

注意
报刊、广播电台或电子媒体不得
在2017年9月14日格林尼治时间
17时前引用或摘录本报告内容

联合国贸易和发展会议

贸发会议

贸易和发展报告 2017

走出紧缩：
迈向全球新政

概 述



联合国

联合国贸易和发展会议

贸易和发展报告

2017

走出紧缩：
迈向全球新政

概 述



联合国

2017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编号。应向贸发会议秘书处提交一份载有引文或翻印部分的出版物，电子邮箱：tdr@unctad.org。

本文所载概述也作为《2017年贸易和发展报告》的一部分印发。

概述

五十年前，马丁·路德·金在纽约河滨教堂激昂地呼吁建立更平等、更公正、更和平、更有尊严的世界。他呼吁“从根本上扭转价值观”，指出“我们必须迅速开始……从以物为本的社会向以人为本的社会转变。如果把机器人和电脑、营利目的和产权看得比人更重要，就不可能推翻种族主义、极端物质主义和军国主义这三座大山”。

金要求建立更加包容的议程，这种呼声在当今社会仍不过时。他所警示的“三座大山”正重新浮现，同时社会正在向充满愤恨情绪的民族主义和排外的旧习倒退。几乎可以肯定，从金的时代至今，富人、中产阶级和穷人之间的差距已经扩大。早在几十年前，全世界大部分地区就已不再努力实现充分就业和提供充沛福利，而是反其道行之，各国政府实际上已改头换面，不再担任“提供者”，而是扮演起“促进者”的角色。

十年前，源自华尔街的毁灭性金融风暴横扫美国的核心地带及其他地方，如今世界经济仍然身陷增长乏力的泥潭，而危机暴露出来的社会和经济不公几乎没有缓解的迹象。各国政府已经补上了危机暴露出来的最为恶劣的漏洞、停用了最为有害的工具，但不论其用意有多好，事实是危机的始作俑者中很少有人被追究责任，问题的根源也几乎没有得到任何处理。

得益于国家非常明显的干预，“超全球化”已经重新站稳了脚跟，一切照旧的思想故态复萌，人们开始再次推动“轻度”监管，并青睐于使用紧缩来应对公共债务水平“过”高的问题。与此同时，对机器人、租金和知识

产权的重视正在超过对人类生计和期许的重视。令人担忧的是，历史似乎总会重蹈覆辙。

与教科书所描绘的纯粹竞争的世界不同，超全球化已导致经济力量和财富在很大程度上集中在了极少数人的手中。这与经济增长并不一定相左。但以史为鉴，这种现象往往会在政治上造成紧张关系，与广大公众和社会的利益产生矛盾。事实上，自亚当·斯密以来，头脑较为清醒的“市场派”支持者已经警示过经济财富集中可能带来的政治危险。因此，对于被视为已变得过度偏袒少数大型企业、金融机构和富人的制度，公众产生反弹情绪也不足为奇。

现在真正受到威胁的，是市场赖以有效运作的深层次信任、凝聚力和公正感。社会和经济秩序如果不能确保在繁荣时公平地分配效益、在萧条时公平地分担成本，就谈不上安全。

坚称“别无他法”这种政治口号已经落伍了。各地人民的期许并无多大不同：有体面的工作、有稳固的家庭、有安全的环境、子女有更好的未来，以及有听取他们的关切并作出回应的政府；实际上，他们想要一种与超全球化的产物所不同的制度。以一系列目标、具体目标和指标编纂成文的2030年可持续发展议程就指明了这一方向。仍然欠缺的是支持性的政策框架和勇敢的政治领导；已经有了一些令人心怀希望的迹象：曾在第二次世界大战后帮助重建全球经济但已被摒弃的一些战略和解决办法正在根据二十一世纪的情况加以改造，它广受欢迎，正在吸引着决心建设更美好世界的一代新人。

这一次，任何新政都需要既在发展中国家又在发达国家产生“普惠”作用并直面挑战，即阻碍可持续和包容性增长的许多失衡都具有全球性。靠坚持紧缩思维的政客、寻租的企业和投机的银行家无法实现共同繁荣，当前亟需的是全球新政。

全球经济：十年之后

十年之前，世界经济发现了超全球化的危险。2007年8月，银行同业拆借骤停，同时交易对手风险升高，导致金融市场陷入严重恐慌，将若干家金融机构推入了资不抵债的漩涡，点燃了大萧条的导火索。大部分受影响国家尚未回到可持续发展的轨道之上。

美国虽然快速出手遏制了一年之后发生的金融崩溃，但以历史标准来看，之后的复苏步履缓慢，而且失衡：中产阶级和富人之间失衡、华尔街与大众之间失衡，大都会与小城镇和农村社区之间失衡。欧洲的危机更加突出，也更难以应对，尤其是在一些外围经济体，危机所导致的经济动荡造成了破坏性的社会影响。失业率的上升尤其难以控制或扭转。主要原因是，大部分发达国家都不同程度上过早地停止了最初采取的通过扩张财政来应对危机的办法，反而依赖于货币政策。这种方针有助于银行和金融公司保持稳定和恢复盈利，但在刺激消费者支出和投资方面不够成功。对此，政策制订者采取了前所未有的措施，逐步将利率降为了负值，试图推动银行放贷。即便如此，强劲复苏迄今仍然没有实现。

2016年，虽然金融市场势头良好，西欧和日本在临近年底时也出现了周期性反弹的征兆，但全球经济增长仍然远远低于危机之前的水平。在美国，2016年年底前的放缓迹象延续到2017年，第一季度国内生产总值(GDP)增长率仅为1.4%，虽然失业率有所下降，但实际工资增长仍然缓慢，家庭支出明显减速就反映了这一点。欧元区各国的增长情况存在较大差异，一

