

联合国贸易和发展会议

贸发会议



# 贸易和发展报告

2021

从复苏到复原力：  
发展层面的问题

40 周年纪念版





# 贸易和发展报告 2021

从复苏到复原力：  
发展层面的问题

联合国贸易和发展会议秘书处的报告



联合国  
2021年，日内瓦

© 2021年，联合国  
全球版权所有

---

若需摘录或影印，请发送请求至版权许可中心，网址为[copyright.com](http://copyright.com)。

关于版权和许可证(包括附属权利)的所有其他问题，请咨询：

United Nations Publications,  
405 East 42nd Street,  
New York, New York 10017,  
United States of America

电子邮件：[Publications@un.org](mailto:Publications@un.org)  
网站：<https://shop.un.org/>

---

本出版物所采用的名称及其图表内的材料的编写方式，并不意味着联合国对于任何国家、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。

本出版物由外部编辑。

---

联合国贸易和发展会议印发的联合国出版物。

UNCTAD/TDR/2021
eISBN: 978-92-1-001031-3 ISSN: 0251-8015 eISSN: 2412-1452

## 目 录

解释性说明.....	ix
简 称.....	x
概 述.....	I

### 第一章

#### 全球趋势和前景：

积极震荡还是徒劳的等待？ .....	1
--------------------	---

A. 导 言.....	1
-------------	---

B. 全球经济：分散重建？ .....	2
---------------------	---

1. 全球增长展望 .....	2
-----------------	---

2. 通胀压力：除了恐惧本身，没什么可害怕的 .....	6
------------------------------	---

3. 财政政策与公共债务 .....	10
--------------------	----

4. 把握反周期措施的时机还是以发展为目标？ .....	13
------------------------------	----

C. 全球金融与发展中国家的脆弱性.....	17
------------------------	----

1. 发展中国家的债务可持续性：尚无缓解迹象 .....	21
------------------------------	----

D. 国际贸易趋势.....	24
----------------	----

1. 商品和服务 .....	24
----------------	----

2. 初级商品市场 .....	28
-----------------	----

E. 区域趋势.....	31
--------------	----

1. 北美洲和欧洲 .....	31
-----------------	----

2. 拉丁美洲和加勒比 .....	32
-------------------	----

3. 俄罗斯联邦和中亚 .....	33
-------------------	----

4. 东亚 .....	33
-------------	----

5. 南亚 .....	34
-------------	----

6. 东南亚 .....	35
--------------	----

7. 西亚 .....	35
-------------	----

8. 大洋洲 .....	36
--------------	----

9. 非洲 .....	36
-------------	----

注.....	38
--------	----

参考资料.....	39
-----------	----

附件：插文1.1的方法说明.....	43
--------------------	----

### 第二章

#### 重建得更好的曲折历程：

从1980年代债务危机到COVID-19.....	45
---------------------------	----

A. 导 言.....	45
-------------	----

B. 《贸易和发展报告》四十岁了.....	46
-----------------------	----

1. 逆流而上 .....	46
---------------	----

2. “失去的十年” .....	47
3. 热度的诞生 .....	47
4. 赢家和输家 .....	49
5. 增长回升；失衡情况扩大 .....	50
6. 是特征，不是缺陷 .....	51
7. 新常态与新政 .....	53
8. 回到未来 .....	53
<b>C. 生活在过去</b> .....	55
1. 增长图景 .....	55
2. 经济放缓的诱因 .....	55
3. 大多数发展中区域面临的不利条件 .....	57
4. 克服相互依存的困境 .....	59
<b>D. 从经济复苏到重建得更好</b> .....	61
1. 避免分别发展 .....	61
2. 驯服食利者 .....	65
3. 发挥一揽子绿色恢复方案的作用 .....	67
<b>E. 走向新的经济解决方案</b> .....	71
注.....	74
参考资料.....	75
附 件.....	79

### 第三章

#### 我们所知的世界已进入尾声：

适应情况调查.....	81
<b>A. 导 言</b> .....	81
<b>B. 正视适应挑战</b> .....	82
1. 增长在放缓，差距在扩大 .....	84
2. 部门和区域影响 .....	85
3. 适应气候变化的经济成本 .....	86
<b>C. 断裂的气候治理结构</b> .....	87
<b>D. 气候适应：冒险之举？</b> .....	93
<b>E. 结 论</b> .....	96
注.....	96
参考资料.....	97

### 第四章

#### 从去风险到多元化：

让结构变革服务于气候适应.....	101
<b>A. 导 言</b> .....	101
<b>B. 气候受限世界的刘易斯发展模型</b> .....	102
1. 资本投资 .....	103
2. 国家能力 .....	103
3. 联系 .....	104
<b>C. 气候变化、发展和COVID疫后复苏</b> .....	105

<b>D. 结合结构转型和气候适应战略的政策</b> .....	110
1. 重新审视产业政策 .....	110
2. 财政政策 .....	114
3. 中央银行的作用 .....	115
4. 建设绿色发展国家 .....	116
<b>E. 结 论</b> .....	118
注.....	118
参考资料.....	120

## 第五章

### 适应治理：

<b>国际贸易和金融方面的挑战</b> .....	125
---------------------------	-----

<b>A. 导 言</b> .....	125
<b>B. 气候适应与国际贸易体系</b> .....	126
1. 世贸组织内和其他贸易协定中的贸易和环境问题 .....	126
2. 全球价值链时代的碳边境调节机制 .....	127
3. 推动环境商品和服务的自由化 .....	130
4. 国际贸易规则能否促进循环经济？ .....	130
5. 贸易和环境议程的前进方向 .....	132
<b>C. 为气候适应融资：问题、工具、机构</b> .....	133
1. 官方发展援助和气候基金的作用 .....	134
2. 债务减免促进适应性发展 .....	136
3. 绿色融资情况：工具和机构 .....	138
<b>D. 银行与气候融资</b> .....	141
1. 专门的绿色银行 .....	141
2. 已设气候变化议程的多边开发银行 .....	142
<b>E. 政策建议</b> .....	145
<b>F. 结 论</b> .....	147
注.....	147
参考资料.....	149

## 图目录

### 图

1.1	2016-2022年世界产出水平.....	4
1.2	2009-2010年全球金融危机与2020-2021年COVID-19的经济影响.....	4
1.3	部分国家2021年相对于2019年的实际收入增长.....	5
1.4	2019-2021年美国实际国内生产总值和个人消费支出.....	6
1.5	2005年1月至2021年7月美国就业人口比率.....	6
1.6	2005年12月至2020年12月一些经济体的消费通胀.....	7
1.7	2020年1月1日至2021年7月30日部分时间段内部分货币对美元的汇率变化.....	8
1.8	美国和欧元区的消费通胀率.....	8
1.9	2005年12月至2021年4月部分经济体与2%通胀趋势的价格差距.....	9
1.10	美国十年盈亏平衡通胀率.....	9
1.11	1979年1月至2021年3月美国实际工资.....	9
1.12	发展中经济体和发达经济体2020年额外基本支出与继承的债务比率的关系.....	13
1.13	1995-2016年一些国家组的公共和私人投资.....	14
1.14	2017-2021年流向发展中国家的私人资本流动净额.....	17
1.15	2009-2020年发展中国家外债总额与出口收入之比.....	22
1.16	2021-2030年部分区域主权债券偿付情况.....	23
1.17	2000-2026年部分发展中国家区域和发达经济体的政府债务总额与政府收入之比.....	24
1.18	世界商品贸易, 2015年1月-2021年5月.....	25
1.19	2020年1月1日至2021年5月31日按船舶类型分列的世界出口公吨数.....	26
1.20	2002年1月-2021年5月按初级商品组别分列的每月初级商品价格指数.....	29
2.1	1971-2020年全球经济增长放缓.....	49
2.2	假设情景的主要驱动因素: 2001-2030年全球汇总.....	57
2.3	2001-2030年一些组别的经常账户.....	59
2.4	2001-2030年私营部门和公共部门净贷款.....	60
2.5	2022-2030年根据宏观财政模式预测的增长表现.....	61
2.6	2000年第一季度至2021年第一季度发达国家住房、股票和产出情况.....	63
2.7	经济衰退后美国的劳动收入份额.....	63
2.A.1	Stock and housing appreciations in selected countries, first quarter 2000 to first quarter 2021.....	79
3.1	比照1980-1999年的2000-2019年期间灾害影响.....	82
3.2	灾难性事件的风险随着温度的升高而增加.....	84
3.3	按区域分列的截至本世纪中期按全球变暖造成的国内生产总值损失情况.....	85
5.1	2015年经合组织和非经合组织国家国内最终需求和总出口中的二氧化碳排放量.....	128
5.2	2005-2015年经合组织国家的出口总额及从非经合组织国家进口的总额中 二氧化碳排放增长情况.....	129
5.3	适应资金与减缓资金估计数比较.....	136
5.4	2014-2020年绿色债券累计发行情况.....	139



## 插文图

5.B1.1	2019年低收入国家组别、中等收入国家组别和脆弱二十国国家组别的外债可持续性指标 .....	137
5.B1.2	气候适应已就绪* 的气候脆弱国家：按国家组别分列的百分比，2019年 .....	138

## 表目录和插文目录

### 表

1.1	1991-2022年世界产出增长 .....	3
1.2	2008-2021年世界初级商品价格 .....	30
2.1	1951-2020年按区域分列的人均年增长率 .....	50
2.2	2001-2030年世界各区域经济增长情况 .....	56
2.3	1999-2018年中国、美国和欧盟的二氧化碳排放和经济增长情况 .....	67
3.1	按经济损失在国内生产总值所占百分比分列的十大国家和地区 .....	86
3.2	适应气候变化的潜在干预领域 .....	90
5.1	环境相关商品的主要出口方 .....	130
5.2	2019年发展中经济体环境商品关税收入 .....	131
5.3	气候资金存量和流量(按捐助方报告分列) .....	135
5.4	2020年多边开发银行气候融资部分 .....	143
5.5	2020年多边开发银行的气候共同融资伙伴 .....	143
5.6	融资情况概述 .....	144

### 插文表

B1.1	2020年COVID-19财政刺激的估计规模 .....	11
B1.2	2021年特别提款权分配给发展中国家组的拟议数额 .....	19
B1.3	截至2021年5月31日按国家组分列的现有特别提款权分配额的使用情况 .....	20
5.B1.1	所有低收入国家和中等收入国家以及脆弱二十国集团的预计特别提款权分配 .....	137

### 插文

1.1	2020年财政刺激措施：事后评估 .....	11
1.2	实现公共债务可持续性的坎坷之路：发展的观点 .....	15
1.3	有用途的钱：继续扩大特别提款权的作用 .....	19
1.4	粮食价格上涨导致粮食不安全加剧 .....	37
3.1	国家适应行动方案 .....	88
5.1	脆弱二十国集团国家在气候、融资和可持续发展目标三个维度面临的不同程度的脆弱性 .....	136
5.2	银行何以成为绿色银行？ .....	140



## 解释性说明

### 国家或商品的分类

本报告中对国家的分类仅仅是为了便于统计或分析，并不意味着对某个具体国家或地区所处发展阶段作出任何判断。

在联合国系统中，对于“发展中”、“转型”和“发达”国家或地区的认定没有既定惯例。本报告沿用了《贸发会议 2020 年统计手册》(联合国出版物，出售品编号 E.21.II.D.1)对这三大国家组别的分类(见 [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat45\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat45_en.pdf))。

为了便于统计，除非另有说明，否则本报告中的区域组别和初级商品类别分类基本沿用《贸发会议 2020 年统计手册》中的用法。中国的数据不包括香港特别行政区(香港特区)、澳门特别行政区(澳门特区)和中国台湾省的数据。

“国家”/“经济体”两个词在适当情况下也指领土或地区。

除非另有说明，否则正文和表格中提到“拉丁美洲”时均包括加勒比各国。

除非另有说明，否则正文和表格中提到“撒哈拉以南非洲”时均包括南非。

### 其他说明

文中提到 TDR 系指(某一特定年份的)《贸易和发展报告》。例如，TDR 2020 系指《2020 年贸易和发展报告》(联合国出版物，出售品编号 C.20.II.D.30)。

文中提到美国系指美利坚合众国；提到联合王国系指大不列颠及北爱尔兰联合王国。

“吨”系指公吨。

年增长率和变动率系指复合比率。

除非另有说明，否则出口额按离岸价格、进口额按到岸价格计。

在两个年份之间使用连字符(-)，例如，2019-2021 年，系指所涉整个时期，包括首尾年度。

两个年份之间使用斜线(/)，例如 2019/20 年度，系指财政年度或作物年度。

表中的圆点(.)表示该项不适用。

表中的两点(..)表示没有数据，或没有单独报告。

表中的连字符(-)或零(0)表示数额为零或可忽略不计。

由于采用了四舍五入，因此各项小数和百分数加起来并不一定等于总数。

## 简称

金砖国家	巴西、俄罗斯、印度、中国、南非
灾难救济信托基金	灾难控制和救济信托基金
独联体	独立国家联合体
经济政策分析局	荷兰经济政策分析局
缓债倡议	暂缓偿债倡议
欧洲央行	欧洲中央银行
拉加经委会	拉丁美洲和加勒比经济委员会
欧盟	欧洲联盟
直接外资	外国直接投资
G20	二十国集团
空运协会	国际航空运输协会
信通技术	信息和通信技术
劳工组织	国际劳工组织
基金组织	国际货币基金组织
气专委	政府间气候变化专门委员会
供应管理协会	美国供应管理协会
北美自贸协定	北美自由贸易协定
国家统计局	中国国家统计局
摩根大通NEXGEM指数	摩根大通下一代市场指数
人大	全国人民代表大会
经合组织	经济合作与发展组织
欧佩克+	石油输出国组织+
经社部	联合国经济和社会事务部
工发组织	联合国工业发展组织
统计司	联合国统计司
世旅组织	联合国世界旅游组织
世行	世界银行
世卫组织	世界卫生组织
投入产出数据库	世界投入产出数据库
世贸组织	世界贸易组织

# 全球趋势和前景： 积极震荡还是徒劳的等待？

## A. 导 言

在撰写本报告时，距离世卫组织宣布 COVID-19 疫情为大流行病已经过去了 18 个月。疫情考验了各国政府的反应能力和全球各经济体系的复原力；它以以前无法想象的方式改变了社会行为和个人习惯。必要工作人员的奉献精神照亮了黑暗的时期，而科学界利用合作研究的力量和公共资金以极快的速度开发了疫苗。

与此同时，疫情暴露了包括最富裕国家在内的各国对意外冲击的准备程度有多么不足，今年的一系列极端天气事件凸显了这一点，也暴露了全球经济的分化程度有多深。四十年来，政府服务的侵蚀、不平等的加剧、不受控制的金融化以及金融和企业精英的有罪不罚已经造成了严重后果。

在经济方面，随着各国实行封锁以控制病毒的传播，产出的急剧下降如此剧烈，以致引发了前所未有的反应。富裕国家央行的大规模行动稳定了金融市场，前所未有的（至少在最近一段时期内）政府支出缓冲了经济下滑的最严重影响对企业和家庭的冲击。2020 年下半年，由于各国采取了不那么严厉的方式来管理健康风险，全球开始复苏，并且仍在继续之中，尽管由于财政空间的差异、新的病毒变异株和不均衡的疫苗接种率，区域和国家前景差异很大。

预计今年全球经济增长将达到 5.3%，为近半个世纪以来的最快增速，一些国家将在 2021 年底

前恢复（甚至超过）2019 年的产出水平。然而，2021 年以后的全球情况仍然笼罩在不确定性之中。

明年全球经济增长将会减速，但持续多长时间以及减速幅度将取决于政策决定，尤其是主要经济体的政策决定。即使假设没有进一步的冲击，在合理的假设下，回归到疫情前的收入趋势仍需要等到 2030 年。我们应当记住，这一趋势本身是二战结束以来的最低增长率。对许多国家来说，这是一个令人担忧的前景。在全球经济的大部分领域，COVID-19 危机造成的损害超过了全球金融危机造成的损害，但对发展中国家的损害尤其严重。基金组织执行董事会最近决定允许发行 6 500 亿美元的特别提款权，这是其历史上最大的一次，这带来了一线希望，但国际社会仍需认识到许多发展中国家面临的挑战的规模。

不过，任何危机都会带来机遇。2020-21 年，特别是在发达经济体，但也包括一些新兴市场，政府支持的范围和规模都开辟了新路，或者对那些有历史感的人来说，属于重拾旧路。这一应对措施摒弃了根深蒂固的政策教条，为改变政府和市场在管理经济方面的权力平衡打开了政治空间，尽管它突显出在资本自由流动的世界中，许多国家仍面临着财政和政策空间的限制。在不到一年的时间里，拜登总统的广泛政策举措已经开始产生切实的变化。在国

内，扩大社会保护的立法通过更为累进的税收筹集资金，打破了将收入转移到收入分配顶层而将风险转移到底层的长期趋势。在国际上，美国支持新的特别提款权分配、全球最低公司税以及在世界贸易组织（世贸组织）放弃疫苗相关知识产权，这预示着多边主义的复兴，有助于开始遏制超全球化并解决日益深化的环境危机。

然而，世界能否在疫情后重建得更好，将不会取决于单一一个国家的行动，而是取决于全球经济再平衡的协同努力。跨越实现更大繁荣的障碍将取决于主要经济体能否在未来几年加强政策选择的协调，努力保持复苏势头，增强抵御未来冲击的韧性（见第二章）。其他发达经济体不愿在疫苗豁免问题上追随美国的脚步，这是一个令人担忧且代价高昂的迹象：根据最近的一项估计，到2025年，延迟接种疫苗的累积代价（就收入损失而言）将达到2.3万亿美元，其中发展中国家将承担大部分代价（《经济学家》资料处，2021年）。

但主要经济体之间的协调也是不够的。需要向发展中国家提供新的国际支持，由于疫苗的获取机会有限和新病毒变异株的传播，许多发展中国家面临着不断加剧的卫生危机，与此同时，这些国家还在艰难应对日益加重的债务负担，而且有可能面临失去的十年。这一努力还应该促使我们重新思考——或者重振——财政政策在近期反周期干预之外所能发挥的作用。提供必要的支持还需要对国际经济架构进行在全球金融危机后承诺的系统性改革，但这一改革在超全球化赢家的抵制下很快被放弃（TDR2017）。在所有这些努力中，政策制定者将需要对散布通胀恐慌的言论保持警惕，这种恐慌会在通胀真正起来之前破坏进展。

本章分为四节。B节概述了2020-21年全球经济的主要发展，特别关注对通胀的误导性担忧，以及财政政策和公共债务在疫情以外的作用。C节分析了发展中国家在全球金融体系中的状况，重点是债务可持续性问题 and 反周期措施。D节回顾了全球贸易和商品市场的趋势。E节更深入地考察了区域宏观经济趋势。

## B. 全球经济：分散重建？

### 1. 全球增长展望

全球经济将在2021年强劲复苏，尽管今年下半年区域和国家层面的具体情况存在大量不确定性。与过去一样，政策制定者继续过度关注金融市场，其视野很少超出季度宏观经济和盈利数据，即使先行指标只有小幅变化，市场情绪似乎也会很紧张。

继2020年下降3.5%之后，贸发会议预计今年全球产出将增长5.3%，部分收复2020年的失地。不过，考虑到2017-2019年全球年均增长率为3%，到2022年，世界收入仍将比疫情前的趋势水平低3.7%（图1.1）。根据今年的名义国内生产总值估计数，预计短缺意味着2020-21年的累计收入损失约为10万亿美元。<sup>1</sup>展望未来，

贸发会议预计2022年世界产出将增长3.6%（表1.1）。

尽管这两年全球经济得到了提振，但全球收入仍需要几年时间才能从COVID-19冲击中恢复过来。例如，假设从2023年起的年增长率为3.5%（这是一个乐观的假设），到2030年，全球产出只会恢复到2016-2019年的趋势。正如以往《报告》所讨论的那样，COVID-19之前的趋势并不令人满意——2009-10年金融危机后的十年中，全球平均年增长率是第二次世界大战结束以来最慢的——这一前景应该引起政策界的警惕。

这种环境不会使《2030年可持续发展议程》重回正轨，并将阻碍调动应对气候挑战所需的额

**表1.1 1991-2022年世界产出增长**  
(年百分比变化)

国家组	1991–2001–2009–																
	2000 <sup>a</sup>	2008 <sup>a</sup>	2018 <sup>a</sup>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 <sup>b</sup>	2022 <sup>b</sup>
<b>世界</b>	<b>3.0</b>	<b>3.6</b>	<b>2.9</b>	<b>-1.3</b>	<b>4.5</b>	<b>3.3</b>	<b>2.8</b>	<b>2.7</b>	<b>3.1</b>	<b>3.1</b>	<b>2.7</b>	<b>3.4</b>	<b>3.2</b>	<b>2.5</b>	<b>-3.5</b>	<b>5.3</b>	<b>3.6</b>
<b>非洲</b>	<b>2.5</b>	<b>5.7</b>	<b>3.0</b>	<b>3.9</b>	<b>5.6</b>	<b>-1.0</b>	<b>8.0</b>	<b>0.7</b>	<b>3.3</b>	<b>2.6</b>	<b>1.7</b>	<b>3.4</b>	<b>3.3</b>	<b>2.9</b>	<b>-3.4</b>	<b>3.2</b>	<b>2.9</b>
北非(包括南苏丹)	3.1	5.4	1.0	3.7	4.7	-11.1	13.3	-6.8	-0.3	1.7	2.7	5.1	4.1	3.2	-5.2	4.2	3.1
南非	2.1	4.4	1.8	-1.5	3.0	3.3	2.2	2.5	1.8	1.2	0.4	1.4	0.8	0.2	-7.0	4.0	2.3
撒哈拉以南非洲地区 (不包括南非和南苏丹)	2.1	6.5	4.8	5.7	7.1	5.7	6.1	5.5	5.9	3.4	1.5	3.0	3.5	3.4	-1.5	2.5	2.9
<b>美洲</b>	<b>3.5</b>	<b>2.8</b>	<b>2.0</b>	<b>-2.5</b>	<b>3.3</b>	<b>2.3</b>	<b>2.3</b>	<b>2.1</b>	<b>2.2</b>	<b>2.3</b>	<b>1.1</b>	<b>2.2</b>	<b>2.6</b>	<b>1.7</b>	<b>-4.4</b>	<b>5.6</b>	<b>2.9</b>
拉丁美洲和加勒比	3.2	3.9	1.9	-2.1	6.2	4.6	2.7	2.9	1.1	0.3	-0.9	1.3	1.1	0.1	-7.1	5.5	2.6
中美洲(不包括墨西哥)和 加勒比	3.1	4.8	3.3	-0.7	3.5	3.9	3.6	3.3	3.3	4.2	2.9	3.0	3.1	2.1	-8.1	3.9	2.9
墨西哥	3.2	2.2	2.6	-5.3	5.1	3.7	3.6	1.4	2.8	3.3	2.6	2.1	2.2	0.0	-8.3	6.2	2.8
南美洲 其中:	3.2	4.3	1.5	-1.3	6.9	4.9	2.3	3.3	0.3	-1.1	-2.5	0.8	0.4	-0.2	-6.5	5.5	2.5
阿根廷	4.0	5.0	1.2	-5.9	10.1	6.0	-1.0	2.4	-2.5	2.7	-2.1	2.7	-2.5	-2.1	-9.9	6.7	2.9
巴西	2.8	3.7	1.1	-0.1	7.5	4.0	1.9	3.0	0.5	-3.5	-3.3	1.3	1.8	1.4	-4.1	4.9	1.8
北美洲 其中:	3.6	2.5	2.0	-2.6	2.6	1.7	2.2	1.9	2.6	2.9	1.7	2.4	3.0	2.1	-3.7	5.7	3.0
加拿大	3.0	2.5	1.9	-2.9	3.1	3.2	1.8	2.3	2.9	0.7	1.0	3.0	2.4	1.9	-5.4	5.1	2.9
美国	3.6	2.6	2.0	-2.5	2.6	1.6	2.3	1.8	2.5	3.1	1.7	2.3	3.0	2.2	-3.5	5.7	3.0
<b>亚洲(不包括塞浦路斯)</b>	<b>4.3</b>	<b>5.9</b>	<b>5.2</b>	<b>2.4</b>	<b>7.8</b>	<b>6.0</b>	<b>5.0</b>	<b>5.4</b>	<b>4.9</b>	<b>4.9</b>	<b>4.9</b>	<b>5.1</b>	<b>4.6</b>	<b>3.8</b>	<b>-1.1</b>	<b>5.9</b>	<b>4.7</b>
中亚	-3.3	8.5	5.5	3.3	7.6	8.1	6.0	6.9	5.6	3.5	3.2	4.5	4.7	4.7	-0.3	4.3	3.1
东亚 其中:	4.4	5.8	5.3	2.8	8.0	5.9	5.2	5.5	5.0	4.8	4.7	5.2	4.8	4.3	0.3	6.7	4.7
中国	10.6	10.9	7.9	9.4	10.4	9.6	7.9	7.8	7.4	6.9	6.7	6.9	6.7	6.1	2.3	8.3	5.7
日本	1.2	1.2	1.0	-5.7	4.1	0.0	1.4	2.0	0.3	1.6	0.8	1.7	0.6	0.3	-4.7	2.4	2.1
大韩民国	6.8	4.9	3.2	0.8	6.8	3.7	2.4	3.2	3.2	2.8	3.0	3.2	2.9	2.0	-0.9	3.9	2.8
南亚 其中:	4.8	6.7	5.9	4.0	8.7	5.6	3.4	5.0	6.1	6.4	8.0	6.6	4.9	3.1	-5.6	5.8	5.7
印度	5.9	7.6	7.0	5.0	11.0	6.2	4.8	6.1	7.0	7.9	8.2	7.2	6.6	4.6	-7.0	7.2	6.7
东南亚 其中:	4.9	5.7	5.1	2.0	7.8	4.9	6.0	5.0	4.5	4.7	4.8	5.3	5.1	4.4	-3.9	3.5	4.7
印度尼西亚	4.2	5.2	5.4	4.6	6.2	6.2	6.0	5.6	5.0	4.9	5.0	5.1	5.2	5.0	-2.1	3.6	4.9
西亚(不包括塞浦路斯) 其中:	4.1	5.5	4.1	-1.3	5.7	8.0	4.6	4.9	3.3	3.8	3.2	2.3	2.1	1.3	-2.9	3.5	3.2
沙特阿拉伯	1.7	4.5	3.7	-2.1	5.0	10.0	5.4	2.7	3.7	4.1	1.7	-0.7	2.4	0.3	-4.1	2.7	3.3
土耳其	3.9	6.0	6.0	-4.8	8.4	11.2	4.8	8.5	4.9	6.1	3.3	7.5	3.0	0.9	1.8	3.9	3.6
<b>欧洲(包括塞浦路斯) 其中:</b>	<b>1.6</b>	<b>2.5</b>	<b>1.2</b>	<b>-4.5</b>	<b>2.4</b>	<b>2.0</b>	<b>0.1</b>	<b>0.5</b>	<b>1.7</b>	<b>1.9</b>	<b>1.8</b>	<b>2.5</b>	<b>2.0</b>	<b>1.5</b>	<b>-6.2</b>	<b>4.3</b>	<b>3.0</b>
欧洲联盟(欧盟27国) 其中:	2.1	2.1	1.1	-4.4	2.3	1.9	-0.7	0.0	1.6	2.3	2.0	2.8	2.1	1.6	-6.2	4.0	3.3
欧元区 其中:	2.1	1.9	1.0	-4.5	2.2	1.7	-0.9	-0.2	1.4	2.1	1.9	2.6	1.9	1.3	-6.6	4.1	3.4
法国	2.0	1.8	1.0	-2.9	2.0	2.2	0.3	0.6	1.0	1.1	1.1	2.3	1.8	1.5	-8.0	5.2	3.4
德国	1.6	1.3	1.6	-5.7	4.2	3.9	0.4	0.4	2.2	1.5	2.2	2.6	1.3	0.6	-4.9	2.2	3.2
意大利	1.6	0.9	-0.3	-5.3	1.7	0.7	-3.0	-1.8	0.0	0.8	1.3	1.7	0.9	0.3	-8.9	5.5	3.0
俄罗斯联邦	-4.7	6.8	1.3	-7.8	4.5	4.3	4.0	1.8	0.7	-2.0	0.2	1.8	2.5	1.3	-3.0	3.8	2.3
联合王国	2.9	2.5	1.7	-4.1	2.1	1.3	1.4	2.2	2.9	2.4	1.7	1.7	1.3	1.4	-9.9	6.7	2.1
<b>大洋洲 其中:</b>	<b>3.7</b>	<b>3.4</b>	<b>2.7</b>	<b>1.9</b>	<b>2.4</b>	<b>2.7</b>	<b>3.7</b>	<b>2.1</b>	<b>2.8</b>	<b>2.6</b>	<b>2.9</b>	<b>2.7</b>	<b>2.8</b>	<b>1.9</b>	<b>-2.4</b>	<b>3.1</b>	<b>2.8</b>
澳大利亚	3.8	3.4	2.6	1.9	2.4	2.7	3.9	2.1	2.6	2.3	2.8	2.5	2.8	1.8	-2.5	3.2	2.8
<b>备忘项目:</b>																	
发达国家(M49, 包括大韩民国)	<b>2.5</b>	<b>2.5</b>	<b>1.7</b>	<b>-3.5</b>	<b>2.8</b>	<b>1.7</b>	<b>1.3</b>	<b>1.4</b>	<b>2.0</b>	<b>2.3</b>	<b>1.7</b>	<b>2.4</b>	<b>2.4</b>	<b>1.7</b>	<b>-4.7</b>	<b>4.7</b>	<b>2.9</b>
发展中国家(M49)	<b>4.9</b>	<b>6.7</b>	<b>5.2</b>	<b>3.3</b>	<b>8.1</b>	<b>6.3</b>	<b>5.6</b>	<b>5.1</b>	<b>4.9</b>	<b>4.5</b>	<b>4.3</b>	<b>4.9</b>	<b>4.6</b>	<b>3.7</b>	<b>-1.8</b>	<b>6.2</b>	<b>4.7</b>

资料来源：贸发会议秘书处计算得出的结果，依据包括：联合国全球政策模型、联合国经济和社会事务部(经社部)、《国民账户主要总表》数据库和《世界经济形势与展望：2021年年中更新》；拉加经委会，2021年；经济合作与发展组织(经合组织)，2021年；国际货币基金组织(基金组织)，《世界经济展望》，2021年4月；《经济学家》资料处，《经济学家资料处国别数据库》；摩根大通，《全球数据观察》；国家资料来源。

注：国家合计数据的计算结果依据的是按2015年不变美元计算的国内生产总值。

a 平均值。

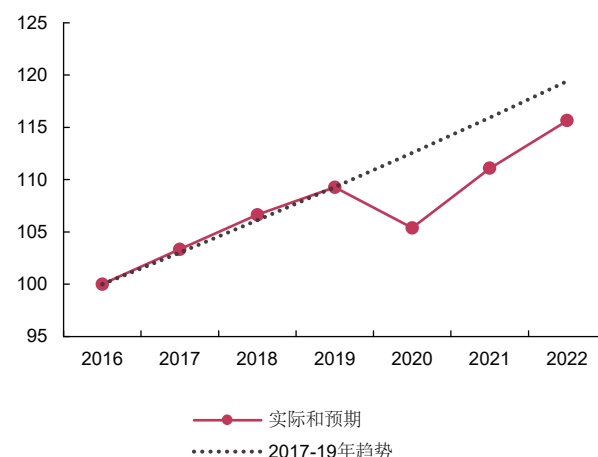
b 预测值。

外资源的努力。此外，如果意外的冲击——无论是流行病、金融还是气候性质的冲击——再次袭来，或者维持当前复苏的政策努力开始动摇，COVID-19的负面经济影响将持续更长时间。鉴于全球金融危机之后所发生的情况以及目前国际政策协调的破裂状态，这是一个不容忽视的结果（另见第二章）。

迄今为止，复苏是不平衡的，反映了在疫情前就存在的断层线。各区域和各国之间的国内生产总值增长差异很大，许多发展中国家落在后面；服务业与商品生产复苏之间存在部门鸿沟，服务业内部蓬勃发展的金融和数字服务与萧条的招待部门与娱乐部门之间也有部门鸿沟；社会群体之间收入（和财富）增长亦有巨大差异。迄今为止，世界经济似乎正在分散重建。

在大多数地区，特别是在发展中国家，COVID-19危机造成的损害比全球金融危机后更大，特别是在非洲和南亚（图1.2）。从地理上看，截至2021年年中，封锁后的增长加速主要集中在北美，紧密的区域贸易联系强化了美国和东亚的强大财政刺激和货币宽松，在东

图1.1 2016-2022年世界产出水平  
(指数, 2016年=100)

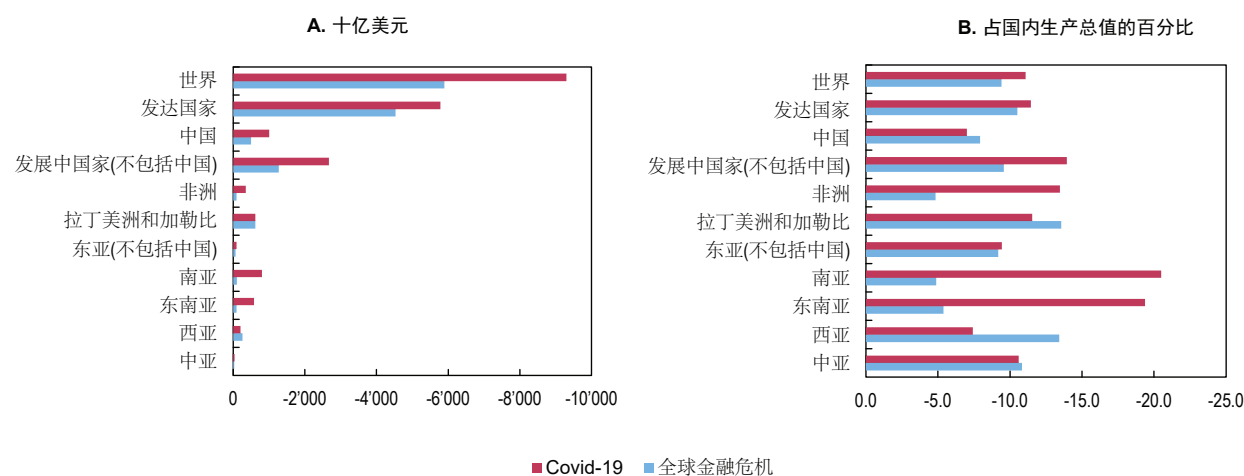


资料来源：见表1.1。

亚，中国的基础设施投资（通过国有企业）推动了整个区域的增长。

本章最后一节对世界经济的区域趋势进行了调查。在这里，可以通过考查二十国集团(G20)国家<sup>2</sup>2019年至2021年间的预期累计国内生产总值增长来初步评估复苏速度的差异（图1.3）。

图1.2 2009-2010年全球金融危机与2020-2021年COVID-19的经济影响



资料来源：贸发会议秘书处的计算，依据是联合国全球政策模型产生的官方数据和估计数。

注：相对于2006年至2008年的趋势，全球金融危机的估计损失相当于2009年和2010年的累计收入损失；相对于2017年至2019年的趋势，COVID-19的估计损失相当于2020年和2021年的累计收入损失。



按照这一标准衡量，表现突出的是 2020 年避免了衰退的两个二十国集团国家：中国和土耳其。就中国而言，早期的封锁政策，加上大规模检测和相关的公共卫生措施，以及随后从 2021 年年中开始的快速疫苗推广，帮助遏制了病毒的传播，使活动相对迅速地反弹。在需求方面，国内投资项目的维持和封锁后外国对工业品需求的激增有助于保持复苏步伐，尽管人们仍然担心一些负债累累的国有企业的财务状况和新病毒变异株的危险。

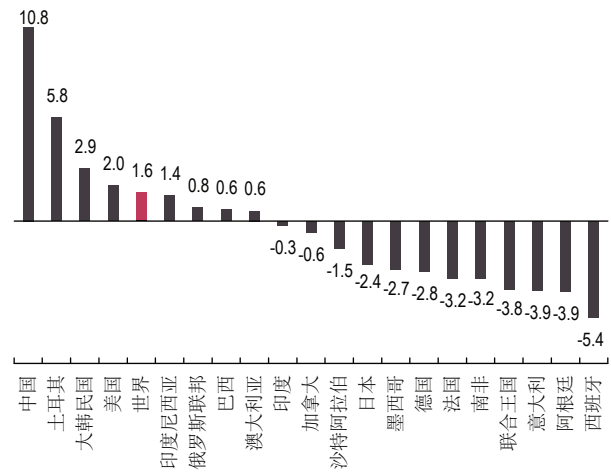
土耳其在 2020 年第二季度确实出现了急剧收缩，但随后在第三季度出现了强劲增长，这主要归功于宽松的货币政策和随之而来的信贷繁荣。尽管感染在 2021 年第二季度有所抬头，但是该国的工业部门和政府对企业的预算支持推动了增长。不过，价格上涨和里拉承受的压力正在给 2021 年下半年的增长前景蒙上阴影，引发人们对其可持续性的担忧。

中国的增长及其对制成品的需求预计将有助于大韩民国在 2021 年从疫情全面复苏。澳大利亚也是如此，尽管由于 2021 年的长期封锁，以及受商品出口而非制造业的推动，速度有所放缓。相比之下，尽管商品净出口需求有所扩大，但疲软的国内需求预计将使日本国内生产总值低于危机前水平。

印度 2020 年经济收缩 7%，预计 2021 年将增长 7.2%，而印度尼西亚 2020 年经济收缩幅度较小，收缩了 2.1%，预计 2021 年将增长 3.6%，相较于其近年来的增长率，这一增长率相当疲弱。如 E 节对区域趋势的讨论所示，印度的复苏受到 COVID-19 持续的人力和经济代价以及食品价格上涨对私人消费的负面影响的制约。

大宗商品价格上涨将有助于石油出口国的复苏，尽管这种复苏并不均衡。俄罗斯联邦今年将把 2019 年 1.3% 的国内生产总值增长率提高近两倍，但沙特不会出现类似的反弹，原因是其经济更加依赖石油生产和欧佩克的产出配额（即使欧佩克提高了配额）。大宗商品需求和相对价格的飙升也不足以将南非 2021 年的国内生产总值提高到 2019 年的水平以上，原因

图1.3 部分国家2021年相对于2019年的实际收入增长（百分比）



资料来源：见表1.1。

是投资环境疲软（疫情前即如此）和财政约束严格。

在美洲，美国经济的快速复苏预计将使国内生产总值比 COVID-19 前的水平高出 2%。这将有助于加拿大接近 2019 年的水平。相比之下，尽管有美国需求的拉动，墨西哥在 2021 年将达不到 COVID-19 前的收入，原因是墨西哥在 2020 年的衰退相对较深，国内财政救济较少。阿根廷的情况类似，原因是财政吃紧，很大程度上是因为阿根廷在疫情前有大量外债。由于大宗商品出口增加的积极影响，以及比墨西哥和阿根廷相对更大和更有针对性的财政刺激，巴西今年应增长至略高于 2019 年的国内生产总值。

尽管欧洲央行采取了非常宽松的货币政策立场，但欧洲的增长恢复令人失望。欧元区各国政府达成的政策太少，也太迟。从数字上看，尽管净出口有所恢复，但预计德国 2021 年的国内生产总值将比 2019 年的水平低近 3%。法国、意大利和联合王国的复苏甚至更为疲弱，在这几个国家，英国脱欧造成的破坏抵消了财政扩张和疫苗快速推出的影响。西班牙和意大利将感受到欧洲历史上最严重的协调问题，预

计两国 2021 年的国内生产总值将分别比疫情前的水平低 5.6% 和 3.8%。

就复苏的部门构成而言，疫情对一些全球价值链的破坏性影响和商品需求的反弹造成了瓶颈效应 (Goodman and Chokshi, 2021)。这个问题在半导体和建筑材料领域最为严重，半导体对许多国家的电子和汽车生产产生了连锁影响 (King et al., 2021)，建筑材料提高了住宅投资的成本 (AGC 2021)。

在服务部门，截至 2021 年年中，许多经济体的产出仍低于疫情前的水平，特别是在个人城市服务方面 (Furman and Powell III 2021)。预计更多采取远程工作方式将对商务旅行和住宿产生长期的负面影响 (McKinsey, 2021)，但许多经济体在接种疫苗后重新开放，到 2021 年底和 2022 年初，个人娱乐服务将部分恢复 (European Commission, 2020)。

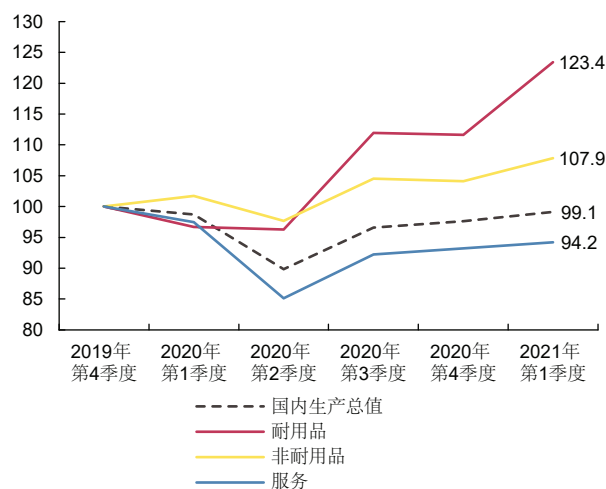
即使在经济正从 COVID-19 冲击中快速复苏的美国，2021 年初商品需求的反弹与服务需求的反弹之间仍有很大差距 (图 1.4)。由于服务业占据了发达经济体的大部分工作岗位，美国劳动力市场在 2021 年很可能无法完全恢复到疫情前的水平，特别是如果我们用壮年工作者的就业人口比率来衡量劳动力闲置，并考虑到上次全球金融危机的负面影响 (图 1.5)。

## 2. 通胀压力：除了恐惧本身，没什么可害怕的

COVID-19 最初的经济影响是深度衰退和较低的通货膨胀率降低。然而，自 2020 年下半年以来，由于全球总需求的快速复苏和一些不利的供应冲击，世界发达经济体的价格一直在加速上涨。

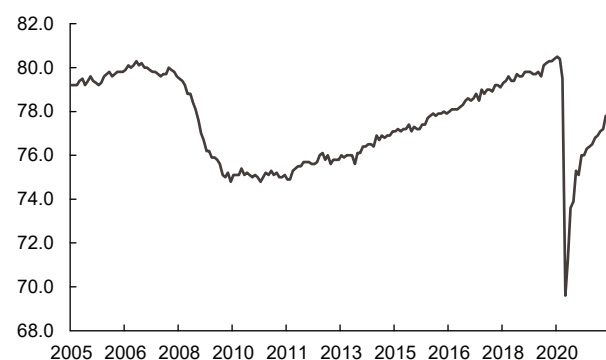
从全球来看，大宗商品价格的上涨推高了基本投入的成本。自 2020 年年中以来，金属和石油价格一直在上涨，2021 年 5 月，年度食品价格上涨达到近 40%，根据粮农组织食品价格指数，这是十年来的最高值。自疫情以来，食品价格上涨导致世界饥饿指数上升，对发展中国家的损害最大 (见方框 1.4 和 FAO, 2021a)。

图 1.4 2019-2021 年美国实际国内生产总值和个人消费支出  
(指数，2019 年第四季度=100)



资料来源：美国经济分析局。

图 1.5 2005 年 1 月至 2021 年 7 月美国就业人口比率  
(百分比)



资料来源：圣路易斯联储银行。

疫情造成了全球价值链瓶颈，特别是在严重依赖半导体的部门，这进而提高了世界各地资本货物和耐用消费品的价格，对发达经济体的影响更大。图 1.6 所示为 2005 年以来世界主要经济体的通胀历史。

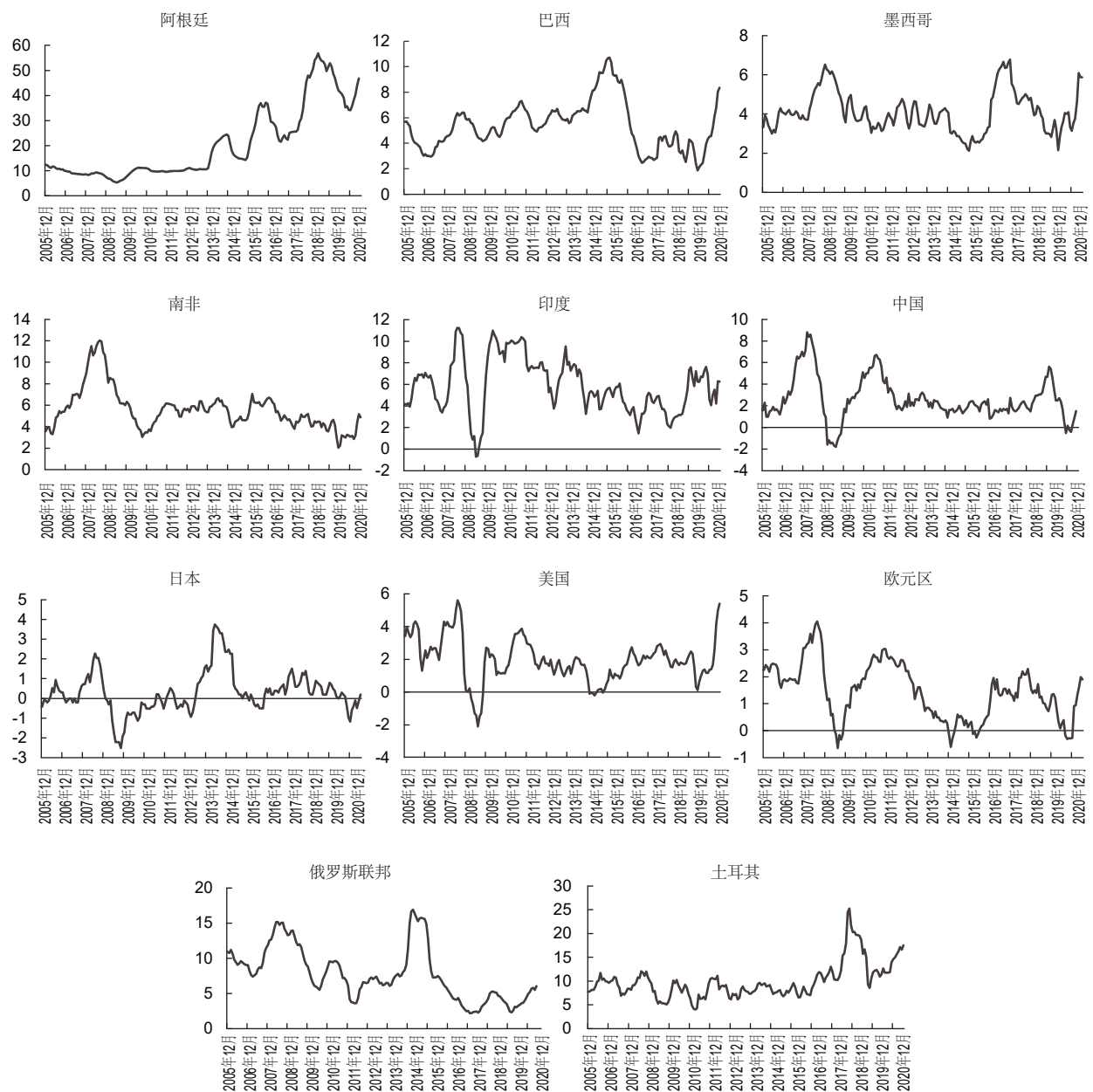
不出所料，疫情前由于汇率压力而经历较高通胀的国家，如阿根廷和土耳其，价格加速上涨 (见图 1.7)。在巴西，国内政治因素导致国内货币贬值的速度相对快于其他发展中国家，而严重的干旱迫使经济使用更昂贵的电力来源。2021 年年中，两次不利冲击将通胀率提高至近 9%，促使巴西央行上调短期利率。

货币贬值和商品价格上涨也推高了墨西哥、南非和俄罗斯联邦的通货膨胀，但迄今为止速度比巴西慢。截至2021年年中，这三个经济体的消费价格通胀率在4%至6%之间，这进而促使墨西哥和俄罗斯联邦的中央银行收紧货币政策。

印度的消费通胀率在疫情前已经达到6%。COVID-19冲击导致价格暂时下跌，但随着经济

复苏和食品价格加速上涨，该国在2021年年中重回6%的通胀率。相比之下，中国政府在COVID-19冲击之前一直在采取限制性措施抗击通胀。2020年年中，经济的突然停顿增加了限制性措施的影响，并使经济短暂陷入通货紧缩。随着经济复苏，通货膨胀再次转正，但按照国际标准，仍然较低（约2%）。

图1.6 2005年12月至2020年12月一些经济体的消费通胀（百分比）



资料来源：贸发会议秘书处根据路孚特数据计算得出。

在发达世界，日本仍在与通缩趋势作斗争，这意味着最近的物价加速不足以抵消疫情造成的通缩压力。欧洲正在上演一个更为温和版的日本故事。在欧洲，通胀一直在上升，但仍不足以弥补年增幅低于2%目标的近8年的实际价格停滞。

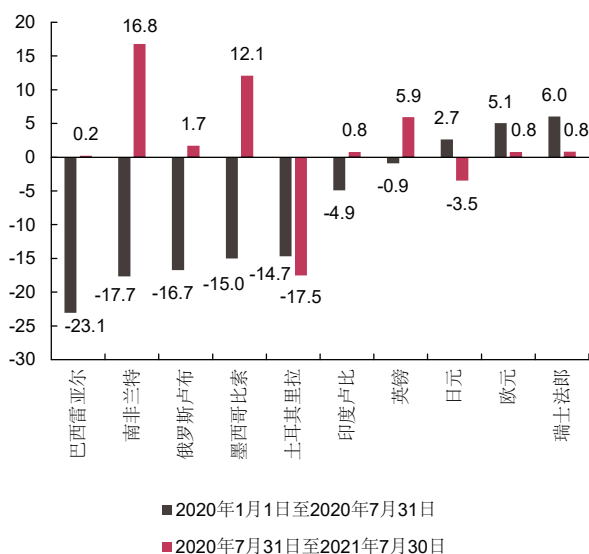
迄今为止，在发达国家，更大的通胀压力似乎是美国经济复苏的一个特征。截至2021年年中，美国经济出现了十年来最高的消费通胀率(5.4%)，一些人认为这表明宏观经济政策过于扩张。为了强调美国在过去十年中是如何偏离其模式的，图1.8比较了美国和欧元区的通货膨胀。这两个地区同步波动，但与全球金融危机之后发生的情况相反，自2021年年中以来，美国的通货膨胀一直在偏离其先前的“欧洲道路”。

为了分析主要发达经济体的通胀状况，必须要观察近期价格加速上涨是否偏离了2%的平均通胀目标。以2005年12月为基准，图1.9显示了美国、日本和欧洲目前的价格差距。近期通胀率的上升显然不足以让欧元区物价回到在欧洲央行达到2%通胀目标情况下应有的水平。在日本，情况甚至更加惊人。尽管存在年度波动，但累计价格差距显示，自2005年以来，通胀率仅为5%。相比之下，美国的价格指数在2014年之前略高于2%的通胀趋势，在2014年至2020年期间略低于这一趋势。最近的价格上涨将美国的价格指数再次推高到2%的通胀趋势之上，这可能会导致美联储在不久的将来收紧货币政策。

深度衰退后，暂时的通胀飙升是正常的，这在从全球金融危机复苏的过程中发生过，现在又在发生。政策制定者面临的问题是，暂时的价格上涨是否可能引发一个自我延续的加速价格上涨过程。通货膨胀正在成为一个结构性问题吗？可能不会。

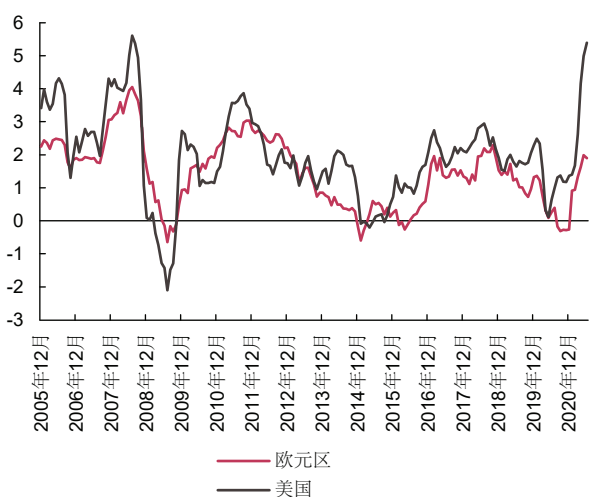
要了解原因，有必要将通胀预期和长期利率放在一起考虑。如果通胀冲击是暂时的，预期通胀仍将锚定在政府目标上，长期利率将回归均值。以为其他地方的债券市场设定标准的美国

图1.7 2020年1月1日至2021年7月30日部分时间段内部分货币对美元的汇率变化 (百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据路透数据计算得出。  
注：正值对应升值。

图1.8 美国和欧元区的消费通胀率 (百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据路透数据计算得出。

为例，图1.10显示了美国国债隐含的10年盈亏平衡通胀率。该数字是使通胀指数债券的回报率与非指数债券回报率相等的预期通胀。由于风险规避，盈亏平衡通胀率倾向于高估预期通胀率一个常数值。

截至2021年年中，美国政府债券隐含的10年期盈亏平衡通胀率为2.4%，比2020年

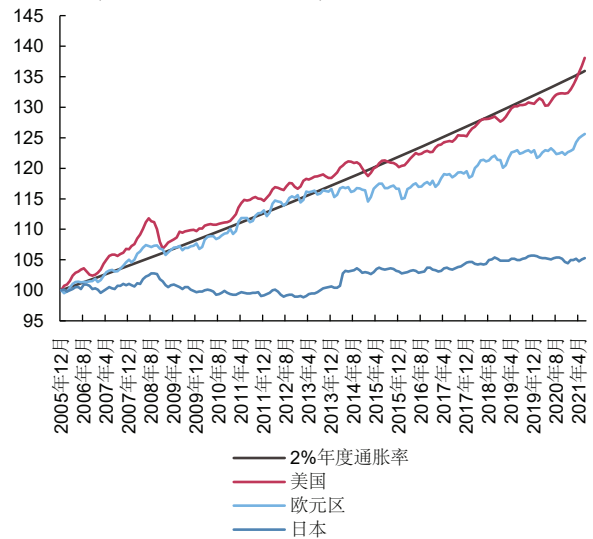
COVID-19 冲击时的深跌大幅上升，当时这一变量降至 0.5%。然而，如果从历史的角度看预期通胀率的变化，近期的增长似乎是一个向常态的回归。全球金融危机之后也发生了同样的事情，目前的盈亏平衡通胀率大约相当于 2005-07 年和 2011-13 年的水平。迄今为止，没有证据表明美国经济的通胀预期上升。事实上，最近预期通胀的上升似乎是对 2014-19 年占主导地位的低通胀预测的修正。

当通货膨胀引发价格 - 工资螺旋式上升并自我循环时，它往往会成为一个问题，正如 1970 年代许多经济体所发生的那样，当时两次石油危机和过热经济体的生产率放缓导致了成本诱导型通货膨胀、工资上涨和另一轮成本推动型通货膨胀。今天，由于美国经济中工人的议价能力相对较低，最近的价格上涨不太可能变成爆炸性的。一方面（见图 1.11），美国劳动力市场确实显示出实际工资的恢复，这种恢复在 COVID-19 之前就开始了，由于统计原因，在疫情的关键几个月中被放大了（低工资工人失业，这推动了平均实际工资的上升）。不过，另一方面，最近的实际工资增长是在经历了 35 年的停滞 after 发生的，这意味着现在断言当前的工资恢复将引发工资 - 价格螺旋还为时过早。

实际工资的通胀影响取决于劳动生产率。如果实际工资增长，但劳动生产率增长更快，产出中的劳动占比就会下降。因此，利润占比会上升，如果企业决定或被迫将收益转移给消费者，价格甚至会下降 (Barbosa-Filho and Taylor 2006; TDR 2020)。来自美国经济的数据显示，COVID-19 冲击之后，工人在收入中的份额即上升，随后又下降，但与实际工资增长一样，现在尚不知收入分配的这些波动是否会导致通货膨胀的结构性变化，原因有二。

首先，经济突然停顿的最初影响是减少利润，劳动占比因暂时原因而上升，正如第二章所讨论的，这种情况可能已经逆转。其次，即使最近有所增加，美国劳动占比也只是刚刚恢复到全球金融危机之前的水平，而这一水平比 1980-90 年的平均水平低了大约 5%。换句话说，自 2000 年以来，美国出现了大幅度的工资紧缩。

图1.9 2005年12月至2021年4月部分经济体与2%通胀趋势的价格差距  
(指数, 2005年12月=100)



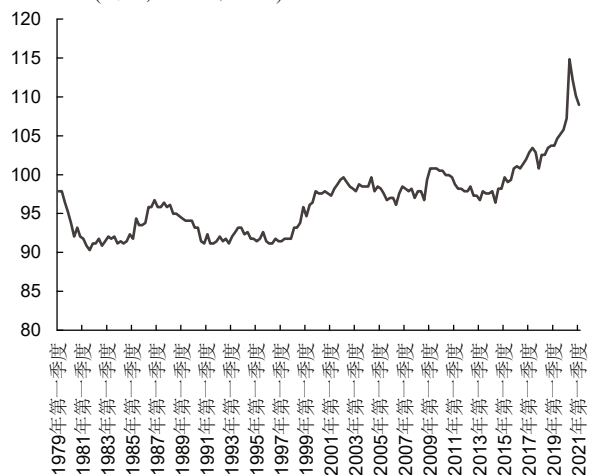
资料来源：贸发会议秘书处根据国家资料来源计算得出。

图1.10 美国十年盈亏平衡通胀率  
(百分比)



资料来源：美联储经济数据，圣路易斯联邦储备银行。

图1.11 1979年1月至2021年3月美国实际工资  
(指数, 2010年=100)



资料来源：美联储经济数据，圣路易斯联邦储备银行。

由于2019年的起点较低，美国企业仍有较大的利润率来吸收更高的实际工资，而不会提高通胀率。在极端情况下，经济复苏和劳动力成本的最初增加可能会推动企业创新，这反过来又会提高生产率，并在没有过度通胀压力的情况下适应更高的实际工资 (Storm and Nasteppad, 2012)。

### 3. 财政政策与公共债务

在发达国家，病毒的肆意传播促发了一套相应的积极措施来应对大流行病的瘫痪性后果。相比之下，大多数发展中国家则面临着财政、结构和政治限制，正是同样的这些限制在过去几十年里阻碍着发展中国家干预经济的能力，在大多数情况下造成国内和国际不平等加剧。

不过，即使在有财政空间的国家，也存在过早撤出财政（以及货币）刺激措施的风险。虽然已达成共识需要大量公共部门干预，但对干预的构成和持续时间尚未形成明确的一致意见。如果像前几次衰退一样，国家干预仅限于缓解眼前的冲击，不稳定的深层根源很可能得不到解决。<sup>3</sup> 如果情况果真如此，大力宣扬的在疫情后转变政策制定模式将沦为空谈，无法实现。

以往危机和复苏中的经验教训强烈表明，应利用大流行病创造的政治空间，重新评估财政政策在全球经济中的作用，并重新评估加剧不平等的做法。

#### (a) 投机与紧缩：控制其一，以阻止另一个

大流行病暴发时，大多数政府都按照国际组织建议，迅速宣布大规模一揽子支出计划 (IMF, 2020a; TDR 2020)。然而，由于缺乏国际协调努力，全球刺激措施未达到应有效果。在许多情况下，实际措施并不充分，且规模比最初宣布的要小得多（见插图 1.1）。

根据基金组织数据，2020年，41个发展中国家实际上减少了总支出，但其中33个国家的公共债务与国内生产总值的比率反而增大。发达经济体组内部也出现类似差异（插图 1.1，表

B1.1），<sup>4</sup> 但图 1.12 表明两组国家之间的制约因素仍有很大不同：在2019年，发达国家较之以往能够增加其基本支出总额，远多于公共债务比率相似或更低的发展中国家。

要理解为何如此，须考虑两个相关因素。第一，虽然现代经济如此构建是为了创造货币用于公共和私人支出，但创造流动性不一定增加发展中国家获得外币的机会，而获得外币是在开放和金融化的体系中维持支出的基本要求 (TDR 2020)，对于共同货币安排中的发达国家也是如此 (Izurieta, 2001)。第二，在这些条件下，政府的预算战略受制于私人投资者，主要是外国投资者的贷款意愿，在目前的结构和做法下，贷款意愿受到短期的投机逻辑以及支持紧缩政策的倾向意见的影响 (Chandrasekhar, 2016)。因此，按目前结构构建的全球金融市场对政策产生了相当大的影响，损害了政策的公共职能 (Nesvetailova and Palan, 2020)。

事实证明，难以就减少财政限制的实际解决办法达成协议。过去几个月为减少对发展中经济体的外汇限制而采取的行动范围狭窄，且属于临时性质：二十国集团允许少数国家暂停偿还双边贷款债务，基金组织和世界银行提供紧急信贷。没有就私人金融债权采取重大行动，也没有提供应对健康危机迫切所需的直接援助（现金、服务或设备，更不用说豁免专利权）。

因此，虽然若干主要中央银行动用大量公共资金维持私人信贷机构的运作，但大流行病期间，发展中国家政府在偿还外债和支持生产、出口、收入和就业方面继续受到严重限制。最令人关切的问题仍然是如何避免可能引发金融动荡的国内行动，或预测主要中央银行何时决定撤回大规模流动性注入或提高利率（见插图 1.2）。此外，由于担心惹恼私人债权人，许多符合条件的国家没有利用二十国集团的暂停偿债倡议：73个符合条件的国家中只有46个参加了该倡议 (World Bank, 2021a)。

因此，尽管这场大流行病使财政政策的冲击吸收层面重回反周期需求管理的主流，但显然须

### 插图1.1 2020年财政刺激措施：事后评估

为应对大流行病和随之而来的封锁造成的经济损失，全球各国政府在2020年期间采取了一系列财政刺激措施和一揽子支援计划。一揽子计划的主要内容包括向特定经济部门输送大量资源，提供临时工资支持或替代计划，增加失业补助数额并延长期限，直接向家庭转移现金，以及增加卫生支出 (TDR 2020)。

虽然各国的一揽子财政措施迥异，特别是在发达国家和发展中国家之间，但在许多情况下，措施的规模和范围都前所未有。在引入一揽子财政措施时，估计比较粗略，依据仅是政府宣布的数额。现在有了2020年数据，可得出更详细的估计，并可与最近的历史基准进行比较。

表 B1.1 概述了选定经济体的主要调查结果。<sup>18</sup> 该表对比了事先宣布的财政对策和有效应用的财政刺激措施估计。这些数据分为两类：

- (a) 政府在商品、服务和投资方面的额外支出 (G)。这些是对总需求流的直接注入；以及
- (b) 从政府向私营部门的转移 (包括补贴和失业补助)(T)，扣除税收和社会保障缴款 (考虑到退税和递延)。这些是对私营部门收入流的增补。

对 G 和 T 的估计基于在没有大流行病的情况下可能实现的支出和转移水平。政府在商品、服务和投资方面支出 (G) 的相关基准为按实际价值计算的趋势水平。对于净转移 (T)，基准为将过去几年占国内生产总值的平均比例适用于2020年的国内生产总值 (考虑到这种流动的大部分在很大程度上取决于经济活动和所产生的收入水平)。

#### 主要结论

#### 一、宣布和实际采取的刺激措施间存在重大差距

从表 B1.1 可以看出，2020 年 COVID-19 财政刺激措施宣布的规模和实际规模间存在巨大差异。一些发达国家，即澳大利亚、加拿大、德国、日本和联合王国，尤其如此。在这些国家，COVID-19 一揽子财政刺激计划在国内生产总值中占比的实际规模比宣布的规模低 6 至 9 个百分点。

表B1.1 2020年COVID-19财政刺激的估计规模  
(占国内生产总值的百分比)

	政府支出 (G)	政府转移 (T)	G + T	宣布的 措施
阿根廷	-0.5	4.1	3.3	3.8
澳大利亚	0.1	10.0	10.2	16.1
加拿大	-0.4	8.8	8.3	14.7
法国	-0.5	4.6	3.3	7.6
德国	0.5	3.0	3.3	11.0
印度	-0.9	3.4	2.4	3.3
意大利	0.5	4.9	5.4	6.8
日本	0.3	7.5	8.0	15.5
墨西哥	0.2	1.8	2.0	0.7
大韩民国	-0.5	2.0	1.8	3.4
南非	-0.4	4.2	4.2	5.3
西班牙	0.2	4.7	4.9	4.1
土耳其	-0.5	1.7	1.4	1.0
联合王国	2.1	5.6	7.1	16.3
美国	-0.4	9.2	9.1	10.6

注：

**G** 指一般政府固定资本支出总额及商品和服务消费支出(不包括支付及转移)，估计为高于近期(2017-2019年)趋势的部分。

**T** 指政府向私营部门的净转移。包括转移，其中包含补贴和对其他部门的所有支付(包括失业补助和直接收入转移)，减去政府税收(包括个人现期税和对政府社会保障的缴款)；估计为与过去平均数(2017至2019年)的差异占国内生产总值(采用2020年国内生产总值)的百分比。

对于这些差异，有多种可能的解释。虽然最初宣布的规模旨在显示应对 COVID-19 冲击的政策反应力度，但一揽子计划可能纳入了已编入预算的支出，如果没有大流行病，这些支出本来也会发生。此外，在许多情况下，其他领域的支出被削减，以补偿与 COVID-19 相关支出的增加。同样，一揽子计划包括递延纳税和加速支出措施，这些支出本将在同一周期晚些时候发生，但从第四季度提前到了第二季度。最后，宣布的一揽子计划往往纳入了可能在 2021 年或以后发生的支出。

## 二．发达经济体和发展中经济体间存在重大差异

结果突出表明，大多数发达国家政府刺激措施的规模远大于发展中国家。<sup>19</sup> 发展中国家的政策制定者特别容易受到国际投资者、信用评级机构和贷款机构强加给他们的削减债务比率政策的影响（即使这些国家的债务比率低于发达经济体）。此外，由于发展中国家易受外部经济冲击的影响，在增加公共债务时需更加谨慎，因为如果私人部门反复发生破产，政府就不得不进行救助。最后，发展中国家更大的财政方案往往会造成经常账户更大的赤字，在不造成货币脆弱性的前提下，仅靠注入国内流动性无法填补这些赤字。

## 三．一揽子财政措施构成中的偏倚

表 B1.1 的另一个关键结果是，政府实际额外支出 (G) 系统地低于向私营部门的净转移 (T)，此外，直接支出要么仅略高于历史常态，要么甚至更小。从宏观经济角度来看，这一点很重要，原因有二。第一，直接支出对总需求的影响大于减税或增加转移的影响 (TDR 2013; TDR 2019)。由于乘数更大，注入经济的资金对经济冲击的缓冲作用更大。第二，虽然并非所有商品和服务在封锁期间的需求都能获得提振，但对许多商品和服务的需求可以而且应该得到提振。例如，医疗服务、培训、设备生产；维持或提高劳动技能的在线教育方案；基础设施项目的规划活动，等等。

因此，大部分财政刺激以净转移 (T) 的形式实施，即税收减免、收入转移、额外或延长的失业补助和补贴。不可否认，在大流行病期间，保护家庭收入，特别是失业家庭收入的方案是必要的。无论是在发达国家还是在发展中国家，处于低收入十分位数的工薪阶层靠每月薪资过活且月底即用尽收入，因此保护他们的收入尤其重要。此外，在发展中国家，有很大一部分工人从事非正规部门的工作和依赖人际接触的活动，此类转移是唯一有效的生计援助工具。发展中经济体的大多数家庭无法通过现有的福利或失业补助方案获得其他形式的财政支助。相比之下，在发达经济体，广泛进行转移支付而非直接支出更难以证明其合理性，更甚的是部分与教育和保健有关的公共支出以及基础设施的提供无人过问，甚至在某些情况下不增反降。

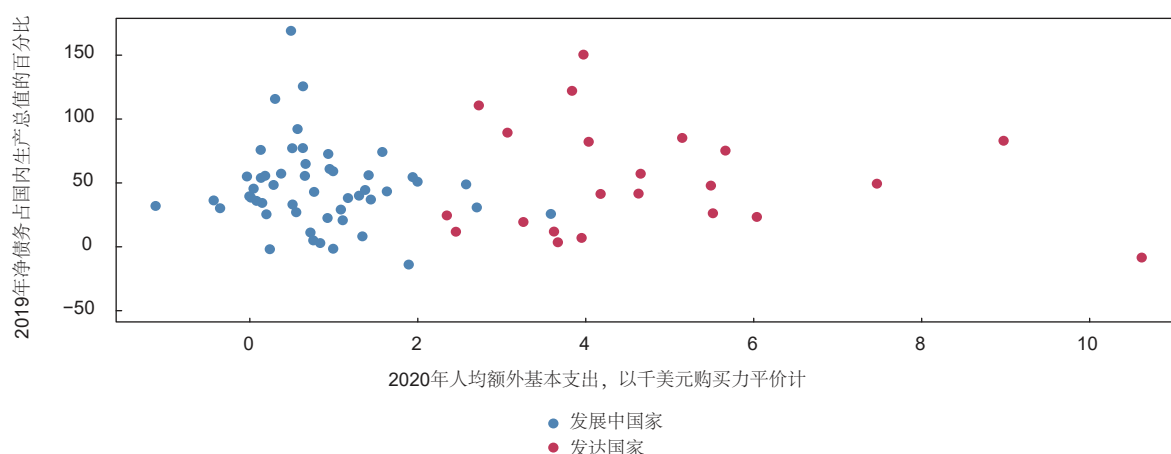
2020 年，一些国家出现了前所未有的家庭储蓄积累，部分来自于实施的额外净转移，这一点不容忽视。举个最明显的例子，2020 年美国<sup>20</sup> 家庭的储蓄从 1.2 万亿美元增加到 2.9 万亿美元，<sup>21</sup> 占国内生产总值的近 8%，而经济收缩了 3.5%。在这种情况下，与大多数其他情形一样，储蓄的积累集中在高收入的 10% 家庭 (Rennison, 2021)，而低收入家庭继续受到经济限制，就业前景更加不稳定 (Dua et al., 2021)。与这种差异不无关系的是，2020 年积累的家庭储蓄中有很大一部分流向了股市，助长了金融投机，推高了股票价格，而没有支撑经济中的实际支出和需求。这样，过度依赖转移支付不仅无效，而且还会破坏稳定，加剧财富不平等 (Stiglitz and Rashid, 2020)。

最后，虽然财政支持和刺激措施的主要目的是抵御经济活动下滑，以保持企业经营和维持就业，并向有需要的家庭提供援助，但这些措施也是一个机会，可借以规划并进行有形社会基础设施投资，包括教育，这将促进生产力，推动更可持续和有韧性的生产模式 (Jotzo et al., 2020)。当经济体面临改革生产结构和消费模式，以大幅减少温室气体排放的紧迫挑战时，这一点尤为明显。



虽然 2020 年财政措施的当务之急是支持家庭和企业，但基本上错过了利用财政注入，通过积极投资促进总需求的机会，而这些投资对生产力、增长和气候目标有长期的积极影响，2020 年政府支出广泛低迷即表明这一点。此外，一揽子财政计划往往会加剧发达经济体与发展中经济体之间的差距，并造成持久后果。

图1.12 发展中经济体和发达经济体2020年额外基本支出与继承的债务比率的关系<sup>5</sup>



资料来源：贸发会议秘书处根据基金组织世界经济展望数据库计算的结果，2021年4月。

注：额外基本支出是指2020年一般政府基本支出与2016-2019年期间的平均数之间的差额。发展中经济体是指：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、巴巴多斯、玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、巴西、佛得角、喀麦隆、智利、哥伦比亚、吉布提、多米尼加共和国、埃及、赤道几内亚、斯威士兰、埃塞俄比亚、斐济、加纳、圭亚那、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、约旦、哈萨克斯坦、肯尼亚、黎巴嫩、莱索托、利比里亚、马里、毛里塔尼亚、墨西哥、摩洛哥、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、北马其顿、阿曼、巴基斯坦、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、沙特阿拉伯、塞尔维亚、南非、圣文森特和格林纳丁斯、中国台湾省、特立尼达和多巴哥、土耳其、乌拉圭、也门、赞比亚。这一组经济体不包括属于欧盟的前转型经济体、所罗门群岛和塞舌尔以及所有没有数据的国家。发达经济体是指：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、以色列、意大利、日本、韩国、卢森堡、荷兰、新西兰、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、联合王国和美国。这一组经济体不包括前转型经济体和所有没有数据的国家。

采取更多措施，以保证所有国家都能根据自身国情采用哪怕最低限度的财政措施，这也有助于促进全球复苏和金融稳定。

许多发展中国家长期持这一观点，该观点最近也得到了一些七国集团成员的支持。美国财政部长珍妮特·耶伦最终批准了创建 6 500 亿美元新特别提款权的提议，这是朝正确方向迈出的重要一步，即便仍然不够（见 C 节）。同样，欧盟也发出了支持信号，欧盟成员国没有最后贷款人，根据欧洲央行前行长、现任意大利总理马里奥·德拉吉的说法，“我们必须思考如何让所有 [经济和货币同盟] 成员国在出现衰退时发行安全债务以稳定经济” (Draghi, 2021, our translation)。由于意大利在 2021 年担任

二十国集团主席国，这一论点有希望也能延伸到欧盟之外。

随着这些步伐一点点朝着正确的方向迈进，辩论将继续下去。但世界尚未吸取核心教训。要想让国家重新成为公共政策的核心机构，就必须严格约束全球金融在过去几十年中享有的自主和不受惩罚现象。

#### 4. 把握反周期措施的时机还是以发展为目标？

全球金融危机期间，在创造多年信贷充足之后，还需要拯救私营部门，这再次暴露了货币政策作为抵御衰退工具的局限性 (Godley and

Izurrieta, 2009)。这一经验有助于恢复积极财政政策作为临时减震器的正当性，但应迅速撤出，让市场力量催生最终的复苏 (Bernanke, 2008)。到 2010 年，二十国集团和基金组织开始发出需要撤出财政手段的信号。发出这些声音的人中很多后来都认识到了自己的错误。公共支持过早结束，使经济陷入脆弱状态，并受到债务通缩的威胁 (IMF, 2012; Fatàs and Summers, 2015)。

考虑到这一经验，自大流行病开始以来，似乎已形成共识，即赞成在刚复苏之后继续保持财政和货币支持 (TDR 2020; IMF, 2020b)。然而，问题是财政政策是否仍然只是宏观经济紧急情况下的反周期工具，或者是否应使之发挥更多的结构性作用，以促进发展和持续创造就业机会 (Costantini, 2020)，特别是在发展中经济体，将结构性变化交给市场力量总是以失望告终 (见图 1.13)。

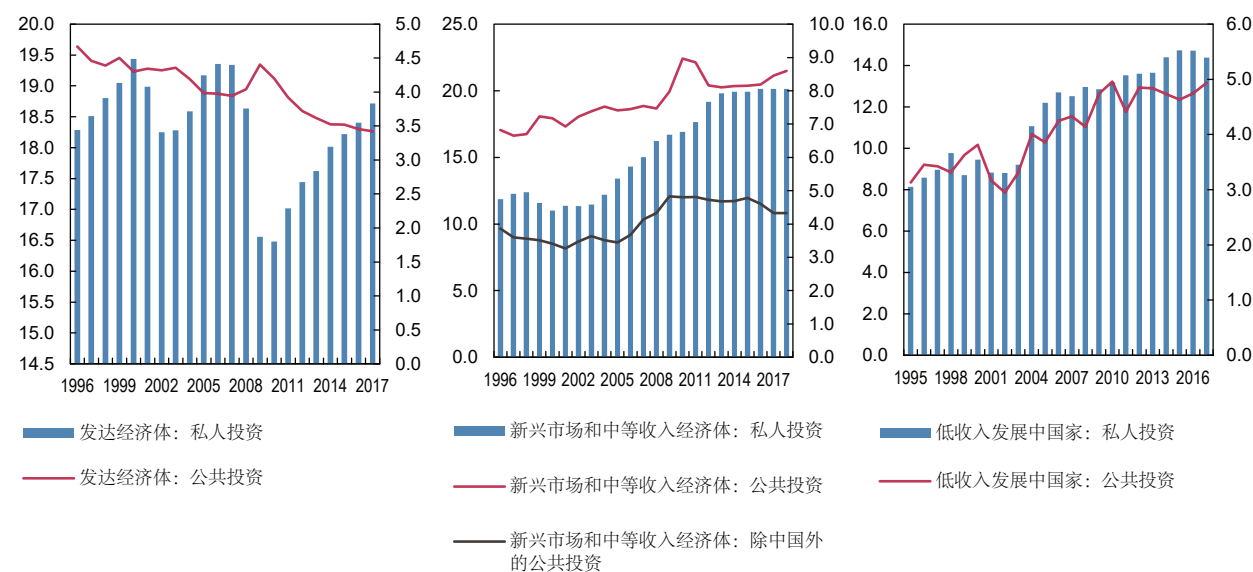
如果财政政策在周期中尽早撤出刺激措施，即使再予以延长，以防止技能过时或债务通缩对长期增长可能造成的损害，也无法发挥财政政

策必要的结构性作用。根据目前的做法，尽管给予财政政策相对较长的发挥作用时间，但政府仍不能积极预防经济下滑，或预先缩小下滑规模，而即便有需求管理政策，经济下滑还是时有发生。因此，财政政策的功能只是反周期，主要在周期下行期间启用。

更雄心勃勃的是，有保障的最低收入计划和累进税等措施可以为可支配收入的下降提供一个下限。正如 Gunnar Myrdal 在 1930 年代所倡导，以及最近 Haughwout (2019) 和 Orszag 等人 (2021) 所建议，预先批准并按计划在经济衰退初露端倪时即开始进行公共投资也可发挥类似作用。<sup>5</sup>但这种主动措施很少实现，在 2020 年也没有实现，当时的财政对策过分依赖转移支付 (见插文 1.1)。

