



第十三届大会

卡塔尔，多哈

2012年4月21日至26日

临时议程项目8

以发展为核心的全球化：

实现包容性和可持续增长与发展

国家元首和政府首脑高级别部分——检讨全球经济危机：
实现顾及社会公平的经济增长的新机会

贸发会议秘书处的说明

一. “为什么没有人预见危机即将发生”和其他问题

1. 自2008年爆发经济危机以来，全球经济包括阿拉伯地区在内经历了剧烈变化。有关经济运行的常规理念受到质疑，群众运动指责政府未能实现人民的发展愿望并容忍不断增长的社会和经济的平等。推动改革的呼声要求改变经济方向以减少贫困、创造更多更好的工作机会、完善社会保障、确保人民获得基本服务和负担得起的商品，在整体上建立更加公平的国民收入分配机制。

2. 摆脱“一切照旧”的做法并不仅限于发展中国家，即使在最发达经济体中也已成为迫切需要。特别是在欧洲，2008年爆发的全球金融和经济危机暴露了某些经济政策和经济战略的弱点及一些主权政府的脆弱性——从它们只能听凭市场情绪摆布这一点来看。这些国家呈现的“失去的十年”和几代人被剥夺就业机会的趋势，突出表明，急需采用更加注重包容性和可持续发展的新的经济思维。

3. 对世界各国决策者来说，这是重续国家与公民之间社会契约、并重新考虑金融主导的全球化结果的恰当时机。在国际和国内两级，被忽视的公共机构需要在征得民众同意的前提下得到重建。对所有国家而言，政策的挑战在于利用政治改革带来的机遇，评估以往失败的教训，并找到实现包容性和可持续发展的切实可行的替代途径。

4. 目前的问题清单上凸显出这种重新评估提出的一些关键政策性问题，强烈关注的焦点是阿拉伯世界和该地区自 2011 年初以来正在发生的重大政治和经济变革。然而，我们并不赞成把阿拉伯国家视为在文化上或其他方面具有独特性的做法，也不赞成某些分析所采取的做法——只是把这些国家视为一个更加普遍存在的“资源祸害”的极端例子。确切地说，该地区发起的运动应被视为关于金融和贸易自由化的影响，以及国家为每个人充当社会公平和发展的保障者的作用缺失的更加广泛的政策辩论的组成部分。的确，在阿拉伯国家，如同在许多其他发展中国家和发达经济体那样，由于人们信奉在过去几十年里占据了政策讨论主导地位的市场至上主义，政府发挥的关键作用遭到污蔑或受到忽视。

5. 2011 年，随着社会不满情绪、政治动荡和宪制改革在阿拉伯地区蔓延，进行中的变革所涉经济层面往往没有受到足够重视。然而，整个地区都感受到了长期动荡和不确定性给经济带来的负面影响。相关国家都不得不对日益增长的社会和政治需求。在有些国家，长期的暴力冲突拖延了协调一致的社会改革议程的制定。但在其他一些比较稳定的国家，正在划拨石油收入，以增加社会性支出。在以更加和平的方式推进民主变革的国家，艰难的衰退状况和经济不稳定性自然使公民和企业家们对持续的动乱保持警觉，也会威胁到进一步的发展。迄今为止，过去一年的暴动造成的经济后果，表现为实体经济受到多种沉重打击，官方没有及时认识到存在极大的民怨，以及对以往教训乃至失败进行认真检讨已初显萌芽。

6. 除了眼前的经济影响及其与社会运动持续不断的相互作用之外，如对这些挑战带来的经济政策影响进行任何评估，有几个问题似乎非常明显。除了压倒一切的政治和人权问题以外，社会经济治理失灵在阿拉伯暴动的逐步形成中起到了何种作用？换言之，普遍采用的经济政策框架是否因为造成了过度自由化而无法实现持续增长和发展？或者，问题是否在于自由化仍嫌不足或对自由化驾驭失当？在这些新情况下，必须考虑采取何种处理发展政策的新的方针，或者是否需要修改已有的方针，从而既立即切实应对大规模社会不满和社会要求，又不危及近年来脆弱的增长？