些较小和较穷的国家2017年上半年增长颇为强劲，但核心国家增长乏力。好消息是，平均失业率已降至个位数(也有一些明显的例外，例如希腊和西班牙)，但新增就业的质量令人关切。

出人意料的是，2016年下半年联合王国的经济在脱欧公投之后仍保持了良好的势头，原因是英镑贬值刺激了出口并提高了家庭支出，还得益于消费者借贷较高和房价不断上涨。但之后的增速下降(2017年第一季度GDP仅增长0.2%)可能会持续下去，因为政府在谈判脱欧协议，议会中没有党派占据绝对多数，产生了新的政治不确定性。在日本，最近的复苏实际上是增长持久低迷后的抬头，主要是日元估值过高的长期问题得到纠正后由出口推动的。

发达国家未实现强劲复苏，全球资本流动再次波动，限制了发展中国家的经济增长，但不同区域和国家之间存在较大差异。总体而言，2008年最初金融冲击之后的复苏已经让位于2011年以来的持续减速。中国和印度这两个世界上人口最多的经济体增长势头仍相对良好，但增速已低于危机之前的水平，并且面临一些严重的下行风险。2017年初，其他较大的新兴经济体摆脱了衰退，但几乎不可能重现新千年第一个十年的增速。

对增长产生较大影响的因素有两个。首先，石油和初级商品价格虽然已经摆脱了近期的低谷，但仍然远远低于繁荣年间的高位。这种情况抑制了初级商品出口国的复苏。第二，发达经济体放弃了协同扩张提振经济的责任，而在许多面临财政失衡和债务高企的新兴经济体，紧缩已成为默认的宏观经济政

策立场。如果外资撤出，迫使有关国家减少进口以降低愈发难以填补的贸易逆差和经常项目赤字，则情况还可能恶化。因此毫无意外的是，南方各国焦虑的政策制订者越来越意识到自己对本国经济未来的一些关键要素控制有限，从而在密切跟踪美联储的利率政策、初级商品交易商的行动和对冲基金的掠夺式操作。

拉丁美洲和加勒比区域继2015和2016两年GDP分别下滑0.3%和0.8%之后，预计今年会取得正增长，但增幅不会大。南美各经济体作为一个集体的平均增长率预测为0.6%，加勒比地区预计增幅更高，为2.6%。阿根廷和巴西的产出之和占该区域的一半以上，这两国的初级商品价格和政治动态会对整个区域的增长前景产生显著影响。墨西哥的增长率在低位保持平稳，但通胀压力、财政整顿以及特朗普政府不确定的政策给该国本年的增长增加了下行风险。

亚洲-太平洋区域的增长仍然坚挺，但低于近年来的历史趋势，2016年增长4.9%，2017年估计将提高至5%。实际数字将在很大程度上取决于该区域两大经济体的情况。中国如何应对2009年以来的内债爆发问题将在这方面具有举足轻重的影响。中国的债务与GDP之比估计为249%，相比之下，美国为248%，欧元区为279%。随着中国政府采取措施遏制债务上升，内需可能受到挤压，给该区域的其他国家带来不利后果。印度的增长表现在很大程度上取决于该国的银行业改革情况，该国的银行业背负着大量的不良资产和无效益资产，并且已经出现了信用创造速度放缓的迹象。个人举债投资和消费一直是印度增长的重要推动力，因此信贷繁荣的退潮很可能导致GDP

增速下滑。此外，仍占印度GDP至少三分之一和就业五分之四以上的非正规部门因该国政府2016年11月的“去货币化”举措受到了很大打击，还可能进一步受到2017年7月起出台的商品与服务税的影响。因此，中国和印度即便保持当前的增长水平，在不久的将来也很可能无法充当全球经济增长的排头兵。

与此同时，油价的下滑和初级商品繁荣的结束，特别是2014年以来的变化，已经给非洲区域造成了不利影响(非洲部分地区还遭遇了干旱)，区域增长率从2015年的3.0%降至2016年的1.5%，只有东非似乎一枝独秀，2016年平均增长率仍在5%以上。但区域数据掩盖了2016年各国增长表现之间的显著差异，科特迪瓦和埃塞俄比亚增长7%以上，而摩洛哥仅为1.1%，南非仅为0.3%。实际上，南非已跌入“技术性衰退”，GDP已连续两个季度下滑，2016年第四季度下降0.3%，2017年第一季度下降0.7%。尽管南非农业和矿业有显著改善，但制造业和贸易的惨淡表现导致了下滑。尼日利亚的GDP收缩1.5%，赤道几内亚则下跌约7%。许多非洲经济体之所以近期陷入困境，都是因为迟迟不能通过多样化实现增长；这些国家大多仍然非常依赖一种或极少数几种初级商品。

全球需求将来自何方？

在政策不可靠、预期又多变的背景下，繁荣和萧条很可能仍然是许多国家的常规增长模式。较为普遍的乐观情绪也许会短暂浮现，但国际社会如果不持续努力管理协同扩张，就依旧不能实现在全球各地取得包容性增长的目标。

仍然很难确定刺激更强劲复苏的动力可来自何方。过去，美国经济是全球需求的主要推动方，从世界其他国家进口商品，经常项目赤字较大。美元是全世界的储备货币，其资本流入不仅足以填补上述赤字，还足以冲抵从该国流出的大量资本。在这一过程中，美国与世界其他国家产生了彼此合适的关系。

但全球金融危机之后，这一状况发生了很大变化。2008年后，美国的赤字有所减少，净财政刺激在远低于危机前的水平上保持稳定。2013年以来，其他发达经济体的经常账户盈余增长，说明这些经济体作为一个整体，不再为全球经济提供净需求刺激。与此同时，发展中和转型期经济体作为一个整体在2014年之前一直有盈余，2014年之后转为赤字。但是，这些赤字的绝对规模很小，远不足以冲抵发达经济体净需求下滑的影响。

