



注意

报刊、广播电台或电子媒体不得在2018年9月26日格林尼治时间17时前引用或摘录本报告内容

贸易和发展 报告 2018

权力、平台与
自由贸易之谬

概 述



联合国

联合国贸易和发展会议

贸易和发展报告

2018

权力、平台与
自由贸易之谬

概 述



联合国

2018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：gdsinfo@unctad.org。

本文所载概述也作为《2018年贸易和发展报告》的一部分印发。

概 述

技术变革正在对我们的日常生活方式产生深远的影响。数字创新已经改变了我们的收入、学习、购物和娱乐的方式。总的来说，作为第四次工业革命，它们正在改变生产的地理版图和工作形态。但最终，社会和政治行动——其表现形式为规则、规范和政策——将决定未来如何展现在我们面前。

在这方面，数字革命之不幸在于它生逢新自由主义时代。在过去的四十年里，金融巧取豪夺，无限制的企业权力和经济紧缩相互交织在一起，破坏了第二次世界大战后出现的社会契约，并在国家、地区和国际一级代之以一套不同的规则、规范和政策。这使得资本——无论是有形还是无形，长期或短期，工业还是金融——逃避监管监督，扩展到新的盈利领域，并且限制了政策制定者对商业应当如何运作的影响力。

这一议程设定了一种数字互联世界的愿景，即没有人为的界限，信息畅通无阻，给人们带来一种技术兴奋感，相信其自身必然到来，不可改变。大企业的回应是将数据的挖掘和处理变为寻租的聚宝盆。

最近的事件——从金融危机开始，贯穿于随之而来的缓慢复苏，到现在出现在头条中的假新闻和数据隐私丑闻——迫使政策制定者需要面对这一议程所产生的不公平和失衡。各国政府已经开始认识到需要弥补损害公众利益的监管缺陷，为技术进步受到不利影响的人提供更有力的安全网，并为二十一世纪劳动力所需要

的技能进行投资。但迄今为止，行动的效果远不及言论。

尽管有此番造势，但这既非是一个勇者的世界，也不是一个新世界。1914年之前的全球化时代也是一个跌宕起伏的技术大变革的时代，电报、电缆、铁路和蒸汽轮船都为全球提速并缩小了它的距离；它也是一个无节制的垄断力量、金融投机、繁荣与萧条和不平等现象日益加剧的世界。马克吐温以其《镀金时代》一书抨击了丑陋的私人财富，普遍腐败的地方政治和广泛的社会污秽；而且，与今朝的数字霸主不同，昔日的铁路企业家是金融创新、定价技巧和政治依附关系的纵横大师，他们即便损害了商业竞争对手和公众的利益，依然能使本身的利润剧增。

十九世纪新的通信技术就像今天一样，曾帮助资本对全球经济做出重新配置。许多评论家都一厢情愿地将这个时期描述为“自由贸易”时代，大卫·李嘉图的比较优势论揭示，即便是技术落后的人也会因专注于其最擅长的技能而获益，因而为国际贸易敞开方便之门。这是一种令人欢欣的双赢叙述，一个赢家获利最多的世界和一种全球主义事业的信条，它导致约翰·梅纳德·凯恩斯在他的《通论》中将它与神圣宗教裁判所相提并论。

实际上，十九世纪后期的国际贸易是通过不纯洁的混合状态管理的，即外围的殖民控制与新兴核心地带常常不断推高的关税水平，如同美国的情况一样。然而，如同今天一样，有关自由贸易的高谈阔论为资本的畅行无阻和一套与之相配套的规则提供了有用的掩护——金本位、压制性的劳动法、预算平衡——规范政府的支出并控制经营的成本。

随着当今全球化不断加剧的失衡和紧张局势在日益金融化和数字化的世界中发挥作用，多边贸易体制正在被挤压至它的极限。很快就显现出了令人不安的与二十世纪三十年代相类似趋势。但是，倘若从两次世界大战之间得出某种教训的话，那就是在紧缩和广泛的政治不信任背景下高谈自由贸易，不会在发生崩

离析时保住中心。仅仅承诺不让任何一个人掉队，同时呼唤公司展示善意或呼唤超级富豪们心中的善良天使，充其量无异于奢望一个更有公德心的世界，往差里说，则是故意力图回避对导致日益严重的不平等、债务和不安全的真正原因展开认真的讨论。

回应不能是退回到某种本国例外论的痴心幻想，或者袖手旁观，指望数字繁荣的浪潮能够将这些问题荡涤干净。相反，若要数字时代兑现它的承诺，当务之急需要的是对多边体系作出反思。

在缺乏渐进式的叙述和有胆识的领袖的情况下，正如安东尼奥·葛兰西所预测的那样，过渡期间出现令人不安的政治病态迹象也就不足为奇了。找到正确的叙述并非易事。此时此刻，可能最好回忆一下玛丽·雪莱的话——她的巨大创作《弗兰肯斯坦》今年恰逢200周年纪念，没有丧失任何能够唤起我们对技术进步既恐惧又痴迷的力量——“开始永远就在今天”。

刺破拇指：全球经济走向何方？

十年前，2008年9月雷曼兄弟宣告破产。霎时间，没有人确定谁欠了谁的钱，谁冒了太多风险无法还钱，谁会下一个倒下；银行间信贷市场冻结；华尔街惊慌失措；企业不仅在美国，而且在世界各地纷纷破产；政治家们挣扎着要拿出对策；而经济学权威们却不知大节制是否会转向另一次大萧条。