普遍的基础性假设是，经济的增长和发展路径完全由生产要素和技术决定，具有周期性，在很大程度上可以自我修正。在此观点中，“精心设计的自动稳定器是及时、有针对性和临时提供财政刺激的最佳方式” (Boushey and Shambaugh 2019: 5)。由于在正常情况下不应存

图1.13 1995-2016年一些国家组的公共和私人投资  
(占国内生产总值的百分比)



资料来源：基金组织，《财政监测》，2020年4月。

### 插图1.2 实现公共债务可持续性的坎坷之路：发展的观点

在封闭经济的核算框架中，抛开国际和宏观经济限制以及政策和制度反馈，可以确定基本预算余额、利率和国内生产总值增长率之间的具体关系，在已知初始债务与国内生产总值比率的情况下，可以保证这三者关系总体长期稳定 (Domar, 1944; Blanchard et al., 1990; Pasinetti, 1998)。特别是，如果适用于债务存量的利率高于收入增长率 (收入增长率决定国内生产总值的规模)，基本预算必须有盈余，以避免债务比率不受控地攀升。

如《2020年贸易和发展报告》(第四章)所述，现实世界的情况要复杂得多，因为有各种外生因素 (每个经济体的国内和外部因素) 改变“ $r$  减  $g$ ”的计量，如预期改变，或突现外部冲击，影响汇率和利率 (Barbosa-Filho and Izurieta, 2020)。但是，结构性约束和政策选择影响财政预算、经济增长率、价格和利率的方式也不一而足。事实上，如果政策分析框架意在通过基本预算盈余来考察公共债务可持续性，并假设经济必然有机增长，仅围绕技术驱动的产出潜力和调优的价格和利率预期进行小幅振荡，那么这些分析框架都具有误导性。

如果未来要避免老路，就需要依靠一套不同的国际商定的金融条件，重视流动性供应以及债务管理和重组，最重要的是对发展中经济体运作的假设要更现实，如下文所述。

要放弃宏观经济分析的主流方法，第一个问题是如何在当前情况下正确解读财政赤字 (Godley and Izurieta, 2004)。例如，当前赤字可能表明政府支出太少，而非太多：隐藏在赤字之下的可能是紧缩政策限制了增长，预算削减未按预期减少净支出，同时又侵蚀了财政收入。这不仅会恶化眼下情况，而且会威胁债务可持续性。与之相反，赤字可能表明政府支持增长战略，投资于社会和有形基础设施、增长能力和扩大生产潜力。如果此类政策取得成功并持续足够长的时间，债务与国内生产总值的比率不仅可能实现稳定，而且可能随着时间的推移下降。由于收入增长率超过实际利率，适度的基本赤字 (而非盈余) 可能是发展中经济体取得成功的一个结构性特征。从这一长期角度来看，可以根据一国的发展阶段，允许债务与国内生产总值的比率提高，直到实现可持续增长和福祉的目标。

相反，特别是在有资源未利用或利用不足的经济体中，政府削减预算以减少公共债务，会影响私人收入总额，导致失业率趋于上升，特别是那些更依赖公共服务的收入群体的失业率。此类政策还限制了私人财富持有者获得无风险公共债务作为资产的能力，从而增加了整体投资组合的风险 (Lysandrou and Nesvetailova, 2020)。所有这些都影响到经济和社会抵御经济冲击的韧性。同样，如果由于私有化等原因，公共部门规模缩小，经济中更大一部分将取决于私人预期。因此，收入波动可能会更大，并越来越受不受控制和变化无常的私人信贷波动的驱动。

总之，任何类型的公共债务偿付能力指标和目标，仅在框架可以确定变量间宏观经济关系以及分析的适当范围的条件下，才有意义 (Costantini, 即将出版)。问题是，融资机会的获取是确定发展进程的时机和方向的前提，也是在出现外部冲击或国际宏观经济条件发生重大变化时重新调整债务可持续性状况的前提。

事实上，即使抛开宏观经济动态不谈，一些因素也会阻碍公共债务的可持续性，在发展中经济体中尤为如此，因为发展中经济体公共部门的资产和负债有很大一部分以外币计价 (Barbosa-Filho, 2021)。对本国货币的投机性攻击，导致汇率贬值、通货膨胀螺旋上升和利率调整，可能源于收缩性财政政策造成的政治不稳定，引发增长崩溃、财政赤字上升和债务危机暴发的恶性循环。也可能

出现其他结果，这些结果暴露出一个共同问题，即瞄准基本盈余并不能保证控制债务比率，这可能是因为谨慎的财政政策会被解读为未来会出问题的先兆，引人担忧，从而导致预期变化对贴现率产生不利影响 (Guzman and Lombardi, 2017)，也可能是因为政策无法控制的冲击改变了汇率或外国利率。可以扩大核算框架，把政府也持有固定收入金融资产这一现实情况考虑进来，当政府以更快的国内生产总值增长率积累固定资产时，或者当资产利率高于负债利率时，可以缓和所需财政调整的力度。对于大多数发展中经济体而言，金融资产积累有限，固定资产或贷款的付息往往很低，债务动态可能会恶化 (Akyüz, 2021)。汇率使问题更加复杂，往往会雪上加霜，因为外汇储备的收益通常低于债务支付，在出现外部冲击或外国投资者预期变化后，外国利率溢价上升的速度超过本币贬值的速度时就更是如此 (Barbosa-Filho, 2021)。

更一般而言，与扩张性财政政策相关的流动性风险越高，国际收支约束越紧。这意味着不同的发展阶段有不同的典型流动性风险配置 (Akyüz, 2007)。一方面，最不发达国家和低收入发展中国家难以获得信贷，出口往往是外汇的唯一来源。另一方面，中等收入和高收入发展中国家有时会成为投机性资本流入的目的地，可能使国内金融和信贷市场不堪重负，诱发资产错配，推升通胀和进口。

从这个角度来看，是市场约束或者说是流动性风险，阻止了各国通过支出走上债务可持续性的结构性可持续道路。如果减轻流动性风险可以部分成为国家政策的直接目标，并通过价格和资本管制等实现这一点，那么这一问题在很大程度上只有通过国际协调才能处理和解决，这就创造了各国减少对全球金融的外部依赖所需的政策空间。围绕有利于发展的全球金融结构改革进行必要的政策协调并非易事，而且从许多方面来看，都可能无法完成。但进行区域合作或南南合作，作为中间步骤，可帮助接近这一目标 (Kregel, 2016; TDR 2019)。

在财政支助，这些方案应“包含触发器，以向市场确保过度支出和过早紧缩都不会损害未来经济” (Altman et al., 2019: 3)。

然而，有大量记录证明，这种反周期扩张不能使经济充分发展或发展足够长的时间，以维持收入稳定增长、总需求和技术进步带来的潜在产出增加 (McCombie, 2002; Ocampo et al., 2009; Storm and Naastepad, 2012)。例如，就美国而言，Storm (2017)、Taylor (2020) 和更早的 Minsky (1969) 研究表明，由于未能促进创收和有效总需求，导致生产率增长放缓，工作从高工资部门系统性地转移到低工资部门。Celi 等人 (2018) 研究表明，南欧的紧缩政策和放弃产业的政策如何导致生产率增长缓慢、对进口的依赖增加，以及在许多情况下导致私人债务高企。

发展中国家更需要持续的财政支持。Wade (1992) 通过东亚新兴工业化经济体阐述了这一点，在这些经济体，由于基础设施和技术转让促成了工业部门的扩张，它们促进出口和增加国内吸收两手同时抓。<sup>6</sup> 另一方面，Palma (2011) 研究表明，拉丁美洲放弃积极的进口替代政策造成了过早的去工业化和生产率放缓 (另见 Khan and Blankenburg, 2009; Tregenna, 2016)。

反周期的财政政策做法似乎不仅不适于应对减少不平等和减轻气候变化影响的巨大挑战，甚至不利于其实现财政可持续性的既定目标 (见插文 1.2)。几十年来对平衡预算 (往往失败) 的追求加剧了收入和就业的周期性波动，同时缩减了衰退期的财政空间。

## C. 全球金融与发展中国家的脆弱性

正如前几次报告（见第二章）所强调的，发展中国家已融入全球金融市场：自1990年代以来，高收入新兴市场经济体，以及最近中低收入的所谓前沿经济体已经融入。<sup>7</sup>这一变化使得这些经济体更容易受到私人资本流动的波动性和顺周期性影响。私人资本流动主要受外部因素（如美国的货币和财政决策或大宗商品价格变动）而非当地因素的影响，对发展中国家宏观经济失衡、债务可持续性以及货币和财政空间的管理构成了实质性挑战（另见B.3节）。

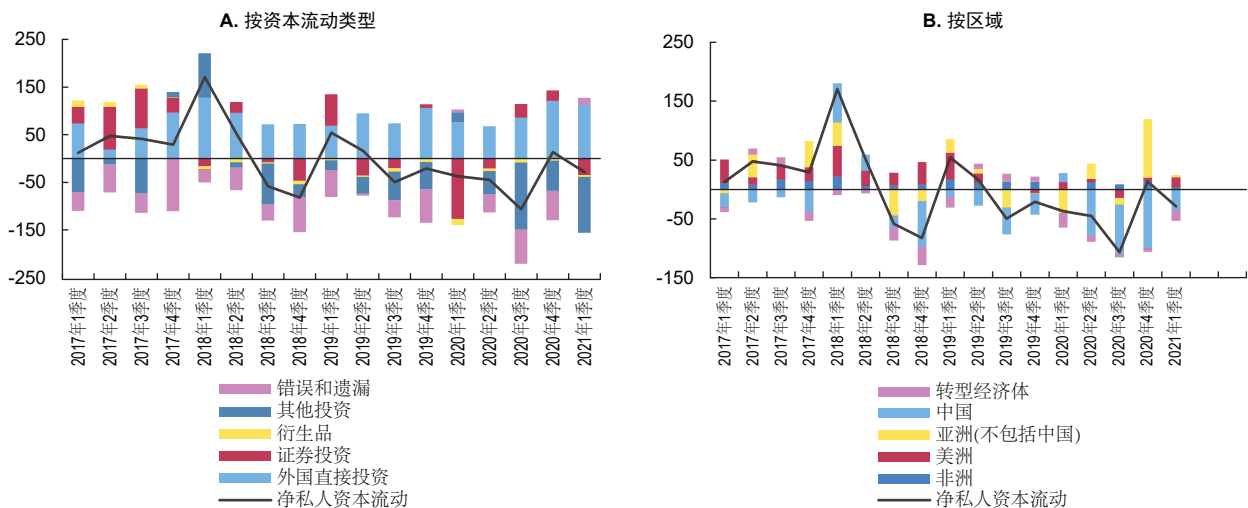
当前的COVID-19大流行极大暴露了这些脆弱性。如图1.14所示，2020年第一季度证券投资外流创新纪录，达到1270亿美元，导致在大流行病初期流向发展中国家的净资本流动缩减。此后，证券投资流动大幅减少，但仍不稳定，2020年第二季度流出210亿美元，随后下半年流入516亿美元，2021年第一季度又出现了一轮流出（345亿美元）。从2020年第二季度

起，“其他投资”大量外流，2020年第二季度至2021年第一季度的总流出额近3700亿美元，造成这一时期对发展中国家的资本净流入为负。<sup>8</sup>相比之下，向发展中国家的外国直接投资流动总体保持稳定，尽管在2020年第一季度有所减少。

在这一总体情况之下，大流行病发生后发展中国家的净资本流动动态更为复杂，其中包括不均衡的区域影响（另见图1.14右侧，按区域分列）。

流向发展中国家的证券投资净额主要由非居民的债务和股权投资驱动（TDR 2020: 6; UNCTAD 2021: 3; IMF, 2021）。在2020年第一季度，证券投资流动受到前所未有的负面冲击，打击了所有发展中区域，在此之后，证券投资早于预期出现回流，原因可能是大量增配特别提款权的前景，以及人们日益一致认为有必要将未使

图1.14 2017-2021年流向发展中国家的私人资本流动净额（十亿美元）



资料来源：贸发会议秘书处根据国家数据计算的结果。

注：负值表示流出。按国家组分列的经济体样本如下：

转型经济体：哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦和乌克兰。非洲：博茨瓦纳、佛得角共和国、埃及、加纳、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日利亚、南非、苏丹和乌干达。拉丁美洲：阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多、墨西哥、尼加拉瓜、巴拉圭、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。亚洲（不包括中国）：（中国）香港、印度、印度尼西亚、约旦、黎巴嫩、马来西亚、蒙古、巴基斯坦、菲律宾、沙特阿拉伯、新加坡、斯里兰卡、泰国和越南。

用特别提款权从发达国家回收到发展中国家（见插文 1.3），而与之相反，投资者对美国长期利率上升的预期推动了 2021 年初的资金外流（Wheatley, 2021）。自 2020 年下半年以来，证券投资流动剧烈波动且数额减少，反映金融市场面对病毒未来走向的不确定性，以及发达国家和发展中国家不平衡的经济复苏模式，但 2007-2009 年全球金融危机后，金融脆弱性的加深扩大了证券投资流动对发展中国家的影响。

如前所述（TDR 2020, 插文 1.1），该新一轮金融一体化有若干趋势。首先，新兴市场经济体的外部资产负债表扩大势头增强，<sup>9</sup> 发达经济体的资产管理公司除了瞄准以外币计价的公司债券市场外，还增加了对国内主权债券市场的参与。虽然更多地依赖以本国货币计价的公共债务缓解了发展中国家政府资产负债表中的货币错配，但也造成了期限错配，这是由于大多数发展中国家发行长期政府证券的成本奇高。这还将货币风险转移到全球贷款人，从而增加了对投机性非居民投资者行为的风险敞口（Berensmann et al., 2015）。

第二，对前沿经济体以外币计价的主权债务的非居民证券投资大幅增加，反映出投资者追逐收益和国际公共资源调动减少。第三，与此相关的是，资产管理作为全球金融中一个行业崛起，导致高度同步的顺周期证券投资策略（Haldane, 2014; Miyajima and Shim, 2014; Raddatz et al., 2017）。<sup>10</sup>

第四，在危机期间，“三大”私人信用评级机构的主权评级和展望进一步加深了国际金融市场进入限制，造成越来越多的问题，而陷入困境的发展中国家最需要的就是进入国际金融市场，以争取更大的金融（和财政）喘息空间。除了推高发展中国家市场的再融资成本外，信用评级机构还阻碍了国际应急举措的有效实施，如二十国集团的暂缓偿债倡议（缓债倡议）。虽然参与缓债倡议不被视为违约事件，但根据该倡议的条款向私人债权人寻求平等待遇，一直在阻止参与国采取行动（Li, 2021; Griffith-Jones et al., 即将出版）。

由于这些脆弱性，流向发展中国家的证券投资即使有波动也往往是净负值，导致货币贬值、债务可持续性削弱和财政空间减少的恶性循环。2020 年期间，新兴市场货币对美元贬值 20% 以上，一些前沿经济体货币贬值 20% 至 50%，<sup>11</sup> 引发主权信贷利差上升，推高了其以外币计价的债务价值，因此也影响私人借款人的资产负债表和再融资风险（Hofmann et al., 2020）。

在非洲和拉丁美洲及加勒比地区，证券投资流动增长和停滞反反复复的现象尤为普遍。2020 年，在非洲，证券投资外流是该区域私人资本流入总额减少的主要因素。尽管 2019 年非洲实现了略高于 390 亿美元的证券投资流入，但这一趋势在 2020 年消失殆尽。从 2020 年第二季度开始，大多数非洲国家政府和公司在国际金融市场发行新债时面临困难。与其他区域相比，高昂的借贷成本加上不断恶化的信用评级，阻碍了非洲国家在国际金融市场上筹集资金的能力。2020 年非洲主权债券发行量相当于 2019 年的三分之一，2020 年第二季度后几乎没有发行，这并非巧合（Munevar, 2021）。

拉丁美洲和加勒比区域同样受到证券投资流动剧烈波动的影响，2020 年上半年流出 300 亿美元，随后下半年部分好转，为 190 亿美元，2021 年第一季度再次流出，尽管水平较低（-26 亿美元）。与此同时，虽然流入非洲区域的外国直接投资保持相当稳定，但拉丁美洲和加勒比区域的外国直接投资在 2020 年下半年出现短暂骤降，2021 年第一季度才部分恢复到与危机前趋势相比较为正常的水平。

结合图 1.12 的两部分来看，很明显，2020 年和 2021 年第一季度流向发展中区域的私人资本净额主要流向少数新兴市场经济体，特别是中国，以及其他亚洲新兴经济体，其次是拉丁美洲的大型新兴市场经济体。对这些国家而言，其居民的净外部资产变化很大，因为过去十年这些国家外部资产负债表的扩大不仅涉及国际储备的积累，而且涉及其他外国资产的积累（Akyüz, 2021）。尽管中国在 2020 年年中至 2021 年第一季度期间是净证券投资和外国直接投资的主要

### 插图1.3 有用途的钱：继续扩大特别提款权的作用

基金组织理事会于 2021 年 8 月批准了创纪录的 6 500 亿美元的特别提款权新配额（或按当前特别提款权 / 美元汇率计算，约 4 570 亿特别提款权<sup>22</sup>），使特别提款权的总存量（目前为 2 040 亿特别提款权）增加了一倍多，相当于全球金融危机后 2009 年特别提款权普遍分配额的 2.5 倍多。

特别提款权最初由基金组织于 1969 年创建，是一种国际储备资产，用于补充成员国的外汇储备。特别提款权是对基金组织成员国可自由使用的货币<sup>23</sup>的潜在求偿权，用于成员国中央银行之间以及成员国与基金组织之间的交易，但不直接用于私人市场业务（另见 TDR 2020，插图 4.5）。

**表B1.2** 2021年特别提款权分配给发展中国家组的拟议数额

（占总分配额的百分比，以10亿现值美元计，以及占2019年国内生产总值、国际储备和短期债务的百分比）

国家组	国家数	份额 (占特别提款权 总额的百分比)	2021年分配额 (10亿美元)	特别提款权/ 国内生产总值	特别提款权/ 储备	特别提款权/ 短期债务
转型期经济体	18	4,2	27,52	1,1%	3,8%	23,8%
低收入发展中国家(低收入国家)	29	1,4	9,21	1,9%	18,4%	70,3%
中等收入发展中国家(中等收入国家)	58	9,6	62,12	0,8%	4,8%	19,4%
高收入发展中国家(高收入国家)	45	22,2	144,01	0,6%	2,5%	6,3%
<b>所有发展中国家和转型经济体共计</b>	<b>150</b>	<b>37,4</b>	<b>242,86</b>	<b>0,7%</b>	<b>3,1%</b>	<b>8,9%</b>

资料来源：贸发会议秘书处根据世界银行、基金组织和国家资料来源计算的结果。

注：根据世界银行的国际债务统计，短期债务包括最初期限为一年或一年以下的所有债务和长期债务的拖欠利息。

特别提款权独一无二：特别提款权分配给基金组织成员国，无需资格标准，不会产生新的债务，<sup>24</sup>同时增加一国的国际储备，并为一国的宏观经济政策提供无条件的流动性支持。对于发展中国家来说，仅仅持有特别提款权作为一种储备资产，就可能改善全球投资者和信用评级机构对它们的看法（另见 TDR 2020 和 Hawkins and Prates, 2021）。

不过，2021 年特别提款权分配是基于基金组织的历史配额制度，正如长期以来所指出，该制度有利于发达国家。<sup>25</sup>在基金组织 190 个成员国中，40 个发达国家将获得约 63% 的分配额（约 4 070 亿美元），150 个发展中国家加在一起，将获得略高于 37%（2 430 亿美元）的分配额，平均占其 2019 年国内生产总值总和的 0.7%（见表 B1.2）。虽然拟议分配给低收入国家的特别提款权远少于其他国家组，为 92 亿美元，但其占国内生产总值的相对份额为 1.9%，占储备资产的 18.4%，占短期债务的 70.3%，由此可见，此次特别提款权分配对低收入国家有多重要。相比之下，新的特别提款权分配对中等收入国家的经济影响要小得多，其中许多国家，包括小岛屿发展中国家，面临着特别高的债务水平和环境脆弱性。

令人不满的不仅是历史上扭曲的特别提款权配额分配制度，还有发达国家对分配的特别提款权的低利用率。如表 B1.3 所示，71%（108 个）的基金组织成员使用了特别提款权。但是，82% 的小岛屿发展中国家使用了 44% 的特别提款权分配额，69% 的低收入国家使用了 86% 的分配额，而使用分配额的 65% 的发达国家只使用了 13% 的分配额。这就提出了一个问题，即除了新的分配外，是否（以及如何）将未使用的特别提款权从发达成员国自愿重新安排到发展中成员国（或称特别提款权回收）。

#### 特别提款权回收：新瓶装旧酒？

从七国集团（G7）向发展中国家回收特别提款权的广泛估计（不包括计划中的 2021 年新的特别提款权分配）表明，这一数字在 1 000 亿美元左右（Reuters, 2021）。与新的特别提款权分配给发展中国家的 2 665 亿美元相比，并且如果扩大到七国集团以外，特别提款权的回收数额非常可观。在目前

酝酿的关于特别提款权回收的建议中，最突出的之一是以基金组织的减贫和增长信托基金为渠道进行特别提款权再分配，另一个是为包括中等收入国家在内的脆弱经济体建立一个单独的基金组织复原力和可持续性基金，以支持这些国家从 COVID-19 中复苏和宣传气候变化 (Shahal and Jones, 2021)。这样做的用意是 (基金组织) 回收的特别提款权将用于增加基金组织优惠贷款机制的资金。然而，这不仅损害了特别提款权不产生债务的特点，而且通过基金组织贷款机制回收特别提款权有可能使特别提款权丧失作为政策无条件流动性支持的作用，而这种支持 (间接) 有助于释放发展中国家急需的财政空间。

**表B1.3 截至2021年5月31日按国家组分列的现有特别提款权分配额的使用情况**

国家组 (括号内为国家总数)	曾使用过去特别提款权分配额 的国家所占份额	特别提款权使用情况 (分配份额)
转型期经济体(18)	67%	38%
低收入发展中国家—低收入国家(29)	69%	86%
中等收入发展中国家—中等收入国家(44)	73%	63%
高收入发展中国家—高收入国家(31)	68%	35%
小岛屿发展中国家(28)	82%	44%
所有发展中经济体共计(150)	72%	47%
发达国家(40)	65%	13%
共计(190)	71%	28%

资料来源：贸发会议秘书处根据世界银行、基金组织和国家来源数据计算得出。

注：低收入国家和中等收入国家不包括小岛屿发展中国家。

其他建议包括在基金组织之外设立专用基金，如 COVID-19 应对投资基金、全球疫苗基金或全球社会保护基金，但这些建议没有明确解答如何设计国家资格标准，为专用目的设定潜在的竞争性优先权以及此类基金在贷款活动方面更详细的运作方式 (例如 Ghosh, 2021)。另一种办法是允许所分配的特别提款权利用率低的发达国家行使决策权，单方面向发展中国家伙伴借出或捐赠未使用的分配额 (例如 Plant, 2020)。

### 更大胆的选项：利用特别提款权进行多边合作以实现全球目标

面对全球紧急情况造成的压力，要作出快速反应少不了在特定结构内开展工作，以实现最佳短期成果。即便如此，仍迫切需要改进，不能将特别提款权仅用作“救火”的危机应对工具。<sup>26</sup> 最明显的选项是进一步、更深入地审查基金组织的配额制度，解决目前偏袒发达国家的问题。鉴于花了很多年才达成险未成形的第 14 次份额总检查 (2016 年实施)，由于缺乏政治共识，审查配额制度也是最不现实的选项。另一个仍有挑战性但也许更容易实现的选项是创建新的指定用途类型的特别提款权，如环境特别提款权或 2030 年议程特别提款权，以建立基于特别提款权的全球基金，用于需要高度集体和多边支持的用途。根据这项建议，参加国将制定国家投资计划，以实现具体的 (环境和 (或) 可持续发展目标相关) 目标，并具体说明预算要求。对于不能为这些计划自筹资金的国家，可在基金组织设立一个零息贷款机制，其最大供资能力将使用特别用途提款权来衡量，特别用途提款权将这些提款权要求直接与计划的专项投资挂钩 (TDR 2019: 92-93)。这一选项有几个优点：

- 一． 这将使扩大 (和更经常使用) 新型特别提款权与基金组织的份额制度脱钩。
- 二． 它将为环境和发展目标的可预测、稳定和可负担的融资提供一个灵活的、原则上不受限的机制，不必机械地依赖适得其反的政策条件或临时资格标准。
- 三． 它还可以将回收的“标准”特别提款权以协调的方式用于互补的全球环境和发展目标。

虽然这一想法同其他建议一样，<sup>27</sup> 可能需要修改《基金组织协定条款》，但要真想实现相互关联的环境和发展目标，就必须立即采取行动。



接受国（非居民证券投资流入和外国直接投资远多于中国对外证券投资和直接投资），但如上所述，中国海外企业和商业银行存款、海外银行贷款、（其次是）贸易信贷和预付款等其他投资大幅流出，这是该期间对发展中国家整体资本净流出的重要原因（SAFE, 2021; Westbrook and Zhou, 2021）。虽然其他亚洲经济体在整个2020年和2021年都是所有区域中证券投资流出最多的国家（在某些情况下包括大量非居民投资者逃离国内主权债券市场），但该区域总体而言从其他投资的流入以及强劲的外国直接投资中受益最大，特别是印度（UNCTAD, 2021a; World Bank, 2021）。

### 1. 发展中国家的债务可持续性：尚无缓解迹象

尽管2020年避免了螺旋式上升的主权债务危机，但发展中国家的外债可持续性进一步恶化，除眼下的国际流动性限制外，外部偿付能力的压力也越来越大。对发展中国家金融复原力日益乐观还为时过早。

2020年发展中国家外债存量达11.3万亿美元，比2019年高出4.6%，是2009年（4.5万亿美元）的2.5倍。<sup>12</sup>与2009年至2020年的平均年增长率（7.7%）相比，2020年发展中国家外债存量增速放缓，反映出进入国际金融市场的机会更加有限、对优惠融资来源的依赖程度增加，以及通过二十国集团暂缓偿债倡议让低收入经济体暂停支付部分债务的短时影响。2020年第二季度左右，商品价格上涨有助于缓解商品出口发展中国家的国际收支限制，但也加剧了商品进口发展中国家的通胀压力和粮食不安全，而汇款的恢复一直非常缓慢（Malik, 2021），旅游收入仍然低迷（见D节）。但这些反弹以及全球投资者逐步返回一些发展中国家（见上文）仍不足以弥补上半年急剧崩溃对发展中国家外债偿还能力的影响。

与此同时，尚未实现实质性债务减免。唯一持久的多边减免是基金组织取消29国对其偿债义务，在2020年4月至2021年10月期间，金额达7.27亿美元。2020年，参与二十国集团缓债倡议的双边债权人向73个符合条件受援国中

的46个提供了约57亿美元的暂缓偿债待遇，预计2021年上半年还将提供73亿美元。<sup>13</sup>这不仅最多是杯水车薪，而且还将加重参与国在2021年12月缓债倡议结束后的债务偿还负担，因为这些国家从2022年起将不得不在还款计划中加入暂缓偿还的款项。基金组织、世界银行和其他多边开发银行（提供的融资额相对较小）提供紧急优惠融资，<sup>14</sup>虽然需要，但也是新债，需要偿还。

因此，发展中国家的许多主权债务危机只是被推迟而已，并没有得到解决。如图1.15所示，自2018年以来，发展中国家外债存量的增长速度再次超过其出口收入，这一趋势在2020年明显加速，表明对外偿付能力约束收紧。因此，发展中国家外债总额与出口的比率从2019年的110%大幅升至2020年的129%，原因是以下国家组从较高水平大幅上升：低收入发展中国家（从2019年的179%上升至2020年的220%），最不发达国家（从2019年的158%升至2020年的202%），特别是小岛屿发展中国家，在一年内从158%升至不低于293%。这一趋势在非洲国家及拉丁美洲和加勒比区域最为明显（图1.16，右侧）。

因此，所有发展中国家外债总额的还本付息额占出口的百分比从2019年的14.7%上升到2020年的15.8%，而2009年至2020年期间的年平均水平为11.3%。这个数字在中等收入国家达到了17.5%，在小岛屿发展中国家达到了前所未有的34.1%，这两个国家组在国际金融市场上都面临着公共外债再融资的实质性风险，而且私人外债在总外债中的份额不断增加。在这种情况下，值得回顾的是，1953年关于德国外债的《伦敦协定》认为，西德在任何一年用于偿还债务的出口收入应限制在总额的5%，以避免阻碍其战后恢复（TDR 2015: 134）。

由于许多发展中国家在国际债券市场上面临着即将到来的主权债务偿还墙（图1.16），未来几年外债可持续性将持续承受高压。综合来看，发展中国家（不包括中国）在2030年前将需偿还总值9360亿美元的已发行主权债券，其中包括偿还本金5710亿美元和按债券面值（或

名义价值)支付的票息或年利息3 650亿美元,而2030年是实现可持续发展目标的一年。

撒哈拉以南非洲国家尤其令人关切,其中许多是低收入国家。在编写本报告时,第三波大流行病肆虐非洲大陆,这里疫苗接种水平非常低,因此无法保证撒哈拉以南非洲国家能够履行2023年到期的债券义务,也无法保证它们在2025年之前有时间恢复,2025年是一个分水岭,届时这些国家需要偿还130亿美元(未偿还本金和票息支付)。

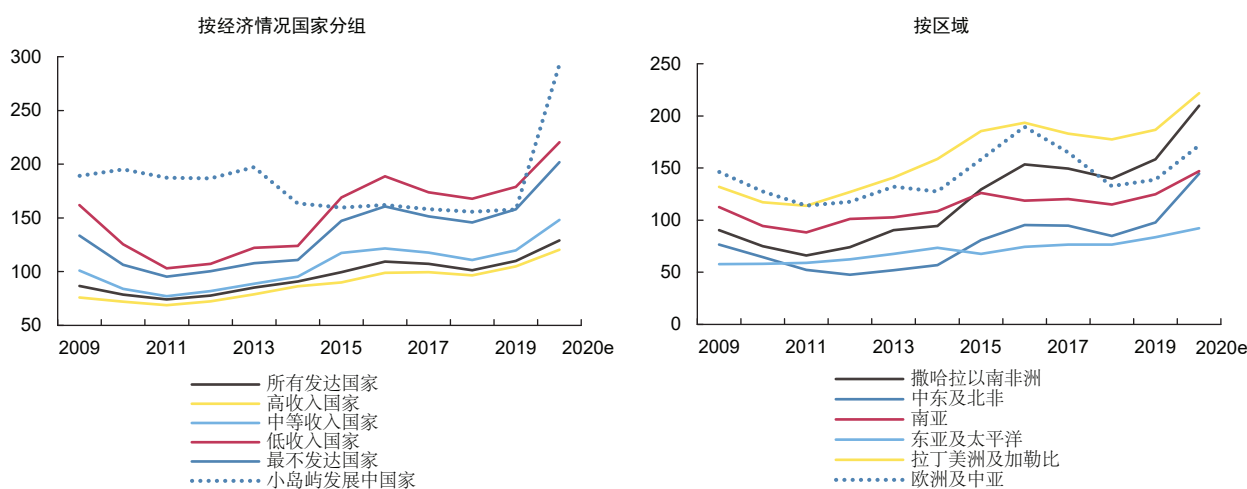
在大多数中等收入拉丁美洲和加勒比国家,紧接大流行病的主权债券债务墙带来了可感压力,2024年和2025年将有超过250亿美元的债务到期。这两个区域还面临着高额的票息支付负担(或票息支付占观察期内任何一年到期的外币计价主权债券偿还总额的份额),远高于其他发展中国家(不包括中国),特别是在当前十年的前五年。这一挑战反映出,拉丁美洲和加勒比区域国家在国际金融市场上为其主权债券支付的票面利率或年利率高于整个发展中国家的平均水平(Munevar, 2021)。因此,数据集集中反映了拉丁美洲和加勒比国家历史上高票息的后果,直到2023年,票息支付负担将远超

60%,只是在随后几年逐渐下降,在2030年将降至16%。对于撒哈拉以南非洲国家而言,票息支付负担在所述期间开始时非常高,超过80%,虽然之后有所下降,但估计仍占2030年偿债总额的41%。

除主权债券债务外,外债的总体构成发生了变化,自2018年以来,公共和公共担保长期外债超过私人无担保长期外债,成为大多数发展中国家外债的主要组成部分,COVID-19大流行的暴发明显加强了这一趋势。虽然在全球金融危机之后,私人无担保债务成为发展中国家总体债务的驱动因素(见TDR 2019),但与私人无担保债务相比,最近公共和公共担保债务增长更快,这反映出在危机时期,对公共借贷更为依赖。因此,虽然公共和公共担保债务在2020年增长了8.7%,明显高于其自2009年以来7.5%的年均增长率,但私人无担保债务仅增长2.9%。但是,按照历史标准,目前私人无担保债务在长期和短期外债中所占比例仍然很高(2020年分别为48%和34.7%),给公共部门带来了相当庞大的或有负债。

最后,为充分了解情况的严重性,有必要超越外债负担,放眼于公共债务负担的总体演变,

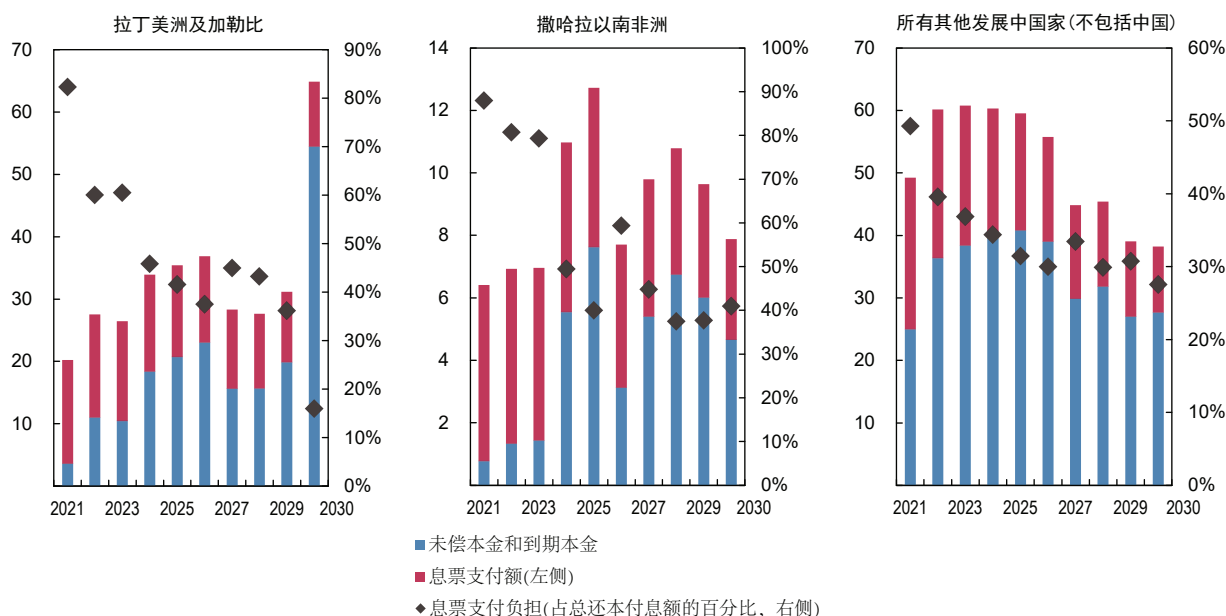
图1.15 2009-2020年发展中国家外债总额与出口收入之比(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据世界银行国际债务统计数据计算的结果。

注：2020年=估计数。

图1.16 2021-2030年部分区域主权债券偿付情况  
(十亿现值美元(左轴)和占还本付息总额的百分比(右轴))



资料来源：贸发会议秘书处根据路孚特数据计算的结果。

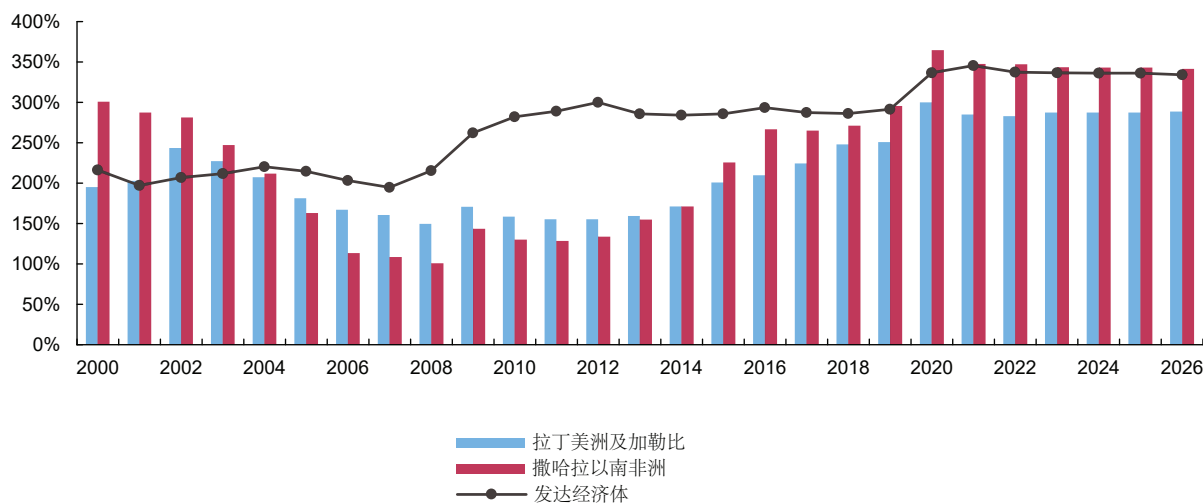
注：包括的主权债券是以外币发行的债券。票息支付反映目前可用的信息，可能低估了票息支付负担，因为一些主权债券合同在审议期间有可变利率(票息)。红点代表根据目前可用信息所得平均票息。

以此作为发展中国家财政空间和偿还能力所受压力的指标。如图 1.17 所示，随着政府收入骤减以及卫生和社会支出增加，COVID-19 大流行造成的经济影响不出所料地导致公共债务增加。在撒哈拉以南非洲 (364%) 以及拉丁美洲和加勒比 (300%)，政府债务总额占政府收入的百分比达到了前所未有的水平，超过了本世纪初的高位。就撒哈拉以南非洲而言，这也意味着 1990 年代和 2000 年代初多边债务减免倡议的成功付之东流。这种高水平的公共债务一般更多见于发达国家，发达国家对如此之高债务的管理受益于低得多的偿债费用以及发行国际认可的本国货币为其政府预算赤字融资的能力。对发展中国家而言，后果可能是更大

的国际收支限制。虽然发展中国家的政策空间大小以及财政与外部限制之间的联系各不相同 (见 TDR 2020, p. 98-100)，但没有理由怀疑基金组织目前的预测，即高公共债务比将持续到 2026 年。

鉴于这种前景，迫切需要采取更协调和大胆的国际行动，通过实质性的债务减免和直接取消债务来减轻发展中国家的债务负担。如果不能解决结构性偿付能力限制，无法让发展中国家的外债负担更可持续、更长期，那么就会再次失去十年的发展机会，发展中国家将在不可持续的债务负担下挣扎，而不是在大流行病后投资于更有希望的办法及落实《2030 年议程》。

图1.17 2000-2026年部分发展中国家区域和发达经济体的政府债务总额与政府收入之比  
(百分比)



资料来源：贸发会议秘书处根据基金组织世界经济展望数据计算，2021年4月。按基金组织世界经济展望国家分类分组的国家。  
注：2021至2026年=估计数。

## D. 国际贸易趋势

### 1. 商品和服务

封锁、隔离和旅行限制等非常措施对贸易产生了巨大影响；2020年国际商品和服务流量下降5.6%。不过，从实际看，由于2020年下半年的月度商品贸易流量的反弹力度几乎与之前的下跌力度相当（图1.18），降幅没有预期的那么严重。B节中经济增长结果所依据的建模预测得出，2021年全球商品和服务贸易的年实际增长率为9.5%。不过，复苏仍然极不平衡，贸易所受创伤将继续拖累未来几年的表现。

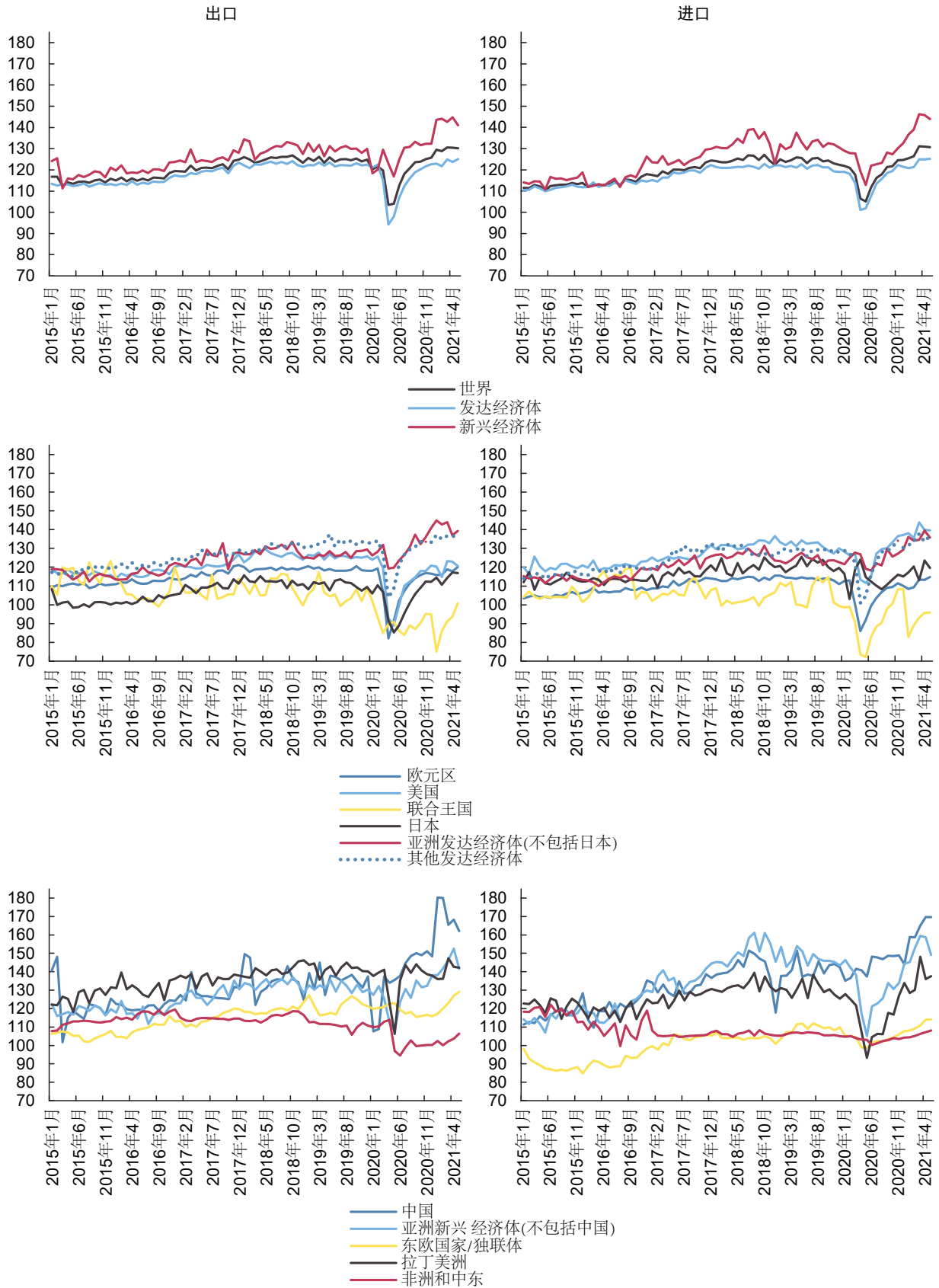
下行风险仍然存在。首先，最近国际贸易有所增加的态势可能是短暂的，因为这部分反映了2021年初许多发达经济体在库存销售比极低之后的库存补货周期。此外，疫情使消费习惯发生转变，尤其是商品需求相对增加，预计在高接触部门需求模式正常化之后，这些转变会得到扭转。如果全球疫苗接种情况得到改善，这一动态可能会促进服务贸易。然而，2021年中之后德尔塔变异株开始蔓延，包括在疫苗接种

率相对较高的发达经济体蔓延，这提醒人们目前的情况是多么脆弱和不确定。新的变异株还可能延长疫情造成的国际航运瓶颈问题，导致集装箱航运输延误，运费上涨。

除了这些近期影响外，美国和中国之间的贸易紧张局势仍在加剧。另外，更广泛的全球贸易争端尚未解决。这些争端包括未能结束世界贸易组织（世贸组织）上诉机构成员任命方面的僵局、多哈回合谈判前景高度不确定以及在多边贸易体制改革问题上持续存在分歧。即将于12月举行的世贸组织部长级会议似乎不太可能消除重大分歧。该会议呼吁制定更利于发展的贸易议程，这可能与在贸易规则中增加环境层面的努力相冲突。

从地理上看，贸易格局自2020年初以来出现分化。亚洲占据主导地位，在2020年和2021年对世界贸易的贡献有所增加。与大多数其他国家相比，中国的进出口更早复苏，复苏也更强劲。2021年上半年，中国的月度贸易流量已比疫情

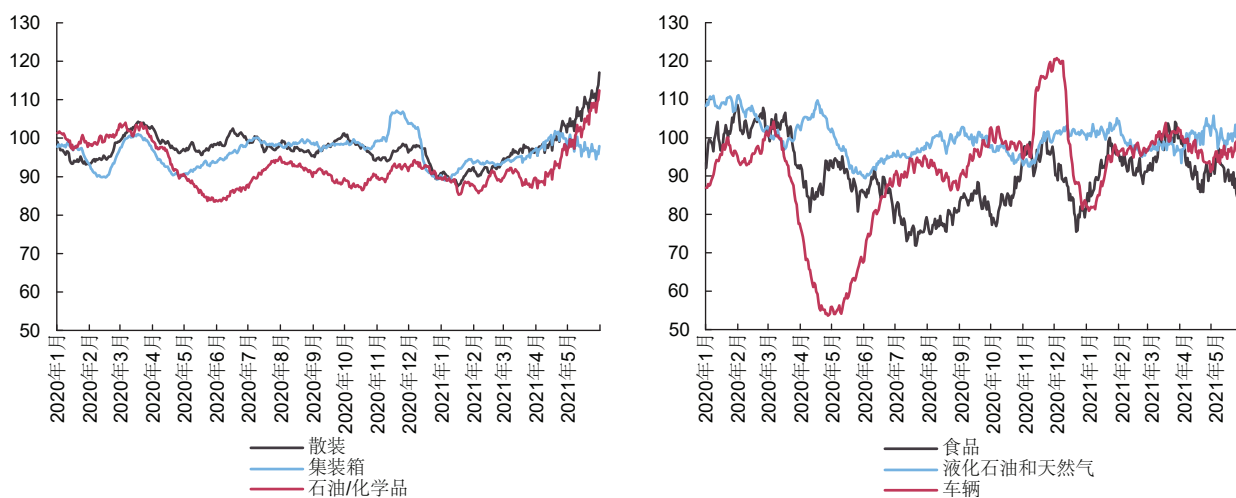
图1.18 世界商品贸易，2015年1月-2021年5月  
(指数，2010年均值=100)



资料来源：荷兰经济政策分析局，世界贸易监测数据库。

注：本图中的国家组分类依据Ebregt(2020年)。

图1.19 2020年1月1日至2021年5月31日按船舶类型分列的世界出口公吨数  
(指数：2019年均值=100；31天中心移动平均值)



资料来源：贸发会议秘书处基于Cerdeiro等人(2020年)和MarineTraffic收集的自动识别系统数据(可查阅联合国商品贸易数据库监测看板)的计算结果。  
注：没有使用2021年6月15日之后的数据，因为到截止日期，覆盖范围仍然不足以获得有意义的世界总量数据。

前水平高出超过 10%。此外，中国进口似乎是一个例外，因为与历史趋势相比，2020 年上半年中国进口并没有出现大幅下降。国内投资强劲带动原材料需求旺盛，这种情况一直持续到 2021 年。同样，其他几个亚洲经济体也表现强劲，其中包括香港特别行政区、中国台湾省和越南等。截至 2020 年底或 2021 年初，这些经济体的月度出口额均超过了 COVID-19 疫情前的峰值，并在今年继续飙升。

到 2021 年中，其他一些大型经济体的月度商品贸易流量(包括进出口)都接近 COVID-19 危机前的峰值。联合王国、非洲和中东地区滞后，这些经济体截至 2021 年中的数字在许多情况下仍比历史峰值低 20% 以上。在联合王国，各种弱化因素(主要源于全民投票后不确定性)严重扰乱了与欧洲联盟的贸易。2021 年初，加上在 2020 年底英国脱欧过渡期结束前蜂拥囤积产品的现象逐渐消退，导致贸易流量在不到 12 个月内第二次锐减。在非洲和中东，出口总量主要取决于石油。尽管积极的价格效应增加了大型石油出口经济体的外部收入，但出口仍然低迷，主要原因是 2020 年 4 月欧佩克+协议后石油开采量大幅减少。与此同时，这些经济体的进口仍然极为疲软，表明其经济活动反弹乏力。

从组成部分来看，自 COVID-19 暴发以来贸易流的演变情况也与疫前模式明显不同。总体而言，货物贸易比服务贸易显示出更大的韧性，尽管这两大类之间存在巨大差异。

在货物方面，Cerdeiro 等人(2020 年)的世界海运出口估计数实时跟踪各自船舶的海运商品贸易情况(图 1.19)。可以此为指标实时了解具体模式，这在当前环境中尤其重要。由于海运贸易占有所有货物贸易价值的一半以上(“空运”和“其他运输方式”(即主要是陆运)分别只占 2019 年全球货运服务的 12% 和 31%(WTO, 2020))，这些数据很好地说明了这些特定部门目前的情况。

海运也呈混合格局。至于贸易的其他方面，数据表明经济以多节奏复苏。以公吨货物计算，集装箱约占世界海运的三分之二。2020 年 3 月至 2021 年 6 月期间，集装箱运输呈 W 形轨迹。<sup>15</sup> 总体而言，尽管集装箱分配不当导致了航运成本的大幅飙升，特别是从东亚到欧洲航线，但与 2019 年和 2020 年相比，2021 年上半年集装箱船的活动减幅没有超过 5%(见下文)。不过，与 2017 年和 2018 年相比，集装箱货运量下降了约 18%，这反映了 COVID-19 冲击之前的贸易争端和普遍低迷的经济活动。

其他两大类海运（即散装和石油/化学品运输，两者占总运输量的比例均略低于五分之一）模式也存在显著差异。散装货物比任何其他类型的货物都要稳定得多。事实上，与以往的振荡相比，数据中几乎看不到 COVID-19 冲击。但是在 2021 年第二季度，散装货物逐渐增加，并在 5 月底达到历史新高，以满足强劲的原材料需求。

相比之下，2020 年第一季度和 2021 年第一季度之间油轮运输出现波动，运量比疫前高点大约低十分之一。汽油运输相对有韧性。由于许多汽车装配厂关闭以及欧洲和北美汽车购买量下降，2020 年 3 月至 4 月汽车销量大幅下降。在此之后，由于被抑制的需求得到释放，车辆运输迅速反弹，在亚洲尤其如此，运量在 2020 年下半年继续增加。

在服务贸易方面，疫情带来的冲击更为强烈，这一“包罗万象”类别中的关键部门仍然受到疫情相关干扰的严重影响。在疫情前，旅游业占服务贸易总额的四分之一，是服务贸易的最大组成部分，但到 2020 年由于旅行中断，其占比降至只有十分之一，目前仍然严重低迷。最近的估计表明，2020 年全球金融损失为 2.4 万亿美元，2021 年根据该年剩余时间的情况，再损失 1.7 至 2.4 万亿美元（贸发会议，2021b）。除了这些预测之外，最近的数据显示，2021 年 1 月至 5 月，全球国际游客抵达人数仍比 2019 年同期水平低 85%。亚洲及太平洋地区的降幅仍然最大，2021 年头五个月国际游客抵达人数比两年前同期下降了 95%。北美和加勒比的情况略好一些，不过这些数字的演变仍然表明分别下降了 70% 和 60%（UNWTO，2021a）。

随着疫苗接种在一些关键客源市场推广，以及安全重启旅游业政策的出台，人们对该行业的信心缓慢上升，这增强了一些地区反弹的希望。然而，由于疫苗接种不平衡和新变异株激增，不确定性仍然很高，并且由于与长途目的地的健康状况可能更不对称，以及针对 COVID-19 的旅行措施更不统一，这些因素往往对长途目的地产生更大的影响。在这种背景下，几乎一

半的专家认为只有到 2024 年或更晚才能恢复到 2019 年的水平（UNWTO，2021b）。

运输约占服务贸易的六分之一，2020 年活动水平下降了 19%，为 2010 年以来最低。除了全球 170 万商业海员中的大多数人因疫情被困以外，上述海运相对较好地经受住了危机。但是，由于客运航班难以恢复，航空运输服务仍然严重低迷。在这种情况下，2021 年第一季度的航空公司客运收入与 2019 年同季度相比下降了 74%。相比之下，由于疫情造成海运堵塞，阻碍了高价值货物的及时交付，航空货运活动十分活跃。疫情初期对医疗器械和个人防护装备的突然抢购以及随后电子商务的兴起，进一步支持了这个分部门。在这种背景下，资金紧张的航空公司将客机变为货机，寻求用变通方式限制经济损失。变通之后 2021 年第一季度的货运收入同比增长了 50%，但这不足以弥补客流急剧下降造成的损失，客流下降导致总收入下降 65%。<sup>16</sup>

截至 2021 年中，其他几种类型的服务贸易仍然低迷，其中包括商业、维护和维修、建筑，以及在较低程度上个人、文化和娱乐服务。相比之下，信通技术、保险、养老金和金融服务贸易在一定程度上受益于疫情造成的影响，例如由于社交距离和远程工作，通过互联网进行的活动有所增加。

除了这些具体的发展之外，2020 年和 2021 年的各种扰乱因素也打乱了国际贸易，其中一些扰乱因素仍对前景构成压力。严重的供应链瓶颈问题可能提高了航运盈利能力，但也增加了供应链的压力，从而增加了贸易的压力。到 2021 年初，海运运费飙升，附加费激增，服务可靠性下降，港口拥堵加剧，同时延误和停留时间增加（UNCTAD，2021c）。

过去一年，供应链因以下各种不相关的原因遭到相当大的压力：消费者对制成品的需求激增，特别是在美国；运输能力制约；影响设备和集装箱的短缺问题；世界一些地区再现病毒感染，包括中国重要的国际集装箱港口盐田码

头：集装箱船“长赐号”在苏伊士运河搁浅，造成长达一周的堵塞。这些扰乱因素阻碍了一些主要行业的复苏，在欧洲尤其如此。与此同时，在联合王国等国，大型工厂或仓库的工人自我隔离也扰乱了制成品的生产。例如，汽车行业的工厂由于缺少关键零部件而不得不暂时关闭，或至少由于劳动力短缺而减产。在这些因素的共同作用下，人们更不愿意进行长途贸易、扩展供应链和过度依赖单一来源供应商。

## 2. 初级商品市场

到2021年中，初级商品价格继续保持自2020年中以来的上升轨迹，所有初级商品组别都恢复到疫情前的水平，某些组别的价格远超疫前水平。从2019年12月到2020年4月（价格指数达到最低点的日期），初级商品综合指数下降了35%以上，燃料初级商品在此期间下降了近60%（图1.20）。

全球石油供需失衡，导致国际原油价格空前下跌。随后，欧佩克+成员国于2020年4月达成协议，将石油日产量减少1000万桶，这是有史以来最大规模的协调减产，事实证明，该举措在稳定原油价格方面发挥了有效作用。

2020年头几个月，矿物、矿石和金属的走势略有好转，反映出贵金属价格大幅上涨。在市场不确定时期，贵金属是金融投资者的主要避险资产。这些增长弥补了工业金属因国际市场需求骤降导致的价格下跌。

最后，2020年初，食品、饮料和植物油籽等初级商品组别的价格降幅相当温和。尽管需求总量前景减弱，燃料价格急剧下降（这尤其影响到玉米和大豆等生物燃料作物的价格），以及一些粮食组别（尤其是谷物）的产量创下新高，但2020年头几个月粮食价格的下行压力并不像其他初级商品组别那样严重。这在一定程度上是因为粮食组别需求的收入弹性较低。此外，由于供应链和运输网络受到扰乱，在疫情蔓延的情况下，粮食安全日益受到关注，对较贫困的发展中国家而言尤其如此，这也有助于减轻粮价下行的压力。实施贸易限制措施（包括出

口禁令），同时增加进口，以储存某些粮食商品，进一步减轻了价格下行压力。由于上述因素，疫情初期这些商品组别的价格降幅不大。

到2020年底，初级商品综合价格指数仅略低于2019年12月的水平。唯一仍然显著低于疫情之前水平的组别是燃料，在2020年底，燃料价格比一年前低18%。相比之下，矿物、矿石和金属以及植物油籽和植物油的价格在年底时比疫情前高出30%以上。就金属而言，由于中国增加基础设施项目投资支出，而且中国当局决定补充战略库存，今年下半年铜和铁矿石等工业金属的进口需求急剧飙升。与此同时，巴西主要矿山因病毒暴发而关闭，使供应受限，造成这些金属价格上行压力进一步加大。同样，在粮食和植物油籽方面，中国对大豆和小麦的需求增加，而南美洲主要生产国的降雨量却因太平洋海水表层温度周期性冷却（即拉尼娜现象）而低于正常水平，导致粮食产量下降，因此在年底时抬高了这些农产品的价格。

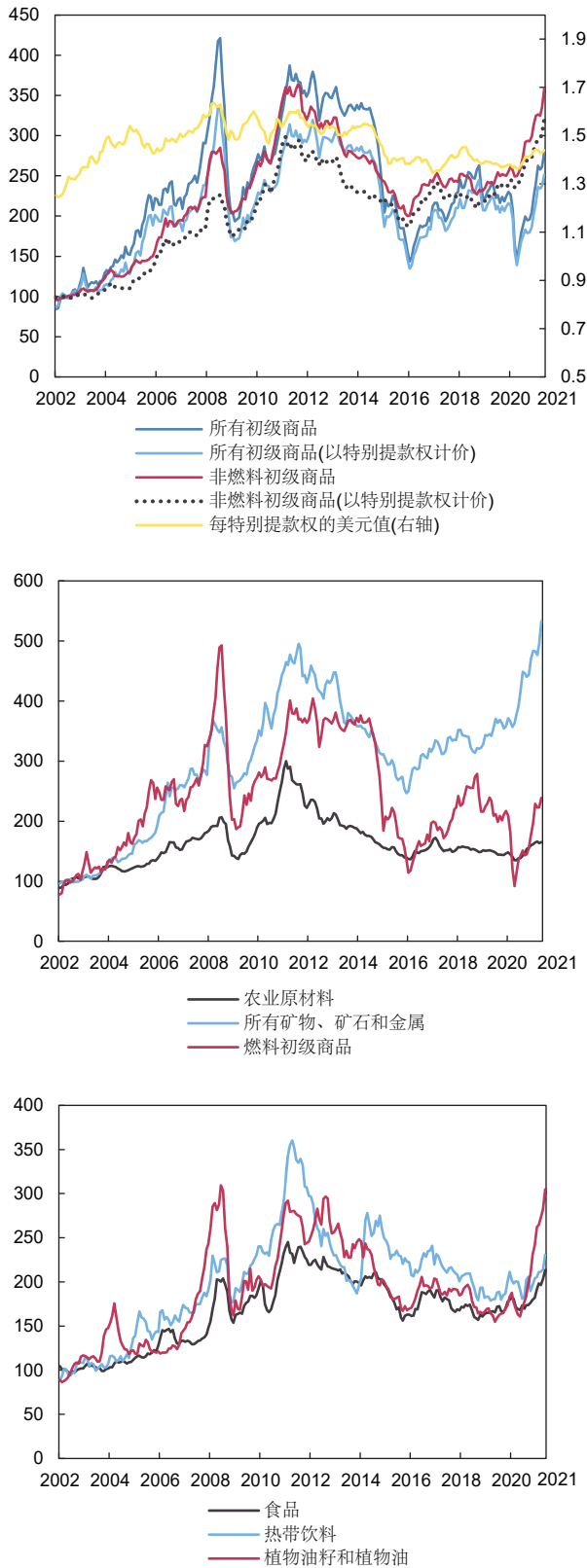
2021年，初级商品价格沿续2020年第二季度低谷以来的上涨轨迹。2020年12月至2021年5月，初级商品综合指数增长了25%，主要原因是燃料价格飙升了35%，矿物、矿石和金属价格增长了13%。

2021年需求侧造成工业初级商品价格上行压力的主要因素包括中国工业产出持续反弹和美国强劲复苏。这些发展有助于提升增长前景，为2021年的工业初级商品提供更大动力。此外，拜登政府关于增加重大基础设施项目投资支出的初步提议进一步提升了增长前景，尤其是在短期内提振了对铝、铜、铁矿石和原油等初级商品的需求。然而，随后对投资计划进行的修订和澄清表明，支出增长明显低于最初预期，抑制了预期的需求增长。

此外，2021年工业金属价格的飙升也因供应受限得到支撑。秘鲁和智利的矿业中断提振了铜价，铜价在2021上半年上涨了24%。同样，澳大利亚供应中断提振了铁矿石价格，其价格同期飙升38%。这些货物的运输方面的问题也加大了金属价格上行压力，主要原因是具有重



图1.20 2002年1月-2021年5月按初级商品组别分列的每月初级商品价格指数  
(指数, 2002年=100)



资料来源：贸发会议秘书处基于贸发会议数据库的计算结果。有关数据来源的更多详细信息见<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=140864>。

要战略意义的港口更加拥挤，而且一些地点的检疫隔离要求在航运人员方面造成困难。最后，燃油价格的强劲复苏也增加了运输成本。

矿物、矿石和金属价格的上涨在一定程度上因金价下跌(尽管温和)轨迹而受到抑制。随着美国国债的实际收益率在2021年小幅上升，这种下行对应了被视为安全资产的初级商品的需求下降。

2021年上半年，食品、饮料、植物油籽和植物油等初级商品组别分别增长了17%、13%和26%。粮食不安全关切仍然是推高价格的一个因素。同时，中国的持续强劲需求是推动全球对这些商品需求的一个因素，特别是随着中国畜牧业从非洲猪瘟疫情中复苏，中国对大豆和玉米等饲料商品的需求强劲。燃料价格飙升也推高了用作生物燃料的谷物和油籽的价格。

在供给侧方面，上文所述2020年底至2021年拉尼娜造成的不利天气条件严重影响了南美洲和美国的粮食生产，加大了2021年粮价上行压力。

尽管初级商品价格自2020年中以来持续上涨，但脆弱性的根源仍然存在。2021年6月，美联储暗示可能比预期更早采取收紧政策，这就导致铜和木材等原材料价格在美联储声明后的一周内下跌，而铜和木材均为建筑部门的关键材料。战略政策转向也可以左右价格轨迹。例如，6月份，中国当局公布了铜、铝和锌等各种工业金属的国家储备，以缓和2021年上半年价格大幅上涨情况。

欧佩克+联盟持续限制石油产量的举措支撑燃料价格上行。维持这些供应限制的前提是遵守欧佩克+框架内商定的减产协议。最近欧佩克+成员国之间就延长产量限制进行了激烈谈判，突显出放松供应限制的可能性，这将不可避免地导致全球石油产量迅速攀升。2020年上半年石油需求和价格的急剧下降导致美国页岩油生产商接连破产，新页岩油生产设施的投资也大幅下降。然而，油价持续高企可能会使美国的投资和生产增加。

展望 2021 年以后，转向可再生能源对初级商品部门有重要影响，不一定朝着人们可能假设的方向发展，在短期内尤其如此。就铜、锂和钴等某些材料而言，由于这些商品是电动汽车的关键材料，因此不再使用内燃机将使其需求大幅上升。欧盟最近提出的到 2035 年禁止销售新汽油和柴油汽车的建议则会加强这一趋势。此外，铜不仅用于电动汽车，也是太阳能和风能

等绿色基础设施的关键材料。因此，绿色转型实际上将对一些商品的需求和价格造成持续的上行压力。事实上，有点矛盾的是，建设绿色转型所需的可再生能源基础设施的投资动力，以及与这种投资动力相关的就业和经济增长的相应增加，很可能在短期内引起这种绿色基础设施以后将取代的那些传统能源商品的价格上升。

**表1.2 2008-2021年世界初级商品价格**  
(与上一年相比的百分比变化，除非另有说明)

商品基金	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 <sup>a</sup>
所有商品 <sup>b</sup>	33.4	-31.6	24.3	28.6	-3.0	-3.7	-7.9	-36.2	-9.4	17.4	16.0	-7.4	-15.9	43.5
非燃料商品 <sup>c</sup>	22.2	-17.8	26.1	18.9	-12.7	-6.5	-8.0	-18.9	2.3	9.1	-2.2	0.1	4.2	41.0
非燃料商品(按特别提款权计) <sup>c</sup>	18.3	-15.7	27.3	14.9	-10.0	-5.7	-8.0	-11.9	3.0	9.4	-4.2	2.5	3.4	34.5
所有食品	32.6	-10.4	12.0	24.0	-6.5	-9.6	-0.8	-15.6	3.6	-1.3	-6.5	-2.0	6.5	28.1
食品和热带饮料	31.1	-2.2	11.6	23.6	-9.9	-9.1	3.8	-14.2	2.2	-1.6	-6.7	0.3	3.6	13.7
热带饮料	19.2	1.1	19.8	31.2	-22.4	-19.8	24.1	-10.3	-3.3	-3.1	-8.5	-5.1	4.8	8.2
食品	34.9	-3.2	9.1	21.1	-5.6	-6.0	-1.2	-15.4	4.0	-1.2	-6.1	1.9	3.3	15.2
植物油籽和油	35.2	-24.1	13.0	24.8	0.7	-10.5	-9.6	-18.8	7.0	-0.5	-6.2	-6.9	13.4	61.8
农产原料	8.4	-16.4	37.0	24.5	-19.2	-8.8	-11.8	-13.3	-0.4	5.3	-1.8	-3.9	-2.0	16.6
矿物、矿石和金属	19.7	-12.9	33.6	20.5	-6.9	-9.5	-12.8	-17.2	4.6	11.3	1.3	6.2	15.5	34.6
矿物、矿石和非贵金属	17.5	-25.4	39.0	12.2	-16.8	-2.0	-14.6	-24.8	1.4	25.7	2.6	3.4	3.7	62.7
贵金属	23.4	7.5	27.5	30.8	3.4	-15.8	-11.0	-9.9	7.1	0.4	0.0	8.9	26.3	14.3
燃料商品	37.9	-38.6	23.1	32.0	-0.5	-1.2	-7.5	-44.4	-17.5	25.9	27.5	-12.6	-32.1	54.8
备忘项目： 制造品 <sup>d</sup>	4.9	-5.6	1.9	10.3	-2.2	4.0	-1.8	-9.5	-1.1	4.7	4.7	-2.1	1.4	

资料来源：贸发会议秘书处根据贸发会议《在线商品价格统计》和联合国统计司(统计司)各期《统计月报》所作的计算。

注：除非另有说明，否则为现值美元。

a 2021年1月至5月与2020年1月至5月期间平均值之间的百分比变化。

b 包括燃料商品和贵金属。2014-2016年的平均权重用于汇总。

c 不包括燃料商品和贵金属。

d 发达国家制成品出口的单位价值。

## E. 区域趋势

### 1. 北美洲和欧洲

2020年，美国的国内生产总值缩减3.5%，这是自第二次世界大战结束以来最严重的衰退。虽然私营部门需求的所有组成部分都对这种缩减有影响，但四分之三的缩减是私营部门消费大幅下降所致，尽管联邦政府进行了大规模转移支付。为此，政府通过1.9万亿美元（占国内生产总值的9%）的美国救助计划等方式，将其对需求总量的净贡献率增至有史以来最高水平，但这只抵消了一小部分衰退。

2020年第四季度第二波COVID-19蔓延期间复苏步伐放缓，之后随着卫生限制放松，以及一揽子刺激计划的影响在整个系统中扩散，复苏在2021年第一季度至第二季度再次提速。增长的推动因素包括私人消费（特别是耐用品）、专业服务和住宅投资；个人现金转移项目于年中结束。总体而言，预计2021年增长5.7%，2022年增长3%。

加拿大与美国情况类似，尽管政府对需求总量的贡献率大幅提高，但2020年国内生产总值仍因消费和投资支出的拖累而缩减了5.4%。不过，2021年，由于社会保障支出扩大，以及美国经济的快速增长，经济实现温和复苏。预计2021年增长5.1%，2022年增长2.9%。

在欧洲，2020年3月至2021年第二季度期间，欧元区三大经济体多次进行封锁，对经济增长造成了不利影响。事实上，2020年法国、德国和意大利的增长率分别为-8.0%、-4.9%和-8.9%，而德国和意大利2021年第一季度相对于2020年第一季度的增长率为负值（分别为-3和-1%）。对此，各国政府采取了非常措施，防止裁员和许多破产情况，维护私人储蓄总额的积累。政府一般账项的基本支出总额在法国增长了12.8%；德国增加了13.5%。意大利增长了18.8%，这反映了前几年极其紧缩的预算政策。

同时，欧元区内部的差异表明该地区长期以来缺乏协调，最强大的经济体德国的基本财政赤字占国内生产总值的比例相对较小，为-3.5%，而法国的这一比例为-7.9%，欧元区受影响最严重的经济体意大利则为-6%。欧洲联盟层面采取了前所未有的措施，但不足以克服这一结构性限制。特别是，欧洲央行的支持（包括1.85万亿欧元的紧急债券购买计划）减少了（但没有消除）国家政府债券之间的利差，保证了银行和企业的流动性。

在法国和德国，财政努力弥补了家庭基本收入的急剧下降，但无法阻止个人消费的大幅减少，其中大多集中在直接受公共卫生限制措施影响的部门。在意大利，尽管以现金形式进行的社会转移增加了10.6%，并且非养老金份额比2019年增加了近50%，但家庭税后总收入仍小幅下降。个人消费的降幅几乎是其他两个经济体的两倍（-11.8%）。在所有地方和各种活动中，投资都以类似的速度萎缩，但在运输部门最为显著。总体而言，出口没有出现重大中断，随着全球经济复苏和旅行限制的放松，外部净需求迅速反弹，这在意大利和德国尤其明显。

随着这三个国家在疫苗接种方面取得进展，并在夏季放松公共卫生限制，旅游和消费以及一些私人投资预计将恢复。财政和货币支持将暂时保持不变，而价格压力方面的早期迹象一般被视为具有暂时性。鉴于今年剩余几个季度有望实现增长，如果医疗卫生方面没有任何新的负面发展，那么预计2021年意大利和法国的实际增长率将分别达到5.5%和5.2%。德国预计增长为2.2%，原因是该国过去一年缩减幅度较小以及第一季度大幅缩减。这些增长率将使各自经济体的国内生产总值低于2019年水平。鉴于COVID-19疫情前已出现停滞的情况，反弹之后能否继续复苏将取决于新计划的财政刺激措施能否持久地扩大公共和私人投资，加强内需。

欧盟在 2022 年全年暂停执行其财政规则，为进一步的扩张性财政政策留出了空间。此外，2021 年 6 月，欧洲联盟委员会开始支付“下一代”欧盟基金，该基金作为国家预算的补充，将为刺激措施提供资金。国家复苏计划（仅部分由欧洲联盟赠款供资）包括公共投资，其数额（六年期）估计为 2019 年意大利国内生产总值的 6.4%，法国的 4.1%，德国的 0.7%。考虑到这些投资项目的规模较小，目前关于改革财政规则以及欧洲央行债券购买项目标准的辩论结果至关重要。这一问题的不确定性尤其对意大利造成制约，因为我们预计，意大利是这三国中唯一一个不会在 2022 年恢复到 2019 年国内生产总值水平的国家，预计届时国内生产总值增长率将达到 3.0%。法国和德国明年的增长率预计分别为 3.4% 和 3.2%，都将在 2022 年达到之前的水平。

联合王国 2020 年国内生产总值下降近 10%，缩减幅度位居区域第二，主要原因是国内需求暴跌。与 2019 年相比，政府对需求总量的净贡献增加了国内生产总值的 10% 以上，达到创纪录水平，这部分抵消了冲击。为应对 COVID-19 第二波疫情采取了限制经济活动和关闭学校措施，使 2021 年第一季度零售额大幅萎缩，造成国内生产总值下降 1.5%，比 2019 年最后一个季度的水平低 8.7%。不过，在此期间，就业开始恢复。2021 年的增长率预计为 6.7%，2022 年为 2.1%，假设不再实施更多限制，就业将继续恢复到 2019 年的水平。然而，英国脱欧后的调整进程仍拖累联合王国的中期增长前景。

## 2. 拉丁美洲和加勒比

拉丁美洲和加勒比地区受到 COVID-19 重创，传染率和死亡率很高，经济急剧下滑。整个地区的国内生产总值在 2020 年下降了 7.1%，预计 2021 年仅增长 5.5%。拉丁美洲还在努力应对由于国际粮价飙升而导致的通胀上升，以及由于该地区商品出口过于专门化和国际投机性资本流动的风险敞口很高所造成的汇率波动（Campello and Zucco, 2020）。

墨西哥经济 2020 年收缩 8.3%，今年预计将反弹 6.2%。复苏的部分原因是美国经济蓬勃发展带动了墨西哥非石油出口增加。另一部分原因是国内社交距离措施放松和普通民众接种疫苗，这应该会拉高对城市服务的需求。由于墨西哥仍然用最小的财政刺激力度来应对 COVID-19 相关衰退，因此财政政策一直乏力。相比之下，尽管短期利率上升，但由于墨西哥银行根据预期通胀上升情况提高了基本利率，货币政策倾向于保持中性。2021 年下半年经济增速将为 2022 带来积极的基数效应，助力明年经济增长 2.8%，略高于该国 COVID-19 疫情前的增长趋势。

在巴西，尽管疫情造成了巨大的人员损失，但 2020 年经济仅收缩了 4.1%，为拉丁美洲前几大经济体中受影响最小的国家。扩张性财政和货币政策帮助巴西减弱了 COVID-19 的经济影响，2021 年，初级商品价格复苏和逐步取消财政刺激措施，有望助力国内生产总值增长 4.9%。在有利的方面，疫苗接种和服务需求在 2021 年下半年趋于加速。在不利的方面，水电站的供应短缺一直在推高通货膨胀，这反过来又迫使巴西中央银行将短期利率提高到紧缩水平。与巴西下届总统选举相关的消极力量和政治不确定性可能会拖累 2022 年的前景，增速将放缓至仅 1.8%。

阿根廷的情况与墨西哥类似，其国内生产总值也受到 COVID-19 冲击的严重影响，2020 年下降了近 10%。该国疫情前即已出现的经济衰退和国际收支问题也是经济大幅萎缩的原因，因为阿根廷政府在减轻疫情冲击方面的灵活性有限。2021 年，初级商品价格，特别是粮食物品价格的上涨，缓解了该国的财政紧张状况，预计将帮助经济增长 6.7%。今后，结构性公共和外汇失衡以及通胀上升仍然是一个挑战。假设政府管理好对外负债，中央银行避免工资—物价螺旋上升，2022 年的经济增长估计为 2.9%，从 COVID-19 之前阿根廷的表现来看，这是一个积极的结果。

2020年，安第斯经济体也受到COVID-19的沉重打击，秘鲁的国内生产总值出现两位数的收缩，哥伦比亚、智利和厄瓜多尔的国内生产总值下降了6%至8%。初级商品价格（特别是智利的铜）的价格回升，正在助力该地区大部分经济体今年恢复至近6%的增长率。厄瓜多尔是个例外，该国的货币挂钩政策限制了财政和货币政策的稳定作用。安第斯经济体有望在2022年恢复到COVID-19疫情前的趋势，实现约3.4%的增长。

最后，由于旅游业萎缩和来自美国汇款的减少，中美洲（不包括墨西哥）和加勒比地区2020年陷入深度衰退，许多岛屿经济体的国内生产总值出现两位数收缩。相比之下，假设疫苗接种加速，对国际旅行的大部分限制减少，那么2021年底该地区趋于快速恢复，并在2022年回到疫情前3%的增长趋势。

### 3. 俄罗斯联邦和中亚

2020年，俄罗斯联邦国内生产总值下降3%，略好于一些官方预期的3.9%的收缩。与其他石油出口国的情况类似，下降的原因是国内实施COVID-19限制措施，以及对能源出口的外部需求急剧下降。更具体地说，影响2020年国内生产总值下行动态的因素包括最终消费下降5%和贸易净差额，其中进口减幅(-13.7%)超过出口减幅(-5.1%)。

2021年，大多数经济部门都出现了复苏，制造业、投资、零售业以及人们的可支配收入在2020年平均下降2-5%后有所增长。到2021年中，消费者活动已达到疫情前的水平。内部增长放缓的主要因素是粮价上涨6.4%。这使整体通胀率高于央行目标，促使央行在2021年多次加息。2021年预计通货膨胀率为4.6%。在20年相对繁荣期间创建的金融缓冲使政府能够增加刺激措施，从而在疫情期间维持需求总量。2021年的经济增长关键在于消费增长、COVID-19病例持续下降（至少到2021年夏天）以及投资情况，其中部分投资由国家财富基金

提供资金。2021年7月欧佩克决定扩大石油开采量，使短期复苏前景更加明朗。贸发会议估计，俄罗斯国内生产总值2021年将增长3.8%，2022年将增长2.3%。

2020年，中亚地区（包括欧亚经济联盟国家）略收缩了0.3%。2020年上半年，该地区许多主要贸易伙伴的经济活动急剧下滑，国际初级商品价格下跌（其中油气和工业金属是该地区几个国家的主要出口产品），但在下半年，有针对性的财政和货币支持措施的出台以及外部需求特别是欧洲联盟需求的恢复，与之部分相抵。贸发会议预计，2021年的增长率将相对温和，为4.3%，原因是外部需求和国际初级商品价格的持续复苏为增长提供了主要动力，但该地区一些国家逐步减少财政支持措施和采取更具限制性的货币政策立场，则会抑制经济活动的反弹。随着国内需求更充分地摆脱疫情造成的经济冲击，2022年的增长率有望达到3.1%。

