macmillan.
- Sheppard LA (2013). Will U.S. Hypocrisy on Information Sharing Continue? Tax Analysts; available at: <http://www.taxanalysts.com/www/features.nsf/Articles/0C26B2CFD92F1FBE85257AFC004E8B38?OpenDocument>.
- Sherpa, Berne Declaration, Centre for Trade Policy and Development, L'Entraide missionnaire and Mining Alerte (2011). Specific instance regarding Glencore International AG and First Quantum Minerals Ltd. and their alleged violations of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises via the activities of Mopani Copper Mines Plc. in Zambia; available at: http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Focedwatch.org%2Fcases%2FCase_208%2F925%2Fat_download%2Ffile&ei=VbjfU5u-A9S77AaU5YDoAQ&usq=AFQjCNFd9QWOMYpLYKuRAqB0wP_kU7x20A&bvm=bv.72197243,d.ZGU&cad=rja.
- Stevens P, Kooroshy J, Lahn G and Lee B (2013). *Conflict and coexistence in the extractive industries*. London, Chatham House.
- Tarimo D (2013). Mining – Tax Landscape – Africa. PWC; available at: http://www.pwc.com/en_TZ/tz/pdf/mining-tax-landscape-africa.pdf.
- Tax Justice Network (2005). The price of offshore. Briefing Paper, Buckinghamshire; available at: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Briefing_Paper_-_The_Price_of_Offshore_14_MAR_2005.pdf.
- Tax Justice Network (2011). The cost of tax abuse: A briefing paper on the cost of tax evasion worldwide. Buckinghamshire; available at: http://www.tackletaxhavens.com/Cost_of_Tax_Abuse_TJN%20Research_23rd_Nov_2011.pdf.
- Tax Justice Network (2012). Tax us if you can, 2nd edition. Buckinghamshire; available at: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TUIYC_2012_FINAL.pdf.
- Tax Justice Network (2013). Financial Secrecy Index – 2013, Results. Buckinghamshire; available at: <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results>.
- Tax Justice Network-Africa & ActionAid International (2012). Tax competition in East Africa: A race to the bottom? Nairobi and Johannesburg.
- UNCTAD (2005) *Economic Development in Africa Report 2005: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2007). *World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2009). *The Least Developed Countries Report 2009: The State and Development Governance*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2012). *World Investment Report 2012: Towards a New Generation of Investment Policies*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2013). *World Investment Report 2013 – Global Value Chains: Investment and trade for Development*. United Nations publication, New York and Geneva.
- UNCTAD (2014). The role of trade in financing for sustainable development. Intergovernmental Committee of Experts on Sustainable Development Financing. United Nations publications, Geneva.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report, 1996*. United Nations publication, sales no. E.96.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report, 1997. Globalization, Distribution and Growth*. United Nations publication, sales no. E.97.II.D.8, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report, 2003. Capital accumulation, growth and structural change*. United Nations publication, sales no. E.03.II.D.7, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2005). *Trade and Development Report, 2005. New Features of Global Interdependence*. United Nations publication, sales no. E.05.II.D.13, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2008). *Trade and Development Report, 2008. Commodity Prices, Capital Flows and the Financing of Investment*. United Nations publication, sales no. E.08.II.D.21, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2009). *Trade and Development Report, 2009. Responding to the Global Crisis: Climate Change Mitigation and Development*. United Nations publication, sales no. E.09.II.D.16, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2010). *Trade and Development Report, 2010. Employment, Globalization and Development*.