事后看来，危机爆发前的自鸣得意令人惊讶。更令人惊讶的是，它之后的变化微乎其微。我们被告知，金融体系更简单、更安全、更公平。然而，在公共资金的支持下，银行的规模却越来越大；不透明的金融工具再度不可或缺；影子银行已经发展成为160万亿美元的业务，是全球经济规模的两

倍；场外交易衍生品已超过500万亿美元；并且(毫不意外)银行家们的奖金池也再度溢出。

在数万亿美元的公开流动性(“量化宽松”)背后，资产市场已经反弹，公司正在大规模合并，回购股票已经成为管理敏锐性的衡量标准。相比之下，实体经济在短暂的乐观情绪和间歇性的下行风险谈论中徘徊不前。虽然一些国家转向资产市场以增加收入，而其他国家则关注出口市场——但这两种选择都没有实现持续增长，而且两者都加剧了不平等现象。

可以争辩说，对所有人造成的最大破坏是对系统信任的减少。在这里经济学家们没有任何借口，至少如果他们愿意读一读亚当·斯密的专著的话。在声称按规则办事的任何系统中，操纵投标的看法最终会破坏其本身的合法性。导致这场危机的人不仅逃脱了危机，而且从中渔利，这种感觉自2008年以来一直成为一种挥之不去的不满情绪；而这种不信任感现时已经在国家、区域和国际一级感染了将公民、社区和国家联系在一起的政治机构。

二十一世纪全球化的悖论是——尽管关于全球化灵活性、效率和竞争力的谈论层出不穷——而发达经济体和发展中经济体正变得越来越脆弱、迟缓和支离破碎。随着不平等持续加剧，债务攀升，金融巧取豪夺重新回到经济驾驶座位，政治体系耗尽信任，还有什么可能不出问题？

在过去一年的某个时候，全球经济情绪的调门发生了改变。许多不同经济体，既有发达国家也有发展中国家，所抱有的

同步回升的看法预示着对未来增长的积极预测。对经济复苏的乐观预测使得发达经济体的央行行长和宏观经济政策制定者们认为，现在是扭转过去十年宽松货币政策的时候了。

乐观情绪并没有持续很长时间。最近的增长预测低于预期并显示出一些减速。预计欧元区2018年第一季度的经济增长相对于上一季度有所放缓，目前为2016年第三季度以来的最低增幅；美国第一季度的年化国内生产总值(GDP)增长率已从2.3%下调至2.0%，大大低于前三个季度；日本第一季度的增长转为负数。

发展中经济体持续好转，2018年第一季度中国和印度的增长超出预期，但巴西和南非并无改善，甚至减速。俄罗斯联邦与许多其他石油出口国一样，也看到了价格上涨带来的好处。实际上，商品出口地区正在普遍享受价格的回升，尽管最近出现了一些放缓的迹象。

总体而言，今年的区域增长预测仍未脱轨。然而，似乎出现某种财务压力的国家数量有所增加，中期预测正在下调。随着货币政策正常化的调门越来越高，一些发展中国家正在尽力应对资本流动逆转、货币贬值和相关的不稳定状况。

引发关注的核心问题是，在宏观经济趋势转变的背景下，全球经济的疲软增长持续严重依赖债务。到2018年初，全球债务存量已从十年前的142万亿美元上升至近250万亿美元——相当于全球收入的三倍。贸发会议最近的估计是，全球债务与国内生产总值的比率现在比2008年高出近三分之一。

私人债务激增，特别是在新兴市场和发展中国家，其全球债务存量占比从2007年的7%增加到2017年的26%，而新兴市场经济体中非金融公司占国内生产总值的信贷比从2008年的56%上升到2017年的105%。

脆弱性反映在跨境资本流动方面，这种资本流动不仅变得更加不稳定，而且自2014年底以来对新兴和发展中国家作为一个整体转为负值，2018年第二季度的资金流出量尤为庞大。

很明显，一旦发达经济体的央行宣布有意削减货币杠杆，市场就会变得不稳定。这使得全球经济走上政策钢丝绳：扭转过过去宽松的货币政策，在没有起到制衡作用的财政政策的情况下，可能会中断步履蹒跚的全球经济复苏；但不这样做只会将政策风险推向未来，同时助长进一步的不确定和不稳定。

更重要的是，货币政策收紧的影响无论是现在还是今后都可能很严重，因为已经出现了各种资产泡沫，现在任何一个地区或部门的问题向全球蔓延的可能性比以往任何时候都要大。全球股票市场的同步运动就是一个指标。虽然不同国家的房地产价格走势不尽同步，但在大衰退之后历经数年的下滑或停滞，价格走势再度节节攀升。

发达国家市场提供的廉价流动性导致发达经济体和发展中经济体的资产市场过热，因为投资者从事各种形式的套利交易。流动性激增对股票市场的影响已经凸显，因为估值已接近潜在收益所不能保证的水平。这导致资产价格与实际经济

力量之间的根本脱节。在没有财政政策支持的情况下，货币措施未能刺激实体经济的强劲复苏。虽然资产价格已经暴增至不可持续的水平，但名义工资增长的幅度却小得多，而且在许多国家处于停滞状态。它导致收入不平等进一步加剧，这意味着家庭需求低迷只能通过重新出现债务泡沫来推动。