2020年上半年，该地区最大的经济体哈萨克斯坦尤其受到其主要出口产品原油国际价格大幅下跌的影响。之后国际原油价格企稳回升，并且大量财政和货币刺激措施付诸实施，帮助缓和了2020年的经济情况，经济萎缩2.6%。2021年，随着全球需求反弹、国际油价和产量逐步上升助力提振经济活动，哈萨克斯坦经济预计将增长3.6%。贸发会议预计，2022年，由于该国能源部门产量增加和国内需求复苏将有助于推动生产活动，经济增长将温和加速，达到4.0%。

### 4. 东亚

东亚是2020年表现出最大韧性的地区，增长率为0.3%。同样，2021年预计该地区将实现最强劲的复苏，2021年估计增长6.7%，2022年将放缓至4.7%。

东亚的增长模式主要由中国推动。中国在最初疫情暴发后实施了限制措施，后来又开展大规模测试和追踪方案，事实证明，这些举措在很

大程度上成功地将病毒控制在该国境内。由于全球需求持续复苏，而中国在全球电子和通信产品、医疗设备及疫苗供应链中扮演着关键角色，这将有力推动出口部门，今年中国经济的表现预计将轻松超过当局设定的6%的最低增长目标，2021年将加速至8.3%。此外，国内需求预计将逐步反弹，不过这部分取决于国内能否成功推广疫苗。政府方面则继续支持新的基础设施项目，这将确保公共支出健康增长。

贸发会议预计，随着财政和流动性支持措施逐渐减少，2022年的增长率将放缓至5.7%。在债务负担加重和住房价格上涨的情况下，实施更严格的宏观审慎政策以及收紧金融和房地产部门的监管，应该也会抑制增长。

2020年，事实证明大韩民国的遏制疫情政策非常有效，没有对生产活动造成太大的干扰，有助于最大限度地减少疫情对经济增长的负面影响。然而，2020年底感染人数意外上升，使得有必要出台更严格的限制和社交距离规则，这反过来又对就业和私人消费产生了不利影响。出口部门表现亮丽，缓和了消费下行的影响。与中国类似，大韩民国的出口部门需求旺盛，特别是电子和通信设备的需求旺盛。在这些因素的综合作用下，2020年仅小幅收缩0.9%。

该国对外部门受益于对其消费电子、半导体和汽车出口的强劲国际需求，预计2021年将增长3.9%。在韩国“绿色新政”的背景下，在数字和基础设施方面的公共支出的帮助下，韩国的投资支出仍然具有弹性。此外，政府在2020年推出的财政和货币支持措施基本保持不变，同时在2021年增加针对低收入家庭和小企业的公共支出。贸发会议预计，随着政策支持、投资和私人消费上升以及出口部门持续强劲增长推动经济活动的扩张，2022年增长率放缓后将达到相当扎实的2.8%。然而，家庭债务水平上升、房地产价格上涨和不平等加剧仍然是政府政策的关切事项。

2020年期间，日本经济2019年第四季度和2020年第一季度连续两个季度出现收缩，后来

又受到COVID-19的冲击，这种双重打击使年度收缩4.7%。若非政府显著增加了在商品和服务领域的支出，经济收缩情况可能会更加严重。这些刺激措施在今年下半年创造了良好的势头，但由于严重的第二波疫情而停止，导致2021年第一季度国内生产总值下降1.0%。政府继续支持受到冲击的经济，但步伐较为温和。私营部门活动从第二季度开始转向正值区域，但由于限制和封锁措施在不同程度上继续存在，到第四季度增长才会稳定下来，并持续到2022年。

在封锁状态下举行的奥运会对有效需求的影响微乎其微。在全球反弹的拉动下，并假设全球价值链的瓶颈得以克服，那么自2019年以来一直令人失望的净外部需求预计将发挥更加积极的作用。考虑到所有不确定性，2021年的增长率预计为2.4%。2022年，外部需求可能会进一步稳定增加，从而增加私营部门活动和消费者需求。相比之下，财政立场可能会转向调整，以应对遏制债务上升的压力。根据这些假设，经济将实现2.1%的增长，这一表现强于COVID-19疫情前的平均水平，但在今年年底时仅勉强略高于2019年的水平。

## 5. 南亚

2020年南亚地区由于实施了广泛的限制措施，经济活动陷入停顿，经济大幅萎缩5.6%。公共卫生保健系统不足和非正规经济占比大扩大了疫情对健康和经济的影响，结果是贫困率急剧上升。贸发会议预计，该地区2021年将增长5.8%，年初预示的较为强劲的复苏将因2021年第二季度感染率的迅速飙升而减弱。此外，由于在疫苗推广方面取得的进展有限，该地区各国仍易受到未来疫情的影响。贸发会议预计该地区2022年的增长率将放缓至5.7%。

印度经济2020年萎缩7.0%，在2020年下半年势头的支撑下，在政府商品和服务支出的支持下，2021年第一季度强劲增长，季度增长率达1.9%。与此同时，第二季度，除了食品价格和物价普遍上涨之外，还出乎意料地广泛出现了第二波重大疫情，加上疫苗推广遇到瓶颈，该

国不得不进行大范围封锁，造成消费和投资剧烈调整。

收入和财富不平等扩大，社会动荡加剧。央行估计，第二季度将再次大幅收缩（季度环比），随后将出现反弹。鉴于在应对疫情、恢复就业和收入方面有内在的脆弱性，2021年全年的增长率估计为7.2%，不足以恢复到COVID-19前的收入水平。展望未来，假设不会再次暴发如第二波疫情那样严重的疫情，在仍受制于就业缓慢恢复的情况下，私营部门活动复苏可能会伴随着更不利的政策环境（特别是在财政方面），并伴随着持续的贸易平衡压力。在这些情况下，2022年经济增长预计将放缓至6.7%。

## 6. 东南亚

2020年，东南亚经济收缩3.9%，因为该地区几个较大经济体（尤其是马来西亚和菲律宾）为应对居高不下的感染率而采取了人口流动限制措施。可以预见的是，这些限制措施的经济后果非常严重。在印度尼西亚，由于该国对外部需求和旅游流的依赖相对有限，而且封锁措施较不严格，产出萎缩2.1%，不像该地区其他国家那么严重。由于为遏制疫情广泛实施了旅行限制，那些依赖旅游业的国家（特别是泰国）由此受到的打击尤其严重。该地区的一个积极因素是越南，该国在2020年实现了经济扩张。越南成功遏制住了病毒，这有助于确保经济活动迅速反弹，同时由于全球需求在今年下半年恢复，其出口部门也表现良好。

由于整个地区感染率回升以及再次采取封锁措施（包括在印度尼西亚、马来西亚和泰国）对旅行和旅游业产生了连锁影响，2021年加快复苏的前景被打断。即使就越南而言，在2021年第一季度末，COVID-19病例数量也有显著增加。此外，疫苗接种速度缓慢和政策支持措施可能取消，进一步拖累了该地区的经济增长。在该地区最大的经济体印度尼西亚，对基础设施的大量公共投资有助于促进经济活动，但感染人数增加会抑制家庭消费的复苏，最终2021

年的增长率为3.6%，与疫情之前的增长率相比，增长乏力。

贸发会议预计，2021年该地区经济将扩张3.5%，2022年将增至4.7%。预期经济复苏有所放缓的一个重要因素是，2020年大量工作岗位流失（其中许多是服务业的低技能岗位），扭转这一局面可能相对缓慢。因此，私人消费的反弹预计将是渐进的。

## 7. 西亚

西亚地区的石油出口国在2020年的头几个月里同时遭受了疫情以及石油需求和价格暴跌的冲击，导致西亚经济2020年收缩2.9%。与其他石油出口国的情况一样，2020年下半年，随着全球需求复苏，原油价格逐步上涨，推动了石油收入的部分恢复。贸发会议预计，随着国际原油价格继续回升至疫情暴发前的水平，该地区经济2021年将扩张3.5%。疫情对经济活动的干扰将继续阻碍复苏，不过事实证明，这几波疫情造成的经济影响不像2020年那么严重。2022年，随着国内需求日益增长，全球需求保持强劲，该地区经济预计将增长3.2%。

2020年，沙特阿拉伯经济收缩了4.1%，原因是石油价格下跌导致财政收入大幅减少，财政压力日益增大，这妨碍了政府向家庭和企业提供预算支持的努力。2021年，沙特经济预计将出现2.7%的温和反弹。复苏有所放缓的部分原因是有关当局决定在欧佩克+配额协议商定的基础上进一步削减石油产量。结束自愿额外减产、逐步取消欧佩克+协议产量上限以及全球石油需求反弹等因素，将助力经济增长在2021年下半年回升。贸发会议预计，2022年，随着国内需求更充分地复苏，以及该国计划增加主权财富基金提供的公共投资，经济将增长3.3%。

土耳其是少数几个在2020年实现经济扩张的国家之一，增长率为1.8%。虽然第二季度经济深度收缩，但第三季度出现了创纪录的增长，原因是中央银行大幅下调政策利率促使实际利率

深陷负值。与此同时，由于银行法规变更，该国银行不得不发放信贷。这些举措引发了前所未有的信贷繁荣，随后经济活动大幅增加。贸发会议预计，2021年土耳其经济增长3.9%。今年第二季度，感染率回升和随后实行的限制措施阻碍了经济复苏，不过政府出台了应对措施，为企业提供预算支持，而且由于外部需求反弹和该国工业部门显示出持续韧性，出口部门表现好转，这将有助于推动今年下半年的经济活动。贸发会议预计，随着国内需求日益强劲并为增长提供更大的动力，2022年的经济增长率将达到3.6%。然而，由于该国对短期资本流动过度依赖以及国内企业以外币计价债务水平上升，其经济仍非常脆弱。

## 8. 大洋洲

大洋洲2020年经济收缩2.4%。这是该地区近30年来首次出现负增长。不过，贸发会议预计2021年经济活动将强劲反弹，预计今年的增长率为3.1%，2022年将增长2.8%。该地区的表现在很大程度上取决于其最大经济体澳大利亚的表现，澳大利亚占该地区国内生产总值总额的80%以上。

澳大利亚经济在2020年收缩2.5%，下半年在强劲的财政和货币刺激措施的拉动下开始增长，目前正在快速反弹。初级商品价格和出口部门的有利供应也有所帮助。这使得2021年第一季度家庭消费和商业投资迅速恢复，特别是全面边境隔离和局部内部封锁措施助力在疫苗稀缺情况下遏制了疫情。

然而，新的不利因素已经显现。在国内方面，需要在人口相对密集地区实行新的局部封锁，影响到私人活动和信心。在对外方面，虽然初级商品价格快速上涨继续提振出口收入，但与主要出口市场中国的关系十分紧张，对反弹构成潜在制约。总而言之，贸发会议预计，澳大利亚经济2021年将增长3.2%。2022年经济增长将温和放缓至2.8%，部分是由于主要的私人人和外部增长驱动力恢复至更“正常”的速度，

部分是由于政府商品和服务支出缩减，这种缩减已经在2021年初开始，今后将加快步伐。

## 9. 非洲

大多数非洲经济体在2021年进入周期性复苏阶段，此前疫情造成了前所未有的3.4%的衰退，使多年的发展成果化为乌有。在此背景下，整个非洲大陆预计2021年将增长3.2%，2022年将放缓至2.9%。不过，基本活动仍然低迷，创伤仍将存在。由于安哥拉、尼日利亚和南非等几个撒哈拉以南非洲大型经济体自上个十年期中以来就一直处于低增长轨道，这尤其不幸。因此，目前的估算预计，即使在最好的情况下，该地区的人均国内生产总值也不会再在2024年之前恢复到疫情前的水平。特别是南非，2020年经济萎缩7%，2021年预计将温和增长4%，2022年将增长2.3%。由于数千万非洲公民已经重新陷入极端贫困(World Bank, 2021a and 2021b)，这样的发展将使可持续发展目标更加难以实现。

在许多情况下，经济好转依赖于支持非洲出口的外部条件的改善，特别是发达经济体和中国情况的改善。与此同时，博茨瓦纳、摩洛哥和南非等国汇率在2020年3月至4月受到重创后继续反弹。到2021年中，这三个经济体的汇率接近甚至高出疫情前的水平。相比之下，其他几个国家的汇率呈下降趋势，特别是尼日利亚，自COVID-19危机开始以来，尼日利亚严重的硬通货短缺使得该国货币多次贬值。幸好主要初级商品出口国的贸易条件在2020年第二季度触底后反弹。在2020年最后一个季度和2021年上半年，肯尼亚和南非的制造业活动(和服务业(如有))的采购经理指数指标几乎一直高于50点。而在此期间，埃及和尼日利亚的这些行业大多处于萎缩区。

尽管粮价飙升造成了紧张局势，但在经济活动低迷和通胀压力普遍较低的情况下，货币政策往往是宽松的，在中非和西非尤其如此。然而，一些国家的通胀率达到两位数(苏丹甚至达到



三位数)，其中包括津巴布韦、南苏丹、安哥拉、利比亚、赞比亚、尼日利亚和埃塞俄比亚，这些国家都面临滞胀威胁。

在财政方面，由于压力增大，需要减少甚至完全撤回少数国家最初能够为应对 COVID-19 冲击而提供的（有限）支持。由于预算赤字不断扩大（有时达到两位数）和政府债务不断增加（通常至少占国内生产总值的 15%），许多政府已无法控制公共债务轨迹，这极大地抑制了政府需求。与此同时，外部财政援助严重不足，无法满足社会、环境卫生和经济需求。撒哈拉以南非洲 2018 年和 2019 年得到的官方发展援助年均均为 271 亿美元，但在 2021 年下降到 226 亿美元（OECD，2021）。在展望期内，旅游业恢复和疫情相关限制措施逐渐减少应能使该地区情况得到一些缓解。欧佩克 + 非洲国家逐步增加石油产量也将支持出口收入增长。然而，这些积极因素不足以使许多非洲经济体摆脱低增长环境。此外，由于疫苗接种滞后，2021 年 6 月开始的第三波病毒感染最近拖累

了疲软的复苏。<sup>1</sup> 这些疫情暴发将阻碍经济状况，在出现快速传播的变异株的情况下尤其如此。现阶段尚不清楚这种负面影响会有多大，但毫无疑问，在疫苗接种运动达到群体免疫阈值之前，不会有重大改善。在此之前，与酒店业相关的部门（尽管不仅仅是这些部门）仍将严重低迷。因此，大多数依赖游客的经济体仍将面临严峻形势，而这些经济体已经遭受了巨大冲击。

在这种展望中，两个主要因素可能进一步损害经济前景。一个是粮食价格上涨（见插文 1.4），粮价上涨已经加剧了整个非洲大陆的饥饿状况。另一个是社会抗议和冲突再次爆发，在中非共和国、斯威士兰、埃塞俄比亚、莫桑比克、萨赫勒地区和南非等撒哈拉以南非洲的一些地区，这些抗议和冲突已经升级，现在有可能阻碍复苏，并可能造成长期的经济后果。这些因素如果持续存在，将加剧与 COVID-19 相关的冲击，如教育中断、健康恶化和投资受挫，其负面影响已经改变了未来几年的增长前景。<sup>17</sup>

#### 插文 1.4 粮食价格上涨导致粮食不安全加剧

随着面临严重粮食不安全并需要紧急粮食、营养和生计援助的人数不断增加，到 2030 年实现“零饥饿”的全球目标（可持续发展目标 2）似乎越来越遥不可及。2020 年，55 个管辖区至少有 1.55 亿人面临粮食危机或更严重情况（粮食安全阶段综合分类 /CH 3 级或以上）。<sup>28</sup> 这意味着比 2019 年增加了约 2 000 万人，比 2016 年增加约 50%。就绝对人数而言，阿富汗、刚果民主共和国、苏丹和也门的形势尤其严峻，因为每个国家都有至少 200 万人被归类处于紧急阶段或更严重情况（粮食安全阶段综合分类 /CH 4 级或以上），需要采取紧急行动拯救生命和生计（FSIN and GNAFC，2021）。粮农组织（2021b）估计，全球有 45 个国家（包括 34 个非洲国家、9 个亚洲国家和 2 个拉丁美洲和加勒比国家）由于粮食严重不安全而需要外部援助。

冲突往往是造成饥饿的主要原因，但 COVID-19 疫情加剧了气候失调和经济冲击的影响，使情况进一步恶化。在此背景下，国际粮价在保持 5 年相对稳定后，从 2020 年第二季度开始上涨；粮农组织每月粮食价格指数在 2020 年 5 月（4 年期最低点）至 2021 年 5 月（10 年期最高点）期间稳步上升了 37%。

在国内市场，粮价上涨严重影响了家庭获得粮食的能力，在货币贬值、依赖进口的国家尤其如此。与此同时，公共财政受损经常限制政府在弱势家庭需求增加时为其提供支持的能力。在此背景下，阿根廷、巴西、尼日利亚、南苏丹、苏丹和津巴布韦这六个国家 2021 年中的一种或多种基本粮食商品的价格过高，可能对获得粮食能力产生负面影响（FAO，2021a）

总体而言，粮食危机变得更加旷日持久，更难以从新的不利事件中恢复。冲突、COVID-19 疫情和长期的经济压力预计将使粮食危机延长到 2021 年以后。

## 注

- 1 基于2015年定值美元和汇率。
- 2 由于欧洲联盟与德国、法国和意大利同是二十国集团经济体，我们将西班牙列为图1中的第20个经济体，以避免重复计算。
- 3 扩张性财政措施对家庭收入分配的全面影响仍不明朗。关于货币政策影响的争论也越来越多，央行大规模注入货币举措虽然只让很少一部分人口直接受益，但缓解了流动性限制，防止了金融崩溃，不过，货币政策对财富不平等的放大效应似乎更加确定(Petrou, 2021)。
- 4 毫无疑问，很多国家预计将在未来采取积极的一揽子财政紧缩方案(Ortiz and Cummins, 2021)。
- 5 有关这些概念的历史记载，见Costantini (2018)。
- 6 见1994年和1996年贸易和发展报告，另见Storm and Naastepad, 2005; Wade, 2014。
- 7 基金组织将这些经济体界定为“在国际市场准入方面与新兴市场类似的经济体”(IMF 2020, p.46)。
- 8 其他投资通常包括其他股权、货币和存款、贷款、保险和养老金、贸易信贷和预付款、担保计划以及特别提款权。
- 9 这种扩张以及新兴经济体对外负债和资产构成的变化，使对外资产和负债总额和净外国资产头寸更易受资产价格和汇率变化的影响，造成大量财富和收入从新兴经济体转向发达经济体(见TDR 2019和Akyüz, 2021)。
- 10 Haldane A (2014)。资产管理时代？英格兰银行金融稳定部执行主任Andrew G Haldane先生在伦敦商学院的演讲，伦敦，4月4日。
- 11 贸发会议秘书处基于路孚特公司数据库的计算结果。另见贸发会议(2021)和基金组织(2021)。
- 12 除非另有说明，文中引用的数字由贸发会议秘书处根据世界银行、基金组织和国家来源计算得出。
- 13 见<https://www.imf.org/en/About/FAQ/sovereign-debt>。
- 14 2020年3月至2021年6月，基金组织向85个国家提供的与COVID-19相关的贷款达1 130亿美元(见<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker#REGION>)，世界银行则承诺在2020年4月至2021年6月期间提供1 040亿美元的贷款。世界银行表示，这相当于所有其他多边开发银行承诺的贷款总额。见<https://www.worldbank.org/en/news/factsheet/2020/10/14/world-bank-COVID-19-response>。
- 15 第一次下跌与2020年春季的大封锁有关。第二次下跌发生在2021年第一季度，原因是一些大型经济体实施新的封锁，以及本年度头两个月国际贸易传统的季节性放缓。
- 16 空运协会(2021年)。航空公司财务监测，5月。可查阅<https://www.iata.org/en/iata-repository/publications/economic-reports/airlines-financial-monitor---may-2021/>。
- 17 世界银行(2021a)。《撒哈拉以南非洲：宏观贫困展望》。2021年春季会议。世界银行，华盛顿特区。世界银行(2021b)。《中东和北非：宏观贫困展望》。2021年春季会议。世界银行，华盛顿特区。
- 18 在解读COVID-19一揽子刺激计划的估计规模时，必须注意每个国家的经济冲击程度。对于欧洲联盟成员国尤其如此，如E节所述，每个国家经济活动受到冲击的程度不同，其财政刺激规模也相应不同。
- 19 由于数据的可得性和可比性问题，无法直接将较小的发展中经济体或最不发达国家纳入其中，而这些国家很可能会显示出更大的差异。
- 20 美国与其他发达经济体不同，因为其COVID-19财政支持措施过度依赖直接收入转移。如B节所述，在疫情期间依靠这些转移支付为家庭提供支持，表明该国现有的福利保护制度存在不足，且缺乏针对性。
- 21 美国经济分析局，2021年第二季度国内生产总值(预)估值，表8。
- 22 按2021年7月7日特别提款权/美元汇率0.7026计。
- 23 目前，特别提款权可兑换美元、欧元、人民币、日元和英镑。
- 24 使用特别提款权并非完全没有成本，因为当各国在与基金组织或其他成员国的交易中使用(或减少)其分配的特别提款权时，会产生以非优惠利率计算的利息费用。基于一国累计分配的特别提款权与其有效持有量之间的差额计算应付给基金组织的净利息。同样的利率适用于

- 分配和持有，利率由基金组织确定，其基数是5种特别提款权篮子货币的货币市场上具有代表性3月期债务利率加权平均数。目前，利率为每年仅0.05%，反映了特别提款权篮子货币发行国非常宽松的货币政策。
- 25 当前的基金组织配额公式是国内生产总值(50%)、开放度(30%)、经济可变性(15%)和国际储备(5%)的加权平均值。这个办法系统性地看重发达国家和发展中国家之间经济实力分配的现状，而不是促进将特别提款权用于商定的全球目标，包括包容性可持续发展。
- 26 贸发会议一直主张将特别提款权与发展资金挂钩，见Park, 1973。
- 27 因此，Plant和Andrews(2021)建议，如果要落实仅限于使用或回收“标准”特别提款权用于当前COVID-19应对措施的提案，需要修改基金组织的法律和政策框架(包括其协定条款)。
- 28 粮食安全阶段综合分类(IPC)和协调框架(CH)的级别从1(无/最低)到5(灾难/饥荒)不等。
- 29 读者请注意，T通常用于描述净税或毛税，即私营部门向政府转移的资金。这里的定义带有相反的符号，因此差异 $dT$ (如上所示)被解释为财政刺激。
- 30 从政府向私营部门的转移净额包括政府向私营部门的转移(包括失业救济金和直接收入转移)减去税收和对政府社会保障缴款得出的总和。

## 参考资料

- Akyüz Y (2007). Debt sustainability in emerging markets: A critical appraisal. Working Paper No. 61. Department of Economic and Social Affairs (DESA).
- Akyüz Y (2021). External balance sheets of emerging economies: Low-yielding assets, high-yielding liabilities. *Review of Keynesian Economics*. 9(2): 232–252.
- Barbosa-Filho N (2021). Public debt dynamics with two currencies. Background Report to UNCTAD Trade and Development Report 2021. March.
- Barbosa-Filho NH and Izurieta A (2020). The risk of a second wave of post-crisis frailty in the world economy. *International Journal of Political Economy*. 49(4): 278–303.
- Barbosa-Filho N and Taylor L (2006). Distributive and demand cycles in the US economy: A structuralist Goodwin model. *Metroeconomica*. 57(3): 389–411.
- Berensmann K, Dafe F and Volz U (2015). Developing local currency bond markets for long-term development financing in Sub-Saharan Africa. *Oxford Review of Economic Policy*. 31(3-4): 350–378.
- Bernanke BS (2008). Testimony: Before the Committee on the Budget, U.S. House of Representatives. *The Economic Outlook*. 17 January.
- Blanchard OJ, Chouraqui JC, Hagemann R and Sartor N (1990). The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question. Working Paper No. 1547. National Bureau of Economic Research.
- Boushey H and Shambaugh J (2019). Introduction. In: Boushey H, Nunn R and Shambaugh J eds. *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American Economy*. Brookings. Washington, D.C.:5–9.
- Campello D and Zucco C (2020). The Volatility Curse: Exogenous Shocks and Representation in Resource-Rich Democracies. Cambridge University Press. Cambridge.
- Celi G, Ginzburg G, Guarascio D and Simonazzi A (2018). *Crisis in the European Monetary Union: A Core-Periphery Perspective*. Routledge. New York.
- Cerdeiro DA, Komaromi A, Liu Y and Saeed M (2020). World Seaborne Trade in Real Time: A Proof of Concept for Building AIS-based Nowcasts from Scratch. Working Paper No. 20/57. International Monetary Fund.
- Chandrasekhar CP (2016). Development planning. In: Reinert ES, Ghosh J and Kattel R eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (United Kingdom) and Northampton, MA (United States):519–532.
- Costantini O (2018). Invented in America: Birth and evolution of the cyclically adjusted budget rule, 1933–61. *History of Political Economy*. 50(1): 83–117.
- Costantini O (2020). The Eurozone as a trap and a hostage: Obstacles and prospects of the debate on European fiscal rules. *Intereconomics*. 55(5): 284–291.
- Costantini O (Forthcoming). Debt sustainability and the Sustainable Development Goals. Working paper. UNCTAD.
- Domar E D (1944). The ‘burden of the debt’ and the national income. *The American Economic Review*. 34(4): 798–827.
- Draghi M (2021). *Intervento all’Adunanza solenne di chiusura dell’anno accademico dell’Accademia*

- Nazionale dei Lincei*. Available at <https://www.governo.it/it/articolo/lintervento-del-presidente-dra-ghi-all-accademia-dei-lincei/17314>.
- Dua A, Ellingrud K, Lazar M, Luby R, Petric M, Ulyett A and Van Aken T (2021). Unequal America: Ten insights on the state of economic opportunity. *McKinsey and Company*. 26 May.
- Ebregt J (2020). The CPB World Trade Monitor: Technical description (update 2020). CPB Background Document. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis. The Netherlands.
- EIU (2021). How much will vaccine inequity cost? Report. The Economist Intelligence Unit.
- FAO (2021a). Food Price Monitoring and Analysis. Bulletin No.6. Food and Agriculture Organization. 13 July.
- FAO (2021b). Crop Prospects and Food Situation - Quarterly Global Report No. 2. July. Food and Agriculture Organization.
- Fatás A and Summers LA (2015). The permanent effects of fiscal consolidations. Discussion Papers No.10902. Centre for Economic Policy Research.
- FSIN and GNAFC (2021). *Global Report on Food Crises*. Food Security Information Network (FSIN) and Global Network Against Food Crises (GNAFC). Rome.
- Furman J and Powell III W (2021). Worker pay has fallen in 2021 when adjusted for inflation. *Peterson Institute for International Economics*. July 30. Available at: <https://www.piie.com/research/piie-charts/worker-pay-has-fallen-2021-when-adjusted-inflation>.
- Godley W and Izurieta A (2004). Balances, imbalances and fiscal targets: A new Cambridge view. Cambridge Endowment for Research in Finance. University of Cambridge.
- Godley W and Izurieta A (2009). The US economy: weaknesses of the ‘strong’ recovery. *PSL Quarterly Review*. 62:248–251.
- Goodman P and Chokshi N (2021). How the World Ran Out of Everything. *New York Times*. 1 June.
- Griffith-Jones S and Kraemer M (2021, forthcoming). Credit ratings and developing economies. UNDESA Working Paper.
- Guzman M and Lombardi D (2017). Assessing the appropriate size of relief in sovereign debt restructuring. Research Paper No. 18-9. Columbia Business School.
- Haldane A (2014). Managing global finance as a system. Speech by Andrew Haldane, Executive Director and Chief Economist of the Bank of England, at Birmingham University. Birmingham, 29 October.
- Haughwout A (2019). Infrastructure investment as an automatic stabilizer. In: Boushey H, Nunn R and Shambaugh Jeds. *Recession Ready: Fiscal Policies to Stabilize the American economy*. Brookings. Washington, D.C.: 129–152.
- Hofmann B, Shim I and Shin HS (2020). Emerging market economy exchange rates and local currency bond markets amid the Covid-19 pandemic. Bulletin No. 5. Bank for International Settlements. Available at <https://www.bis.org/publ/bisbull05.htm>.
- IMF (2012) *World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth*. October. International Monetary Funds. Washington, D.C. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/World-Economic-Outlook-October-2012-Coping-with-High-Debt-and-Sluggish-Growth-25845>.
- IMF (2020a). *World Economic Outlook: The Great Lockdown*. April. International Monetary Fund. Washington, D.C. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>.
- IMF (2020b). *Fiscal Monitor*. April. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/04/06/fiscal-monitor-april-2020>.
- IMF (2020c). The evolution of public debt vulnerabilities in lower-income economies. Policy Paper No. 20/003. International Monetary Fund.
- IMF (2021). Global Financial Stability Report: Preempting a Legacy of Vulnerabilities. April. International Monetary Fund. Washington, D.C.
- Izurieta A (2001). Can countries under a common currency conduct their own fiscal policies? Working Paper No. 337. Levy Economics Institute of Bard College.
- Jotzo F, Longden T and Anjum Z (2020). Fiscal stimulus for low-carbon compatible COVID-19 recovery: Criteria for infrastructure investment. Working Paper No. 2005. Centre for Climate Economics and Policy. Australian National University.
- Khan M and Blankenburg S (2009). The political economy of industrial policy in Asia and Latin America. In: Cimoli M, Dosi G and Stiglitz JE eds. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*. Oxford University Press. Oxford.
- Kregel J (2016). The Clearing Union Principle as the Basis for Regional Financial Arrangements in Developing Countries. Report prepared for UNCTAD Seminar on Debt Sustainability, held in Geneva in November 2016.
- King I, Wu D and Pogkas D (2021). How a chip shortage snarled everything From phones to cars. Bloomberg. 29 March. Available at <https://www.bloomberg.com/graphics/2021-semiconductors-chipsshortage/>.
- Li Y (2021). Debt relief, debt crisis prevention and human rights: The role of credit rating agencies. Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights,

- particularly economic, social and cultural rights. 21 February, A/HRC/46/29. Available at [https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session46/Documents/A\\_HRC\\_46\\_29\\_AdvanceEditedVersion.docx](https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session46/Documents/A_HRC_46_29_AdvanceEditedVersion.docx).
- Lysandrou P and Nesvetailova A (2020). This time was different: The global safe asset shortage and shadow banking in socio-historical perspective. Working Paper Series No. 2020-01. City Political Economy Research Centre.
- Malik H (2021). Remittances are still helping many emerging markets, but Nigeria is an outlier. *Tellimer*. 9 May.
- McCombie J (2002). Increasing returns and the Verdoorn Law from a Kaldorian perspective. In: McCombie J, Pugno M and Soro B eds. *Productivity Growth and Economic Performance: Essays on Verdoorn's Law*. Palgrave Macmillan. London: 64–114.
- Minsky HP (1969: reprinted 2013). Policy and poverty. In: Minsky HP. *Ending Poverty: Jobs not Welfare*. Ford Foundation and Levy Economics Institute. New York: Chapter 3.
- Miyajima K and I. Shim I (2014). Asset managers in emerging market economies. Quarterly Review. September. Bank for International Settlements.
- Munevar D (2021). Sleep now in the fire: Sovereign bonds and the Covid-19 debt crisis. *Eurodad*. 26 May. Available at <https://d3n8a8pro7vnm.cloudfront.net/eurodad/pages/2307/attachments/original/1621949568/sovereign-bond-report-FINAL.pdf?1621949568>
- Nesvetailova A and Palan R (2020). *Sabotage: The Business of Finance*. Penguin. London.
- Ocampo J A, Rada C and Taylor L (2009). *Growth and Policy in Developing Countries: A Structuralist Approach*. Columbia University Press. New York.
- Orszag PR, Rubin RE and Stiglitz JE (2021). Fiscal resiliency in a deeply uncertain world: The role of semiautonomous discretion. Policy Brief No. 21-2. Peterson institute for International Economics.
- Ortiz I and Cummins M (2021). Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021-25 and alternative pathways. Working Paper. Initiative for Policy Dialogue.
- Palma JG (2011). Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the Neo-Liberal reforms? In: Ocampo J A and Ros J eds. *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford University Press. Oxford: 568–607.
- Park YS (1973). The link between special drawing rights and development finance. Essays in International Finance No. 100. Princeton University.
- Pasinetti LL (1998). The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht ‘parameter’. *Cambridge Journal of Economics*. 22(1): 103–116.
- Raddatz C, Schmukler SL and Williams TS (2017). International asset allocations and capital flows: The benchmark effect. *Journal of International Economics*. 108 (C): 413–430.
- Rennison J (2021). How the Fed’s fine intentions feed US wealth inequality. *Financial Times*. 26 July.
- SAFE (2021). *2020nian Zhongguo guoji shouzhishi baogao [2020 China’ balance of payments report]*. State Administration of Foreign Exchange. Available at <https://www.safe.gov.cn/safe/2021/0326/18626.html>.
- Stiglitz J and Rashid H (2020). Which economic stimulus works? *Project Syndicate*. 8 June. Available at <https://www.project-syndicate.org/commentary/stimulus-policies-must-benefit-real-economy-not-financial-speculation-by-joseph-e-stiglitz-and-hamid-rashid-2020-06>.
- Storm S (2017). The new normal: Demand, secular stagnation, and the vanishing middle class. *International Journal of Political Economy*. 46(4): 169–210.
- Storm S and Naastepad CWM (2005). Strategic factors in economic development: East Asian industrialization 1950–2003. *Development and Change*. 36(6): 1059–1094.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics beyond the NAIRU*. Harvard University Press. Cambridge (USA).
- Taylor L (2020). *Macroeconomic Inequality from Reagan to Trump: Market Power, Wage Repression, Asset Price Inflation, and Industrial Decline*. (with Ömer Ö) Cambridge University Press. Cambridge.
- Tregenna F (2016). Deindustrialization and premature deindustrialization. In: Reinert ES, Ghosh J and Kattel R eds. *Handbook of Alternative Theories of Economic Development*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham (United Kingdom) and Northampton MA (United States): 710–728.
- UNCTAD (2021a). Out of the frying pan...Into the fire? Update to TDR 2020. March 2021. (United Nations Publication. Geneva).
- UNCTAD (2021b). Covid-19 and Tourism: An Update. UNCTAD. Geneva.
- UNCTAD (2021c, forthcoming). *Review of Maritime Transport 2021*. (United Nations publication. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report 1994*. (United Nations publication. Sales No. E.94. II.D.26. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996*. (United Nations publication. Sales No. E.96. II.D.6. New York and Geneva).

- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report, 2013: Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. (United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report 2015: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report, 2019: Financing a Global Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report, 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding another Lost Decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. New York and Geneva).
- UNWTO (2021a). *World Tourism Barometer Statistical Annex*. Volume 19. Issues 4. July. United Nations World Tourism Organization. Madrid.
- UNWTO (2021b). *World Tourism Barometer*. Volume 19. Issues 3. May. United Nations World Tourism Organization. Madrid.
- Wade R (1992). East Asia's economic success: Conflicting perspectives, partial insights, shaky evidence. *World Politics*. 44(2): 270–320.
- Wade R (2014). 'Market versus state' or 'Market with state': How to impart directional thrust. *Development and Change*. 45(4): 777–798.
- Westbrook T and Zhou W (2021). China's banks are bursting with dollars, and that's a worry. *Reuters*. 2 June. Available at <https://www.reuters.com/world/china/chinas-banks-are-bursting-with-dollars-thats-worry-2021-06-01/>.
- Wheatley J (2021). Rate expectations: Developing countries threatened by US inflation. *Financial Times*. 5 June.
- World Bank (2021a). *Debt Report*. Edition II. April. Available at <https://pubdocs.worldbank.org/en/247471617652072581/Debt-Report-2021-Edition-II.pdf>.
- World Bank (2021b) *Global Economic Prospects*. June. World Bank Group. Washington D.C.
- WTO (2020). *World Trade Statistical Review 2020*. World Trade Organization. Geneva.

## 附件：插文1.1的方法说明

表 B1.1 中  $G$  和  $T$  的估计值系根据以下两个恒等式的分解计算得出。恒等式以标称值和常量值计都有效；在本说明中，除非另有说明，否则使用常量值（链式）：

- (1)  $Y_x = C_x + I_x + G_x + NX_x$  其中  $Y_x$ ：国内生产总值， $C_x$ ：私人消费支出， $I_x$ ：私人投资支出， $G_x$ ：政府消费和投资支出总额， $NX_x$ ：净出口。
- (2)  $-NL_{G_x} = T_x + G_x \Leftrightarrow T_x = -NL_{G_x} - G_x$  其中  $NL_{G_x}$ ：一般政府部门的贷出净额， $T_x$ ：政府向私营部门的转移净额<sup>29</sup>， $G_x$ ：政府消费和投资支出总额。

对于表 B1.1 中选择的国家， $G_x$  的年度数据取自国民账户数据集，如等式 (1) 所示。同样， $NL_{G_x}$  的年度数据取自这些国家的政府账户或财政数据。

为了估算  $dG$ ，即政府消费和投资支出超出 2020 年预期水平的金额，首先将 2020 年 ( $\hat{G}_{2020}$ ) 政府消费和投资支出的预期水平估计为过去 3 年 (2017 年至 2019 年)  $G_x$  的平均增长率 ( $\widehat{growth}[G]$ )，适用于  $G_{2019}$ ：

$$\hat{G}_{2020} = G_{2019} * (1 + \widehat{growth}[G])$$

$dG_{2020}$  作为  $G_{2020}$  的期望值与观察值之间的差额：

$$dG_{2020} = G_{2020} - \hat{G}_{2020}$$

为了估算  $dT$ ，即政府向私营部门<sup>30</sup> 转移净额超出 2020 年预期水平的金额，首先将 2020 年 ( $\hat{T}_{2020}$ ) 转移净额的预期水平估计为过去 3 年 (2017 年至 2019 年)  $T_x / GDP_x$  的平均比率 ( $\widehat{ratio}[T]$ )，再适用于 2020 年国内生产总值的价值 ( $GDP_{2020}$ )：

$$\hat{T}_{2020} = \widehat{ratio}[T] * GDP_{2020}$$

$dT_{2020}$  作为  $T_{2020}$  的期望值与观察值之间的差额：

$$dT_{2020} = T_{2020} - \hat{T}_{2020}$$

为简单起见，表 B1.1 中变量  $dG_{2020}$  表示为  $G$ ，变量  $dT_{2020}$  表示为  $T$ 。





# 重建得更好的曲折历程： 从1980年代债务危机到COVID-19



## A. 导言

罗纳德·里根总统喜欢引用托马斯·潘恩在美国革命高潮时写下的宣言，即“我们有能力让世界重新开始”。虽然由1970年代纷乱的经济和政治事件引发的新自由主义革命并非由里根开启，但他在1981年1月执掌世界上最强大的国家，催生了一个新的政策共识。人们看到了这样的希望——将流动资本、灵活的企业家和高效的市场力量从僵硬呆滞的政府监督和监管下释放出来，从而为所有人创造更好的未来。

贸发会议的《贸易和发展报告》于同年推出，在随后的四十年中见证了新共识产生的后果；新共识通过许多国际机构传播到了盎格鲁-撒克逊世界之外的发展中国家。

即使有大量证据表明，这一时期的特点是危机不断，财富和权力空前集中，经济不安全日益加剧，但太多的决策者仍然坚定地认为，市场天然具有竞争性，会自动自我修正。在很大程度上，这一信条表明，某些人，尤其是某些更加激进的超全球化支持者，一味无视热钱的无政府主义冲动、大金融机构的掠夺性做法以及资本无限制跨界流动的破坏性力量。

这种无视最终导致全球金融危机。究其根源，全球金融危机起自于西方大型银行的活动——这是无法忽视的。危机的破坏性后果迫使决策者在恐慌和信念的双重作用下，放弃了该政策共识的一些标志性内容。各国政府承诺将重建

得更好。2009年在伦敦举行的二十国集团会议显示，人们希望改变方向。

我们的出发点是相信繁荣是不可分割的；增长要持续，就必须分享；我们的全球复苏计划必须首先注重辛勤劳作的家庭的需求和就业，在发达国家是如此，在新兴市场和世界最贫穷国家同样如此；必须不仅反映今日民众的利益，而且反映子孙后代的利益。

最终，实际情况表明，传统政策智慧和金融市场的引力过于强大。到上个十年末，任何重建得更好的希望都已落空。

COVID-19危机导致人们的生命和生计受到威胁，揭示了当今世界的脆弱性；它也提醒我们，如果我们此番想要重建得更好，金融市场这只无形之手并不会在正确时间、以正确规模、向正确地方投放资金。让世界重新开始，需要国家内部和国家之间作出更大的集体努力。

下一节介绍《贸易和发展报告》针对超全球化时代阻碍发展的各种冲击、挫折和危机所作的分析，并强调《报告》对包容性全球经济治理的一贯呼吁。C节探讨一旦疫情消退、如果在那个时代被广泛采用的政策建议回归会发生什么，并就随之而来的超强不对称性发出“琥珀色警告”。D节考虑到特别是发达经济体在危机期间为解决不平等、不受约束的企业势力和迫在眉睫的气候危机而采取的一些措施；虽然

方向正确，但这些措施试探性质过浓，而且由于缺乏政策协调，可能会对发展中国家造成冲击。要构建新的政策共识，就需要有更坚固的

材料。最后一节突出提到的、COVID-19 危机期间出现的一些内容广泛的政策主题，就属于此种材料。

## B. 《贸易和发展报告》四十岁了

### 1. 逆流而上

1981 年，发达经济体仍在努力应对上个十年释放的滞胀压力。通货膨胀和失业率居高不下。投资低迷或出现下滑。政治紧张加剧了焦虑和混乱的气氛。国际一级也明显出现混乱；由于美元不再与黄金挂钩、资本账户开放、私人资本流动出现动荡，在布雷顿森林会议上达成的共识已被颠覆。一些大型国际银行由于向发展中国家提供了有问题的贷款，结果面临偿付能力问题。

在此背景下，七国集团国家于 1981 年 7 月在渥太华举行会议，“以振兴工业民主国家的经济”。它们坚持认为，这样做，取决于通过削减政府借款和控制货币供应来战胜通胀——这是凯恩斯主义的“需求管理”时代结束的信号。它们还坚持认为，振兴需求将需要在增长和收入预期、劳资关系、工业支持、投资方向和规模以及能源使用和供应方面发生更根本的变化（七国集团，1981 年）。

七国集团认识到世界相互依存现实和“许多发展中国家的严重经济问题”，还确认它们致力于加强国际合作，并表示希望在今年晚些时候在坎昆举行的国际合作与发展会议上讨论共同的挑战。

在过去十年中，由于初级商品价格上涨，尤其是石油价格上涨，投资增加，增长加快，许多发展中国家在经济上取得了进展。经济信心日益增长，推动各国在政治方面制定更为远大的目标。各国在联合国启动谈判，以形成一个更有利于发展的国际经济秩序。然而，许多经济体的结构基础仍然薄弱，突发性增长被证明是短暂的。债务的真实成本（就支付利息所需的出口量而言）较低，而初级商品价格很高，鼓

励人们通过银团贷款，进行大规模借贷。随着发达国家利率大幅上升和经济增长大幅放缓，一些负债累累的经济体开始出现财务压力。

贸发会议第一份《贸易和发展报告》就是在 1981 年、在这些不断变化的经济潮流中问世的。《报告》警告说，促进长期发展议程的全球条件正在消失，许多国家不断恶化的局势预示着一场即将到来的“发展危机”。《报告》传达的信息在随后四十年中成为反复出现的问题，即发展中国家更快的增长对发达国家是互利的，但实现这一目标“需要加强国际合作以及各国政府开展协同努力，因为单靠市场力量无法实现所需的转型和结构改革”。1981 年，这一信息与北方的政策方向不一致。<sup>1</sup>

政策方向发生变化，在 1970 年代中期就已经初显端倪——此后被贴上新自由主义标签；但随着 1979 年玛格丽特·撒切尔在英国当选和次年罗纳德·里根在美国当选，<sup>2</sup> 此种政策变化就在政治上上了一个台阶。法国弗朗索瓦·密特朗政府向凯恩斯主义需求管理发出了最后一次欢呼，该政府在第一份《报告》发表前几个月当选，但面临资本外逃和经常账户赤字不断扩大的压力，很快转向紧缩。尽管渥太华会议表达了各种愿望，但坎昆首脑会议证明是谈判改变国际经济秩序做法的终结，里根总统明确表示，他的政府将重点支持那些愿意“鼓励经济自由”的国家的国内政策，而非改革现有的多边架构。

政策由此转变，颂扬小政府的优点以及将市场从监管纪律和监督下解放出来的益处。竞争力超过就业，胜出成为衡量经济成功标准，自由化成为政策舞台的焦点，货币紧缩政策成为宏观经济唯一的支持性角色。他们承诺的前景很简单：从政府干预，特别是对国际资本流动的监管和工资 - 物价螺旋上升中解脱出来，竞

争加剧将刺激创业、刺激投资和促进财富创造，其收益甚至会有点滴渗透到最贫穷的社会阶层，并通过自由贸易和增加资本流动，在全球扩展。

## 2. “失去的十年”

事实证明，经济现实非常不同；由于美联储主席保罗·沃克(1978年)将利率推高至两位数，美元走强和商品需求下降，将发展中国家的流动性紧张和金融压力转化为偿付能力危机。墨西哥1982年违约，让其他主权借款人产生了怀疑，私人资本外逃，引发南方大部分地区出现债务危机。1982年《报告》警告说，随着“开放给发展中国家以促进其自身发展的可行政策”范围进一步缩小，“国际合作精神……式微”，发展危机将会加剧。

在缺乏及时的多边优惠支持的情况下，严格的紧缩措施是不可避免的。结构调整方案在发展中国家变得司空见惯，成为重新获得多边融资的条件。该方案得到一种发展政策模式的支持，但该模式与《报告》所设想的截然不同，后来被称为“华盛顿共识”(Williamson, 1990年)。这些方案造成了损害，而且并未创造支持长期投资的宏观经济环境——随后的《报告》对此作了广泛记录。

随着发达国家开始复苏，一种截然不同的全球经济出现了，它不同于沃克自己委婉地描述为美元浮动后“世界经济的受控解体”。这个世界经济需要有不同于布雷顿森林会议所建立的治理安排——具有系统重要性的经济体货币当局之间进行“相互应急规划”(Volcker, 1978年)。这些安排有美国新的增长制度支撑，主导该制度的，是以下各方面：不断扩大金融部门和相关服务行业，强势美元，持续贸易赤字，以及大力通过增加外国投资流量、收紧知识产权和不断寻找更廉价的劳动力来源、来提高海外利润。

支付和汇率制度越来越与资本自由流动和国际贸易制度交织在一起；国际贸易制度的运作方式主要是，发达经济体在关贸总协定下谈判议定的关税削减，以及这些国家单方面酌情实施

的贸易限制，二者兼而有之。1984年《报告》预见到了新兴的全球格局将出现的断层和不对称：重债权人，轻债务人；重大生产者，轻小生产者；重利润，轻工资；在国际论坛上，发达国家利益优先于发展中国家利益。

要克服不可持续的债务负担所造成的危机，理想的情况是，既要加速增长、降低利率，又要在适当条件下增加资本流动。如果做不到这些，缺少一个设计良好和公正的及时解决外债问题的框架的问题就会日益明显。从1985年的贝克计划开始，临时性和有利于债权人的重组工作提供了一些有限的重新安排，但债务国要承担削减开支和通货紧缩调整之责。对此，1986年《报告》提出了围绕债务重组新原则的替代办法，部分借鉴了美国破产法，暂时停止偿债，并建立了一个独立的债务解决机制，负责公平和及时地进行债务重组。

随着该十年的结束，1989年《报告》得出结论认为，要走出失去的十年，就需要大幅度放松对发展中国家增长的外部限制，同时制定新的社会契约(以及相应的财政改革)，以便更公平地分担进一步调整的成本和任何后续复苏的成果。从商业银行有选择地减记一些贷款开始，出现了某种形式的放松：1989年启动的布雷迪计划通过将未偿贷款转化为可交易的债券工具，提供更广泛的债务减免，为拉丁美洲中等收入国家重返国际资本市场铺平了道路。然而，一个更公平的社会契约尚有待制定。

## 3. 热度的诞生

随着严重经济困境的缓解——以及1989年11月柏林墙的倒塌——超全球化经济的轮廓变得更加清晰。金融市场放松管制和资本账户开放，让位于金融资产的买卖、股东治理和债务额的上升。取消关税壁垒的工作仍在继续，但谈判转向商定规则，以支持深入推行一体化和扩展国际生产网络，同时加强对管理这些网络的公司的保护。国有资产私有化的努力让位于促进公私伙伴关系和吸引外国直接投资的商业环境。决策者被告知，这些变化如同季节变化一样，他们并没有多少理由加以辩论(Blair,

2005)，各国要么“融入国际经济，要么被边缘化，从而在增长和发展方面掉队掉得越来越远”（Camdessus，1997年）。

随着新十年的开始，苏联解体为基于市场的改革开辟了更广阔的战线，其速度更快，被称为“休克疗法”。1993年《报告》警告说，转型经济体经历了更多“休克”，而非治疗。尽管如此，美国总统乔治·赫伯特·沃克·布什承诺建立一个新的世界秩序，提供“与其他国家合作的新方式……和平解决争端、团结一致反对侵略、削减和控制武库以及公正对待所有人民”（Nye，1992年）；有一位热心观察者断言，这标志着“历史的终结”（Fukuyama，1992年）。

事实证明，历史并非如此乐善好施。在资本自由流动的世界中，全球相互依存的面貌不断变化，带来了新的威胁，特别是对发展中国家而言，这成为其后《报告》的一个永恒主题。贸易和资本账户自由化，加上顺周期的财政和货币政策，会如何扰乱增长和发展？人们特别关注这一问题。宏观经济价格失调、投资期限缩短以及助长资产泡沫情形，导致紧缩、失业和贫困加剧。当市场情绪突然转变引发资本快速外流和支付压力加剧时，资产泡沫就可能破灭。尽管有人保证金融创新正在克服市场风险，但1995年《报告》对产生系统性风险的衍生工具迅速增长越发表示关切；在缺乏国际合作的情况下，这可能导致金融市场更广泛的崩溃。

外国资本确实从1990年代初开始回流拉丁美洲，但许多发展中国家，特别是撒哈拉以南非洲国家，继续努力应对债务危机的遗留问题。只有在货币基金组织和世界银行于1996年发起重债穷国倡议之后，这些国家的情况才开始改变。与此同时，快速金融自由化的危险在东亚一些最成功的发展中国家变得越来越明显。1994年《报告》警告说，那里的资本账户自由化，提供当地较高的名义利率，引发短期流入（“热钱”）激增，但是此类热钱可能同样迅速地流出。随着投资者对不断增长的经常账户赤字感到紧张，并将投机触角转向美国的景气市场，资金流动的逆转给当地汇率带来压力。事实证明，1997年7月泰铢崩溃波及效应极大，将泰国和

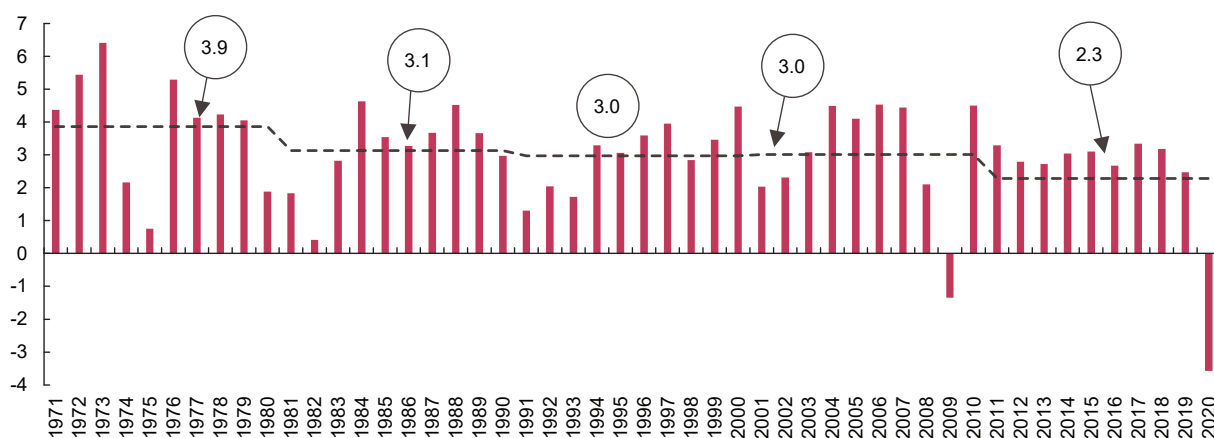
几个邻近经济体拖入恶性金融螺旋，并引发急剧衰退。到该十年期末，危机的蔓延继续波及其他新兴市场。

2000年《报告》的结论是，主要由国际金融机构制定的应对东亚危机的最初对策过于严厉，让工薪阶层、中小企业和穷人承受负担。只有当紧缩措施被逆转、政府被允许发挥更积极的作用，包括马来西亚政府通过有效使用选择性资本管制来发挥更积极的作用的时候，复苏才开始。由此得出一条基本的经验教训，即：在金融化的全球经济中，即使是增长记录良好的发展中国家，如果过度依赖外国资源和市场，其增长前景也容易受外来冲击。

在发达国家中，1990年代是美国的十年。该十年初的短暂衰退让位于与宽松的货币政策和围绕信息和通信技术革命的高涨热情相关的强劲增长；投资、生产率和就业都有所回升，而通胀压力仍然较低。股市急剧上涨，导致美联储主席警告“非理性繁荣”，但他并未表现出抑制这种繁荣的热情。相比之下，欧盟遭受了更长时间的经济下滑，因为新通过了《马斯特里赫特条约》，欧盟一时还不适应。然而，从1990年代中期开始的微弱复苏，确实为该集团的一个分支注入了足够的信心，使其能够在该十年末建立一个欧元货币联盟。相比之下，日本无法找到一条可持续的调整之路，摆脱不了前一个十年末期的大规模金融崩溃，短暂的走走停停的循环阻碍了该十年的增长。

除了这些不均衡的增长表现之外，高失业率的持续存在和去工业化的加速也使发达国家的决策者不堪重负。适应市场力量并不像教科书所暗示的那样顺利，即使经济增长加快，也还有小范围贫困和匮乏的存在。有一种说法认为，与发展中国家贸易日益增长，乃是罪魁祸首；这种说法在政界得到支持。但1995年《报告》摒弃此种说法，强调这是与日益金融化的经济相一致的政策选择造成的需求疲软、投资增长不平衡和劳动力市场放松管制共同作用的结果。《报告》警告称，试图提高竞争力而削减工资，会减少国内需求，从而只能进一步削弱就业条件。

图2.1 1971-2020年全球经济增长放缓  
(每年和每十年几何平均值, 百分比)



资料来源：贸发会议秘书处，依据为贸发会议数据库；以及用于编制《贸易和发展报告》的世界产出系列。

总体而言，尽管资本流动激增，但1990年代的全球平均年增长率未能比上个十年有显著改善(图2.1)。许多发展中国家的人均增长继续落后于发达经济体，表明它们进一步落后(表2.1)。然而，南亚增长加快，东亚(现在包括迅速转型的中国)持续保持强劲增长，标志着国际经济格局正在发生变化。

#### 4. 赢家和输家

在对高效市场的信心继续主导着经济政策的制定的同时，发达经济体的政府开始担心全球经济持续失衡。1980年代，主要发达国家内部和之间宏观经济政策立场不一致造成的贸易失衡和随之而来的金融不稳定一直是《报告》持续关注的问题。日本不断增长的经常账户盈余引发了美国的特别焦虑，在缺乏有效国际协调的情况下，引发了一系列扰乱国际贸易的临时应对措施。1990年代，由于持续的政策分歧，再加上新兴工业化东亚经济体的出口成功，失衡进一步扩大。由此产生的全球失衡暴露了在一个日益相互依存的世界中缺乏政策协调，而2000年《报告》警告说，这很可能会以无序的方式得到解决，对发展中国家不利。随后的《报告》，直到全球金融危机，继续警告硬着陆的危险。

自由贸易的逻辑使得发展中国家有望得到广泛收益。然而，在十多年的快速开放中，只有少数主要来自东亚的发展中国家实现了强劲的赶超式增长，而在其他地方，失去的1980年代十年正在延伸至新十年的头几年。“奇迹”经济体的异常成功开始引发人们对来自华盛顿的政策建议的质疑。受日本政府委托，世界银行进行了一项重大研究，将其成功归因于更严格地支持顺应市场的政策(含蓄地认可其对其他发展中国家的建议)。但这一说法很快遭到越来越多的学术研究的质疑，这些研究强调发展型强国采用的战略性贸易和产业政策在促进结构转型和弥补其企业在国际市场上面临的竞争劣势方面发挥的关键作用。贸发会议在各份《报告》中介绍了它自己的研究：此项研究证实，积极的政策措施有助于在最成功的东亚经济体建立强有力的利润-投资-出口关系，并强调愿意、也能够与私营部门对话的得力公共机构的作用；这些机构拥有足够的政策空间，可以支持、指导并在必要时约束企业，以实现快速的投资和技术升级。

在全球化的世界中，国家内部和国家之间都有输家，也有赢家——这种认识有悖于市场原教旨主义提倡的涓滴逻辑。国际社会的部分成员开始担心，狭隘地关注增长条件会忽视一个更

**表2.1** 1951-2020年按区域分列的人均年增长率  
(购买力平价)

	世界	发达(M49 编码, 包括 大韩民国)	发展中 (M49编码)	中亚	东亚 (包括日本 和大韩民国)	南亚	东南亚	西亚 (包括 以色列)	拉丁美洲	北非	撒哈拉 以南非洲
1951-1959	3.0	3.6	2.8		5.1	1.4	2.5	4.1	2.3	2.6	1.9
1960-1969	3.5	4.4	3.1		5.4	2.8	1.9	4.7	2.6	6.8	1.9
1970-1979	2.6	2.4	3.6		3.9	1.2	4.2	4.6	3.5	2.1	0.9
1980-1989	1.0	2.0	0.8	-0.5	4.0	2.0	3.1	-2.8	-0.3	-1.4	-0.9
1990-1999	1.0	1.1	2.2	-4.7	2.9	3.3	3.4	1.1	1.2	0.8	-0.6
2000-2009	2.4	1.8	4.0	6.9	4.6	4.5	3.7	2.4	1.6	2.5	2.4
2010-2019	2.1	1.7	3.0	4.3	3.5	4.7	4.2	2.1	0.8	0.2	1.4
2020	-4.5	-4.6	-3.9	-2.0	-0.3	-6.7	-4.4	-4.4	-7.9	-5.8	-4.7
2000-2008	2.9	2.5	4.3	7.5	4.9	4.6	4.0	3.1	2.2	2.8	2.6

资料来源：贸发会议理事会(2021年4月)。经济总量数据库。见<https://www.conference-board.org/data/economydatabase/total-economy-database-productivity>。

大的挑战，即“创造一个有利环境，使人们能够享受健康和富有创造力的长寿生活”(UNDP, 1990)，于是，“人类发展”成为1990年代的重要主题。虽然这种方法有助于扩大国际发展界的政策讨论，但它只侧重于极端贫困和社会剥夺带来的政策挑战。1997年《报告》打破了这一思路，将辩论从经济金字塔底层(贫困挑战)转移到顶层；《报告》认识到收入差距不断扩大，已成为超全球化的普遍现象，越来越脱节的精英阶层(既有家庭也有公司)的行为和影响对更广泛经济的方向和前景产生了不成比例的影响。

该《报告》详细描述了处于不同发展水平的国家不平等加剧的趋势，北方的中产阶级被掏空，而南方的中等收入国家则进一步落后。《报告》认为，最好的解释是政策决定的结合，特别是紧缩的宏观经济政策和快速自由化，以及国际经济中有利于资本自由流动和对工资施加下行压力的新规则。

这些趋势的另一面是利润在国民收入中所占份额的上升，但它非但没有带来所承诺的生产性投资提振，反而导致总需求不足、债务水平上升和增长放缓，投资者将注意力从生产性经济转移到现有资产的买卖上。食利经济已经出现。该《报告》警告说，如果任其发展，由此产生的经济脆弱性和政治紧张局势最终将对全球化

产生强烈反作用。1999年11月西雅图世贸组织会议期间发生暴力示威，就是不满情绪日益增长的早期迹象。

## 5. 增长回升；失衡情况扩大

正如前几份《报告》所预测的那样，不仅自由化的金融市场成为更大的波动来源，而且全球经济日益一体化也意味着震荡(包括实际震荡和金融震荡)在各部门、国家和区域之间传播得更快。与此同时，发展中国家仍在被强迫解除资本管制，以期提高市场效率。1994年袭击墨西哥债券市场的所谓龙舌兰酒危机表明了金融不稳定可能从“新兴市场”蔓延，<sup>3</sup>而1998年长期资本管理公司倒闭——它对俄罗斯债券市场的敞口过大——引起决策者对冲基金作为波及效应渠道的注意。在这两起案例中，美国货币当局迅速采取救市行动，都取得了成功。然而，2000年暴发、持续到2001年的网络泡沫破裂，引发美联储以及其他央行作出更主动的回应，它们迅速大规模、长时间地降低利率并注入流动资金，以努力稳定和重振金融市场。纽约和华盛顿遭受恐怖袭击后，此种回应力度加大。

投资者在寻求更高收益时较少注意规避风险，于是，上述大规模注资也通过资本注入的增加、溢出至发展中国家。随着中国被确认加入世贸

组织以及全球贸易复苏，经济乐观情绪进一步回升。自1970年代以来，整个南方的经济增长首次出现同步提升，贫困人口数量终于开始下降，尽管主要原因是中国贫困人口迅速减少。商品价格很高，而且不断上涨——所谓“超级周期”——推动了发展中国家的经济增长；随着发达经济体的增长放缓，有关方面长久以来所承诺的趋同——发达国家与发展中国家之间收入差距缩小——终于貌似会发生。

随着利率下降和金融市场回暖，发达国家的决策者确信他们已经找到了宏观经济稳定的圣杯。经济学家（回顾性地）宣布“大缓和”的到来（Bernanke, 2004），有些经济学家宣布经济萧条结束（Lucas, 2003）。美联储主席艾伦·格林斯潘（2005年）认为，金融创新加上央行的远见，最终给了亚当·斯密的无形之手给整个全球经济带来稳定和活力的空间。

最大的问题是，这些趋势是否可以持续？随着决策与不受监管的金融市场的计算和自由资本日益缩短的投资期限越来越紧密地联系在一起，人们有理由对此表示怀疑。正如2001年《报告》所概述的那样，在不同论坛上提出的希望找到一个与灵活汇率和大规模资本流动相适应的国际治理体系的各种倡议，并未取得有意义的进展。在缺乏与全球金融市场的覆盖面相匹配的多边体系的情况下，出现了一种二元体系，即：加强对发展中国家的监督和纪律，同时对具有系统重要性的发达国家的政策采取自由放任的做法；而这些国家的国内金融体系（包括私人国际债权人）的管理，则通过自愿安排进行。《报告》总结说，这样一个体系既容易发生危机，也不符合发展中国家的需求。

《报告》借鉴以前推动国际金融服务于发展的改革建议，呼吁：改善主要经济体经济政策的多边监督和协调；加强对国际资本流动的监管和监督；增加官方融资，包括以减让性条件进行此种融资；采取新方法，以更加公平的、及时的方式管理和重组债务；提升制定与金融和发展有关的政策方面的协调一致，包括大幅削减调整方案附带的政策条件。

对国际贸易治理的担忧也在增加。1996年《报告》讨论了乌拉圭回合的模棱两可的结果，1999年《报告》得出如下结论：由于存在着限制进入北方市场的非关税壁垒和压缩发展中国家政策空间的各种与贸易有关的措施，发展中国家的预期收益被夸大了。随着国际生产网络的扩展，2002年《报告》所称的“自由国际经济秩序的言论与现实”之间的差距更加明显。发展中国家参与这些网络，一方面开辟了新的出口机会，另一方面，其参与取决于进口中间投入的大幅增加，以及向管理这些网络的大公司牺牲政策空间——这是治理的私有化，参与国因而越来越难以实现多样化，以从事高附加值活动。

2002年《报告》的结论是，虽然发展中国家现在的贸易多于以往，但许多发展中国家从中获得的收入却减少了。与更广泛的国内经济联系很少的制造业飞地无助于促进就业、投资、增值和生产增长，在2003年《报告》所审查的某些情况下，自由化的快速步伐导致了“过早的去工业化”，因为各国在相对较低的收入水平上经历了制造业就业和产出份额的下降，并降级至技术密集程度较低的活动。

从更积极的方面来看，东亚的增长故事显示了密切区域贸易和投资流动的潜在益处，增加了复制这种安排以及更密切的南南合作和一体化有助于维持南方增长势头的可能性。各份《报告》审查了机遇和挑战，同时坚持认为不应将机遇和挑战视为有效多边安排的替代品，并警告说，如果这些安排继续通过设计不佳的贸易和投资协定、过多的贷款条件和进一步鼓励顺周期性资本流动来挤压政策空间，其影响会受减损。

## 6. 是特征，不是缺陷

2007年，《报告》再次表述了以下关切，即：持续的全球失衡，加之高杠杆机构投资者规模过大，又能受益于，并在一定程度上影响到，各国宏观经济的价格变动，正对全球经济构成系统性风险。再加上复杂的金融工具有望分散风险投资的影响，以及投资者寻求远远超过实体经济增长的收益率，“非理性繁荣”的危险

已经成为金融化经济体的一个永久特征，同时自我调节市场对这种行为的约束也很有限。

这一警告被证明是有先见之明的，2007年8月开始的金融危机击碎了新千年带来的乐观情绪。这场危机随着2008年9月“雷曼兄弟”的破产，殃及全球经济。这场危机是在美国抵押贷款市场日益鲁莽的做法中孕育出来的，但它是脱离生产性经济的高杠杆金融体系最终形成的产物。这种影响既迅速又具有破坏性，投资者诉诸恐慌性抛售，希望将损失降至最低。随着金融瘟疫蔓延至各个市场和大洲，全球经济自第二次世界大战以来首次陷入衰退。

判决很快就来了。神情沮丧的艾伦·格林斯潘在国会听证会上表示，他发现自己对自由市场优点的思考中存在“一个缺陷”，而英国若干著名经济学家告诉女王，这是“许多智者集体想象力的失败”。国际货币基金组织总裁多米尼克·斯特劳布-卡恩更正确地总结道，这场危机“摧毁了过去二十五年的认知基础”。

人们认识到如此规模的全球危机需要超越一小撮西方经济大国努力的集体行动，于是扩大了应对的范围，把新的二十国集团的主要新兴经济体都包括进来。在2009年4月的伦敦会议上，二十国集团呼吁大规模协调财政扩张以遏制危机。在此次会议之前，美国新政府宣布了一项为期三年的7200亿美元刺激计划——占年度国内生产总值的1.6%，但真正改变游戏规则的是中国为期两年的5860亿美元支出计划，约占其年度国内生产总值的4.3%。2009年6月金砖国家举行首次峰会，进一步体现了地缘政治格局的变化。

伦敦会议承诺进行一系列雄心勃勃的改革，以防止危机重演、恢复增长并重建得更好（二十国集团，2009年）。然而，事实证明，此次会议兑现承诺的能力平平。一旦处于危机中心的大型国际银行的资产负债表得到清理，金融市场重又镇定下来，发达经济体就会在不同程度上转向紧缩。欧洲、尤其是美国决策者显现出的偏好倾向于全球金融稳定；全球繁荣则不那么重要。

2011年《报告》警告称，如果在私营部门仍在去杠杆化的情况下，一致转向财政整顿，那么无论是进一步放松货币政策还是恢复金融部门，无论是二者单独实施还是双管齐下，都不会带来强劲复苏。此外，考虑到随后可能出现金融震荡，不仅许多发展中国家的扶贫挑战会受到挫折，而且向更气候友好型经济过渡的、日益高涨的呼声也会遭到忽视。

还在奥巴马总统宣布不平等是“我们时代的决定性挑战”的一年前，2012年《报告》就再次讨论了不平等加剧及其与经济停滞的联系的问题。《报告》确认，1990年代后期指明的政策因素和结构力量继续造成世界极不平等，并指出，自新千年开始以来，出现了一些区域改善，在拉丁美洲尤然，因为初级商品价格上涨和加速增长对（公共和私营部门）创造就业机会的推动作用被一个新的政策转向所放大，该政策转向支持社会服务和收入支助计划方面的公共支出。尽管如此，在国际治理未经改革的情况下，持续易受冲击和高度的经济非正规性将继续对解决许多发展中国家的不平等问题构成重大障碍。

最终从危机中出现的是一种新的超全球化，新形式的非银行金融被允许在危机后引入的对银行的（有限的）监管监督之外蓬勃发展，<sup>4</sup>中央银行将继续通过其资产负债表交易为金融市场提供资金，通过集中市场和数字平台的垄断做法创造新的抽租来源。

在美国，大公司利用利润回购自己的股票并收购竞争对手公司，造成股市飙升，而预算削减、国内投资疲软和工资停滞阻碍了强劲的复苏，导致情势越来越具有不确定性。其他地方也可以看到类似的两极分化压力，不过，一些国家还有一些剩余的福利规定，软化了更极端的结果。

危机后常出现紧缩和萎靡不振的情况，但中国是例外。中国应对全球金融危机的前所未有的财政刺激将增长动力转向国内需求，特别是投资，投资额从2010年2.8万亿美元上升到2019年的6.2万亿美元（相比之下，美国这两年的



投资额分别为 4.5 万亿美元和 2.8 万亿美元)，并继续支撑着强劲的出口表现，尽管货币升值，特朗普政府又采取了有针对性的关税上调。尽管中国的贸易顺差在 2014 年后确实开始下降，但仍处于顺差状态，而海外贷款（包括对其他发展中国家的贷款）开始上升，这在一定程度上与其 2013 年启动的“一带一路”倡议有关。然而，过去十年的增长减速和国内债务的持续积累，特别是在省级和企业层面，以及日益加剧的不平等，带来了非投机性泡沫的威胁。2015 年和 2016 年上海股市的动荡向决策者发出警告：金融资产资产负债表需要加以清理。

## 7. 新常态与新政

全球金融危机后，有关方面未能兑现承诺的改革；在这个资本自由流动、市场不断集中、全球需求低迷、投资疲软和债务不断增加的超全球化世界，人们对多边体系的有效性开始产生令人不安的疑问。尽管如此，2015 年启动了《2030 年议程》，并在巴黎就降低碳排放水平以缓解气候危机达成了协议，二者共同为全球经济提供了雄心勃勃的变革议程。然而，由于缺乏系统性改革方案来解决根深蒂固的超全球化不对称问题，并为大力推动投资以实现商定的目标和具体目标提供所需的财政支持，及时实现这些目标和具体目标的可能性很快变得更加遥远。

2017 年《报告》借鉴美国罗斯福政府努力从 1930 年代大萧条中重建得更好的经验，认为需要实行全球新政，来结束紧缩并创造体面的就业机会，管控食利经济并让金融为更广泛的社会利益服务。《报告》得出如下结论：“有效的国际主义仍然依赖负责任的民族主义，找到恰当的平衡仍然是任何实质性多边议程的核心。”

随着该十年结束，发达国家未能为基金组织找到大量新资源，也未能兑现十年前为绿色气候基金承诺的（甚至有限的）资金，放弃了在多哈启动的多边贸易谈判，转而专注于双边和多边协议，在全球税收改革方面也是进展甚微。有关方面作出有限努力，进行金融监管（包括

通过金融稳定委员会的努力和被推迟的《巴塞尔协议》第三阶段这样做），对管制新一代私人债权人的掠夺性活动收效甚微，导致许多重债发展中国家面对无情的法律制度苦苦挣扎，其中一些国家已经违约。

基金组织在其最后一份十年《世界经济展望》中，对全球下行风险背景下政策失误的危险表示担忧。贸发会议也担心政策失误，但更大的问题在于国际经济游戏规则限制生产性投资，造成不可容忍的不平等程度，纵容（如果不是积极鼓励）掠夺性的公司行为。在全球经济中，越来越深的不安全感继续渗透到太多人的生活中。《报告》在 1990 年代末就曾就新兴食利阶层带来的潜在危险发出过警告，现在已出现一个成熟的食利经济，产生全球影响。面对疲弱和不稳定的增长、持续的金融脆弱性、日益加剧的经济两极分化和不断加剧的地缘政治紧张局势，2019 年《报告》警告称，明显存在着全球衰退的现实危险。

## 8. 回到未来

COVID-19 是压垮这个硬化骆驼背的稻草。对疫情冲击的直接反应遵循了过往危机中用过的政策脚本，即以新一轮量化宽松政策来缓冲金融市场受到的打击。但发达经济体的政府很快发现这次情况不同，随着控制疫情的封锁触发突如其来的经济后果，需要采取协调一致和有针对性的措施来保护生命和生计。各国中央银行保持了资金渠道的畅通，但各国政府也将支出提高至战时以来的最高水平，从而放弃了此前并无争议的政策立场。即便如此，2020 年第二季度和第三季度的产出下降仍是前所未有的；即使经济开始解封，信心恢复，但不同部门、不同收入群体和不同地区的反弹力度相当不均衡。此外，过去 40 年逐渐浮现的收入和财富不平等有增无减，金融和数字资产拥有者从复苏中获得的收益最大。

封锁对发展中国家打击尤为严重，引发了一系列相互连接的冲击，在现有债务脆弱性之上形成了恶性经济循环，导致大多数地区陷入深度衰退，一些国家出现违约。尽管发展中国家财

政吃紧，债务负担增加，但它们基本上也只能靠自己来应对危机，不得不对公共就业和服务作出大幅削减。

随着发达经济体解除封锁，资本回流和初级商品价格复苏速度均快于预期，最坏的情况得以避免。但是，如上一章所述，大部分发展中地区的增长仍然疲弱，巨额债务负担加重，而病毒变种或将引发新一轮疫情，从而破坏较脆弱经济体刚刚起步的复苏。

但即使病毒得到控制，对利率上涨的担忧也再次困扰着发展前景，有可能再出现一个“失去的十年”。作为回应，去年的《报告》与第一份《报告》一样，也呼吁在发达经济体改变政策方向的基础上制定协调一致的全球复苏计划，以维持复苏，建设复原力，并改革国际架构，从而更好地协调这些努力，并支持发展中国家采取类似措施。迄今为止，国际社会未能实现这一点。

今年的《报告》发布之际，正值七国集团国家再次谈到需要重振西方民主并围绕基础设施投资与发展中国家建立新伙伴关系（包括通过一项清洁绿色增长倡议）之时——这多少有点似曾相识。这些国家呼吁“重建更美好世界”，这给人们带来了希望。承诺将卫生和教育视为全球公共品，致力于开展资金充足的绿色革命，通过分配新的特别提款权注入流动性，以及宣布全球最低企业税率，这些都是有别于近期做法的可喜改变。

然而，尽管发展危机步步逼近，气候危机在许多国家已经成为现实，而《2030年议程》甚至在 COVID-19 疫情爆发之前就已经陷入困境，但仍然看不见承认发展中国家面临挑战之艰巨的意愿。七国集团没有详细说明其拟议改革议程，对于肯拿出多少资源让所有国家摆脱当前危机、开启在 2050 年前实现一个去碳化世界的公正过渡，所言更少。发展中国家在世贸组

织要求豁免《与贸易有关的知识产权协议》下有关义务（这是实现疫苗本土生产所需的第一步）的呼声尽管得到了美国姗姗来迟的支持，却遭到了的其他发达经济体的抵制，这些经济体，对大企业利益的维护在全球经济中造成一种基于疫苗获取和行动自由的新的裂痕。此外，由于普遍不愿意让私人债权人坐到谈判桌前，因此，发展中国家的债务负担得到充分缓解、进而通过投资摆脱目前面临的多重危机的希望渺茫。

现在所缺的是大胆的、以人为本的叙事，一改对经济增长采用技术官僚腔的、受金融影响的辞藻的做法，将全球共同面临的政策挑战与波哥大、柏林、巴马科、釜山或波士顿人民日常生活的改善联系起来。制定政策，不仅要处理他们的工作保障问题，还要兼顾以下问题：他们的工作是否能保证自己和他们的家庭有一个安全的未来？他们所缴的税是否能提供他们想要的公共服务？是否在出问题时能提供他们需要的社会保护？他们为栖身之所，为果腹充饥，为了供子女上学所借的债，是否会成为终身负担？地球本身是否会继续为他们的子孙后代维持有意义的生活？

第一份《贸易和发展报告》的结论在四十年后仍然正确：

因此，目前的形势似乎需要一种新的发展范式，这种范式必须明确考虑到一个事实，即世界经济管理问题和长期发展目标是交织在一起的。

当时和现在都需要将长期发展目标与全球经济治理联系起来，最大的不同在于，处于各种发展水平的国家的收入和财富差距不断扩大，以及现在气候危机已经迫在眉睫。是否会出现一种新的政策范式来帮助指引朝向去碳化世界的公正和包容的过渡？这个问题还没有答案。能否为人类和地球重建一个更好的世界将取决于这一新范式；说得直白些，这一点已经毫无疑问。

## C. 生活在过去

在任何危机发生后，回归危机前的做法对发达国家和发展中国家的政策制定者都是一种诱惑。但是，正如上一节所讨论的那样，近几十年来盛行的经济政策智慧对绝大多数国家的效果并不好，全球金融危机发生以来尤其如此。即使成功的执行者出现，其成就也往往是在非常特定的情况下取得，使得一般性的政策选择变得不明确。此外，正如今年新病毒株和极端天气事件的出现所再次证明的那样，有许多不可估量的因素会扰乱预测的经济趋势。连眼前都不确定，再往后就更不确定了。

