



第十三届大会
卡塔尔多哈
2012年4月21日至26日

贸发会议秘书长提交贸发十三大的报告* 前言

发展引领的全球化：踏上可持续、包容发展的道路

目录

| | 页次 |
|----------------------|----|
| 颠倒的世界 | 2 |
| A. 再见，金融驱动的全球化 | 3 |
| B. 未来与从前不同 | 5 |
| C. 你好，发展引领的全球化 | 6 |

* 全文见 http://www-dev.unctad.org/en/docs/tdxiii_report_en.pdf 网页上 UNCTAD(XIII)/1 号文件。

颠倒的世界

1. 我在提交贸发十二大的报告(TD/413)中曾告诫说，尽管此前五年全球经济空前繁荣，但是，重大的风险和脆弱点威胁着增长的前景，对争取建立一种更加公平而有效的全球发展合作伙伴关系的举措可能有破坏作用。我特别指出，“以市场开放和价格灵活为中心，已经证明不足以应对新一代全球化所造成的复杂挑战”。
2. 当时，我这是在顶着传统思维的潮流，逆流而动。即使经济的地平线上已经出现乌云，特别是美国的房产市场以及(密切相关的)全球经济失衡令人担忧的各种问题，但是当时一致的预测是，在强劲的市场基本面的支持下经济前景晴空万里。实际上，当时在我写报告时，国际货币基金组织(货币基金)还在提高其全球增长的预测。
3. 事后看来，我的报告低估了全球失衡的严重性。食品价格飙升，早已露出世界经济出了故障的苗头。贸发会议阿克拉大会期间，险象已经十分明显，谷物、大豆和稻米的价格全部创历史新高。随后几个月里，价格进一步上升，终于导致一些国家政治动荡。此外，石油价格也令人关切，每桶已经超过 100 美元，令人担心会出现通货膨胀，地域政治也同时有可能趋于紧张。
4. 2007 年 8 月，金融动荡的冲击袭来，诺森洛克银行(Northern Rock)于 2008 年 2 月，贝尔斯登公司(Bear Stearns)于 2008 年 3 月相继垮台，表明金融市场压力沉重。2008 年年中，对美国房地产市场次级贷款的担忧加剧。但是，引发危机的是 9 月份雷曼兄弟公司的破产，预见甚或想象有此可能的人为数寥寥，这一事件将全球金融市场的脆弱性暴露无遗。信贷市场冻结，股价崩盘。大型金融机构垮台，而其他许多金融机构则向各自政府求助。危机蔓延的速度令人窒息，金融市场和决策者的恐慌流露无遗。
5. 从这场危机中得到的第一条教训是，听由市场自我监管既无效果又代价高昂。救助金融机构的代价已高达数万亿美元，尽管采取了空前的财政和货币对策，全球经济还是经历了大萧条以来的第一次收缩。据估计，2008 年至 2010 年全球产出损失 10%，数以千万计的就业岗位消失；据国际劳工组织估计，全世界目前有 2 亿人失业。即使在繁荣年代也未见到多少好处的社群也感到了这种影响；由于危机，生活极端贫困的人数激增 5,000 万至 1 亿。
6. 第二条教训是，当大批经济体如此戏剧性地崩溃，必定有一些潜在的根本弱点和脆弱之处在危机前为决策者所忽略或置若罔闻。谁都不怀疑市场力量的创造性冲动，但是私人对短期收益的追求有时会导致生产性投资不足，获利的都集中在“近水楼台”的少数人身上。金融市场脱离实体经济，将财富的创造与债务的迅速堆积和资产价格的上升捆绑在一起，而不是稳步地提高生产率，增加收入，将创新能力引向金融工程而不是技术的进步，此时风险就格外突出。这样一种增长策略既不可能稳定也不可能公平。