与此同时，债务扩张并没有为增长的新的投资提供资金。在发达经济体，投资比例从2008年的平均23%降至2017年的平均21%。即使在新兴市场和发展中国家，2017年投资与国内生产总值的比率为32.3%，仅略高于2008危机年份的30.4%，一些较大的经济体在此期间则出现了下降。

其他“已知的未知因素”使政策困境雪上加霜：石油价格变动的不确定性也反映了地缘政治走势和美国及其主要贸易伙伴目前的剑拔弩张可能导致贸易战的可能轨迹和影响。贸易经过数年异常低迷的增长之后，去年迅速回升，今年可能会继续增长；但对今后可能发生的事态，我们只能静观其变。

在缺乏强劲的全球需求的情况下，贸易不太可能成为全球增长的单独引擎。话又说回来，关税的急剧升级和贸易战的喧嚣，只会加剧全球经济的内在弱点。由于关税的运作首先通过在若干参与者之间重新分配收入，因此衡量其影响并不像一些预言世界末日的贸易专家所预测的那样直截了当。但是，它们几乎肯定无法达到减少美国经常账户赤字的预期效果；如果引发针锋相对的反应，势必会增加不确定性；并将对一些发展中国家造成重大附带损害，从而加剧已经因金融不稳定产生的压力。

然而，这并不是“战后自由秩序”解体的开始。在过去30年里，自由资本的崛起，放弃充分就业政策，劳动收入的稳步下降，社会支出的减少以及企业和政治权力的交织，已经侵蚀了这一秩序。贸易战只不过是失衡的超全球化世界的症状。

新兴经济体的崛起也不是问题的根源。中国决心维护其发展权的行为，在许多西方国家的首都均引起了即使不是敌意也是某种焦虑感，尽管它采取的政策莫过于这些国家在攀登发展阶梯时曾经使用的标准经济手册中的一部分内容。事实上，中国的成功正是1947年齐聚哈瓦那并设计出国际贸易组织的人们所希望看到的和力求鼓励的。此时与彼时话语之间的差异说明了当前多边秩序远离其初衷之间的距离。

可恶的垄断幽灵

正如去年的《贸易和发展报告》所讨论的那样，市场集中度的加大和溢价的升高在许多行业和经济体中已经司空见惯，寻租行为在企业食物链的顶端占居主导地位。这些趋势不可避免地超出了国界。

国际贸易一直由大公司主导。然而，在第二次世界大战结束后的几十年里，对市场仍然存在争议，因为出现了新的入场者和工作场所中起制衡作用的讨价还价能力以及有效的国家监管限制了大公司的权力和范围。在超全球化时代，随着更多的市场为商业敞开大门，许多这类限制因素已被严重溶蚀。

由此产生的贸易扩张与领军公司(总部主要设在发达经济体)掌管的全球价值链的蔓延息息相关。这些使更多的发展中国家能够通过利用其丰富的非熟练劳动力与这些价值链具体挂钩,进而参与国际劳动分工。其中的承诺是,这类羽翼初丰的制造活动,通过升级和溢出效应相结合,将迅速开辟与其比较优势相一致的强有力的包容性增长途径。而事情并未证明有那么简单。

世界投入产出数据库可以评估制造产出附加值的跨国分布变化。其中的国内份额可以分解为管理、营销、研发、制造(或实际生产)所获得的份额,将资本份额作为剩余部分。从2000年到2014年,大多数国家的国内附加值和国内劳务收入占总附加值的比例均下降了,只有中国除外。资本份额国内部分的证据较为复杂;它在美国大幅增长,在墨西哥小幅增长,而在巴西和中国却有所下降。但是,资本份额受到转移定价和相关做法的影响,这导致资本回报出现在低税收管辖区而不是产生此类回报的国家。

除加拿大和中国以外的所有国家,国内制造业的份额都有所下降(2014年,这两国的份额增加到30%)。管理和营销活动的情况残次不齐,但大多数发达经济体,特别是日本,研究与发展活动的国内份额在总附加值中有所增加。在一系列发展中经济体中,这一份额(从相对较低的水平)也有所增加,特别是巴西、中国、印度尼西亚、墨西哥、大韩民国和中国台湾省。尽管如此,发达经济体研发活动的国内份额在总附加值中仍然位居最高水平。

这些分配趋势背后的一个重要因素是公司讨价还价能力的提高，部分原因是出口市场高度集中。最近，企业一级关于非石油商品出口的数据证据表明，在出口企业的限制范围内，2014年最大的1%的企业占国家出口的比例平均达57%。因此，出口分布严重偏向最大的公司。在分布的顶部，集中度更高，并且在超全球化下进一步强化。在全球金融危机之后，5家最大的出口公司平均占一个国家出口总额的30%，10家最大的出口公司占42%。这种庞大的规模的扩张逐渐削弱了大公司对世界各地国家选区和劳工的社会责任和政治责任。

在发展中国家，国际贸易对不平等的不利影响也是由于特殊加工贸易体制和出口加工区的扩散造成的，它们对掌控全球价值链的主导公司组织低成本和低生产率装配工作进行了补贴，此举对更广泛的经济效益有限。促进加工贸易政策的结果喜忧参半，往往反映了跨国公司在全球价值链中捕获价值的战略，这些战略是按照其自身条件设计的，高附加值投入和受保护的知识产权内容以高价出售给出口加工商，而发展中国家的实际生产仅占最终产品出口价值的一小部分。

这引发了许多发展中经济体过分押注加工贸易预期溢出效应的怀疑，因为除非发展中国家设法捕获这些全球价值链产生的部分盈余，并将其再投资于生产能力和基础设施，否则产出和就业的直接收益不太可能转化为有活力的攀登发展阶梯的能力。