在本节中，我们牢记这些注意事项，评估回归危机前“正常状态”作为政策制定者的一项疫后复苏目标所面临的风险。我们在假设已消除外生冲击的前提下，应用联合国全球政策模型<sup>5</sup>来描述一套预先确定的政策对经济表现的可行影响。在情景所涉期间做出的政策假设借鉴了近几十年来历次危机结束后时期的数据以及各国政府、中央银行和其他相关主体当前和正在进行的政策辩论和公告。该情景假设后疫情时期的对策将以下列措施为导向：(a) 紧缩财政支出，目的是将赤字削减到国内生产总值的3%以下；(b) 导致工资份额持续承压的劳动力市场管制放松，以使工资增长速度低于生产率增长速度，直到失业率接近 COVID-19 疫情前水平；(c) 中央银行继续注入流动性，以诱导私人投资；(d) 继续采取措施，实现资本市场自由化（包括通过推动贸易和国际投资协定）。

这种政策配置是否会实现是一个政治推测问题。本报告的意图是引发对回归政策常态所固有的风险进行严格的事前思考。

### 1. 增长图景

表 2.2 列出了在采取回归政策常态措施的情况下世界各主要区域到 2030 年的估计增长率。它表明，在 2022 年延续 2021 年的反弹后，世界经济可能放缓（见第一章）。减速幅度之大，足以导致 2023-2030 年间的平均增长率低于

2007-09 年全球金融危机后的增长率，甚至低于 2000-01 年“互联网”危机后的增长率。<sup>6</sup> 我们把这种复苏增长率的减速称为增长损失。我们计算了增长损失，将这种 COVID-19 疫后复苏模拟情景中的增长率与 1980 年以来以往历次复苏时期的增长率进行了比较。我们表明，与以往各时期相比，COVID-19 疫后增长损失对所有区域都相当严重，尽管程度不一。

我们的假设情景表明，美洲发达国家似乎对宏观经济管理采取了相对更积极的办法，因此将比其他发达地区展现出相对较小的增长损失。这一政策假设情景的惊人结果是发展中经济体的预测增长减速更为严重。与其他发展中区域相比，这种假设情景生成的拉丁美洲增长损失较小，部分原因是其历史增长表现较差，其他原因包括拉丁美洲与其表现相对较好的北方邻国存在经济联系以及一些拉美国家重新出现了更加积极主动的政府。但中国近 5 个百分点的短缺并不是经济萎靡不振的迹象，而是其政策驱动的结构调整的延续，这点已纳入情景设计。在这一汇总层面上，中国的平均增长率仍将超过世界其他地区。

### 2. 经济放缓的诱因

图 2.2(a) 在全球层面汇总了对上述增长结果起关键作用的各种国内政策条件。众所周知，自 1980 年代以来，政府货物和服务支出占国内生产总值的比例明显下降 (TDR 2013, 2017; Izurieta et al., 2018)，这与小政府理论有关。扩张性政策时而被付诸实施，以对抗衰退，全球金融危机时即是如此 (COVID-19 疫情冲击下更是如此)，但紧随其后的是紧缩预算，特别是通过减少政府开支紧缩预算，因为政策制定者要面对经济衰退造成的政府债务不可避免的上升 (Costantini, 2015; Lavoie and Seccareccia, 2017)。削减财政预算并不是降低负债率的唯一手段，其在大多数情况下是无效的，而且会破坏增长 (Jayadev and Konczal, 2010; Storm and Nastaad 2012; Blanchard et al., 2015)。尽管如

此，它一直是最近几次危机发生后采用的首选政策选择。

该情景的出发点是假设普遍回归紧缩财政立场，同时承认在某些情况下（中国、欧盟、北美以及东亚和拉丁美洲的少数发展中国家），诉诸于紧缩政策的做法指向一条相对柔和的路线。然而，在大多数已述情况下，直接注入货物和服务支出流的预期幅度微不足道（见第一章）。与此同时，目前的政府债务比率史无前例，几乎没有迹象表明已采取持续的政策处方，减少财政扩张造成的债务负担（另见 TDR 2019）。因此，该情景将财政政策模拟为在十年末将财政赤字削减到国内生产总值的 3% 以下，从而形成图 2.2(a) 中所示的政府支出速度。<sup>7</sup>

图 2.2(a) 还显示了全球工资份额的历史模式。如前几份报告所述，自 1980 年代以来，压低工资份额一直是大多数国家的规范做法。2000 年至 2019 年，工资份额下降幅度接近世界生产总值的 4 个百分点。如下一节所讨论，在 COVID-19 疫情冲击发生后，工资份额似乎进一步下降。我们的情景假设是，工资份额将继续以类似于全球金融危机后经历的速度略有下降，特别是在恢复到危机前就业率之前将继续略有下降，这个过程需要几年时

间。<sup>8</sup> 这是因为政策制定者在面对所引发的财政紧缩导致总需求减弱并对私营部门过度推动需求保持警惕（因为担心通胀压力或金融脆弱性）时会倾向于优先选择提高出口竞争力以获取市场份额。在目前的政策模式中，削弱劳动力的议价能力似乎是降低单位成本的默认选择。<sup>9</sup>

一系列综合国内政策条件反映在金融化步伐的持续加快上，突出表现为外部和银行金融资产对世界生产总值的比率呈上升趋势（图 2.2(b)）。<sup>10</sup> 这在一定程度上反映了政策制定者倾向于通过深化贸易和金融协定向外部市场开放来获得净出口需求（Kohler and Cripps, 2018）。但这在一定程度上也是继续依赖货币宽松和创造流动性来支持生产性投资的结果（Dow, 2017; Epstein, 2019; Gabor, 2021）。众所周知，生产性活动的潜在投资者在面临总需求不振时更愿意在金融部门寻找有利可图的投资机会（Bhaduri et al., 2015）。显示进口需求增长的那条线不是假设，而是政策立场的内生结果。如图所示，贸易增长的显著周期性波动跟随了重大经济危机的节奏。该模型捕捉到了进口量对全球需求状况的敏感性、减少关税壁垒的微弱影响以及金融化步伐加快分散了用于生产和创造就业的信贷资金所产生的负面影响（另见 TDR 2016）。

**表 2.2** 2001-2030 年世界各区域经济增长情况  
(年百分比，按市场利率以不变美元计算)

	2019	2020	2021	2022	2025	2030	2001-07 年平均数	2010-19 年平均数	2023-30 年平均数	相对于以往 复苏的增长损失
世界	2.45	-3.67	5.33	3.59	2.54	2.44	3.54	3.13	2.54	-0.80
美洲发达国家	2.14	-3.69	5.67	3.03	2.29	2.04	2.53	2.28	2.22	-0.18
欧洲	1.46	-6.93	4.46	2.88	1.21	1.19	2.53	1.67	1.28	-0.82
太平洋地区发达国家	0.94	-3.46	2.84	2.35	1.45	1.33	2.24	1.97	1.45	-0.65
中国	6.11	2.30	8.34	5.75	4.73	4.34	10.96	7.80	4.59	-4.79
东亚(不包括中国)	3.17	-3.57	3.72	4.48	3.17	3.08	5.15	4.76	3.15	-1.80
南亚	3.49	-5.57	5.68	5.62	3.43	3.65	6.72	5.89	3.64	-2.67
西部和中部非洲	1.81	-2.72	3.69	3.07	2.34	2.18	5.15	4.02	2.34	-2.25
拉丁美洲和加勒比	-0.87	-6.70	5.46	2.53	1.94	1.80	3.36	1.83	1.93	-0.67
非洲	3.50	-3.58	3.16	2.70	2.54	2.38	5.30	2.70	2.51	-1.49

资料来源：联合国全球政策模型。从联合国秘书处和基金组织数据库汇编的历史数据；2021年至2030年预测是估计数。

注：表 1.1 所界定的区域(为建模目的，将大韩民国列入“太平洋地区发达国家”)。

### 3. 大多数发展中区域面临的不利条件

回归正常政策的关键假设作用的背景是当前的全球治理结构。这种结构包括公司主体势力的增强和全世界(公共和私人)债务负担的加重,这给不发行在国际市场上交易的货币的大多数发展中经济体带来了更深的脆弱性。如第一章所讨论,私人融资结构产生了一波又一波的资金流入流出,超出了政策制定者的控制范围,放大了当前治理的最坏方面。<sup>11</sup>

因此,发展中经济体日益被迫通过出口来获得履行其对外承诺所需的外汇。它们中的极少数可以成为成功的(净)出口国,具体取决于初始条件、资源的可及性、外部决定的价格波动等。即便成功成为了(净)出口国,它们仍然需要依靠紧缩政策来遏制进口增长和相关的资金流失。大多数其他发展中经济体则可能仍然处于结构性赤字状态且面临更大的外部融资成本(McCombie and Thirlwall, 1994; Barbosa-Filho and Izurieta, 2020)。就发达经济体而言,压低工资份额、公共部门需求不足和金融化加速所带来的对增长的自我限制可能会放大宏观财政失衡加剧的趋势。

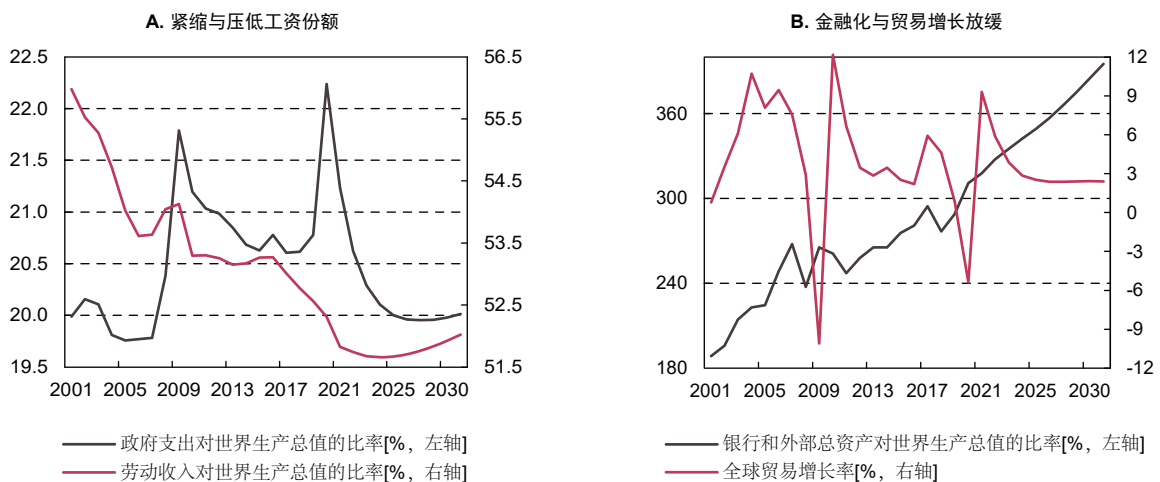
据此可以将宏观经济模式归为财政紧张型(大多数发展中经济体)或财政不紧张型(发达经

济体)。每个类别又可以进一步分为顺差和逆差经济体。我们将中国单独列出,因为它不再符合顺差经济体的条件(增长日益依赖国内需求),也不符合财政紧张经济体的条件(鉴于其在货币国际使用方面取得的进展及其所持有的丰厚储备)。这些经济体的经常账户配置如图2.3所示。<sup>12</sup>

这些组别在假设情景期间的经常账户表现是假设的国内政策、上述财政紧张情况以及所审查的每个经济体内部私营部门的预期行为反应相互作用的内生结果。下文讨论的这些要素有助于解释经济增长模式。

核算下来,经常账户头寸正好等于公共和私营部门贷款净头寸之和(每组国家的情况见图2.4)。由于各条线都代表事后储蓄流动(公共或私营部门的可支配收入减去经常和投资支出),下行表示对有效需求的注入,反之,上行则表示有效需求的流失。这些图本身并未揭示赤字缩小(上行)主要是支出减少还是收入增加造成的。但是,对“正常”增长期的普遍看法是,政府收入与国民收入保持稳定关系。因此,假设情景期间公共部门净贷款头寸的上行(赤字的减少)主要反映了假定转向财政紧缩所导致的支出削减程度。

图2.2 假设情景的主要驱动因素：2001-2030年全球汇总



资料来源：联合国全球政策模型。从联合国秘书处和基金组织数据库汇编的历史数据；2021年至2030年预测为估计数。

来自过去经验的一种模式是经常账户顺差经济体对公共部门小规模赤字的偏爱，情景设计将该模式延伸到2030年。在从大赤字转向小赤字的过程中，支出并没有与收入同步增长。因此，除非其私营部门发生相应的额外支出，否则，这些经济体从创收流中撤出公共部门需求，就会对世界其他地区造成通缩压力。换句话说，由此发生的顺差经济体相对于收入的净支出撤出意味着伙伴经济体收入潜力的降低。

因此，考虑到转向财政紧缩的假设，增长表现会主要取决于私营部门的行为，而私营部门的行为又受到财政状况的影响。为了说明这一点，值得回顾一下全球金融危机后中国的反应。与所有其他组别一样，中国以突然增加财政赤字的方式来应对2008-09年的全球冲击。但是，对总需求最大幅度的注入来自私营部门（净贷款头寸的下行）。为支持投资而创造的财政状况为此提供了方便。这种状况一直延续到后全球金融危机时期，产生了国内快速增长和促进全球需求的双重效应。类似的配置延伸到COVID-19疫后复苏，显著的不同是，预计中国将更强调支持家庭需求而不是商业投资。毋庸置疑，为维持私营部门支出而提供的流动性会带来金融风险（TDR 2020），但只要中国经济不发行很容易在全球金融市场上交易的货币并对资本流动进行谨慎管理，这些风险就可以得到密切监控。

在其他盈余经济体中，2021年的巨额财政赤字在假设情景期间收缩相对较快。在头四年，财政不紧张的经济体削减了71%的公共赤字，而财政紧张的经济体削减了62%。与此同时，这些经济体的出口偏好也助推了持续压低工资份额的现象，导致其私营部门的大量盈余被削减，但削减幅度仅为30%（财政不紧张的经济体）和16%（财政紧张的经济体）。总之，公共支出的削减幅度远高于私人支出的增加幅度，导致国内外增长减速。这种行为与全球金融危机后的行为非常相似。

这些盈余经济体之间的核心差异可参考其财政状况。财政不紧张的（发达）经济体通过扩大流动性（由中央银行以电子方式产生），使国内

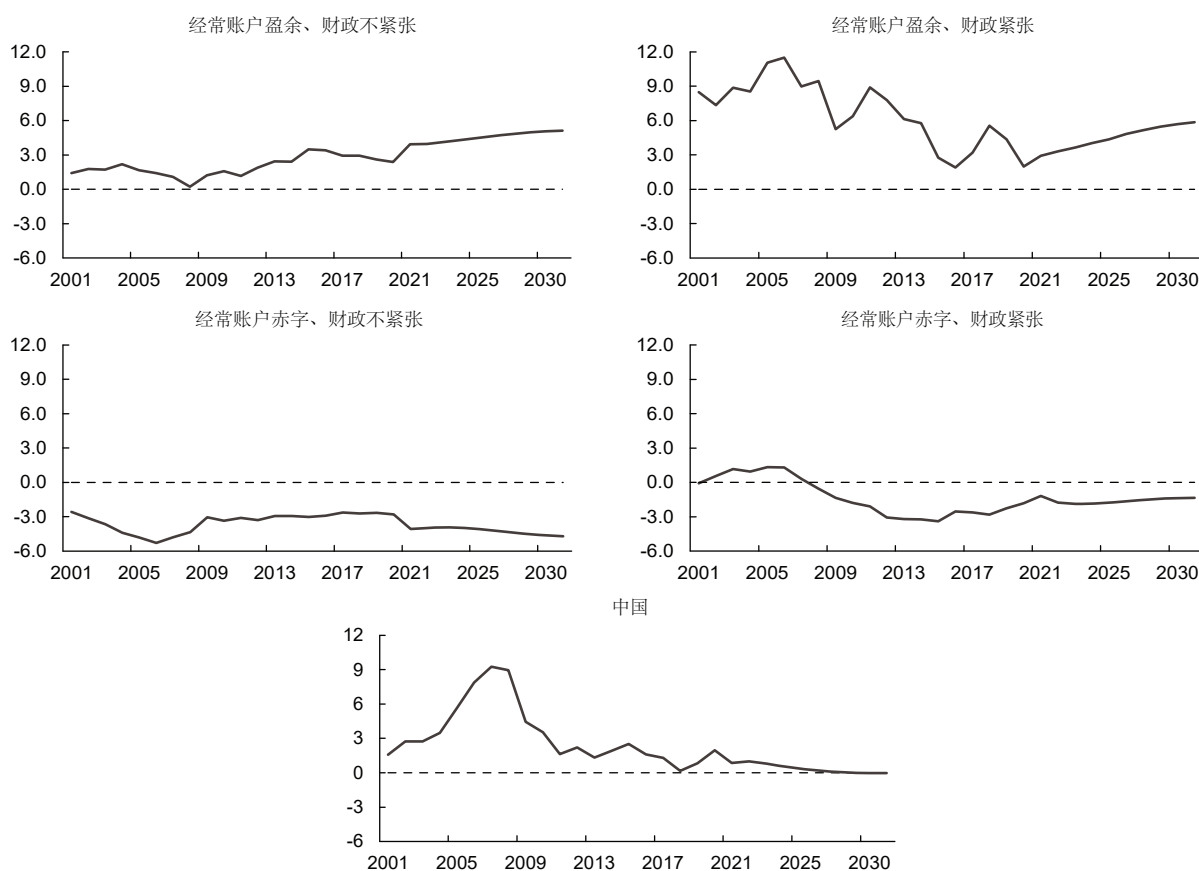
和国际组合投资因资产升值而具有吸引力，在COVID-19冲击期间促生了庞大的私营部门净贷款头寸（储蓄），<sup>13</sup>在后疫情时期保持了相当高的私人储蓄水平。

同时，财政紧张的（发展中）盈余经济体内部的私营部门储蓄行为更多地取决于国际金融条件而不是国内货币刺激。私人储蓄对金融资产的配置通常偏爱以储备货币计价的海外投资，而借贷流则主要取决于外部“推动”因素。特别是在增长放缓和潜在全球金融不稳定的情况下，这些经济体的私营部门往往会增加储蓄并将更多的资产转移到国外。<sup>14</sup>这反过来又迫使各国政府承担更高的成本（利率溢价）来为其预算融资。由于成本增加了财政赤字，必须实施更大比例的支出削减，才能实现类似于财政不紧张经济体的财政“整顿”程度。因此，对发展中经济体而言，类似步伐的财政紧缩所产生的国内通缩影响更大。在这种假设情景的政策条件下，财政紧张的盈余经济体可能会经历增长放缓（国内外需求来源均减弱）、更多国内私人资本转移到国外等现象，在增长减速时尤其如此。

在倾向于经常账户逆差的经济体中，主要增长动力取决于国内需求。对于财政不紧张的（发达）经济体而言，虽然财政紧缩可能占主导地位，但财政调整的目标似乎比其他地方更为温和，部分原因是赋予了能够在不造成严重市场压力前提下发行国际公认货币的经济体相关特权，另一部分原因是其经济结构已调档、在一定程度上依赖公共部门对需求的注入（Galbraith称之为“软预算约束”，2008）。此外，在资产升值支持下在国内创造流动性已被证明是加快私营部门需求步伐（减少或消除其净贷款头寸）的有效、强大的手段（Godley and Lavoie 2007: 74-77; Costantini and Seccareccia, 2020）。凭借其货币的国际地位（当国际形势不稳时，甚至可能引发更多的国外资金流入），这些经济体有能力通过信贷繁荣来投喂日益增长的私营部门支出。

与此相反，财政紧张的（发展中）赤字经济体无法通过创造国内流动性来寻求有意义的宽松；

图2.3 2001-2030年一些组别的经常账户  
(占国内生产总值的百分比)



资料来源：见图2.2。

注：经常账户顺差、财政不紧张的经济体包括欧盟和西欧其他经济体、以色列、日本和大韩民国。经常账户逆差、财政不紧张的经济体包括澳大利亚、加拿大、新西兰、联合王国和美利坚合众国。经常账户顺差、财政紧张的经济体包括东亚(不包括中国)、西亚(不包括以色列)的主要发展中经济体和俄罗斯联邦。经常账户逆差、财政紧张的经济体包括所有其他发展中经济体。

它们通过采取紧缩措施来缩减公共部门赤字。虽然私营部门盈余可能缩减(从而有效促进总需求),但私人消费或投资可能严重依赖外国资金流入,而外国资金流入(→)超出当地政策制定者的控制范围; (←) 成本高、风险大、不稳定。此外,在这些在结构上受限且受荣枯周期影响的经济体中,其私人支出的很大一部分涉及进口无法在国内生产的制成品,因为工业化需要负担得起的稳定融资。因此,有效需求可能不会以财政紧张的盈余经济体那样的幅度走弱,但保持增长会诱发越来越大的金融不稳定风险。

#### 4. 克服相互依存的困境

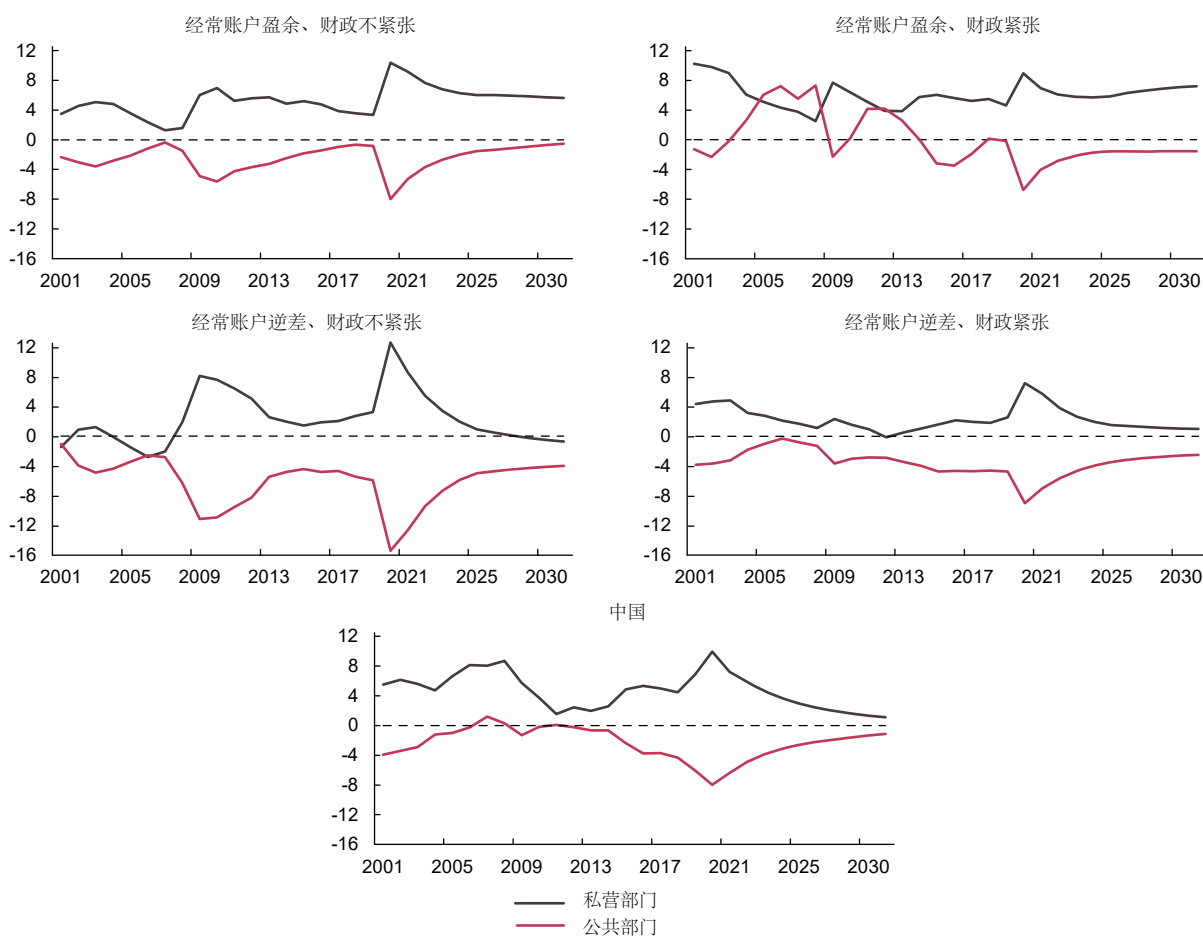
鉴于目前世界经济的宏观财政结构,如果回归以财政紧缩、工资约束以及宽松的货币和财政

政策为标志的 COVID-19 疫情前政策常态,将给发展中国家带来沉重的负担。

正如在全球金融危机发生前那个时期那样,只要金融风险得到控制,这种政策组合似乎就能带来强劲的增长。人们很容易认为,在后疫情时期恢复类似的政策立场可能会在足够长的时间内加速增长,从而使其惠益大于另一场全球金融危机可能带来的损失。但这是一厢情愿的想法。通过复制类似的政策诱因并在一个考虑到外部失衡和财政约束配置条件的模型中分析世界经济,我们已经表明更有可能的结果是增长明显放缓,而且放缓会更早而不是更晚发生。

盈余经济体的政策制定者通常通过提供保证来证明这套政策选择的合理性,即他们对金融危

图2.4 2001-2030年私营部门和公共部门净贷款  
(占国内生产总值的百分比)



资料来源：见图2.2。

注：国家分组见图2.3。

机抵御能力和财政审慎的强调为其经济增长表现提供了保障。但这次不会这样。图 2.5 显示了四类经济体在假设情景期间的增长损失时间表。<sup>15</sup> 该系列以年百分比计量这些经济体组别相对于其 1980 年代以来所有复苏期平均经济增长的经济增长损失。两组盈余经济体可能损失最大，每年增长损失约 1.2 个百分点。在这两个组别中，财政紧张的(发展中)经济体将受到相对更剧烈的冲击。经常账户赤字经济体也将展现相当幅度的放缓，每年增长放缓约 0.8 个百分点，但前提是能够避免金融脆弱性积累带来的系统性冲击。毋庸置疑，在目前的全球状况下，一旦发生重大金融崩溃，无论是赤字还是盈余经济体，均将无法幸免于难。

对财政充裕的盈余经济体系而言，<sup>16</sup> 造成这种不利结果的理由相当简单。首先，这一次，在世界大部分地方，工资份额已经到了最低水平。雇员、小农和非正规工人的报酬水平远低于其对创造产出的历史贡献。这就造成了要么消费不足要么过度借贷的前所未有的压力。

其次，回归旨在削减赤字的财政紧缩可能会触发有效需求的加速短缺。这是因为，一方面，如前所述，全球融资的主导地位将提高公共债务成本，意味着更大幅度地削减实际公共部门支出。另一方面，总体活动水平较低时财政乘数较高，这反过来意味着紧缩削减将对总需求产生更大的负面影响。



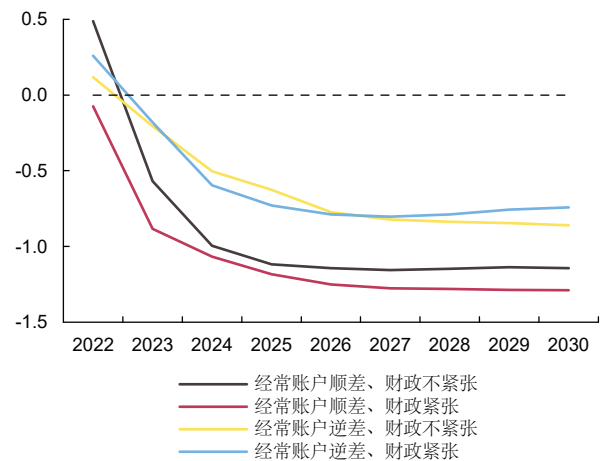
第三，在过去几十年中，相对于国民收入，公共部门在货物和服务方面的支出一直在下降。正如 Minsky(1982) 所明确解释并被大萧条后几十年的观察所广泛证实的那样，规模缩小的公共部门导致更加难以对抗需求的周期性波动，从而使经济更容易受到私营部门冲击的影响。

第四，金融创新和更深入的全球化使得将潜在可用于支出和投资的资源转移到对全球需求没有直接影响的投机活动变得比以往容易得多，也更加具有吸引力 (Nesvetailova, 2007)。

最后，正如以往历次报告所展示的那样，压低工资份额、紧缩政策、缩小公共部门规模和提高金融化程度相结合，对进口增长带来了进一步的限制，削弱了全球贸易。

因此，这种结合的全球通缩影响可能会很严重，并将急剧影响相对更严重依赖外部需求而不是国内条件的经济体，特别是其中的发展中经济体。如果普遍回归过去的政策，那么盈余经济体面临的缓慢增长困境应有助于刺激政策制定

图2.5 2022-2030年根据宏观财政模式预测的增长表现



资料来源：见图2.2。

注：国家分组见图2.3。

者寻求更有效的方法，通过注入需求和收紧对投机性金融的控制来维持增长。如果增长是一种全球相互交织的结果，那么实现增长的政策就应该进行国际协调。

## D. 从经济复苏到重建得更好

避免过去的政策错误是必要的，但不足以从 COVID-19 中复苏。只有当全球经济所有区域都支持和协调强有力的经济复苏，只有当复苏的经济收益向中低收入家庭倾斜，只有当包括随时获得疫苗等健康服务的提供被视为真正的全球公共产品，只有当所有国家都对无碳能源来源进行大规模投资时，一个更加美好的世界才会出现。

这些本身就是艰巨的挑战，而它们之间的密切相关性则使挑战更加突出。此外，由于需要在所有方面同时取得进展，政策制定者不能再无视这一挑战的复杂性，提供所谓只要价格合适事情就会水到渠成的简单化叙述。正如上一节所示，到本十年结束时，回归“一切照旧”模式将使世界更加脆弱、更加支离破碎。现在，世界需要的是规划，而不是老生常谈。

思考如何在所有这些方面创建联系，有助于将思想和行动集中在成功战略的一些基本要素上，并在此过程中使政策制定者面临的挑战不那么令人生畏。具体而言，由于各方面的成功都取决于促进生产性投资、创造体面工作以及缩小财富和收入差距，本节考虑了自 COVID-19 爆发以来发达经济体在减少不平等、打击企业寻租和推进绿色投资方面采取的一些对策。

### 1. 避免分别发展

在经历了几十年日益严重的不平等和两极分化压力 (TDR, 2017, 2020) 以及一场以前所未有的规模破坏工作机会的疫情之后，经济复苏为重新平衡国家内部和国家之间的收入分配提供了机会。然而，尽管七国集团领导人呼吁“重建更美好世界”，但事实上，不同的经济世界可

能正从 2020 年的灰烬中崛起；如果不在国家和国际层面采取协调一致的改革措施，就几乎没有机会将它们统一起来。

COVID-19 危机对国家内部和国家之间不平等的全面影响在一段时间内不会显现 (Ferreira, 2021)。但是，由于疫苗对世界上大多数人来说仍然是渺茫的希望，自新千年伊始以来已经缩小多年的发达经济体和发展中经济体之间的生活水平差距可能会再次扩大。在大多数发展中国家，财政和货币扩张在很大程度上受到外部因素的制约：金融市场对以本币发行的债务的偏好有限，如果需要国际货币基金组织提供援助则有可能被迫进入紧缩计划，还有国际资本流动的起伏不定。如上一节所述，如果不解决这些制约因素，以往的不平衡复苏将重演。此外，发达国家一直不愿意就有序解决债务问题的多边机制达成一致，而是坚持认为，开明的市场责任、专门的重组工作和财政纪律的结合将最终缓解不当债务负担所带来的压力（见第一章 B 和 D 节）。

最重要的是，如果没有有效的国际协调和补偿措施，发达国家赖以开展即时救济和实现长期增长的许多政策（包括财政和货币扩张、对高科技部门的支持以及对传统部门和无形资产贸易的保护）可能会阻碍发展中国家从 COVID-19 造成的衰退中复苏的能力。事实上，发达国家历史上的低利率加上投资者对高回报的投机欲望，导致大量资本流入一些新兴市场 and 大宗商品市场（包括粮食市场），对世界其他地方的粮食安全造成了不利后果（见第一章 C 节）。此外，如果不扩大对气候减缓投资的多边财政支持，那么，随着许多发展中国家的出口成为碳调整税的征收对象，其外汇紧张情况可能会进一步加剧。与此同时，发展中国家的卫生紧急状况在持续。因此，发展中国家比以往任何时候都更有可能面临削减劳动力成本和公共服务的压力，徒劳地试图通过出口实现复苏，从而进一步加剧国内的不平等。

相比之下，发达国家的复苏萌芽受财政扩张和货币政策推动，前者支撑了家庭收入，后者确保了在经济最脆弱的时候避免金融崩溃，并确

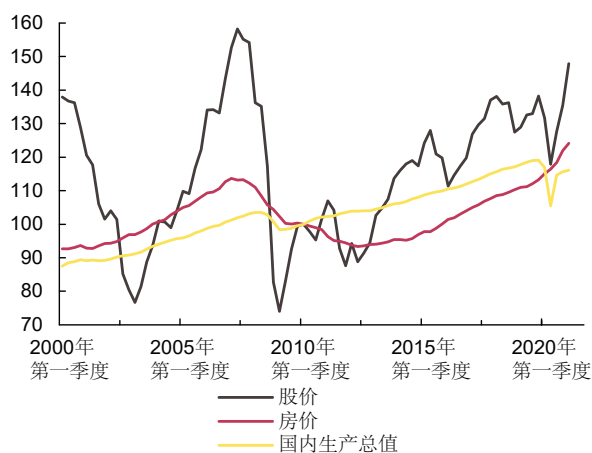
保企业能够获得廉价信贷，在封锁期间保持足够的流动性。展望未来，只要维持现行政策，增长必将继续，甚至会有更大的增长势头，至少在对气候变化的关切鼓励加速投资绿色技术的情况下是这样（见下一节）。

然而，在这场疫情发生之前就存在的结构性问题继续给未来的稳定蒙上阴影。各国走不同复苏道路的危险对应于各家庭的 K 型复苏，反映了现有的国内不平等模式。一方面，如第一章所述，2020 年首席执行官薪酬增长了 18% 以上，自 1978 年以来增长了惊人的 1 322%。另一方面，在最低工资为每小时 7.25 美元的美国劳动力队伍中，有很大一部分人在疫情期间因失业从 300 美元的联邦津贴中获得的每周收入实际上高于他们在工作时获得的收入 (Matthews, 2021)。在此背景下，危机期间采取的货币措施是把双刃剑：这些措施无疑防止了金融崩溃，但也助长了大规模资产升值，在此过程中极大地加剧了收入和财富的不平等。

如上一节所述，由于金融化已成为全球经济的普遍特征并刺激了寻租行为，自 2000 年互联网泡沫破裂以来几乎所有发达国家都存在失衡的宏观经济政策组合，但在一些新兴经济体也可以发现类似的趋势。如果政策制定者忽视了这一点，那么金融部门相对于经济其他部分的单独复苏会扩大在 COVID-19 之前就已经看得见的脱节，从而对“重建得更好”构成障碍，而且可能是不可逾越的障碍。图 2.6 显示了自全球金融危机以来世界范围内的房价和股价是如何在急剧上升的趋势中彼此密切关联并与更低迷的产出趋势日益脱节的，为衡量政策挑战提供了一个指标（另见附件图 1）。

要避免分散发展的模式，在很大程度上可能取决于发达经济体的政策制定者能否直面不平等这一挑战。在美国，COVID-19 累计造成的每千名居民的死亡人数是发达国家中最多的，其中女性和少数群体以及低收入家庭的死亡人数尤其高。分为高工资、高生产率的“领先”部门和低工资、低生产率的“落后”部门的经济本已支离破碎，在这次冲击中又遭到重创 (TDR 2020; Taylor, 2020)。截至 2019 年，几十年来，

**图2.6** 2000年第一季度至2021年第一季度发达国家住房、股票和产出情况  
(实际价格指数, 2010年第一季度=100)



资料来源：经合组织和货币基金组织数据。

注：按名义国内生产总值加权的平均指数。已有42个国家的数据：澳大利亚、奥地利、比利时、巴西、加拿大、瑞士、智利、中国、哥伦比亚、捷克、德国、丹麦、西班牙、爱沙尼亚、芬兰、法国、联合王国、希腊、匈牙利、印度尼西亚、印度、爱尔兰、冰岛、以色列、意大利、日本、大韩民国、卢森堡、拉脱维亚、墨西哥、荷兰、挪威、新西兰、波兰、葡萄牙、俄罗斯、斯洛伐克、斯洛文尼亚、瑞典、土耳其、美国、南非。

压低工资、社会保障薄弱和产业离岸外包早已使半数劳动力(8 000万工人)的状况岌岌可危,他们往往负债累累,获得医疗保健的机会有限。

在这种已经两极分化的经济中,疫情期间收入分配的变化遵循了一个熟悉的脚本:由于经济衰退抹去了利润,一开始劳动收入份额增加,部分原因是政府酌情采取了发放刺激支票和增加失业福利等干预措施,但后来裁员导致劳动收入份额再次减少。在经济衰退首次来袭五个季度后,劳动收入份额似乎注定呈下降趋势,仅有小幅波动。这条时间线与2008年和2009年全球金融危机期间记录的时间线非常相似,但影响似乎更严重(图2.7)。

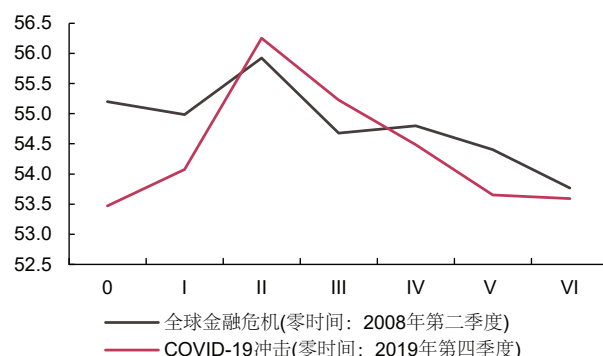
部门层面的数据仍然不完整,但汇总数据已经清楚地表明不平等现象在加剧:虽然2020年失业率飙升且仍比2019年水平高出2个百分点,但工资支付总额已经恢复。事实上,工资支付总额在2020年第四季度已超过衰退前水平,当时失业率还在7%。这表明,疫情期间

仍然在工作的一些工作者的收入增加了。由于必要工作人员不太可能出现这种情况,这可能反映了该主要经济体内部在高科技和制药等高生产率、高工资部门远程工作的员工的收入有所增加(BIS, 2021; Gould and Kandra, 2021)。换句话说,对于很大一部分劳动力而言,美国的经济复苏尚未发生。

在2020年和2021年上半年,政府支付以及刺激支票、暂缓支付抵押贷款和暂停驱逐令等酌情救济措施避免了更深的社会和经济危机,帮助缓解了收入阶梯最底层人民的困境——某些估计显示,2021年的贫困率大幅下降(Parolin et al., 2021)——并可能使美国经济在长期内更加高效。然而,扭转长达几十年的压低工资现象需要的不仅仅是临时措施,而从2021年初开始的关于政府通过提高最低工资进行直接干预的讨论似乎已经消退。

大量现金转移支付对国内生产总值增长和创造就业的贡献低于货物和服务的直接支出,因为一部分转移支付变成了储蓄。这是现金转移支付的一个众所周知的效果。在危机的最初阶段,这可能与把人们留在家里的目标相一致。但2020年个人储蓄大幅增长,超过国内生产总值的12%。尚不清楚储蓄刺激支票在多大程度上助推了这种现象,但大部分储蓄增长来自现有

**图2.7** 经济衰退后美国的劳动收入份额  
(百分比)



资料来源：美国经济分析局。国民收入和生产核算,表1.10; 2021年7月29日发布。

注：(一)工资份额指“雇员报酬”占国内总收入的比例。

(二) 2021年第二季度的工资总额系官方公布的(初步)数字。生成2021年第二季度国内总收入时假设国内生产总值趋势相同。

资产的资本利得这一点似乎是符合现实的。无论如何，向私营部门的资金转移和扩张性货币政策的结合助长了金融资产和房地产价格的上涨，进一步加剧了财富的不平等。

复苏的道路以及复苏是否具有包容性取决于投资和劳动力市场政策的实施情况，目前正在讨论的立法提案阐述了这些政策。最近的社会保障措施大多将于2021年到期。随着各项措施的逐步退出和减少公共债务压力的日益加大，财政政策可能会回归紧缩状态，抵消复苏计划的影响。

避免走这条路将是确保包容性复苏的关键。政府今后面临的一个挑战是如何说服家庭将其在疫情期间积累的一些储蓄花出去。如果大部分储蓄由中产阶级持有，那么阻碍其消费的可能是对未来经济安全的信心不足或对财务回报的信心过高。这可以通过加强就业保障和工资增长的政策、公共投资和不那么具有扩张性的货币政策来解决。如果大部分储蓄是富人持有，将它们引导到实际支出可能需要提高边际税率，这样才能将部分财富转移给政府，由政府对其进行有效利用。以房主缴纳财产税的方式对总资产征收财富税会在确保公平征税方面开辟新天地并帮助扭转现有的不平等现象。

广泛的计划则包括加强实物基础设施（辅之以旨在实现经济脱碳的公共投资计划和对私人投资的激励措施）和“社会基础设施”，如引入旨在促进工资和生产增长增长的免费育儿服务和高等教育。该计划还认识到制造业作为生产增长驱动因素的重要性，并概述部分扭转离岸外包和遏制公司集中的愿景。而关于在八年时间中支出4.5万亿美元的提议<sup>17</sup>则相当于从2022年开始每年发生占国内生产总值2.5%的支出，足以对长期存在的不平等和投资不足问题产生初步影响。

如上一章所讨论，欧盟遭受了比美国更严重的衰退，主要原因是广泛和长期的封锁。尽管私营部门抑制了支出，但由于更严格的解雇规定，其就业没有像美国那样收缩。广泛的社会保障制度助力维持可支配收入，但消费者的消费意

愿仍处于历史低位，（2021年年中）占可支配收入21%的储蓄率就体现了这一点，而美国的储蓄率为12%（长期利率相似）。

这里的部分原因可能是欧盟各国政府在2020年提供的财政支持不足。但这也可能反映了2021年的不平衡收入恢复，即最高收入者在这方面享有特权、按比例储蓄更多。关于该问题的数据尚无定论，但经济二重性扩大导致不平等加剧，对欧盟实现包容性复苏构成了重大挑战。

在法国、德国和意大利这三个欧盟最大的经济体，二十年来的生产力增长一直很低或为负数，低生产率部门的工资大幅跑输高生产率部门（Capaldo and Ömer, 2021）。劳动收入份额大幅下降，但大部分损失由本来工资就低的职业的工人承担。在意大利，生产率增长的严重恶化抵消了劳动收入份额的下降，但仍有很大一部分工人的工资几十年来一致被压低。研究表明，推动这些事态发展的一个主要因素是紧缩与强调出口竞争力的综合作用（Capaldo, 2015; Capaldo and Izurieta, 2013），这两项措施削弱了总需求的两个关键组成部分：货物和服务的公共支出和家庭支出。

在此背景下，欧盟的包容性复苏取决于能否恢复消费和投资的活力，这种恢复需要持续的工资增长、公共投资和对强有力社会保障制度的持续承诺。目前的财政规则和对出口竞争力的强调带来了严重的障碍，而最近通过的复苏计划尚未应对这些障碍。

如下一节所述，“下一代欧盟”计划是振兴公共投资并确保其发生在可再生能源、运输和农业等战略部门的一个良好起点。但要实现有针对性的转型和包容性的经济复苏，成员国必须在国家层面大幅增加公共投资。然而，欧盟规则预计2023年将回归紧缩，此前暂停《稳定和增长公约》授权进行的赤字削减，这可能会阻止成员国有效增加促进复苏所需的支出。与此同时，继续强调贸易扩张和成本削减改革（影响政府支出和工资）有可能扩大领先部门工人与落后部门工人之间的差距，加剧不断扩大的收入差距，并进一步破坏包容性复苏的前景。

## 2. 驯服食利者

如上所述，以往历次《报告》的一个不变主题是高度全球化与大公司主导的食利者经济崛起之间的关联。大公司对关键战略资产的控制及其长期的全球影响力使它们得以占据主导地位，滥用这种地位而且往往是掠夺性的商业行为层出不穷。过去二十年积累的大量证据表明，在国家和全球层面，滥用市场力量及其扭曲影响的程度日益严重。而疫情更是扩大了这些行为，具体而言是通过知识产权和控制数字技术扩大了这些行为。

在发达国家和发展中国家，人们都认为全球化的惠益不公平地向大型集团企业倾斜，而这些企业能够对其攫取的经济利益缴纳很少的税或不交税则强化了这种看法。

一个突出的例子是，通常被归类为外国直接投资的公司利润中通过空壳公司进行转移而不是投资于接受方经济体生产活动的部分所占比例越来越高 (Damgaard et al., 2019)。这类资金转移可用于公司内部融资或用于持有知识产权和其他资产。出于税务优化目的，这类资金转移集中在少数避税天堂 (Delatte et al., 2020)，剥夺了许多国家公平分享全球化惠益的机会。例如，有关利用漏洞和避税天堂或低税率管辖区的证据显示，美国公司从卢森堡和百慕大创造的投资收入高于其从中国和德国获得的投资收入 (TDR 2018)。

这种做法的起源可以追溯到国际企业税务制度的基础，其广泛原则在 20 世纪初商定，直到最近仍然完好无损。这些原则将主营业务收入的征税任务分配给税源管辖区即业务所在地，而投资收入或租金等被动收入的征税则归投资者居住地管辖。<sup>18</sup> 从源征税的概念一直是国际企业税务的支柱，但在技术和政治上都存在缺陷。由于全球贸易的很大一部分是以同一公司内部子公司之间的公司内贸易形式进行 (TDR 2015)，公司往往将大部分盈利活动转移到低税率管辖区也就是所谓的避税天堂的子公司，这样一来，收入就似乎是来自那里。

2007-2009 年全球金融危机的后果促使在国家和国际层面重新尝试针对税务舞弊和为这些做法提供便利的秘密辖区 (TDR 2014: 第七章)。具体而言，主要经济体的政策制定者一直特别关注大型数字公司的舞弊行为。在疫情期间，一些欧洲国家政府与欧盟委员会一起推动改善对这些公司的监控并加强反垄断执法。美国新政府也着手加强反垄断法及其执法，明确表示其目的是更广泛地改写公司行为规则 (Financial Times, 2021)。

主要的多边应对措施是经合组织在 2013 年启动税基侵蚀和利润转移项目 (见 TDR 2019: 第五章)。2020 年，《包容性框架》的推出提振了该项目，该框架为经济数字化带来的税收挑战提供了基于共识的多边解决方案 (OECD, 2021a)。

最新的进展是 139 个实体中的 132 个成员管辖区在 2021 年 7 月初达成协议，围绕管辖区之间的征税权分配以及利润转移活动造成的政府税收损失为应对这些税收挑战制定双支柱解决方案 (详见 OECD, 2021a: Annex A)。随后，二十国集团财长赞同《包容性框架》协定的关键组成部分。其中包括在第一支柱下重新分配跨国企业的利润，在第二支柱下实行至少 15% 的有效全球最低税率。二十国集团还呼吁《包容性框架》迅速解决剩余问题，在商定框架内最后确定设计要素，并在 2021 年 10 月前提供两大支柱的执行计划。同时，它邀请尚未加入协定的《包容性框架》成员管辖区加入该协定 (G20, 2021)。

出于多种原因，这项成就被视为游戏规则的改变者。从技术上讲，它重申需要将跨国公司视为单一企业，取代了无效的公平独立交易原则。此外，通过对合并收入超过 7.5 亿欧元的所有跨国集团 (不仅是与数字经济相关的集团) 适用最低税率，简化了谈判范围，缩小了进一步拖延的空间。

在政治上，该协定应有助于重振多边主义，包括缓和二十国集团一些关键成员国之间的贸易

紧张局势。此前几个发达经济体宣布，它们将按自己的方式对主要科技巨头征税，这导致上届美国政府威胁采取报复性贸易措施。在经济上，双支柱一揽子方案还有望带来急需的税收收入(OECD, 2021a)——估计每年可达2 750亿美元(Cobham, 2021)，同时削弱(如果不是消除的话)全球企业税逐底竞争。

正如税收问题经常体现的那样，魔鬼在于细节，而执行最新协定的细节尚待最后确定。然而，根据一些计算，通过在低税率国家转移利润实现的公司避税在全球范围内为这些公司“节省”了5 000亿至6 000亿美元的税款(Shaxson, 2019)，因此人们预计新制度会影响公司的利润。不过，尽管围绕新的全球税提案进行了宣传，但股价并未出现重大变化。这表明，商业分析师并不相信新税制会带来很大变化。

改革的全球效力至少有三个方面令人关切。首先，存在仍然可能玩弄制度的风险(de Wilde, 2021)。制度越复杂，产生漏洞的概率越大。此外，Devereux和Simmler(2021)发现，这项改革只会影响全球500家最大的跨国企业中的78家，因为，在第一支柱下，该税率只适用于收入超过200亿美元、营收回报率超过10%的公司。他们的研究表明，将跨国企业的收入门槛从200亿美元降到7.5亿欧元(第二支柱的门槛)会使受影响的公司数量增加13倍，但作者承认，相对于所涉公司数量的增加，将门槛降到50亿美元以下的相对收益很小。

第二，存在发展中国家从这项改革中获益甚微的风险，因为主要的灰色地带和其他有争议的问题仍有待解决，其中包括：新规则的复杂性给世界各地的税收征管造成了沉重负担，在公共行政方面缺乏训练有素的税务专家的发展中国家负担尤其沉重；税率低；第一支柱下的税基重新分配有限，而且已经承诺对采掘业和受监管金融服务提供例外规定；由于法律和政治上的讨价还价，实施的开始日期被推迟到2023年以后；公司母国和东道国之间征税权的最终分配目前是基于跨国公司在每个国家的销售额(经合组织及其成员赞成这样做)，并给予公司总部所在国对欠税利润补征税的第一权利，这

将使七国集团国家获得60%以上的额外税收(Cobham, 2021)。

第三，一些尚未解决的问题具体涉及美国的税收制度。美国传统上坚持资本输出中性原则，其依据是企业税收制度应对居民在国内外投资之间的选择保持中性这一理念。为此目的，美国采用了应税收入扣除原则，从而使美国公司可以从国内纳税中扣除在国外产生的损失。一些大公司利用应税收入扣除制度将其税额降至最低；例如，亚马逊利用这一制度在全球范围内几乎不纳税(Fair Tax Mark, 2019; Phillips et al., 2021)。

目前尚不清楚美国现有的应税收入扣除制度将如何适用于新的多边提议、如何影响全球公司结构的运作。此外，美国还需要解决七国集团提议与其上届政府提出的所谓全球无形资产低税所得税之间的不一致问题。为了防止美国公司转移无形资产，2017年《减税和就业法案》将全球无形资产低税所得税率设定在10.5%至13.125%之间。

在未就解决上述所有风险和不确定性达成协议的情况下，一个由主要税务专家组成的团队提出了一个更公平、不那么复杂、更实用的全球反税基侵蚀税建议(Cobham et al., 2021; Picciotto et al., 2021)。该建议涉及最低有效税率，可由有意愿的国家联合推出，无论这些国家是跨国企业的总部所在国，还是跨国企业的东道国，或者两者都是。正如作者所强调的那样，这仍然不是一个完整的解决方案。需要修改税务条约，以确保重大经济存在的应税关系，并允许转换规则。不过，他们认为，要在确保实施最低有效税率方面取得进展不应取决于确保所有国家签署和批准一项多边条约(这是第二支柱所必需的)，因为这种批准程序实际上会使所有国家对其执行拥有否决权，而这将是致命的。与此相反，最低有效税率为有意愿的国家达成可行的共识提供了实际、务实的基础，从而为有效改革取得进展创造了关键多数，因为采纳最低有效税率会促进而不是阻碍在更遥远的时间范围内达成更全面的多边协议的势头。

### 3. 发挥一揽子绿色恢复方案的作用

没有什么比全球气温上升带来的危险更能突出今天采取的政策与明天更美好未来前景挂钩的重要性。可以说，将全球气温上升控制在1.5摄氏度以下是全球政策界面临的首要挑战(IPCC, 2021)，尽管这一挑战与国家内部和国家之间的经济资源重新分配密不可分。

《2019年贸易和发展报告》提出了一项可以减缓全球变暖威胁、同时解决金融化世界不公平和脆弱性问题的全球战略。气候保护需要一大波新的投资来重新连接能源系统和其他碳排放部门。该报告显示，这样的绿色投资浪潮可以成为各地就业和收入的主要来源，但发展中国家现有的制约因素意味着需要新的资金来源，包括国际社会根据其共同但有区别的责任的承诺大幅增加支持，同时提供必要的政策空间，使产业政策适应当地的公正过渡需求。

然而，鉴于全球经济格局的不平衡，能否朝此方向取得迅速进展将取决于最大的主体特别是中国、美国和欧盟能否立即采取行动。美国和欧盟占大气中二氧化碳排放量的近一半。中国仍然是一个发展中经济体，所占比例远低于这两者中的任何一个（按人均计算更是如此），但中国目前是世界最大的排放国。这三个经济体加起来占每年排入大气的340亿公吨排放量的一半以上（表2.3）。

如表2.3所示，在1999-2018年的20年间，所有三个经济体都设法降低了相对于国内生产总值的排放，降幅相似：中国平均每年下降2.5%，美国下降2.2%，欧盟下降2.1%。当然，这一时期的经济发展轨迹各不相同。中国经济以每年9.0%的速度快速增长，因此其绝对排放水平以平均每年6.5%的速度增长，但其排放量/国内生产总值比率有所下降。在此期间，美国和欧盟的经济增长要慢得多，因此，其绝对排放水平确实下降了：美国每年下降0.1%；欧盟每年下降0.8%，略高于美国。然而，与中国不同的是，在美国和欧盟，投资水平一直在朝着错误的方向发展，特别是在公共部门。

表2.3 1999-2018年中国、美国和欧盟的二氧化碳排放和经济增长情况  
(百分比)

	2018年二氧化碳排放量(十亿公吨)	在2018年全球二氧化碳排放中的占比	1999-2018年二氧化碳排放量与国内生产总值年增长率		
			排放量/国内生产总值增长比率	国内生产总值增长率	排放水平增长率
中国	10.3	30.2	-2.5	9.0	6.5
美国	5.0	14.7	-2.1	2.0	-0.1
欧盟	2.9	8.5	-2.2	1.4	-0.8

资料来源：[https://data.worldbank.org/indicator/for CO2 emissions and emissions/GDP figures](https://data.worldbank.org/indicator/for%20CO2%20emissions%20and%20emissions/GDP%20figures)；<https://fred.stlouisfed.org/> for real GDP growth figures。根据国内生产总值增长率和排放量/国内生产总值比率得出的排放增长数字。

尽管三大经济集团之间存在差异，但推进气候稳定的基本要求对三者仍然都是一样的：无论各自的经济增长率如何，都必须削减其绝对排放水平。这三个经济体都面临着实现该目标的严峻挑战。这是因为消除二氧化碳排放所需的唯一最重要的行动是逐步停止消耗石油、煤炭和天然气来生产能源，因为燃烧化石燃料约占全球二氧化碳排放的70%至75%。因此，必须在所有三个经济体以及整个全球经济中建设新的能源基础设施。这一新的全球能源基础设施的基石必须是高效清洁的可再生能源来源，主要是太阳能和风能。

在政策设计方面，要问的第一个关键问题是：在中国、美国和欧盟以及更广泛的全球经济中，实现能源基础设施的转型需要多少投资支出？包括2020年报告在内的各种估计都趋同于一个结论，即，就全球而言，每年需要占国内生产总值2%至3%的清洁能源投资总支出才能在该项目上取得成功。这一数字在各国可能会有高低，具体取决于一国清洁能源基础设施迄今的发展程度。对中国、美国和欧盟而言，投资支出可能需要维持在这一约占国内生产总值2%至3%的水平。<sup>19</sup>

由于中国、美国和欧盟以外的经济体目前产生了约48%的全球排放量，因此，向清洁能源的过渡也必须在全球经济的其他部分推进。因此，

还需要从其在多大程度上在全球范围内而不仅仅是在本国或区域经济范围内促进实现气专委目标的角度来评估中国、美国和欧盟的气候计划。然而，在这方面，共同但有区别的责任原则将采取协调一致国际行动的责任交给了发达经济体。

政府政策推动清洁能源转型的两个基本途径是通过直接公共部门投资或制定一系列鼓励私营部门投资的条例和激励措施。这些针对私人投资的条例/激励政策包括碳税或碳排放上限、有保证价格（即“上网电价”）的清洁能源供应商长期合同以及各种形式的补贴融资。

实现公共和私人投资的适当结合对整个项目的成功至关重要。《2019年贸易和发展报告》认为，鉴于私人投资者实现所需支出水平面临非常高的沉没成本、政治风险、流动性不足和回报不确定等问题，公共投资应发挥带头作用。私人投资取决于私人企业主和金融市场对预期盈利能力的计算。正如基金组织最近的一篇工作文章所指出的那样，在这些条件下，很难利用市场手段缩小由此造成的私人与社会回报之间的差距。另一方面，通过提高私人投资水平促进向清洁能源过渡的好处在于其将减轻公共部门预算提供所需总体支出金额的压力。

公共和私营部门投资建设清洁能源基础设施都将大规模创造就业。因此，中国、美国和欧盟以及世界各地的气候稳定项目应包括相关措施，以制定高就业质量标准并确保妇女和其他弱势群体能够充分获得这些新创造的就业机会。与此同时，随着化石燃料行业被逐步淘汰，目前依赖该行业的工人和群体将不可避免地面临重大经济损失。对中国、美国和欧盟以及整个全球经济而言，还应在其向清洁能源过渡的整体项目中纳入面向这些受到负面影响的工人和群体的公正有效的过渡政策。

由公共投资主导、在丰富就业机会基础上向脱碳未来过渡是呼吁开展绿色新政的基础，这种呼声在 COVID-19 疫情爆发之前就已经听到。发达国家为应对疫情而大规模调动财政和货币资源，这表明有机会使这一想法全球化。在“重

建更美好世界”的旗帜下，七国集团经济体一直在大谈启动在应对全球金融危机时承诺的、但在发达经济体采取紧缩措施的情况下很快就被放弃的那种绿色复苏。

与全球金融危机之后相比，目前过早地诉诸于紧缩政策的可能性似乎更小。然而，对世界 50 大经济体（主要是发达经济体）采用的一揽子初步复苏方案的调查发现，只有 2.5% 的支出用于绿色复苏（UNEP, 2021）。因此，未来的挑战是在未来十年及以后保持公共投资动力，同时扩大气候部分的规模。在这方面，必须了解主要经济主体目前的政策立场及其各自的优劣势。

#### (a) 美国的政策

2017-2020 年期间，在特朗普政府领导下，联邦政府不仅没有采取任何新的气候举措，而且削弱了大多数现有的联邦法规，减少了应对气候变化的财政支持来源。美国还在 2017 年退出《巴黎气候协定》。拜登政府在 2021 年 1 月的第一批行动包括重新加入《巴黎协定》，此后又推进了一系列旨在使美国经济走上可行气候稳定道路的进一步举措。从最广泛的角度看，为了与气专委的全球减排目标保持一致，新政府承诺到 2030 年将美国的二氧化碳排放减少 50%，到 2050 年成为净零排放经济体。

在实现这些广泛目标的具体措施方面，迄今为止最重要的举措是 2021 年 3 月提出的为期 8 年、耗资 2.7 万亿美元的拟议《美国就业计划》。其总支出拨款的 35% 至 40%，即每年约 1 300 亿美元，将用于可直接促进减少二氧化碳和其他温室气体排放的投资。《美国就业计划》还将为气候问题的研发提供重大支持，为目前严重依赖化石燃料行业的工人和群体提供公正过渡举措。在另外的提案中，拜登政府还主张为发展中经济体的气候稳定措施提供资金支持，但未具体说明金额。<sup>20</sup>

联邦政府为稳定气候提供这种程度的资金支持对美国而言是前所未有的。但是，即使接近这一措施的内容确实成为法律，仍不清楚拟议的



资金水平是否足以实现政府宣布的气候目标，即到2030年减少50%的排放、到2050年实现净零排放。

根据上面提到的估计，即需要国内生产总值的2%至3%来资助清洁能源转型，美国包括公共和私人投资在内的总体清洁能源投资每年应在4500亿至5000亿美元之间，才能达到2030年减排50%的目标。《美国就业计划》将提供所需总投资的25%至30%左右。州和地方政府的公共资金也可以做出贡献，但在大多数情况下，其金额可能比联邦政府提供的要小得多。这就产生了一个从私人投资者那里调动其余75%所需资金的大部分金额的前景问题。

十多年来，美国的私人清洁能源投资支出一直处于上升轨道。但迄今为止，私人清洁能源投资支出水平仍远低于所需水平。2019年，即COVID-19引发衰退的前一年，也是有完整数据的最近一年，私营部门清洁能源投资总额中约有600亿美元投资于可再生能源、约有400亿美元投资于能源效率。<sup>21</sup>这笔总计1000亿美元的资金可提供所需金额的20%左右。

能否根据所需投资水平调动私人资金取决于是否有一套强有力的激励措施来支持清洁能源和能源效率、是否会采取抑制措施来阻止化石燃料消费。影响力最大的此类措施是碳税和碳排放上限的某种结合。目前，美国有12个州实行了碳税或碳排放上限，这些州占美国人口的四分之一、美国GDP的三分之一，<sup>22</sup>其排放低于美国平均水平。但它们尚未成功地将私人清洁能源投资支出引导到接近所需金额的水平。部分问题在于，美国没有设计碳税或碳排放上限政策来避免可能伴随这些措施出现的重大问题。一个主要问题是，化石燃料价格上涨对低收入家庭的影响大于富裕家庭，因为能源费用在低收入家庭消费中所占比例更高。对这一问题的有效解决办法是将碳税产生的很大一部分收入退还给低收入家庭，以抵消这种税收的递减分配影响。但这样的退税政策尚未在任何州颁布。

总体而言，美国要过渡到一条可行的气候稳定道路上，将需要对以下措施进行某种结合：大

幅提高公共投资水平；出台拜登政府或美国各州目前正在实施或讨论的私人投资条例更有力、设计更有效的私人投资条例。

## (b) 欧盟的政策

欧盟正在推进全世界最宏大的气候稳定计划，即它所称的《欧洲绿色协议》。根据该协议，该区域承诺到2030年将排放量相对1990年水平至少减少55%，这一目标比气专委设定的45%减排目标更为宏大。这样，《欧洲绿色协议》就与气专委的长期目标保持一致，即到2050年实现净零排放经济。

从2019年12月开始，欧盟委员会一直在颁布措施并提出进一步的建议，以实现该区域的减排目标。2021年6月采取的最新措施是《下一代欧盟复苏计划》，将通过该计划拨出6000亿欧元（占七年1.8万亿欧元总投资预算的三分之一）资助《欧洲绿色协议》。<sup>23</sup>2021年7月，欧盟委员会跟进这一支出承诺，概述了具有以下主要特点的13项税收和监管措施：

- 在欧洲联盟排放量交易计划内扩大碳税；
- 设立碳边界调整机制，进口商将通过该机制为进口钢铁、水泥或铝等碳密集型产品支付费用；
- 将总体税收政策与《欧洲绿色协议》目标更紧密挂钩；
- 提高能效水平，扩大可再生能源供应；
- 更快地推出低排放运输模式以及支持这些模式的基础设施和燃料；
- 推出保护和增加森林以及其他自然碳汇的工具；
- 实现社会意义上的公正过渡，以分散应对和适应气候变化的成本。<sup>24</sup>

就公共投资、条例和其他促进私人投资的激励措施的结合而言，《欧洲绿色协议》显然旨在

主要依靠条例和其他私营部门诱导措施。通过《下一代欧盟复苏计划》在七年内拨款6 000亿欧元，相当于平均每年拨款约850亿欧元。该金额在这一期间欧盟国内生产总值中的占比不到0.6%(假设在此期间欧盟每年温和增长1.5%)。因此，用于实现该区域能源基础设施转型以及改变林业和农业做法的私人支出必须提供剩余的每年大约2 500亿欧元(即总支出的75%)，才能面向2030年和2050年走上可行的气候稳定道路。<sup>25</sup>

如上所述，依靠条例和激励措施所诱导的私人投资而不是直接的公共投资支出来建设清洁能源基础设施，不可避免地存在着相当大的不确定性。因此，最近的一项研究得出结论认为，相对于到2030年减排40%，要实现到2030年减排55%的目标，欧盟需要到2030年将碳价格提高两倍。<sup>26</sup> 实施这一大幅提高碳价格的举措无疑将面临强烈的政治反对，在没有退税来抵消中低收入者的这种新税负的情况下反对会尤其强烈。<sup>27</sup> 2018年法国“黄马甲运动”的出现正是为了反对马克龙总统提议在不对不富裕公民进行大量退税情况下制定碳税。

因此，与美国的情况一样，《欧洲绿色协议》作为一项气候稳定计划的成功前景几乎肯定需要远高于迄今为止通过《下一代欧盟复苏计划》所提议的公共投资支持。

### (c) 中国的政策

中国与美国和欧盟不同，尚未承诺实现气专委制定的2030年或2050年减排目标。然而，在2020年9月对联合国大会的讲话中，习主席成了首位为本国制定一系列减排目标的世界领导人：排放量将继续上升，在2030年达到峰值，然后开始下降，到2060年实现净零排放。这一承诺促使其他国家制定更加宏大的目标(Tooze, 2020)。此外，中国已表示将努力减少对煤炭的依赖；目前，燃煤排放比燃烧石油的排放高出约30%，比燃烧天然气的排放高出70%。

中国的立场是，中国既是历史上的低排放国，也是发展中国家，其情况与众不同，因为它正

沿着比美国、欧盟或其他发达经济体更快的经济增长轨道前进。

作为一个快速增长的发展中经济体，中国为实现大幅减排方面无疑面临着比美国或欧盟更严峻的挑战。但情况仍然是：如果中国不能在自己的经济中实现气专委的目标，那么这些目标在全球范围内也将无法实现。由此可见，气专委所描述的无法实现这些目标所导致的风险(不断加剧的极端高温、强降水、干旱、海平面上升和生物多样性损失)将日益严重，包括在中国本身也是如此。

此外，中国在推进气候稳定项目方面确实有超额完成计划的记录。一个相关的主要案例是，继“十二五”规划(2011-2015年)将太阳能和风能设备制造业列为战略产业之后，政府实施了一系列产业政策，包括公共融资、上网电价、本地含量要求和研发支持，使中国成为全球领先的太阳能和风能设备制造国。当国内太阳能需求低成为该项目的瓶颈时，政府的反应是促进国内太阳能市场的发展。结果，到2017年，中国成功安装了超过130吉瓦的太阳能装机容量。因此，超额24%、提前三年实现了到2020年完成105吉瓦太阳能装机容量的政府目标(Finamore, 2018)。主要由于这一点以及中国政策制定者的相关举措，自2009年以来，全球太阳能电池板平均价格也下跌了约80%。

中国通过“一带一路”倡议，包括与国际伙伴合作，积极为发展中经济体的清洁能源投资提供融资。<sup>28</sup> 与此相反，七国集团经济体在联合国王国康沃尔举行的2021年会议上没有承诺大幅提高自己的全球绿色融资承诺。<sup>29</sup>

中国还实施了广泛的计划，帮助工人从化石燃料行业过渡到其他职业。2016年，在各类煤炭和钢铁业务关闭时，估计大约有180万煤炭和钢铁行业的工人需要重新安置到其他职业。2016年2月，中国中央政府宣布了一系列支持下岗职工再就业的政策措施，包括1 000亿元人民币(约154亿美元)的一揽子专项财政计划。<sup>30</sup>

简言之，中国成功地制定了一套宏大的产业和金融政策，使其经济走上了一条可行的气候稳定道路。与此同时，除非中国大幅加快减排计划，否则在未来 20 至 30 年内，中国可能仍将是全球二氧化碳排放的主要来源。

出于不同的原因，中国、美国和欧盟都需要实施更宏大的气候稳定计划，以便其各自的举措为实现气专委的减排目标提供必要的领导。具体而言，这些经济集团需要为全球清洁能源投资项目承诺更高水平的公共投资。当然，诱导私人清洁能源投资的政策也至关重要。但是，与更广泛的私人投资活动一样，在以走上可行全球气候稳定道路所需的规模增加私人投资方面，不可避免地会存在很大的不确定性。

增加公共投资的一个基本制约因素是如何找到大幅增加公共资金的来源。所有国家都应考虑通过更多累进税制来增加公共收入的必要性，并意识到当地的需求和压力。但事实上，使全球清洁能源投资达到规模效应所需的大部分资

金可以在不大幅增税的情况下通过利用其他来源的资金获得，包括：

- 从军事预算中划拨资金；
- 取消化石燃料补贴，并将这些资金的很大一部分转用于清洁能源投资；
- 美国联邦储备委员会、欧洲中央银行和中国人民银行正在实施大规模的绿色债券购买计划；
- 在国家、区域和国际层面利用公共开发银行的贷款能力。

毫无疑问，要使这些建议可行，需要完成大量的分析和方案设计，还需要各国选择这些潜在融资来源的不同组合。<sup>31</sup> 但这项工作的一个关键起点是提高中国、美国和欧洲联盟之间的合作水平，无论是在清洁能源投资公共融资的具体细节上，还是在更广泛的全球气候稳定项目的各个方面，都是如此。

## E. 走向新的经济解决方案

由于许多国家对大流行病的对策属于仓促应对，加之时下高度的不确定性，使对 COVID-19 疫后经济政策的未来方向作出猜测的工作更加复杂困难。此外，全球金融危机发出了一个警告，即在特别艰难的时刻在压力下确定的方向一旦相关压力有所缓解即难以为继。

在这种情况下，也许并不令人惊奇的是，美国新一届政府的行动和声明备受关注，有人已在预期“新经济时代的黎明” (Tooze, 2021)，而另一些人则预期会出现资本主义的“新形态” (Elliot, 2021 年)。

总统经济顾问委员会 (2021 年) 坦率地承认，需要重新设定政策，以补救过去政策造成的损害，并应对新的挑战：

在过去四十年中，认为降低税收、削减支出和减少管制就会产生更强劲的经济增长这种观点

对美国的公共政策产生了重大影响。在此期间，美国对基础设施和创新等公益物的投资过少，而增长带来的收益不均衡地过多汇聚到收入和财富分配方面的最高阶层。

拜登总统的“美国就业计划”和“美国家庭计划”所依据的经济理论并不相同。这些拟议政策反映了凭借经验得出的证据，就是强大的经济取决于坚实的公共投资基础，而对工作者、家庭和社区的投资可以在未来的几十年得到回报。

在多边金融机构中可以察觉到一个新的现象，即正在逐渐摆脱以往的政策处方，并形成一种新的共识 (Sandbu, 2021)。这些金融机构赞成巨额支出方案、向富人征税以及限制大企业的市场力量 (Georgieva et al., 2021)，并确认需要对资本流动作出更有效的管理，包括在一些情况下通过资本管制加以管理 (Adrian and Gopinath, 2020)，并赞同强力干涉政策议程，以支撑对绿

色投资的推动 (IMF, 2020)。新自由主义政策思维的另一个坚强支柱即经合组织也鼓励其成员作大笔支出并保护就业 (Giles, 2021)，同时认识到，要取得社会包容性和凝聚力的成果，就需要“从根本上重新评估国家、社会、经济和环境之间的关系” (OECD, 2021b)。

然而，另一些人则警告说，所谓新自由主义已经作古的说法有些夸大其词 (Galbraith, 2021)，对此强调了新自由主义对变化中的环境具有适应性 (Slobodian, 2021)，并指出，一些新的潮流将会扩大未受充分监管的金融市场的权势和影响力 (Gabor, 2021)。一些人还指出，大流行病期间多边金融机构贷款方案具有政策连续性 (Ortiz and Cummings, 2021)，根据七国集团贸易部长关于深化自由化和进一步缩小政策空间的呼吁也推动了政策连续性 (Davies et al., 2021)。此外还看到了一种更偏绿色的新自由主义派别，它决心确保向低碳、高数字化未来的过渡进程能坚持以市场为核心并友善对待资本，为此需要确保碳价合理，坚持促进遵守环境、社会和治理标准的新一代融资工具，绿化企业社会责任，利用亿万富翁的财富和大数据的力量来拯救地球。

迄今为止，关于新共识的多数言论都是北方发出的声音，而且往往着眼于已融入前述“华盛顿共识”中十点政策清单。虽然 Williamson 从未赞同这一共识涵盖的所有政策建议，但他的确支持该共识的主张，即唯一的出路是选择“受宏观经济纪律约束的外向型市场经济” (Williamson, 1993) 以及这一主张所依据的使命，即必须放弃将某些政策的适用局限于特定国家类别的“知识隔离政策” (Williamson, 2004)。

无论这种“一刀切”政策议程的历史记录如何，它都不是政策制定者在面对将确定未来十年发展成果情况的多重相互交织挑战时需要采取的办法。如果要与过去 40 年作真正的决裂，各国政府不仅必须与那些在超全球化之下扭曲的分配模式中积累了大量经济和政治资本的既得利益进行正面交锋，而且还必须确认持续阻碍可持续增长和发展前景的深刻的结构性制约和脆

弱性。为此，必须允许发展中国家在设定政策优先事项时有更大的灵活性，并确保在采取必要措施时有足够的政策空间，以掌管远大的目标和由此产生的得失，同时提供有差别的待遇，以支持这些国家作出努力，调动落实《2030 年议程》所需的资源。

尽管如此，COVID-19 危机已经为决策采取打破禁忌的办法开启了门户，这有助于处于各种发展水平的国家过渡到更好的未来。这些步骤中包括承认：

1. 政府不是家庭。COVID-19 危机不仅使发达国家政府的支出上升到了空前的水平，而且还迫使它们放弃应始终保持预算平衡的理念，而转向隐含或公开地以功能性方式处理政府财政，允许政府先支出后征税，并在某些条件下仅使用国家发行的货币进行支出 (TDR 2020)。对这一点的认识开启了关于财政空间决定因素的讨论，而且特别是在发展中国家，这些国家外部因素对政府支出能力的影响要大得多，而且在这些国家里多边金融机构和国内税收制度的改革有助于为逆周期的社会性支出提供更大的空间。
2. 重新审视央行的独立性。自上次危机以来，各国央行已经从仅仅关注通胀方面目标转向通过资产负债表的运作来扑灭经济火灾。在目前的危机中持续采用了这种做法，包括在某些情况下直接向私营部门贷款。既然承认央行是信贷制造机器的关键，就有必要扩大央行的监管权，包括对影子银行系统的监管权，驯服信贷的盛衰周期，并将其风险面扩大到更广泛的范围，使之包含气候变化和不平等加剧等对金融稳定的大范围威胁。面对这些更广泛的责任，宜扩大民主监督的规模。
3. 韧性是一种公益物。“除非人人安全，否则无人安全”的理念显然也延伸到超越了眼前健康危机范围的其他挑战，而尽管一些精英似乎不顾一切地设法远远躲避经济、健康和环境冲击，但 COVID-19 强化了韧性是一种公益物的理念，因为它既无法被

排除，也没有竞争性，它是具有全球性层面的。确保韧性无疑是国家的责任，由健全的公共部门来实现，为此付出用于作必要投资、提供配套服务、协调建设韧性的多种相关活动等方面所需的资源。各国需要普遍的基本服务和社会保障制度，但这项要务也向发展中国家提出了具体挑战，即如何使发展型国家的目标适应保护公民免受冲击所带来的挑战（包括财政挑战）这项目标。在这方面，为全世界的韧性供资将需要对如何调动和分配财政资源进行目标高远的新思考。

4. 金融至关重要，不能任由市场来决定。华尔街以及其他地方的同行不善于提供长期的、负担得起的融资，尽管华尔街放纵的过度投机行为损害了国家和社区层面的韧性；许多国家的不同发展水平上资本形成率都太低。同样，事实证明，愿意允许金融体系中一些部分在不受监管监督情况下隐蔽地运作，以及没有可信度的所谓这些部门具有自我监管特性的观念，都是有害的。如果金融体系允许国营银行发挥更重大作用、分散巨型银行并防止其形成、实行更有力的监管，就不太可能产生过度投机，且更有可能创造一个较健康的投资环境。
5. 尽量压低工资不利于工商业。认为工资只不过是一种生产成本的理念是以微观经济逻辑为基础的，一些国家据此推动劳动力市场实现最大的灵活性。但工资不仅是需求的重要来源，而且其增长还可以刺激生产率。此外，体面的工资也是强健社会契约的关键组成部分。因此，要有健康的劳动力市场，就必须将工资问题纳入健全的保障发言权和代表性的安排，设定最低工资，并制定提供适当保护以制止侵权做法的相关劳工法律。发展中国家的就业不足仍然是劳动力市场的一个持续特点，这些国家采取有针对性的措施解决就业的非正规性问题尤其重要。
6. 多样化具有重要意义。在走过了从乡村不发达状态进入工业化后荣景这一艰难旅程

的所有国家中，没有一个国家的政府未曾采取有针对性和选择性的政策，力图将生产结构转向新的增长来源。许多发展中国家的工业化过渡止步不前，甚至发生“过早去工业化”的更糟糕状况，据此更难以摆脱处于国际分工中边缘性的地位，使之更易于遭受外部冲击，使非正规就业的现象长期持续。要应对气候和数字化方面挑战就必须实现结构性和技术性飞跃，因此产业政策就更为紧迫，而实现公正的过渡需要切实地管控进退维谷的活动以确保在适当的地点创造新的就业机会。

7. 一个有爱心的社会是一个更稳定的社会。护理工作问题正成为所有更好地复苏的政策议程中的一项必要内容，包括将有偿护理工作转变为体面的就业，并给予劳动力市场核心部门的产业工作通常具有的工资水平、福利和保障。但更一般而言，对积极的变革性社会政策的设置必须超越仅仅提供一种旨在不让掉队者愈加落伍的安全网或底线的剩余类别。也可以使用设置得切实有效的社会政策以加快和管理结构性变革，以此帮助促进技术升级并提高生产力，由此彰显了采取综合方式制定政策以实现更好地复苏的重要性。