截至2010年，中国一直拥有全世界最大的经常项目盈余，2010年之后开始出现不定期下滑。德国取而代之成为盈余最多的国家，近期余额还在不断增加。但是，德国的扩张与中国不同，中国在繁荣期内吸纳许多其他发展中国家加入了向先进国家出口产品的价值链，促进了这些国家的增长，而德国的扩张则未在大多数发展中国家产生类似的积极影响。由此导致的对全球经济的负面效果又因欧元区的普遍趋势而加剧，即紧缩政策提升了欧元区的经常项目盈余，同时将该区域的通缩和失业传导到了世界其他地区。

找到快速有效的方式来重新利用和减少这些盈余是国际经济界面临的一项格外关键的挑战。但只要超全球化的世界仍将紧缩视为宏观经济主导思想，这项挑战就很难克服。2010年以来，大多数先进经济体都选择采取了“中度”至“重度”紧缩，即便是那些拥有较大财政腾挪空间的国家也拒不采用强劲扩张。截至最近，只有一些主要新兴经济体没有遵从这一趋势；但证据显示，这些经济体现在也在抑制支出以整顿财政。

进行大量长期投资，以便较低收入国家能够进行扩张，也许是一个能重振全球需求的方法。德国最近宣布有意启动非洲版马歇尔计划因此令人鼓舞。但是，该计划在规模和目标上似乎都比不上曾帮助重建战后欧洲的原版计划。相比之下，中国的“一带一路”倡议看上去更具雄心。如果按计划实施，该倡议将涉及巨量投资：预计达9,000亿美元。不过迄今为止，这一计划基本上仍处于规划阶段，实施的步伐和影响将取决于中国如何管理本国国内的失衡问题，以及采取何种模式来取得拟投入参与国的资金。

贸易和资本流动的艰难时刻

自美联储开始表示可能削减量化宽松政策以来，资本流动一直波动不稳。2014年第二季度起，发展中和转型期经济体的净资本流入变为了负值。正如去年《贸易和发展报告》所讨论的，这可能产生极为不利的后果。迄今为止，美联储在逐步提升利率方面一直极为谨慎(2017年上半年只提升了50个基点)。尽管如此，即便是较强的新兴经济体也避免不了资本外逃的威胁。举例而言，中国遭遇了资本突然大量外流，导致该国的外

汇储备从2014年6月的4.1万亿美元，缩水至2016年6月的3.3万亿美元，到2016年10月底，又进一步下滑至3.1万亿美元。中国政府为了堵住这股外流浪潮，于2016年11月实施了一些资本管制措施，起到了稳定作用。中国几十年来一直是全球资本青睐的目的地，现在也仍持有全世界最大的外汇储备，但中国仍会出现上述遭遇，这就说明，对于多变的资本流动，没有国家能够免疫于其潜在的破坏稳定的影响。

2016年世界贸易表现疲软，今年很可能有所改观，但是，推动这一改善的是新兴市场出口的激增，而这种增长能否维持下去尚令人怀疑。考虑到世界各地需求疲弱，全球贸易不太可能成为广泛的增长助力，只能对得益于特殊情况的具体国家起到刺激作用。此外，很快在多边贸易谈判中取得注重发展的突破的希望也正在消失。

去年和2017年年初，初级商品价格有所上扬，对出口初级商品的发展中国家起到了一些提振作用。但是，这些价格已开始下滑，并且一直明显低于新千年第一个十年的平均水平。原油价格自2017年年初以来尤为多变，总体上为下行趋势，并且尽管西亚局势紧张，油价始终远远低于50美元的标志线。随着页岩油卷土重来(背景是先前价格上涨，而成本在技术推动下有所降低)，美国的石油库存也出现了上升的迹象，将进一步打压中期油价。由于美国需求疲弱，金属价格近期也同样下滑。

* * * *

在当今这种挑战性高和难以预测的全球环境下，需要加快速度建设包容性经济和社会。最紧迫的挑战是终止紧缩并再次让资金为社会服务，而不是让社会为资金服务。要想实现可持续发展目标，还必须给多边贸易体系重新注入活力，将之视为全球公益，重新赋予其动力和重要意义。但是，只要有组织经营在若干关键部门几乎不受阻力，市场集中度的增加和抽租行为的扩散就会继续加速。这会加剧过去三十年超全球化期间日益增长的不平等，而技术变革如果阻碍创造就业，也可能使情况更加恶化，加深不断增长的焦虑感。随着好工作变得稀缺，对这种工作的定额控制也就越紧，会增强社会歧视的倾向，特别是性别方面社会歧视的倾向，还会影响其他弱势群体。纠正这些失衡需要在国家和国际层面采取系统的联合行动。我们的确亟需全球新政。

追逐金钱：不平等和不稳定的金融起因

1980年代初之后，世界经济发生了剧变，因为富国和穷国都大范围放松了市场监管，特别是放松了对金融和货币市场的监管，公共领域逐步受到侵蚀。另一个推动剧变的因素是对营利的膜拜。这种膜拜不仅贯穿了经济生活的所有方面，还存在于社会、文化和政治领域。这导致在经济上退出了公共监督和管理，包括缩减、有时乃至是取消了各国先前为了管控自身融入全球经济的过程而采取的措施；全球经济各处都热情地挂上了“开门营业”的招牌。

有一群技术官僚积极地为超全球化摇旗呐喊，鼓吹竞争性的市场以及追求利润最大化的经营者具有创新和平稳市场

的属性。但实际上，发挥主要作用的是金融利益。在超全球化之下，金融不仅能够使实体经济屈服于其投机业务，还变得愈发沉湎于自我交易。结果是，银行越做越大、越来越多样化，并与诸多其他金融机构一道发明了无数金融资产以投机牟利。杠杆和金融创新的结合在2007年显现出恶果，最终在一年后导致了恐慌和崩溃。