7. 虽然这些问题没有简单答案，但今天及未来几年，阿拉伯地区在经济和发展政策方面须面临的诸多挑战却与全球金融和经济危机之后出现的挑战非常相似。多数专业人士和国际性机构并没有料到会发生像最近这样的经济和社会危机，更不用说对此种危机采取防范措施了。最显著的例子，伊丽莎白二世女王陛下曾问伦敦经济学院一位著名经济学家，“为什么没有人预见危机即将发生？”同样，从华尔街到雅典街头和解放广场，人们发出抗议之声，要求最高决策层和学术界采用新的思维方式。人们逐渐认识到，人们对助长了危机发生、并对其形成视而不见的经济政策处方的信心已经动摇。

8. 考虑到这一点，该地区因社会经济积怨导致动荡的关键问题就显而易见了。与其他地方一样，经济和社会的不平等是阿拉伯社会运动出现的一个必要、但并非充分的条件。只有当所有经济体中多年应用的非常普遍的模式开始暴露出其弱

点的时候，爆发新的社会运动的条件才会成熟。某些观点主张对“市场至上主义”持忍耐态度，这些观点又一次认为，阿拉伯经济政策失灵的主要根源在于政治和体制治理不力，而不在于一揽子政策本身。治理方面的问题当然依然存在，但贸发会议认为，在处理这些问题时必须同时处理引起这些问题的出现偏差的政策。

二. 阿拉伯地区的自由化和就业问题：改革抑或扭曲？

9. 自上世纪八十年代以来，发展中国的政策改革涉及调整宏观经济政策，重点是防止通货膨胀、吸引外国直接投资(直接外资)以及增加贸易开放和资本流动。随着市场自由化，政府所起的作用有所削弱，实现充分就业和收入分配公平的目标丧失了先前占据的优先地位。人们以为，随着国家依据其“比较优势”分配资源，效率就会大幅提升。

10. 然而，在许多阿拉伯及其他国家，自由贸易、资本和直接外资政策并未使国家的生产力提升至可对就业产生实实在在积极影响的水平。成功往往以贸易开放程度、交易量和直接外资来衡量，而不是以其与创造就业机会、创收或增长的可持续性和包容性的积极联系来衡量。紧缩财政预算和出售国有资产作为为私有企业资本松绑的信号而受到欢迎，而私人经营者管理公共物资的社会效率或公共物资在分配上产生的影响，则未受到足够重视。

11. 过去 30 年里，阿拉伯国家无就业经济增长形态是精心设计的贸易和金融自由化进程、持续压缩工资及国家采用在世界各地得到提倡的方式避免干预经济的结果。在该地区的大多数国家，政治变革的努力与要求探寻新政策途径的呼吁遥相呼应，这些政策的重点是消除贫困、创造更多更好就业机会、提高工资、改善社会治安、使人们获得基本服务和负担得起的商品以及总体上更加公平的国民收入分配。这些迄今被忽视的目标将成为制定经济政策的主要重点，以避免进一步的政治动荡。但是，贸发会议认为，有充足的经济理由重新审视阿拉伯公民和国家之间的社会契约遭到背弃的提法。研究维护社会公平而非个人致富、培育而不挥霍国家经济资源的新的有利增长的政策，必须基于新的经济战略。

12. 正如 2010 年《贸易和发展报告》显示，在许多发展中国家，20 多年的政策改革对提高快速和可持续增长潜力的影响十分有限。的确，由于阻碍了物质和社会基础设施建设的关键投资，他们甚至削弱了这一潜力。此外，当政府迅速向外资开放时，他们吸引的投资往往是资本密集型的，无法融入国内的生产网络。通常，伴随高失业率的长期经济衰退削弱了工会组织的议价地位，降低了他们在国民收入中所占的份额。这鼓励了向“劳动力市场灵活性”进一步迈进，而这又加剧了减薪及对国内需求增长的负面影响。即便如此，在依赖出口性企业，较低的工资水平常常被限制性货币政策抵消，这一政策继续保持高利率以吸引外资，但通过实际汇率升值导致了竞争力削弱。同时，这一政策将信贷成本提高至令国内固定资本投资者望而却步的水平，从而阻碍了国内投资。

13. 阿拉伯世界面临的挑战，其表现为广泛的政策低迷和倒退的社会变革进程。过去 20 年中，尽管许多阿拉伯国家的经济平均每年以实质经济超过 5% 以上的速度增长，生产力的增长却不及其一半，某些情况下甚至为负增长。同一时期，经济结构由农业和制造业向服务业和建筑业转移。普遍低工资在国内总产值中所占份额要么一成不变，要么与同期相比有所下降。同时，该地区几乎所有国家的失业率一直居高不下。过去七年在诸如埃及等国家，即使生产力稳步提高时，平均实际工资水平也在下降，这不仅是收入分配恶化的显著标志，也代表了经济政策方法不健全。