中国在利用全球价值链方面取得的特殊成功，关键依赖于它有能力诉求并利用政策空间，通过旨在提高制造业出口中的

国内附加值的有的放矢的产业政策和其他政策，积极发挥了贸易的杠杆作用。它还依赖于中国政府建立独立的融资机制和控制外国资产的能力，这些能力现在被发达国家视为对其自身商业利益的威胁。然而，现已证明难以在其他地方推广这些措施。

随着出口市场集中度的提高，大公司提高了从更新和更为无形的竞争壁垒中寻租的能力，体现在加强对知识产权的保护以及利用国家规章条例进行利润转移和避税目的的能力。随之而来的知识产权垄断所带来的回报增加，以及大公司税收成本的相对降低，造成了不公平的竞争环境。为编写本报告开展的实证研究表明，顶级跨国公司的盈利能力激增——代表主导国际贸易和金融的大公司，以及日益集中的力量，已成为推动全球劳动力收入占比下降的主要力量，从而加剧个人收入的不平等现象。

大型“超级巨星”公司利润的增加一向是全球运营不平等的主要驱动因素，扩大了少数大赢家与大量被挤压的小公司和工人之间的差距。

鉴于当今世界赢家占有绝大部分这种状况，一个关键问题是数字技术的传播是否有可能将好处进一步集中在国家内外少数先入为主的商家手中，还是有可能打破现状，促进更大的包容。

如要提高效率和采取创新措施，所有公司都应该能够收集和分析市场上的全部数据及其所处的运营成本条件。长期以

来，缺乏此类信息及其管理技能一直被视为发展中国家大多数公司以及发达经济体中较小公司增长的制约因素。

令发展中国家感到欣慰的是，通过使用大数据算法创建的数据智能可以帮助公司企业(包括数字部门内外的公司)开发独特的产品和服务，扩展和协调复杂的供应链，并支持算法决策界。通过鼓励提供软硬件数字基础设施——这是人们和企业成功参与数字经济的基本要求——从事数字贸易可能成为有希望的第一步。南方公司的成功事例表明，可充分利用数字技术承接价值链中增值最大的前期和后期生产任务。值得注意的是，中国雄心勃勃的新工业战略旨在到2025年实现整个经济范畴内的这一目标。

坏消息来自指向不同方向的趋势。在数字世界中公司之间不断扩大的差距尤为明显。排名前25家的大型科技公司中(按市值计算)，有14家位于美国，3家位于欧盟，3家位于中国，4家位于亚洲其他国家，1家位于非洲。美国前三名大型科技公司的平均市值超过4,000亿美元，中国顶级大型科技公司的平均市值为2,000亿美元，亚洲的平均市值为1,230亿美元，欧洲的平均市值为690亿美元，非洲的平均市值为660亿美元。重要的是该部门市场支配地位所带来好处的速度：亚马逊的利润与销售比从2005年的10%上升到2015年的23%，而阿里巴巴的利润与销售比从2011年的10%增加到2015年的32%。

这些差距的规模以及它们拉开的速度在很大程度上是由数据的提取，处理和销售造成的。数据，如同一般的想法和知

识，与大多数实物商品和服务不同，如果容易获得，便可由多个用户同时使用。企业面临的挑战有两个方面：将看似丰富的资源转化为稀缺资产，实现与网络效应相关的规模经济；如果公司两者都能够实现，那么回报似乎是无限的。

数字化深刻影响分配的一种方式垄断平台的出现。这些平台结合使用强化产权、先发优势、市场力量和其他反竞争性的做法，控制和使用数字化数据来组织和调解各个参与者之间的交易，并有能力以一种循环和反馈驱动的过程扩大这些生态系统的规模。

在数字和模拟业务领域，更加集中的趋势带来了若干宏观经济风险和发展挑战，这在当今是显而易见的。一个问题是超全球化下的贸易可能对总需求产生的负面影响，因为它有助于资本以牺牲劳动力为代价逐步获得全世界收入的更大份额。许多经济学家已经指出，不平等的加剧以及富人储蓄倾向的增加，造成消费不足的倾向，或者鼓励因放松金融监管导致以债务为主导的消费。这两个过程的结果往往都很糟糕。

自金融危机以来，金融市场和主要的跨国金融机构有某种正当理由成为这个故事的主要反面角色，但现在很明显，非金融公司不能免受批评。面对疲弱的总需求导致预期销售疲软，而危机后转向紧缩，大型企业削减了投资，进一步压低了总需求，并导致近年来贸易放缓。特别是在发达经济体，利润—投资关系的这种断裂是报告的生产率增长放缓的原因之一。

在这样的环境下，企业有很强的动机通过寻租策略谋求提高盈利的能力，例如加强工人之间和政府之间的国际竞争，以降低劳动力和税收成本，压榨或收购竞争对手以建立市场支配地位和增加溢价等等。不幸的事实是，大公司通过这种策略增强自身的市场地位的尝试只会使更广泛的经济体系更加脆弱和易受伤害，因为它们共同造成更多的不平等、消费不足、债务，其结果是宏观经济漏洞。