显然，前几份报告就更雄辩地指出，基于这些宽广规定的政策方案需要一个支持性多边制度才能取得成功，为此需要有一套旨在确保“共同繁荣”的指导原则，为国家一级的必要行动提供空间，并争取对建立在各国合作基础上的集体行动的全球支持。

40年前的第一份《贸易和发展报告》就曾呼吁改革多边体系以避免即将到来的发展危机，但这一呼吁被置若罔闻。1981年开始出现的不平衡、不公平和不安全现象随着超全球化轰轰烈烈地展开，被扩展、深化，以致今天的危机在范围和影响上目前都真正具有全球性。随着债务水平在过去40年中呈指数级上升，并在大流行病期间再次飙涨，并且气候也越来越逼近灾难的临界点，进行体制改革的紧迫性比以往任何时候都更加突出。

## 注

- 1 当然，这也是布雷顿森林国际性新政制定者发出的信息，其典型就是Morgenthau所确认的观点：“布雷顿森林方法所依据的认识是，印度和中国等国家在英国和美国等国家的援助和鼓励下实现工业化及生活条件的改善符合前一类国家的经济和政治利益，同时也符合后一类国家的经济和政治利益”，Morgenthau, 1945年。
- 2 关于新自由主义的思想、官僚和政治起源及其演变，见Mudge, 2008。
- 3 虽然这个用语是世界银行在1981年编造的，但它比较广泛的使用起源于投资银行摩根士丹利(Morgan Stanley)在20世纪80年代末创建的新兴市场指数。
- 4 私人资本行业迅速崛起，其受管理资产2020年超过7万亿美元，即在全球金融危机后的十年里增长了三倍多，就表明了这一趋势，见Wigglesworth, 2021。
- 5 联合国全球政策模型(GPM)是一个实证建模框架，用于根据计量经济学的因果关系以及紧密的库存流量比世界核算框架分析经济变量与政策态势之间在国内和全球的互动关系(<https://unctad.org/debt-and-finance/gpm>)。
- 6 特意地没有对经济或金融危机创建模型，尽管金融的薄弱性和经济的脆弱性显然正在显现，可能接近过去引发危机的状况。
- 7 这并不表示政府负债率一定会通过这些方式下降。
- 8 与财政政策一样，这种情景设想适当顾及了一些国家发出的关于保护工资、促进就业和支持收入的呼吁，而同样在这些国家似乎也出现了更温和的财政紧缩办法。但与过去一样，对处理办法中实际内容所作的分析充其量与以下观点相一致，即工资方面的份额比例可能会在某一时刻停止下降，但也不会大幅上升到足以赶上下降的趋势。
- 9 就像实行财政紧缩以减轻债务负担的情况一样，这种药方往往会失败，特别是在全球范围内很可能失败(Capaldo and Izurieta, 2013)。
- 10 为得出外部资产总额数字，以净额列入了金融衍生品账目。如果不这样列入，将会大幅增加相关数额，但不会使这一趋势发生重大变化。
- 11 另见Akyüz, 2021。
- 12 经常账户有盈余、财政上无制约的经济体包括欧洲联盟和西欧其他经济体、以色列、日本和大韩民国。经常账户有赤字、财政上无制约经济体包括澳大利亚、加拿大、新西兰、联合国和美利坚合众国。经常账户有赤字、财政上受制约的经济体包括东亚(不包括中国)、西亚(不包括以色列)的主要发展中经济体及俄罗斯联邦。经常账户有赤字、财政上受制约经济体包括所有其他发展中经济体。
- 13 见第一章，插文1.1。
- 14 这一观察意见与1970年代和1980年代初“石油美元”累积时期的账户情况如出一辙，当时也出现了过度借贷和资本外逃，而且在初级商品和石油出口国内尤其突出(Vos, 1989)。
- 15 如上一节所述。
- 16 上述情况在实施这套政策的早期较不明显。
- 17 这包括一项经两党商定的1万亿美元实物基础设施计划，以及一项关于少量实物基础设施、儿童看护、带薪休假、保健服务和气候相关投资的3.5万亿美元新增拟议预算。在本报告编写之时，拟议预算的处理结果尚不清楚。
- 18 此后，除美国外的大多数带头国家都已放弃了被动税收制度(Matheson et al., 2013)。在主要经合组织国家中，仅美国与荷兰维持了居民税收原则，尽管甚至对此也存在一些疑问(Avi-Yonah, 2019)。
- 19 最近的研究包括国际能源署(2021)、国际可再生能源署(2021)、Pollin(2020)，特别是针对美国的研究：Williams et al., 2020。
- 20 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/executive-summary-u-s-international-climate-finance-plan/>。
- 21 能效估计值来自：<https://energyefficiencyimpact.org/>。可再生能源数字载于<https://www.bloomberg.com/graphics/climate-change-data-green/investment.html>。
- 22 <https://www.c2es.org/document/us-state-carbon-pricing-policies/>。
- 23 [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)。
- 24 [https://ec.europa.eu/info/publications/delivering-european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/delivering-european-green-deal_en)。
- 25 仍然值得注意的是，最新的公共开支提案远高于以前预算的水平。因此在2020年，欧盟委员会预计2021年至2030年所有开支的总预算为1万亿欧元，包括清洁能源投资和公正过渡方

- 案。这一预算包括来自所有公共和私人来源的资金，其中大约一半的资金来自欧盟预算，另一半由各国政府和私人投资共同供资([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_24](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_24))。
- 26 <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0306261921003962?token=898AD8E008D08C848C1C66228819C4FDE743799A3B9A66947B82EAB740587B680DE3E2DB11EE3DF96AE99ACA78C1BB5C&originRegion=us-east-1&originCreation=20210715214704>。
- 27 <https://www.ft.com/content/5e1e5ba5-5b95-445d-9de6-034ad3568d2f>。
- 28 2018年，中国和联合王国一道推出了一带一路倡议绿色投资原则。
- 29 <https://www.carbonbrief.org/daily-brief/g7-reaffirmed-goals-but-failed-to-provide-funds-needed-to-reach-them-experts-say>。
- 30 <http://www.xinhuanet.com/fortune/caiyan/ksh/137.htm>。
- 31 Pollin (2020); 另见TDR 2019。

## 参考资料

- Adrian T and Gopinath G (2020). Toward an Integrated Policy Framework for open economies. 13 July. Available at <https://blogs.imf.org/2020/07/13/toward-an-integrated-policy-framework-for-open-economies>.
- Akyüz Y (2021). External balance sheets of emerging economies: Low-yielding assets, high-yielding liabilities. *Review of Keynesian Economics*. 9(2): 232–252.
- Avi-Yonah RS (2019). Globalization, tax competition and the fiscal crisis of the welfare state: A Twentieth Anniversary retrospective. Presented at the Taxation and Globalization: A Research Workshop. IDC. Herzliya.
- Barbosa-Filho NH and Izurieta A (2020). The risk of a second wave of post-crisis frailty in the world economy. *International Journal of Political Economy*. 49(4): 278–303.
- Bernanke B (2004). Remarks by Governor Ben S. Bernanke at the meetings of the Eastern Economic Association. Washington, D.C. 20 February. Available at <https://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2004/20040220/>.
- Bhaduri A, Raghavendra S and Guttal V (2015). On the systemic fragility of finance-led growth. *Metroeconomica*. 66(1): 158–186.
- BIS (Bank of International Settlements) (2021). *Annual Economic Report*. Basel.
- Blair T (2005). Conference speech, Labour Party Conference. 27 September.
- Blanchard O, Cerutti E and Summers L (2015). Inflation and activity: Two explorations and their monetary implications. Working Paper No. 21726. National Bureau of Economic Research.
- Camdessus M (1997). “Global capital flows: Raising the returns and reducing the risks”, speech at World Affairs Council of Los Angeles. 17 June. Available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/spmds9709>.
- Capaldo J (2015). The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European disintegration, unemployment and instability. *Economia e Lavoro*. 49(2): 35–56.
- Capaldo J and Izurieta A (2013). The imprudence of labour market flexibilization in a fiscally austere world. *International Labour Review*. 152(1): 1–26.
- Capaldo J and Ömer Ö (2021). Trading away industrialization: Context and prospects of the EU-MERCOSUR Agreement. Working Paper No. 52. Global Economic Governance Initiative.
- Cobham A (2021). G20 could improve on “one-sided” global tax reform. *Financial Times*. 11 June.
- Cobham A, Faccio T, Garcia-Bernardo J, Janský P, Kadet J and Picciotto S (2021). A practical proposal to end corporate tax abuse: METR, a minimum effective tax rate for multinationals. Working Papers No. 8. Institute of Economic Studies (IES).
- Costantini O (2015). The cyclically adjusted budget: History and exegesis of a fateful estimate. Working Paper No. 24. Institute for New Economic Thinking.
- Costantini O and Seccareccia M (2020). Income distribution, household debt and growth in modern financialized economies. *Journal of Economic Issues*. 54(2): 444–453.
- Council of Economic Advisors (2021). Building Back Better: The American Jobs Plan and the American Families Plan. *Issues Brief*. May.
- Damgaard J, Elkjaer T and Johannesen N (2019). The rise of phantom investments: Empty corporate shells in tax havens undermine tax collection in advanced, emerging market, and developing economies. *Finance & Development*. 56(3):11–13.
- Davies R, Banga R, Kozul-Wright R, Gallogly-Swan K, and Capaldo J (2021). Reforming the International

- Trading System for recovery, resilience, and inclusive. Research Paper No. 65. UNCTAD.
- de Wilde M (2021). Is there a leak in the OECD's Global Minimum Tax Proposals (GLOBE, Pillar Two)? Kluwer International Tax Blog. 1 March. Available at <http://kluwertaxblog.com/2021/03/01/is-there-a-leak-in-the-oecd-global-minimum-tax-proposals-globe-pillar-two/>.
- Delatte AL, Guillin A and Vicard V (2020). Grey zones in global finance: The distorted geography of cross-border investments. Working Paper No. 2020-07. Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales.
- Devereux M and Simmler M (2021). Who will pay Amount A? EconPol Policy Brief No. 36. Available at [https://www.econpol.eu/publications/policy\\_brief\\_36](https://www.econpol.eu/publications/policy_brief_36).
- Dow S (2017). Central banking in the twenty-first century. *Cambridge Journal of Economics*. 41(6): 1539–1557.
- Elliot L (2021). During the pandemic, a new variant of capitalism has emerged. *The Guardian*. 30 July.
- Epstein G (2019). *The Political Economy of Central Banking: Contested Control and the Power of Finance, Selected Essays of Gerald Epstein*. Edward Elgar Publishing. Cheltenham.
- Fair Tax Mark (2019). The Silicon Six and their \$100 billion global tax gap. Available at <https://fairtax-mark.net/wp-content/uploads/2019/12/Silicon-Six-Report-5-12-19.pdf>.
- Ferreira FHG (2021). Inequality in the time of Covid-19. *Finance and Development*. 58(2): 20–23.
- Finamore B (2018). *Will China Save the Planet?* John Wiley and Sons. New York.
- Financial Times* (2021). Washington vs Big Tech: Lina Kahn's battle to transform US antitrust. 10 August.
- Fukuyama F (1992). *The End of History and the Last Man*. Free Press. New York.
- G7 (1981). Declaration of the Ottawa Summit. 21 July. Available at <http://www.g7.utoronto.ca/summit/1981ottawa/communique/index.html>
- G20 (2009). London Summit – Leaders' Statement. 2 April. Available at [https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20\\_040209.pdf](https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf).
- G20 (2021). Third Finance Ministers and Central Bank Governors meeting, 9-10 July – Communiqué. Available at: <https://www.g20.org/wp-content/uploads/2021/07/Communique-Third-G20-FMC-BG-meeting-9-10-July-2021.pdf>.
- Gabor D (2021). The Wall Street Consensus. *Development and Change*. 52(3): 429–459.
- Galbraith JK (2021). The death of neoliberalism is greatly exaggerated. *Foreign Policy*. 6 April.
- Galbraith JK (2008). *The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too*. Free Press. New York.
- Georgieva K, Díez FJ, Duval R and Schwarz D (2021). Rising market power—A threat to the recovery? 15 March. Available at <https://blogs.imf.org/2019/04/03/how-to-keep-corporate-power-in-check>.
- Giles C (2021). OECD warns governments to rethink constraints on public spending. *Financial Times*. 4 January.
- Godley W and Lavoie M (2007). *Monetary Economics: An Integrated Approach to Credit, Money, Income, Production, and Wealth*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Gould E and Kandra J (2021). Wages grew in 2020 because the bottom fell out of the low-wage labor market: The State of Working America 2020 wages report. Economic Policy Institute. Washington D.C.
- Greenspan A (2005). Risk Transfer and Financial Stability Remarks to the Federal Reserve Bank of Chicago's Forty-first Annual Conference on Bank Structure, Chicago, Illinois. 5 May.
- IEA (2021). *Net Zero by 2050*. Available at <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
- IMF (2020). World Economic Outlook 2020: A Long and Difficult Ascent. October. Washington D.C. International Monetary Fund.
- IPCC (2021). AR6 climate change 2021: The physical science basis. Sixth Assessment Report. Available at <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>.
- IRENA (2021). *World Energy Transitions Outlook*. Available at <https://irena.org/publications/2021/March/World-Energy-Transitions-Outlook>.
- Izurrieta A, Kohler P and Pizarro J (2018). Financialization, trade, and investment agreements: Through the looking glass or through the realities of income distribution and government policy. Working Paper No. 18-02. UNCTAD and Global Development and Environment Institute.
- Jayadev A and Konczal M (2010). When is austerity right?: In boom, not bust. *Challenge*. 53(6): 37–53.
- Kohler P and Cripps F (2018). Do trade and investment (agreements) foster development or inequality? Working Paper No. 18-03. Global Development and Environment Institute.
- Krogstrup S and Oman W (2019). Macroeconomic and financial policies for climate change mitigation: A review of the literature. Working Paper No. WP/19/185. International Monetary Fund.
- Lavoie M and Seccareccia M (2017). Editorial to the special issue: The political economy of the

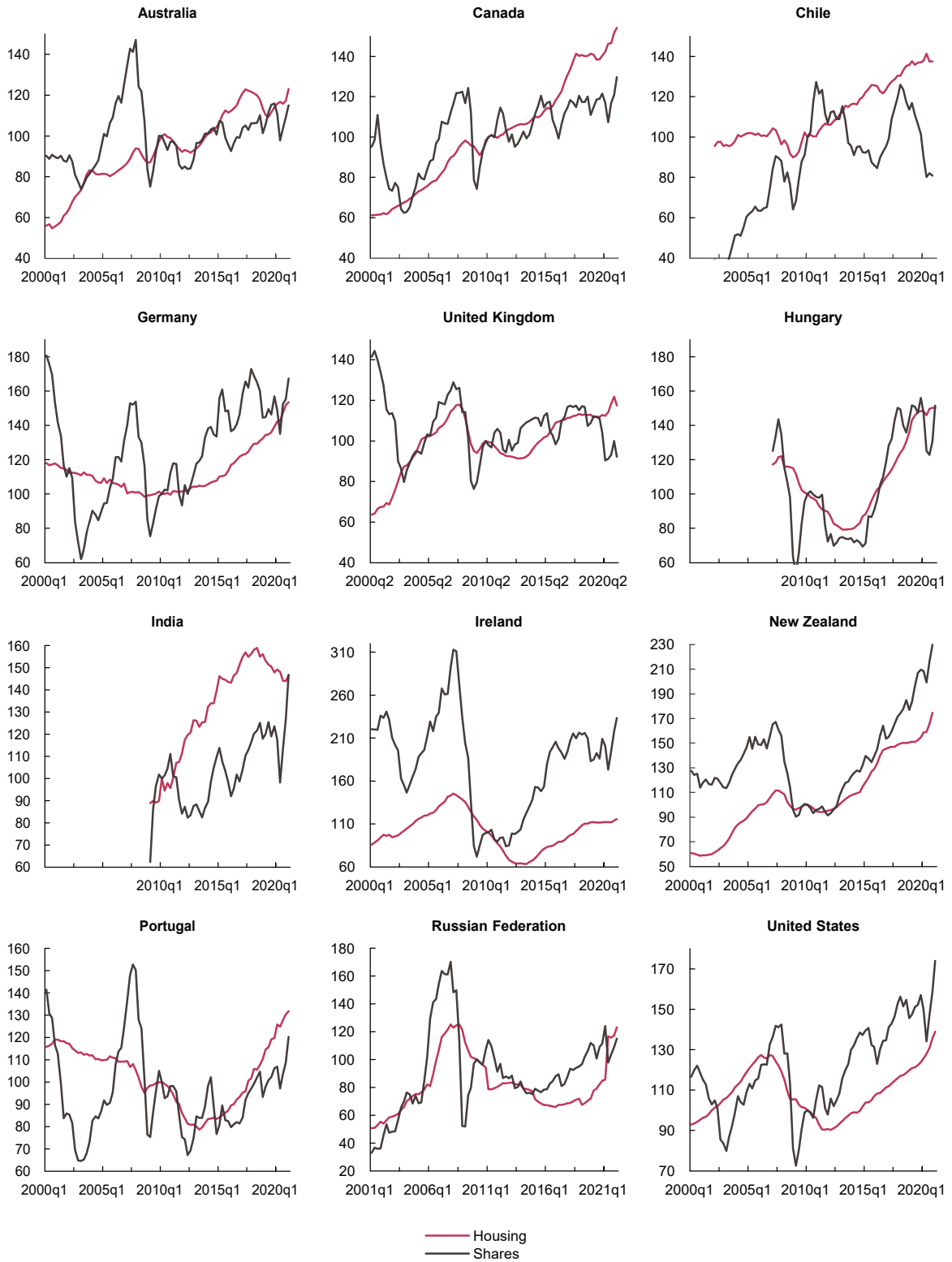


- New Fiscalism. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*. 14(3): 291–295.
- Lucas RE Jr (2003). Macroeconomic priorities. *The American Economic Review*. 93(1):1–14.
- Matheson T, Perry VJ and Veung C (2013). Territorial vs. worldwide corporate taxation: Implications for developing countries. Working Paper No. WP/13/205. International Monetary Fund.
- Matthews D (2021). The big drop in American poverty during the pandemic, explained. *Vox*. 11 August.
- McCombie JSL and Thirlwall AP (1994). *Economic Growth and the Balance-of-Payments Constraint*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Minsky H (1982). *Can “It” Happen Again? Essays on Instability and Finance*. Routledge. New York.
- Morgenthau H (1945). Bretton Woods and international cooperation. *Foreign Affairs*. 23(2): 182–194.
- Mudge SL (2008). What is neo-liberalism? *Socio-Economic Review*. 6(4): 703–731.
- Nesvetailova A (2007). *Fragile Finance: Debt, Speculation and Crisis in the Age of Global Credit*. Palgrave Macmillan. Basingstoke.
- Nye JS (1992). What new world order? *Foreign Affairs*. 71(2): 83–96.
- OECD (2021a). *OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors*. OECD Publishing. Paris. Available at <https://oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-july-2021.pdf>.
- OECD (2021b). *Perspectives on Global Development 2021: From Protest to Progress?* Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- Ortiz I and Cummings M (2021). Global austerity alert: Looming budget cuts in 2021–2025 and alternative pathways. Working Paper. Initiative for Policy Dialogue.
- Parolin Z, Collyer S, Curran MA, and Wimer C (2021). The potential poverty reduction effect of the American Rescue Plan. Poverty and Social Policy Fact Sheet. 11 March. Center on Poverty and Social Policy.
- Phillips R, Pyle J and Palan R (2021). The Amazon method: How to take advantage of the international state system to avoid paying tax. Available at <https://left.eu/amazon-method-of-tax-dodging-exposed-in-new-research/>.
- Picciotto S, Kadet JM, Cobham A, Faccio T, Garcia-Bernardo J and Janský P (2021). For a Better GLOBE: A minimum effective tax rate for multinationals. *Tax Notes International*. 101: 863–868.
- Pollin R (2020). An Industrial Policy Framework to Advance a Global Green New Deal. Available at <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780198862420.001.0001/oxfordhb-9780198862420-e-16>.
- Sandhu M (2021). A new Washington Consensus. *Financial Times*. 11 April.
- Shaxson N (2019). Tackling tax havens. *Finance and Development*. 56(3): 6–10.
- Slobodian Q (2021). Is neoliberalism really dead? *New Statesman*. 27 October.
- Storm S and Naastepad CWM (2012). *Macroeconomics Beyond the NAIRU*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Taylor L (2020). *Macroeconomic Inequality from Reagan to Trump: Market Power, Wage Repression, Asset Price Inflation, and Industrial Decline*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Tooze A (2021). Biden’s stimulus is the dawn of a new economic era. *Foreign Policy*. 5 March.
- Tooze A (2020). Did Xi just save the world. *Foreign Policy*. 25 September.
- UNCTAD (TDR 1981). *Trade and Development Report 1981*. (United Nations publication. Sales No. E.81.II.D.9. New York).
- UNCTAD (TDR 1982). *Trade and Development Report 1982*. (United Nations publication. Sales No. E.82.II.D.12. New York).
- UNCTAD (TDR 1984). *Trade and Development Report 1984*. (United Nations publication. Sales No. E.84.II.D.23. New York).
- UNCTAD (TDR 1986). *Trade and Development Report 1986*. (United Nations publication. Sales No. E.86.II.D.5. New York).
- UNCTAD (TDR 1989). *Trade and Development Report 1989*. (United Nations publication. Sales No. E.89.II.D.14. New York).
- UNCTAD (TDR 1993). *Trade and Development Report 1993*. (United Nations publication. Sales No. E.93.II.D.10. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1994). *Trade and Development Report 1994*. (United Nations publication. Sales No. E.94.II.D.26. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1995). *Trade and Development Report 1995*. (United Nations publication. Sales No. E.95.II.D.16. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1997). *Trade and Development Report 1997: Globalization, Distribution and Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.97.II.D.8. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1999). *Trade and Development Report 1999: Fragile Recovery and Risks; Trade, Finance and Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.99.II.D.1. New York and Geneva).

- UNCTAD (TDR 2000). *Trade and Development Report 2000: Global Economic Growth and Imbalances*. (United Nations publication. Sales No. E.00.II.D.19. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2002). *Trade and Development Report 2002: Developing Countries in World Trade*. (United Nations publication. Sales No. E.02.II.D.2. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. (United Nations publication. Sales No. E.03.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2007). *Trade and Development Report 2007: Regional Cooperation for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.07.II.D.11. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2011). *Trade and Development Report 2011: Post-crisis Policy Challenges in the World Economy* (United Nations publication. Sales No. E.11.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2012). *Trade and Development Report 2012: Policies for Inclusive and Balanced Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.12.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2013). *Trade and Development Report 2013: Adjusting to the Changing Dynamics of the World Economy*. (United Nations publication. Sales No. E.13.II.D.3. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report, 2015: Making the International Financial Architecture Work for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.15.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report, 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report, 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report, 2019: Financing a Global Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report 2020: From global pandemic to prosperity for all: avoiding another lost decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. Geneva).
- UNDP (1990). *Human Development Report*. United Nations Development Programme. New York.
- UNEP (2021). *Are We Building Back Better? Evidence from 2020 and Pathways to Inclusive Green Recovery Spending*. United Nations Environment Programme. Nairobi.
- Volker PA (1978). The Political Economy of the Dollar. The Fred Hirsch lecture sponsored by the Fred Hirsch Memorial Committee at Warwick University. Coventry. 9 November.
- Vos R (1989). Ecuador: Windfall gains, unbalanced growth and stabilization.. In: FitzGerald EVK & Vos R eds. *Financing Economic Development: A Structural Approach to Monetary Policy*. Gower. Aldershot:187-232.
- Wigglesworth R (2021). Private capital industry soars beyond \$7tn. *Financial Times*. 11 June.
- Williams J, Jones R and Farbes J (2020). Technology Pathways to net-zero. Available at <https://irp-cdn.multiscreensite.com/6f2c9f57/files/uploaded/zero-carbon-action-plan-ch-02.pdf>.
- Williamson J (1990). What Washington means by policy reform. In: Williamson J ed. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics. Washington, D.C.:7–20.
- Williamson J (1993). Democracy and the “Washington Consensus”. *World Development*. 21(8): 1329–1336.
- Williamson J (2004). The Washington Consensus as policy prescription for development. A lecture in the series Practitioners of Development delivered at the World Bank. 13 January. Available at <https://www.piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>.

## 附件

**图2.A.1 股票和住房升值在选定国家，第一季度2000到第一季度2021**  
(Real price index, 2010q1 =100)



Source: OECD data.



# 我们所知的世界已进入尾声： 适应情况调查



## A. 导 言

2021年7月是有历史记录以来地球上最热的一个月，此前的2020年则是最热的一年，而这一年本身又是继有史以来最热的十年接踵而至。猛烈的热浪、日益强大的热带气旋、长期的干旱、海平面的上升、疾病的传播只是伴随全球气温不停上升而来的一些威胁，随之带来了越来越严重的经济破坏和人的困苦。而最坏的事情还在后面。即使我们在这十年内认真落实了减缓行动，并设法在2100年前将全球平均气温的上升维持在不超过工业化前温度的1.5摄氏度水平，2021年的极端气候事件还是预演了全球平均气温增加0.4摄氏度将给全球各地的地方社区和国家带来什么样的状况。

就当前趋势而言，全球变热将触及地球自然体系的临界点，导致重塑本世纪生活的不可逆转的变化(IPCC, 2021)。即使假设经济崩溃可以避免，未来几十年在产出上的损失在任何地方都将会十分巨大，特别是在发展中国家(SwissRe, 2021)；几亿人将被迫在境内或跨境进行迁移(Rigaud et al., 2018)，而大部分热带地区都将超越人类所能适应的限度(Zhang et al., 2021)；粮食生产将发生巨变(Kuma et al., 2021)；获取日益稀缺的淡水资源问题将致使地缘政治局势日益紧张(WEF, 2019)。简言之，除非采取强有力的行动以遏制温室气体排放，否则地球上部分地区将成为子孙后代无法居住的地带(Wallace-Wells, 2018)。

迄今为止，应对气候危机的全球政策分为减缓措施和适应措施两种。减缓气候变化侧重于通过更有效使用能源加之用可再生能源取代化石燃料两者相结合的方式，以减缓和减少温室气体的排放。气候适应围绕的核心是利用韧性和保护机制，尽量减少气候变化对生活 and 生计的负面影响(Ge et al., 2009)。虽然在实践中这两类措施往往很难区分，但在许多设定气候问题议程的讨论中，适应工作相对于减缓工作仍然不够有力。事实证明，这种方式是短视的，而且其代价在日益上升，特别是对发展中国家而言。

随着卫生方面疫情的过去、人们的话题转向建设应对全球冲击的韧性之际，持续的熟视无睹方式所造成的后果就变得更加明显。迄今为止，推动气候适应政策一直依靠一系列组合措施：围绕气候会议的各种程序性政治、对政策设计采取的技术官僚做法以及对市场有效确定通往可持续未来之路代价的能力寄予过度的信任。目的是通过更好地评估与气候有关的风险并利用保险和其他市场机制改进对这些风险的管理，实现国际商定目标。虽然这种做法取得了一些积极成果，但它产生效益太少、太迟，已不再能承受环境冲击的强度及其造成的经济破坏。

本章的结构如下：B节探讨这一挑战的严重程度，重点探讨对世界各区域和各国的损害以及应对挑战所需投资的规模。C节讨论管理适应

挑战的现有体制结构尚存的一些局限性。D 节 之一，会如何分散对于在经济转型过程中定位 审视的问题是，将适应挑战视为风险管理工作 适应措施的必要性的关注。

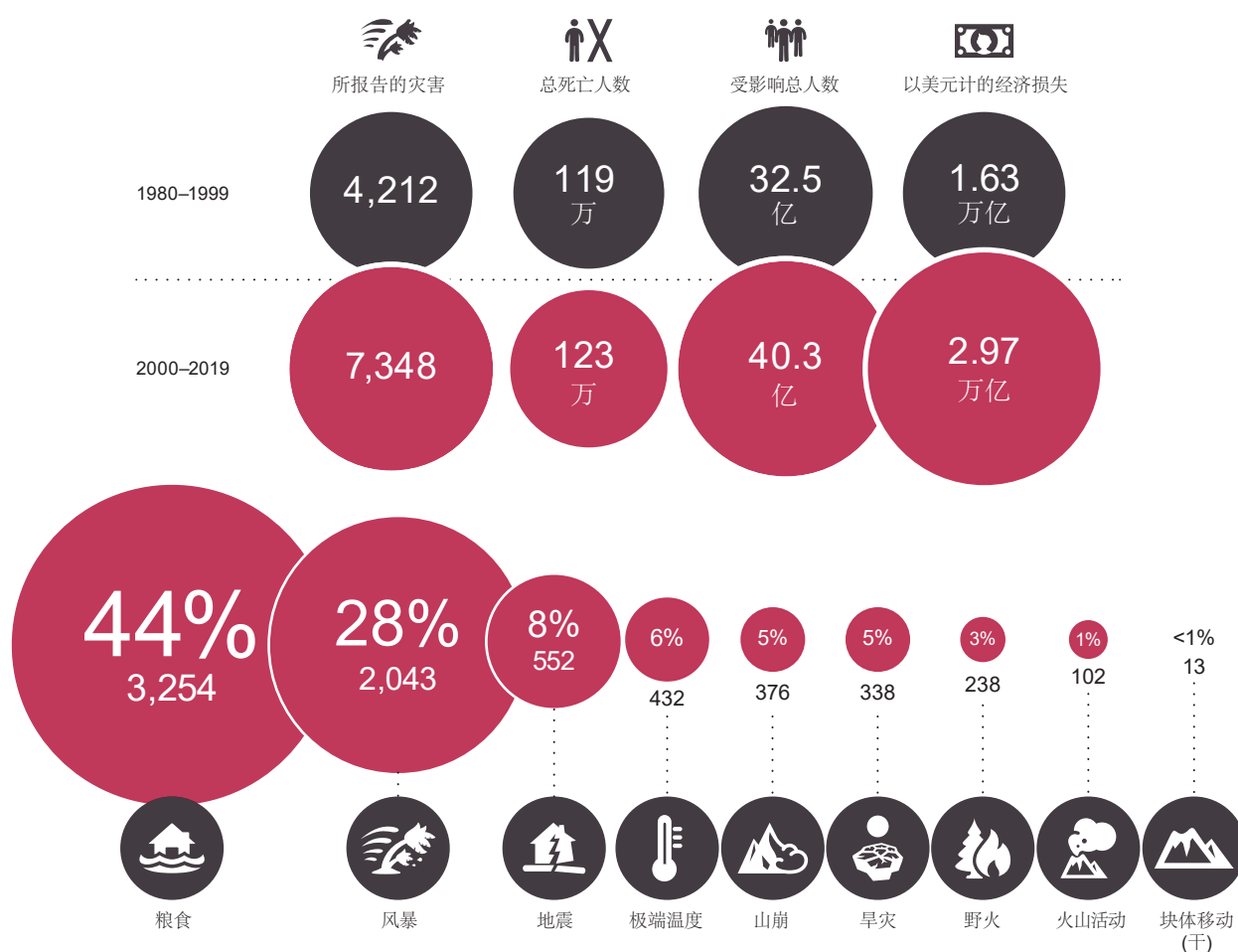
## B. 正视适应挑战<sup>1</sup>

气候变化的经济影响一方面源自于日常生活所需的环境条件（如水的获取、空气质量和尚可容忍的工作环境温度）发生持续的恶化，另一方面则源自于更属于短暂性质、但往往带来更直接和更具破坏性后果的冲击，如野火、风暴和洪水。可以说，后者更容易估量，当然引起的关注也更多。根据联合国减少灾害风险办公室的《灾害对人类造成的代价报告》，2000 年

至 2019 年期间，7 348 起记录在案的重大灾害事件夺去了 123 万人的生命，影响到 42 亿人（许多人不止一次），全球经济损失共计为 2.97 万亿美元（CRED and UNDRR, 2020）。有关数字显然呈上升趋势（图 3.1）。

这些灾害的发生不能仅归因于气候变化。尽管如此，毫无疑问灾害与气候变化日益严重的破坏性影响有着密切的联系（IPCC, 2021）。

图3.1 比照1980-1999年的2000-2019年期间灾害影响



资料来源：CRED and UNDRR 2020。

国际灾害数据库的数据显示，就所记载的经济损失而言，风暴造成的损失(1.39万亿美元)超过任何其他灾害类型，其次是洪水(6 510亿美元)。仅2020年就有5 000多万人受到洪水、干旱和风暴的冲击(UNEP, 2020)。气候引发的灾害约有四分之三可归因于洪水和风暴，而热浪正变得更加强烈和广泛，给发达国家和发展中国家的很多人带来损失。重大季风洪水和热带气旋影响到中国220多万人及包括尼泊尔、印度和孟加拉国的南亚960万人，在这些地区造成的损失超过200亿美元。在区域层面，2000年至2019年美洲的经济损失占全部损失的45%，其次是亚洲(43%)。在美洲，美国的同期经济损失为1.03万亿美元，占全部损失的78%，显示其收入和重置成本高于其他国家。在亚洲，中国和日本在这段时期内的损失分别占该区域全部损失的38%和35%(CRED and UNDRR, 2020)。

这种损害也依经济体的不同类别而有差异。高收入国家受到灾害事件不良影响和死亡的人数往往较少，但承受的经济损失绝对值则要大得多。低收入国家报告的人均经济损失较低(但在不断增加)，而每次灾害事件的死亡人数相对较高。中低收入和中高收入国家在灾害事件、死亡人数和受影响总人数方面的数量最大，不过它们在世界人口中的占比也最大，其中最突出的是亚洲，其遭受的灾害最多。然而，尽管高收入国家受到的经济损失在世界上占比最大，但其损失在国内生产总值中的占比最小。相比之下，最不发达国家和小岛屿发展中国家的损失在国内生产总值中的占比最大；低收入国家遭受经济损失的比率是高收入国家的三倍(CRED and UNDRR, 2020)。

经济学家在标准增长模型中添加了损失函数，以此估算气候变化的滚动损害。即使气温已有明显的上升，令人惊奇的是据此对全球产出造成的损失却并不严重，尽管随着这些模型变得愈加错综复杂、愈加综合和完善，评估的结果正呈现恶化的趋势(Nordhaus, 2018)。实际上，曾大力推进“综合评估模型”的William Nordhaus在诺贝尔演讲中指出的结论是，“经

济增长正在气候和地球体系中产生未预期但很危险的变化……(带来)无法预见的后果”。

虽然使用这种模型来估算潜在损害因此并非易事，但它给人一种数量上具有严谨性、准确性的印象，它为进行建模而对强假设的依赖，这些都使人质疑它与气候方面挑战的相关性(Ackerman, 2018)。即使较先进版本的模型也同样被指责是忽视了临界点(Keen et al., 2021)和反馈回路(Kikstra, et al., 2021)，使之低估了气候变化潜在损害的规模和持久性。此外，这些模型不足以说明发展所涉的结构性不平等或历史模式，特别是构成许多发展中国家增长前景的全球经济中不断演变的不对称现象。

此外还有一种低估潜在威胁的趋势，将可管理和无法管理的系统对策加以区分，并几乎完全注重于热带地区国家和沿海国家等低收入国家，因为这些国家的经济活动更依赖于自然生态系统，被认为比高收入国家的活动和部门更难以管理。这种二分法有可能淡化或完全忽视了各发展层面的政策性决定在加剧气候威胁方面能如何产生深远的影响，包括在更高程度依赖自然生态系统的农村经济中产生的影响。如上一章所述，结构调整方案的广泛推行导致对公共服务和投资的侵蚀，并使许多发展中经济体更加无法脱离对商品出口的依赖，因而更容易受到外部冲击的影响。此外，这种二分法虽然承认一些发展中国家已经面临与气候有关的压力，但它更有可能低估许多中等和较高收入发展中国家以及发达经济体在气温上升接近(和超过)1.5摄氏度时所面临的更广泛的损害。

许多发展中国家的经济损失数据被严重少报，使气候变化的代价和损害全貌更加扑朔迷离。例如，现有数据不一致的一个起因就涉及到热浪问题。根据国际灾害数据库，1900年至2019年期间的记录仅显示了撒哈拉以南非洲发生的两次热浪，导致71人死亡(Harrington and Otto, 2020)。相比之下，同一数据库的记录显示1980年至2019年期间欧洲发生了83次热浪，造成14万多人死亡，经济损失超过120亿美元。这表明在数据收集、国家机构可以使用的适当

基础设施和资源方面存在重大差距，以及对外界收集的发展中区域数据存在过度的依赖。不过，毫无疑问的是，气温上升幅度越大，发生灾难性事件的威胁就越大(图3.2)。

### 1. 增长在放缓，差距在扩大

从全球气温上升的后果中可看到各国内部和各国之间现有结构性不平等。全球温室气体排放(即全球变暖的主要原因)的历史责任完全在于发达国家，发达国家对大气累积排放总量的大约三分之二负有责任，而非洲仅占3%。<sup>2</sup>虽然中国、印度、巴西和南非等一些发展中经济体的排放量在迅速增加，但按人均计算仍然低于发达国家，这类发展中国家即使最富裕公民的消费所导致的排放量也低于发达经济体富人产生的排放量(Oxfam, 2015)。

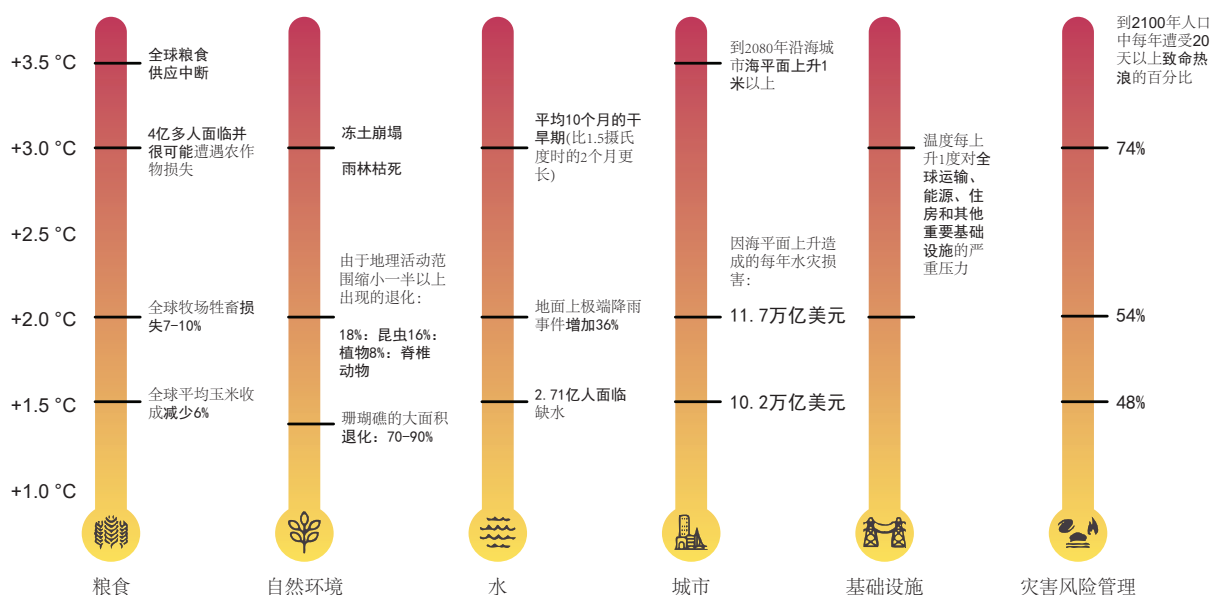
对许多发展中国家来说，全球升温已经使几十年来一直制约资源调动、削弱适应能力和扩大收入差距的恶性发展循环更加恶化。保健系统资金不足、基础设施落后、经济缺乏多样化和国家机构不健全的发展中国家不仅更容易受到

潜在的大规模环境冲击，且由于气候影响而处于更持久的经济拮据状态。

根据一项估计，1961年至2010年期间气温上升已经减慢了中低纬度(相对较贫穷)国家的经济增长，热带和亚热带大片地区遭受损失的中值超过25%，当地多数国家显示很有可能受到负面影响(Diffenbaugh and Burke, 2019)。图3.3清楚地表明，随着气温上升对发展中地区的增长前景带来了最沉重的打击，上述情况只会变得更糟；而且当温度上升超过1.5摄氏度的目标越多，打击就越大。

在某些情况下，贫困是衡量气候变化影响的更好尺度，因为社会最贫困阶面对冲击有更大的脆弱性，他们在受到冲击时没有可以依靠的资产，而且在建设适应能力过程中面临障碍(Hallegatte, 2018)。虽然自新的千年开始以来赤贫的程度一直在下降，但预计气候变化将加剧贫困，尤其在特别脆弱的发展中国家，并在不平等加剧的国家的各个发展层级上造成更多贫困的孤岛(IPCC, 2019)。世界银行估计，由于气候危机加速产生的影响，到2030年会有

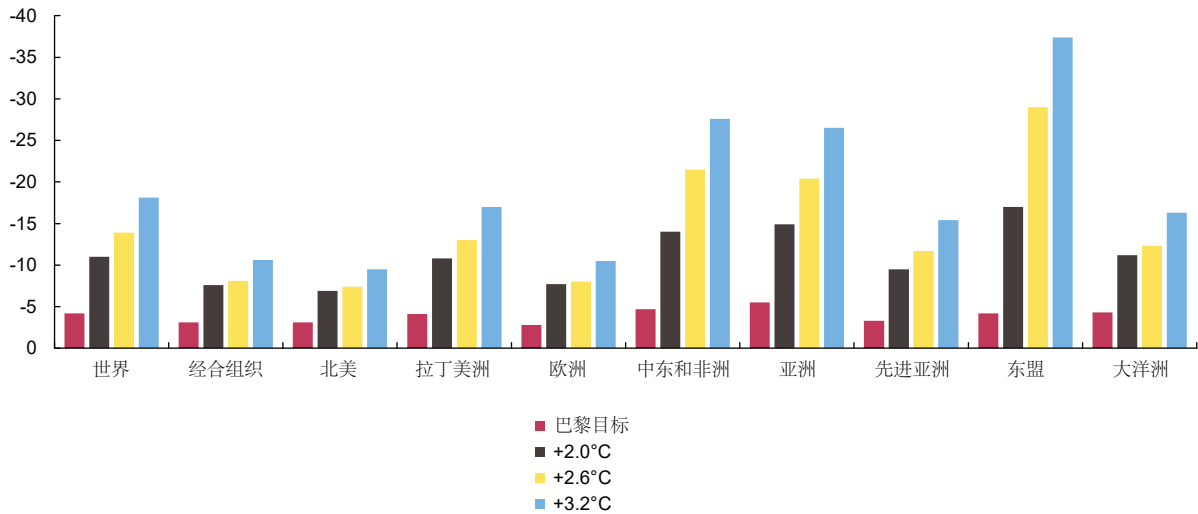
图3.2 灾难性事件的风险随着温度的升高而增加



资料来源：世界资源学会，根据气专委和其他机构的资料改编。



图3.3 按区域分列的截至本世纪中期按全球变暖造成的国内生产总值损失情况 (百分比)



资料来源：SwissRe, 2021。

6,800 万至 1.32 亿人陷于贫困，到 2050 年会有 1.43 亿人被迫进行境内迁移 (World Bank, 2020; Rigaud et al., 2018)。

由于社会最贫困阶层的脆弱性具有多层面性质，因此气候变化对这些人产生影响的渠道也是多层面的。预计到 2050 年，气候变化将导致粮食供应短缺，农产品价格上涨，使数百万人面临饥饿和缺水的状况 (Global Commission on Adaptation 2019)。本次大流行病的爆发估计已使面临饥饿和营养不良的人数再增加 1.29 亿人，这是日后将会发生事件的预演 (WFP, 2021)。撒哈拉以南非洲遭受的影响会最为严重，届时农业产量下降，粮食不安全加剧。同样，与东亚和太平洋地区 (平均 1 180 万人) 以及拉丁美洲和加勒比地区 (平均 190 万人) 相比，在南亚、特别是在孟加拉国和印度等最易受自然灾害影响的国家，可有多达 3 060 万人遭受更深重的贫困 (World Bank, 2020)。

农村穷人特别易受海平面上升和其他极端天气模式的影响，尤其是因为农村贫困状况发生率普遍较高。但是，由于住房状况不稳定和获得公共服务的机会有限，发展中国家越来越多的城市穷人也处于岌岌可危的地位 (World Bank, Chapter 1, 2012)。

## 2. 部门和区域影响

气候变化的影响以及适应挑战的性质将随区域和经济部门的不同而不同，因此不宜采取一刀切的对策。预计极高温的日子将主要在热带地区增加，这一地区的气温多年来变化最小。据此预测，危险的热浪会首先在这些地区出现，预计在全球变暖温度上升 1.5 摄氏度时，热浪将会蔓延 (IPCC, 2018)。撒哈拉以南非洲是最缺乏粮食安全的区域，很可能面临日渐严峻的挑战。在南亚，更强烈和频繁的热带气旋、加速的热浪和海平面上升将继续对该区域产生不利影响。拉丁美洲和加勒比地区由气候导致的灾害将损及发展进展。中东和北非国家面临严重缺水，该区域有多达 60% 的居民已经面临严重缺水。拥有世界四分之一人口的东亚和太平洋地区已经遭受了全球最严重的风暴、旋风和洪水，并很可能面临气候导致的最广泛的流离失所。

低洼沿海地区的大部分人口 (非洲 84%、亚洲 80%、拉丁美洲和加勒比 71%、最不发达国家 93%) (Neuman et al, 2015) 可能受到尤其严重影响。诸如港口、机场、铁路和沿海公路等关键基础设施资产和网络也会因海平面上升而面临破坏，由此将造成永久甚至反复的破坏，并

将阻碍民众和企业获得粮食、材料及其他创收用品。

小岛屿发展中国家受到的影响尤其严重。例如，2016年，加勒比地区的4级飓风“马修”在海地导致超过11亿美元的基础设施遭到破坏(ECLAC, 2018, p. 27)。同样在2017年，巴布达岛几乎90%的建筑物受到5级飓风“艾尔玛”破坏或摧毁，迫使居民全部撤离该岛(UNDP, 2018)。在斐济群岛，多达30 369所房屋、495所学校、88家诊所和医疗设施被破坏或摧毁，约540 400人(即约62%的人口)受到飓风的严重影响(Government of Fiji, 2016)。强降水和持续降雨可对结构完整性造成相当大的破坏，并影响公路、能源、通信、水和卫生等沿海运输基础设施的运作。

特别对小岛屿发展中国家而言，这类国家的中等收入地位没有顾及极端天气事件的高风险和经济破坏。加勒比小岛屿发展中国家属于世界上负债最多的国家之列，安提瓜和巴布达、巴巴多斯、格林纳达、牙买加以及圣基茨和尼维斯的公共债务相对国内生产总值的比例特别严重(ECLAC, 2020)。这种危急的债务水平表明，这些国家越来越依赖外部融资来满足国内适应气候变化需要。小岛屿发展中国家由于以不平衡的方式融入国际经济体系、无效的结构调整方案和日益加剧的金融化而被边缘化。据认为，这类国家受经济和金融冲击影响的可能性平均高35%(UNCTAD, 2021)。<sup>3</sup> 捐助国、贷款机构和私营金融部门在这方面几乎没有采取任何行动以应对小岛屿发展中国家面临的特殊气候风险，并再次显现出它们在应对COVID-19冲击中缺乏对具体债务减免措施的协调。

国际劳工组织(劳工组织)估计，到2030年，热应力将导致全球高达2.4万亿美元的经济损失和8 000万个工作岗位的丧失(Kjellstrom and Maître, 2019)。然而，这些负面结果在各处的分布将是不均衡的，南亚和非洲受到的打击尤其严重(Kjellstrom and Maître, 2019)。到2050年，气候变化冲击城市地区造成的代价将上升到1万亿美元以上。因此，现时比以往任何时

表3.1 按经济损失在国内生产总值所占百分比列的十大国家和地区  
(2000-2019年)

国家和领土	经济损失
多米尼克	15.0
开曼群岛	9.1
海地	8.0
格林纳达	7.8
特克斯和凯科斯	5.8
巴哈马	4.3
圭亚那	3.6
波多黎各	3.5
伯利兹	3.4
萨摩亚	2.1

资料来源：(CRED and UNDRR, 2020)。

候都更需要在城市里更多地采取适应行动，并投资于有实际效益的解决办法。

由于一些地区的内陆洪水，大批城市居民面临健康严重受损和生计被断的风险(IPCC, 2014)。气专委指出，在极端高温期间很可能发生高死亡率和高发病率，特别是对于身处社会边缘的城市人口和城乡地区的户外工作者。粮食不安全和粮食供应链崩溃都源自于升温、干旱、洪水和降水的变化，特别是对于处于城市和农村环境中的低收入和贫困人口。那些无法享用重要基础设施和服务、或居住在棚户区和露天地区的人们面临的威胁会增加。预计，由于粮食价格上涨，靠劳力赚钱维生、作为粮食净消费者的城乡贫困家庭所遭受的影响将会尤其严重，包括在撒哈拉以南非洲等有着相对缺乏粮食保障人口的地区。

### 3. 适应气候变化的经济成本

就绝对美元值而言，高收入国家的适应费用通常较高，但对于低收入国家而言，这方面费用相对于国内生产总值而言则较高。传统上，衡量适应需求的依据是：随气候变化而可能发生的情况与应对相关冲击的理想对策之间的差距(IPCC, 2014)。有46个国家在其最初的国家数据中心内列入了对适应费用的评估，该费用截

至 2030 年总计 7 830 亿美元 (Bhattacharya et al., 2020)。这些费用包括项目筹资、收入支助、技术支助和能力建设，但尽管《巴黎协定》载列了正式的全球适应目标并在《坎昆宣言》中对此作出了阐述，却并没有一个单一、直接的指标（甚至一套指标）可用于将全球适应目标转化为全球一级的可衡量目标（和基线）(UNEP, 2020)。这通常是因为适应行动往往是在地方一级与一个国家内部的相关利害关系方一起确定的。

尽管对适应挑战的详细描述存在这些不确定性，但忽视这一挑战的后果是毋庸置疑的。在 2009 年哥本哈根缔约方会议即将召开的前夕，《气候公约》估计到 2030 年，每年为适应 2 度的升温而在全世界的费用将达到 490 亿至 1 710 亿美元之间，而发展中国家将面临 340 亿至 570 亿美元的费用。经过十年之后，迟迟不作反应的代价会变得十分高昂。发展中国家每年的适应费用目前估计为 700 亿美元，到 2030 年将达到 1 400 至 3 000 亿美元，到 2050 年达到 2 800 至 5 000 亿美元 (UNEP, 2020)。目前的资金还不到当前需求的一半，如果不从根本上改弦易辙，将无法实现 2030 年目标。诚然，由于若干原因，很难比较也很难估计适应筹资和适应费用 (Pauw et al., 2020; UNEP, 2020, figure 4.1)。大多数发展中国家对减缓和适应作出的贡献设置了须获得国际支助资金、技术转让和/或能力建设的条件。<sup>4</sup>

总体而言，Pauw et al.(2020 年)指出，他们所调查的 60 个国家的适应费用估计数在质量、来源、估计技术方面各不相同，其中仅一些国家

的国家数据中心提供了全部费用估算数，而另一些国家的数据中心提供了部分基于部门的费用。然而，根据现有估计数，相对于费用的适应筹资缺口正在扩大。随着极端事件越来越频繁，如果我们顾及可能发生的间接和不可预测成本，缺口相当大，而总体费用可能增加。数量上严重短缺加上专门技术知识和人力资源方面的差距，仍是执行气候行动计划的一个有约束力的制约因素 (UNEP, 2020)，特别是对最不发达国家而言（见插文 3.1），在这些国家，气候变化的持续影响加上设置不当的应对措施阻碍了实现关键部门目标的长期努力（见表 3.2）。

全球适应问题委员会指出，即使那些利用了多边和国内公共资金以应对 COVID-19 大流行病（开支高达 10 万亿美元以上）的国家也没有将气候复原力充分纳入其复苏方案 (Saghir et al., 2020; UNEP, 2020)。世界资源学会最近的一项分析表明，在接受调查的 66 个国家中，只有 18 个国家明确将实体气候风险、适应和韧性纳入其一揽子刺激计划，无论是有选择地纳入具体干预措施，还是整体纳入，作为其战略的一个核心方面。<sup>5</sup> 有 12 个国家专门将气候风险管理干预措施列为刺激性开支主要目标，它们是孟加拉国、巴巴多斯、哥伦比亚、斐济、肯尼亚、基里巴斯、尼泊尔、尼日尔、菲律宾、韩国、圣卢西亚和瓦努阿图。值得注意的是，除韩国外，所有上述国家都属于“脆弱二十国”，在调动资源方面都面临有约束力的财政限制。<sup>6</sup> 然而，投资于适应工作的好处显然对发达经济体和发展中经济体都有利，但对发展中国家肯定更为紧迫，因为随着时间的推移，这些国家的气候风险不断上升，变得更为复杂。

### C. 断裂的气候治理结构

发展中经济体首当其冲地承受着全球气温上升的不利影响，而且情况会越来越糟。然而，由于发展中经济体在当前全球环境治理结构中处于边缘地位，或更准确地说，谈判伙伴不愿解决发展中经济体的关切，发展中经济体没有得到应对适应挑战（包括损失和损害）所需的多

边支持。缺乏有魄力且慷慨的领导，导致信任缺失，进一步削弱了应对气候挑战方方面面所需的国际合作。

此外，为应对适应挑战，各国普遍大力投资，推动能源系统转型，与之不同的是，为应对适

### 插文3.1 国家适应行动方案

最不发达国家面临尤其严重的气候变化和环境退化风险，而这些国家能用于摆脱气候变化影响、实现恢复的资源 and 体制机构也最少。不平等的社会经济条件、高度脆弱性和不稳定的制度体系等多重压力汇聚在一起，导致适应气候变化影响的能力低下。

认识到这一情况，2001年在马拉喀什举行的缔约方会议第七届会议上启动了国家适应行动方案，以解决最不发达国家在气候变化和可持续发展方面的眼前和紧迫的适应需要。每一国的国家适应行动方案都配有一个特别供资窗口和适应规划指导，以支持最不发达国家启动符合这些国家独特国情的适应计划。最不发达国家通过国家适应行动方案进程来确定适应气候变化方面的优先活动，并根据首要的需求和紧迫性领域来提出适应项目，特别是那些进一步拖延会加剧脆弱性或导致后期费用增加的需要 (Least Developed Countries Expert Group, 2002)。

国家适应行动方案的一个关键目标是要更好地了解地方和区域一级的气候多变性，并确定建设适应能力所需的紧急行动。在社区一级，确实存在应对气候多变性和极端事件的战略。因此，国家适应行动方案既涉及扩大目前的应对范围，也涉及加强针对目前气候多变性和极端事件的应对能力。继此之后制定了国家适应计划，以拟定和执行战略和方案，解决符合广泛可持续发展目标的中长期适应问题。由全球环境基金（环境基金）运作的相关最不发达国家基金与缔约方会议保持一致并接受其指导，支持国家适应行动方案的执行。然而，最不发达国家基金资源不足，妨碍了国家适应行动方案的及时制定和执行。因此，许多国家无法将国家适应行动方案的计划转化为明确界定的执行方案。

将适应目标纳入到国家发展规划中，意味着将减贫战略和总体可持续发展目标与对气候变化影响的地理、社会和物理标准的理解相结合。有八个重点领域被认为很重要：1) 进行参与性需求评估；2) 设定明确的任务规定；3) 为国家适应行动方案进程制定明确的路线图；4) 确定如何将适应工作纳入发展战略；5) 创建有效的机构性支助和安排；6) 确保与相关利益攸关方、特别是边缘化群体进行公开、持续的对话；7) 持续评估气候风险和脆弱性；8) 评估国家适应行动方案进程各方面的能力需求，包括全面监测和评价。

截至2017年12月，所有最不发达国家都提交了国家适应行动方案，并开始执行。在考虑国家适应行动方案对建设更具包容性、更有韧性的社区和促进可持续发展的总体影响时，对这些方案的审查表明，它们有其主要性优势和成功，也有一些挑战。

在此背景下，这些方案强调了适应工作取得成功的三个关键方面。

#### 1. 整合适应能力

发展能够应对气候变化复杂程度的能力，然后将其整合到可持续发展进程之中（这本身就是另一项复杂的工作）是一项非常困难的任务；然而，它似乎是成功的一个关键因素。考虑到这些多层复杂性，最不发达国家重点关注了将适应气候变化纳入国家减贫政策和方案以及可持续发展过程中的挑战。对于这一挑战已通过各种方式作出应对，例如设立一个气候变化适应联络点或设置一个多部门小组，为其配备以综合方式开展工作所需的质量和和能力，并促进和扶持适应方面的区域协同作用。例如，赞比亚设立了一个气候变化促进股，负责协调国内气候变化行动，以此实现有效的适应工作必要程度的一体化。有些国家的国家适应行动方案已高度融合到国家一级的可持续发展进程，而其融合的方式似乎是凭借政府认可并承诺这些可持续性成果的落实。同样，萨摩亚采用了一种综合办法，将国家适应行动方案所确定的各项优先事项结合在一起，并根据其国家发展战略和政策，

在一个综合项目中从战略上规划这些优先事项的执行，该项目涉及“国家适应行动方案中确定的四个部门”的适应活动：“(一) 气候健康；(二) 农业和粮食安全；(三) 生态系统保护；(四) 预警系统”(Least Developed Countries Expert Group, 2012, p. 55)。发展这种综合适应能力，将应对气候变化的行动纳入国家和国家以下各级的规划进程，以更适合气候变化问题本身的复杂程度开展行动，似乎是迄今国家适应行动方案取得成功的一个关键因素。

## 2. 适应的扩大

紧迫性和权宜性是国家适应行动方案概念的核心，因此，扩大这些方案的影响对其成功十分重要。最不发达国家专家组 (2009, p. 30) 指出，“扩大适应行动是一个新的概念，只有经过适当规划才能充分实现。……适应的扩大也认识到各系统之间在空间和时间上的关联性，如果实施得当，将产生持久的影响和长期的惠益”。目前的研究一致认为，这不能仅仅包括将其横向扩展到更多的举措或复制更多的项目。此外，将适应行动扩大到已改变的机构和结构也很重要 (Moore et al., 2015)，而且将适应目标融入发展规划的所有方面尤其重要。例如，在贝宁实施第一个国家适应行动方案项目期间，这就转化为将适应做法纳入各部门的主流、密切的国家和地方协调，以及地方当局从最初起的积极参与，而这反过来又促进了动员共同供资和跨部门管理 (Least Developed Countries Expert Group, 2012, p. 26)。“扩大”将适应性思维和设计纳入了指导和塑造国家发展的体制结构，特别是有明确任务的具体重点领域。除了横向扩展和扩大之外，向改变价值观和世界观的深度扩展也很重要 (Moore et al., 2015)；这方面包括促进地方社区和行为体对适应性做法的自主权和接纳态度。例如，柬埔寨在该国大体上属于农业经济的目标地区与农民和主管部门一起开展了为期一年的提高认识运动 (Least Developed Countries Expert Group, 2012, p. 30)。在重点关注“深度扩展”以提高对价值观的认识和关注的同时，还开展了其他项目，以加强脆弱地区的政策和科学，并采取各种具有气候韧性的农业方式建设适应能力。这种横向扩展、扩大和深度扩展三管齐下的办法可能是国家适应行动方案取得成功的一个关键要素。

## 3. 走向过渡的适应

在政府间气候变化专门委员会第五次评估报告中，在气候变化适应和过渡之间建立了重要的联系 (IPCC, 2014)。建立这种联系的依据是业已认识到存在一系列适应性应对行动，其中有比较因应性的和递增性的行动，也有比较深思熟虑和具有变革性的行动，不一而足。一些研究人员认为，仅仅调整目前的发展方面做法的那种适应方式有可能会扩大甚至重复不可持续性和适应不良。研究人员还注意到，绝大多数所提议的适应战略旨在为递增性变化的短期战术决策提供指导信息 (Eriksen et al., 2021)，但可能没有顾及气候影响与更广泛的变化过程具有何种相互联系 (Ensor et al., 2019)。2018 年气专委会议强调了这一说法：“要将升温限制在 1.5 摄氏度，就需要推行变革性的系统性变化，与可持续发展相结合，[并] 需要与补充性的适应行动 (包括变革性适应) 相结合” (Masson-Delmotte et al., 2018, p. 16)。因此，在这一系列适应应对措施中发挥作用并延伸到变革性适应的国家适应行动方案更有可能取得成功 (IPCC, 2014(O'Brien, 2018))。这些在本质上就是长期的变革进程，在建设适应能力方面具有倍增效应，并涉及新的部门协调以实现适应目标。

国家适应行动方案的设置和执行效力取决于将其纳入现有的国家发展规划，以便气候适应能够作为各区域总体可持续、公平发展的一个协调一致的方面融入其中。然而，发展机构往往不一定为这种跨专题、跨方案的整合做好准备；这是国家适应行动方案面临的第二大挑战。最不发达国家专家组支持区域协同增效的工作为这一方面提供了支助，《气候公约》适应委员会也提供了这方面协助，后者旨在加强与国家、区域和国际组织、中心和网络的协同参与 (Least Developed Countries Expert Group, 2015, pp. 16-17)。

应挑战，在各活动和部门采取的广泛措施（表3.2）则因各国国情而不同，因此不存在一刀切的政策办法，政府必须根据具体国情制定政策。<sup>7</sup>

面对持续的疫情，人们把注意力放在了加强抵御冲击的能力上，而2021年一系列极端天气事件已成为新闻头条，这些事件给发达国家和发展中国家的社区造成了前所未有的损失。气专委最新报告明确指出，在不久的将来，更多对生命、生计及（社会和有形）基础设施的威胁将变为现实。因此，显而易见，有充足资金支持的适应战略不仅对岛屿国家的生存至关重要，而且对保护全球和处于不同发展水平的人类生境也至关重要。

《巴黎协定》于2015年通过，并于2016年生效，宗旨是加强执行《联合国气候变化框架公约》（《气候公约》），其中一个目标是“提高适应能力、

加强抗御力和减少对气候变化的脆弱性……，以促进可持续发展，并确保在……气温目标方面采取适当的适应对策”，<sup>8</sup>其中适应能力是指可用于支持未来适应措施的资产存量（IPCC，2014）。该目标的实现途径为所有缔约方承诺根据不同国情，按照公平、共同但有区别的责任和各自能力的原则，定期通报国家自主贡献，包括缓解和适应行动。缔约方还承诺通过《巴黎协定》的增强透明度框架，报告其国家自主贡献的执行进展。将定期对进展情况进行全球评估，为缔约方之后根据《巴黎协定》确定国家自主贡献提供信息。

2010年，缔约方会议第十六届会议设立了适应委员会，作为《气候公约》缔约方会议和更广泛的联合国系统下的主要机构，就适应行动提供全面的专家咨询意见，并支持有针对性的措施。

表3.2 适应气候变化的潜在干预领域

部门	适应措施
城市地区	创建适应洪水、有弹性的基础设施网络，创造环境，让人们住在离工作地点较近的地方，或在安全的环境中工作，以降低过高的交通成本并缩短过长的通勤时间，确保公平的工作模式，在发生洪水或极端天气事件时提供紧急安全避难所或疏散点。
水	利用和改进雨水集蓄技术 改善水储存和分配设施及安排 投资灌溉设施，调整排水管理系统，改变耕作方式以保护水资源 海水淡化 改善灌溉区规划，加强与农田的连接，提高效率
农业	调整播种/收获期，增加作物品种 重新调配作物、饲草和树种 改进土地管理制度和技术，例如，通过植树来管理水土流失及保护土壤 改善小农和农村原住民社区的土地保有权安排
基础设施	改进堤坝，改变建筑模式 建立湿地，作为抵御海平面上升和洪水的缓冲区 对核心公共有形基础设施进行气候防护 建立无障碍和有韧性的公共应急庇护所和疏散点
保健	提高监测和管理疾病暴发的能力 改善水和卫生设施及管理 对一线社区公共卫生基础设施进行气候防护 确保在气候造成的紧急情况下可获得公共卫生服务
运输	发展和迁移运输网络和系统 改进交通基础设施的编码和规划方法，以应对气候变暖和破坏
能源系统	加强发电设施和电网，以抵御洪水、风暴和强降雨循环 开发和部署分散、离网、微型或基于社区的可再生能源发电设施

资料来源：改编自联合国经社部，2008年。

适应委员会是《气候公约》下唯一定期、全面处理适应挑战所有方面的机构 (United Nations, 2019)。政府间气候变化专门委员会 (气专委) 之后区分了增量型适应和变革性适应；增量型适应“维护一个系统或流程的本质和完整性”，而变革性适应“在预期气候变化及其影响的情况下，可改变社会生态系统根本属性”。

根据《气候公约》，公平气候谈判的基本原则仍是“共同但有区别的责任”，该原则承认对造成气候危机和解决气候危机不同程度的责任，包括发达国家向发展中国家转移资金和技术。然而，在气候谈判中，矛盾依然存在，分歧点在于国家间转移资金和技术的适当规模，以及先进国家在贸易措施、知识产权等方面的决策可能对发展中国家气候应对产生的不利影响 (详见第五章)。此外，在围绕气候挑战的多层决策和管理框架中，来自不同层级的政府、私营部门、公民社会和科学界的其他行为体也参与了推进共同议程。

各方广泛讨论了拖延缓解行动的各种政治力量，有人把问题归结于与弥合短期和长期决定的压力有关的激励问题 (Carney, 2015)，或是受搭便车现象影响的公共利益问题 (Stern, 2006)，又或是被视为受既得利益者、特别是碳基经济“赢家”不当影响的“全球公域”问题 (Standing, 2019)。可以说，气候减缓方面的分歧是使国家和全球决策间关系成为气候讨论焦点的主要原因。各缔约方应在多大程度上作出减缓承诺，这方面的分歧是《京都议定书》后续议定书谈判拖延的原因之一。哥本哈根气候大会未能作出承诺，无果而终，6年后才签署《巴黎协定》，该协定的基础是国家自主贡献，是落实“共同但有区别的责任和各自能力”原则公正和公平的方式。

与减缓挑战一样，适应挑战同样涉及权力、政策偏好冲突、资源分配和行政紧张等问题，尽管这些问题在国家 and 次国家决策关系中更为明显 (Dolsak and Prakash, 2018)。进行全球监测和分析一定有助于确定脆弱性特别高的边缘化区域和社区，包括在发达国家。例如，在尼泊尔，

将喜马拉雅定为特别脆弱的区域，为落实国家适应行动方案调动了外部支持。<sup>9</sup> 但为适应行动调动资源的焦点仍在国家层面，包括在国际社会，而且仍是将全球适应气候变化的雄心转化为有效行动的关键。因此，气候挑战很难与资源调动的长期发展限制割裂开来，而且现在应对这一挑战必须了解气候变量如何制约国家层面发展政策。发展中国家过去四十年来努力适应外来经济冲击，政策制定者仍可从中吸取一些重要的经验教训，以应对适应挑战：

- 如让各国自行调整，各国很可能被迫压低收入，经历一个长期、不稳定的调整过程，加剧贫困，破坏长期增长前景，进一步加深脆弱性。
- (在部门和地理上) 更具多样性的经济体往往对外部冲击有更强的韧性，复苏更快，更深地战略性融入全球经济的经济体也是如此。
- 社会越平等，越能更好地管理冲击，因为可以分散调整负担，避免调整可能引发的危险冲突。

因此，国家面临的部分挑战是，认识到适应是一个跨领域的问题，需要将适应问题纳入财政、环境和农业等各职能部门的主流。例如，在马拉维、坦桑尼亚和赞比亚，体制结构和资源可用性影响着工作人员的积极性和设计及实施适应政策和方案的能力 (Pardoe et al., 2018)。新自由主义政策、负担沉重的债务工具以及通常代价高昂的机构调整，损耗着执行适当适应政策所需的国内资源，这进一步导致业务预算依赖捐助方 (Ciplet and Roberts, 2017; UNCTAD, 2017, 2019)。过度依赖限制了国家采取果断适应行动的能力，导致需要根据地方情况调整决策、增加资源调动，并进行动员以逐步推进结构变革。在这种情况下，行动能力受限，不得不有选择地执行适应政策 (Pardoe et al., 2018)。

全球和国家级适应议程可能需要在国家以下各级执行，而地方公共机构和公务员是联系国

家与公民的纽带，因此必须就所涉不同利益及权衡取舍进行谈判 (Funder and Mweemba, 2019)。在资源供应不稳定的情况下，特别是在中央政府长期无法兑现政策承诺的情况下，这些“接口官僚”必须统筹所涉不同利益，并愿意在实施过程中照顾地方优先事项。责任部委的代表可能还须在地方政府框架内协商行动空间，并通过地方政治领导人参与传统治理关系 (Funder et al., 2018)。

通过代表政治，可以发现各地不同的脆弱性，而更技术官僚化的适应框架往往试图回避代表政治 (Ojha et al., 2018)。在这种情况下，许多发展中国家表示关切，在制定国家气候适应政策的过程中，自上而下授权的参与性进程会加剧现有脆弱性 (Nagoda and Nightingale, 2017)，而且发展中国家发出了对地方主导适应措施作出更大承诺的呼声 (Soanes et al., 2021; Mikulewicz, 2018)。

基于社区的适应可以促进地方集体行动，共同应对气候风险，这种方式历史悠久 (Forsyth, 2013)。然而，基于社区的适应虽可能替代技术官僚解决办法，但也有其内在的政治性。因此，基于社区的适应可能推进或推迟考虑到气候变化系统性风险的变革。社区空间受制于地方一级的权力结构和不同行为体之间不平衡的权力关系，而在向项目提供公共和其他资金来源时，需考虑这些因素。这对捐助界采用参与式发展办法产生了特别影响 (Dodman and Mitlin, 2013)。这些结果是包含的更广泛的经济治理办法的许多气候政策思维的一部分，这些政策思维使国家支离破碎，造成权力和资源不对称，并限制了最有需要的社区实现必要的结构变革和公平 (Ciplet and Roberts, 2017; Perry, 2020)。

在解释和微调适应议程以适应这些情况时，必须承认地方政治经济动态，这也集中体现了所涉相关方的多样性。在国家以下一级，不仅地方政府、社区和基层领导人，而且非国家行为体也在执行适应措施方面发挥作用。鉴于许多发展中国家面临资源限制，与国际非政府组织和当地民间社会组织合作的多边和双边捐助方

往往发挥着关键作用。虽然私营部门往往较少受到关注，但在某些情况下，私营部门也会被纳入适应工作联盟。例如，在肯尼亚，《气候变化法》鼓励合作支持气候应对，建立了一些涉及中小企业的多利益攸关方伙伴关系 (Gannon et al., 2021)。然而，无论伙伴关系和联盟构成如何，建立伙伴关系和联盟本身就是在地地方一级 (重新) 产生不平衡权力关系的方式，可能导致适应不良 (Naess et al., 2015)。

捐助方在制定适应政策方面也可发挥关键作用，特别是在项目融资和资金支付方面，而且必须切实参与。在加勒比和太平洋区域的一些小岛屿发展中国家，捐助方的支持推动了全球议程的实施，并在提出及演进国家适应议程方面发挥了关键作用 (Perry, 2020; Robinson and Dornan, 2017)。然而，正如随后各章进一步讨论的那样，将官方发展援助用于气候适应有其特有挑战，这些挑战源于获得支持所附带的政策条件，如果不对支持进行有效多边监测和评估，特别是在牵涉当地社区和基层组织的情况下，挑战尤为艰巨。

由美国总统乔·拜登于 2021 年 4 月主持召开的最近一次领导人气候变化峰会特别强调，气候复原力和环境正义是国际支持的主要支柱。美国政府承诺投资于“加拿大、墨西哥和美国服务不足和边缘化社区，包括原住民社区，使它们做好准备，应对气候相关影响”。该计划将重点关注小岛屿社区以及利用文化敏感知识和数据的当地知情适应战略。此外，拜登总统还提议为美国和国外基于社区的组织提供资金，推动应对气候影响问题的当地方案。<sup>10</sup>

提出或充实了三项具体举措，包括：(1) 地方 2030 岛屿网络，将美国岛屿领土与世界各地其他岛屿领土连接起来；(2) 全球能源转变倡议，支持加勒比和亚太区域岛屿社区实现转型并建设复原力；(3) 太平洋气候准备项目及加勒比能源和复原力方案，以支持小岛屿发展中国家促进具有气候复原力的发展。在最近的气候适应峰会上，联合王国发起了适应行动联盟，这是一个由领先国家组成的小组，将与“奔向复原力倡议”合作，并将在 2021 年的缔约方会议第



二十六届会议上与联合国气候行动小组合作。该联盟由埃及、孟加拉国、马拉维、荷兰、圣卢西亚和联合国开发计划署组成，旨在加快速度，将政治承诺转化为实地行动，支持最边缘化和受影响的国家。<sup>11</sup>

这些倡议在多大程度上有效，以及多快见效，不仅取决于各级决策的政治意愿，而且取决于物质资源。接下来的章节将探讨调动资源的挑战。但决策本身取决于用来设计气候适应战略的概念框架。下一节将更深入地探讨该问题。

## D. 气候适应：冒险之举？

几千年来，人类一直在适应变幻莫测的自然。随着早期的狩猎和采集社会过渡到更稳定的生活模式，农村社会学会了如何通过作物多样化、储水系统等应对不可预测的环境事件。同样，为享受生活在低洼沿海地区的好处，人类住区不得不通过发展风暴预警系统、洪水应对机制等来适应当地气候条件可能带来的威胁。并非所有适应尝试都能取得成功。然而，这些失败大多限于特定地理位置和单一气候事件。相比之下，当代适应挑战不仅广泛，而且与近几十年来浮现的更广泛的深层社会和经济脆弱性有关 (TDR 2017; Gallagher and Kozul-Wright, 2019)。

技术官僚办法认为，主要靠技术干预就可实现适应，但是在技术干预时，并没有适当考虑权力关系、冲突动态或政治背景。因此，依据该办法采取的适应措施主要为减少灾害风险、生态系统管理、农业实践、水资源管理、改进气象和预警系统、社会安全网、保险和小额信贷。这样一来，适应就变成了发展援助。这些措施可能现在能提供部分复原力，但由于在适应当前的气候危害时使用了稀缺资源，采取这种干预措施便意味着不可能采取其他面向未来的干预措施，陷入一种不断重现当前脆弱性的路径依赖。Dilling 等人 (2015) 认为，并不能保证适应当前的气候变化会自动降低受未来气候变化影响的脆弱程度。

全球金融危机前后的经济冲击、更频繁的极端气候事件以及现在的疫情造成的损害日益严重，暴露出决策者对当代全球经济固有的脆弱性和危机缺乏准备。对此，各级发展政府被告知加强其抵御冲击的能力，改进其数据收集和风险评估技术，以更好地保护现有资产，并在冲击发生时提供临时财政支持。这种办法很有吸引力，因为似乎不需要新的方法和框架。采用和调整已经行之有效的方法可以快速应对威胁生命和生计的冲击。<sup>12</sup>

在经济决策中，风险评估已是一个成熟的工具，不同的政策选择会带来不同的收益和成本。假设可在某种程度上精确算出替代方案的结果，那么决策者就可通过各种对冲和应对策略，提前为所选路径的成本做好准备。在衡量潜在成本时，经济学家会区分特异性风险和共变性风险，特异性风险是一次性或局部的，其潜在成本往往较小；共变性风险是系统性或广泛的，可预测性较低，造成的成本也更高。如前所述，传统的经济模型往往将注意力集中在特异性风险上，而忽视了系统性风险，很少关注长期的结构性趋势，往往低估气候挑战的规模和复杂性，特别是在发展中国家的规模和复杂性。

有一篇评论 (Sherman et al., 2016) 区分了适应挑战的不同办法：(1) 技术官僚风险管理；(2) 扶贫减少脆弱性；(3) 可持续适应。前两者通常关系紧密，因为它们往往不质疑基本的发展模式和由此产生的经济结构，而是以保存和保护现有资产和当前经济结构为目标。<sup>13</sup> 这可以描述为传统、渐进或技术官僚的适应气候办法。

将这种方法用于适应挑战可以更明确地追溯到联合国大会于 2015 年通过的《仙台减少灾害风险框架》，这是提高抗御灾害能力和应对人为灾害的蓝图 (UNGA, 2015)。2015 年通过的

《巴黎协定》也强调了这一方法，重点是减少与气候变化相关的风险 (Opitz-Stapleton et al., 2019)。

将基于风险的办法扩大到适应挑战，其弱点在于依赖定价和其他市场评估技术，因此偏向于可预测和渐进性的问题，而不是不确定和系统性的问题，往往将关于适当对策的讨论导向如何应对而非如何变革 (UNDESA, 2008; Global Adaptation report, 2019)。气专委《2014年综合报告》(第107页)就是一个例子：“现有和新出现的经济手段可以通过激励预测影响和减少影响(中等信心)来促进适应。这些工具包括公私融资伙伴关系、贷款、环境服务付费、改进资源定价、收费和补贴、规范和条例以及风险分担和转移机制。”如果由金融市场分析师来解读冲击的性质并决定如何恰当应对，这一办法的弱点就愈发明显，因为在分析师眼中，偶发危机是对现有资产头寸的特异性威胁，最好的处理方法是增加另一层基于市场的工具(衍生品)来对风险进行更有效的定价，以减少投资者的不确定性。在“去风险”(TDR 2019)这一总括术语下，这种方法呼吁通过深化资本市场，创建可被证券化为更安全金融产品的大规模资产类别，以及追求透明的经济治理，建立一个“低风险”的国家投资环境。推动去风险议程的政策机构和智库认为，这样做可使国际金融机构有更大余地吸引私人投资抓住原本没有吸引力的投资机会，包括在气候适应领域的机会。

尽管气候冲击和金融冲击的性质不同，但基于风险的适应挑战应对办法可借鉴以下几个共同假设。第一，在金融领域，风险通常被理解为实际结果与预期结果的可量化差异，如有足够信息，就可以有效地衡量风险并适当定价。因此，花多少钱购买风险保险在很大程度上是一个选择问题，反映了个人或社区对今天花钱以抵御未来某个时间发生的损害的态度。第二，虽然风险驱动因素可能是内生的(即由利益攸关方的行为和政策驱动)，但气候风险往往被理解为外生的(即其来源在系统之外，因此超出国家政府或组织的控制)，但却是可预测的。