7. 第三条教训是，当局面真的呈崩溃之势，国家仍然是唯一能够调动所需资源直面巨大系统性威胁的机构。那种认为民族国家在没有国界的世界上已经无用的说法从来就不是非常严肃负责的主张。既然国家对制定包容的社会契约和加强广泛参与的政治非常关键，那么削弱或者规避国家管理经济发展和变革的作用，就是既不审慎也不现实的做法。近年来有一种更为令人担忧的趋势，金融市场操纵公共政策和资源——包括危机之后——为一己之需要和私利服务的影响力日增，以至于货币基金一位原首席经济学家发出了小心“静悄悄的政变”的警告。

8. 即使经济已开始蹒跚复苏，上次繁荣期出现的失衡状况，特别是先进国家出现的失衡状况，已证明极其难以克服。许多国家的私人债务负担仍然是个拖累，同时，金融救助和衰退的双重效应已经导致公共赤字上升，在某些国家引发主权债务危机，令其他一些国家的复苏停下了脚步。创造就业的工作到处滞后，招来无就业增长的威胁和保护主义对策的幽灵。这又引出了从这场危机中得出的第四条教训，那就是：在相互依存世界上，不能指望各国依靠自身力量对付破坏稳定的各种威胁和失衡问题。但是，多边层面上至今未见有效的再平衡策略出现。对食物和金融危机的第一反应十分迅速，在这两方面均已投入大量资源的承诺，政策协调也有所改善；保护主义对策到目前为止还在掌控之中。但是，事实证明防止危机重演需要进行的改革还举步维艰。结果一切尚无头绪，于是调整适应的重负就落到了本已紧张的公共财政和家家户户的钱包头上，社会治安和稳定受到日益严重的威胁。

9. 货币基金和世界银行忘却自己原本存在的理由，听从了毫无监管的金融市场迷人的呼唤，现在两者谁都无法构想出与危机后已经变化的经济和政治现实相符的世界经济愿景。这表明全球治理的缺失更加严重。多哈发展回合谈判很快就满十年，完成之日——按当初的设想完成——仍遥遥无期。减少温室气体排放的工作在哥本哈根未能达成全面协议之后已经停顿下来。最后，按计划实现《千年发展目标》的工作甚至在最近的危机发生之前就已是一场苦斗：2015 年之前实现目标现在只是一种遥远的可能性。很能说明问题的是，用于拯救那些据认为“太大不能倒”的金融机构的资源，在经济景气的时候，也绝对找不到哪怕小小一部分，用于社会和经济的发展，基础设施建设和社会福利，或用于应对环境挑战。

A. 再见，金融驱动的全球化

10. 现在已经形成一种时髦的观点，认为这种动向是走向没有国界的世界经济过程中不可避免要出现的压力和紧张的部分表现，是提高全球市场力量的效率和活力必须付出的代价。要这样看问题还得高度相信教科书上讲述的市场运作原理。而实际情况是，近 30 年来，全球经济增长始终不断放缓，许多国家的投资业绩越来越差，收入的不平等程度几乎到处都在加剧。此外，将全球经济说成是一种自然的体系，有其自身的逻辑，这就忽略了构成这一体系基础的政策选择。

11. 先进国家金融部门的广为松绑，跨界金融活动管制的废除，资本流动随后的激增，这些都标志着对战后国际政策框架的彻底抛弃。原先曾借助各种制衡手段引导市场力量进行那种长期增长所需的具有创造性和生产性的活动，而金融界的迅速崛起侵蚀了这种手段，助长了银行、工商界和居民户的短期行为以及时而还具有破坏性的行为。支持这种做法的理论依据是“有效市场说”，这种假说主张采取一种对一切经济情况和挑战一概适用的放手政策。

12. 那种认为存在一种“放之四海而皆准”的政策议程的主张在这场危机中已然销声匿迹。此外，危机对发达世界的信心，对那种认为发展中国家体制薄弱、腐败和管理不善因而经济灾难只发生在那里的看法，也造成相当大的冲击。货币基金前主管多米尼克·斯特劳斯卡恩的断言很对，他说，2008年以来的种种事件“摧毁了过去25年全球经济秩序的思想基础”，摧毁了人们对于用简单的政策解决复杂的发展难题所抱有的信心。