2009年以来，各国试图通过设立各种政府委员会、从立法上对银行行为设置一些纪律、加强监督和呼吁自控以及偶尔对最明目张胆的欺诈进行罚款来抑制金融部门的过分为。但是基本的宏观金融结构大体上没有变化。尽管各国中央银行向金融部门投入了几万亿美元，但在大部分国家，所期望的普遍复苏并未实现。最重要的是，各国几乎没有付出任何努力来处理不平等与不稳定之间的关联问题，这种关联正是无监管金融抬头的标志。

金融化是于1980年代初在许多发达国家起步的，但诸多指标显示，从1990年代初开始，所有国家的金融化进程都显著加快。此后，大多数发达国家的银行业总资产都已至少翻番，许多欧洲国家和美国的这一数值达到了GDP的两倍以上。日本的这一数值则达到了GDP的四倍以上。粗略估计，这意味着银行业部门价值达到100万亿美元。发展和转型期经济体的情况与发达经济体仅在程度上有所不同，智利、中国和南非等国的银行业资产最高时超过GDP的200%。

金融开放度的不断增加导致不断壮大的金融参与者快速累积了大量的国际头寸，使各国所要面对的力量超出了国家

决策者的控制，因而加剧了金融上的脆弱性、扩大了系统性风险。2008年金融危机时，巴西、中国和土耳其的银行外部资产和负债总和与GDP之比为100%，而智利和南非则超过了250%。在大多数发达国家，这一指标为300%至600%之间。这种环境反映出，跨境资本流动和外汇交易的扩张已经大大超出了商品和服务贸易的需要，并且导致了银行业的进一步集中，在一些发达国家，国内最大的五家银行的总资产规模最高已达到GDP的四倍，而在一些发展中大国，这一数字最高达到130%。

监管和政策议程的“被俘”进一步推动了金融化，尤其是在最重要的各个金融中心。对市场效率的信任从政治上为使公共部门支出和服务更紧密地向私人投资者的支出和服务看齐提供了动力。这为医疗私有化、教育费用和养老金缴纳的上涨打开了大门，并在此过程中，使许多国家的家庭负债不断上升。金融家们随着自身地位和政治影响力的提升，推广了一种心安理得的文化，不再需要合理理由就能堂而皇之地获取丰厚的报酬和抽租。

凯恩斯从1930年代初大萧条之前几年的经验中发现，如果市场力量自由发挥作用，加上富裕阶层储蓄倾向较高，会导致收入差距不断扩大，但这种趋势是有限度的，一方面是总需求不足(消费不足)，另一方面是青睐短期投机和寻租行为而不注重长期生产性投资的过度金融赌博。此后，明斯基也提出设想，即虽然这些条件会催生繁荣和(表面上)平稳的时期，但金融创新的加速会鼓励人们作出更鲁莽的投资决定，后果是全球经济体系越来越两极化、脆弱化，稳定会滋生不稳定，不稳定又导致脆弱和冲击。

金融市场这种不受约束的发展鼓励将资金贷给较穷的家庭，对超全球化竞争压力下劳动力收入的停滞不前和(相对)下降起到临时的补偿作用。许多国家的消费水平因此保持了稳定甚至有所上升，但是，这完全是家庭债务上升所推动的。与此同时，金融和工业巨头利用自身不断增长的利润(部分来自于对跨境工资和企业税率差异的利用)从事借贷和投机活动。一些国家由债务推动的增长不可持续，另一些国家则通过出口取得了成功，导致全球失衡不断扩大，给本质上两极化和不稳定的体系增加了新层次的脆弱性和风险。金融危机因此越来越频繁、越来越普遍。许多新兴市场经济体成为了早期的受害者，但这只是更大问题爆发之前的序曲。

近几十年社会经济方面有两个主要趋势，一个是公共和私人债务大量爆炸式增长，另一个是被宽泛地定义为顶层1%人口的超级精英的崛起。与之相连的是经济的金融化和金融资产(特别是短期金融工具)所有权差距的不断扩大。如此，不平等已经牢固地植入超全球化的运作。1970年代末以来，在观察到的金融危机中，每五次金融危机中有四次在爆发之前出现了顶层10%的收入者与底层40%的收入者之间差距变大的现象，而在危机之后，每三个国家中就有两个出现这种现象。顶层收入者从金融发展中获益尤多，他们的“大逃亡”会推动危机走向爆发，而后果往往是导致底层收入停滞不前或下滑。危机爆发时，宏观金融错配、片面依赖于金融部门纾困和货币政策，造成总需求和就业长期不振，通常会使收入分配状况恶化、加剧不稳定趋势。

此外，在1997-1998年亚洲危机和2008-2009年全球金融危机等重大危机之后可以看出，在没有国际协调的情况下，大多数国家会倾向于采取紧缩政策，试图促使投资者回归危机之前的行事方式，但往往并不成功。因此，在金融繁荣时期，利润会流向顶层收入者，而在之后的危机期间，负担却几乎总是由公共部门来承受，并传导至国内经济；最脆弱的部门受到的打击最大，金融和工业巨头却往往能率先得到财政救济。

食利者的复仇

从超全球化时代之初至今，金融一直趋于产生与其社会回报根本不成比例的巨额私人收益。而非金融企业也变得熟于利用寻租战略来提高利润，成为不平等加剧的一种普遍来源，但人们却很少关注到这一点。

租金可被宽泛地定义为完全通过资产所有权和控制权或通过市场主导地位，而非通过创新企业活动或对某稀缺资源的生产性部署而获得的收入。大企业正在通过多种非金融机制来攫取这种租金，例如有系统地使用知识产权来震慑对手。掠夺公共部门是另一类取得租金的方式，包括进行大规模的私有化，这种措施不过是将资源从纳税人的口袋转移到企业管理者和股东的手中。向大企业发放补贴也是一种取得租金的方式，在提高经济效率和创收方面往往没有切实的成果。还有一些方式则近乎欺诈，包括逃税和避税，以及领军企业的管理者为了自身牟利而广泛地操纵市场。