- United Nations publication, sales no. E.10.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report, 2011. Post-crisis Policy Challenges in the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.11.II.D.3, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report, 2012. Policies for Inclusive and Balanced Growth*. United Nations publication, sales no. E.12.II.D.6, New York and Geneva.
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013. Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. United Nations publication, sales no. E.13.II.D.3, New York and Geneva.
- UN-DESA (2011). *United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries (2011 update)*. New York, United Nations; available at: http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_Update.pdf.
- UN-DESA (2013). *Report on the World Social Situation: Inequality Matters*. United Nations Department for Economic and Social Affairs, United Nations publications, New York.
- UNDP-Cambodia (2008). *The global petroleum context: Opportunities and challenges facing developing countries*. Discussion Paper No. 6, United Nations Development Programme, New York.
- UNECA (2013). *The State of Governance in Africa: The Dimension of Illicit Financial Flows as a Governance Challenge*. E/ECA/CGPP/3/2, Addis Ababa.
- United Nations (2010). Secretariat note on agenda item 3(o) of the provisional agenda: Tax competition in corporate tax: Use of tax incentives in attracting foreign direct investment. E/C.18/2010/CRP.13, United Nations, New York.
- United Nations (2013a). *United Nations Practical Manual on Transfer Pricing for Developing Countries*. ST/ESA/347, New York, United Nations.
- United Nations (2013b). Issues concerning the taxation of the extractive industries for consideration of the Committee. Note by the Secretariat of the United Nations. Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters. E/C.18/2013/CRP.13, New York.
- United Nations (2013c). Secretariat Report on the Expert Group Meeting on Extractive Industries Taxation.
- United Nations Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters. E/C.18/2013/CRP.19, New York.
- United Nations (2014). Committee for Development Policy. *Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era*. E.14.II.A.1, United Nations, New York.
- University of Calgary (2012). *Capturing economic rents from resources through royalties and taxes*. SPP Research Papers, 5(30), School of Public Policy, Calgary.
- USGS (2006). *Mongolia*. In: *2006 Minerals Yearbook*. United States Geological Survey.
- Vale Columbia Center on Sustainable Investment (2013). Background paper for the Eighth Columbia International Investment Conference on Investment Incentives – The Good, the Bad and the Ugly: Assessing the costs, benefits and options for policy reform, Columbia University, New York, NY. 13–14 November.
- Weeks J (2014). Interaction between fiscal space and economic growth; policies for middle- and low-income countries. Background paper for UNCTAD's *Trade and Development Report 2014*, unpublished.
- World Bank (1992). *Strategy for African Mining*. World Bank technical paper no. 181. Washington, DC.
- World Bank (1996). *A mining strategy for Latin America and the Caribbean*. World Bank technical paper no. 345. Washington, DC.
- World Bank (2010). *The World Bank's evolutionary approach to mining sector reform*. Extractive Industries for Development Series No. 19, Washington, DC.
- World Bank (2012a). *Rents to riches? The political economy of natural resource-led development*. Washington, DC.
- World Bank (2012b). *Africa Pulse*, 6. Washington DC.
- ZIPAR (2013). *Mining tax in Zambia*. Policy brief, Zambia Institute of Policy Analysis and Research; available at: <http://www.zipar.org.zm/documents/mining%20tax%20brief.pdf>.
- Zucman G (2013). The missing wealth of nations: Are Europe and the U.S. net debtors or net creditors? *Quarterly Journal of Economics*, 128(3): 1321–1364.



联合国贸易和发展会议

Palais des Nations
CH-1211 GENEVA 10
Switzerland
(<http://unctad.org>)

联合国贸发会议若干出版物

2013年贸易和发展报告 适应世界经济的变化动态

联合国出版物，出售编号：E.13.II.D.3
ISBN 978-92-1-112867-3

- 第一章 当前世界经济的趋势和挑战
附件：世界经济备选方案
- 第二章 实现更加平衡的增长：在发展战略中让内需发挥更大的作用
附件：转变增长战略：主要影响与挑战
- 第三章 为实体经济融资

2012年贸易和发展报告 实现包容性和平衡增长的政策

联合国出版物，出售品编号：E.12.II.D.6
ISBN 978-92-1-112846-8

- 第一章 当前世界经济的趋势和问题
- 第二章 收入不平等：主要问题
- 第三章 收入不平等的演变：不同的时间角度和方面
- 第四章 全球化与技术的变化及其对国民收入不平等问题的影响
- 第五章 财政政策在收入分配中的作用
- 第六章 重新思考不平等问题的经济学与政治学