三. 贸易自由化、区域一体化和政策空间

14. 从正在进行的、也包括贸发会议所做的研究中，人们得到的教训是，快速的贸易自由化不会自行减轻贫困。贫困者的特征，包括其收入来源、他们消费其有限收入的方式、价格变动给家庭造成或未造成影响的方式等，所有这一切都涉及到贸易驱动的经济增长对减贫造成的影响。鉴于贫困者的异质性和国际环境不断变化的形势，在所有国家都试图提高竞争力时，指望贸易自由化来消除贫困这种做法不无风险。或许所有阿拉伯国家得到的一致重大教训是，贸易政策对消除贫困不会有显著影响，除非这些政策辅之以不同的、专门针对创造就业机会和收入再分配的宏观经济政策和措施。

15. 自上世纪九十年代以来，大多数阿拉伯国家推行贸易自由化政策，区域一体化也将重点置于贸易自由化。然而，贸易协定和贸易自由化本身并不一定导致参与各方之间的贸易增加。还有其他诸多因素影响贸易，并解释了阿拉伯内部贸易的弱点和以往旨在刺激阿拉伯国家之间贸易量的区域协定的明显失灵。这些因素的范围涵盖了从经济、后勤到历史、体制和政治等因素不等。

16. 疲软的阿拉伯内部贸易主要是阿拉伯国家生产结构的相似性和石油占主导地位导致的结果。结构性因素对阻碍阿拉伯内部贸易发展也发挥了作用。运输方式构成扩大该地区贸易的主要障碍。例如，虽然阿拉伯马格里布联盟成员国已经签署了一项协议，以简化人员和货物流动，但依然存在着许多跨境贸易障碍，如道路封闭、边境检查延误及对某些国籍签证的限制等。许多其他非关税壁垒涉及复杂耗时的海关手续、繁琐多样的外汇和汇率管制、缺少区域结算和支付安排、缺乏有效的争端解决机制，以及个别国家与其他贸易组织的贸易承诺等。其他相关因素包括由效率低下的官僚机构形成的准备不足的协议、管理不善及缺乏市场信息等。

17. 在另一个层面上，贸发会议的研究显示出国际经济一体化和国家自治之间的紧张关系，国家藉以自治来有效支持其经济发展政策——即“政策空间”概念。近期对于国际一体化和本国政策自主性之间紧张关系的关注，主要涉及两个因素：(a) 许多国家加速经济发展的政策议程没有取得成功；及(b) 市场的日益国际化及随之而来的涉外因素对国家发展的重大影响。许多关于“政策空间”的

争论一直局限于贸易政策，与贸易协议——无论是双边、区域或是多边协议——如何限制民族国家主权以做出自己的政策决定有关。然而，正如多年来《贸易和发展报告》所证实的那样，在制定发展战略时，限制其他政策领域包括货币和财政制度恰恰非常重要，甚至更为重要。

四. 重新开始：在社会方面弱势的发展中国家可以采取政策行动

18. 贸发会议一贯强调，在大多数发展中国家，就业的增长关键依赖于需求总量的扩大和经济的整体增长。传统观点认为，与资本价格相关的劳动力价格决定就业增长，而不依赖于整体经济增长。在大多数情况下，这一观点无法得以延续。一刀切的工资下降，使得早在下降的劳动力成本对生产结构能够显现积极效果之前，就会导致国内需求下降及投资减少。国内投资和国内就业密切相关的事实说明了这一点。除了实现弹性工资这一国内问题，“出口带动增长”的传统理念使决策者重点关注降低工资和单位劳动成本，以增强国家在全球的竞争地位。然而，竞争力始终是一个相对的概念，并不能适用于全球整体经济或国家集团，而无需考虑贸易伙伴的报复行动。

19. 因此，一项更可持续的宏观经济战略将有赖于国内投资及能够吸收剩余劳动力的新的生产力，它将基于国内需求，同时作为一项规则，平均实际工资水平要与国内总的劳动生产率同步提高。对所有国家而言，实现收入和就业机会持续增长的能力关键取决于生产力收益在经济中如何分配。只有消费者系统地参与到经济的整体进程中，才能获得可持续、稳定的投资和更多更好的就业机会。对于面临严峻社会压力的国家而言，这种战略性宏观经济标准，对经济的成功复苏及可重续国家、雇主和劳工之间的“社会契约”的重建战略至关重要。