鉴于企业有多种寻租手段而全球对企业报告的要求并不严格，要想衡量企业租金的规模并非易事。一种估计租金规模的

方法是按部门估计在“常规”利润盈余之外的剩余或“超额”企业利润。以这种方式衡量的结果显示，剩余利润在过去二十年间显著上升，1995-2000年间仅占总利润的4%，到2009-2015年已增至总利润的23%。对百强公司而言，这一比例从16%提高到了40%。

数据显示，不断增强的市场力量是推动寻租的主要因素。人们已经愈发警惕地注意到，存在集中度不断升高的趋势，尤其是在发达国家市场。此外，这种现象正在蔓延。以市价总值、公司收入及其(实体和其他)资产等尺度衡量，世界各地经济的集中度都在上升，但百强公司尤甚。市场集中和抽租会相互促进，催生“赢者多得式竞争”，这种竞争已成为企业环境的一个明显组成要素，至少在一些发达经济体是如此。由此导致的公司内差异推动了不平等的加剧。2015年，百强公司的平均市价总值高达底层2,000家上市公司的7,000倍，而在1995年只有31倍。

重要的是，虽然这些公司的市场控制力越来越大，但其就业份额却没有成比例上升。以市价总值这一尺度衡量，百强公司的市场集中度增长了三倍，就业增幅却不到一倍。这进一步佐证了以下观点，即超全球化促进的是“盈利而非繁荣”，市场力量不对称是推动收入不平等扩大的一个主要因素。

专利界的大力游说，加上大公司对监管的“俘获”，一直是推动市场力量合并的主要因素。所造成的结果是，举例而言，专利的范围和期限都得到了大幅扩展，而专利保护的覆盖面也囊括了过去不被视为技术创新的新活动，例如金融和经营方法。金融、电子商务和营销方法方面的“创新”正在得到专

利，但这些“创新”并不涉及任何具体的技术产品或流程，只涉及纯电子形式的处理数据和信息的方式。这样不仅会推动进一步集中，还会限制数据和知识的开放。这种出于战略而非生产目的利用知识产权来打压对手从而攫取过高利润的方法已成为一种核心寻租战略。

跨国企业出于自卫目的过度利用专利保护，还会直接影响巴西、中国和印度等大型新兴经济体的创新发展。过去二十年，美国企业在这三个国家的分公司在相对高技术产品(例如信息和通信技术、化学品和药品)方面销售额激增，与这些企业大力扩张专利保护普遍有密切关联。

此外，有越来越多的证据显示，各家公司正在采取逃税和避税、挖公共部门墙角(攫取资产和补贴)以及明目张胆的市场操纵等其他非金融寻租战略来提高公司高管的薪酬，不仅在较为先进的经济体是这样，在发展中经济体也越来越是这样。

要想遏制猖獗的食利主义及其产生的不平等問題，就必须修正造成此类行为如此活跃的权力失衡问题。这并非易事，但却是实现真正包容性和可持续增长这一目标的必经之路。首先应当承认知识和竞争首先是全球公益物，承认操纵知识和竞争以牟取私利的行为应受到有效监管。

对机器的怒火

推动超全球化的是一系列技术浪潮，这些浪潮缩短了时间和空间上的距离，给那些主要源于政治和政策决定的增长

和分配模式染上了不可避免的色彩，也影响了为应对不断增长的“落于人后”的忧虑而采取的政策，这种政策只有一个重点，就是加强教育和培训。

实际上，至少早从工业革命之时起，新技术的崛起和传播及其带来的对现有生活方式的打破就一再成为政策辩论和设计的主题。以史为鉴，新技术会随着时间的推移而变得利大于弊。过去，蒸汽机、电力、汽车和装配生产线等技术突破也曾起到破坏作用，造成了大量就业岗位的流失以及社会某些部门和阶层的收入下降，但这些影响都只是短期的。长远来看，当创新的效益从一个部门扩散到另一个部门，最终惠及整个经济，就会远远超过其不利影响，工人们也会获得收入更高的新工作。

但是，数字革命(特别是机器人技术的跃进)正在使人们更加焦虑。从有些角度而言，机器人的智能和技能正呈指数提高、成本呈指数降低，已经有可能使整个就业环境天翻地覆。随着操作这些机器人所需的高技能工人的人数不断减少，人们已经认为大规模失业和对工资的侵蚀正在掏空较先进经济体的中产阶级、阻碍新兴国家中产阶级的崛起。人们担忧，2030年议程关于包容性经济的承诺还没开始兑现就已经在被技术推翻。

虽然这种忧虑事出有因，但从严格的经济角度而言，并不能用这些技术变革来解释当前劳动力市场的困境。这并不是说数字技术在未来不可能产生威胁就业的潜在影响；而是要指出，数字技术真正的新颖之处并不在于其范围更广、速

度更快或技能更强，而是在于这些技术出现的时代背景：较先进经济体宏观经济动力不足，而许多发展中经济体结构转型陷入停滞。人们在这种背景下往往不愿进行投资，而要想妥善吸收新技术并创造新的部门为失业工人提供更好的就业机会，恰恰需要投资。

工业机器人可以通过多种渠道影响就业和收入分配，但无论如何，这种机器人能否得到推广，取决于公司的权衡结果，即可能节省下来的劳动力成本与新资本设备的投资成本孰轻孰重。这意味着，就经济可行性而言，机器人造成的失业更可能发生在技能密集度和工资均相对较高的制造业，例如汽车和电器部门，而不是劳动密集度相对较高、工资相对较低的部门，例如制衣业。许多现有研究高估了机器人对就业和收入的潜在不利影响，因为这些研究忽视了这样一点：技术上可行不一定等于经济上有利可图。事实上，目前通过工业机器人实现自动化程度最高的国家都具有较大的制造业部门，并且以汽车和电器等工资相对较高的产业为主。但相比之下，机器人化迄今对大多数发展中国家的直接影响较小，并且在可预见的未来也不太可能有所变化，因为这些国家没有实现多样化和技术升级。