2011年贸易和发展报告 危机后世界经济的政策挑战

联合国出版物，出售品编号：E.11.II.D.3
ISBN 978-92-1-112822-2

- 第一章 当前世界经济的趋势和问题
- 第二章 金融危机的财政方面及其对公共债务的影响
- 第三章 财政空间、债务可持续性和经济增长
- 第四章 金融再监管与重组
- 第五章 金融化商品市场：最新动态与政策问题
附件：商品衍生品市场监管改革
- 第六章 全球货币秩序与国际贸易体系

2010年贸易和发展报告

就业、全球化与发展

联合国出版物，出售品编号：E.10.II.D.3

ISBN 978-92-1-112807-9

- 第一章 全球危机之后：脆弱而不平衡的复苏
附件：信用违约掉期
- 第二章 恢复全球平衡对就业可能产生的影响
附件：恢复全球平衡对贸易和就业的影响模拟：技术说明
- 第三章 从宏观经济层面看创造就业和失业
- 第四章 发展中国家的结构变革和创造就业
- 第五章 持续增长、创造就业和减贫政策框架的修订

2009年贸易和发展报告应对全球危机
缓解气候变化与发展

联合国出版物，出售品编号：E.09.II.D.16

ISBN 978-92-1-112776-8

- 第一章 全球危机的影响和短期对策
附件：全球衰退加剧了粮食危机
- 第二章 商品市场的金融化
- 第三章 从危机中吸取教训：关于更安全更稳健金融体系的政策
- 第四章 国际货币和金融体系改革
- 第五章 缓解气候变化与发展

2008年贸易和发展报告

商品价格、资本流动与投资的融资

联合国出版物，出售品编号：E.08.II.D.21

ISBN 978-92-1-112752-2

- 第一章 当前世界经济的趋势和问题
第一章附表
- 第二章 商品价格飞涨和不稳定性
- 第三章 国际资本流动、经常账户差额和发展融资
附件：扩张性和收缩性经常账户逆转相关决定因素的经济计量分析
- 第四章 国内融资来源和产能投资
- 第五章 千年发展目标的官方发展援助和经济增长
附件：关于经济计量研究的详细资料
- 第六章 与发展中国家外债有关的当前问题

2007年贸易和发展报告

区域合作促进发展

联合国出版物，出售品编号：E.07.II.D.11

ISBN 978-92-1-112721-8

- 第一章 当前世界经济中的热点问题
第一章统计数据附件
- 第二章 全球化、区域化和发展挑战
- 第三章 “新区域主义”与南北贸易协定
- 第四章 发展中国家间的区域合作和贸易一体化
- 第五章 区域金融和货币合作
附件1 南部非洲发展共同体
附件2 海湾合作委员会
- 第六章 贸易物流、能源和产业政策的区域合作

2006年贸易和发展报告

全球伙伴关系和国家发展政策

联合国出版物，出售品编号：E.06.II.D.6

ISBN 92-1-112698-3

- 第一章 全球失衡：体系问题
附件1：初级商品价格和贸易条件
附件2：储蓄/投资辩论的理论背景
- 第二章 制订发展战略——超越《蒙特雷共识》
- 第三章 外部发展环境的变迁和趋势
第三章附表
- 第四章 全球化背景下的宏观经济政策
- 第五章 支持生产动力的国家政策
- 第六章 支持经济发展的制度与治理安排