一种引发越来越多关注的租金攫取形式是通过将公司税基设在低税收管辖区来大力优化税收。美国公司从卢森堡和百慕大获得的投资收入高于从中国和德国获得的收入，这反映了企业的财政策略，而非经济基本面。数字经济可能会加剧侵蚀税基，因为主要资产是知识产权或数据的跨国企业可以轻而易举地将这些资产转移到海外。经济合作与发展组织的税基侵蚀和利润转移倡议采取了一些有益的措施以维护财政收入，按照公司从事主要商业活动的所在地征税，而不是按其宣布的总部所在地征税，因而重新分配租金，可能更适合扩大发展中国家的税收基础。

比特和机器人：数字时代的政策挑战

规范超级数字平台和发展国家营销平台对于发展中国家从电子商务中获益至关重要。如果做不到这一点，链接到现有的超级平台只会为其运营公司提供更多的数据，进一步强化这类公司并方便它们大举进入国内市场。

自亚历山大·汉密尔顿首次为羽翼未丰的美国制定经济战略以来，人们已经认识到，追赶需要积极的产业政策来调动国内资源，并将它们引导到富有成效的方向。当这些资源是二进制数字形式的数据时，情况也同样如此。实际上，鉴于数据革命中固有的经济权力不平衡，国家制定政策以确保其国界内产生的数据带来的收益能够公平分配将更为至关重要。

正如许多发达国家在数字化的早期和现阶段所做的那样，一些发展中国家政府(如印度尼西亚、菲律宾和越南政府)为了发展国内数字能力和数字基础设施，正在采用本地化措施。但是大多数发展中国家缺乏这样的政策，这意味着数据归收集者和存储者所有，主要是超级数字平台，尔后这些超级平台对这些数据拥有充分和不受限制的专属权利。国家数据政策应该设计为解决四个核心问题：谁可以拥有数据，如何收集数据，谁可以使用数据，以及依据什么样的条件。还应解决数据主权的问题，该问题涉及哪些数据可以离开该国，因此不受国内法管辖。

对于发展中国家而言，向数字化未来迈进并从中受益，显然取决于适当的物质和数字基础设施以及数字能力。这些国家在确保这种数字基础设施方面所面临的挑战从它们与发达国家众所周知且仍然存在的巨大差距中就可窥知一般：发达国家的常用宽带普及率(97%)是发展中国家(48%)的两倍多；在非洲，只有22%的人使用互联网，而欧洲则达到80%。即使像印度这样拥有较复杂的数字部门的经济体，在互联网带宽、连接速度和网络备有方面也远远落后。

为了发展数字能力，需要在各个方面做出努力：在学校和大学引入数字教育；提升现有劳动力的数字技能；为青年和老年人开办专门的基础或高级技能发展课程，将数字技能培训计划纳入现有的专业发展计划，并为发展数字创业提供资金支持。

虽然开发技能和提供基础设施是必要的，但它们不足以确保发展效益；需要制定更全面的战略和范围更全的政策措施。数字化产业政策应力求利用供给侧和需求侧在以下方面施压的强大协同增效作用：打造新兴数字部门和企业的“数字良性循环”，即增加投资和创新，加速生产率增长，增加收入和扩大市场。这可能需要在数字世界中采用更多以任务为导向的产业政策来应对现有的市场不对称现象。例如，政府可以直接投资初创数字平台，或通过主权数字财富基金获得其中大量股权，以便更广泛地传播由技术变革带来的高生产率增长的成果。

由于数字经济投资结构的变化，还需要有以任务为导向的产业政策。与有形资产不同，无形资产，例如数据、软件、市场分析、组织设计、专利、版权等，在狭义的特定环境中往往是独特的或最有价值的，因此难以作为担保品进行评估。因此，支持无形资产投资可能需要增加开发银行作为融资来源或专业融资工具的作用，以及旨在加强利润—投资关系的政策措施，例如改变财务报告要求或强加在投资较低时对股票回购和股息支付的限制，或对再投资利润的优惠财政待遇。

与此同时，数字经济带来了新的重大监管政策挑战，因为与数字化相关的网络效应和规模经济可能导致不平等加剧并造成市场准入障碍。少数公司对数字平台的压倒性控制表明，需要积极考虑政策，以防止这些公司的反竞争行为，并可能滥用在运营过程中收集的数据。

在数字世界中解决寻租策略的一种方法是拆分导致市场集中的大公司。另一种方法是接受市场集中的趋势，但要规范这种趋势，以限制公司利用其主导地位的能力。鉴于一个国家的数据可能具有公用事业功能，一种选择可能是将大公司作为公用事业进行监管，直接公开提供数字化服务。这意味着数字经济将被视为与传统的关键网络产业，例如水和能源供应相类似。

为了跟上当前的技术革命，发展中国家迫切需要从发达国家和已发展先进数字技术的其他发展中国家获得国际技术转让。国际技术转让在数字经济中变得更加复杂，因为技术和数据分析等同于商业秘密，而且因为一些约束规则适用于源代码共享。南南数字合作可以通过为其数字基础设施和能力提供相互支持，在帮助发展中国家抓住数字世界中不断增长的机会方面发挥重要作用。

尽管如此，发展中国家仍需要保留并可能扩大可用的政策空间，以实施工业化战略，该战略现在应包括围绕数据本地化、数据流管理、技术转让和电子传输征税等的数字政策。现有贸易协定中的某些规则以及正在谈判的规则限制了签署国政府采取本地化措施的灵活性。《服务贸易协定》的谈判