就全球气候挑战而言，这些核心前提有若干重大局限。对风险可分割性的假设忽略了系统性风险。<sup>14</sup> 尽管全球金融危机后对金融监管进行了修正，但危机后的改革低估了系统性风险，而对系统性风险的认知往往相互矛盾，且发展不足。例如，虽然通常认为系统性风险是由低概率、不可预测的外部事件造成的外部威胁，但系统性风险也可源于复杂和高度互联系统中的内生结构弱点 (Goldin and Vogel, 2010)，也可能源于政治决策。气候变化和加速发生的极端事件带来了一系列复杂的系统性风险，这些风险无法分散，也无法用传统风险管理工具定价，因为这些风险牵涉到社会、地理生态和政治层面。

有鉴于此，经修正的“风险和复原力”办法基于风险的复杂、互联和系统性，提出了一个更全面的框架(例如 Opitz-Stapleton et al., 2019)。最近发生的事件比科学家建模预测的还要严重，因此，气候风险更不确定，更不容易通过传统风险管理工具进行量化并管理。相反，为应对极端天气事件带来的复杂风险，我们可能需要将认知从风险事件转向受影响系统的复原力。

由此产生的政策议程分为五个步骤：(一)了解风险，特别是复杂的系统性风险，途径为查明风险驱动因素及其潜在影响；(二)预防和减轻风险，即通过降低冲击的概率和避免产生新的风险来消除风险驱动因素，特别是通过确保善治和创造有利环境；(三)降低风险影响，途径为加强复原力，减少脆弱性；(四)管理剩余风险，途径为风险分担，包括通过保险和安全网；(五)恢复和重建得更好，途径为适应新的现实，过渡到更具复原力和更可持续的增长和发展道路 (United Nations, 2021)。

朝着更综合的办法和基于系统的决策观点迈出一步，逐步摆脱关注单一风险驱动因素和狭义脆弱性指标的狭隘议程，这是一种进步。这种办法对政策的影响最突出的是“缓冲能力”(Hallegatte, 2014; Caldera-Sanchez et al., 2016)，“风险知情发展”(Opitz-Stapleton et

al., 2019), 或“风险和复原力框架”(United Nations, 2021)。其中前两种方法相对局限, 属于技术官僚办法。“风险知情发展”措施强调提高对复杂风险的认识, 并根据这种认识采取行动。“风险知情发展”还认识到, 所有决定都涉及不同发展目标和利益攸关方之间的权衡取舍。建设“缓冲能力”强调增加理解和创造知识。但它的目标是预测性行动: 利用预测风险和评估潜在影响的能力, 以及阻止脆弱性累积, 特别是在国内经济中, 以避免不利冲击演变成危机。

然而, 即使是这种修正的、进化的管理气候风险的办法也有其局限性。如果风险是威胁和潜在条件之间相互作用的结果, 那么创建复原力就意味着创建缓冲, 而不是改变更广泛的风险生态。

从经济发展的角度来看, 应用抗风险办法至少有三个缺点。第一, 由于这种方法植根于金融风险, 所以会优先考虑回归(危机前的)常态和稳定, 而不是一种动态的变革愿景和新的发展轨迹。对许多群体而言, 这种“常态”意味着回归持续的不平等。换言之, 保持原状凌驾于变革之上, 而面对气候危机, 该办法不仅不足以解决问题, 而且会适得其反, 导致适应不良。该办法抹杀了一整套动员行为体和政策的作用, 这些行为体和政策可能追求一套不同的既定目标和行动。

在当前政治背景下, 使用抗风险办法问题尤其多, 因为现在需要建立新的社会契约, 以恢复公民对公共政策和多边努力的信任。应对气候适应等当前的全球挑战需要对共同目标有一个新的愿景, 而不是着重于避免目前情况下可能出现的风险和最坏情况。例如, 在围绕绿色新政的讨论中就认识到了这一点。

第二, 地球上一连串的危机以及不平等和排斥现象的加剧表明, 这不仅是无意忽略(信息和工具不足)的问题, 也是一个有意为之的问题。在气候变化背景下, 使当代经济全球化及其相关脆弱性具有排他性和不稳定性规则和政策的

已在很长一段时间内被制度化。计算性的私人金融风险机制无法解决一系列的气候危险, 其中大部分危险涉及极端事件, 无法对其影响和相关不确定性进行分割。相反, 战略性政策反应的基础应是“采取积极预防措施, 最大限度降低出现最坏情况的风险”, 这远远超出了基于传统风险管理概率办法和机构架构的温和监管措施(Ackerman 2017: 163)。

第三, 与此相关的是, 抗风险办法认为国家主要发挥促进作用, 为自我调节的市场和私营部门倡议制定激励措施和框架。在这一框架内, 各国政府可发挥三个风险相关关键作用(United Nations, 2021): (一) 作为最后的风险承担者, 如救助破产的银行和公司, 以遏制风险蔓延; (二) 为私人投资者和其他利益攸关方塑造风险格局, 如使激励措施与可持续发展目标相关风险一致; (三) 寻找与长期转型投资相关的风险, 以便在私营部门参与这种高度不确定的风险项目时降低其风险。政府也可以进行降低风险的投资, 以提高应对能力, 办法是增加人力资本、社会保护、改善连通性和有助于弥合数字鸿沟的数字基础设施, 特别是通过扩大财政空间, 以创造缓冲。

这三个缺点在当前的力量平衡(和问题)中有所反应, 而这些力量平衡构成了气候适应国际努力的框架。尽管我们越来越了解全球气温上升带来的威胁以及由此产生的适应需求, 但技术官僚式的补救办法迄今未能让脆弱国家找到成功的适应战略(Boyd, 2017)。这在一定程度上是因为, 即使收集了必要的数据且有适当的技术, 成功的适应战略也不会“有现货可取”, 而须通过社会规则进行(再)生产(Jasanoff, 2013), 这些规则包括围绕知识产权构建的规则, 可能使发展中国家获得和调整所需技术的过程变得困难且花费巨大。此外, 应对气候冲击与收入水平密切正相关, 反映着随着各国经济多样化, 转向更复杂、更高生产率的活动, 经济和社会结构也发生变化。创建机构网络还可以在这些活动之间创建协同作用, 民众审议机制可以推动提高发展型国家应对气候挑战的能力, 扩大影响范围(见下一章和 Gabor, 2020)。

然而，如第五章所述，只有通过国家和多边两级的适当机制供资，满足执行体制和结构性措

施的资金需求，更具变革性的适应办法才可能行得通。

## E. 结 论

本章介绍了适应挑战的规模和范围，以及作为应对挑战措施框架的体制和政策环境。这一章为政策行动和改革设定了一些广泛的标志，表明不仅应通过一个更综合的框架处理气候挑战的政治、认知和融资部分，而且鉴于传统气候行动方案持续低估适应挑战，需要采取更具发展性的气候办法。

投资于适应措施将提高发达经济体和发展中经济体应对全球气温上升的复原力。但是，虽然造成威胁的责任主要在发达经济体，发展中

经济体却受到不成比例的损害。此外，在许多情况下，由于实施有利于市场的调整方案，降低了国家及时有效应对的能力，使它们面对外部冲击时更为脆弱。当然，需要更好地了解、衡量和监测适应差距，并更好地了解可能阻碍适应的地方政治和权力结构。本章还说明了为什么目前借鉴自金融市场的抗风险措施不适用于制定变革性适应议程。相反，改造发展型国家并为其提供更绿色的工业政策，正如下一章所讨论的那样，对于推进变革性适应议程至关重要。

## 注

- 1 这里的适应是广义的，既指管理气候变化的不利影响，也指超出适应措施所能解决的相关“损失和损害”问题。
- 2 见<https://ourworldindata.org/co2-emissions>。
- 3 见<https://dgff2021.unctad.org/foreword/>。
- 4 环境署指出，估算适应成本是一项复杂的挑战；发展阶段和进程会改变适应成本，适应成本可相应增加或减少；对某些部门的适应成本了解不全面，特别是生物多样性和生态系统服务部门；间接和不可预测的气候变化影响会改变动态并增加某些成本；如果农民采取某些措施，提高了适应能力，基于此类自主行动的估计可能会被严重低估，但这仅是低估的原因之一。见《适应差距报告(2020)》附件1中的名单，网址为<https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2020>。
- 5 报告草稿可查阅：<https://www.dropbox.com/s/ayqrjt2xphc7st2/WRI-Are%20COVID%20packages%20building%20resilience%20-%20Jan%202020%202021-%20DRAFT%20FOR%20COMMENT.pdf?dl=0>并引用于(Richmond et al., 2021)。
- 6 气候弱势论坛的弱势20国财政部长小组是一项专门的合作倡议，成员为对气候变化有系统脆弱性的经济体。弱势20国通过对话和行动来应对全球气候变化。可在此查阅全部会员：<https://www.v-20.org/members>。
- 7 气专委围绕三个轴心考虑适应转型：(1) 通过扩大适应规模诱发根本性变化的转型，被视为具有转型潜力的有限技术干预；(2) 作为增量型适应达到极限时开启的行动或干预的转型；(3) 通过将适应、减缓和可持续发展联系起来，寻求解决发展的深层失败(包括温室气体排放增加)的转型(IPCC, 2014)。
- 8 见<https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/the-big-picture/new-elements-and-dimensions-of-adaptation-under-the-paris-agreement-article-7>。
- 9 绿色气候基金以及一些私营和外国政府机构提供了支持。见<https://napglobalnetwork.org/wp-content/uploads/2018/07/napgn-en-2018-nepal-nap-process.pdf>。
- 10 见<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/>

- fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/。
- 11 见 <https://adaptationexchange.org/adaptationActionAgenda>。
- 12 关于不同科学领域对抗风险办法的讨论，例见 Bhamra, Dani and Burnard 2011; Briguglio et al. 2011; Brinkmann et al., 2017; Renn et al., 2020。
- 13 这两种办法在如何认知适应和发展方面有所不同。技术官僚风险管理办法认为它们是分开的(适应加发展)，而扶贫减少脆弱性办法则认为它们是共通的(适应即发展)。
- 14 后者可以理解为整个系统的分解，而不是其各个组成部分的分解，或者说是一种无法通过分散消除的风险。

## 参考资料

- Ackerman F (2017). *Worst-Case Economics: Extreme Events in Climate and Finance*. Anthem Press. London.
- Bhamra R, Dani S and Burnard K (2011). Resilience: The concept, a literature review and future directions. *International Journal of Production Research*. 49(18): 5375–5393.
- Bhattacharya A, Calland R, Averchenkova A, Gonzalez L, Martinez-Diaz L and Roolj JV (2020). *Delivering on the \$100 billion Climate Finance Commitment and Transforming Climate Finance*. United Nations. Available at [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/100\\_billion\\_climate\\_finance\\_report.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/100_billion_climate_finance_report.pdf).
- Boyd E (2017). Climate adaptation: Holistic thinking beyond technology. *Nature Climate Change* 7(2): 97–98.
- Briguglio L, Cordina G, Farrugia N and Vella S (2009). Economic vulnerability and resilience: Concepts and measurements. *Oxford Development Studies*. 7(3): 229–247.
- Brinkmann H, Harendt C, Heinemann F and Nover J (2017). Economic resilience: A new concept for policy making? Bertelsmann Stiftung. Available at <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/inclusive-growth-for-germany-12-economic-resilience-a-new-concept-for-policy-making>.
- Caldera-Sanchez A, de Serres A, Gori F, Hermansen M and Röhn O (2016). Strengthening economic resilience: insights from the post-1970 record of severe recessions and financial crises. Economic Policy Paper No. 20. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Carney M (2015). Breaking the tragedy of the horizon – climate change and financial stability. Speech by Mr Mark Carney, Governor of the Bank of England and Chairman of the Financial Stability Board, at Lloyd’s of London. London, 29 September.
- Ciplet D and Roberts JT (2017). Climate change and the transition to neoliberal environmental governance. *Global Environmental Change*. 46: 148–156.
- CRED and UNDRR (2020). *Human Cost of Disasters: An Overview of the Last 20 years (2000-2019)*. Centre for Research on the Epidemiology of Disaster and United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR). Available at <https://www.undrr.org/publication/human-cost-disasters-overview-last-20-years-2000-2019>.
- Diffenbaugh NS and Burke M (2019). Global warming has increased global economic inequality. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 116(20): 9808–9813. Available at <https://www.pnas.org/content/pnas/116/20/9808.full.pdf>.
- Dilling L, Daly M, Travis WR and Wilhelmi OV (2015). The dynamics of vulnerability: Why adapting to climate variability will not always prepare us for climate change. *WIREs Clim Change*. 6(4): 413–425.
- Dodman D and Mitlin D (2013). Challenges for community-based adaptation: Discovering the potential for transformation. *Journal of International Development*. 25(5): 640–659.
- Dolsak N and Prakash A (2018). The Politics of Climate Change Adaptation. *Annual Review of Environment and Resources*. 43: 317–341.
- ECLAC (2018). *The Caribbean Outlook 2018*. LC/SES.37/14. Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Available at [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43581/4/S1800607\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43581/4/S1800607_en.pdf).
- ECLAC (2020). *The Climate Emergency in Latin America and the Caribbean: The Path Ahead – Resignation or Action?* Economic Commission for Latin America and the Caribbean. Available at <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45677-la-emergencia-cambio-climatico-america-latina-caribe-seguimos-esperando-la>.

- Ensor JE, Wennström P, Bhattra A, Nightingale AJ, Eriksen S and Sillmann J (2019). Asking the right questions in adaptation research and practice: Seeing beyond climate impacts in rural Nepal. *Environmental Science & Policy*. 94: 227–236.
- Eriksen S, Schipper ELF, Scoville-Simonds M, Vincent K, Adam HN, Brooks N, Harding B, Khatri D, Lenaerts L, Liverman D, Mills-Novoa M, Mosberg M, Movik S, Muok B, Nightingale A, Ojha H, Sygna L, Taylor M, Vogel C and West JJ (2021). Adaptation interventions and their effect on vulnerability in developing countries: Help, hindrance or irrelevance? *World Development*. 141: 105383. Available at <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105383>.
- Forsyth T (2013). Community-based adaptation: A review of past and future challenges. *WIREs Climate Change*. 4(5): 439–446.
- Funder M, Mweemba C and Nyambe I. (2018). The politics of climate change adaptation in development: Authority, resource control and state intervention in rural Zambia. *The Journal of Development Studies*. 54(1): 30–46.
- Funder M and Mweemba C E (2019). Interface bureaucrats and the everyday remaking of climate interventions: Evidence from climate change adaptation in Zambia. *Global Environmental Change*. 55: 130–138.
- Gabor D (2021). The Wall Street Consensus. *Development and Change*. 52 (3): 429–459.
- Gallagher K and Kozul-Wright R (2019). *A New Multilateralism for Shared Prosperity: Geneva Principles for a Global Green New Deal*. UNCTAD. Geneva.
- Gannon K, Crick F, Atela J and Conway D (2021). What role for multi-stakeholder partnerships in adaptation to climate change? Experiences from private sector adaptation in Kenya. *Climate Risk Management*. 32:100319.
- Ge Q, Qu J, Zeng J and Fang X (2009). Review on international strategies and trends for adaptation to climate change. *Advancement Climate Change Research*. 5: 369–375.
- Global Commission on Adaptation (2019). Global Adaptation Report. Adapt now: A global call for leadership on climate resilience. Global Commission on Adaptation. Available at <https://gca.org/about-us/the-global-commission-on-adaptation>.
- Goldin I and T Vogel (2010). Global governance and systemic risk in the 21st century: Lessons from the financial crisis. *Global Policy*. 1 (1): 4–15.
- Government of Fiji (2016). *Fiji—Post-Disaster Needs Assessment: Tropical Cyclone Winston*. 20 February. Government of Fiji. Available at [https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Post%20Disaster%20Needs%20Assessments%20CYCLONE%20WINSTON%20Fiji%202016%20\(Online%20Version\).pdf](https://www.gfdrr.org/sites/default/files/publication/Post%20Disaster%20Needs%20Assessments%20CYCLONE%20WINSTON%20Fiji%202016%20(Online%20Version).pdf).
- Hallegatte S (2018). Poverty and climate change: An introduction. *Environment and Development Economics*. 23(3): 217–233.
- Harrington LJ and Otto FEL (2020). Reconciling theory with the reality of African heatwaves. *Nature Climate Change*. 10(9): 796–798.
- IPCC (2014). *AR5 Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Intergovernmental Panel on Climate Change. Intergovernmental Panel on Climate Change. Available at <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>.
- IPCC (2018). Global Warming of 1.5°C: An IPCC Special Report on the Impacts of Global Warming of 1.5°C Above Pre-industrial Levels and Related Global Greenhouse Gas Emission Pathways, in the Context of Strengthening the Global Response to the Threat of Climate Change, Sustainable Development, and Efforts to Eradicate Poverty. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- IPCC (2021). AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Jasanoff S (2013). *Science and Public Reason*. Routledge-Earthscan. Abingdon, Oxon.
- Keen S (2021). The appallingly bad neoclassical economics of climate change. *Globalizations*. 18(7): 1149–1177.
- Kikstra J, Waidelich P, Rising J, Yumashev D, Hope C and Brierley CM (2021). The social cost of carbon dioxide under climate-economy feedbacks and temperature variability. *Environmental Research Letters*. 16(9):4037 .
- Kjellstrom T and Maître N (2019). *Working on a Warmer Planet: The Effect of Heat Stress on Productivity and Decent Work* [Report]. International Labour Organisation. Geneva. Available at [http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS\\_711919/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_711919/lang--en/index.htm).
- Kumar SN, Aggarwal P K, Saxena R, Rani S, Jain S and Chauhan N (2013). An assessment of regional vulnerability of rice to climate change in India. *Climatic Change*. 118(3–4): 683–699.
- Least Developed Countries Expert Group (2002). *Annotated guidelines for the preparation of national adaptation programmes of action*. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at [https://unfccc.int/resource/docs/publications/annguid\\_e.pdf](https://unfccc.int/resource/docs/publications/annguid_e.pdf).
- Least Developed Countries Expert Group (2009). *Step-By-Step Guide for Implementing National Adaptation Programmes of Action*. FCCC/GEN/250E. United Nations Framework Convention on Climate Change

- (UNFCCC). Available at [http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc\\_napa2009.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_napa2009.pdf).
- Least Developed Countries Expert Group (2012). *Best Practices and Lessons Learned in Addressing Adaptation in the Least Developed Countries* [Vol. 2]. FCCC/GEN/278 E. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at [http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc\\_publication\\_bbl\\_2012.pdf](http://unfccc.int/resource/docs/publications/ldc_publication_bbl_2012.pdf).
- Least Developed Countries Expert Group (2015). *Regional synergy in addressing adaptation through the national adaptation programmes of action and the national adaptation plan process in least developed countries*. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Available at <http://unfccc.int/6110>.
- Masson-Delmotte V., Zhai P, Pörtner H.-O, Roberts D, Skea J, Shukla PR, Pirani A and Moufouma-Okia W (2018). *Global Warming of 1.5°C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Available at [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15\\_Full\\_Report\\_High\\_Res.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf).
- Mikulewicz M (2018) Politicizing vulnerability and adaptation: On the need to democratize local responses to climate impacts in developing countries. *Climate and Development*. 10(1):18–34.
- Moore M-L, Riddell D and Vocisano D (2015). Scaling out, scaling up, scaling deep: Strategies of non-profits in advancing systemic social innovation. *Journal of Corporate Citizenship*. 58: 67–84.
- Næss LO, Newell P, Newsham A, Phillips J and Quan J (2015). Climate policy meets national development: Insights from Kenya and Mozambique. *Global Environmental Change*. 35: 534–544.
- Nagoda A and Nightingale J (2017). Participation and power in climate change adaptation policies: Vulnerability in food security programs in Nepal. *World development*. 100: 85–93.
- Neuman B, Vafeidis AT, Zimmermann J and Nicholls RJ (2015). Future coastal population growth and exposure to sea-level rise and coastal flooding - A global assessment. *PLoS One*. 10(6): e0131375.
- Nordhaus W (2018). Climate change: The ultimate challenge for economics. The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel. Stockholm University.
- O'Brien K (2018). Is the 1.5°C target possible? Exploring the three spheres of transformation. *Current Opinion in Environmental Sustainability*. 31: 153–160. Available at <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2018.04.010>.
- Opitz-Stapleton S, Nadin R, Kellett J, Calderone M, Quevedo A, Peters K and Mayhew L (2019). *Risk-informed Development: From Crisis to Resilience*. United Nations Development Programme. New York.
- Oxfam (2015). Carbon emissions and income inequality. Technical Briefing. Oxfam. Available at <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/582545/tb-carbon-emissions-inequality-methodology-021215-en.pdf?sequence=2>.
- Pardoe J, Vincent K, Conway D, Archer E, Dougill AJ, Mkwambisi D and Tembo-Nhlema D (2018). Evolution of national climate adaptation agendas in Malawi, Tanzania and Zambia: The role of national leadership and international donors. *Regional Environmental Change*. 20:118.
- Pauw WP, Castro P, Pickering J and Bhasin S (2020). Conditional nationally determined contributions in the Paris Agreement: Foothold for equity or Achilles heel? *Climate Policy*. 20(4): 468–484. Available at <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1635874>.
- Perry KK (2020). For politics, people, or the planet? The political economy of fossil fuel reform, energy dependence and climate policy in Haiti. *Energy Research & Social Science*. 63: 101397. Available at <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101397>.
- Renn O, Laubichler M, Lucas K, Kröger W, Schanze J, Scholz RW and Schweizer PJ (2020). Systemic risks from different perspectives. *Risk Analysis*. Available at <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/risa.13657>.
- Richmond M, Choi J, Rosane P, Solomon M., Tonkonogy B, Molloy D, Larrain F and Rae JJ (2021). *Adaptation Finance in the Context of Covid-19: The Role of Development Finance in Promoting a Resilient Recovery*. Global Center on Adaptation. Available at <https://gca.org/wp-content/uploads/2021/01/GCA-Adaption-in-Finance-Report.pdf>.
- Rigaud KK, de Sherbinin A, Jones B, Bergmann J, McCusker B, Schewe J, Ober, Heuser S, Adamo S, Clement V and Midgley A (2018). *Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Robinson Sand Dornan M (2017). International financing for climate change adaptation in small island developing states. *Regional Environmental Change*. 17(4): 1103–1115.
- Saghir J, Schaeffer M, Chen A, Ijjasz-Vasquez EJ, So J and Mena Carrasco M (2020). *State and Trends in Adaptation Report 2020: Building Forward Better from Covid-19: Accelerating Action on Climate Adaptation*. Global Center on Adaptation. Available

- at <https://gca.org/wp-content/uploads/2021/03/GCA-State-and-Trends-Report-2020-Online-3.pdf>.
- Sherman M, Berrang-Ford L, Lwasa S, Ford J, Namanya DB, Llanos-Cuentas A, Maillet M and Harper S (2016). Drawing the line between adaptation and development: A systematic literature review of planned adaptation in developing countries. *WIREs Climate Change*. 7(5):707–726. <https://wires.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/wcc.416>.
- Soanes M, Bahadur A, Shakya C, Rumbaitis del Rio C, Dinshaw A, Cogger T, Smith B, Patel S, Huq S, Patel S, Musa M, Rahman F, Gupta S, Dolcemascolo G and Mann T (2021). Principles for locally led adaptation. Issue Paper. International Institute for Environment and Development (IIED). January.
- Standing G (2019). *Plunder of the Commons: A Manifesto for Sharing Public Wealth*. Pelican Books. London
- Stern N (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press. Cambridge.
- SwissRe (2021). The economics of climate change: No action not an option. SwissRe Institute. April.
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Illusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (2021). *Development and Globalization: Facts and Figures 2021*. UNCTAD Geneva.
- UNDP (2018). From early recovery to long-term resilience in the Caribbean Hurricanes Irma and Maria: One year on. Summary Report. United Nations Development Programme. Available at <https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/UNDP-Recovery-Programme%202%20oct%20WEB.pdf>.
- UNDESA (2008). *World Economic and Social Survey 2008: Overcoming Economic Security*. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. New York.
- UNEP (2020). *Adaptation Gap Report 2020*. United Nations Environment Programme. Available at <https://unepdtu.org/wp-content/uploads/2021/01/adaptation-gap-report-2020.pdf>.
- United Nations (2019). *25 Years of Adaptation under the UNFCCC Report by the Adaptation Committee*. United Nations Climate Change Secretariat. Available at [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AC\\_25%20Years%20of%20Adaptation%20Under%20the%20UNFCCC\\_2019.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/AC_25%20Years%20of%20Adaptation%20Under%20the%20UNFCCC_2019.pdf).
- United Nations (2021). Financing for Sustainable Development Report 2021. Inter-Agency Task Force on Financing for Development. (Sales No. E.21.I.6. New York). Available at <https://developmentfinance.un.org/fsdr2021>.
- Wallace-Wells, D. (2019). “The Uninhabitable Earth: a Story of the Future”, Penguin Books, UK.
- United Nations General Assembly (2015). Resolution adopted by the General Assembly on 3 June 2015. Document A/RES/69/283.
- WEF (2019). Water is a growing source of global conflict. Here’s what we need to do. World Economic Forum. Available at <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/water-is-a-growing-source-of-global-conflict-heres-what-we-need-to-do/>.
- WFP (2021). *The State of Food Security and Nutrition in the World.2021: Transforming Food System for Food Security, Improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for All*. World Food Programme. Rome.
- World Bank (2012). *Climate Change, Disaster Risk, and the Urban Poor: Cities Building Resilience for a Changing World*. World Bank. Washington D.C.
- World Bank (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Zhang Y, Held I and Fueglistaler S (2021). Projections of tropical heat stress constrained by atmospheric dynamics. *Nature Geoscience*. 14: 133–137.



# 从去风险到多元化： 让结构变革服务于气候适应

# IV

## A. 导言

如前一章所述，许多发展中国家的增长前景已受到气候冲击威胁，更糟糕的情况还在后面。适应气候冲击是一项重大的政策挑战。受青睐的办法目前为止强调通过各种基于市场的应对措施为发展“去风险”，并仰仗公共部门仁慈地为现有资产保险。虽然此类办法可能有助于解决气候冲击的一些直接后果，特别是对弱势群体的影响，但唯一持久的解决办法是通过结构转型进程，建立更具复原力的经济，减少发展中国家对少数几种易受气候问题影响的活动的依赖。

当今发达经济体以及东亚追赶型经济体的成功，都有赖于与结构转型密切相关的持续经济增长。就其核心而言，这涉及两个相结合和不断积累的过程：一方面是生产结构从初级部门向制造业（以及高端服务业）的纵向转移，另一方面是资源在部门内部和之间从生产率较低的活动向生产率较高、资本更密集的活动的横向转移。在几乎所有成功的发展经验中，这两个过程共同促成了经济活动结构的多样化，提高了生产率，并实现了包括减贫在内的大量社会指标的改善。

经济体多样化程度越高，越不容易受到可能破坏增长和转型进程的外部冲击的影响（OECD/WTO, 2019）。近年来，依赖初级产品出口的经济体更容易受到源自全球经济其他地方的经济冲击，便清楚展现了这一点，气候冲击也是

如此。事实上，在许多发展中国家，特别是热带和亚热带地区的发展中国家，面对经济冲击和气候冲击的脆弱性正在相互叠加，使这些国家落入生态发展陷阱，陷入长期混乱、经济不稳定和生产率增长缓慢的困境。摆脱这一陷阱需要从发展的角度应对发展中国家的气候适应挑战。

然而，过去的经验无论多么吸引人，并不都能轻易地适应当代现实。从历史中寻求成功增长经验的主要问题在于，过去的经验依赖以化石燃料为基础的发展道路。今天，发展中国家面临着如下困境：既要追求经济发展，又要将排放和资源消耗控制在地球的生态承受限度之内。

这一挑战反过来又要求发展中国家在受气候限制的世界中寻求结构转型的新战略。随着世界在 COVID-19 冲击后开始经济重建，不应错过一个制定、商定和实施一套结合发展和生态关切的新政策选择的机会。

面对这些挑战，发展中国家的政策制定者处于不利地位，这体现在他们调动国内资源的能力、阻碍扩大这些资源的结构性限制以及他们薄弱或缺乏的机构能力和技能方面，而其中很多能力和技能只能在成功的发展进程中逐步形成。经济上的后发国家拥有一个可以抵消不足的潜在优势，即它们能够利用更先进经济体已经开发的技术来帮助加快转型。然而，这说起来容

易做起来难，大量文献讨论了发展中国家在技术转让方面面临诸多障碍，在束手束脚的环境限制面前这些障碍变得愈加突出。

在一个层面上，许多发展中国家较少受制于基于化石燃料的技术，以及可能会阻碍变革的公共决策中的既得利益。相反，发展中国家可以以碳密集程度较低和环境更可持续的方式建设城市环境、制造业、能源和交通系统。与此同时，由于全球价值链的铺开，导致生产过程分散，再加上近几十年来知识产权收紧，让发展中国家在获得过渡所需技术时面临更大障碍。与此同时，发展中国家越来越受到气候变暖不利后果的影响以及生态发展陷阱的威胁。

与东亚发展经验联系在一起的政策战略往往被概括为“发展型国家”模式（例如，TDR 2016；Wade，2018），这些政策战略可以在这方面提供有用的指导（Poon and Kozul-Wright，2019）。这些战略在1980年代和1990年代使东亚（以及更早使拉丁美洲，但更为短暂）实现了快速工业化和生产率增长，这些战略包括经

济规划和有针对性的产业政策，以及确立明确国家利益所需的政策选择，确定和协调各种利益攸关方的经济优先事项（TDR 2003；Beeson，2006）。与此同时，当今显而易见的是，不仅在高度全球化的压力和限制下，国家利益空间缩小，而且由于在发展中还要考虑环境层面的优先事项和相关权衡，使仿效发展型国家模式更加困难。

本章分析了在受气候限制的世界中进行结构转型的挑战。本章分为两个大标题。最初几节在历史和比较的背景下讨论发展挑战，受阿瑟·刘易斯爵士的二元经济模型（1954）启发，探究在受气候限制的世界中如何通过结构转型实现经济发展，并指出原始理念的一些限制。在第二个大标题下，更深入地探究今天如何突破这些限制。这一部分提炼了成功工业化的政策经验，并确定了一套（工业、粮食和能源安全）政策，可以帮助指导结构转型，同时处理气候危机。总的来看，这些政策构成了绿色发展国家议程的一部分，可以在气候受限的后COVID全球经济体系中照应发展中国家的优先事项。

## B. 气候受限世界的刘易斯发展模型

由阿瑟·刘易斯（1954）提出的经济发展模型是最著名的模型之一。刘易斯认为，经济发展的驱动力是资本积累，条件是劳动力（劳动力是典型发展中国家丰富的生产要素）从“传统”或“非资本主义”低生产率部门向“现代”或“资本主义”部门流动，后者的特点是更高的生产率、更高的工资、以及使用可再生资本（主要是机器和设备）。

这一机制发挥作用的关键条件是传统或非资本主义部门存在剩余劳动力。这种剩余确保在长期的劳动力迁移期间，资本主义部门的工资能保持不变，因为在该部门现行工资下，工人的流入超过需求，而现行工资的数额是传统部门的维生工资加上固定差额。结果，现代部门的产出收益超过工资，这部分盈余就成了资本家的利润。资本主义部门得

以发展壮大，原因是劳动力不断迁移且工资保持不变，利润在国民收入中的份额上升，部分利润被再投资于现代部门。利润与投资的这种关系造就了一个良性循环，即生产率快速增长、工作机会增多且报酬更高、家庭收入增长、市场扩大，反过来推高投资水平，从而有助于生产率进一步提高（Akyüz and Gore，1996）。一旦劳动力剩余消失，<sup>1</sup>即出现一体化的劳动力市场和一体化的经济，工资上涨导致投资回报下降，增长放缓。可在不降低工人生活水平的前提下控制工资上涨，办法是以负担得起的价格提供工资货物，特别是粮食，但在大多数情况下，这一办法的前提是农业生产率提高，产出增长。

刘易斯模型的一些假设在理论上存在争议。<sup>2</sup>对此，刘易斯认为，他工作的主要目标不是完善

抽象的模型,而是说明如何使用公共政策工具,以能解决问题的方式来处理发展问题,而发展被理解为经济、社会和制度变革的多维过程。<sup>3</sup>

更严重的批评是认为农业是落后部门,天生就停滞不前,这激发了人们如何让农业发展在结构转型中发挥更积极主动作用的兴趣,手段包括利用农村机构和激励措施提高农业生产率。<sup>4</sup> Timmer (1988) 认为,结构转型始于农业生产率提高,拉低粮食价格,从而促进生产率增长和发展具有国际竞争力的制造业活动。换言之,该观点认为,结构转型取决于农业和非农业部门生产率的提高,两者通过后向和前向联系连结在一起。

尽管有批评声,刘易斯模型“仍然是研究经济发展的一种‘理想类型’或启发,通过它可以审查当代结构转型模式及其对包容性增长、工资、利润、就业和生产率的影响”(Sumner, 2018: 2)。

其中一项审查涉及使用刘易斯模型的主要要素分析东亚过去四十年的成功发展经验,及其中适用于当前发展挑战的潜在经验教训。尽管每个国家都需根据自身具体条件,包括历史、文化和制度背景来制定发展战略,但刘易斯模型中的某些关键要素仍具有更普遍的适用性,在东亚经验中也可以找到这些要素。其中两个要素,即资本投资的作用和国家能力,对于讨论在当今气候受限世界中如何应对发展挑战格外有意义。第三个要素,即联系这一概念,部分是由于原来的刘易斯模型中没有这一概念而提出的,可以进一步丰富讨论。<sup>5</sup>

## 1. 资本投资

也许东亚发展经验最重要的特点是,资本投资是驱动促进增长的结构转型的重要力量。不断扩大的现代部门可以逐渐吸收剩余劳动力,而其较高的生产率水平可以支持经济增长。在工业化初始阶段,调动足够的资本可能需要外国资金,但外国资金会随着越来越多利润再投资于不断扩大的现代部门而被取代,从而形成一个动态的利润与投资关系 (Akyüz and Gore,

1996)。如果在分析中也考虑进农业,农业也可以成为结构转型的一个来源,作为一个潜在的(往往是唯一的)促进增长的部门。Ranis 和 Fei(1961) 认为,农业可服务于工业化,因为它可以创造急需的外汇,为资本和中间产品的进口提供资金,为制造业产出提供稳定的国内市场,并将工资货物成本保持在较低水平(从而提高工业利润和投资)。

现代部门的资本投资与生产率增长密切相关:由于现代部门的规模经济,劳动生产率增长与产出增长速度成正比。<sup>6</sup> 资本投资与生产率增长之间的正相关可以由出口进一步推动,这是刘易斯模型中没有考虑的因素。这是因为增加对向发达国家出口的部门的投资可以使生产转向具有高收入弹性的产品,而扩大现代部门需要大量的中间产品和资本货物,这些货物的进口必须由出口赚取的外汇支付。否则,依赖增加外部借贷会提高偿债率,这反过来又会制约增长。<sup>7</sup>

与刘易斯(1954)的假设相似,即发展中国家可以利用不断增加的技术储备来追赶其他国家,这些机制也意味着,通过技术升级实现生产率增长主要依赖于转让、模仿和改造外国技术,这些技术已经在更先进的经济体中成功使用,而发展中国家可以通过建立国内技术能力、本地研发和更好的熟练劳动力来有效使用这些技术。这就引出了刘易斯模型中的第二个关键要素:国家的作用。

## 2. 国家能力

除市场机制之外,刘易斯(1954)还强调政府政策的作用,认为政府政策有助于解决随着结构转型而出现的一系列连续的协调问题。具体而言,二元经济的关键问题是如何管理传统经济部门与现代经济部门之间的关系。<sup>8</sup> 政府制定和执行政策的能力被定义为国家能力。在发展的背景下,特别是在东亚,国家能力概念包括“确切情况、工具、战略和关系,它们区分并有效地构成了不同国家成功的经济发展方式”(Beeson, 2006: 444-445)。反过来,成功取得发展成果又依赖于国家将持续谈判经济政

策的渠道制度化的能力。这些渠道一方面要与国家利益相一致，另一方面也要使国家不被既得经济利益者所控制。

发展型国家宏观经济优先事项的基础是一套积极主动、有利于投资的政策，以及私营部门和政府之间的战略合作与协调。需要这种合作与协调来监测投资与生产决策之间的相互依存关系。这些决策涉及：确定哪些是受制约最严重的投资领域；如何有效地将公共投资和私人投资引向生产率高的活动；以及监测这些投资的管理方式是否能够在未来维持公民的高工资并提高长期生产率。可通过可监测的业绩标准，撤销在给定时间内无法实现目标的政府支持，以及对主管部门和企业家寻租行为的彻底检查，确保对投资行为的这种管控。

虽然资本形成和加强国家能力是发展型国家模式的关键支柱，但该模式不仅一种，而是有许多变体，反映了具体的区域、历史和社会经济因素 (Haggard, 2018)。尽管 1997-1998 年的东亚危机让这一模式的某些方面失去往日光彩，但没有变的是“政府指明了方向，扫清了道路，搭建了途径，并在需要时提供了手段”，帮助该区域的国家在发展型国家的积极支持下成功过渡到复杂的工业经济 (Cohen and de Long, 2016: 2)。

即使在农业部门，只有通过国家以研发等农业推广方案的形式提供大量支持，并通过为水管理和灌溉系统提供有形基础设施，修建通往市场的道路，以及通过价格支持计划稳定投入和产出市场，才能提高生产率 (Ranis and Fei, 1961; Johnston and Mellor, 1961)。国家干预也针对中小型农场，因为它们对国内生产的有效需求更高，不同于更大型、更机械化的农场。大型机械化农场倾向于使用进口投入，以获得更多的资本密集型生产技术，这不仅消耗外汇储备，也打破了前向和后向联系，而这种联系是累积性增长过程的必要特征 (Adelman, 1984)。

最重要的是，需要国家机器通过税收和操控国内贸易条件 (即弄错价格) 来重新分配农业部

门创造的剩余，使之有利于工业。如果国家不对剩余进行战略性重新分配，就无法保证来自数百万独立中小生产者的私有农业剩余会流动到结构转型战略部门。

在外部，全球经济一体化的压力也要求加强国家管理经济一体化和保护脆弱经济部门的能力 (Beeson, 2006)。虽然投资、出口和生产率增长间可能存在很强的协同作用，特别是在制造业活动中，但不能预先确保会有积极结果；当出现劳动力过剩、进口竞争激烈或生产率较低的公司退出时，贸易自由化可能导致总 (整个经济) 生产率下降，即使贸易自由化提高了工业部门或贸易公司的生产率 (McMillan and Rodrik, 2011)。净影响为何最终取决于更广泛的就业动态，也取决于工业部门的生产率增长是否被劳动力和资源更多地转移到该部门以外低生产率工作所抵消。由于有证据证明出现了这种转变，人们开始关切近几十年来发展中世界的工业化疲软现象 (包括过早去工业化) (TDR 2003, 2016; Tregenna, 2009)。

随着经济结构在技术和外部市场压力下不断变化，在国内和国际上建立一个强大的联系网络，成为经济发展的更大挑战，积极的工业和贸易政策必须相应地适应这一挑战。

### 3. 联系

制造业的巨大吸引力在于它能创造生产率和收入增长的潜力，而且这种收益可以通过生产、投资、知识和收入的联系传播到整个经济。如上所述，刘易斯模型假定利润和投资之间存在紧密联系，这无疑是东亚后期工业化国家成功的关键。不过，这种联系既是积极的国家政策的结果，也是市场力量自动调节的结果 (Akyüz and Gore, 1996)。

在此值得一提的是，还有一些其他联系可以在创建增长和结构转型的良性模式方面发挥重要作用。首先，扩大生产可有助于建立“后向”联系 (为生产获得投入)，若制成品被用于其他经济活动，还有助于建立“前向”联系 (Hirschman, 1958)。其中涉及国内生产的杀

虫剂和简单的农业设备，以及作为国内生产投入的农业原材料。当知识的增长和效率的提高从制造业扩展到其他经济部门，包括初级产业和服务业时，就产生了部门间联系 (Tregenna, 2010)。适应性联系还有其他好处：在更有利于分工的制造业，对使用直接工业领域以外的投入有高度的适应性。

当对生产能力的投资、新创立的企业以及制造业活动在某企业或分部门的相关延伸触发了对其他企业或部门的额外投资时，就产生了投资联系；而如果没有这种触发，就不会产生投资联系，因为某制造业领域的具体投资项目的盈利能力往往取决于对相关活动的先期或同期投资 (Rodrik, 2004)。而这些相互依存关系可能导致的协调问题，可以通过政府与商业组织之间或政府与国有企业之间的战略合作来解决。

当工业扩张带来工资收入增长时，就产生了收入联系；收入联系又通过“消费联系”促进了良性循环，因为更高的工资引发更高的粮食需

求，进而导致对国内农业投入的需求增加。收入联系还通过补充的政府收入（即“财政联系”）发挥作用，因此有可能扩大公共支出。创造这种收入联系可通过扩大内需从而推动国内生产总值增长来加强工业化的自我强化作用。

制造业活动的扩大和更普遍的多样化进程是成功转型的关键，转型可以解释为这些联系和相关的反馈环路通过“累积因果”复杂地交织在一起的过程 (Myrdal, 1957; Kaldor, 1957)。不过，需要注意的一点是：历史上，制造业扩张所依赖的生产模式往往造成污染，破坏环境，导致自然资源的退化和过度开发以及过量碳排放，进而造成气候变化。事实上，一些人主张向基于服务业的发展转型，正是为了避免在某些迅速工业化的国家出现环境问题。然而，充分的分析和经验理由表明，服务部门需要依靠与成熟制造业部门的强大部门间联系和相互依存关系才能实现自身升级 (TDR 2016; Cherif and Hasanov, 2019)。但这类问题不是工业化进程所固有的，关键是选择怎样的技术、政策和法规。

### C. 气候变化、发展和COVID 疫后复苏

气候变化进一步加大了对管理结构转型的有效国家能力和积极政策的需要，也加剧了决策的挑战。今天，一个具有气候意识的发展型国家必须能够采取均衡措施，既要应对气候变化威胁，又要实现经济增长和缩小与更先进经济体的经济和技术差距的长期目标。在最基本层面上，应对气候变化使结构转型成为一项全球性任务，发达经济体必须率先对其生产和消费模式进行深刻变革，但即使是最不发达国家，也需要进行重大的结构和技术变革。解决全球公域恶化问题需要进行气候相关结构转型，但仍需要有针对性的国家政策（和资源），来解决各国因为已经融入当前增长模式的气温上升而面临的适应挑战。协调一致地应对这些全球和国家挑战不是一件简单明了的事，也不会自动发生，而是需要战略规划和政策干预。根据上一节的讨论，可围绕实现经济更加多样化的努力建立所需的综合政策框架。

由于减排政策将不可避免地抑制化石燃料需求，全球气候目标与眼前国家利益之间的矛盾在具有庞大化石燃料行业的国家尤为明显。由于疫情之后出现的政治短期主义，一些国家也可能从环境标准和法规更严格的国家吸引污染行业，用相关收益所带来的收入在以后减少污染。这种“先发展、后治理”的做法表明了一种环境库兹涅茨曲线，沿着这条曲线，环境退化指标随着人均收入的增加先是上升，然后下降 (Stern, 2004)。考虑到较发达经济体可能更容易承担与开创性绿色技术相关的高度不确定性和大量前期投资，以及作为迫使较早工业化国家为过去的污染偿还历史债务的一种方式，这种做法似乎特别有吸引力 (UNCTAD, 2020a)。

与此同时，由于亟需防止灾难性临界点风险，以及为防治 COVID-19 疫情采取了更加积极的政策，为开展行动开辟了宽松空间。如本《报

告》前几章所述，可以借应对 COVID-19 疫情带来的理想机会，重新思考公共政策议程，利用刺激和复苏措施，加快向低碳经济结构转型。巨大的政策挑战在于确保这些措施触发更多良性增长循环，开启低碳增长部门的累积性技术变革，支持经济多样化，并创造即使气温上升也能保持的就业机会。

为了研究如何运用这一更宽松空间实现这些目的，我们就气候适应挑战扩展了刘易斯模型的指导原则，并概述了三种情景下对结构转型可能产生的政策影响：(一) 继续照常运作；(二) 将气候适应行动的重点放在消费者行为的变化和影响贸易的其他因素上；(三) 以一致、综合的方式应对气候适应问题。

情景 1 和 2 并不相互冲突。这两个情景各自包含一系列发展和公平增长的风险，我们将在下文予以分析。我们的分析表明，只有采取一致、综合的战略作出面向气候的结构转型，才能在受气候限制的世界中实现可持续发展。鉴于气候方面的限制，结构转型需要将从高碳技术转向低碳技术作为进一步的关键步骤，因此在受气候限制的世界中，只有以综合一致的方式进行结构转型，在提高生产力、扩大就业机会和提高全世界人民生活水平的同时普遍转向低碳技术，才能够成功转型。

#### (a) 情景1：照常运作制约结构转型：农业案例

许多发展中国家已经面临气候变化制约结构转型和收入增长的问题。在农业活动仍然是主要收入来源，经济部门特别依赖温度、降水和其他气候变量的情况下，这个问题最为突出。这些因素共同破坏资源基础，造成全球农业生产损失 (FAO, 2021a)。

气候变化对全球农业的净影响仍然存在很大的不确定性，但有证据表明，发展中国家的农业和林业部门特别容易受到气候变化的影响。部分原因来自农业部门内部。由于施肥、集约化畜牧和粪肥管理以及为清理土地而燃烧农业残留物和稀树草原产生了大量排放，工业化农业

已导致土壤过度开发和退化，以及荒漠化、毁林和水污染。

与此同时，农业对这些国家的经济越来越重要，而这些国家的农场规模较小，往往占据很小的土地面积，这可能会限制发展中国家应对气温和降水哪怕是微小变化的能力。因此，许多发展中地区将面临农业产量和粮食物品平均产量大幅下降以及可耕地侵蚀的风险。模型模拟显示，气候变化可能导致粮食产量损失 5%-25%(视作物适应性而定)，这可能导致到 2050 年世界粮食商品平均总价预计上升 12-18%(Rosegrant et al., 2021)。

如果这些特征出现在人口密度很高或增加的地方，影响将尤其大。在这些地方，气候变化将损害农业和林业的经济活动，并加大社会冲突的可能性，而这两个因素都会刺激大量人口从农村移向城市。与刘易斯模型相反，这种迁移是非自愿的。而在刘易斯模型中，城乡迁移自愿进行，由劳动力市场结果的部门差异驱动。这种迁移也可能是“早产”的 (Godfrey, 1979)，因为劳动力迁移与生产力增长脱钩，发生在工业部门能够吸收移民并从中获利 (即在移民能够在有可观利润和再投资机会的活动中找到工作) 之前，是农业区退化的结果 (e.g., Barrett et al., 2021)。这种过早迁移还可能造成粮价上涨，对城市工人的购买力和制造企业的国际竞争力产生不利影响。因此，与气候变化相关的劳动力迁移有可能导致城市非正规部门的膨胀，就业和收入不稳定，生产率增长潜力很小。<sup>9</sup>

其中一些情况在非洲近期进行的结构转型中已经很明显。在农业方面，发展中国家之间存在很大的差异，2008-2018 年期间，亚洲与气候相关的农业生产绝对损失特别高，中国占全球损失的一半以上。然而，农业生产损失的严重性在以潜在产量的份额表示时最为明显：按照这一标准，非洲经济体的损失高达 8%，大大高于全球一级的损失 (FAO, 2021a)。此外，非洲的农业发展不是由生产力的提高驱动，而主要是由面积扩大和集约化驱动，这导致了广泛

的土地退化和土壤养分枯竭 (Badiane, Diao and Jayne, 2021)。<sup>10</sup>

这两种情况都促使人们离开农业部门。然而，随之而来的农业劳动力在总就业中所占比例的下降，并没有伴随着大规模制造业活动中高薪职位的显著增长。相反，与之伴随的是与建筑、食品贸易和个人护理服务有关职业的快速增长，其形式往往是非正规的城市活动。这意味着农业劳动力过早迁移与刘易斯(1979)所称的“中间”城市部门的兴起有关 (Diao and McMillan, 2018; Kruse et al., 2021)。

除了与粮价上涨相关的持续高通胀 (Alper et al., 2016)(原因包括低于预期的粮食产量、主要粮食品种的不可贸易性以及普遍脆弱的农业部门)，撒哈拉以南非洲没有出现大规模现代制造业部门的一个重要原因可能是非洲公司可获得技术的性质。<sup>11</sup> 埃塞俄比亚和坦桑尼亚联合共和国最近的证据显示，这两个国家现有的少数几家大型制造企业采用的资本密集型技术远远超过了这两个国家收入水平或相对要素禀赋的预期 (Diao et al., 2021)。这种对资本密集型技术的偏好可能源于全球价值链的扩张以及由此产生的全球技术采用方面的同质化效应。为了与富裕得多的国家的生产进行竞争，非洲公司必须采用发达经济体开发的资本密集型技术，这种技术使它们能够提高生产力，但不能扩大本可以吸收农业劳动力迁移的就业机会。

“中间”城市部门的存在提出了关于非正规部门与气候减缓之间关系的更一般性问题。文献表明，非正规部门促进了绿色经济的发展，例如：废物管理、回收和将废物加工成新产品；通过鼓励在小农耕作中使用当地绿色技术，并提供更加物美价廉的粮食，促进农产食品市场，这进而又能使消费者进行绿色投资；利用生物质能；进行住房和基础设施的升级改造，这既能提高能源效率，往往又需要劳动密集型工程；与正规就业相比，在家工作需要更少的交通、空间和公用事业(包括电力)(e.g., Benson, 2014; Chen and Raveendran, 2014; Özgür et al., 2021)。

与此同时，非正规部门分散和无组织的特点使当局更难以跟踪并执行环境规章。鉴于这种对环境监管的规避，以及环境污染与政府监管力度之间的反向关系，大多数非正规经济活动加剧了环境退化 (Brown et al., 2014)。此外，非正规制造业部门通常由小型企业组成，这些企业缺乏投资清洁或节能技术的资本基础 (e.g., Timilsana and Malla, 2021)。但是，取决于正规和非正规企业之间的联系，规避环境监管有时可能是有意为之，甚至可能得到当局的允许，正规企业将环境负荷重的活动外包给非正规企业，以降低生产成本，(在某些情况下)保持国际竞争力。<sup>12</sup> 城市非正规性也往往鼓励形成非正规住区或贫民窟。这些地区缺乏像样的卫生服务和设施，其所在地既造成了与气候有关的危害，又使居民面临着这些危害，尤其是洪水和山体滑坡。

综上所述，旨在通过结构转型在受气候限制的世界中实现经济发展的措施需要农业生产力足够高，以确保以负担得起的价格实现粮食安全。这些措施包括但不限于停止毁林和土地退化，同时改善制造业和农业技术的获取，以提高生产力并创造就业机会。

#### (b) 情景2：环境可持续性与结构转型：消费者行为与贸易案例

日益增长的环境问题已经越来越多地反映在消费者的要求中，在发达经济体尤其如此，消费者要求企业在其供应链上优先考虑社会和环境的可持续性。最近的证据显示，消费者和监管机构对企业的环境标准进行了越来越多的审查，但同时也显示，大多数企业尚未充分了解其供应链，没有制定使其能够采取与其使命或宗旨声明相称的切实行动的程序 (Villena and Gioia, 2020)。

加强环境可持续性措施可能会对发展中国家的结构转型产生不利影响，在未来三年内，主要企业将重新关注其供应链中的制造环节，尤其是着重改善环境可持续性，为此会依照减少总运输里程的总体目标，将其中一些环节移至国内或使其更本地化 (Oxford Economics, 2021)。

无论是短期还是长期看，回流的可能程度都仍不明朗 (Barbieri et al., 2020)。然而，这些措施可能会阻碍通过出口导向型制造业实现结构转型，而出口导向型制造业在东亚的成功经验中发挥了重要作用，特别是因为端到端排放量最高的供应链包含纺织服装、塑料、电子和汽车等部门 (WEF, 2021)。

“服务业是低排放部门，发达国家消费模式日益转向服务业是使经济增长与环境损害脱钩的一种手段”的看法是错误的，认识到这一点后，通过出口导向型制造业进行的结构转型也可能受到损害。排放账户包括五个发达经济体服务提供者采购投入形式的上游价值链排放情况，显示其服务部门约占这些经济体总排放量的五分之一。这是因为服务提供需要来自电子、制药、材料和机械等制造部门的投入，这些部门会产生排放，往往是以进口投入和中间体的形式 (Roberts et al., 2021)。

这种与贸易相关的消费者账户越来越重要，但几乎没有证据表明全球海运是二氧化碳排放的主要来源。事实上，其他运输方式，特别是公路运输的污染要大得多，而国际海运产生的排放量不到运输部门排放量的 10% (IEA, 2019)。

气候变化还会阻碍发展中国家的制成品出口，因为自然灾害事件 (如海平面变化、风暴强度增加和气温上升) 会对支撑全球商业的港口和海运供应链造成损害。尽管预期损害相当大，<sup>13</sup> 但只有少数几个国家实施了必要的适应战略。气候预测不确定、前期成本高昂以及适应措施的好处往往无法量化，意味着这种投资可以在一段时间内使港口更具吸引力，但最终将被证明只不过是修修补补，因为它们并没有解决气候变化的根本原因 (Becker et al., 2018)。然而，许多发展中国家可能处于不利地位，因为较小的港口用于所需投资的资源可能最少，并可能在区域一级整合港口基础设施的过程中失去其当地港口功能。

如果发达国家建立碳边境调节机制，即根据国内碳价格和国外制造这些商品时排放的温室气

体对进口商品征税，那么通过出口导向型制造业进行结构转型也将变得更具挑战性。<sup>14</sup> 此类机制对国内外生产的碳排放征收相同的价格，以此限制贸易商品中的碳含量。因此，对于许多依赖煤电作为其制造活动能源的发展中国家来说，负担尤其沉重。

碳边境调节机制的一个主要目标是避免所谓的“碳泄漏”，即随着国内碳价格的上涨，污染产业向排放法规不那么严格的管辖区转移。国内碳价格上涨通常被认为是必需举措，以实现最近设定的更严格气候目标 (如欧盟通过的到 2030 年将减排量从 40% 增至 55% (European Commission, 2021a))，同时又不会导致发达国家进一步非工业化。这一目标还表明，确保制造业就业和活动在发达国家的气候措施中发挥着核心作用。

但是，如果实施碳边境调节机制，对发展中国家结构转型的影响在很大程度上将取决于其详细的技术规格，主要的法律挑战之一是使这些机制与世贸组织规则相一致。然而，除去这些细节，这些机制的原则是将发达国家选择的环境标准强加给发展中国家。这违背了《巴黎协定》所载的共同但有区别的责任原则。此外，如果这些机制的收入用于发达国家，而不是投资于发展中国家的气候适应工作，就会颠覆气候融资的基本原则。<sup>15</sup>

### (c) 情景3：低碳技术与结构变革：需要采取一致办法

传统认为，结构转型的后来者比早期工业化者更有优势，因为后来者可以快速、低风险地采用发达国家开发的技术、生产方法和管理技术。“后发优势”假设认为，一个国家离世界技术前沿越远，它能从这种优势中获得的潜在利益就越大 (Gerschenkron, 1962)。这是因为由于创新成本更高，不确定性更大，知识密集度也更高，采用现有技术比依靠创新更容易、更快捷。<sup>16</sup>

然而，依赖采用发达经济体技术的战略已变得不那么有吸引力，因为其中许多技术与燃烧化石燃料有关。由于适应气候变化的紧迫性只会



增加，依赖进口富碳技术的发展中国家有可能陷入不可持续的生产模式，今后可能不得不负担转向低碳技术的高昂成本。

在结构转型过程早期即采用低碳技术，可以避免建设高排放的生产结构，并避免未来相关的高昂转换成本。政策框架如果能使结构变革和低碳政策相辅相成，就可降低技术锁定的风险，在低碳解决方案允许简单翻新选择并确保与现有结构互通的情况下尤其如此。此外，及早采用低碳解决方案，就有机会在经济活动中增加固定资产，使在国际生产中具备优势并迅速扩大优势，直接助力进入不断扩大的新市场，在这个市场中需要遵守高环境标准或消费者愿意用较高的价格购买以环境可持续生产方式生产的产品 (UNCTAD, 2020a)。

这意味着，在受气候限制的世界中，结构转型的后来者可能享有“后发优势”，这不是因为后来者能够获得发达国家经过验证的技术，而是因为他们转换较低水平的搁置资产和锁定碳密集型技术时花费的成本较低。因此，他们面临的技术挑战与其说是通过从发达经济体获取技术而获益并重走已经工业化国家的老路，不如说是通过跨越式发展适合其特定经济和生态条件的新低碳技术来加快资本形成的步伐。

加速资本形成和向低碳技术跨越的方法之一是国际技术转让。然而，文献表明，以商业条款转让低碳技术在发达国家中运作良好，而发展中国家仍然面临着一系列经济、金融和技术障碍，如对化石燃料技术的补贴，缺乏适当的融资渠道，缺乏能源效率法规或其他鼓励采用低碳技术的措施，这些都阻碍了发达国家和发展中国家之间进行私人商业交易 (Trærup et al., 2018)。这些发现有贸易数据佐证。低碳技术贸易在过去三十年中的增长超过了全球贸易，但发达国家仍然占低碳技术进出口的大部分，尽管中国已成为世界上最大的低碳技术进口国和出口国。中国也已成为可再生能源技术类别外国直接投资的领先者，这是唯一可获得全面外国直接投资数据的类别 (Pigato et al., 2020)。

对近期专利数据的分析 (e.g., Corrocher et al., 2021) 表明，在成功的后发国家，特别是中国，以及大韩民国和中国台湾省，绿色专利显著增长。也许最重要的是，最近的文献表明，知识产权近年来在向发展中国家转让技术方面没有积极影响 (e.g., Kirchherr and Urban, 2018)。事实上，一份关于低碳技术转让的报告得出结论：“本报告中的分析发现，强有力的知识产权保护对高收入国家或发展中国家的低碳技术转让没有明显的影响” (Pigato et al., 2020: xxiii)。这一发现推翻了关于强有力专利保护的傳統观点，传统观点的依据是强有力的知识产权保护可促进技术转让和传播。结合全球共享低碳技术知识产权以实现气候目标的普遍需要，这一发现支持呼吁像放弃 COVID-19 疫苗知识产权那样普遍放弃低碳技术知识产权，具体请见下文进一步讨论。

从长远来看，以国内努力为依托向低碳技术跃进有可能产生重要的效益。部分原因是环境性能改善可提高供应链中供应商的吸引力，此外因为市场尚未被现有者占领，而且由于技术尚未受到专利保护，市场准入壁垒较低，就有机会利用先发优势，至少是相对于其他后来者而言是如此。

许多低碳技术本质上是地方性的，因为其能源的性质取决于一个经济体的特定生态条件。这意味着新低碳技术的改造需求低于基于化石燃料的新技术。现在以化石燃料技术为基础进行结构变革特别容易面临资产搁置的风险。

结构转型和气候适应综合战略中的技术跨越可能依赖所谓的“绿色机会之窗”（其特点明显不同于传统机会之窗）促进快速结构变革 (e.g., Lee and Malherba, 2017)。考虑到快速结构转型的机会之窗可能来自“主流技术经济模式的变化、市场需求的变化或政府法规或政策干预的重大修改” (Lema et al., 2020: 1195)，案例研究证据表明，与传统的机会之窗相比，绿色机会之窗之所以脱颖而出，是因为政府政策的作用相对更为重要，对新市场需求产生了强烈的连

锁反应(如通过政府采购)和技术变革(如通过引入任务导向的公共研发项目),以及即使外部环境和外部市场机会发挥了重要作用,当地条件和国内市场也相对更为重要(例如,由于上述相关能源的内在地地方性)。

众所周知的波特假说反映了政府政策的更大作用,该假说指出,“适当设计的环境标准可以触发创新,可能部分或完全抵消遵守这些标准的成本”(Porter and van der Linde, 1995: 98)。一些研究发现,对这一假说褒贬不一,因为环境法规会触发清洁技术的创新活动,但这些创新的直接收益似乎不足以抵消法规的成本。需要注意的是,这一发现来自于单独研究环境法规对企业竞争力影响的分析(Dechezleprêtre and Sato, 2018)。

相比之下,最近一项关于清洁技术投资对部门生产成本和生产率增长影响的文献综述得出结论,“大多数研究绿色/清洁技术与生产率之

间的关系显示出正相关”,对制造业部门而言尤其如此,大公司更有能力进行此类投资,“绿色/清洁投资增长背后的主要因素是政府针对环境问题,特别是全球气候变化出台的政策和措施”(Timilsina and Malla, 2021: 3, 39)。

向低碳技术跨越也面临着重大挑战。除了建设必要的技术能力之外,公共政策的一个重大挑战是确保公共投资以资本积累支持结构转型和创造就业的方式挤入私人投资。换言之,政策一致性(将明确的气候承诺与表明坚决履行这些承诺的政策措施相结合)可能是支持结构转型和气候适应综合办法的最重要的单一因素。

这就提出了一个问题,即与大流行相关的积极政策的更大自由度,以及政府政策在促进结构转型的绿色路径中所起的重要作用对具体的政策措施意味着什么,以及如何为这些措施提供资金。这是本章第二部分的重点。

## D. 结合结构转型和气候适应战略的政策

气候减缓和气候适应都不一定会拖累经济发展。相反,它们可以成为新增长引擎的动力源,注重同时实现结构转型(生产率增长、技术升级、更多更高薪的工作)和环境保护的好处(避免全球变暖的负面影响)。前面的讨论还表明,与工业化非常相似,应对气候制约因素需要对生产活动进行深远的结构转型,而具有气候意识的结构转型必须包括从高碳密集型活动向低碳密集型活动的转变。因此,需要将多样化而不是降低风险置于气候适应议程的中心。

本章的这一部分首先讨论了气候制约因素对产业政策的影响,然后探讨了补充性的国家政策,重点是财政政策和中央银行的作用,最后讨论了国家在实现低碳经济方面的作用。有关贸易和金融的国际政策问题是下一章的主题。

### 1. 重新审视产业政策

就理论背景和应用形式而言,关于产业政策的辩论由来已久。<sup>17</sup>最近,产业政策在政策讨论

中重新占据突出位置,与其说这是新的分析见解的结果,不如说是对以《华盛顿共识》为指导的政策重新评估。片面强调政府的失败,声称政策实施积极政策损害而非支持发展,产生的结果不仅没有实现自己的承诺,而且也缺乏依靠更多干预政策的成功发展经验,使人们更普遍的重新认识国家作用,并对如何最好地利用产业政策进行相关的检查。另一个原因是人们日益认识到,没有政府的积极支持,就无法为适应气候变化实现紧迫的大规模转型(e.g., Gallagher and Kozul-Wright, 2019; European Commission, 2021b)。鉴于迈向低碳经济意味着重塑经济结构,适用成功产业决策的关键原则可为气候变化适应政策提供宝贵的启示。

产业政策可有多种定义,但大多数定义指的是“有针对性和选择性的政府政策,目的是将生产结构转向生产率更高、报酬更高以及技术潜力更大的活动和部门”(TDR 2016: 76)。绿色产业政策的范围更广,其目的不仅在于将经济

结构转向生产力更高的活动，还在于在围绕提高生产力进行结构转型的同时，从高碳密集型向低碳密集且资源节约型活动转型，并特别强调利用这两个结构转型进程之间产生的协同效用。<sup>18</sup>

产业政策“绿色化”带来了更多的挑战。在这些更多挑战中，最重要的是绿色产业政策(一)为“好”技术提供了明确的规范方向，可以引导投资和技术变革有意识地转向低碳活动；(二)具有大得多的雄心。这种更大的雄心不仅体现在旨在改造整个经济，并在短时间内以相当大的紧迫性进行改造，以避免环境临界点，而且还体现在需要更广泛的经济和社会支持，以应对更高的全球温度和更具破坏性的气候，具体请见下文更多讨论。

为应对与结构转型相关的传统挑战以及这两个额外挑战，需要以结果为导向的框架和以下产业政策办法：政策制定者的目标是塑造市场，并“有机会通过进行战略投资、协调许多不同部门的行动以及培育私营部门可以进一步发展的新产业格局来确定增长方向”(Mazzucato and Kattel, 2020: 312; 强调是原有的)。在这种办法中，释放工业化协同效应并转向低碳活动的转型可被视为一种全球公益，由多个行为体集体实现，国家和私营部门以及普通公民都可为其实现发挥积极作用。

本节其余部分将讨论绿色产业政策这一视角对政策制定者的目标以及针对这些目标的有效决策基本原则的影响。

## (a) 绿色产业政策的选定目标

### 一. 能源安全

如果要避免气候变化的最坏影响，就必须成功地大规模过渡到清洁和可再生能源。据估计，到2050年达到净零碳排放的目标需要将化石燃料能源在占总能源供应中的占比从目前的约五分之四减至约五分之一。取而代之的是，风能、太阳能、地热、水能和生物能必须提供总量的三分之二(IEA, 2021)。由于化石燃料能源一直

是工业生产的支柱，因此向清洁能源过渡无疑将对结构转型产生最大的影响。

如今，实现向清洁能源过渡以及到2030年大幅减少全球排放量所需的大多数技术都可以通过商业途径获得(Pollin, 2020)，十年来通过采用这些技术显著降低了能源生产成本。根据国际可再生能源署(2021)的数据，2010年至2020年间，公用事业规模太阳能光伏发电的电力成本下降了85%，2020年，大多数新的风能和太阳能项目生产的能源比煤电厂便宜。Lazard(2020)估计，几年前，在新建基础上，陆上风能和公用事业规模的太阳能与传统发电相比具有成本竞争力，可再生能源的储存成本也迅速降低。根据近期趋势，可再生能源生产和储存成本有望进一步降低。同样，Mathews(2020)认为，产量每增加一倍，太阳能光伏的成本就会下降28.5%。

实现进一步转型的障碍主要是在社会和政治方面(Pollin, 2020)。特别是在发达国家，这些障碍包括切断环境不可持续技术路径可能造成的搁置资产的高成本。避免这种成本的尝试造成的一个结果可能是继续对化石燃料提供大量补贴。最近的估计表明，2017-2019年期间，G20政府以直接预算转移和税收支出、价格支持、公共财政和国有企业投资的形式，向国内外化石燃料的生产和消费提供了年均5840亿美元的支持(IISD, 2020)，其中煤炭和石油共占全球化石燃料补贴的85%(Coady et al., 2019)。

消除发展中国家的这些障碍不仅将促进向低碳经济的结构转型，而且还将支持工业发展。产生可再生能源的设备(风力涡轮机、太阳能光伏电池、电池)是制造业的产品，就像传统制造业一样，通过边干边学，特别是随着转向可再生能源的速度加快和市场扩大，可能会获得越来越大的规模回报(Mathews, 2020)。因此，转向可再生能源有助于促进工业化，同时推进能源转型(最初通过能源来源的多样化)，降低能源安全对全球燃料价格变化的脆弱性，并将稀缺的外汇用于进口资本货物和技术，进一步支持工业化。

摩洛哥是发展中国家采取以低碳、资源高效技术为基础的全面工业化战略的一个例子。<sup>19</sup> 摩洛哥以希望实现能源组合多样化和减少进口化石燃料在能源供应中所占份额为出发点，于2008年通过了雄心勃勃的可再生能源目标，并建立了有利的法律框架、培训和研究方案、项目开发和实施机构以及为所需投资提供资金的专项公共资金。最初的目标是在住房和农业中使用可再生能源，但政府也开始为制造商提供减税和其他投资激励措施，以激励它们采用国内可再生能源来源，并为可再生能源和节能技术制造零部件，以期创造可再生能源市场，促进当地产业的发展。这项战略支持创造就业和国内制造业，但个别政策措施的协调不到位阻碍了这些举措及其成果的扩大 (Auktor, 2017)。

中国参与可再生能源生产最初也是为了建立能源安全，但中国通过明智协调多项产业政策措施（如税收激励、国内能力形成和标准制定，以及开发银行以折扣利率为优先活动提供资金），成为全球领先的制造低碳能源设备供应商 (Mathews, 2020)。太阳能光伏产品尤其如此，这些产品可以大规模生产，为发展中国家采用新兴低碳技术提供了较容易的切入点，风力发电设备则不然，这些设备有些部件的运输成本很高，或者对特定型号涡轮机有当地维护和服务的要求，因此需要国内需求迅速增长来支持制造活动的发展 (Binz et al., 2020)。

中国在低碳能源方面的快速发展也支持了该国从内燃机技术转向电动汽车技术，重点是汽车和两轮车。人们认为，积极参与这种转变不仅有助于解决城市空气污染问题，还是追赶全球汽车技术和生产的机会。为支持这种转变，政府在需求端提供大量购买补贴、免税、进行公共采购并成立了一个负责建设电动汽车充电基础设施的公共电网公司，在供应端则出台了专门的锂离子电池研究方案、汽车制造商的电动汽车配额、更严格的燃油经济性要求、新的技术和环境法规等。这些措施使中国成为全球领先的电动汽车市场。中国制造商迄今主要覆盖低端产品系列，但政府更加重视研究、更严格的技术标准以及整合分散的汽车和电池行业，必将实现快速升级 (Altenburg et al., 2017)。特

别是电池的回收和再利用将提供更多的制造机会，具体如下节所述。

## 二. 资源安全

实现资源安全与“循环经济”概念相关，其依赖于这样一种认识，即资源使用必须与产出增长脱钩，以确保全球经济能够增长，在不对地球有限资源不断增加需求的情况下养活日益增长的全球人口。这种脱钩可以通过用循环经济取代传统资源利用线性路径来实现，循环经济的特点是减量、再用、循环。

资源利用线性路径依赖于在过程的一端从自然界提取资源，在另一端将残留物倾倒回自然界。这样做有可能产生无法管理的废物，造成水以及稀有矿物和金属等关键资源短缺。<sup>20</sup> 循环经济的目的是减缓不可再生自然资源的消耗，减少其开采和加工过程中对环境的破坏，并减少其使用和处置过程中造成的污染。循环经济力求通过提高资源使用的效率和生产率以及减少未再用材料的份额来实现这一目标。它还旨在改变产品设计，以促进再用、翻新和维修，而不是处置。

转向循环经济可被定义为代表“人类社会与自然相互关联模式的改变，旨在防止资源枯竭，形成能源和物质闭环，促进可持续发展” (Prieto-Sandoval, Jaca and Ormazabal, 2017: 610)。在这一定义中，地理上接近是循环经济的关键组成部分。因此，循环经济为工业化提供了一个新的切入点，因为资源的循环利用是基于分解和再制造资源，这与更传统的制造工艺一样，可能会受到规模经济递增的影响，并使再循环材料的成本下降至低于新提取材料的成本 (Mathews, 2020)。

通过促进全球循环经济，为发展中国家提供出口再制造产品的机会，可以加强国内制造过程中资源废物的再利用。然而，这种支持只有在以下情况下才能实现：新兴的全球循环经济不是这样一种经济，即发达经济体通过向发展中国家倾倒废物和废料或通过将循环经济的碳密集型回收和再制造阶段外包给发展中国家并通

过碳边境调节机制对由此产生的再进口征税来减少其碳足迹，或者它们自己开展回收和再制造活动并以使发展中国家的新产品和新材料生产商失去竞争力的价格向发展中国家出口生产资料或最终消费品。避免这种结果需要采取适当的贸易政策措施，为全球循环经济提供一个发展框架，具体请见如本《报告》第5章。

### 三. 低碳农业与粮食安全

当前的粮食生产模式以集约型工业化农业为基础，依赖大量化肥和农药投入，以大规模专业农场为主，造成了巨大的环境负担，此外还具有缺乏可靠的粮食供应和各种形式的营养不良现象普遍存在的特点 (FAO et al., 2021)。农产食品系统 (包括农作物、畜牧业、渔业、水产养殖、农林业和林业) 约占人为温室气体排放总量的三分之一 (Crippa et al., 2021)。此外，工业化农业、养鱼业和林业往往与出口导向型全球价值链相关，产品需求与当地土壤条件不完全匹配，导致土壤退化、过度捕捞和以粮食作物或动物饲料取代自然野生动植物系统。

使农业适应气候制约因素的一种办法是发展气候智能型农业。这个办法以可持续农业方式为基础，利用生态系统和可持续土地和水管理及景观分析的原则，并评估农业生产系统和粮食体系中的资源和能源使用情况。该办法并非依赖于是一套可以普遍适用的做法，而是根据具体情况考虑不同要素，因地制宜地满足当地具体需求。<sup>21</sup>

这种综合办法在农业适应气候变化方面有所裨益，但可能还不够。Wollenberg 等人 (2016) 分析了到 2030 年减少农业排放以将 2100 年的气候变暖限制在工业化前水平以上 2°C 之内的不同情景，发现看似合理的发展道路远远达不到这一目标，需要更具变革性的技术和政策选择。

更激进的办法包括用微生物生产食物。由此产生的微生物生物量富含蛋白质和其他营养物质。这种办法 (仍处于初级阶段) 的一个巨大好处是，通过精密发酵酿造的微生物可以将粮食生产从农田转至工厂，从而减少对农田和集约农

业的需求，减少粮食生产对环境的影响，并使得土地能在此过程中用于其他用途。另一个好处是效率高于传统农业。就单位土地面积的热量和蛋白质产量而言，与任何主要作物相比，微生物生产的蛋白质产量可高出 10 倍以上，热量产量至少高出一倍 (Leger et al., 2021)。此外，与其他制造业活动一样，随着生产者沿着学习曲线前进和生产率提高，成本会下降。

目前仍不确定的是，在未来的几十年里，其中哪些创新 (如果有) 将最终在全球农业生产中取得重大进展。但如果确有创新取得重大进展，那么粮食生产的环境可持续性很可能在全球范围内大幅提高。不过，令人关切的是，这些创新将进一步减损发展中国家普遍获得负担得起的营养食品的能力。这些创新往往由发达国家拥有和应用，可能对发展中国家的粮食净进口平衡产生不利影响。而且，如果这些向碳密集度较低的粮食生产模式的转变导致发展中国家的粮食价格上涨，也将对其低碳工业化道路产生不利影响。

最重要的是，这些变化将在很大程度上消除农民，并将粮食生产和粮食安全交给主要位于发达国家的大型数字和农工企业。如果将因粮食生产转移到实验室而腾出的土地用作碳汇，全球金融资本可以在其中投资，通过抵消自身排放量而不是实际减少排放量来减少其净碳足迹，公司权利的这种进一步扩张会更加严重 (例如 Oxfam, 2021)。相反，我们需要的农业生态办法要既能够应对气候变化和确保粮食安全，又能确保当地农业社区获得体面收入。

#### (b) 有效产业决策的经验教训

产业政策的批评者质疑产业政策的实际执行情况，通常指出政府官员与企业家之间的信息不对称，以及政府官员和产业说客的寻租行为 (Oqubay et al., 2020)。在这方面，发达国家和东亚发展中经济体成功结构转型的经验提供了有益的启示 (另见 TDR 2006, 2016, 2018)。

第一条经验是，政府在拟订产业政策和引领结构转型时，需要强大的行政和体制能力。应

对 COVID-19 疫情的经验以及与气候适应相关的不确定性表明，政府还应具备预测事件并从中吸取经验教训的动态能力。最近的一项建议 (Mazzucato and Kattel, 2020) 将这种动态能力应用于五个领域：远见和预期治理；处理部分证据和时而相互矛盾的证据；“网状治理”机制（包括多层次的治理）；快速调整现有基础设施用途；向其他政府学习。

第二条经验涉及对政策制定者和执行机构的问责机制，例如通过提交报告的要求和其他披露信息的义务，以及通过审计、独立法院和媒体进行更普遍的检查来确保问责。如 Altenburg 和 Rodrik 指出 (2017: 10)， “问责制不仅有助于防止腐败、偏袒和其他形式的共谋行为，而且有助于使适当的产业政策合法化”。第二条和第三条经验合在一起构成了相互控制机制。

第三条经验涉及嵌入性：即企业家与政府官员之间的密切关系可以确保相互交流信息和达成共识。嵌入性对于绿色产业政策尤为重要，因为气候适应涉及转向新经济道路的重大社会转型。这种社会转型涉及更广泛的利益攸关方，往往会产生更多的弱势群体，特别是那些受到诸如取消化石燃料补贴等部门颠覆性能源政策影响的群体。鉴于许多发达国家和发展中国家之间和内部已经存在巨大的收入和财富不平等，绿色产业政策的目标、设计和实施必须避免进一步加剧不平等，要反映广泛的社会共识。

最后一条相关经验涉及国家运用惩戒手段，惩处滥用支助行为并叫停失败的项目和活动。惩戒滥用行为需要有明确界定的目标、可衡量的绩效指标、适当的监测和评估程序，政府在决定何时何地采用惩戒手段、在何处采用何种试验性办法以及如果出现问题在何时何处改变方针方面要有自主权。

## 2. 财政政策

如果不扩大财政规模，重新平衡公共支出结构，强调低碳活动，就不可能加快对适应气候所需

的绿色基础设施和低碳技术的投资。在这方面，公共采购一直是公共政策的主要组成部分，是政府作为主要购买者可以战略性使用的强大政策工具 (TDR 2016，第六章)。

扩大和调整公共支出需要着眼于增加公共投资，以促进向可再生能源过渡等事项，并增加政府转移支付，以应对摆脱化石燃料生产模式的不利影响，确保低碳经济比过去几十年的化石燃料经济更具包容性。

向低碳过渡的结构转型的一个重要独特因素是，包括绿色刺激措施的扩张性财政政策往往具有更高的财政乘数 (TDR 2019)。发展中国家的情况尤其如此，这些国家的公共资本存量占国内生产总值的比例普遍较低，因此增加公共投资的直接产出效应较高，同时对私人投资产生较大的挤入效应，从而产生较大的财政乘数 (Izquierdo et al., 2019)。