* * * * *

1981-2011年贸易和发展报告

30年的发展与思考

联合国出版物，出售品编号：E.12.II.D.5

ISBN 978-92-1-112845-1

第一部分 1981-2011年贸易和发展报告：30年的发展与思考

1. 导言
2. 相互依存
3. 宏观经济学与金融
4. 全球经济治理
5. 发展战略：评价与建议
6. 展望

第二部分 关于“发展与思考：贸易和发展报告30年”的小组讨论

开幕词

Anthony Mothae Maruping

《贸发报告》的起源和思想演变

Richard Kozul-Wright的介绍性发言

Rubens Ricuperro的发言

Yılmaz Akyüz的发言

《贸发报告》有关发展战略的提议

Taffere Tesfachew的介绍性发言

Jayati Ghosh的发言

Rolph van der Hoeven的发言

Faizel Ismail的发言

《贸发报告》的宏观经济论据

Charles Gore的介绍性发言

Anthony P. Thirlwall的发言

Carlos Fortin的发言

Heiner Flassbeck的发言

国际经济治理问题的演变

Andrew Cornford的介绍性发言

Jomo Kwame Sundaram的发言

Arturo O'Connell的发言

未来之路

Alfredo Calcagno的闭幕词

辩论总结

* * * * *

2008-2009年金融和经济危机 与发展中国家

Sebastian Dullien、Detlef J. Kotte、
Alejandro Márquez与Jan Priewe(编辑)

联合国出版物，出售品编号：E.11.II.D.11
ISBN 978-92-1-112818-5

导言

危机——传播、影响和特点

Jan Priewe

问题出在哪里？全球金融危机的其他解释

Daniela Magalhães Prates和Marcos Antonio Macedo Cintra

面对全球金融危机的新兴市场经济体

Jörg Mayer

商品市场金融化与商品价格波动

Sebastian Dullien

国际金融危机中的风险因子：从2008-2009年动荡中吸取的早期教训

危机——国家和区域研究

Laike Yang和Cornelius Huizenga

全球经济危机中的中国经济：影响与政策反应

Abhijit Sen Gupta

在全球衰退期间维持增长：印度的案例

André Nassif

面对全球经济危机的巴西和印度：直接影响和经济政策反应

Patrick N. Osakwe

非洲与全球金融和经济危机：影响、对策和机遇

瞻望未来——政策议程

Alejandro Márquez

施蒂格利茨委员会的报告：摘要和评论

Ricardo Ffrench-Davis

新兴经济体的宏观经济政策改革：从顺周期办法到逆周期办法

Jürgen Zattler

特别提款权在全球货币体系内外可能发挥的新作用

Detlef J. Kotte

金融和经济危机与全球经济治理

* * * * *

全球经济危机： 系统失灵和多边补救措施

贸发会秘书处系统问题与经济合作工作组报告

联合国出版物，出售品编号：E.09.II.D.4
ISBN 978-92-1-112765-2

- | | |
|-----|----------------|
| 第一章 | 危机预言 |
| 第二章 | 金融监管：今天有危机今天解决 |
| 第三章 | 商品期货交易金融化的管理 |
| 第四章 | 汇率制度和货币合作 |
| 第五章 | 共同努力克服系统危机 |

* * * * *

这些出版物在世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信给联合国出版/销售科，地址：300 E 42nd Street, 9th Floor, IN-919J New York, NY 10017, United States，电话：+1-212-963.8302，传真：+1-212-963.3489，电子邮箱：publications@un.org。

区域货币合作与促增长政策： 拉丁美洲和加勒比的新挑战

联合国出版物，UNCTAD/GDS/2010/1

- | | |
|-----|-------------------------|
| 第一章 | 问题出在哪里?拉丁美洲的增长和宏观经济价格分析 |
| 第二章 | 区域货币合作与促增长政策 |
| 第三章 | 区域支付体系与苏克雷倡议 |
| 第四章 | 政策结论 |

* * * * *

金融化商品市场中的价格形成：信息的作用

联合国出版物，UNCTAD/GDS/2011/1

1. 此项研究的动机
2. 商品市场中的价格形成
3. 价格和基本面的近期演变
4. 商品价格形成的金融化
5. 实地调查
6. 政策因素与建议
7. 结论

* * * * *

这些出版物可在以下网址中查阅：<http://unctad.org>。也可向联合国贸易和发展会议(贸发会议)全球化和
发展战略司宏观经济和发展政策处出版助理室索要副本，地址：Palais des Nations，CH-1211 Geneva
10，Switzerland；电子邮箱：gdsinfo@unctad.org。

