

2014年贸易和发展报告

概述



联合国贸易和发展会议

日内瓦

2014 年 贸易和发展报告

概 述



联合国

2014 年，纽约和日内瓦

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号码。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。
-

- 本文所载的概述也作为《2014 年贸易和发展报告》(UNCTAD/TDR/2014, 出售品编号 E.14.II.D.4)的一部分印发。

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，开发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，有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，而儿童则是最弱势的群体。同时，发展中国家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，那么发展则失去目标”。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，它们必须要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，应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，提出另一个能够履行“人人繁荣”的诺言的另一个国际“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 年将会有 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；而过渡期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(联盟)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姿态，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的驱动的, 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，中亚的过渡期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，从较长时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(但并非总是受到欢迎)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。

协调扩张的个案

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

如果宏观经济政策在紧跟危机前年代的“一切照旧”战略时显得局促别扭，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。

政策空间的长期问题

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,否则就可能導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间期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和可靠性——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。

管理创造性破坏

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 and 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，而且领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。中国作为电子商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。

对国际社团的税收问题

贸易错误定价，包括通过转移定价(即对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，就可在法庭上质疑“激进的”避税制度时予以宣布为非法。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，在必要时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