基于机器人的自动化的潜力虽然受到追捧，但投入使用的工业机器人的数量仍然不多，2015年总数估计只有160万台。不过，2010年以来，工业机器人的使用正在快速增长，预计到2019年将超过250万台。绝大部分正在使用的工业机器人都位于发达国家，德国、日本和美国共占到总数的43%。在发达国家以及大韩民国等曾为发展中国家、现在处于工业化成熟阶段的国家，机器人密度(制造业每名雇员对应的工业机器人数量)

最高。近几年，部署机器人数量年增长最快的是发展中国家，但这主要归功于拥有较大制造业部门的中国。

机器人技术对分配的影响很可能会有很大差异，取决于多种不同的因素，包括一国在结构转型方面所处的阶段、在国际劳动分工中的位置、人口统计变化情况以及经济和社会政策。但已经有迹象显示，工业机器人正在加强制造业活动向一小群国家集中的趋势。这种集中可能损害国际层面的包容性，并且鉴于全球需求乏力，还会给发展中国家带来重大挑战，使其难以实现结构转型来创造工资较高的制造业岗位。在这个意义上，机器人技术可能会增加国家立足传统工业化战略来实现经济发展的难度，也会增加实现2030年可持续发展议程的难度。

确实，不使用机器人的国家也很可能遭到机器人化对就业和收入的不利影响。这是因为机器人化可以提高公司的国际成本竞争力，从而刺激本国的出口而削弱其他国家的出口，后者会因基于机器人的自动化而产出和就业机会减少，由此至少受到部分不利分配影响。此外，制造业活动和工作岗位可能会回流发达国家，从而对发展中国家在这些部门的就业和收入机会产生不利影响。迄今为止，确实只有相对很少的证据能证明存在这种回流，即便是已经发生的回流，对发达国家就业的积极影响也没有达到预期。这种回流大多伴随着资本投资，例如对机器人的资本投资，而创造的少量就业岗位都集中在高技能活动。这意味着随着生产回流而“回归”的就业岗位与当初离开的岗位不会相同。

有些人指出，对机器人征税从而放缓自动化能让经济赢得更多的调整时间，同时还能提供财政收入，为这种调整提供资金。但是，这种税收可能会阻碍机器人最有益的用途：即工人与机器人互补，以及创造基于数字化的新产品和新就业岗位。还有些人建议促进更均衡地分配提高机器人利用率所产生的效益，理由是担心机器人会抢走生产率和工资较高的工作，而工人只能继续从事一般工作。如果不加制约，机器人技术的分配影响会提高流向机器人所有者及机器人包含的知识产权的收入份额，从而加剧现有的不平等。

数字化还能创造新的发展机遇。协作式机器人的开发最终可能尤其有利于小型企业，因为这种机器人安装便捷，不需要特殊的系统整合装置，并且能够快速适应新的流程和生产要求。将机器人与三维打印相结合，能够为小型制造业企业创造额外的新机遇，克服生产规模的局限、大幅扩大经营范围；如果当地需求同时增长，则参与全球价值链可能就不再是不得以为之，而是出于战略考虑的选择。与此同时，数字化可能导致各项服务的全球供应和国际贸易碎片化，很难确定基于数字的服务在就业、收入和生产率方面的增益是多于还是少于传统的制造业活动。

从发展的角度看，关键问题在于更多地使用机器人是否会降低工业化作为发展战略的效果。这取决于一系列因素，包括谁拥有和控制机器人技术、是否能通过使用机器人获得先手优势，以及使用机器人很可能在制造业的哪个部门产生最大影响。在所有这些方面，有效设计和执行数字产业政策

并确保有关国家拥有执行这些政策所必需的政策空间，将发挥决定性作用。

要想实现2030年议程的各项目标，无疑需要发掘数字革命的潜力，使之加快生产率增长，并推动更公平、更可持续的全球经济扩张。归根结底，无论数字革命目前产生了哪些影响，其最终对就业和包容性产生什么样的结果仍取决于政策选择、监管智慧和社会规范。

性别问题与对差工作的争夺

对大多数人而言，找到一份“好工作”是改善生活的必经之路，而提供这种就业岗位是创建包容性经济的关键所在。良好的就业岗位意味着体面的工作，往往位于收入更高、升迁更容易、工作条件有着良好规范的正规部门。从发展的角度而言，这些岗位更可能位于工业部门而非农业或服务业部门。

全世界有一半的人口在寻找良好就业岗位时会遭遇性别歧视这一障碍。因此，关于超全球化应当更具包容性的呼吁也从女性角度发出了有力的呼声，这是正确的。但要应对这项挑战，仅仅提高市场和决策层中的女性比例远远不够。即便在普惠金融、创业或贸易便利化工作中加入性别层面，至多也只能提供一种存在局限的实现更包容经济的方法。性别不平等背后的体制和社会规范往往也反映在劳动力市场上。在工作场所中，大多数女性都会经历歧视和隔离，这种做法与超全球化带来的更广泛压力不无关系。

具体而言，全球普遍的政策环境加上技术和结构变革的力量已经限制了可就业岗位(特别是“良好就业岗位”)相对于劳动力供应的数量。尽管总体而言女性就业率已有所上升而男性就业率有所下降，但良好就业岗位的稀缺既加剧了按性别定额分配岗位的现象，也加剧了女性在获得较好工作机会方面遭到的排斥。