20. 为实现投资的良性循环、提高生产力、增加收入及创造就业机会，应将政策定位于确保生产率增长带来的收入增长能在劳工和资本之间进行适当分配。这意味着随着时间的推移，工资占国民收入的份额不应下降；对发展中国家而言，这包括农业的自雇收入及非农业非正式活动的收入。鉴于许多国家工资所占份额低下，仅仅如此还不足矣。要实现社会公平目标，应要求政府实行补充性税收和相关社会政策，以避免低收入人口和特别弱势群体人口的相对及绝对的实际收入水平下降。

21. 总之，可促使就业快速增长的不是更大的工资弹性，而是调整包括收入和社会政策在内的宏观经济政策。打工者的充分参与，不仅创造出更多的能产生额外附加值的就业机会，而且能形成可鼓励创新、增强经济动力、从而增加生产力投资的利益差异和激励机制。此外，将工资增长和生产力增长相联系，可以缓解由成本推动的通胀压力，使央行得以通过刺激国内投资，继续推行有利经济增长和就业的货币政策。贸发会议在 2010 年《贸易和发展报告》提出了多项劳工收入政策文书，用于支持这样一项广泛的宏观经济调整。

22. 当注重包容性发展、经济增长和社会公平的经济在阿拉伯国家启动时，外国直接投资可以发挥重要作用。然而，要实现这一目标，政府和决策者在认识和利用外国直接投资的方式上必须转变观念。以往的政策主要依赖量化指标、而非外国直接投资的质量及其对东道国社会和经济作出的积极贡献来衡量政策是否成功。这一观念的后果是，与人口规模和增长相比，外国直接投资的外溢效应通常十分有限。

23. 对于许多阿拉伯国家而言，双边投资条约(BITs)始终是吸引外国直接投资的政策工具。在未来国际投资协定方面所面临的最重大挑战是努力在国际投资协定促进外国直接投资流动的潜力与各国追求面向发展的外国直接投资政策之间求得平衡，以创造就业机会、减贫、技术转让和刺激生产力。这就要求保持充分的政策空间，使各国政府有灵活的余地，在其为缔约国的国际投资协定所确立的义务范围内利用此种政策。

24. 例如，双边投资条约可影响到政府在平衡国际收支困难或出现其他经济问题时规范资本流动的政策空间。阿拉伯国家缔结的大多数双边投资条约中关于资金自由转移的条款，都赋予外国投资者可毫无拖延地将与投资相关的资金、利润和回报转移回本国的权利。这或可限制发展中国家用以确保投资者遵守特定法律(例如破产法和转让前付税)或妥善管理财政和货币政策而保持灵活性的监管权。此外，双边投资条约还可影响重新规范金融体制的努力，例如通过借助资本管制的方式，应对政治动荡时期浮游资本流动(见 2011 年《贸易和发展报告》)和大量资本异常外流，这与目前发生的事件极为相似。

25. 阿拉伯国家还相互缔结了若干区域性投资协定，以协助和鼓励阿拉伯国家之间的投资流动；但阿拉伯世界区域投资框架仍然处于发展的早期阶段。阿拉伯国家之间投资框架规范薄弱，也许这是解释为什么尽管具有其他优势阿拉伯国家之间的外国直接投资流动仍然远远低于潜力的一个原因。有必要修订和巩固现行阿拉伯区域投资协定，以更好地反映出实地不断变化的经济和社会现实。

26. 从这个角度来说，新的外国投资政策和法规须反映并适应阿拉伯国家和发展中经济体不断变化的经济和社会现实，同时不违背双边、区域和多边层面上已做出的国际投资承诺，这一点至为重要。更具体而言，外国直接投资政策应着眼于实现战略就业目标和产生更加公平的收入分配。根据国家总体发展战略，在实现工业生产能力现代化和振兴农业巨大潜力的进程中，他们可以发挥重要作用。

27. 该地区和世界各国的决策者要考虑如何以最适合所面临挑战的宏观经济的和部门政策框架和措施来应对多方面的危机，为此，他们仍任重道远。