如果公共银行业在财政扩张的同时加大作用，财政乘数也会更高。开发银行和其他公共银行注重长期发展成果和可持续经济转型的任务促进了私人投资的挤入 (TDR 2019)。例如，这是因为政府和私人投资者有必要就需要气候适应投资的广泛活动进行战略合作，以期协调投资活动，在这种情况下，各个投资决定相互依存，一个企业的投资和利润在一定程度上取决于其他企业的投资决定。

绿色财政扩张的另一个独特好处是就业福利提高。这是因为扩张中的低碳部门往往比收缩中的高碳部门的劳动密集程度更高。最近的一项研究估计，到 2050 年，可再生能源、能效和电网改进将在全球创造约 1 900 万个新工作岗位。化石燃料行业将失去大约 740 万个工作岗位，因此净新增就业岗位将达到 1 160 万 (Gielen et al., 2019; 另见 IMF, 2020)。对于劳动力迁移导致城市非正规部门扩大的经济体来说，实现结构转型的绿色道路若有能力创造更多就业机会可能特别重要，一个原因是现有技术对这些经济体的结构条件而言资本密集程度过高，例如在部分非洲国家就是如此。

### 3. 中央银行的作用

世界各地的央行一直在逐步调整其业务，在某些情况下调整其任务，以更好地反映与气候变化有关的金融风险，并减少“气候明斯基时刻”的威胁 (e.g., TDR 2019)。全球绿色金融网络汇集了 80 多个中央银行和金融机构，探讨各种方式，使中央银行能够发挥其作为金融系统领导者和投资者的作用。这些措施包括将气候风险纳入审慎货币框架，并坚持在整个金融体系中定期进行气候压力测试和披露。

然而，如贸发会议和其他机构以前所指出的，这些措施令人鼓舞，但还不够。如果要鼓励积极投资于转型活动和进程，协助各国适应气候变化和减少总体排放，至少需要协助减轻风险。另有观点认为，中央银行需要调整其目前的 COVID-19 对策，避免在寻求维持金融稳定时锁定高碳复苏 (Dikau, Robins, and Volz, 2020; McDonald et al., 2020)。增加流动性的刺激措施如果与《巴黎协定》的目标不相符，会加剧金融机构投资组合和整个金融系统中已经存在的气候相关风险。此外，当世界各国政府考虑放松自 COVID-19 以来实施的刺激措施时，需要注意确保这不会进一步增加气候相关风险，也不会增加业已陷入困境的发展中国家的资本成本。

一些央行采取了更进一步的措施，实施了宏观审慎政策，并以对碳更敏感的方式积极引导资本。一些发展中国家几年来一直非常积极地朝着这个新方向发展 (Campiglio et al., 2017; Dikau et al., 2020; TDR 2019; Volz 2017)。特别是中国人民银行长期以来一直利用金融政策和定向信贷来支持绿色产业政策，不过，规模小得多的经济体的银行也在资本创造和定向方面进行试验和创新。然而，这些举措提供的资金更多是为了减缓气候变化，而非适应气候变化，表明即使适用低利率，但资金仍然是作为贷款而不是赠款提供的。银行从事银行业务；即使以优惠条件提供贷款，银行通常也不被视为赠款机构或慈善机构。这并不是说银行不能成为其他捐赠机构和慈善机构的资金来源，特别是在发达经济体。

鉴于适应需求的规模，以及受害最深的人最无力支付这些需求的事实，发达和更具韧性的经济体显然将是主要的资金来源。由于世界各地的中央银行能够在 COVID 疫情期间向各国政府提供直接支持，因此可以疫情后的恢复期为契机，考虑中央银行在多大程度上也可以遵循同样的路线来支持政府发展部委、援助机构和开发银行。

至少，各国央行可以更有作为，确保不会继续支持碳密集型活动和不良适应活动，这意味着对目前计划作出改变。自哥本哈根缔约方会议以来，世界各国政府大幅减少了对化石燃料和石化行业的资金流，但中央银行仍然是这种资金的主要渠道，从 2009 年开始至今仍活跃 (就交易和债券尚未到期而言) 的 380 亿美元公共资金中，约有 260 亿美元来自中央银行 (Barrowclough and Finkill, 2021)。这向市场和社会发出了错误的信号。

这种情况在最近的 COVID-19 期间持续存在，在此期间各国央行为增加流动性和避免经济瘫痪采取了紧急行动，以前所未有的规模购买公司债券。对中央银行 COVID-19 复苏方案的调查发现，许多方案偏向化石燃料融资，并没有试图远离该部门 (Oil Change International, 2021)，尽管一些方案对更好认识这一矛盾具有积极的研究和政策兴趣。

贸发会议和隆德大学的研究同样发现，主要中央银行的 COVID-19 复苏购买计划往往与其政府的环保目标不一致。<sup>22</sup> 在将中央银行的支持性公共职能扩展到气候需求方面，英国央行 (2021) 指出，激励措施可用于影响公司实现净零，并且这些措施可随着时间的推移逐步增加。与此同时，该行还指出，从高碳企业撤资意味着将失去影响其政策的机会；最近的 COVID-19 复苏支持计划表明，需要将此作为明确目标，否则可能无法实现。对化石燃料行业的支持通常没有任何条件，但当向可再生能源部门的公司提供资金时，情况则相反 (Tearfund, 2021)。人们日益认识到这些问题，这令人鼓舞，但进一步工作 (即考虑发达经济

体的央行如何帮助欠发达经济体进行适应融资)还没有得到高度重视。

除了对金融部门进行应有的监管之外，各国央行还应使用更多的工具来创造和引导绿色活动融资。更具体地说，它们应该停止隐性支持高碳排放者和惩罚低碳活动。抵押品政策是使央行业务更加绿色的主要工具之一：央行还应调整关于抵押品的监管规定，接受金融机构的绿色债券作为抵押品。

#### 4. 建设绿色发展国家

人们普遍认为有必要扩大经济政策目标，将环境适应纳入其中，但对于国家在实现这些目标方面的作用和范围，仍存在分歧。一个学派从将适应挑战作为风险管理挑战的做法中得到启示，认为大部分重任应由私营部门完成，国家的作用则侧重于将环境目标转化为可融资项目，并降低这些项目的风险，以便全球私营金融资本对其进行投资。这种观点长期以来认为国家参与会造成而不是解决经济问题，此外，这种观点还认为对有效的资源配置和经济福利最大化最有力的支撑来自市场的创造力。按照这种观点，当去风险化未能产生可投资项目时，积极的国家行动是最后的手段(另见本《报告》第三章)。

对国家作用的另一种观点始于这样一种认识，即适应气候需要转型，而不是保护现有资产(即风险管理办法的核心)。这类似于之前讨论的东亚快速工业化和经济赶超中的“发展型国家”概念。为了应对气候适应挑战，政策制定者需要认识到发展议程的变化。这尤其涉及到，结构转型和快速经济增长如何与全球气候变化挑战相关联，以确保可持续低碳发展。虽然该议程继续将技术和产业升级以及提高物质繁荣水平视为关键发展目标，但这些目标需要与环境可持续性目标相协调。

因此，出于若干原因，东亚发展型国家的传统概念已有所演变和调整。在东亚本身，成功的工业化战略和经济体升至中等甚至高收入地位

降低了资本积累的重要性，增强了创新和技术进步对经济增长的作用。与此同时，由于家庭收入增加，消费方面的限制因素更难以存续，而公民更多参与社会的愿望则更强烈，特别是因为工业快速增长造成的环境退化。<sup>23</sup>在国际上，围绕全球价值链进行的全球生产重组使国内公司越来越依赖跨国公司的指导，在这个过程中背离了与国家的协议。由于国际贸易和投资协定中的规则和条例更加严格，东亚经济体已适用的一些产业政策措施的政策空间有所缩小，而全球经济日益金融化使得实现宏观经济和金融稳定更加复杂(TDR 2006, 2014)。

从1990年代开始，国内和国际上这些变化促使传统的东亚发展型国家采取了一系列自由化措施和监管变革，从而导致了该地区1997-1998年的金融危机(TDR 1998)。尽管危机起源于此，但包括国际金融机构在内的国际政策圈的反应是进一步妖魔化发展型国家，并提倡好好“做生意”的理念。这种观点不仅以关于市场动态的可疑假设为前提，而且将发展型国家与具体的政策措施相提并论，并在空间和时间上冻结这一概念。它没有认识到，其核心“不是干预本身的存在，而是主导这种干预的发展雄心和精英共识，以及有助于将雄心转化为或多或少有效政策成果的机构能力的存在”，而就大韩民国而言，“政府对产业支持的条件类型随着目标的变化而变化，几乎没有证据表明韩国政府已经放弃了在以科学为基础的产业中的这种做法”(Thurbon, 2014: XI, XIV; 强调是原有的)。<sup>24</sup>

事实上，大韩民国2008年通过的绿色增长战略可定性为“一项具有积极产业政策维度的生态导向型发展战略”(Dent, 2018: 1200)。除其他外，该战略使基于本地技术的世界一流的智能电网系统得以开发，并使大韩民国在锂离子电池和氢燃料电池等关键储能技术方面占据全球领先地位(e.g., Dent, 2018; Kim, 2021)。这意味着，这些变化并没有忽视发展型国家的作用，而是让这个概念演变，可称之为“东亚生态发展型国家”(Harrell and Haddad, 2021)，或更广泛地称为“绿色发展型国家”。



这种对绿色发展型国家的重新定位保持了传统发展型国家模式的核心要素（见 TDR 1996；Wade, 2018），比如：（一）政治领导层的发展思路以经济部门之间的结构性差异为中心，以长期经济追赶为目标，是国家发展战略的有力制定者；（二）通过监管和激励结构实施强调国家在结构转型中发挥积极和协调作用的政策方针，其中国家支持以业绩要求为条件，产业政策以技术升级和创造高薪工作为目标，也就是说，重要的是干预的质量和方式，而非数量；（三）体制架构依托胜任的以任务为导向的政府体系，该体系不受特殊利益压力的影响，同时与私营部门保持密切联系。

其与传统的国家主导模式之间也存在重大不同。最重要的区别也许在于，政策制定者必须成功地创造绿色工业活动，同时摧毁现有的化石燃料密集型活动。如果要实现这些不同但相互关联的目标，需要采取更广泛的政策措施，因为人们认识到，在当今技术驱动的全球经济中，发展中国家的产业结构如果没有基于知识和创新的发展战略，就无法蓬勃发展。

政策制定者需要的社会支持也远超产业精英的支持。如果要综合考虑低碳经济结构转型的建设性和破坏性因素，就需要国家和社会之间建立联盟，将传统发展型国家通过创造高薪工作而收编的工人也纳入其中，并更加关注发展的空间层面，从而更加关注农村地区和农业发展的作用。只有这种更加平衡的社会经济联盟才能击败某些与碳密集型增长密切相关的精英和利益集团的影响，这些集团的长期存在将使政府不可能采用长期的绿色发展方针 (Oatley and Blyth, 2021)。

建立更平衡的社会经济联盟也是必要之举，因为民间社会已成为发展进程中更积极主动和更有权能的机构形式。Dent(2014: 1204)指出，“低碳发展既是一个经济过程，也是一个社会过程，既包括微观层面的个人生活方式和选择问题，又包括宏观层面的工业和基础设施战略。”这意味着绿色发展型国家必须明确目标，建立以社会参与、审议和共识为基础，同时覆盖社会广泛群体的国家 - 社会网络。企业精英可能更

关注与搁置资产有关的既得利益和经济损失，而这些更广泛群体对共同利益的认同可能多于企业精英，尽管如此，创建这种新型更广泛的合法性基础仍会使迈向绿色发展型国家的进程更加复杂。

传统发展型国家与绿色发展型国家之间的另一个重要区别在于其国际层面。希望参与全球经济竞争的国家一直将建设发展型国家作为战略政治选择，但主要形式是出口目标和吸引外国直接投资。相比之下，考虑到当今的超全球化，政策制定者还需要制定资本账户管理措施，使国内金融体系免受全球金融不稳定的影响。此外，当今发展主义的目标最终源于经济活动去碳化的全球议程和应对气候变化的国际努力。因此，将国家制定执行的各项战略与之相联系是大得多的国际气候行动项目的一部分，国家战略需要提及其对更广泛的国际低碳发展努力（如《巴黎协定》）的贡献 (TDR 2019)。

还必须指出，一个国家如果专注于消除风险，则将缩小绿色发展国家的政策空间，因为消除风险往往意味着限制绿色发展国家适用的政策工具。例如，监管去风险将更难维持垂直一体化的国有能源公用事业，更难将化石燃料的补贴转向可再生能源供应商（如通过上网电价税），或更难确保可再生能源的电网接入。此外，金融去风险化将针对绿色赠款、税收减免或债基工具，同时推动金融全球化，强调投资组合流动（而不是传统发展型国家的外国直接投资），这往往会阻碍宏观经济和金融稳定。这还会将稀缺的财政资源从公共投资转向支持公私伙伴关系，例如如果有偿使用基础设施方面的需求不足，或者如果政府出台可能降低私营部门利润的条例（如提高最低工资），对私人经营者进行补偿。<sup>25</sup>

由于气候适应政策的这些国际方面因素，需要建立新的多边主义，使之能够提供实现共同繁荣和健康地球所需的全球公益，并确保任何国家对其经济和环境目标的追求都不会侵犯其他国家追求这些目标的能力。下一章将对此作进一步讨论。

## E. 结 论

结构转型的特点是生产结构从初级部门向制造业转移，传统上这是实现快速经济增长最成功的方式。现在的发达经济体以及东亚一些成功的后发工业化国家遵循的就是这条道路。然而，这种传统的化石燃料密集型发展模式无法满足其他许多试图通过工业化提高国民收入的发展中国家的愿望，因为这种模式将使排放和资源消耗超出地球生态所能承受的极限。

这个问题的答案不是让发展中国家放弃制造业发展，更一般而言，不是让它们放弃多样化战略。答案应是建立一个低碳工业体系，由可再生能源和绿色技术提供动力，各部门内部和跨部门的经济活动通过资源高效型联系相互连接。这种解决方案仍将制造业作为核心目标，因为朝低碳经济转型的重要结构要素与工业化密切相关。能源转型以及新兴的循环经济为减少传统制造业的碳足迹以及制造低碳经济设备提供机会。

向可再生能源的过渡和参与循环经济可以扩展广大发展中经济体的工业化范围，因为这样能够与依靠自然资源的经济活动脱钩。太阳能、风能和水电等可再生能源的分布比有经济开采价值的化石燃料矿藏分布更为均衡，而循环经

济可实现从使用过的产品和废物中提取资源，从而减少所需的新资源数量。许多与可再生能源生产和循环经济有关的活动能够以经济划算的方式低规模运作，可以为小企业和农村地区带来商机。这不仅有助于使经济生产结构多样化，减少许多国家对少数初级商品生产的依赖，而且还可以扩大发展中国家的税基，促进调动国内资源充当发展资金来源。这些活动还有助于缓解各国的国际收支制约。依靠国内生产的能源和粮食来满足需求，从而减少原材料进口，有助于大幅减少进口，从而释放稀缺的外汇，用于进口资本货物，以实现工业化和经济追赶。

如果不建立发展型国家，这些转型都不可能发生。成功的结构转型通常依赖于积极的政府政策。适应气候变化意味着全系统变革，如果没有一种综合政策办法，同步和协调一致地应对气候受限的世界中工业化的多重挑战，这种变革就无法实现。除了进行大规模公共投资和通过绿色金融工具为绿色结构转型所需的投资推动融资之外，结构转型还涉及绿色产业政策和国家与社会的关系，这不仅会打破现有的化石燃料利益，还会建立明确的规则，而实施这些规则可以控制新绿色投资的轨迹，并确保获得可以依赖广泛社会群体的合法性基础。

## 注

- 1 或者，换句话说，经济达到了所谓的“刘易斯转折点”。
- 2 大部分批评涉及：刘易斯对新古典劳动方法的质疑及其对同质单一部门经济的关注，以及他明确提及古典经济学和历史经验(Sumner 2018年)。
- 3 Lewis (1979)通过在二元经济模型中增加一个“中间”部门扩展了他原来的方法。该部门包括在城市地区从事制造、运输、建筑和各种服务业的各类小型企业。它们通常没有注册，是非正规部门的一部分。虽然这些企业提供了宝贵的就业机会，但它们的资本基础、技术水平

和生产力普遍低于现代部门。

- 4 事实上，Lewis (1954)强调，传统的非资本主义部门不仅应与农业或农村地区联系起来，还应包括所有不使用可再生资本的经济活动。这种批评也引发了所谓的“城市偏见”假设(Lipton, 1977; Bates, 1988)，此种假设认为发展中国家的贫困集中在农村地区，是政府政策如何管理传统与现代部门之间的关系的直接结果，下文对此加以进一步讨论。
- 5 这一概念与阿尔伯特-赫斯曼对发展经济学的贡献密切相关。
- 6 这种关系被称为“维多恩定律”，它是基于这

- 样的观察：制造业的一个关键特征是它有更大的分工潜力，这就产生了规模经济。
- 7 初级出口也可以成为外汇收入的最初来源。然而，除了上文提到的与可负担得起的食物供应有关的问题外，这一机制还可能受到重要主食之不可交易性的限制。
  - 8 非洲经济体未能像东亚经济体那样实现结构转型，往往与管理这两个部门之间关系的差异有关。独立后的非洲各国政府被认为有一种“城市偏见”，将基础设施集中在城市地区，对农村地区课税过重，并使相对价格向城市追求倾斜(Lipton, 1977; Bates, 1988)。但参见Karshenas (2001)，他的结论是，1970年代和1980年代非洲的主要政策失败不是农业税本身，而是没有把钱放回农业，以提高生产力，从而促进农业净剩余的增加。
  - 9 有一些贫穷经济体，其工业化进程处于起步阶段，或由于其他原因，对移民的收入激励较低，气候变化就可能收紧农村居民的流动性限制，以至于他们无法承受移民(e.g., Selod and Shilpi, 2021)。在这种情况下，气候变化可能会中止结构转型，导致大片农村人口陷入贫困。
  - 10 土地退化和土壤养分枯竭也是所谓的“土地掠夺”造成的，在这种情况下，土地及其可用的水潜力被私人或公共行为者，包括主权政府收购，往往是为了确保他们自己的国家粮食安全和生物燃料需求。这些收购往往发生在土地保有权法规薄弱的地区，地方政府需要财政收入，同时对被剥夺权利的当地社区几乎没有补偿，也很少顾及可持续的土地使用(e.g., Batterbury and Ndi, 2018)。
  - 11 非洲的结构转型与东亚的经验持续存在差异，原因显然相当之多，包括宏观经济和制度因素在内。这里的叙述仅限于刘易斯模型的主要内容。
  - 12 从某种意义上说，就从端到端向低碳价值链过渡的尝试而言，这是同一枚硬币的另一面，下文对此作了讨论。参见Rani (2020)就为削减成本起见进行非正规就业的一般性讨论，此种就业的起因在于劳动法规或所费不费的环境或社会保护政策。
  - 13 关于与气候有关的港口中断事件的成本，最新证据参见，例如，Verschuur等人，2020年。另见贸发会议，2020年b。
  - 14 关于美国设想的机制，见总统《2021年贸易政策议程》和美国总统《关于贸易协定计划的2020年年度报告》，2021年3月，<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>；关于欧洲联盟，见欧盟委员会2021年7月14日通过的新的“碳边境调节机制”提案，[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/green-taxation-0/carbon-border-adjustment-mechanism_en)；关于该建议的讨论情况，详见贸发会议，2021年。
  - 15 据媒体报道，欧盟计划利用其计划中的碳边境税收机制预计的100亿欧元年收入来偿还其复苏措施所产生的债务；见Mehreen Khan, “EU carbon border tax will raise nearly Euro10bn annually”, *Financial Times*, 6 July 2021, <https://www.ft.com/content/7a812f4d-a093-4f1a-9a2f-877c41811486>。
  - 16 最近的文献认为，后发优势只能使那些不太落后的国家受益，因为许多较贫穷的国家需要有足够高的国内技术能力水平才能有收益地使用先进技术(e.g., Oqubay and Ohno, 2019)。这有助于理解为什么许多最不发达国家并未从其“后发优势”中受益。
  - 17 关于本辩论的情况，见TDR 2006, 2016; Cherif and Hasanov, 2019; Oqubay et al., 2020。
  - 18 关于绿色产业政策相关定义和概念的讨论，详见Altenburg and Rodrik, 2017; Harrison et al., 2017; and Tagliapietra and Veugelers, 2019。
  - 19 关于对埃及、摩洛哥和突尼斯的可再生能源与制造业联系的潜力的更总体性评估，见欧洲投资银行，2015年。
  - 20 见经合组织，2019年，关于1970年以来物质资源使用的最新情况和2060年之前的预测。
  - 21 见粮农组织，2017年，涉及具体国家的例子见粮农组织，2021b。
  - 22 ‘Pathways to Breaking the Fossil Fuel Lock-In’. Sources: Bank of England (2020). Asset Purchase Facility (APF): Additional Corporate Bond Purchases – Market Notice 2 April. Available at <https://www.bankofengland.co.uk/markets/market-notice/2020/asset-purchase-facility-additional-corporate-bond-purchases> [Accessed 19 July 2021]; European Central Bank (2021). Pandemic Emergency Purchase Programme. Available at <https://www.ecb.europa.eu/mopo/implement/pepp/html/index.en.html> [Accessed 15 August 2021]; US FED (2021). Board of Governors of the Federal Reserve System. The Fed - Secondary Market Corporate Credit Facility. Available at <https://www.federalreserve.gov/secondarymarket/creditfacility/>

federalreserve.gov/monetarypolicy/smccf.htm  
[Accessed 23 June 2021].

- 23 这种环境恶化有国内因素，表现为城市、土壤和河流被污染，以及温室气体排放量大，但也有国际因素，表现为有些国家砍伐森林，为建筑和家具行业提供木材，或提供大豆用作动物饲料。
- 24 关于发展型国家的所谓死亡的讨论，详见例如，Thurbon 2014; Wade 2018。
- 25 有关这些问题的讨论情况，详见Gabor, 2021。

## 参考资料

- Adelman I (1984). Beyond export-led growth. *World Development*. 12(9): 937–949.
- Akyüz Y and Gore C (1996). The investment-profits nexus in East Asian industrialization. *World Development*. 24(3): 461–470.
- Alper E, Hobdari NA and Uppal A (2016). Food inflation in sub-Saharan Africa: Causes and policy implications. Working Paper No. 16/247. International Monetary Fund. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Food-Inflation-in-Sub-Saharan-Africa-Causes-and-Policy-Implications-44492>.
- Altenburg T, Feng K and Shen Q (2017). Electric mobility and the quest for automobile industry upgrading in China. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 186–198.
- Altenburg T and Rodrik D (2017). Green industrial policy: Accelerating structural change towards wealthy green economies. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 1–20.
- Auktor GV (2017). Renewable energy as a trigger for industrial development in Morocco. In: Altenburg T and Assmann C, eds. *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences*. UN Environment; German Development Institute / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Geneva. Bonn: 154–165.
- Badiane O, Diao X and Jayne T (2021). Africa’s unfolding agricultural transformation. In: Otsuka K and Fan S, eds. *Agricultural Development: New Perspectives in a Changing World*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington, D.C.: 153–192.
- Barbieri P, Boffelli A, Elia S, Fratocchi L, Kalchschmidt M and Samson, (2020). What can we learn about reshoring after Covid-19? *Operations Management Research*. 13: 131–136.
- Barrett CB, Ortiz-Bobea A and Pham T (2021). Structural transformation, agriculture, climate, and the environment. Structural Transformation and Economic Growth Pathfinding Paper. Available at <https://steg.cepr.org/publications/structural-transformation-agriculture-climate-and-environment>.
- Barrowclough D and Finkill G (2021, forthcoming). Banks, bonds and the petrochemicals/plastics industry – Greening the path from Copenhagen Agreement, Covid-19 and beyond. Research Paper No. 69. UNCTAD.
- Bates RH (1988). Governments and agricultural markets in Africa. In: Bates RH, ed. *Towards a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective*. University of California Press. Berkeley: 331–358.
- Batterbury SPJ and Ndi F (2018). Land grabbing in Africa. In: Binns T, Lynch K and Nel E, eds. *The Routledge Handbook of African Development*. Routledge. London: 573–582.
- Becker A, Ng AKY, McEvoy D and Mullett J (2018). Implications of climate change for shipping: Ports and supply chains. *WIREs Climate Change*. 9(2): e508.
- Beeson M (2006). Politics and markets in East Asia: Is the developmental state compatible with globalization. In: Stubbs R and Underhill GRH, eds. *Political Economy and the Changing Global Order*. Oxford University Press. Oxford: 443–453.
- Benson E (2014). Informal and green? The forgotten voice in the transition to a green economy. Discussion Paper. International Institute for Environment and Development. Available at <https://pubs.iied.org/16566iied>.
- Binz C, Gosens J, Yap XS and Yu Z (2020). Catch-up dynamics in early industry lifecycle stages - a typology and comparative case studies in four clean-tech industries. *Industrial and Corporate Change*. 29(5): 1257–1275.
- Brown D, McGranahan G and Dodman D (2014). Urban informality and building a more inclusive, resilient and green economy. Working Paper., International

- Institute for Environment and Development. Available at <https://pubs.iied.org/10722iied>.
- Campiglio E, Godwin A, Kemp-Benedict E and Matikainen S (2017). The tightening links between financial systems and the low-carbon transition. In: Arestis P and Swayer M, eds. *Economic Policies Since the Global Financial Crisis*. Palgrave Macmillan. Basingstoke: 313–356.
- Chen M and Raveendran G (2014). Urban employment trends in India: Recent trends and patterns. Working Paper No 7. Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO). Available at <https://www.wiego.org/publications/urban-employment-india-recent-trends-and-patterns>.
- Cherif R and Hasanov F (2019). The return of the policy that shall not be named: Principles of true industrial policy. Working Paper No. 19/74. International Monetary Fund.
- Coady D, Parry I, Le NP and Shang B (2019). Global fossil fuel subsidies remain large: an update based on country-level estimates. Working Paper No. 19/89. International Monetary Fund. Available at <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/05/02/Global-Fossil-Fuel-Subsidies-Remain-Large-An-Update-Based-on-Country-Level-Estimates-46509>.
- Cohen S and de Long BJ (2016). *Concrete Economics: The Hamilton Approach to Economic Growth and Policy*. Harvard Business Review Press. Cambridge.
- Corrocher N, Malerba F and Morrison A (2021). Technological regimes, patent growth, and catching-up in green technologies. *Industrial and Corporate Change*. Forthcoming. Available at <https://doi.org/10.1093/icc/dtab025>.
- Crippa M, Solazzo E, Guizzardi D, Monforti-Ferrario F, Tubiello FN and Leip A (2021). Food systems are responsible for a third of global anthropogenic GHG emissions. *Nature Food*. 2(3): 198–209.
- Dechezleprêtre A and Sato M (2018). Green policies and firms' competitiveness. Issue Paper. OECD Green Growth and Sustainable Development Forum. Available at [https://www.oecd.org/greengrowth/GGSD\\_2018\\_Competitiveness%20Issue%20Paper\\_WEB.pdf](https://www.oecd.org/greengrowth/GGSD_2018_Competitiveness%20Issue%20Paper_WEB.pdf).
- Dent CM (2018). East Asia's new developmentalism: State capacity, climate change and low-carbon development. *Third World Quarterly*. 39(6): 1191–1210.
- Diao X, Ellis M, McMillan M and Rodrik D (2021). Africa's Manufacturing Puzzle: Evidence from Tanzanian and Ethiopian Firms. Working Paper No. 28344. National Bureau of Economic Research.
- Diao X and McMillan M (2018). Toward an understanding of economic growth in Africa: A reinterpretation of the Lewis model. *World Development*. 109: 511–522.
- Dikau S, Robins N and Volz U (2020). A toolbox for sustainable crisis response measures for central banks and supervisors: Lessons for practice. INSPIRE Briefing Paper. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science and SOAS Centre for Sustainable Finance, SOAS University of London.
- European Commission (2021a). Legislative Train Schedule: A European Green Deal. Carbon Border Adjustment Mechanism as part of the European Green Deal / Before 2021-07. Accessed 18 August 2021. Available at <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-carbon-border-adjustment-mechanism>.
- European Commission (2021b). Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery. Document COM(2021) 350 final. 5 May. Available at [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf).
- EIB (2015). Evaluating Renewable Energy Manufacturing Potential in the Mediterranean Partner Countries. European Investment Bank. Available at [https://www.eib.org/attachments/femip\\_study\\_evaluating\\_renewable\\_energy\\_manufacturing\\_potential\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/femip_study_evaluating_renewable_energy_manufacturing_potential_en.pdf).
- FAO (2017). Climate-Smart Agriculture Sourcebook Summary Second edition. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <http://www.fao.org/3/i7994e/i7994e.pdf>.
- FAO (2021a). *The Impact of Disasters and Crises on Agriculture and Food Security: 2021*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb3673en>.
- FAO (2021b). *Climate-smart Agriculture Case Studies 2021: Projects from around the World*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb5359en>.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2021). *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021: Transforming Food Systems for Food Security, improved Nutrition and Affordable Healthy Diets for all*. Food and Agriculture Organization. Rome. Available at <https://doi.org/10.4060/cb4474en>.
- Gabor D (2021). The Wall Street consensus. *Development and Change*. 52(3): 429–459.
- Gallagher KP and Kozul-Wright R (2019). *A New Multilateralism: Geneva Principles for a Global Green New Deal*. Boston University and UNCTAD. Boston and Geneva. Available at <https://unctad.org/webflyer/new-multilateralism-shared-prosperity-geneva-principles-global-green-new-deal>.

- Gerschenkron A (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Harvard University Press. Cambridge.
- Gielen D, Boshell F, Saygin D, Bazilian MD, Wagner N and Gorini R (2019). The role of renewable energy in the global energy transformation. *Energy Strategy Reviews*. 24: 38–50.
- Godfrey M (1979). Rural-urban migration in a “Lewis-model” context. *The Manchester School*. 47(3): 230–247.
- Harrell S and Haddad MA (2021). The evolution of the East Asian eco-developmental state. *The Asia-Pacific Journal*. 19(6): article 5557.
- Harrison A, Martin LA and Nataraj S (2017). Green industrial policy in emerging markets. *Annual Review of Resource Economics*. 9: 253–274.
- Hirschman AO (1958). *The Strategy of Economic Development*. Yale University Press. New Haven, CT.
- IEA (2019). *CO<sub>2</sub> emissions from fuel combustion. Highlights*. International Energy Agency. Paris. Available at [https://iea.blob.core.windows.net/assets/eb3b2e8d-28e0-47fd-a8ba-160f7ed42bc3/CO<sub>2</sub> Emissions\\_from\\_Fuel\\_Combustion\\_2019\\_Highlights.pdf](https://iea.blob.core.windows.net/assets/eb3b2e8d-28e0-47fd-a8ba-160f7ed42bc3/CO2_Emissions_from_Fuel_Combustion_2019_Highlights.pdf).
- IEA (2021). *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*. International Energy Agency. Paris. Available at <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.
- IISD (2020). Doubling Back and Doubling Down: G20 scorecard on fossil fuel funding. International Institute for Sustainable Development. Winnipeg. Available at <https://www.iisd.org/system/files/2020-11/g20-scorecard-report.pdf>.
- IMF (2020). *World Economic Outlook – October, Chapter 3: Mitigating Climate Change*. International Monetary Fund. Washington D.C.
- IRENA (2021). *Renewable Power Generation Costs in 2020*. International Renewable Energy Agency. Abu Dhabi. Available at <https://www.irena.org/publications/2021/Jun/Renewable-Power-Costs-in-2020>.
- Izquierdo A, Lama R, Medina JP, Puig J, Riera-Crichton D, Vegh C and Vuletin G (2019). Is the public investment multiplier higher in developing countries? An empirical investigation. Working Paper No. 26478. National Bureau of Economic Research
- Johnston BF and Mellor JW (1961). The role of agriculture in economic development. *The American Economic Review*. 51(4): 566–593. Available at <http://www.jstor.org/stable/1812786>.
- Kaldor N (1957). A model of economic growth. *The Economic Journal*. 67(268): 591–624.
- Karshenas M (2001). Agriculture and economic development in sub-Saharan Africa and Asia. *Cambridge Journal of Economics*. 25(3): 315–342.
- Kim SY (2021). National competitive advantage and energy transitions in Korea and Taiwan. *New Political Economy*. 26(3): 359–375.
- Kirchherr J and Urban F (2018). Technology transfer and cooperation for low carbon energy technology: Analysing 30 years of scholarship and proposing a research agenda. *Energy Policy*. 119: 600–609.
- Kruse H, Mensah E, Sen K and de Vries G (2021). A manufacturing renaissance? Industrialization trends in the developing world. Working Paper No. 2021/28 United Nations University / World Institute for Development Economics Research. Available at <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2021-28-manufacturing-renaissance-industrialization-trends-developing-world.pdf>.
- Lazard (2020). Levelized Cost of Energy and Levelized Cost of Storage – 2020. Available at <https://www.lazard.com/perspective/levelized-cost-of-energy-and-levelized-cost-of-storage-2020/>.
- Lee K and Malerba F (2017). Catch-up cycles and changes in industrial leadership: windows of opportunity and responses of firms and countries in the evolution of sectoral systems. *Research Policy*. 46(2): 338–351.
- Leger D, Matassa S, Noor E, Shepon A, Milo R and Bar-Even A (2021). Photovoltaic-driven microbial protein production can use land and sunlight more efficiently than conventional crops. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 118 (26): e2015025118. Available at <https://www.pnas.org/content/118/26/e2015025118>
- Lema R, Fu X and Rabellotti R (2020). Green windows of opportunity: latecomer development in the age of transformation toward sustainability. *Industrial and Corporate Change*. 29(5): 1193–1209.
- Lewis WA (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*. 22(2): 139–191.
- Lewis WA (1979). The dual economy revisited. *The Manchester School*. 47(3): 211–229.
- Lipton M (1977). *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*. Temple Smith. London.
- Oxford Economics (2021). *The Sustainable Supply Chain Paradox: Balancing the Bottom Line with the Green Line*, Oxford Economics Research. Oxford.
- Mathews JA (2020). Greening industrial policy. In: Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 266–283.
- Mazzucato M and Kattel R (2020). Grand challenges, industrial policy, and public value. In: Oqubay A,

- Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 311–336.
- McDonald D, Marois T and Barrowelough D (2020). *Public Banks and Covid-19: Combatting the Pandemic with Public Finance*. Municipal Services programme, Eurodad and UNCTAD. Kingston, Geneva and Brussels.
- McMillan M and Rodrik D (2011). Globalization, structural change and productivity growth. In: Bacchetta M and Jansen M, eds, *Making Globalization Socially Sustainable*. International Labour Organization and World Trade Organization. Geneva: 49–84.
- Myrdal G (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. University Paperbacks. Methuen. London.
- OECD (2019). *Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences*. OECD Publishing. Paris.
- OECD/WTO (2019). *Aid for Trade at a Glance 2019: Economic Diversification and Empowerment*. OECD Publishing. Paris.
- Özgür G, Elgin C and Elveren AY (2021). Is informality a barrier to sustainable development? *Sustainable Development*. 29(1): 45–65.
- Oatley T and Blyth M (2021). The death of the carbon coalition. *Foreign Policy*. 12 February.
- Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. (2020). *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford.
- Oqubay A and Ohno K, eds. (2019). *How Nations Learn; Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*. Oxford University Press. Oxford.
- Oxfam (2021). Tightening the net: Net zero climate targets – implications for land and food equity. Briefing Paper. Oxfam International.
- Pigato MA, Black SJ, Dussaux D, Mao Z, McKenna M, Rafaty R and Touboul S (2020). *Technology Transfer and Innovation for Low-carbon Development*. International Development in Focus. World Bank. Washington, D.C.
- Pollin R (2020). An industrial policy framework to advance a global green new deal. In: Oqubay A, Cramer C, Chang HJ and Kozul-Wright R, eds. *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford University Press. Oxford: 394–428.
- Poon D and Kozul-Wright R (2019). Learning from East Asia: Catch-up and the making of China's developmental state. In: Oqubay A and Ohno K, eds. *How Nations Learn. Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*. Oxford University Press. Oxford: 38–62.
- Porter ME and van der Linde C (1995). Toward a new conception of the environment competitiveness relationship. *Journal of Economic Perspectives*. 9(4): 97–118.
- Prieto-Sandoval V, Jaca C and Ormazabal M (2018). Towards a consensus on the circular economy *Journal of Cleaner Production*. 179: 605–615.
- Rani U (2020). Old and new forms of informal employment. In: Chen M and Carré F, eds. *The Informal Economy Revisited. Examining the Past, Envisioning the Future*. Routledge. London and New York: 88–91.
- Ranis G and Fei JCH (1961). A theory of economic development. *The American Economic Review*. 51(4): 533–565.
- Roberts SH, Foran BD, Axon CJ and Stamp AV (2021). Is the service industry really low-carbon? Energy, jobs and realistic country GHG emissions reductions. *Applied Energy*, 292: 116878.
- Rodrik D (2004). Industrial policies for the twenty-first century. Research Working Paper No. 04-047. John F. Kennedy School of Government.
- Rosegrant MW, Wiebe KD, Sulser TB, Mason-D'Croz D and Willenbockel D (2021). Climate change and agricultural development. In: Otsuka K and Fan S, eds *Agricultural Development: New Perspectives in a Changing World*. International Food Policy Research Institute (IFPRI). Washington, D.C.: 629–660. Available at [https://doi.org/10.2499/9780896293830\\_19](https://doi.org/10.2499/9780896293830_19).
- Selod H and Shilpi F (2021). Rural-urban migration in developing countries: Lessons from the Literature. Policy Research Working Paper No. 9662. World Bank. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35610>.
- Stern DI (2004). The rise and fall of the environmental Kuznets curve. *World Development*. 32(8): 1419–1439.
- Sumner A (2018). Is the Lewis model of economic development still relevant to developing countries? *Global Policy Journal*. Opinion. 20 April. Available at <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/20/04/2018/lewis-model-economic-development-still-relevant-developing-countries>.
- Tagliapietra S and Veugelers R (2019). *A Green Industrial Policy for Europe*. Blueprint Series 31. Bruegel. Brussels. Available at [https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/12/Bruegel\\_Blueprint\\_31\\_Complete\\_151220.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/12/Bruegel_Blueprint_31_Complete_151220.pdf)
- Tearfund (2021). Cleaning up their act? G7 fossil fuel investments in a time of green recovery. Report. Tearfund.. Available at <https://learn.tearfund.org/en/resources/policy-reports/cleaning-up-their-act>.
- Thurbon E (2014). The resurgence of the developmental state: A conceptual defence. *Critique Internationale*. 63(2): 59–75.

- Timilsana G and Malla S (2021). Do investments in clean technology reduce production costs? Insights from the literature. Policy Research Working Paper No. 9714. World Bank. Available at <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35885>.
- Timmer CP (1988). The agricultural transformation. In: Chenery H and Srinivasan TN, eds. *Handbook of Development Economics*, Volume 1. Elsevier. Amsterdam: 275–331.
- Tregenna F (2009). Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and GDP internationally. *Cambridge Journal of Economics*. 33 (3): 433–466.
- Tregenna F (2010). How significant is intersectoral outsourcing of employment in South Africa? *Industrial and Corporate Change*. 19 (5): 1427–1457.
- Trærup SLM, Greersen SL and Knudsen C (2018). Mapping barriers and enabling environments in technology needs assessments, nationally determined contributions, and technical assistance of the Climate Technology Centre and Network. Document TEC/2018/17/4. Available at <https://unepdtu.org/publications/mapping-barriers-and-enabling-environments-in-technology-needs-assessments-nationally-determined-contributions-and-technical-assistance-of-the-climate-technology-centre-and-network/>.
- UNCTAD (TDR 1996). *Trade and Development Report 1996 – Part II: Rethinking Development Strategies: Some Lessons from the East Asian Experience*. (United Nations publication. Sales No. E.96.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 1998). *Trade and Development Report 1998: Financial Instability, Growth in Africa*. (United Nations publication. Sales No. E.98.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2003). *Trade and Development Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change*. (United Nations publication. Sales No. E.03.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2006). *Trade and Development Report 2006: Global Partnership and National Policies for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.06.II.D.6. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2014). *Trade and Development Report 2014: Global Governance and Policy Space for Development*. (United Nations publication. Sales No. E.14.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2016). *Trade and Development Report 2016: Structural Transformation for Inclusive and Sustainable Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. New York and Geneva).
- UNCTAD (2018). *World Investment Report 2018: Investment and New Industrial Policies*. (United Nations publication. E.18.II.D.4. New York and Geneva).
- UNCTAD (2020a). *Transforming Trade and Development in a Fractured, Post-Pandemic World: Report of the Secretary General of UNCTAD to the Fifteenth Session of the Conference*. (United Nations publication. Sales No.E.20.II.D. Geneva).
- UNCTAD (2020b). *Climate Change Impacts and Adaptation for Coastal Transport Infrastructure: A Compilation of Policies and Practices*. Transport and Trade Facilitation Series No 12. UNCTAD/DTL/TLB/2019/1. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.10. Geneva).
- UNCTAD (2021). A European Union Carbon Border Adjustment Mechanism: Implications for developing countries. Geneva. Available at [https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/osginf2021d2_en.pdf).
- Verschuur J, Koks EE and Hall JW (2020). Port disruptions due to natural disasters: Insights into port and logistics resilience. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*. 85: 102393.
- Villena VH and Gioia DA (2020). A more sustainable supply chain. *Harvard Business Review*. March-April: 1–11.
- Volz U (2017). On the role of central banks in enhancing green finance. Inquiry Working Paper No. 17/01. UN Environment Inquiry. Design of a Sustainable Financial System Available at [https://eprints.soas.ac.uk/23817/1/On\\_the\\_Role\\_of\\_Central\\_Banks\\_in\\_Enhancing\\_Green\\_Finance%281%29.pdf](https://eprints.soas.ac.uk/23817/1/On_the_Role_of_Central_Banks_in_Enhancing_Green_Finance%281%29.pdf).
- Wade RH (2018). The developmental state: dead or alive? *Development and Change*. 49(2): 518–546.
- Wollenberg E, Richards M; Smith P, Havl P, Obersteiner M; Tubiello FN, Herold M, Gerber P, Carter S, Reisinger A, Van Vuuren DP, Dickie A, Neufeldt H, Sander BO, Wassmann R, Sommer R, Amonette JE, Falcucci A, Herrero M, Opio C, Roman-Cuesta RM, Stehfest E, Westhoek H, Ortiz-Monasterio I, Sapkota T, Rufino MA, Thornton P, Verchot L, West PC, Soussana JF, Baedeker T, Sadler M, Vermeulen S and Campbell BM (2016). Reducing emissions from agriculture to meet the 2°C target. *Global Change Biology*. 22(12): 3859–3864. Available at <https://doi.org/10.1111/gcb.13340>.
- WEF (2021). *Net-Zero Challenge: The Supply Chain Opportunity*. World Economic Forum in collaboration with Boston Consulting Group. Geneva, Available at <https://www.weforum.org/reports/net-zero-challenge-the-supply-chain-opportunity>.



# 适应治理： 国际贸易和金融方面的挑战



## A. 导言

在最近的《贸易和发展》报告中，贸发会议概述了为应对国际社会面临的多重挑战而实施全球绿色新政的理由。其核心在于呼吁大力进行协调一致的投资和就业推动，以创建更清洁和更高效的全球能源系统。但该全球复苏战略与以前的同名战略一样，与监管和再分配措施有关，而这类措施也应具有全球维度。其中包括：采取措施（并进行相关体制改革），以遏制大型金融和非金融公司的不当权力和掠夺性做法，减少造成社会支离破碎和经济扭曲的财富和收入不平等，并确保保障许多人，而不仅仅是少数特权阶层，能够抵御不可预见的冲击。

本《报告》前几章解释说，在国家一级，推行绿色新政需要恢复因过度依赖市场力量而失去的政策选择（及其执行空间）。在过去四十年中，有两个关键假设指导了许多国家的经济政策：一，私营部门处于独特的地位，应该不受影响，在市场效率的指导下，通过注重成本竞争力来提高国民收入；二，财政紧缩是政策制定者纠正可能改变市场结果的宏观经济失衡的最佳工具。

结果，全球经济发生了根本性转变，缩小了公共空间，同时释放了金融化和食利主义的力量。然而，它没有兑现创建更有活力、更具包容性和更稳定的经济体系的承诺。这种失败在公、私投资方面尤其明显，在这一时期，许多国家的趋势是停滞或下降，而大多数国家工资

与生产力增长之间长期脱节，加上公共服务退化，造成日益扩大的社会经济差距（TDR 2017, 2020）。

各国政府对本次大流行疫情采取的前所未有的对策说明它们认识到，政策转变的必要性和空间都比以前所承认的还要大。第二章提供了一系列经验教训，为各种政策力量提供指导，而不仅限于当前危机和复苏的背景。其中，人们认识到，“除非人人安全，否则无人安全”，这一说法直接将韧性挑战扩大到气候适应。

但是，各国应对这一挑战的能力存在重大差异。特别是，本次大流行疫情暴露了发达国家和发展中国家在调动所需资源以应对意外冲击方面的差距。这不可避免地影响到对新能源的大量投资，也影响到它们应对全球气温上升带来的日益严重的威胁的能力。

发展中国家面临的气候威胁加剧，并不是它们自己造成的。鉴于这一历史，以及它们在调动资源方面受到的严格的外部限制，不能指望它们在没有国际社会大量资金和技术支持的情况下把自己的事情办好。正如第三章所述，共同但有区别的责任原则意在确保先进国家提供这种支持，并与它们从将两个世纪的温室气体排入大气中所获得的经济利益相称。调动和协调这种支持的最佳工具仍然是多边体系。

以前的《报告》强调，目前的多边架构需要进行改革，以便能够在国际社会设定的时间框架内，朝向国际社会确定的远大目标，去解决发展中国家面临的多重危机。在某种程度上，这意味着让1944年至1947年间建立的机构回到其最初设计者的意图 (Gallagher and Kozul-Wright, 2021)。然而，即使假设我们处于“布雷顿森林时刻” (Georgieva, 2020)，鉴于原始设计中的弱点和不对称性 (特别是在经济发展问题上)，这也不可能是简单地让时钟倒转就行。在2021-22年，创建一个新的多边主义以实现共同繁荣，与第二次世界大战结束时的任务一样艰巨，甚至可以说更加艰巨。现在的全球经济规模更大、更复杂、更脆弱；对资源的竞争需求更大；而必须倾听的声音，特别是来自发展中世界的声音，也更加多样化。

重建得更好，需要在国家层面重新思考公共政策，同时更新公共机构，重振社会契约，并在

全球一级实施新的合作和领导原则。正如上一章所述，加强发展型国家的远大目标和能力，是发展中经济体进行建立韧性所需的结构性改革的必要条件，以免加剧气候危机和造成进一步的环境破坏。但发展中国家需要国际层面的集体支持，以补充和支持其国内的资源调动工作。如果能有效协调这两方面的进展，就能推动对所有人民和全球都有用的议程。

本章分析气候适应挑战方面的两大多边领域：国际贸易规则和金融体系。正如本《报告》前文所述，气候适应被对气候减缓和减少温室气体排放目标的承诺所掩盖。这种不对称性重现于更广泛的贸易和金融架构之中，它们没有为发展中经济体的有韧性和有气候意识的增长提供必要的机会和资金。现有的规则和原则不能满足面临适应挑战的发展中经济体在技术、经济和融资方面的需求。下面我们将详细回顾这些挑战和机制，并概述政策变革建议。

## B. 气候适应与国际贸易体系

随着稳定气候和推进可持续发展目标的时间越来越短，所有国家都应根据其《巴黎协定》的承诺和共同但有区别的责任原则，找到既能促进、又能约束贸易和投资的方法。但是，在国际贸易体系改革中，许多势头渐增的倡议仍然坚持片面的自由化议程。迄今为止，这一议程既没有兑现发展的承诺，也没有与减少排放相联系。进一步执行此项议程，可能会破坏任何公正过渡的概念，因为它使那些对气候相关损害负有最小责任的发展中国家处于不利地位。

### 1. 世贸组织内和其他贸易协定中的贸易和环境问题

2020年11月，世贸组织23个成员 (包括欧盟) 发起了“贸易和环境可持续性结构性讨论”，打算在第十二届部长级会议上向部长们报告具体的成果、倡议和下一步措施。<sup>1</sup>自那时起，有关贸易和环境的问题在世界贸易组织中再次得到重视。此后，在各次会议上就下列问题提出

了建议：环境商品和服务贸易自由化；改革有害环境的补贴；碳边境调节机制与气候行动；循环经济和生物多样性。<sup>2</sup>

《马拉喀什协定》序言强调需要“扩大货物和服务的生产和贸易……，同时应依照可持续发展的目标，考虑对世界资源的最佳利用，寻求既保护和维护环境，又以与它们各自在不同经济发展水平的需要和关注相一致的方式，加强为此采取的措施。”<sup>3</sup>

根据这一目标，《多哈部长宣言》第31(三)段呼吁就“减少或酌情消除环境商品和服务的关税和非关税壁垒”进行谈判，<sup>4</sup>第32段呼吁特别关注环境措施对发展中国家和最不发达国家市场准入的影响，以实现有利于贸易、环境和发展的三赢局面。

2014年7月，世贸组织启动了关于诸边《环境商品协定》的正式谈判，但只有两个发展中国

家加入；2016年，谈判陷入僵局。发展中国家不加入谈判的一些原因包括：缺少发展层面，将主要支持发达国家出口利益的具有多种非环境用途的商品列入清单，以及担心贸易自由化会基于非环境和社会问题歧视其产品 (Khor et al., 2017; de Melo and Solleder, 2020)。

在世贸组织之外，气候问题已经反映在贸易体系中，主要被收入双边或诸边贸易协定中不具有约束力的可持续性章节。这些章节可以说对鼓励气候行动的影响有限 (Lowe, 2019)，但主要有助于确保富裕地区作为全球标准制定者的监管优势 (Goldberg, 2019)。2021年七国集团贸易部长公报还包括承诺“将贸易作为气候问题解决办法的一部分”，特别强调破坏环境的农业做法和碳泄漏问题，即高排放行业将业务从监管较严地区转移到标准较低地区，破坏减少全球温室气体排放的目标 (G7 Trade Ministers' Communiqué, 2021)。防止碳泄漏一直是发达经济体议程的重点，因为它们担心自己较高的环境标准会给环境监管不严的国家带来不公平的贸易优势，他们一直在要求“公平竞争” (United States Congress, 1992)。其中一项措施是拟议的碳关税或碳边境调节机制，联合王国、美国和加拿大正在加以审议；它已成为欧盟协调贸易和气候的旗舰政策——绿色新政——的一部分 (European Commission, 2021)。

七国集团公报还强调了贸易部长们反对“不公平贸易”和“非市场政策和做法”的统一立场，包括工业补贴和强制技术转让，尽管这些国家在自己的成功发展过程中也使用了这些政策。七国集团还呼吁全面修订特殊和差别待遇原则，基本上要求以更有针对性的具体措施来收缩特权。采用特殊和差别待遇是为了让发展中国家从非互惠的关税减免中受益，并授予它们一些特殊的权利和特权，以减轻它们在国际贸易体系中面临的不利因素，并帮助它们执行多边贸易协定 (Kozul-Wright et al., 2019)。发展中国家在大流行疫情之后近乎面临又一个失去的十年，而世界上最先进的经济体通过特殊和差别待遇或产业政策工具限制它们可利用的政策空

间，却又期望它们达到日益苛刻的气候目标，这其中显然存在矛盾。

还在这些最近的单边建议之先，即已开始就诸边《气候变化、贸易和可持续性协议》展开谈判；该协议集合了六个“先行”国家 (哥斯达黎加、斐济、冰岛、新西兰、挪威和瑞士)，在协调贸易和气候问题方面形成势头。虽然谈判仍在进行中，尚未形成具有可执行规则和条例的正式贸易协定，但它表明这些国家计划解决贸易和气候问题，即：降低环境商品和服务的关税，取消化石燃料补贴，制定自愿生态标签计划的准则。<sup>5</sup>

## 2. 全球价值链时代的碳边境调节机制

全球经济的相互关联性和生产过程的分散性使得我们很难准确地衡量任何特定国家的碳足迹，因为发展中国家相当比例的二氧化碳排放是在为发达国家生产消费品时产生的。通过全球价值链组织全球生产导致许多碳排放生产活动被转移到发展中国家，而相关的生产前和生产后的低碳活动则保留在发达国家 (TDR 2018)。因此，北方相对的能源高效与南方的能源效率低下密切相关。

根据 Yamano 和 Guilhoto (2020) 公布的 65 个国家、2005-2015 年期间最终需求和国际贸易总额所体现的碳排放量数据，在 2015 年全球二氧化碳排放总量中，约 27% 与国际贸易有关，集中在七个行业 (采矿和提取能源生产产品；纺织品、服装、皮革和相关产品；化学品和非金属矿物制品；基本金属和金属制品；计算机、电子和电气设备；机(器)具及设备；机动车、拖车和半拖车)。这些也是通过全球价值链进行贸易比例较高的行业。对这些数据的分析显示出另外三个特点。

首先，全球国内最终需求和全球总出口中所含非经合组织国家的全球二氧化碳排放份额分别为 57% 和 69%。不过，如果从非经合组织的总量中去除中国的份额 (25%)，非经合组织在全球最终需求所含二氧化碳排放中的份额将降至 32%，低于经合组织国家的份额 (43%)。同样，

全球出口总额中非经合组织国家如果减去中国的二氧化碳排放量，其份额将几乎是经合组织国家的一半，即只有16%，而经合组织国家是31%(图5.1)。

第二，2005-2015年期间，经合组织国家基于生产的人均二氧化碳排放量有所下降，但在2015年仍然远远高于非经合组织国家。大多数发达经济体，如澳大利亚、加拿大、欧洲联盟、德国、日本和美国，与中国、印度、印度尼西亚和马来西亚等发展中国家相比，其人均二氧化碳排放量更高。

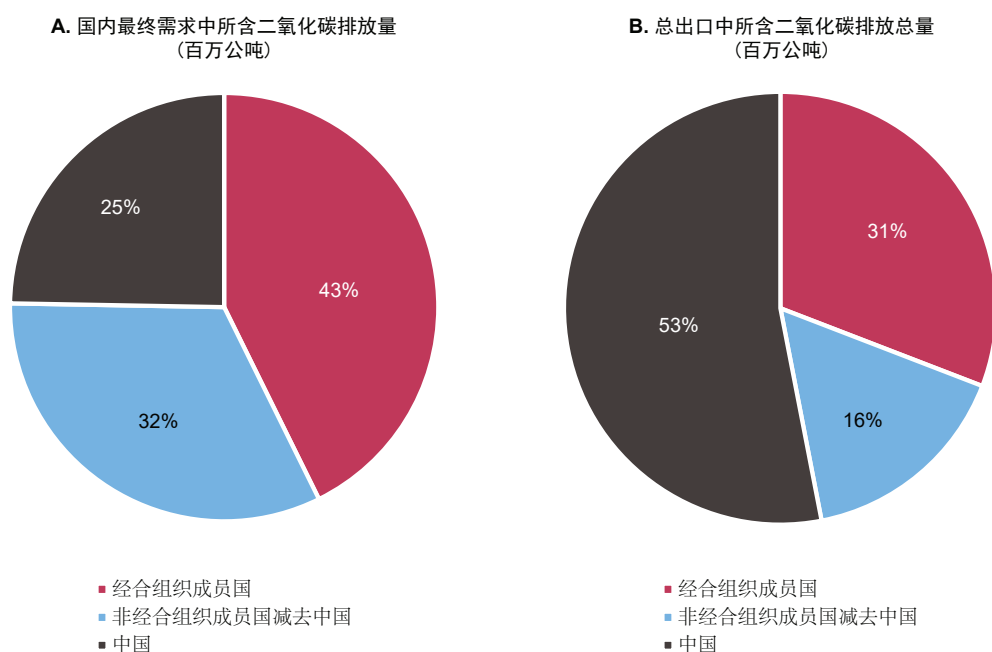
第三，2005-2015年期间，经合组织国家对非经合组织国家的出口总额中的二氧化碳排放量的增长速度远超其从非经合组织国家进口的二氧化碳排放量。几乎所有行业和服务中都呈现同样的趋势(图5.2)。尽管经合组织国家的排放水平较低，但其出口总额中二氧化碳排放量的增长快于其进口总额中的二氧化碳排放量，

这一事实表明，全球经济中的相互联系日益紧密，使得人们无法区分全球价值链中的高碳排放者和低碳排放者。

同时，如果碳边境调节机制真正得到实施，其对发展中国家结构转型的影响将在很大程度上取决于其详细的技术规格，这方面一大法律挑战就是使这些机制与世贸组织规则兼容。然而，撇开这些详细技术规格不谈，这些机制所依据的原则是将发达国家选择的环境标准强加给发展中国家。它违背了《巴黎协定》所载共同但有区别的责任原则。此外，如果这些机制的收入被用于发达国家，而不是投资于发展中国家的气候适应，就会彻底违背气候融资的基本原则。<sup>6</sup>

在这方面，值得注意的是，“自1995年以来，贸易中所含碳排放量的绝对值和在全球排放量中的份额都在增加。不过，全球贸易量的增长速度比贸易中所含碳排放的增长更快”(OECD, 2019: 10)。

图5.1 2015年经合组织和非经合组织国家国内最终需求和总出口中的二氧化碳排放量

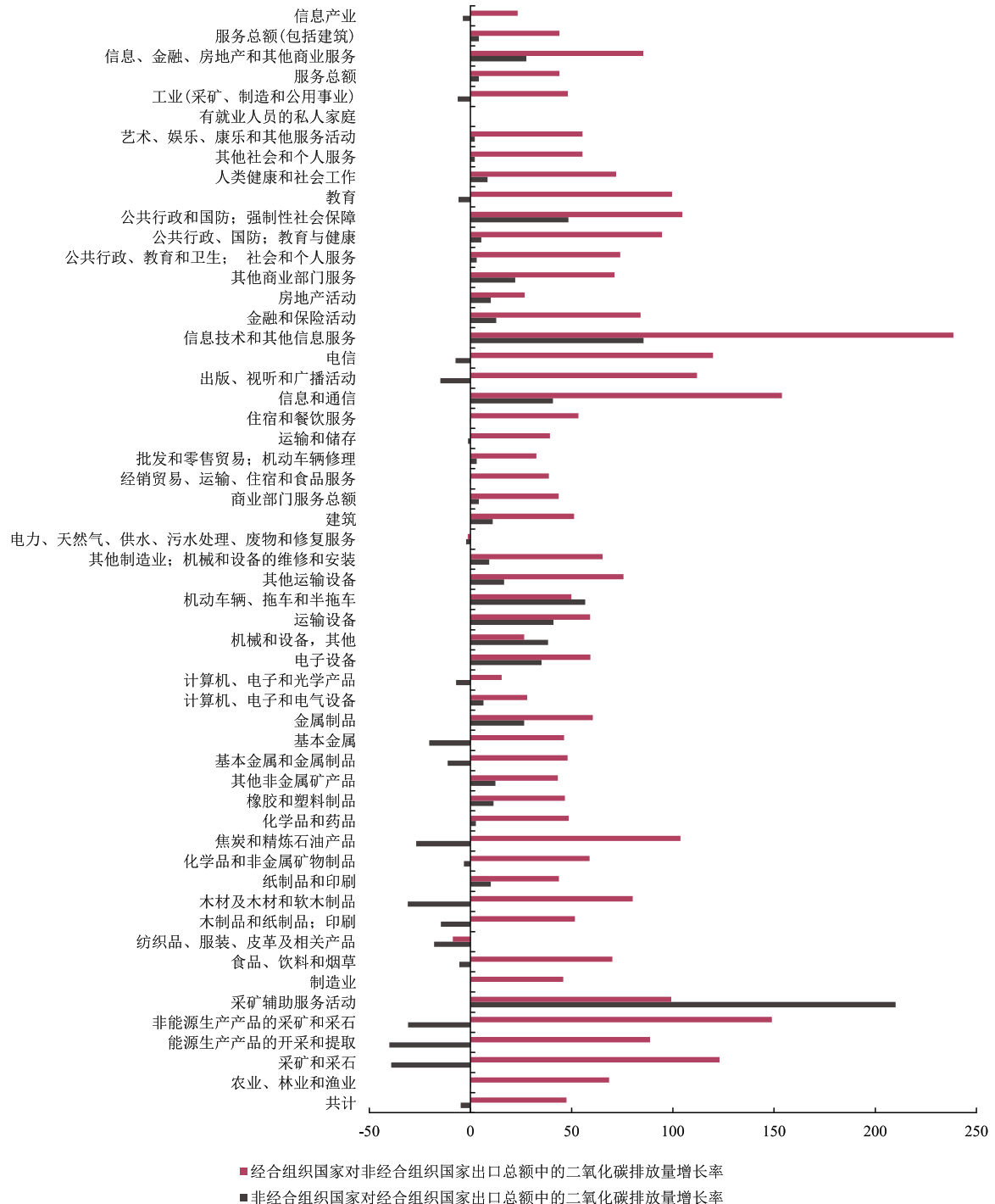


资料来源：贸发会议秘书处根据经合组织数据进行的计算，<https://www.oecd.org/sti/ind/carbondioxideemissionsembodiedininternationaltrade.htm>。

2015年，国际贸易中所含二氧化碳排放量(88亿吨)仅占全球总排放量的27.2%(Yamano and Guilhoto, 2020)。这表明，为生产国内消费的商品和服务而产生的碳排放在全球碳排放中的比

例远远高于国际贸易中的碳排放。因此，国家气候适应政策可以发挥比国际贸易政策大得多的作用。然而，一些发达国家已经提出了环境商品和服务贸易自由化的建议(e.g. WTO, 2021)。

图5.2 2005-2015年经合组织国家的出口总额及从非经合组织国家进口的总额中二氧化碳排放增长情况 (百万公吨)



资料来源：见图5.1。

### 3. 推动环境商品和服务的自由化

经合组织 (2019b) 编制的环境产品综合清单提供了 248 种环境相关商品的协调制度 6 位数级别代码。2019 年，这些商品的前十大出口方是欧洲联盟，其次是中国、美国、日本、大韩民国、联合王国、中国香港特区、新加坡、加拿大和瑞士，合计占全球出口的 88% (表 5.1)，大多数发展中国家是这些商品的净进口国。

发展中国家对这些环境相关商品征收的平均关税为 5% 至 6%，对一些产品的关税最高超过 100%，而在大多数发达国家，这些关税都低于 1% (OECD, 2019)。例如，乘用车 (HS 代码 8703.90) 也在环境产品综合清单中列为环境商品，在以下国家征收关税，其税率为：印度 125%，巴基斯坦 100%，尼泊尔 80%，埃及 51%。

2019 年，发展中国家对这些商品征收的关税收入达 150 亿美元 (采用适用关税税率)。因此，这些产品的贸易自由化将导致发展中国家关税收入遭受巨额损失。这可能会产生重大不利影响，尤其是现在迫切需要国内资金来源，以对抗 COVID-19 大流行疫情和应对气候变化。表 5.2 列出了 99 个发展中国家中这些产品的关税年收入估计数。

虽然没有就哪些货物应列入环境货物清单达成共识，但环境服务已经分类，供《服务贸易总协定》谈判之用。关于环境服务的谈判历来是在服务贸易理事会下面进行的，重点是污水处理服务、垃圾处理服务和环卫服务，此类服务被列入《服务部门分类清单》的环境服务部门 (GATT, 1991)。但一种尝试是扩大环境服务的范围，将工程、建筑、设计、一般管理、建筑等服务都包括进来 (OECD, 2017)。由此产生的对这些服务的任何承诺都将剥夺《服务贸易总协定》正面清单模式在服务贸易自由化方面向发展中国家提供的灵活性。此外，还存在一种风险，即强制要求对重要的公用事业进行自由化将导致不良的发展结果，因为这创造了利益冲突的环境，因为公共品的交付是以获利为目

表 5.1 环境相关商品的主要出口方

	出口额 (百万美元)	占出口总额的份额 (百分比)
欧洲联盟(欧盟27国)	510 210	38.8
中国	279 877	21.3
美国	106 252	8.1
日本	85 738	6.5
大韩民国	46 524	3.5
联合王国	36 760	2.8
中国香港特别行政区	27 282	2.1
新加坡	26 360	2.0
加拿大	20 440	1.6
瑞士	17 847	1.4
备注项目： 以上各项总计	1 157 290	87.9

资料来源：贸发会议秘书处根据世界银行世界综合贸易方案数据库和联合国商品贸易数据库进行的计算。

的。而这将进一步限制发展中国家以公共采购为政策工具实现社会目标的能力。

### 4. 国际贸易规则能否促进循环经济？

最近在世贸组织，发达国家一直在宣扬“循环经济”，以获得发展中国家的市场准入。人们有时认为，贸易自由化对于走向循环经济是必不可少的，特别是因为出口禁令形式的贸易限制可能会阻碍与再利用、修理、翻新、再制造和回收有关的循环经济活动 (OECD, 2018)。

关于再制造或回收产品和废物贸易自由化的呼吁可以追溯到 2004 年，当时人们首次提出了影响医疗和重型设备以及机动车辆和零部件等再制造货物贸易的非关税壁垒问题 (WTO, 2004)。当时指明的有关再制造产品的一些非关税壁垒有：要求提供驻原产地国领事馆签署的保证进口产品“如新”的“翻新证明”；如果再制造产品有国产同等产品，或可以国产品替代，则禁止进口；规定所进口的再制造产品满足“特殊需求”测试；要求特许工程师对零部件至少剩余 80% 原始寿命加以认证。为了消除这些限制并使再制造产品的贸易自由化，世贸组织一些成员在 2010 年提出一项关于再制造产品贸易的部长级决定 (WTO, 2010)。

表5.2 2019年发展中经济体环境商品关税收入

	加权平均 关税税率	最高关税 税率	环境商品进口 (千美元)	关税收入 (千美元)		加权平均 关税税率	最高关税 税率	环境商品进口 (千美元)	关税收入 (千美元)
阿尔及利亚	10.2	60	5 936 180	606 678	老挝人民民主共和国	0.3	20	651 445	2 150
安哥拉	3.3	50	1 680 473	55 120	黎巴嫩	3.4	20	693 714	23 517
安圭拉	14.7	20	8 979	1 323	莱索托	0.2	30	283 544	482
安提瓜和巴布达	10.9	35	55 488	6 065	澳门	0.0	0	187 547	0
阿根廷	9.8	35	6 292 625	619 194	马达加斯加	5.7	20	191 376	10 889
亚美尼亚	2.9	15	301 507	8 804	马拉维	4.6	25	82 154	3 763
阿鲁巴	11.6	50	70 954	8 195	马尔代夫	20.9	400	312 341	65 217
阿塞拜疆	5.3	15	1 569 400	83 649	马里	8.2	20	168 101	13 734
巴林	3.2	5	1 407 649	44 341	毛里塔尼亚	8.8	20	184 151	16 224
孟加拉国	8.0	25	2 349 383	187 246	毛里求斯	0.5	30	348 394	1 881
伯利兹	7.3	45	59 056	4 287	蒙古	5.0	20	493 144	24 559
贝宁	7.6	20	100 845	7 614	蒙特塞拉特	10.5	35	3 859	403
不丹	1.1	100	63 192	695	摩洛哥	2.1	25	3 199 868	68 157
玻利维亚	2.9	20	1 624 712	46 629	缅甸	1.3	30	995 940	12 648
博茨瓦纳	1.4	30	266 854	3 816	纳米比亚	0.7	30	373 416	2 689
巴西	10.5	35	15 557 060	1 630 380	瑙鲁	10.5	30	5 024	529
文莱	0.0	5	900 181	270	尼泊尔	9.6	80	465 351	44 813
布基纳法索	8.1	20	179 222	14 535	尼加拉瓜	1.5	15	311 005	4 789
布隆迪	8.9	35	16 597	1 472	尼日尔	9.2	20	86 909	7 987
喀麦隆	13.9	30	316 419	44 014	阿曼	2.1	5	3 522 949	73 982
佛得角	6.1	40	58 834	3 589	巴基斯坦	11.5	100	4 220 456	483 664
智利	0.4	6	4 604 802	20 261	帕劳	3.0	3	10 470	314
中国	3.7	15	151 613 712	5 655 191	巴布亚新几内亚	1.9	25	409 901	7 870
哥伦比亚	1.6	35	3 404 373	55 491	巴拉圭	4.2	20	541 667	22 642
科摩罗	12.2	20	2 706	329	秘鲁	0.1	11	3 055 895	2 139
刚果民主共和国	9.3	20	393 356	36 543	菲律宾	1.2	30	8 667 970	104 016
库克群岛	0.0	0	8 580	0	卡塔尔	3.4	5	3 184 188	107 307
哥斯达黎加	0.8	14	993 988	8 151	卢旺达	6.4	35	306 986	19 524
科特迪瓦	8.6	20	787 451	67 721	圣多美和普林西比	8.8	20	4 248	372
古巴	10.0	30	475 653	47 660	塞内加尔	8.5	20	680 144	57 948
厄瓜多尔	6.8	35	1 419 910	96 128	塞舌尔	0.0	25	105 682	0
阿拉伯埃及共和国	2.4	135	3 659 071	88 915	新加坡	0.0	0	25 144 184	0
萨尔瓦多	1.4	30	509 218	7 180	所罗门群岛	8.1	15	26 787	2 156
斯威士兰	0.4	30	9 9071	406	南非	2.1	30	5 633 598	118 869
斐济	7.9	32	149 789	11 848	斯里兰卡	5.7	30	1 072 420	60 806
法属波利尼西亚	5.0	13	99 797	4 990	圣基茨和尼维斯	11.9	45	19 830	2 354
加蓬	12.5	30	249 306	31 039	圣卢西亚	5.5	50	50 521	2 784
加纳	8.3	20	938 607	78 280	圣文森特和格林纳丁斯	8.7	35	21 893	1 900
格林纳达	7.1	35	16 788	1 195	苏里南	6.3	30	155 882	9 852
几内亚	8.1	20	216 794	17 539	中国台湾省	2.0	18	17 070 441	334 581
几内亚比绍	8.8	20	12 872	1 134	坦桑尼亚联合共和国	6.2	35	724 055	44 819
圭亚那	6.1	45	220 345	13 529	多哥	12.6	20	136 060	17 184
中国香港特别行政区	0.0	0	30 341 851	0	土耳其	0.6	16	13 607 372	84 366
印度	6.4	125	25 710 053	1 645 443	乌干达	6.1	35	426 025	26 158
印度尼西亚	1.6	50	15 567 797	244 414	阿拉伯联合酋长国	4.0	5	15 153 056	612 183
伊朗伊斯兰共和国	12.4	55	5 207 631	643 142	乌拉圭	6.3	23	496 472	31 178
哈萨克斯坦	1.4	15	7 748 942	106 935	委内瑞拉	11.4	26	282 817	32 241
肯尼亚	8.0	35	539 190	42 973	越南	1.0	70	21 151 174	217 857
科威特	3.9	5	4 971 529	191 901	瓦利斯和富图纳群岛	0.4	10	2355	10
吉尔吉斯共和国	2.6	20	237 716	6 157					

资料来源：贸发会议秘书处根据世界银行世界综合贸易方案数据库和联合国贸易分析和信息系统进行的计算。关税收入是按适用的关税税率计算的。

拟议的部长级决定被否决，主要是因为一些发展中国家忧虑这些进口可能对其本国新产品生产者和新技术转让产生不利影响。其危险在于，二手、翻新或再制造的商品可能会将发展中经济体锁定在过时和低效的技术解决方案中，因此会延迟环境目标的实现 (Steinfatt, 2020)。也有人对废物和废料贸易自由化表示关切，因为这将给发展中国家的废物管理系统，特别是缺乏健全的废物管理监管框架和相关基础设施能力的发展中国家的废物管理系统造成额外压力。发展中国家认为，对金属废料和废品的出口禁令等限制措施是用来促进国内加工和增值的。此外，二手衣服和鞋类的进口被认定对改革纺织业和皮革业 (尤其在非洲) 有重大的负面影响。人们还认定，此类进口对消费者的健康、人的尊严和文化产生不利影响 (Wetengere, 2018 年)。

因此，虽然走向循环经济对控制资源使用和环境退化至关重要，但没有什么理由把这样做所需的行动与贸易自由化结合起来。相反，循环经济可能最好通过适当的国内监管政策加以实现，正如前一章所讨论的那样。

## 5. 贸易和环境议程的前进方向

虽然气候适应仍然是发展中国家的优先事项，但贸易商品和服务中的温室气体排放只占全球碳排放的 27%。这表明贸易政策对全球绿色增长议程的贡献范围相当有限，贸易政策只是作为实现环境可持续增长的一个补充工具。与其制定关于贸易自由化的贸易和环境议程，不如充分利用在“特殊和差别待遇”与《联合国气候变化框架公约》“共同但有区别的责任”原则之间的一致性，这样做，可以为以发展为导向的处理贸易与气候的关系的方法提供一个更好的起点。

特殊和差别待遇旨在扩大发展中国家的政策空间，以解决它们在融入全球贸易体系时面临的具体挑战，而共同但有区别的责任原则承认先进经济体对造成气候变化的历史性排放负有大部分责任，因此应承担大部分负担，以应对气候变化的影响并解决其根本原因。特殊和差别

待遇和共同但有区别的责任原则都承认系统不对称性，两者的趋同导致了截然不同的协调贸易和气候议程。该议程强调扩大绿色产业政策的空间；加强知识产权保护方面的灵活性以及促进气候和环境相关产品技术转让的激励措施；加强对发展中国家的过渡支持，以加速采用可再生能源，扩大财政支持，其数额超过《联合国气候变化框架公约》进程中为发展中国家实现气候目标商定的 1 000 亿美元的气候融资目标。

### (a) 扩大气候和发展的政策空间

要使“特殊和差别待遇”与“共同但有区别的责任”原则保持一致，第一步是要扩大非互惠的特殊和差别待遇措施，以扩大气候和发展举措的政策空间。对世贸组织贸易和环境规则的有限气候豁免，加上对发展中国家与贸易有关的环境措施争端的“和平条款”可能是一条前进之路。定义严格的豁免和和平条款将向各国保证：它们不会因气候和发展友好型倡议 (如优先考虑向可再生能源过渡、绿色采购和绿色就业计划) 而面临争端——所有这些倡议，先进经济体也在优先考虑中，但在世贸组织争端机制下可能会受到挑战。<sup>7</sup>

虽然豁免和和平条款等法律工具将有助于减少限制性规则的数量和监管寒蝉效应的程度，并有助于扩大发展中国家的政策空间，但先进经济体的单边行动可以提供进一步的回旋余地。采取奖励性的办法，如在官方发展援助之外提供专用于气候的资金的可选优惠计划，或者以优惠的市场准入换取在国家自主贡献方面取得进展，就可以加快气候行动，而无需诉诸具有反发展效果的惩罚措施。

### (b) 气候与知识产权

最近的证据表明，知识产权保护并不能促进低碳技术的转让 (Pigato et. al., 2020)，这表明减轻知识产权保护可能是确保低碳技术全球传播的最佳途径。这就要求作出多边安排，体现“分担责任”的承诺，使低碳技术得到广泛利用。



作为达成这种安排的一项举措，国际社会可以支持改变知识产权规则的倡议，例如由世贸组织通过一项关于与贸易有关的知识产权协定和气候变化的部长级宣言，以期扩大在气候相关商品和服务方面，发展中国家在与贸易有关的知识产权方面享有的灵活性。2001年世贸组织部长级会议在多哈通过了《关于〈与贸易有关的知识产权协定〉与公共健康的宣言》，重申与贸易有关的知识产权协定成员国在规避专利权以更好地获得基本药物方面享有灵活性。这可以为建立创新机制、促进获得受专利保护的关键绿色技术提供基础。可以为这项议程提供支持的其他举措包括作为全球公益物的关键绿色技术的公开采购、低排放研究和设计方面的南南合作以及包括技术转让在内的绿色投资战略。

### (c) 气候融资和贸易

关于气候融资和贸易之间的关系，现有的碳边境调节机制和取消环境商品和服务的关税的建议可能会对发展中国家的资源调动产生尤其严重的影响，因为这些国家目前的经济总产出比发达国家的碳密集度更高，而且关税在政府收入中的比例更大。可以通过贸易和环境基金提供新的融资支持，正如一些世贸组织成员所建

议的那样(WTO, 2011)。此基金可为采购关键技术的增量成本提供资金，为特定的绿色技术提供赠款，为联合研究、发展和示范提供资金，以及建立技术转让中心、交流和机制。

如果在世贸组织就碳关税进行谈判，就必须确保此问题留在基于规则的多边体系中。不应在较小的发达经济体集团之间做出决定，因为这将有可能进一步破坏世贸组织其他成员，特别是受影响最大的成员，对多边贸易体系和全球气候倡议支持实现发展目标的能力的信任。

虽然不清楚目前审议的碳边境调节机制形式是否符合世贸组织规则，但任何此类机制如果包括一个再分配机制，将新的关税收入转用于发展中国家绿色转型的专项资金，将最有利于全球气候承诺和发展目标的实现。此外，任何征税或取消关税都应与发展中国的经济发展水平、国家目标 and 需求相称，并应设置适当的过渡期，以便让发展中国家和最不发达国家分阶段履行义务。但最重要的是，对全球南方国家政府的任何要求都应取决于上述更有效的政策——扩大政策空间、加强知识产权灵活性和开辟新的气候融资来源，以避免对发展举措产生灾难性影响。

## C. 为气候适应融资：问题、工具、机构

面对气候挑战，无论是减缓还是适应，都需要在全球范围内进行前所未有的投资。<sup>8</sup>正如本《报告》第三章所指出的那样，各种估计趋同于以下数字：如果要把全球气温上升控制在1.5至2度之间，那么推动全球清洁能源投资的力度每年应达到全世界产出的2-3%之间，并持续到下一个十年。假设过渡公正进行，其中包括为气候适应目的提供足够的融资，那么这一区间的上端似乎是适当的目标，即相当于每年2.5万亿美元左右。从比较角度看，经合组织国家在2020年发行了18万亿美元的债务来应对COVID-19危机。<sup>9</sup>