在繁荣和萧条周期、紧缩和流动资本的背景下，就业上性别平等的改善有可能造成两性就业的此升彼降，即女性就业率上升(世界上大多数国家都是如此)而男性就业率下降。这个现象几乎被人忽视，没有得到广泛讨论，而且虽然这种现象在较先进经济体中表现得最为明显，但如今已困扰着世界各地的就业市场，只有中国和印度等一些大型经济体是例外，这些经济体中女性劳动参与率正在下降。

传统工厂就业岗位和制造业界的空心化是发达国家不平等上升的非常明显的特征，正对工人阶级中年男性造成尤为严重的打击。但是，在许多面临过早去工业化和工业化停滞问题的发展中国家，工业部门就业岗位也在下降，而女性工业就业受到的不利冲击远远大于男性。从1991年到2014年，发展中国家男性工业就业占男性总就业的比例平均下降了7.5%，而女性的这一比例则下降了39%。此外，随着工业生产的资本密集度越来越高，女性往往会失去这一部门的工作，即便排除受教育程度的因素也是如此，因此证明女性失去这些工作并不是因为技能上的差异。随着资本密集度和自动化程度的提高，南方的技术革命似乎也不太可能改善性别平等状况。

归根结底，增加工业部门就业机会应是一种能在性别方面发挥包容作用的替代方法，但要采取这种方法，就必须可持续地扩大对工业品的需求。对发展中国家而言，制造品净出口的增长会改善女性的工业就业前景，前提是公共政策要提供一定保护来抵御进口；因此，贸易自由化程度较低似乎对女工有利。扩张性财政政策能以降低男女之间就业竞争(提高女性工业就业而不影响男性就业)的方式提高劳动力需求，从而也有助于产生包容效果；因此，紧缩可能尤为不利于女性。

单纯提高经济增长并寄望于对性别平等产生涓滴效应并未成为现实，对女性获得良好就业岗位的相对机会影响有限。在性别平等方面更令人担忧的是，在提高女性劳动参与率的同时未辅之以任何支持性的需求侧政策和结构来建设性地吸收这些新进入市场的女性，会使劳动力市场的性别隔离恶化并促使女性蜂拥从事低增加值的非正规服务部门活动。

是否正如工资占收入份额所反映的那样，劳动力市场的性别隔离(或职业上的性别集中化)是否对劳动力整体产生不利影响？一般而言，阶层动态似乎在性别上有正面作用，即对女工有利的也对劳动力整体有利，包括对男性有利。排除其他因素后，有证据显示，自1990年代初开始，发展中国家女性获得工业部门工作的相对机会的下降与劳动收入份额的下降有关。但与此同时，在良好就业岗位稀缺时，女性劳动参与率较高会限制工资增长，因而可能进入低工资增长路径，特点是经济无保障感和性别冲突不断加剧，因为女性的劳动参与似乎会对男性的就业前景产生不利影响。

考虑到结构和技术变革带来的就业挑战，以及女性在有偿和无偿照料工作方面承担的主要责任，旨在创建更包容经济的战略应包含这样一项必要内容，即把无偿和有偿的照料工作转变为体面的工作。

前进之路：迈向全球新政

当今的世界经济，在成果分配上既不公平，也不公正，却有太多国家的太多人口被吸纳其中。世界经济已变得越来越失衡，不仅具有排斥性，也不利于全球政治、社会和环境健康的稳定和安全，2008-2009年那样的经济和金融危机只是这种状况的一次较为明显的体现。国家即便能够通过国内消费热潮、房产繁荣或出口实现增长，收益也会过多地流向掌握特权的少数人。与此同时，全球层面债务过高、需求过低，已经阻碍了扩张。之后，为了应对萧条而采取的紧缩措施对最贫穷社群的打击最大，导致两极化进一步扩大，还加剧了人们对未来的焦虑。政治精英们却固执地认为别无良策。这种经济状况为排外言论、内向型政策和以邻为壑的态度提供了肥沃的滋生土壤。

如果将技术或贸易视为造成这些发展动态的黑手，就忽视了一个明显的问题：不采取大力度、可持续和协调一致的努力来通过提高工资和政府支出重振全球需求，全球经济将注定持续增长乏力乃至恶化。现在是理想的时机，应在财政的协力推动下吸引私人投资，以重新点燃增长引擎，同时帮助经过三十年超全球化而严重失衡的各国经济和社会恢复平衡。但是，当今世界资金流动性强、经济边界开放，没有国家能独立完成上述努力，否则就会遭遇资本外逃、货币崩溃的危险和面临通缩

漩涡的威胁。因此，需要制定一项全球统一协调的扩张战略，以增加公共支出为先导，让所有国家都有机会从国内和国外市场的同步刺激中获益。

脱离超全球化，转向包容性经济，不仅仅在于让市场更好地运作，包括提高人力资本、填补信息空白、优化激励机制、向穷人提供信贷或向消费者提供更强保护，而是要有更精确和更全面的议程，解决全球和各国因为超全球化而在资源调集、技术知识、市场力量和政治影响力方面的不平衡问题，正是这种不平衡产生和加剧了排斥性的后果。

从许多意义上而言，目前正处在有利于这一转型议程的关口。现有秩序受到了意识形态两翼双方的批评，其合法性也受到了广大公众的质疑。联合国全体会员商定的可持续发展目标为变革提供了政治动力。现在的目标应是利用各方取得共识的这一时刻，确保适当地结合所需的资源、政策和改革，刺激必要的投资推力，并促进在全球和国家两个层面都取得包容性成果。

虽然有言论认为民族国家重要性正在下降、濒临消亡，但在今天这个相互依存的世界，民族国家仍然是合法性和领导力的基本单位，也是民众索取经济保障、寻求社会公正和奉献政治忠诚的最终对象。但比以往更重要的是，要想实现共同繁荣，必须密切关注全球治理中可能阻碍实现包容性和可持续成果的偏见、失衡和缺陷。有效的国际主义仍然依赖于负责任的国家主义，实现正确的平衡仍然是任何有意义的多边议程的核心内容。