中包括一项建议，即，为了在国界以外传输数据，运营商只需要证明“与开展业务相关的”离岸转移数据的需要。《跨太平洋伙伴关系文件》包含对政府限制国家边界内计算设施的使用或位置的能力的约束性规则，并禁止政府除国家安全原因外制订要求共享源代码的政策。世界贸易组织关于电子商务的一些提案包括关于跨境数据传输和本地化限制的约束性规则。

国际社会刚刚开始就管理所有这些问题所需的规则和条例开展对话，仍然需要就与数字经济有关的问题达成协议，即这些问题属于世界贸易组织的范畴还是属于其他国际组织的范畴。应当避免在这个快速发展的领域(其中有影响力的行为者受狭隘的商业利益驱使)过早地致力于制定具有长期影响的规则。

(金砖(五国)和砂浆

毫无疑问，随着贸易在超全球化下加速发展，发展中国家已经在该贸易中占据越来越大的份额，包括通过相互之间更多的贸易。然而，将这些趋势转变为变革性的发展过程在南方的许多地方都被证明是难以兑现的。

贸易的重大改变始于20世纪80年代中期，以东亚和东南亚表现尤为突出，所基于的是相互加强的区域动力和以国家为目标的产业政策，它有助于在利润、投资和出口之间建立牢固的联系。快速的国内投资有助于利用学习和规模经济，维持生产率的快速增长，推动从资源型转向劳动密集型，再转向

技术密集型的生产和出口，并且打开北方对这些出口产品的市场。由于其他发展中地区缺乏这种联系，在这一时期制成品出口一直是生产率增长的较差的预测因素。

随着时间的推移，亚洲的逐渐转变目睹了中国在2004年超过日本成为该地区最大的出口国，尔后在2007年成为全世界最大的出口国。这个事例不经意地在金砖国家(巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非的首个字母缩写)的名义下，编织成为关于大型新兴经济体崛起的大叙述。然而，虽然它们的综合政治影响力具有重要的地缘战略影响，但它们太过不同的经济经验使它们难以形成一种集体经济力量。即使在这一群体中，中国的经历也是卓尔不群的。金砖国家在全球产出中的份额从1990年的5.4%增加到2016年的22.2%。但若不包括中国，金砖国家在全球产出中的份额仅从3.7%上升到7.4%左右——增长了，但并不那么壮观。这反映在全球出口份额中，中国显著超过该集团中的其他国家。事实上，在东亚和东南亚以外的大多数其他发展中国家，出口份额基本保持不变，有时甚至下降，商品价格超级周期的上升阶段除外(在该阶段主要商品出口国市场份额暂时出现增加)。

东亚地区的增长加速和结构转型已经蔓延到其他发展中国家，主要是对原材料需求的增加。尽管如此，除了亚洲的一些成功案例外，几乎没有证据表明存在贸易导致的广泛结构变化。

这在一定程度上反映了主导企业与制造业价值链中和各供应商之间的不对称权力关系和发展中国家羸弱的谈判地位。例

如，墨西哥和中美洲国家作为装配制造商的经验与产生飞地经济有关，几乎没有国内联系，也没有或仅有有限的升级。东欧和中欧的电子和汽车行业也是如此。

附加值贸易数据显示，中国更像是一个异数，是少数几个能够增加制造业国内附加值的国家之一(1995年至2014年间增长12个百分点)。在附加值贸易数据记录的其他27个发展中国家中，只有6个经历了增长，尽管幅度要小得多。相反，就许多发展中国家而言，超全球化下的贸易增强了采掘业的经济影响力；27个发展中国家中有18个在出口含附加值的采掘业中所占比例有所增加。这可能部分反映了商品繁荣期的价格效应，但多年来这种影响的持续存在加强了对私营和国营采掘业投资的积极性，导致产量增加，从长远来看可能会进一步加剧依赖采掘业，因而对结构变化产生不利影响。

按产品技术密集度分列发展中国家的出口表明，在结构和动态方面存在显著差异。一方面，一线新兴工业化经济体和中国显现出明显的技术升级趋势。相比之下，非洲和西亚的出口仍然有限，无论劳动技能水平如何，它们的出口仍然高度集中在初级商品方面，而且技术密集型制成品的份额几乎没有增加。拉丁美洲以及南亚、东南亚和东亚其他地区都处于这两个极端的中间区域。20世纪90年代是拉丁美洲结构性变革时期，技术呈现升级趋势，但这种模式在商品超级周期中出现部分逆转。随着初级商品价格上涨回落，拉丁美洲的贸易结构又回到了20世纪90年代末的位置，这表明技术升级至多是有限的。在南亚、东南亚和东亚的其他地区，只是在步入2000年后出口数据中出现了相对的技术升级趋势，转向了

高技能劳动力和技术密集型产品。然而，即便是要达到中国目前的结构水平仍有不短的一段路要走，更不用说达到一线新兴工业化经济体的水平了。

总体而言，双边贸易数据表明，区域内贸易似乎在为阶梯攀升提供支持方面具有最大的潜力，这证实了贸发会议以往呼吁加强区域贸易的正确性。相比之下，东亚和东南亚的扩张并未引发其他发展中区域出口结构的重要积极结构性变化；相反，却加强了它们作为初级商品供应商的作用。随着全球金融危机以来的世界贸易放缓，许多国家都暴露出潜在的结构性弱点。其中一个缺点就是缺乏牢靠的基础设施根基。