贸发会议讨论论文

No. 216	April 2014	Andrew CORNFORD	Macprudential regulation: Potential implications for rules for cross-border banking
No. 215	March 2014	Stephany GRIFFITH-JONES	A BRICS development bank: A dream coming true?
No. 214	Dec. 2013	Jörg MAYER	Towards more balanced growth strategies in developing countries: Issues related to market size, trade balances and purchasing power
No. 213	Nov. 2013	Shigehisa KASAHARA	The Asian developmental State and the Flying Geese paradigm
No. 212	Nov. 2013	Vladimir FILIMONOV, David BICCHETTI, Nicolas MAYSTRE and Didier SORNETTE	Quantification of the high level of endogeneity and of structural regime shifts in commodity markets
No. 211	Oct. 2013	André NASSIF, Carmem FEIJÓ and Eliane ARAÚJO	Structural change and economic development: Is Brazil catching up or falling behind?
No. 210	Dec. 2012	Giovanni Andrea CORNIA and Bruno MARTORANO	Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980–2010
No. 209	Nov. 2012	Alessandro MISSALE and Emanuele BACCHIOCCHI	Multilateral indexed loans and debt sustainability
No. 208	Oct. 2012	David BICCHETTI and Nicolas MAYSTRE	The synchronized and long-lasting structural change on commodity markets: Evidence from high frequency data
No. 207	July 2012	Amelia U. SANTOS-PAULINO	Trade, income distribution and poverty in developing countries: A survey
No. 206	Dec. 2011	André NASSIF, Carmem FEIJÓ and Eliane ARAÚJO	The long-term “optimal” real exchange rate and the currency overvaluation trend in open emerging economies: The case of Brazil
No. 205	Dec. 2011	Ulrich HOFFMANN	Some reflections on climate change, green growth illusions and development space
No. 204	Oct. 2011	Peter BOFINGER	The scope for foreign exchange market interventions
No. 203	Sep. 2011	Javier LINDENBOIM, Damián KENNEDY and Juan M. GRAÑA	Share of labour compensation and aggregate demand discussions towards a growth strategy
No. 202	June 2011	Pilar FAJARNES	An overview of major sources of data and analyses relating to physical fundamentals in international commodity markets
No. 201	Feb. 2011	Ulrich HOFFMANN	Assuring food security in developing countries under the challenges of climate change: Key trade and development issues of a fundamental transformation of agriculture
No. 200	Sep. 2010	Jörg MAYER	Global rebalancing: Effects on trade flows and employment
No. 199	June 2010	Ugo PANIZZA, Federico STURZENEGGER and Jeromin ZETTELMEYER	International government debt

* * * * *

贸发会议讨论论文可在<http://unctad.org>网站上查阅，也可向联合国贸易和发展会议(贸发会议)全球化和发展战略司宏观经济和发展政策处出版助理室索取论文副本，地址：Palais des Nations, CH-1211 Geneva 10, Switzerland; 电子邮箱：gdsinfo@unctad.org。

调查表

《2014年贸易和发展报告》

为改进《贸易和发展报告》的质量和针对性，贸发会议秘书处乐于了解贵方对本出版物的看法。请填写以下问卷，然后将问卷寄往：

Readership Survey
Division on Globalization and Development Strategies
UNCTAD
Palais des Nations, Room E.10009
CH-1211 Geneva 10, Switzerland
E-mail: tdr@unctad.org

非常感谢贵方给予我们的合作。

- | 1. 贵方对本出版物的评价如何？ | 优 | 良 | 中 | 差 |
|------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 总体 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 问题的针对性 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 分析的质量 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 政策结论 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 编排方式 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

2. 贵方认为本出版物有哪些强项？

3. 贵方认为本出版物有哪些弱项？

4. 贵方使用本出版物的主要目的是什么？

分析和研究 教育和培训
制定政策和管理 其他(请说明) _____

5. 以下各项中哪一项与贵方的工作领域最为接近？

政府 国有企业
非政府组织 学术或研究
国际组织 媒体
私有企业机构 其他(请说明) _____

6. 填写人的姓名和地址(可不填)：

7. 贵方是否还有其他意见？