考虑到这一点，全球新政需要得到广泛的支持。美国于1930年代出台的原版新政和其他工业化国家所效仿的新政，特别是第二次世界大战结束之后效仿的新政，确立了一种新的发展道路，注重三大战略要素：复苏、监管和再分配。这些要素虽然涉及适应具体经济和政治情况的具体政策目标，但也指明了在这一新道路下实现成功的通用方法，即创造就业、扩张财政空间和管控金融。

当今的新政可以借鉴这些组成要素，并且和过去一样，各国需要具备空间，以便有针对性地制定积极的财政政策和其他公共政策，从而促进投资和提高生活水平，并辅以监管和再分配战略，应对严重不平等、人口结构压力和环境问题的三大挑战。但是，要想应对二十一世纪不平等和无保障的具体挑战，各国试图将自身与全球经济力量隔离开来是不行的，而是要酌情将罗斯福新政的一些内容提升到全球层面，以符合当今世界相互依存的现状。

可考虑的内容包括：

- 结束紧缩—这是建设可持续和包容性经济的基本前提条件。这项内容涉及使用财政政策来管理需求情况，把实现充分就业视为中心政策目标。在使用货币扩张时要有所区别，为能有助于取得包容性和可持续成果的公共投资提供资金。国家应普遍扩张政府支出，涵盖实体和社会基础设施，包括可以充当“最后雇主”；具体的公共就业计划在创造就业岗位方面可能非常有效，尤其是在大部分劳动人口都从事非正规和个体经营活动的低收入国家。公共基础

设施投资和就业计划都具有重要作用，能够减少发达国家和发展中国家已经产生的区域性失衡。

- 加强注重关怀的公共投资—这包括实施重大公共工程方案，用于减缓和适应气候变化、促进《巴黎气候协定》提供的技术机遇，以及应对更广泛的污染和自然退化的问题。这还意味着，政府必须提供正规的育儿和养老公共服务，以应对侵蚀地方社群和大家庭结构的人口和社会变迁。在这两方面，公共投资都应力求推动和吸引更多私人投资，包括中小企业，和并采取合作社等更具参与性的所有制形式。
- 提高政府收入—这是为全球新政提供资金的关键所在。多采取累进税制，包括对财产和其他形式的租金采取累进税制，可以有助于应对收入不平等问题。扭转企业税率的下降趋势也是一种应予考虑的手段，但可能更重要的是，要处理免税和漏洞以及企业滥用补贴的问题，包括滥用原本用于吸引和留住外国投资的补贴的问题。
- 建立新的全球金融登记册—必须在国家和国际层面采取立法行动，方能制止公司和高财富人士利用避税港避税。这方面可采取的临时措施包括建立一个全球金融登记册，对世界各地金融资产的所有者进行登记。
- 让工会更有发言权—工资需要与生产率同步增长。让工会更有发言权是实现这一目的的最佳方式。与此同时，需要采取适当的立法行动(包括对非正规工作合同采取立法行动)和积极的劳动力市场措施，纠正就业无保障问题。还可考虑采用更具创新性的补充收入支持计划，以实现更公

平的收入分配，例如建立一个社会基金，由最大的几家企业和金融机构所发行的股票提供资金。

- 管控金融资本—管控金融机构，使之服务于社会公益，方能吸引大量的私人投资。除了对金融部门进行适当的监管外，还必须通过国际监督和监管等方式，对私人银行业巨头予以约束，还要处理信用评级市场高度集中的问题以及评级机构与影子银行机构之间关系暧昧的问题，正是这种暧昧关系使得“有害”金融产品得以大量滋长。
- 大幅增加多边金融资源—这应包括实现官方发展援助目标，同时也要确保更多地为多边和区域开发银行注资。此外，需要在多边层面填补主权债务重组方面的体制空白。
- 遏制企业食利主义—要想遏制企业食利主义，需要显著加强旨在约束限制性商业行为的措施。2013年经合组织税基侵蚀和利润转移问题举措就是一个开始，但还需要建立更具包容性的国际机制，用于监管限制性商业行为。不防以联合国在1980年代的早期尝试为起点。与此同时，宜更严格地执行面向大企业的现行国家披露和报告要求。建立全球竞争观察站，可以为完成系统收集诸多现有监管框架信息的任务提供便利，以此为第一步，最终制定协调一致的国际最佳做法指南和政策，并监测全球市场集中趋势和模式。制定更普遍的竞争政策时，应明确规定在分配方面的目标。
- 尊重政策空间—只有对现行的国际投资制度进行彻底改革，才能对上千项双边贸易和投资协定以及不断增多的区域贸易和投资协定所载的许多限制性投资和知识产权政策

进行有意义的改革。首先应反思现行国际投资制度保护外国投资者的狭隘目的，转而采取更平衡的方法，考虑到所有利害关系方的利益并承认国家层面的监管权。国际投资争端解决和仲裁制度也需要得到修正，如有必要，可以用更集中的制度取而代之，替代制度需要具备妥善的上诉程序和国际法依据。设立国际投资法咨询中心，可以帮助发展中国家政府以更平等的方式处理与跨国公司的争端。

1947年，国际社会借鉴原版新政的价值观，力求使因萧条和战争而支离破碎的世界经济恢复平衡：国际货币基金组织(货币基金)向商界敞开大门，世界银行提供了首笔重组贷款，《关税及贸易总协定》(《关贸总协定》)缔结了第一项多边贸易协议，乔治·马歇尔发起了现代历史上最成功的发展合作项目，联合国则开设了第一个区域办事处并召开了首次(关于贸易与就业问题的)大型会议。七十年后，我们需要付出同样雄心勃勃的努力，方能应对超全球化造成的不公，创建包容和可持续的经济。 ■