无论是以每平方公里道路密度，能源获取率，电话连接率(新数字时代必不可少)，自来水或基本卫生设施拥有率来衡量，基础设施瓶颈都是许多发展中地区，特别是南亚和撒哈拉非洲地区持续增长的障碍。这部分是由于新自由主义发展政策转向的结果，进而削弱了多边筹资为基础设施项目供资的原定目标：例如，世界银行在新千年以来提供的基础设施贷款与贷款总额的比率比20世纪60年代的数额下降了60%。加之以对公共投资更广泛的政策批评，许多发展中国家被剥夺了在更开放的市场中有效竞争所需要的基础设施。

然而，近年来基础设施热又卷土重来。联合国雄心勃勃的《2030年可持续发展议程》需要大型基础设施项目才能取得成功，估计每年全球投资需求将达到数万亿美元。中国的“一带一路”倡议是一项估计需数万亿美元的基础设施计划，它承诺将中国的投资—出口模式扩展到全球舞台。

然而，尽管关于融资缺口规模的头条新闻无疑有助于提高人们对基础设施挑战的认识，但有可能忽视了基础设施在结构转型中发挥的关键作用，以及补充政策和各种结构在加强这种作用方面的重要性。此外，若要以史为鉴，后起国家开始推动发展越晚，资源筹措挑战越大，基础设施投资的正确筹划和排序就越有必要。

无论一个国家的发展水平如何，基础设施代表着对不确定未来的长期投资，并且鉴于规模经济，大量沉没成本，强大的互补性以及往往涉及的长期酝酿期，基础设施规划如同美国银行家费利克斯·罗哈廷所称，是一种“有胆识的努力”。与此同时，这些相同的特征既形成了“自然垄断”，又产生了重大的协调挑战，可以为私人投资者带来巨大回报，但如果要以必要的规模交付并充分发挥作用，往往需要公共部门的参与。而不幸的后果是将基础设施挑战变成“市场失灵”与“政府失灵”赛场之间的政治足球。

相反，需要的是一种范式转变，将基础设施投资直接置于结构转型的背景之下，并为如何规划、执行和协调这些投资，特别是对于正在建设工业能力的发展中国家，提供另外一种视角。这样做意味着重新审视和更新关于发展规划的老式辩论。特别是，阿尔伯特·赫希曼60年前出版的开创性研究《经济发展战略》可以提供一个框架，将当时通常所说的“社会间接资本”（公共基础设施）与直接生产活动（私人投资）联系起来。

赫希曼将规划与“不平衡增长”模式联系起来，其中生产资源最好选择性地针对有可能建立后向和前向联系的部门，从而揭示差距并产生价格扰乱，从而刺激进一步的私人投资，促进保持增长过程持续不断所需要的组织和其他能力，并向政策制定者发出正确的信号，指明他们应该关注基础设施投资的重点。

这种方法通过将财务可行性与更广泛的发展标准联系起来，为当前流行的将基础设施规划简化为投资组合选择的做法提供了一种替代方案，重点是单个项目的可融资性和去除风险后的回报与私人投资者的计算相一致。

尽管政策制定者们目前对扩大私营部门参与基础设施项目满怀热情，但在超全球化时代的金融市场却回避这类项目，而是青睐更多的短期贷款和现有资产的投机头寸。即使私营部门参与基础设施建设，也经常追求公共服务提供的短期财务收益，因而挑选项目，导致不合标准和支离破碎的基础设施系统，不适合促进加速增长和结构转型。

前进的道路需要一种既富有远见又脚踏实地的实验摸索。转型发展需要一种更具有战略眼光的方法，即对基础设施发展作出规划，促进支持工业发展与多样化的联系。此类规划应适当考虑基础设施投资的结构，基础设施与生产率增长之间的关键反馈循环，以及选择基础设施所涉及到的权衡。重要的是哪些基础设施投资具有优先性，以及如何实现这些优先选择。某些类型的基础设施(如道路和电信)对生产力的影响比其他类别(例如，航空运输或排污)更大。规划迫使政策制

定者考虑耐心资本，因为基础设施投资通常仅在一段时间后并且已达到基础设施投资的门槛水平时才开始对私营部门的生产力产生影响。这也意味着政府必须愿意承担某些风险；以往成功的基础设施计划既是政治雄心的产物，也是悉心的公共会计和冷静统计计算的产物。最后，现代基础设施的网络效应以及不同类型基础设施之间的互补性非常重要——农村地区的能源推广不一定会导致公司在没有同时提供道路或电信时提高回报率。需要将这些效应纳入总体规划和协调工作中考虑。

因此，规划不应被视为自上而下的一种指导手册，更多的应作为一把协调用的大伞，涵盖各种不同的利益和战略选择，重点关注哪些部门要优先考虑和哪些技术要采用，投资决策的宏观协调，所需资源的数量以及如何筹集这些资源。从这个角度来看，自新千年开始以来，许多发展中国家回归国家发展计划令人鼓舞，尽管对这些举措的初步评估表明，基础设施计划与国家发展战略之间仍然存在脱节现象。需要开展更多工作，将一个国家的不同利益攸关方与基础设施重合的政策领域联系起来，重视一致性，规划能力的发展，项目准备和执行，确保遵循计划的明确惩罚制度，以及问责制以尽量减少不必要的成本和确保合理合法。归根结底，这需要大胆的政治领导力。