13. 自1990年代初期以来，贸发会议冒着对传统经济理论大不敬之罪，一向认为过早放开对贸易和资本流动的监管风险很大，好处绝非唾手可得，对发展战略必须采取一种更加务实的方针。1993年，贸发会议就曾警告墨西哥行将发生金融危机；1995年，我们曾经告诫指出，金融衍生品市场不断扩大可能带来系统性风险；及至1997年，我们不仅对东亚金融快速自由化的危险十分警惕，而且还表示，反复不断的冲击，兼之不平等的加剧，会对全球化产生反作用。我们始终主张，面对资本大量肆无忌惮的流动，固定的汇率机制也好，灵活的汇率机制也好，都无法营造保障强劲增长所需的宏观经济稳定，资本管制应该是政策工具包中的常用工具。我们警告过，过分强调盯住通货膨胀，有可能助长经济、特别是助长发展中国家经济具有破坏性的大起大落。相反，我们主张扩大财政空间，更加全面均衡地掌控需求。近几十年来，我们一直告诫说，公私两部门债台高筑，正在给居民户、国家和全球各个层面上无法承受的失衡局面火上浇油，“救助”既不是有效又不是理想的解决办法。2008年，我们强调指出，对发展中国家事关战略利益的市场金融化已经达到危险的程度，对贸易和发展的影响之大已经超过实体经济的基本面。

14. 有鉴于这种种情况，我选用了“金融驱动的全球化”这样一种说法，来说明过去30年里国际经济关系主导模式的特点，意在传达这样一种想法，即放松金融监管、一致开放资本账户的举动以及国际资本流量的快速上升，是布雷顿森林体系瓦解以来引导全球经济融合的主要力量。金融市场和机构已经成为实体经济的主人而不是仆人，使得贸易和投资发生扭曲，加剧了不平等的程度，对经济稳定构成系统性威胁。

15. 最近的这次危机再次提醒人们，金融驱动的全球化是一种政治工程，因而理当加以讨论和辩论。迄今为止，应对之策大体上是敷衍凑合而已，临时采取一些措施减轻经济冲击的破坏，结成非正式伙伴关系对付全球经济失衡，即兴联手促使市场提高透明度，如此等等。进步也有一些：20国集团又给国际经济事务添了一层新的更加专注着力的协调，助推多边金融机构(略微)提高了治理结构的

代表性，(稍微)减少了教条式咨询。但是，先进国家之间在如何改革国际金融体系问题上出现了分歧，而且有惊人的迹象显示要回到“一切照旧”的老路上去。实际上，即使在公共财政恶化、经济复苏停顿的情况下，这些国家的金融部门已经重新拾起许多老的做法。紧缩措施又回到议事日程之上，而且又开始起劲抵制金融监管。

B. 未来与从前不同

16. 货币和金融问题独霸政策讨论，抢占媒体头条。但是影响发展的前景还有其他重要趋势。阿克拉贸发十二大结束后不久，联合国得出结论指出，全球现已真正实现城市化，世界人口过半居住在城市。这一比例到 2030 年可望超过 60%。长期以来，城市化一直被认为是一种进步的趋势，与提高经济和社会福祉的一系列积累过程密切相关。但是，这种相关并非必然，前面还有相当大的挑战。高速城市化、过早的去工业化以及公共部门的退化，导致人们推测中产阶级将“空洞化”，而且更为耸人听闻的是，地球将变成“贫民窟星球”。这种趋势与年轻人的雄心发生碰撞，经济上的挫折感就会泛滥，酿成政治动荡，最近北非见证的就是这种情况。

17. 对环境挑战熟视无睹，同样也会是一种失策，尤其是会发生联合国人类住区规划署(联合国生境署)所谓的城市化和气候变化之间的“致命碰撞”。人们普遍承认，全球变暖是当今先进经济体的成功发展造成的不受欢迎(而且代价高昂的)结果。但是，解决这一问题需要制定一种全球性对策，产生一种新的不影响现有发展目标的经济增长轨迹。这就牵涉到走立足新技术的低碳、高增长道路，能够为不断增长的全球人口提供充足的能源和不断增加的收入，同时大幅减少温室气体排放。为应对这种再平衡的挑战，必须大力推动投资，促使比较富裕的国家提供足够的融资和技术转让，这有助于提醒人们注意，国际社会面临的各种挑战具有相互关联的性质。然而，迄今一直引人注目的问题是，经济上必要的激励措施、高度的政治意愿以及适当的伙伴合作关系至今尚未到位。