联合国环境规划署委托进行的一项研究(UNEP, 2020)估计，到2030年对气候适应和复原力投资的年度需求可能在1400亿至3000亿美元之间，到2050年可能在2800亿至5000亿美元之间。根据世界银行的数据，到2030年，在中低收入国家的电力、水和卫生以及运输部门建设有气候适应能力的基础设施，每年将需要110亿至650亿美元(Timisel, 2021: 3)。目前，扩大发展融资被视为旨在将现有资金(或储蓄)用于实现可持续发展目标(包括气候减缓和气候适应目标)的一项基本静态的重新分配工作。这一议程的核心是这样一种思想，即，应利用

现有公共财政“撬动”国际私人融资，具体做法是通过允许投资者对冲风险的混合融资工具，更广泛而言，是通过“着手进行全系统保险并分散风险，以创造一个大规模的资产类别，动员私营部门进行更大幅度的参与” (EPG-GFG, 2018: 30)。

本议程的侧重点不是鼓励发展中国家打造能够对国内创造促发展信贷进行管理的国内银行和金融体系，也不是倡导采取措施减少它们对动荡国际金融市场的风险敞口，而是如何最好地增加发展中国家对全球私人财富持有者的吸引力，通过“金融创新”为国际投资者（和债权人）提供风险保障，使这种风险在“整个系统”中得到分散、获得保险。最近的一项研究表明，这实际上意味着将这种风险的大部分转移到公共领域 (Attridge and Engen, 2019)。

气候融资的政治经济学涉及对发展中国家融资需求的两个具体后果。首先，在为气候投资进行融资依赖援助的情况下，其所需资金不得不与捐助方其他优先事项竞争，特别是与减贫关系更密切的优先事项竞争，且受到捐助方预算的变量限制。因此，承诺用于气候相关融资的实际资金尚未接近应对气候挑战规模所需的金额。

第二，由于气候投资已开始依赖市场化金融工具来筹集资本，本报告第三章阐述的风险管理的主导范式优先考虑气候减缓方面的盈利活动，导致气候适应需求在很大程度上被忽视，供资不足。即使在气候减缓努力方面，现有的气候治理体系也将投资者理性假定为一个既定事实，优先考虑“市场纪律”并将气候变化理解为需要披露风险的金融稳定风险 (Christophers, 2017: 1108)。在这种类型的治理中，金融化已将权力从公共部门转移到市场，即转移到管理公共、私人 and 混合融资的基金和基金经理，从而降低了问责和透明度的质量 (Bracking and Leffel, 2021; Christophers, 2019)。

以往的《报告》突出了这种气候治理特别是让金融市场决定气候导向投资优先事项所产生的

一些关切。<sup>10</sup> 而疫情不过是证实，公共品（和公害物）的管理需要政府通过专门的公共政策、投资和服务发挥带头作用。

如下文进一步详述，许多发展中国家的经验表明，公共多边发展举措在国家 and 地方各级建设复原力方面取得了更大的成功。然而，这种供资往往存在资本来源不足、不可靠以及多个行为体之间缺乏协调的问题。因此，用于气候适应目的的融资被夹在资金不足的公共机制和充满热情但不可靠的私人机制之间。

显然，需要更加结构化的解决方案来应对广义的气候治理挑战和特别是气候适应需要。这种变化需要由发展型国家根据当地需要在国家层面进行战略指导，但国际金融机构在调动和协调支持这种变化的资源方面需要发挥比目前更大的必要作用。

本节分析了迄今为止绿色融资举措的情况和记录，然后提出具体的政策建议。我们的分析表明，为发展中国家的气候适应缺口提供资金，既需要大规模扩大赠款融资和优惠融资，也需要增加所筹资金惠及预期用户和目的确定性。最后一节概述了朝着必要政策改革方向采取的一些措施。

## 1. 官方发展援助和气候基金的作用

提供充足的——最好是基于赠款或高度优惠的——国际气候资金是全球气候变化合作的基石 (Oxfam, 2020; UNCTAD, 2019, 2020)。气候变化之所以重要，不仅因为其所涉问题的紧迫性和代价，不仅因为其作为“公害物”的性质要求采取集体行动，而且还因为许多受气候条件变化影响最严重、最需要气候适应投资的国家对造成这些变化的责任最小。

这些国家面临的主要困境是，为气候适应融资不像为气候减缓融资那样可能产生创收机会。此外，即使资金在这两大类之间平均分配，来自官方发展援助和专项全球气候基金捐款的总规模依然太小，无法满足相关需求 (表 5.3)。

提交给《气候公约》和经合组织的公共气候资金捐助方报告显示，尽管金额在增加，但仍远低于2009年在哥本哈根和2010年在坎昆承诺的到2020年每年1000亿美元的捐助额。在2019年发达国家提供的796亿美元援助中，四分之一用于适应目的(OECD, 2021)。此外，根据某些衡量指标，有效资金甚至不到报告金额的一半(Oxfam, 2020)。如果只计算赠款等价物、不计算带来未来偿债支付、利息和行政费用的贷款、担保或非赠款工具，则2017-18年给予接受国的资金净价值就要从报告的600亿美元降至190亿至225亿美元(同上)。一些捐助国以赠款形式提供了100%的援助；<sup>11</sup>然而，其他捐助方的赠款在其一揽子计划总额中的占比从不到三分之一到最多只有一半不等。这意味着对穷国适应气候变化融资能力的净捐款比表面上要少得多。在收到的资金总额中，只有20%左右是赠款(同上)；其余则是可能大幅增加接受国(其中许多是最不发达国家和小岛屿发展中国家)债务负担的贷款和其他非赠款工具。

气候政策倡议在2019年进行的一项调查强化了全球公共基金扩大适应资金的必要性(Buchner et al., 2019, updated 2020)。调查发现，2017-2018年度赠款总额仅为290亿美元，全部由公共来源提供；有少量低成本贷款，93%来自公共来源(特别是发展金融机构)；市场利率贷款的数量很大，金额高达3160亿美元。<sup>12</sup>筹集的绝大多数贷款资金用于气候减缓(93%)，只有5%用于气候适应。比较积极的是，适应基金的绝对值正在上升，适应-减缓联合基金的价值也在上升(占总额的2%)，这也许反映出对问题的综合性质有了更好的了解。然而，气候政策倡议的结论是，公共和私人融资特别是适应方面的公共和私人融资仍需要“构造板块移动”(同上：26)。图5.3说明了这一点：气候政策倡议的调查只包括核证债券，而核证债券在被发行人形容为“绿色”的所有债券中占比很小。

美国最近承诺到2024年将其面向发展中国家的年度公共气候资金增加一倍(相对于2013-2016年间的平均承诺)，包括将其年度适应资金增

表5.3 气候资金存量和流量(按捐助方报告分列)

气候资金年度流量	
在坎昆(2009年)和哥本哈根(2010年)认捐的数额	1000亿美元
向《气候公约》和经合组织报告的已付资金流量(2017年)	560亿美元
向《气候公约》和经合组织报告的已付资金流量(2018年)	630亿美元
乐施会对有效气候净援助的估计	190-220亿美元
来自《气候公约》项下气候基金的融资存量估计	
绿色气候基金(2009年以来)*	56亿美元
最不发达国家基金(2001年以来)	16亿美元
适应基金(2001年以来)	8亿美元
气候变化特别基金(2001年以来)	3亿美元

资料来源：乐施会(2020年)，文森特(2021年)。

注：\*“2009年以来”一词中的时间指该基金成立的年份；其他日期也一样。以上数字来自乐施会报告。

加三倍。<sup>13</sup>这将使美国的承诺达到近七年前作出类似承诺时的水平。在最近举行的2021年气候适应峰会上，<sup>14</sup>法国重申，将把20亿欧元(即法国气候捐款的三分之一)用于气候适应。德国还承诺为气候脆弱国家额外提供2.7亿欧元。

尽管作出了这些承诺，但发达国家一直未能实现官方发展援助占捐助国国民总收入0.7%这一目标，这是实现与气候相关目标的一个主要障碍。对那些连废物处理和水处理服务等最基本活动都缺乏国内资金的国家而言，缺乏可靠核心资金支持的影响尤其严重，而这些最基本的活动不太可能对私人投资具有吸引力。早在疫情时代之前，缺乏对这些活动的投资就带有气候变化的紧迫性，例如，缺乏公共提供的淡水刺激了对瓶装水的需求，而瓶子通常是一次性塑料做的，最终污染了海洋。最近的七国集团公报承诺“加强适应和复原力，保护人民免受气候变化的影响”，但除了鼓励“根据InsuResilience全球伙伴关系和风险指引型早期行动伙伴关系进一步发展灾害风险融资市场……”外，对如何做到这一点几乎没有提供任何说明。而光这七个国家承诺实现官方发展援助占捐助国国民总收入0.7%这一目标，每年就会额外产生1500亿美元，尽管该金额仍处于所需范围的底部。

## 2. 债务减免促进适应性发展

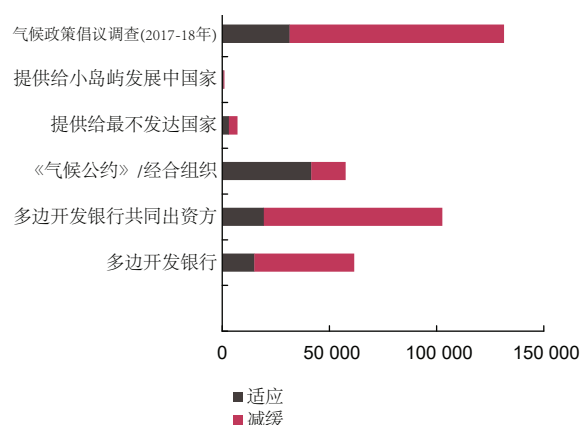
以前的《报告》表明，许多发展中国家在现有债务负担下无法实现《2030年议程》(TDR 2015, 2019)。此外，全球气温变暖只会恶化其前景，在发展中国家助长更多的恶性循环，因为对增长前景的不利影响加剧其认知信用风险，导致其信用评级被降低、借贷成本上升，在未来几年内增加数千亿美元的偿债负担 (Klusak et al., 2021)。对许多脆弱的发展中国家来说，这将使不公平信贷条件已经造成的伤害雪上加霜。

当金融和债务困扰达到需要干预的程度时，有效公平的主权债务重组机制对于在未来保持发展型信贷创造和债务的建设性作用至关重要。目前的主权债务重组临时框架成本高昂、支离破碎，充斥着效率低下和不当激励措施问题，在很大程度上使权力的天平向债权人倾斜 (TDR 2015: 第六章; Guzman et al., 2016)。

正如贸发会议长期以来所主张的那样，许多较贫穷的发展中国家和小岛屿发展中国家现在经常受到与气候变化有关的自然灾害的影响，需要临时债务延期偿付权和自动机制来延长这种暂停偿债的期限，以在发生此类事件时保障政府在健康、教育和卫生等基本社会支出方面的开支。在这场疫情中，已通过暂缓偿债倡议朝这个方向行动，尽管规模太小。

将债务减免与气候适应相联系的一个明显的着手点是那些已经经历全球气温上升带来的严重损害的经济体 (见插文 5.1)。孟加拉国总理谢赫·哈西娜呼吁重新评估气候脆弱国家的债务负担，以应对报告所预测的迫在眉睫的气候崩溃。<sup>15</sup> 作为脆弱二十国财部长集团 (脆弱

图5.3 适应资金与减缓资金估计数比较



资料来源：源自Buchner等人(2019年)、乐施会(2020年)、非洲开发银行(2019年)。

注：气候政策倡议调查只包括核证债券。

二十国集团)的创始成员，孟加拉国以及48个自我认定为气候脆弱的国家组成的集团有很多需要关注的问题。<sup>16</sup> 如果听任全球气温上升不加以控制，将导致孟加拉国三分之二的陆地将在30年内被海水淹没。越南是另一个脆弱二十国集团国家，它面临的前景是：在同一时间跨度内，该国每年将有80-90%的面积将被海水覆盖；而覆盖一次就足以颠覆越南作为世界三分之一大米生产国的地位。这样的海平面上升仅在南亚就会造成1亿多人流离失所。<sup>17</sup>

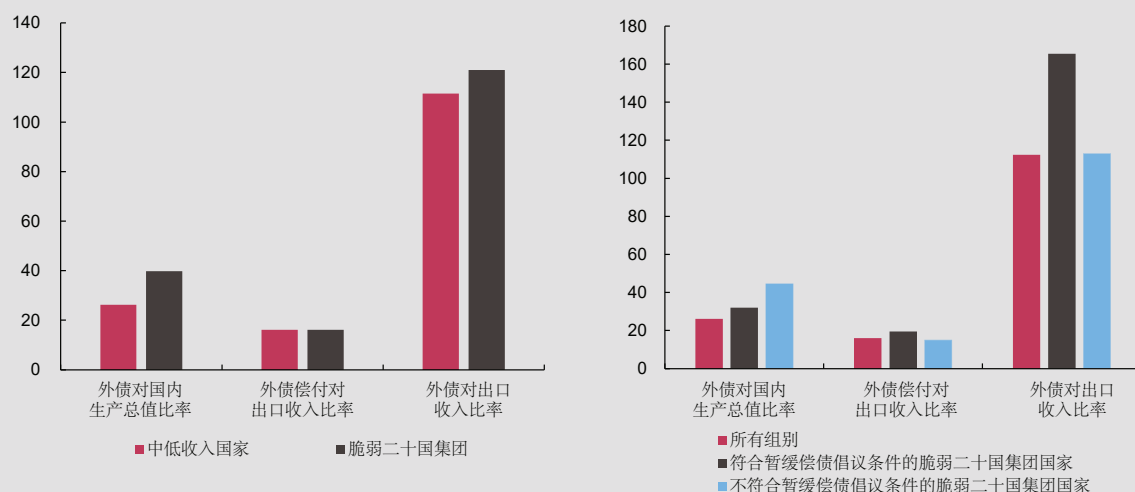
脆弱二十国集团国家的外债不到1万亿美元，大幅免除或减免这些外债将为其提供财政空间，使它们可以着手开展适应气候变化的投资，落实与气候相关的可持续发展目标。1953年的《伦敦协定》免除了战后德国一半的未偿债务并将其偿债要求限制在年出口额的3%，该协定可以为这些脆弱国家及其债权人通过谈判达成解决方案提供蓝图 (TDR 2015: 134)。

### 插文5.1 脆弱二十国集团国家在气候、融资和可持续发展目标三个维度面临的不同程度的脆弱性

把它们归类为中低收入发展中国家已经反映其脆弱性，<sup>18</sup> 但更仔细的研究表明，脆弱二十国国家在三个基本方面比其参照组更脆弱：金融、气候和发展方面的脆弱性自我强化，破坏了脆弱二十国集团国家经济和人口完好无损地从气候崩溃中走出来的前景。在其中的每一个方面，脆弱二十国集团几乎都没有自主权：它们对气候退化没有责任，对其在国际资本市场上面对的高利率也没有责任，它们也不可能调动足够的国内资源来满足可持续发展目标所囊括的发展需求。

脆弱二十国集团国家中约有 70%(33 个国家) 被视为符合减贫和增长信托基金的要求, 即, 由于其低收入地位, 这些国家可以获得优惠融资。其中 32 个国家有资格参加在疫情发生后制定的二十国集团暂缓偿债倡议。<sup>19</sup> 这提供了某种程度的有限救济, 但显然是不够的: 截至 2021 年 6 月, 33 个符合暂缓偿债倡议条件的脆弱二十国集团国家中有 25 个国家陷入债务困扰或面临债务困扰高风险。<sup>20</sup> 图 5.B1.1( 左边柱) 显示, 脆弱二十国集团国家外债占国内生产总值的比例 (40%) 高于其他低收入国家和中等收入国家的平均水平 (26%), 其外债偿付水平则与后两者类似 (以占出口收入的份额计算——为 16%)。然而, 图 5.B1.1 的右边柱显示, 不符合暂缓偿债倡议条件的国家 (它们像许多其他中等收入国家一样被排除在优惠融资之外) 的负债水平最高 (以外债对国内生产总值的比率衡量), 几乎达到 45%。就公共债务而言, 脆弱二十国集团国家似乎为进入资本市场支付了溢价。Buhr 等人 (2021) 最近的一篇文章指出, 由于气候变化的影响通过经济活动减弱、基础设施受损、与气候冲击有关的社会成本上升 (获得保健和粮食) 和人口流离失所传递到主权信用情况, 脆弱二十国集团国家在总体利息成本上额外支付 117 个基点, 即近 10%。

图5.B1.1 2019年低收入国家组别、中等收入国家组别和脆弱二十国国家组别的外债可持续性指标 (百分比)



资料来源: 贸发会议秘书处根据世界银行的数据计算得出。

注: 没有巴巴多斯、基里巴斯、马绍尔群岛、帕劳、南苏丹和图瓦卢的债务数据。世界银行没有巴勒斯坦的数据。

尽管备受期待的 2021 年对所有发展中国家 (包括脆弱二十国集团国家) 的特别提款权分配提供了一定的潜在救济, 但对于不符合暂缓偿债倡议条件的脆弱二十国集团国家而言, 新的特别提款权分配不会对其负债产生很大影响, 因为所分配的特别提款权仅占其 2019 年外债的 2% 多一点, 而对所有中等收入国家而言这一数字为 2.4%( 见表 5.B1.1)。

表5.B1.1 所有低收入国家和中等收入国家以及脆弱二十国集团的预计特别提款权分配

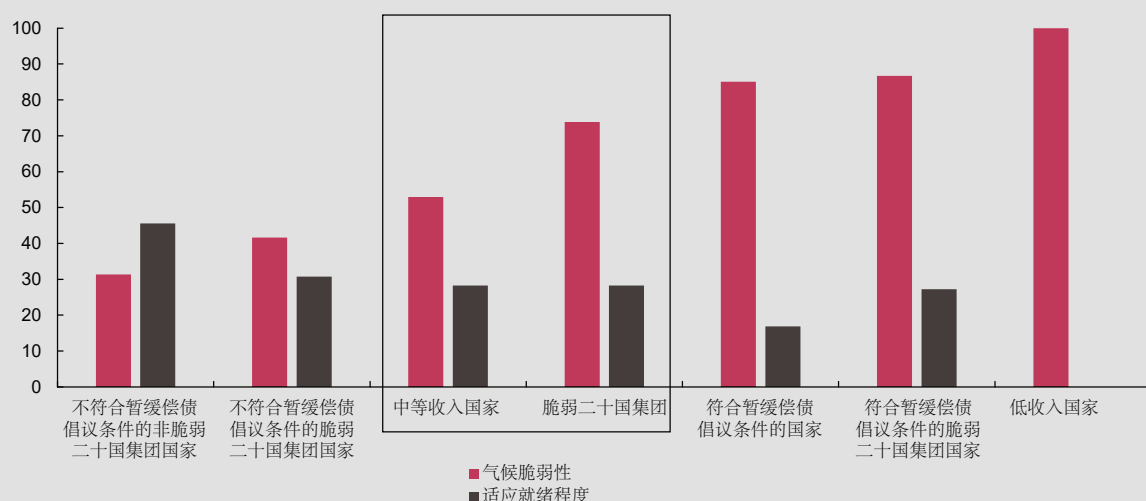
所有低收入国家和中等收入国家					脆弱二十国集团			
特别提款权分配占2019年外债的份额	国家数目	2021年分配 (10亿美元)	2019年外债总额 (10亿美元)	特别提款权对债务总额比率(百分比)	国家数目	2021年分配 (10亿美元)	2019年外债总额 (10亿美元)	特别提款权对债务总额比率(百分比)
低收入国家	26	8	151	5.40	12	5	86	5.46
中等收入国家	105	198	8.220	2.41	33	19	899	2.07

资料来源: 乐施会(2020年), 文森特(2021年)。

圣母大学全球适应指数和气候脆弱性指数<sup>21</sup>在衡量气候脆弱性方面的地位日益突出(如 Tiedemann et al., 2021), 其中一个指数包括对人类社会受气候灾害负面影响的多发性或易发性的评估, 另一个指数包括对气候变化就绪程度的评估, 这种就绪程度被定义为有效利用投资促进适应气候变化行动的能力。根据这些衡量指标, 74%的脆弱二十国集团国家的脆弱性低于全球平均水平, 而中等收入国家的对应比例为53%。此外, 既不符合暂缓偿债倡议条件也不是脆弱二十国集团国家的中等收入国家在就绪指数方面表现最好(它们有更多的国家超过全球平均就绪指数值), 只有31%相对脆弱(见图5.B3.2)。低收入国家更脆弱, 就绪程度最低(0%国家的就绪程度高于全球平均水平)。脆弱二十国集团国家适应就绪程度与所有中等收入国家相当, 为28%, 而超过全球平均水平的符合暂缓偿债倡议条件的脆弱二十国集团国家(27%)略多于符合暂缓偿债倡议条件的国家(17%)。将脆弱二十国集团国家认定为气候脆弱可能已经将其投资引导到气候适应方向。

阿基米德有一个著名的论断: 改变世界需要一个杠杆、一个支点。脆弱二十国集团国家已凭借其气候脆弱南方国家的身份拥有了一个支点。<sup>22</sup> 而延伸其杠杆的一个潜在方法是纠正以脆弱国家超过某一国民收入门槛为由将其排除在优惠融资之外的做法。例如, 将气候脆弱性作为一项标准添加到减贫和增长信托基金的甄选程序就可能意味着有机会获得优惠融资、降低信贷成本。另一个办法是按照第一章插文1.3的建议, 定期(可能每年)向气候脆弱国家分配特别提款权。第三个办法是针对适应能力受到气候脆弱性损害的国家开始债务减免程序。

图5.B1.2 气候适应已就绪\*的气候脆弱国家：按国家组别分列的百分比，2019年



资料来源：贸发会议秘书处根据圣母大学全球适应指数计算得出。

注：Obs：中等收入国家和低收入国家分类以世界银行为准。\* 高于全球平均水平。

### 3. 绿色融资情况：工具和机构

尽管在政治上把市场化机制列为全球气候治理的优先事项, 但私人资本既不足以也不愿意应对气候挑战。现有的研究列出了一大堆阻碍私人行为体更全面参与气候项目的障碍。其中包括缺乏可量化的激励措施, 企业社会责任实践的低回报, 私人金融机构眼中的低碳技术高风险, 长期投资回收期与大多数私人投资者的短

期视野不匹配, 无法评估项目及其气候相关后果, 以及缺乏可融资低碳、气候适应和复原力项目(见 Bhandary et al., 2021)。

私人投资面临的政治、机构和法律障碍也起着重要作用, 在缺乏国际层面协调的情况下尤其如此(同上: 530)。本节审查私营部门使用的关键工具, 评估它们在为气候适应需求提供资金方面发挥的作用。

### (a) 绿色债券

在快速增长的绿色融资领域的所有活动中，所谓的绿色债券吸引了最高的关注度，至少在金融板块是这样。这并不奇怪，因为自 2007 年欧洲投资银行推出第一只绿色债券以来，该行业粗略定义的气候或气候挂钩债券目前估计在 7 540 亿美元到 1.1 万亿美元之间 (CBI, 2021)。虽然其中大部分可能只是装点门面或更糟 (Guardian, 2021)，但与上述其他融资来源相比，规模小得多的 1 000 亿美元“核证气候债券” (CBI, 2021) 仍然是很大的金额。<sup>23</sup> 仅在 2020 年，发行总额就达到创纪录的 3 000 亿美元 (而 2014 年和 2015 年不到 500 亿美元，增加了近 700%)，这一数值在 2021 年上半年已经实现。绿色债券还主导着核证绿色融资市场。<sup>24</sup> 然而，即使有这种快速增长，绿色债券市场也只占总发行额的 5%，占国际资本市场未偿还总额的 4.3%。换句话说，尽管世界上充斥着资本，但挑战在于如何引导资本用于生产目的——在这一特定情况下，在于如何将资本用于满足额外性标准的气候适应目的。

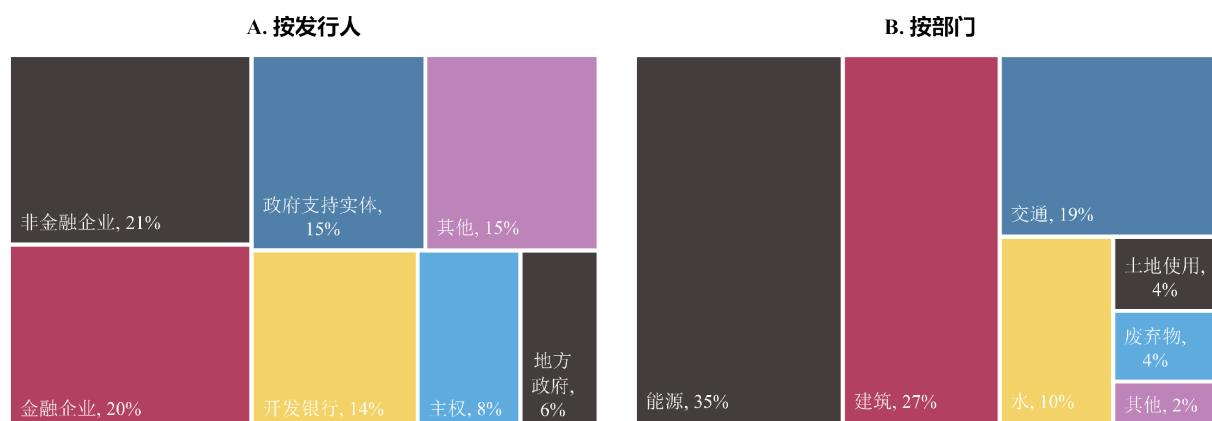
就其性质而言，绿色债券通常被认为更适合短期利润更高的绿色投资。这在一定程度上可能是因为它们大多由私营部门发行，尽管政府和开发银行仍然是非常重要的来源 (图 5.4)。需要更多的研究来详细评估来自不同发行人的不

同债券之间的区别，但鉴于绿色债券不需要资产支持 (资产事先定义)，而且还可以与资产挂钩 (资产事后定义)，人们对“洗绿” (即，将绿色债券的收益用于环境效益微不足道甚至为负的项目或活动因而与气候适应背道而驰的做法) 可能性的担忧挥之不去。虽然一些债券标签证书确实有助于确保受资助活动是绿色的，但现有框架没有约束力，缺乏执行机制 (Deschryver and Mariz, 2020; Noor, 2019)。此外，即使债券具有大量“绿色元素”的益处——这是一个尚未达成共识的问题<sup>25</sup>——只要以气候适应为导向的活动不产生利润，特别是在短期内不产生利润，这种融资来源就不太可能成为发展中国家的解决办法。虽然在这些类型的工具中没有正式区分适应和减缓，但从图 5.4 所示的活动和发行人类别来看，显然气候适应在所有工具中的占比微不足道。

### (b) 基于自然的互换和基金

发展中国家能否把自然资源用作获得气候适应所需融资的一种手段？将大部分化石燃料留在地下被引述为落实《巴黎协定》的一种方式，促使人们重新审视过去几十年使用的“债换自然”理念。这可能是一种双赢，因为发展中国家得到了所需的资金，造成排放的活动被停止或削减；接受国甚至可以免受商品价格波动的

图5.4 2014-2020年绿色债券累计发行情况  
(10亿现值美元)



资料来源：贸发会议秘书处根据经合组织的数据计算得出，<https://www.oecd.org/sti/ind/carbondioxideemissionsembodiedininternationaltrade.htm>。

影响，而随着投资者从“沉没资产”中撤出资金，这种波动无论如何都会发生。然而，这些建议再次需要面对这样一个事实，即，与减缓相比，气候适应不可能是一项创收活动。

目前呼吁延续“债换自然”交易的部分依据是全球至少有 30 个国家主要在 20 世纪 80 年代和 90 年代使用这种交易的历史经验。与其他融资来源相比，所引述的数额很小：一些估计表明，自 1987 年启动以来的 30 年间约为 26 亿至 60 亿美元。最近的例子包括 2016 年 2 160 万美元的塞舌尔主权债务互换，这是一项创新，因为其中包括慈善捐助方和影响力投资者，并载有政府对海洋保护的政策承诺 (World Ocean Initiative, 2020)。最近的其他例子包括 (2011 年和 2014 年) 美国和印度尼西亚根据《热带森林

养护法》下的一个方案开展的“债换自然”项目，其中一个项目已列入减少毁林和森林退化所致排放量 + 机制 (见插文 5.2)。不过，虽然前几十年以来实际活动有所减少，但一些国家的建议更加雄心勃勃，包括英联邦秘书处关于为资助小国适应和减缓气候变化开展债务互换的建议。从不丹到斐济和韩国等国家最近也有使用债务互换的其他例子。

然而，与过去几十年相比，“债换自然”在 21 世纪似乎越来越不受欢迎。一些人将这一趋势归因于更强劲的世界经济以及 1980 年代和 1990 年代债务重组和债务免除方案的影响；而其他人则将其归因于包括美国、欧盟和日本在内的遭受全球金融危机的债权国的担忧 (Ito et al., 2018; Sheikh, 2018)。

#### 插文 5.2 银行何以成为绿色银行？

要实现高成效，“绿色”银行应该在其任务、贷款资产组合以及贷款条款和条件方面明显强于其他银行。具体而言，其任务应致力于实现绿色发展成果，并符合包括可持续发展目标和《巴黎协定》在内的国际承诺，即使任务的界定有一定的灵活性且可能随着银行能力的发展和需求的变化而演变。一些银行强调其目标是投资最有前景的新技术。有些银行则应关注这一领域贫困家庭的需要 (例如 Hawaii GEMS)。这一点很重要，因为任务和作用驱动公共银行的活动、聚焦其投资决策，包括需要针对的目标客户和部门类型。它们还允许利益攸关方要求银行和管理层对其投资影响和社区承诺负责。

运营策略或业务模式必须与其任务相一致。这是指银行筹集资金的方式，包括公共和私人资金的结合，这反过来又将影响银行提供优惠贷款和实现环境和发展成果的程度。调查显示，绝大多数绿色银行提供贷款，其中大多数贷款的价格低于市场利率。但即使利率比市场利率优惠，履行这一义务对发展中国家来说也可能是一个挑战。以股权或担保等其他方式提供融资的银行占比较小，而提供赠款融资的银行数量更少。<sup>26</sup> 似乎所有绿色银行都提供技术援助。这种贡献很重要，因为专家型银行可以帮助政府设计适应气候变化的框架，包括与监管和定价政策有关的战略等 (Griffiths-Jones, 2021)。对所有银行而言，财务可持续性也很重要。这并不意味着盈利最大化，而是要求使用不同的词汇来计量业绩。绿色银行的长期财务可持续性不应损害其投资于高风险领域或发展回报高但盈利能力低的项目的能力，因为当涉及到气候适应时，这可能是一种常态。

大多数绿色银行是由政府立法设立并由政府拨款提供资本的独立实体。一些绿色银行 (如美国的银行) 通过转移支付、如电费转移支付获得资金 (康涅狄格州绿色银行和纽约绿色银行)。不过，如何在银行维持生存所需的适当回报水平与非营利性气候适应的更广泛社会和环境需求之间取得平衡，仍然是一项挑战。<sup>27</sup>

至于绿色银行如何可以打造这条道路，最近的 COVID-19 抗疫经验提供了一些提示。疫情发生后，世界各地的公共银行立即做出反应，而且往往是剧烈的反应，支持其政府努力在封锁造成的停滞



期间确保经济救济和复原力。贸发会议在封锁的最初几个月进行的快速评估发现，世界各地的地方、国家和区域公共银行竭尽全力，产生了快速强大的逆周期效应。<sup>28</sup> 有些银行为满足紧急需要改变了任务和程序；许多银行通过发行债券或进入国际市场来扩大其贷款能力，有时是第一次这样做；几乎所有银行都以优惠条件提供资金和技术咨询。那些机构历史悠久、任务得到充足资金和适当业绩衡量标准支持的银行最有能力作出有效应对。为适应气候变化提供资金与这一经验有许多相似之处。

没有再见过“波兰生态基金”这样规模的计划，这也许反映了该“债换环境”倡议卡对了时间——其出现恰逢波兰从中央计划转型之际 (Caliari, 2020)。该“债换环境”倡议是在就更广泛的经济和机构的形式进行谈判的同时精心筹划的 (OECD, 2007: 23)。巴黎俱乐部债权人同意进行额外的双边债务互换，但不是将其作为一次性互换全部债务存量进行安排，而是每年由波兰政府将到期债务偿还额的一定比例转给一个地方融资机制即生态基金，然后由该基金管理支出，将其作为对波兰境内项目的赠款支持，解决硫和氮氧化物的跨界空气污染、波罗的海的污染和富营养化、造成全球气候变化的气体、生物多样性以及废物管理和污染土壤的恢复等问题。多年来，与其他债权人安排了更多的互换，每个都有不同的条件。该计划总共产生了超过 5 亿美元的资金，这一空前的金额使世界上所有其他债换环境或债换自然项目相形见绌 (OECD, 1998)。

债务互换是债务负担沉重但仍可持续的国家 (即不面临偿付能力问题的国家) 深化主权债务重组的一种替代办法。债务互换方案可有效解决发展中经济体的不同债务构成问题，特别是商业债务较多和公共债务存量庞大的问题。债务互换的一个缺点是基于项目的互换方案的交易和监测成本很高。债务互换执行起来很复杂，过去的互换需要各方花 2 至 4 年的时间进

行谈判，其中许多涉及接受国政府、捐助国政府以及地方和捐助国保护团体。不过，这些问题有可能在协调性质的区域倡议下得到缓解，如拉加经委会为加勒比地区提出的“债务促进气候适应倡议”和亚太经社会为西亚地区提出的“债务互换机制”，这两项倡议都是最近启动的。

自然绩效债券 (F4BI 2020) 是另一种基于自然的方式，用于调整主权债务的资本结构。任何新的债务都可通过承诺将资金用于可持续发展目标类型的投资换取布雷迪式的信用增强——这类投资由多边金融机构发行的债券或国际货币基金组织的特别提款权提供担保。最初的布雷迪计划组织得极其迅速，但这在一定程度上是因为债务国基本上拒绝付款且议价能力很强。目前尚不清楚，当被欠钱的不是银行而是提供资金的机构投资者时，这一提议是否可行。该办法的支持者坚持认为，这种政策应与接受国设计的国家方案以及也是由接受国设计的条件相联系 (见 Caliari, 2020; Griffiths-Jones, 1992; OECD, 2007 等)。不过，尚不清楚如何将这些转化为气候适应，因为适应不能为接受国提供收入流。此外，鉴于所提议的各项安排会限制发展中国的政策空间这一性质，需要谨慎行事。它们甚至可能赋予债券持有人和国际融资人更大的权力，而后者可能施加条件，限制债务国的民主决策。

## D. 银行与气候融资

### 1. 专门的绿色银行

几乎所有 2010 年以来成立的公共银行都将“绿色”纳入其名称或放在其任务的重要位置 (见

插图 5.3)。某些估计显示，自成立以来，这些银行已经放贷 245 亿美元左右 (Whitney et al., 2020)。这一数字不包括设有绿色服务台或在正常活动范围内进行绿色贷款的老牌银行——如

2007-2008年危机后出现的新的公共银行，包括亚洲基础设施投资银行。许多国家政府表示有兴趣创建绿色银行，例如美国目前正在讨论创建一家承担绿色任务的新的国家开发银行。另一些国家准备在现有银行内建立绿色机制。调查证据表明，通常是一国的财政部或中央银行而不是环境部或私营部门支持这一想法。投资于气候相关活动的主要动机是次级优先而不是第一优先。因此，与减缓相比，不清楚这是否会成为适应活动的重要资金来源。在绿色银行状况报告中，适应活动出现在少数相关投资中 (Exhibit 9, Whitney et al., 2020: 30)。其他老牌公共和开发银行增强了它们的绿色资质；例如，欧洲投资银行最近宣布，从2025年起，所有新贷款的50%必须是低碳贷款，不允许任何不符合《巴黎协定》的投资。

例如，1969年哥斯达黎加政府为促进经济发展成立哥斯达黎加人民银行，该行已作为“融资催化剂”参与了一个旨在帮助边缘化民众和社区适应气候变化造成的频繁干旱的项目。该行支持的适应战略包括在赠款资助的基础上开展流域保护和改善用水管理。人民银行与哥斯达黎加政府和农业加工企业合作提供一笔980万美元的赠款，与绿色气候基金提供的880万美元赠款一道作为共同出资。

德国公共开发银行——复兴信贷银行长期以来一直认为，通过减少排放来解决造成气候变化的原因是足够的，因为许多国家已经在感受气候变化的影响。在2013-2018年间，该行为发展中国家的气候相关项目投资了236亿欧元，其中约25%专门用于气候适应和复原力建设项目。这些项目包括巴基斯坦的冰川监测、莫桑比克的防洪和约旦的水文监测。与上述哥斯达黎加的例子一样，这些国家银行与其他机构合作开展业务：最近，在孟加拉国的一个防洪项目中，复兴信贷银行提供了1500万美元（来自德国联邦经济合作与发展部），绿色气候基金提供了4000万美元，孟加拉国政府提供了2500万美元。

## 2. 已设气候变化议程的多边开发银行

与其他资金来源相比，开发银行有能力应对适应挑战，因为它们的职权范围通常具体授权其以较低的利率和更有利的条件提供长期资金。当涉及到这些投资时，私营部门几乎不会提供必要的支持，这说明了与气候适应和以非营利为核心的远大目标有关的系统性问题。迄今为止，开发银行提供了大部分优惠贷款和赠款融资。并非所有多边开发银行和区域开发银行在这方面都保持一致，但鉴于《2021年气专委报告》所述的当前预测和恶化情景，它们的作用至关重要。

在迄今为止资源不足的领域，特别是在区域项目（其中许多气候项目被认为对私人或谋求收益目的不太可行）中，需要增加这类公共融资。在《巴黎协定》签署后的几年里，多边开发银行一直在稳步增加其气候融资活动，部分弥补了资本不足的国家银行的局限性。许多多边开发银行承诺调整其融资决定和投资组合，以符合适应和减缓气候变化的目标。12家最大的多边开发银行承诺遵守将气候变化纳入主流的五项自愿原则，截至2020年10月，多达48家机构已效仿。

为多边开发银行提供融资的关键原则在愿景中（如果尚未在实践中）已经超越了单纯为气候导向或绿色项目增加贷款的问题。现在，多边开发银行和国际发展融资俱乐部的其他成员誓言“从以渐进方式为气候活动提供资金转向使气候变化（包括机会和风险两方面）成为一个核心考虑因素和机构部署资本的一个‘视角’” (Climate Action in Financial Institutions, 2018; Murphy and Parry, 2020)。这是一个核心重大变化，旨在将气候考虑纳入主流，并使银行的整个投融资组合与《巴黎协定》保持一致。与调动和追踪对2009年认捐的1000亿美元的气候资金捐款相比，这些计划实施的变化构成了更大更复杂的宏伟目标。

但扩大规模的目标尚未实现。2019年，九家多边开发银行宣布到2025年将全球气候集体投资增加到每年至少650亿美元的目标，并宣布在此时限内将指定用于适应目的的部分增加一倍，达到每年180亿美元(ADB et al., 2019: 1)。它们还计划将共同出资增加到1100亿美元，预计其中不到一半通过私人直接来源筹集。到2020年，承诺的总额为660亿美元(ADB et al., 2020: 3)。但与此同时，尽管所有银行都宣布了在未来几年增加支出的宏大计划，但8家银行中约有6家在2020年的放贷规模比前一年有所减少。只有世界银行和欧洲投资银行在去年增加了气候融资支出总额。这是低收入国家特别关切的一个问题，这些国家在2020年仅收到380亿美元的融资总额，比前一年(415亿美元)有所下降(同上: 7)。这可能反映了疫情造成的经济影响所带来的意外支出，尽管只有一两个银行案例具体提到这一理由。因此，虽然自2015年以来有了相当大的增长，但仍有很长的路要走。<sup>29</sup> 确保充足的融资不仅仅关系到放贷金额，而且还关系到贷款在广泛气候相关活动中的目的。多边开发银行自己也指出，需要扩大用于气候适应的份额，目前这一份额仅占贷款总额的26%。这一比例比2019年上升了2个百分点，而绝对值则从150亿美元略增至2020年的160亿美元，仍低于既定目标(表5.4)。这对于已经在努力应对气候变化某些影响的最不发达国家和中低收入国家尤其重要，这些国家更难从其他来源吸引资金，更需要向工业化转型(理想情况下是绿色转型)跃进，并为未来能够赚取可持续收入的活动提供资金。

初步证据表明，非洲开发银行和伊斯兰开发银行等受益成员包括更多低收入国家的银行专门用于气候适应的资金占比最高，这两家银行在2019年的占比分别为56%和47%，到2020年则分别达到63%和65%(AfDB, 同上)。相比之下，更侧重北大西洋的欧洲投资银行在2019年的适应支出仅为4%，在2020年上升到10%，其余则用于可能改变游戏规则的气候减缓。同样，欧洲复兴开发银行将其大部分资金用于气候减缓。在低收入国家也能受益于减缓所带来的新技术和新市场之前，长期存在的的不平等现象将进一步固化。

表5.4 2020年多边开发银行气候融资部分

	多边开发银行气候融资 (百万美元)	占总数的 百分比	气候共同 融资 (百万美元)	占总数的 百分比
适应	16 100	26	19 954	23
减缓	49 945	81	65 130	77
公共借款人	46 687	71	53 413	63
私人借款人	19 358	31	31 672	37
共计	66 045	100	85 084	100

资料来源：非洲开发银行等(2020年、2019年)。

表5.5 2020年多边开发银行的气候共同融资伙伴  
(百万美元)

资金调动	低收入和 中等收入 国家	高收入 国家	共计
私人直接融资	3 556	2 354	5 910
私人间接融资	6 345	19 417	25 762
私人共同融资共计	9 901	21 771	31 672
公共直接融资	8 366	1 658	10 024
公共共同融资			
其他多边开发银行	8 150	813	8 962
国际发展融资俱乐部成员	1 774	251	2 026
其他国际公共融资	1 946	4 477	6 423
其他国内公共融资	6 182	19 796	25 978
公共直接融资和共同融资共计	26 418	26 995	53 413

资料来源：非洲开发银行等(2020年、2019年)。

同样明显的是，与2019年相比，对2020年减缓活动的共同出资仍然比适应活动更普遍，反映了前者具有创收性质这一事实；但与此同时，也许并不令人惊讶的是，今年共同出资和私人借款都大幅下降，而公共借款则有所增加，反映了人们对今年卫生和经济危机导致的短期需求不应破坏长期发展筹资需求的关注(见本《报告》第一和第二章)。同样值得注意的是，在涉及到共同出资时，是其他公共资金来源与公共多边开发银行一起提供了大部分资金，对低收入国家而言尤其如此(表5.5)。

假设即使有来自多边开发银行、捐助方、国内公共资源和其他方面的大量公共部门共同出资，私营部门还是不愿意进行所需投资，那么从哪

表5.6 融资情况概述

机制/机构	实例	问题
官方发展援助190-630亿美元，视来源而定。	经合组织发援会，对《气候公约》的付款	官方发展援助仍然远远低于认捐的数额。许多资金不是作为赠款提供的，更多地用于减缓而不是适应。
全球基金83亿美元	绿色气候基金、适应基金、最不发达国家和其他	资金不足以满足需要。
多边开发银行460亿美元		主要是为了减缓，并不是所有的银行都像其他银行一样可靠，一样有效。在需求最大的领域，银行尤其资本不足，实力薄弱。
自然赠款或债务——自成立以来已达26亿美元	自1980年代以来大多数在拉丁美洲和加勒比；印度尼西亚、塞舌尔；REDD+方案	实施复杂，交易成本高，需要2-4年的时间在各方之间进行协商。需要长期的资金承诺，容易受到货币贬值的影响。本地及国际保护团体的作用。
在定义松散的绿色市场中，有1 000亿美元的主权和企业绿色债券得到认证。	发展中国家的绿色债券发行正在增加(不丹、斐济、中国)；发达经济体的自由公债发行。	环境、社会和治理方面存在很大争议；与资产有关而非由资产支持；即使国内债券仍会增加货币的脆弱性；许多不是优惠性的；一些国家说它们缺乏管理这些债券的能力；其他债券的所有其他问题和货币风险等
自成立以来，绿色银行规模达245亿美元；如果包括绿色贷款(亚投行、国家开发银行、多边开发银行、世界银行等)则更多。	关于建立一个新美国绿色银行的讨论只是众多讨论中的一个。	如果回报太多或太少，则有私有化的风险……这些真的是最好的选择吗？
中央银行	发展中国家有许多实例。绿色金融网络。	COVID方案不是支持气候适应的，相反可能带来适应不良。
保护信托基金	全球已有80多个，例如加勒比生物多样性基金。2018年，捐赠估计有4 300万美元，目前管理7 000万美元(捐赠基金和偿债基金)。	
其他市场——津贴拍卖	支付进入海洋专属经济区的费用，支付捕捞许可证的费用(印度尼西亚2018年为3 100万美元，基里巴斯为1.17亿美元)。游轮税——安提瓜和巴巴多斯2018年收取120万美元，按每人1.50美元征税。	这些是与自然有关的筹资活动，但可能需要用于支付适应以外的其他财政用途。

里可以加速这种必要的资本供应？要建立更大的可用气候适应资金池(包括更多的赠款和高度优惠的贷款)，需要多边开发银行大幅扩大其总贷款能力。为此融资的一种方式是利用从其减缓气候变化贷款所赚取的收入，但这种方式对如今迫切需要适应投资的国家而言远水不解近渴。此外，一些资本不足的多边开发银行已经在为维持生存能力而挣扎。

过去，包括以前的《报告》，都提出过扩大贷款能力的其他途径。一种途径是业主成员增加

其已缴股本——如果有政治意愿的话，这条途径可能潜力最大。另一种途径是接纳新成员，特别是来自有能力缴纳更大资本的高收入国家成员；或者修改多边开发银行的任务规定和运营规则，以允许银行增加其已有的资金杠杆。贸发会议长期以来一直主张这一点(TDR 2019)，在疫情期间已经有先例。在COVID-19疫情早期阶段，南方领导的多边开发银行扩大了贷款规模，它们通过重新配置现有投资组合和从成员的主权财富基金借款、调整任务、重新界定关键优先事项和改变职能做到了这一点

(MacDonald et al., 2020: 361-375)。为了满足紧急需求，某南南机构将其贷款能力提高了 60% 之多 (同上)。

另一个可能的多边资金来源是调整特别提款权的用途，将其用于特定国家的长期环境调整计划，包括养护目标和减排以及实现这些目标所需的投资和预算。这可以为贸发会议和其他机构的长期呼吁提供一个原则上不受限制的灵活融资机制，即设立一个全球环境保护基金，在没有严格的政策条件或限制性资格标准的情况下提供可预测的稳定的应急资金。

仍然可以利用国际资本市场来迅速扩大贷款规模，而且大多数多边开发银行确实依赖国际资本市场。<sup>30</sup> 2008 年，世界银行在一批瑞典养老

基金提出需要高质量 (AAA) 且可能产生积极影响的流动性产品之后发行了第一只绿色债券 (World Bank, 2008)。<sup>31</sup> 自那时以来，世界银行以 23 种货币发行了价值相当于 150 亿美元的 185 只绿色债券，包括南方主导的多边开发银行在内的许多其他多边开发银行也纷纷效仿。<sup>32</sup> 国家和公司对绿色债券的需求也出现了引人注目的类似热潮，尽管有许多理由认为，这更多的是出于在低回报环境中寻求收益而不是对具体影响的关注。鉴于多边开发银行正在积极参与绿色支持项目，它们至少可以更好地利用其中一些资金。许多真正有兴趣支持与气候有关融资的投资者很可能更愿意购买世界银行和其他多边开发银行发行的债券。然而，值得注意的是，这些安排通常超出个人或小型基金的范畴。

## E. 政策建议

需要通过一些具体的政策改革来处理扩大气候融资、将其引导到需要的地方以及确保在贸易 (将国际贸易规则与气候适应政策脱钩) 和资金 (长期、赠款或优惠条件) 方面为发展中国家提供有利条件这三重当务之急，其中一些政策改革列示如下。

目前，国际社会对气候适应的援助仍然依赖短期援助、财政整顿的长期条件和针对灾难性风险的预防性自我保险计划的结合。然而，这远远不足以应对反复出现、日益频繁的气候变化相关冲击带来的系统性影响。

就其性质而言，气候适应挑战把责任推给了赠款融资或高度优惠的贷款机制，使其成为应对适应挑战的关键。同时，如果能够融入某个有气候意识的发展型国家所制定和实施的总体金融和产业政策，那么所提供的任何融资都将发挥最佳效果 (见第四章)。

因此，这是气候适应战略方针的第一优先。有气候意识的发展型国家应该起到催化作用，而不仅仅是解决“市场失灵”的问题，而且也不应该让自己降格去“消除风险”，让别人有机

会赚取利润并获取超额利益。这里涉及的系统性风险要求针对私人绿色融资设立监管机构和协调机构，这点与普通金融部门一样。必须把这些机构视为规避当今流动性超强金融部门破坏性倾向的一种手段，金融部门对收益的内在追求与气候减缓的需求都不一致，更不用说更具挑战性的适应需求了。

大多数适应努力也需要在地方层面进行 (DCF Alliance, 2019)。绝大多数适应资金似乎都流向以大型项目为主的大型金融机构，而这些项目不一定支持地方努力或满足地方层面的气候适应优先事项。地方主导的气候融资努力需要由确保以最有效方式应对治理和气候挑战和风险的原则来驱动，包括：(一) 开展社区主导的规划工作，这种规划支持并扎根于现有权力下放机构，并促进 (二) 气候边缘化人群的社会融入；(三) 为创建复原力投资设立灵活的适应型管理程序；(四) 该程序强调公共品的供应 (DCF Alliance, 2019: 4)。

在找到恰当的平衡之前，所有最好的意图都将被劫持或靠边站。如上所示，迄今为止，绿色债券、碳交易市场的出现甚至 COVID-19 复苏

基金的使用在帮助发展中国家适应气候变化方面做得都不够好 (Gallagher and Carlin, 2020)。就为适应挑战融资而言，可确定两个层次的改革：首先，采取措施支持有气候意识的发展中国家为减缓和适应投资调动资金；其次，在国际范围内改革气候治理办法。

第一套改革措施应侧重于以下方面：

- **援助。**官方发展援助承诺和认捐需要兑现并进一步扩大，以增加指定用于适应气候变化和建设复原力的额外资金的比例。赠款和极其优惠的贷款对气候适应至关重要。可以通过绿色债券和托宾税或者改变化石燃料补贴的用途为其提供融资。这方面必须考虑到最不发达国家、中低收入国家和化石燃料出口经济体的具体国家要求，这些国家需要逐步重组这些碳密集型产业并建立适当的安全网系统来偿还气候债务。
- **发展中国家的债务减免和债务取消**应列入气候议程。鉴于许多发展中国家背负的债务负担，《2030年议程》的落实在COVID-19危机发生之前就已经存在疑问；而在后疫情时代，这些国家在满足其气候抗御力需求方面面临更大的挑战。一个明显的着手点是脆弱二十国集团国家的债务，但将气候和债务危机挂钩凸显了对国际债务架构进行系统性改革的必要性。
- **银行业务。**需要在城市、国家和区域各级创建资金充足的、配备气候变化问题专家的绿色公共银行和开发银行。任务和业绩指标应与该宗旨保持一致。多边开发银行需要额外的资本来支持增加绿色投资、减少化石燃料或污染活动，支持它们与《巴黎协定》及其“建设更美好未来”承诺保持一致的活动，支持撤出石油、煤炭和天然气，并建立支持民众和这些行业实现飞跃的过渡进程。需要削减政策条件，放宽其AAA的限制，以支持实验性的或新的绿色技术和企业。七国集团国家应该利用其

股东力量，引导多边开发银行朝着这个方向发展。区域开发银行和多边开发银行也可以购买发展中国家的绿色债券，保证对此类债券有更稳定的需求，保证发展中国家更容易获得长期资本。这么做也可能对其收益产生有利影响，从而在一定程度上帮助减轻对外偿债负担。

- **债券市场。**以负担得起的方式获得长期资金对于发展中国家满足发展和气候需要至关重要，绿色债券市场是帮助筹集这种长期资金的关键途径。然而，监管标准落后于绿色债券市场的发展：许多披露承诺是自愿的，保护发行人和债券持有人权利的机制也不完善；避免“洗绿”的机制应该到位。私营部门以及国家和国际监管机构需要解决这些缺陷。需要商定和实施适当的标准和执行规则，以确保绿色债券保持绿色；确保各国政府发行的绿色储蓄债券满足当地居民的需要；确保绿色债券的使用得到发行政府的适当监测和执行；确保投资者和债券发行人在债券存续期间受到保护；确保查明并惩罚“洗绿”行为；核证标准必须透明、统一并得到适当执行。鉴于这一挑战的规模，绿色债券市场的监管框架需要在国家和国际层面获得相应水平的融资和人员配置的支持。

第二个优先事项是在国际层面上宣布适应气候变化是一种公共品 (参见 Timisel, 2021)，并建立适当的机制来管理它。这种认识将反映正在努力实现绿色出口和为气候适应需求提供资金的发展中经济体已经经历的现实，并使它们能够获得绿色技术并使之适应其国家增长轨迹。在国际上，世贸组织一些成员国提议设立的气候适应基金<sup>33</sup>可以帮助各国实现绿色出口。贸易和环境基金可以为采购关键技术的增量成本提供资金，为具体的绿色技术提供赠款，为联合研究、开发和示范提供资金，并为创建技术转让中心、交易所和相关机制提供资金。这项措施还将在国际层面提供必要的机构协调，以满足有气候意识的发展所亟需的资金、技术和经济需求。

## F. 结 论

由于重大极端事件的强度日益增加，必须优先考虑适应气候变化。所需的体制改革必须逐步摆脱监管型市场化国家的原则，成为能够控制自己在气候适应和经济轨迹方面长期优先事项的发展型绿色国家。

贸易在塑造可持续发展道路方面发挥重要作用。然而，试图在发达世界的出口利益领域实现贸易自由化并依靠像跨境调整机制这样的行动，只会破坏发展中国家利用贸易作为发展手段的能力。

通过贸易协定促进发展中国家适应气候变化将需要无限制性专利的绿色技术转让、环境商品和服务方面的适当特殊和差别待遇（以使这些商品和服务的发展中世界提供者获得公平的竞争环境）以及保留鼓励出口多样化的政策空间。

由于国际贸易中的二氧化碳排放占总排放的比例不超过 27%，贸易规则需要与气候适应目标脱钩，特别是在世贸组织与气候适应目标脱钩；应为各国提供充分的政策空间，以执行其国家气候适应政策。有必要采取激励型办法，如宣布绿色技术转让和限制这些技术的专利。

在为适应挑战融资制定更宏大办法的道路上，疫情之年可能证明其具有变革性，但障碍很大，时间已经不多了。令人鼓舞的是，美国宣布承诺到 2024 年为发展中国家提供 57 亿美元的年度气候资金。然而，“从国内的需求和支出的资金来看，这是一个错误的说法……缺乏对疫情的真正的全球应对共同气候行动来说是一个不好的预兆” (Wolf, 2021)。

各级公共金融机构必须发挥更明显的牵头作用，这点至关重要。大约 75 年前，马歇尔计划帮助饱受战争蹂躏的各经济体实现了共同繁荣。如今，气候变化是对全人类的挑战，需要采取类似的前瞻性综合战略办法。本章讨论了菜单选项。但设立一个全球性的、以绿色为导向的结构性基金将有助于发展中国家进行调整，并同时为适应和减缓举措提供资金，将其确立为紧急优先事项。这不仅会给发展中国家也会给发达经济体生成红利，而且将有助于建立逆周期缓冲，在地方和国家层面增强群体的复原力和包容性，并使增长朝着能够使全球温度上升低于关键的 1.5°C 的模式发展。

## 注

- 1 WT/CTE/W/249。
- 2 <https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/wto-members-assess-mc12-options-for-trade-environmental-sustainability-work/>。
- 3 见[https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/04-wto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto_e.htm)。
- 4 见[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/mindecl\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm)。
- 5 <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/climate-change-ministers-express-support-for-the-agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-at-cop25/>。
- 6 据媒体报道，欧盟计划利用其计划内的碳边境税机制的 100 亿欧元预期年收入，偿还其复苏措施产生的债务；Financial Times (2021)。
- 7 根据其设计，这种气候豁免和(或)和平条款还有助于解决投资人与国家间争议解决等法律机制造成的监管寒蝉效应，这些机制不成比例地扩大了投资者对公共决策过程的权限，往往以牺牲气候和发展友好型举措为代价(Tienhara, 2017)。
- 8 减缓资金用于旨在减少温室气体排放且符合低排放发展的一般活动，如可再生能源发电或节能建筑。相反，适应资金与直接影响气候变化脆弱性的特定项目和特定地点贷款有关，如提高小岛屿国家对自然灾害的抵御能力。
- 9 如第三章所述，在投资气候减缓方面，有多种潜在的资金来源来确保各国能够达到所需的投资目标。详见 TDR 2019。

- 10 关于依赖私人融资主导可持续投资的局限性和危险，详见Fancy, 2021。
- 11 其中包括澳大利亚、一些欧盟机构和荷兰。丹麦、瑞典和瑞士以赠款形式提供了95%以上的捐款。同时，对于那些捐款总额大得多的国家而言，如德国和日本，它们以赠款形式提供的相对比例较小，但却产生了相当大的绝对数额(Oxfam, 2020:10)。主要的一点是，需要增加所有来源的赠款。
- 12 <https://www.climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2019/>。
- 13 2015年，美国承诺到2020年将通过多边和双边渠道向发展中国家提供的适应资金增加一倍，达到每年8亿美元。见：<https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/12/250495.htm>。从2010年到2015年，适应融资总额为25.7亿美元，平均每年4.28亿美元(US State Department, n.d.)。见拜登总统的最新声明：<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/fact-sheet-president-bidens-leaders-summit-on-climate/>。
- 14 见：<https://adaptationexchange.org/adaptationActionAgenda>。
- 15 回应气专委第六次评估报告的声明，2021年。2021年8月10日。
- 16 48国集团始于2009年，但于2015年在秘鲁利马正式成立，这48个国家代表了13亿人口，包括阿富汗、孟加拉国、巴巴多斯、不丹、布基纳法索、柬埔寨、科摩罗、哥伦比亚、哥斯达黎加、刚果民主共和国、多米尼加共和国、埃塞俄比亚、斐济、冈比亚、加纳、格林纳达、危地马拉、海地、洪都拉斯、肯尼亚、基里巴斯、黎巴嫩、马达加斯加、马拉维、马尔代夫、马绍尔群岛、蒙古、摩洛哥、尼泊尔、尼日尔、巴布亚新几内亚、帕劳、巴勒斯坦、菲律宾、卢旺达、圣卢西亚、萨摩亚、塞内加尔、斯里兰卡、南苏丹、苏丹、坦桑尼亚联合共和国、东帝汶、图瓦卢、瓦努阿图、越南、也门。见<https://www.v-20.org/members>。
- 17 Sir David King, Head of the Centre for Climate Repair, Oxford, recorded in FT podcast “Can Climate damage be repaired?” 12 August 2021。可查阅：<https://www.ft.com/content/5804b93f-8b80-40c4-9b30-3d8b9bf8da3d>。
- 18 我们在这一讨论中采用世界银行的国家分类。
- 19 苏丹是个例外。
- 20 见<https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>。
- 21 方法论可查阅[https://gain.nd.edu/assets/254377/nd\\_gain\\_technical\\_document\\_2015.pdf](https://gain.nd.edu/assets/254377/nd_gain_technical_document_2015.pdf)。
- 22 “给我一个支点和一根足够长的杠杆，我就能撬动地球”。
- 23 根据气候债券倡议，“严格的科学标准确保核证债券和贷款符合《巴黎协定》关于2摄氏度的升温限制”。
- 24 还有一些环境、社会和治理债务工具没有经过核证，也没有被贴上绿色、社会和可持续发展债券的标签。未经核证的绿色债务工具被称为气候债券或气候挂钩债券。
- 25 见例如：Ehlers and Packer, 2017; Zerbib, 2016; Larcker and Watts, 2019; Hachenberg and Schiereck, 2018; Kapraun et al., 2019。
- 26 基于Whitney et al., (2020)的27个绿色银行样本。
- 27 这条途径的一部分可能是瞄准坚定的小规模投资者，而不仅仅是大型机构投资者。成立于2011年、专注于可再生能源的康涅狄格州绿色银行最近推出了一项创新债券计划，面向家庭和“普通公民”发行可分批购买、每批1 000美元、期限为15年的债券，并保证资金将用于资助安装屋顶太阳能系统。此次债券发行两周内售罄，需求超过银行供给。
- 28 这是贸发会议在2020年年中与欧洲债务和发展网络、市政服务项目和一个由24名研究人员组成的团队以及四个区域公共银行和金融协会合作进行的，这是对公共银行及其应对COVID-19疫情情况的第一次审查。可查阅：<https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-COVID-19-combatting-pandemic-public-finance>。
- 29 为2019年认捐的650亿美元似乎比前几年大幅增加，但这在一定程度上是因为其中包括欧洲投资银行对欧洲国家的贷款，而这是以前没有包括在内的。如果只包括新兴国家和发展中国家，2019年贷款承诺显示增幅较小，从431亿美元增至465亿美元。
- 30 伊斯兰开发银行发行了一笔COVID特别伊斯兰债券，并向其他多边开发银行借了款；该多边开发银行还发行了一笔冠状病毒特别债券。
- 31 <https://www.worldbank.org/en/events/2018/11/16/from-evolution-to-revolution-10-years-of-green-bonds>。



- 32 需求仍然很高，新债券通常会被大量超额认购，即使规模很大也是如此，最近在2021年5月发行的25亿美元五年期AAA级可持续发展债券就是一个例子。该债券的年收益率为0.963%，是该行业利差最低的债券之一，主要是央行和官方机构购买(购买了发行总量的63%)，养老基金和资产管理公司也买了一部分(18%)。[https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/18/world-bank-usd-2\\_5-billion-5-year-bond-mobilizes-finance-for-sustainable-development](https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/18/world-bank-usd-2_5-billion-5-year-bond-mobilizes-finance-for-sustainable-development)。
- 33 贸易和环境基金是2011年中国和印度提议设立的。详见：[https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=104702,98548,101134,90606,71962,99113,92836,94001,92436,58038&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=104702,98548,101134,90606,71962,99113,92836,94001,92436,58038&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True)。

## 参考资料

- AfDB, ADB, AIIB, EBRD, EIB, IDBG, IsDB and WBG (2019). Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance 2019. African Development Bank (AfDB), the Asian Development Bank (ADB), the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the European Investment Bank (EIB), the Inter-American Development Bank Group (IDBG), the Islamic Development Bank (IsDB) and the World Bank Group (WBG). Available at <https://publications.iadb.org/publications/english/document/2019-Joint-Report-on-Multilateral-Development-Banks-Climate-Finance.pdf>.
- AfDB, ADB, AIIB, EBRD, EIB, IDBG, IsDB and WBG (2020). Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance 2020. African Development Bank (AfDB), the Asian Development Bank (ADB), the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD), the European Investment Bank (EIB), the Inter-American Development Bank Group (IDBG), the Islamic Development Bank (IsDB) and the World Bank Group (WBG). Available at <https://www.afdb.org/en/documents/2020-joint-report-multilateral-development-banks-climate-finance>.
- Attridge S and Engen L (2019). Blended finance in the poorest economies: The need for a better approach. Overseas Development Institute Report. London. April. Available at <https://www.odi.org/publications/11303-blended-finance-poorest-countries-need-better-approach> (accessed 19 October 2021).
- Barrowclough D (2020). South-South public finance: A rapid review of cooperation and resilience to face Covid-19. In: McDonald DA, Marois T and Barrowclough D, eds. *Public Banks And Covid-19: Combatting The Pandemic With Public Finance*. Municipal Services Project, UNCTAD and Eurodad. Kingston, Geneva, Brussels.
- Bhandary R, Gallagher KS and Zhang F (2021). Climate finance policy in practice: A review of the evidence. *Climate Policy*. 21(4): 529–545.
- Bracking S and Leffel B (2021). Climate finance governance: Fit for purpose? *Climate Change*. 12(4):e709. Available at doi: <https://doi.org/10.1002/wcc.709>
- Buchner B, Clark A, Falconer A, Macquarie R, Meattle C, Tolentino R and Wetherbee C. (2019). Global Landscape of Climate Finance 2019. Climate Policy Initiative. Available at <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2019/11/2019-Global-Landscape-of-Climate-Finance.pdf>.
- Buhr B, Volz U, Donovan C, Kling D, Lo Y, Mirinde V and N Pullin N (2021). *Climate Change and the Cost of Capital in Developing Countries: Assessing the Impact of Climate Risks on Sovereign Borrowing Costs*. Available at <https://www.v-20.org/category/resources/publications/cost-of-capital>.
- Caliari A (2020). Linking debt relief and sustainable development: Lessons from experience. Background Paper No. 2. Debt Relief for Green and Inclusive Recovery Project. Available at <https://drgr.org/files/2020/11/BackgroundPaper2-Lessons-from-Experience.pdf>.
- Christophers B (2017). Climate change and financial instability: Risk disclosure and problems of neoliberal governance. *Annals of the American Association of Geographers*. 107(5): 1108–1127.
- Christophers B (2019). Environmental beta or how institutional investors think about climate change and fossil fuel risk. *Annals of the American Association of Geographers*. 109(3): 754–774.
- Climate Action in Financial Institutions (2018). Principles for mainstreaming climate action. Available at <https://www.mainstreamingclimate.org>.

- DCF Alliance (2019). The devolved climate finance mechanisms: Principles, implementation and lessons from four semi-arid countries. Available at <https://pubs.iied.org/g04424>.
- De Melo J and Solleder JM (2020). The EGA negotiations: Why they are important, why they are stalled, and challenges ahead. *Journal of World Trade*. 54(3): 333–347.
- Deschryver P and de Mariz F (2020). What future for the green bond market? How can policymakers, companies, and investors unlock the potential of the green bond market? *Journal of Risk and Financial Management*. 13(3):1–26. Available at <https://ideas.repec.org/a/gam/jjrfmx/v13y2020i3p61-d336328.html>.
- Ehlers T and Packer F (2017). Green bond finance and certification. Quarterly Review. Bank for International Settlements.
- EPG-GFG (2018). Report of the G20 Eminent Persons Group on Global Financial Governance. Global Finance Governance. Available at <https://www.globalfinancialgovernance.org/report-of-the-g20-epg-on-gfg/>.
- European Commission (2021). Legislative Train Schedule: A European Green Deal. Carbon border adjustment mechanism as part of the European Green Deal, before 2021-07. Accessed 18 August 2021. Available at <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-carbon-border-adjustment-mechanism>
- GATT (1991). Services Sectoral Classification List. Document MTN.GNG/W/120. 10 July.
- Gallagher KP and Carlin FM (2020). *The Role of the IMF in the Fight Against COVID: The IMF COVID Response Index*. Global Development Policy Center. Available at <https://www.bu.edu/gdp/2020/09/15/the-role-of-imf-in-the-fight-against-covid-19-the-imf-covid-19-response-index/>.
- Gallagher K and Kozul-Wright R (2021). *The Case for a New Bretton Woods*. Polity Press. Cambridge.
- Georgieva K (2020). A new Bretton Woods moment. Speech. 15 October. Available at <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/10/15/sp101520-a-new-bretton-woods-moment>.
- Goldberg E (2019). Regulatory cooperation – a reality check. Associate Working Paper No. 115. Mossavar-Rahmani Center for Business and Government. Available at <https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/awp/awp115>.
- G7 Trade Ministers' Communiqué (2021). The Joint Communiqué issued by the G7 countries at the G7 Trade Track on 28 May 2021. United Kingdom Department for International Trade. Available at <https://www.gov.uk/government/news/g7-trade-ministers-communicue>.
- Griffiths-Jones S (1992). Conversion of official bilateral debt: the Opportunities and issues. In: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*. World Bank. Washington, D.C. Available at <http://www.stephanygj.net/papers/ConversionOfOfficialBilateralDebt1993.pdf>.
- Guardian (2021). Green investing 'is definitely not going to work', says ex-BlackRock executive. 3 March. Available at <https://www.theguardian.com/business/2021/mar/30/tariq-fancy-environmentally-friendly-green-investing>.
- Guzman M and Stiglitz JE (2016). Creating a framework for sovereign debt restructuring that works. In: Guzman M, Ocampo JA and Stiglitz JE, eds. *Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crisis*. Columbia University Press. New York: 3–32.
- Hachenberg B and Schiereck D (2018). Are green bonds priced differently from conventional bonds? *Journal of Asset Management* 19(6): 371–383.
- Ito H, Sekiguchi R and Yamawake T (2018). Debt swaps for financing education: Exploration of new funding resources. *Cogent Economics & Finance*. 6(1):1563025.
- Kapraun J, Latino C, Scheins C and Schlag C (2019). (In-)Credibly green: Which bonds trade at a green bond premium? (April 29, 21). Proceedings of Paris December 2019 Finance Meeting EUROFIDAI - ESSEC.
- Khor M, Montes MF, Williams M and Yu VPB (2017). Promoting sustainable development by addressing the impacts of Climate Change response measures on developing countries. Research Paper No. 81. South Centre. Available at [https://martinkhor.org/wp-content/uploads/2019/10/RP81\\_Promoting-Sustainable-Development-by-Addressing-the-Impacts-of-Climate-Change-Response-Measures-on-Developing-Countries\\_EN-1.pdf](https://martinkhor.org/wp-content/uploads/2019/10/RP81_Promoting-Sustainable-Development-by-Addressing-the-Impacts-of-Climate-Change-Response-Measures-on-Developing-Countries_EN-1.pdf).
- Klusak P, Agarwala M, Burke M, Kraemer M and Mohaddes K (2021). Rising temperatures, falling ratings: The effect of climate change on sovereign creditworthiness. Working Papers in Economics No. 2127. University of Cambridge.
- Kozul-Wright R, Banga R, Fortunato P, Maystre N, Poon D and Wang D (2019). From development to differentiation: Just how much has the world changed. Research Paper No. 33. UNCTAD, Available at [https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d5\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d5_en.pdf).
- Larcker DF and Watts E (2019). Where's the Greenium? Working Paper No. 239. Stanford University Graduate School of Business.

- Lowe S (2019). The EU should reconsider its approach to trade and sustainable development. Centre for European Reform. 31 October. Available at <https://www.cer.eu/insights/eu-should-reconsider-its-approach-trade-and-sustainable-development>.
- Murphy D and Parry J (2020). *Filling the Gap: A review of Multilateral Development Banks' efforts to scale up financing for climate adaptation*. International Institute for Sustainable Development (IISD). Manitoba.
- Noor R (2019). Global Overview and Market Analysis of Green Bond. MIT Climate. Available at <https://climate.mit.edu/posts/global-overview-and-market-analysis-green-bond> (accessed on 18 February 2021).
- OECD (1998). Swapping debt for the environment: The Polish Ecofund. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2007). *Lessons Learnt from Experience with Debt-for-Environment Swaps in Economies in Transition*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Paris.
- OECD (2017). Trade in services related to the environment. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2015)61/FINAL COM/TAD/ENV/JWPTE(2015)61/FINAL. 27 March.
- OECD (2018). International trade and the transition to a more resource efficient and circular economy – concept paper. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2017)3/FINAL.
- OECD (2019). Report on a set of policy indicators on trade and environment. Document COM/TAD/ENV/JWPTE(2018)2/FINAL.
- OECD (2021). *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries: Aggregate Trends Updated with 2019 Data*. Available at <https://www.oecd.org/env/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-aggregate-trends-updated-with-2019-data-03590fb7-en.htm>.
- Oxfam (2020). Climate Finance Shadow Report 2020: Assessing Progress Towards the \$100 billion commitment. Oxford: Oxfam International.
- Pigato M, Black S, Dussaux D, Mao Z, McKenna M, Rafaty R and Touboul S (2020). *Technology Transfer and Innovation for Low-Carbon Development*. World Bank Group. Washington, D.C.
- Sheikh PA (2018). Debt-for-Nature initiatives and the Tropical Forest Conservation Act (TFCA): Status and implementation. Report. Congressional Research Service. Government of the United States.
- Steinfatt K (2020). Trade policies for a circular economy: What can we learn from WTO experience? Staff Working Paper ERSD-2020-10. World Trade Organization Available at [https://www.wto.org/english/res\\_e/reser\\_e/ersd202010\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202010_e.htm).
- Tiedemann J, Piatkov V, Prihardini D, Benitez JC and Zdzenick A. (2021). Meeting the Sustainable Development Goals in small developing states with climate vulnerabilities: Cost and financing. Working Paper No. 21/62. International Monetary Fund.
- Tienhara K (2017). Regulatory chill in a warming world: The threat to climate policy posed by investor-state dispute settlement. *Transnational Environmental Law*. 7(2): 229–250. Available at <https://doi.org/10.1017/S2047102517000309>.
- Timisel C (2021). Financing climate change adaptation: International initiatives. *Sustainability*. 13(12). 6515.
- UNCTAD (TDR 2015). *Trade and Development Report 2015: Structural Transformation for Inclusive and Sustained Growth*. (United Nations publication. Sales No. E.16.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2017). *Trade and Development Report 2017: Beyond Austerity – Towards a Global New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.17.II.D.5. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2018). *Trade and Development Report 2018: Power, Platforms and the Free Trade Delusion*. (United Nations publication. Sales No. E.18.II.D.7. New York and Geneva).
- UNCTAD (TDR 2019). *Trade and Development Report 2019: Financing a Green New Deal*. (United Nations publication. Sales No. E.19.II.D.15. Geneva).
- UNCTAD (TDR 2020). *Trade and Development Report, 2020: From Global Pandemic to Prosperity for All: Avoiding another Lost Decade*. (United Nations publication. Sales No. E.20.II.D.30. New York and Geneva).
- UNEP (2020). *Adaptation Gap Report 2020*. United Nations Environment Programme. Available at <https://unepdtu.org/wp-content/uploads/2021/01/adaptation-gap-report-2020.pdf>.
- United States Congress,(1992). *Trade and Environment: Conflicts and Opportunities*. Office of Technology Assessment. OTA-BP-ITE-94. U.S. Government Printing Office. Washington, D.C.
- US State Department (2015). *Overview of the Global Climate Change Initiative U.S. Climate Finance 2010–2015*. United States Department of State. Available at <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/250737.pdf>.
- Vincent K (2021). Political Economy of Adaptation. Unpublished background paper prepared for Trade and Development Report 2021.

- Wetengere KK (2018). Is the banning of importation of second-hand clothes and shoes a panacea to industrialization in East Africa? *African Journal of Economic Review*. 6(1): 119–141.
- Whitney A, Grbusic T, Meisel J, Cid AB, Sims Dand Bodnar P (2020). *State of Green Banks 2020*. Rocky Mountain Institute. Available at <https://rmi.org/insight/state-of-green-banks-2020/>
- Wolf M (2021). The G20 has failed to meet its challenges. *Financial Times*. 13 July.
- World Bank (2020). *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*. World Bank Group. Washington, D.C.
- World Ocean Initiative (2020). “Seychelles swaps debt for nature”. Blue Finance blog. 8 April 2020. Available at <https://ocean.economist.com/blue-finance/articles/seychelles-swaps-debt-for-nature>.
- WTO (2004). Non-tariff barrier notifications. Negotiating Group on Market Access. TN/MA/W/46/Add.8/Rev.1. 18 November. World Trade Organization.
- WTO (2010). Market access for non-agricultural products. Negotiating Text on Liberalizing Trade in Remanufactured Goods. Communication from Japan, Switzerland, and the United States. Document TN/MA/W/18/Add.16/Rev.4. 9 July. World Trade Organization.
- WTO (2011). WTO negotiations on environmental goods and services: Addressing the development dimension for a “triple-win” outcome. TN/TE/W/79. World Trade Organization.
- WTO (2021). Trade and environmental sustainability structured discussions – Communication by the European Union. Document INF/TE/SSD/W/7. World Trade Organization.
- Yamano N and Guilhoto J (2020). CO<sub>2</sub> emissions embodied in international trade and domestic final demand: Methodology and results using the OECD Inter-Country Input-Output Database. Science, Technology and Industry Working Papers No. 2020/11. Organisation for Economic Co-operation and Development OECD. Available at <https://doi.org/10.1787/8f2963b8-en>.
- Zerbib OD (2016). Is there a green bond premium? The yield differential between green and conventional bonds. *The Journal of Banking and Finance*. 98(2019): 39-60. As The effect of pro-environmental preferences on bond prices: Evidence from green bonds.

## 以往各期《贸易和发展报告》

2020年贸易和发展报告	从全球疫情到共同繁荣：避免又一个失去的十年
2019年贸易和发展报告	为全球绿色新政融资
2018年贸易和发展报告	权力、平台与自由贸易之幻象
2017年贸易和发展报告	走出紧缩：迈向全球新政
2016年贸易和发展报告	结构转型促进包容性和可持续增长
2015年贸易和发展报告	使国际金融构架有利于发展
2014年贸易和发展报告	全球治理与发展政策空间
2013年贸易和发展报告	顺应世界经济不断变化的格局与时俱进
2012年贸易和发展报告	实现包容性和平衡增长的政策
2011年贸易和发展报告	危机后世界经济的政策挑战
2010年贸易和发展报告	就业、全球化与发展
2009年贸易和发展报告	应对全球危机，减缓气候变化与发展
2008年贸易和发展报告	商品价格、资本流动与投资的融资
2007年贸易和发展报告	区域合作促进发展
2006年贸易和发展报告	全球伙伴关系和国家发展政策
2005年贸易和发展报告	全球相互依存的新特点
2004年贸易和发展报告	政策连贯性、发展战略和融入世界经济
2003年贸易和发展报告	资本积累、增长及结构变革
2002年贸易和发展报告	世界贸易中的发展中国家
2001年贸易和发展报告	全球趋势和前景：金融结构
2000年贸易和发展报告	全球经济增长与失衡
1999年贸易和发展报告	脆弱的复苏和危险：贸易、融资和增长
1998年贸易和发展报告	金融不稳定：非洲的增长
1997年贸易和发展报告	全球化、分配与增长
1981-2011年贸易和发展报告	30年的发展与思考