自由贸易的游吟诗人

对超全球化的强烈反弹并不令人意外；国际贸易体系正处于第一线更是如此，因为这种强烈反弹背后加重的不安全

感、负债和不平等的根源更多地源于金融体系而非贸易体制。

毫无疑问，使用关税来缓解超全球化问题不仅会失败，而且还会增加危险，通过破坏性的循环报复行动，经济不确定性增加，对工薪收入者和消费者造成压力，最终使增长更为迟缓。尽管如此，将那些对破坏性贸易冲击表达的担忧斥之为对李嘉图贸易理论微妙所在的无知，或纯粹是民粹主义政客误导的受害者是愚蠢的。实际上，虽然北方严重的不满情绪现在只是扯向贸易问题，但发展中国家长期以来一直关切的是国际贸易体系的运作。

当今时代的主流叙事已将全球化定位为市场影响力的日益扩大，技术变革的步伐不断加快和政治边界(受欢迎的)受到侵蚀：“自由贸易”一词不断被用来推销这样一种观念：即便全球经济力量摆脱了地方政治监督，但一种公平的竞争环境，通过正式规则、默认规范和更大的竞争结合在一起管理，也将保证所有人的繁荣。

实际上，超全球化不仅与利润和移动资本有关，也涵盖价格和移动电话，它由已经日趋占据市场主导地位的大公司管理并在“自由贸易”协议下运作，而这些协议一直受到公司的强烈游说，并且经常在公众监督最少的情况下颁行。正如之前的报告所述，在这个世界里，货币和权力已经变得不可分割，资本——无论是有形还是无形，长期或短期，工业或金融——已经从监管监督和干预下挣脱出来。

因此，对超全球化造成的伤害程度日增感到越来越多的焦虑，导致对贸易共享好处的官方说辞提出更多质疑也就不足为奇了。主流经济学家对当前的事态负有一部分责任。在与政策制定者和广大受众沟通时，他们无视自己理论中的微妙之处和经济历史的细微差别，偏向认同不加限定的自由贸易。主流叙述将“比较优势”拔高到可增加经济效率和社会福利的“双赢”，却不具体说明可以产生这种有利结果的条件和如何减少任何负面影响。

毫无疑问，新的保护主义浪潮和不断下降的国际合作精神对世界各国政府构成了重大挑战。然而，强行坚持一切照旧的做法并非正确的回应。有效抵制孤立主义需要认识到，为促进“自由贸易”而采用的许多规则未能使该制度朝着更具包容性、参与性和有利于发展的方向发展。

这意味着现在必须采用更加以证据为基础和务实的方法来管理贸易和设计贸易协定。关于贸易的叙述应该摒弃不切实际的假设——例如充分就业，完全竞争，储蓄决定的投资或持续的收入分配——这些假设支撑着贸易政策的主导政策话语。相反，认识到成功的出口经济体的教训和承认新的贸易模式关于贸易对不平等的影响的洞悉，需要与评估不平等加剧、企业寻租、投资下降和负债增加之间的因果关系结合起来进行。

贸发会议过去几年一直认为，需要制定一项新的国际契约——全球新政——它旨在以更民主、公平和可持续的方式实现国际经济一体化。具体而言，关于国际贸易战略和维持国际贸易

的体系结构，在纪念国际贸易组织七十周年之际，很有必要重新审视它的《哈瓦那宪章》——该宪章尽管短暂，却脱胎于最初的《新政》，并仍然可以为我们当代的关切提供重要的指引。

首先，《哈瓦那宪章》希望将贸易协定置于扩张性的宏观经济环境下，并指出“为使确能并愿意工作者谋获并维持有用之就业机会，同时对于生产及对于货物与劳务之有效需求谋获并维持大量而平稳之增加，此事非仅一国本身之问题，亦为实现……一般宗旨及目标包括国际贸易之扩展以及由是而获致其他所有国家庶裕之必要条件”。这种对充分就业的重视在超全球化时期，无论是在国家一级，还是在居主导地位的“贸易”和“经济合作”协议中都被抛弃了。如果想要阻止对贸易的普遍抵触情绪不再积蓄更大的能量，就应该使这种重视重新复苏。

其次，《哈瓦那宪章》承认劳动力市场的条件、不平等和贸易之间的联系，要求根据生产率的变化改善工资和工作条件。它还旨在防止“影响国际贸易的限制竞争，限制市场准入或助长垄断控制的商业惯例”，并专门用一整章来处理限制性商业惯例问题。根据二十一世纪的挑战，包括数字经济的挑战，重新审视这些目标应该成为一个优先事项。

第三，《哈瓦那宪章》坚持认为，存在将本地目标与融入全球经济结合在一起的多种发展途径，各国应有足够的政策空间开展务实的实验，以确保这种结合和谐一致。这种对政策空间的需求也使谈判“贸易”协议的问题成为聚焦点，这些

协议近几十年来一直对资本的要求加以特殊优待，而限制了按照符合社会优先任务发展的可能。

雷曼兄弟破产十年后，全球经济无法开辟出一条稳健而又稳定的增长道路。相反，需求疲软，债务水平升高和波动性的资本流动使许多经济体在经济增长初步复苏与金融不稳定之间来回摇摆。与此同时，紧缩措施和不受限制的企业寻租追求使不平等程度更高，进而撼动社会和政治结构。正如《哈瓦那宪章》的起草者们从经验中得出的认知那样，关税是处理这些问题的凶险手段，如果报复的恶性循环持续下去，形势只会变得更糟。然而，贸易战只是经济发病的症状而不是发病的原因。我们这个时代的悲剧是，正如需要更大胆的国际合作来解决这些病因一样，三十多年来对自由贸易之鼓的不懈擂击淹没了这种合作所仰赖的信任、公平和正义感。 ■