18. 此外，南方新增长极的崛起也预示着全球经济和政治版图将出现显著的变化。中国已经成为世界第二大经济体和最大出口国。印度现已强劲增长二十年，并且在出口排名上稳步向上爬升。其他诸如巴西和印度尼西亚等发展中大国在上一个十年的下半期提速增长。自从阿克拉大会以来，发展中国家在世界收入中所占的份额上升了三个百分点，达到 30%。贸易和投资格局也发生了相应的变化，新的政治联盟和组合崭露头角，表明世界新秩序已经初具雏形。

19. 发展中世界某些部分对这场危机的应变力以及出现的反弹，无疑标志着情况与过去大不相同，燃起了未来将出现长期交融的希望。贸发会议始终将正在兴起的南方视为全球经济更加平衡发展的关键。但是，某种程度的谨慎还是必要的。上述这种变化至今还很不平衡，发展中区域之间以及国家之间有很大的不同；许多最不发达国家与其他国家之间的收入差距近二十年来进一步扩大，表明全球经济关系继续承受着两极分化的压力。此外，许多新兴市场仍然依赖先进经

济体，容易受到那些国家的政策和经济状况的影响。北方的债务危机对发展中国家的影响需要认真监测。新兴的南方依然还是“现在进行时”，还需要采取新的合作与合伙形式，巩固近年取得的成果，应对未来的挑战。

C. 你好，发展引领的全球化

20. 在两次大战之间的欧洲经济失衡和政治紧张背景下，约翰·梅纳德·凯恩斯提出以“新政策和新工具调控经济力量的运作，不让这种力量无可容忍地干扰当代关于何为社会稳定和社会正义之良策的各种思想”。此后终于出现了新政，但那只是在“一切照旧”的一番鼓噪留下了货币失调、资源浪费和社群分裂的一片乱局之后才出现的。今天的全球经济局面与两次大战之间的情况有着某些令人不安的相似之处；一如当初，无论敷衍凑合还是仍然一切照旧都不会使局面恢复正常。困难之处在于需要及时、可持续而公正地恢复经济平衡。

21. 这一次，经济再平衡需要实施一种全球新政，使得发达国家和发展中国家都一样，都能做到“水涨船都高”。人们想要的东西到处都大致相同：体面的职业、有保障的家、安全的环境、子女更加美好的未来以及一个倾听和回应人们关切的政府。这是千真万确的基本事实。贸发会议始终不渝地提出了一系列在国家与国际层面上推行的政策措施和体制改革，以维持发展中国家生活水平的上升，加强它们抵御外部冲击的能力，帮助它们争取平衡地融入全球经济。如同我在贸发十二大报告中所述，现在面临的挑战与其说是要“调整价格”，不如说要“调整发展”，办法是在宏观经济、贸易和产业政策上奉行一种务实、积极主动和社会包容的方针。

22. 国际与国内的决策层一样，其当务之急也是找到通货再膨胀、再分配和监管等措施适当配套的方案，以实现这些目标。我选用了“发展引领的全球化”的说法，借以说明需要遵循何种原则、优先次序和政策，一改复苏蹒跚的局面，争取实现未来包容、可持续的发展。

23. 改革金融体系是出发点。即使危机发生之前就已十分清楚，稳定包容的发展与市场投机行为、经济周期性大起大落以及这些不可避免导致的紧缩方案是格格不入的。很能说明问题的是，南方不断涌现的成功经验所遵循的政策避免了这些危险。金融业必须回归本行，为人们的储蓄提供安全保障，调动资源进行生产性投资。此外还需要进行改革，以可预见的长期发展融资取代毫无章法的顺周期资本流动，恢复货币市场的稳定、支持扩张性宏观调控。需要加强各级监督和监管，可能需要考虑新的体制安排。尽管欧元区目前存在困难，但是，区域金融合作在一个更加平衡的国际架构里尤其会有大得多的作用可发挥。

24. 稳定的货币和金融安排是使贸易和投资发挥促进包容增长和发展作用的前提条件。但是，再平衡需要将金融等资源导入对路的生产性活动。工业发展仍然是许多发展中国家的优先事项，因为工业提供了提高生产率和收入以及创造国际贸易最大收益的机会。但是，为确保经济活动多元化措施的目标确实是为了创造

就业，保障食物和能源供应，有效应对气候挑战，还需要拓宽范围，从产业着手，包括在许多最不发达国家集中关注第一产业。

25. 金融危机急若燃眉，意外激起人们热议“挑赢家”的话题，但是真正的难题还在于确保大致构想周全的产业政策与包容增长道路的建设所需的其他措施如何妥帖接轨。既然多元化经济是生机勃勃的贸易体系的基石，那么贸易政策和规则——在所有层面上——都必须支持这一计划。解开现有的区域贸易和投资协定的死结，邻国之间建立更加富有成果的一体化方式，是发展中国家的前进之道。此外也有理由说明应该建立对发展中国家特别重要的全球规则，包括初级商品市场规则和切实有效的技术转让规则。

26. 包容发展议程不能仅仅依靠经济政策。毫无监管的市场造成的压力和负担在金融驱动全球化的情况下往往被转嫁到个人和家庭头上，在存在社会福利制度的国家则转嫁到了政府预算头上。收入不平等的空前加剧在许多情况下与公共服务资金不足和居民户债务上升形影相随。结果给经济保障和社会和谐造成的代价非常巨大。哪怕增长在加速的时候——许多发展中国家从 2002 年至 2008 年曾经这样，也还是有太多的人被抛在了后面。经济的平衡有赖于社会契约的强有力，后者又需要实施一系列适合具体情况的普遍而又有针对性的社会政策，确保增长的好处广泛共享，风险公平分担。

27. 这次危机证实贸发会议长期坚持认为政策空间重要的立场是正确的。政策空间在新的更加包容的发展道路建设方面的作用不可低估，需要给政府——尤其是但不仅仅是发展中国家的政府——这样的空间，以便纠正市场的失误，促进企业在长期投资方面的合作，掌控与全球经济的整合，确保由此带来的回报得到公平的分享。为此，国家必须打造形成一种和谐、包容发展的设想，与各种利益集团结成坚实的契约关系，以便更好地掌控变革不可避免引起的利益冲突和取舍。此外，切实有效还有赖于一种综合性更强的决策方针，不仅将支持增长与发展的宏观经济、产业、贸易和金融政策联系起来，而且还要将经济、环境和社会政策结合起来，最后形成可持续、具有包容性的政策。因此，在我提交贸发十三大报告(文号为 UNCTAD (XIII)/1)的全文中，我强调了发展型国家在依靠市场力量调动和配置资源的经济体中具有建设平衡增长道路的关键作用。

28. 不要误以为这么说的意思是国家从来都是万无一失的。实际上，问责制、透明度和法治不仅是维持市场稳定之所需，也是使国家具有充分代表性之所需。但是，当我们将北美到斯堪的纳维亚直到东亚的种种成功事例进行比较，我们会发现，市场经济可以在形形色色的社会和政治体制安排之内进行运作，除了几条核心原则之外，再没有任何一种国家与市场的关系模型可以让大家照搬的。每个国家都必须能够通过实验发现机构和治理的哪一种配置最有效，最适合其本国情况，最符合其人民的期望。

29. 确保一个国家未来的繁荣、公平和稳定的责任在很大程度上仍然在于本国的政府、机构和选民。但是，在当今这个相互依存的世界里，全球经济要更加有安全保障而又包容，则需要强有力的国际领导，需要各国集体负起责任。关于目前的体制安排能否帮助建立起具有社会包容性的全球经济取代金融驱动的全球化，关于什么样的治理结构对发展引领的全球化会起到支持的作用，还有一些难题需要回答。多哈贸发十三大为国际社会坦率、公开而建设性地讨论这些难题提供了机会。
