

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

概述



联合国

2021年贸易和发展报告

从复苏到复原力：
发展层面的问题

概 述



联合国
2021年，日内瓦

© 2021 年，联合国

本出版物供开放获取，但须遵守为政府间组织订立的知识共享许可协议<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>。

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。

本出版物的材料可自由援引或翻印，但须注明出处。

本出版物经由外部编辑。

联合国贸易和发展会议印发的联合国出版物。

UNCTAD/TDR/2021 (Overview)

概述*

导言

每一场危机都会带来机遇。随着世界经济从新冠疫情造成的经济瘫痪中逐渐复苏，可以借此机会对过去 40 年里指引世界经济发展的全球治理模式作一番反思，这一模式在很大程度上未能兑现繁荣与稳定的承诺。

有迹象表明，2021 年可能是一个开端，全球经济有可能变得更加公平，更具复原力，能够承受各种相互影响的冲击和危机，并找到关于国家、市场、社会和环境之间平衡的新的基础共识。美国总统经济顾问委员会已经认识到，有必要重新制定政策，既要修复过往政策造成的损害，也要应对新的挑战，并对工人、家庭和社区进行公共投资及私人投资，为此打下坚实的基础。

在多边金融机构层面，也出现了摆脱单纯的市场教条的明显趋势。国际货币基金组织和世界银行都认识到，过去的经济思维无法为未来带来一个更具复原力的体系。大规模支出计划受到支持，向富人征税和遏制垄断势力的举措已经出现，针对性资本管制的作用得到承认，助推绿色投资的强有力的干预性政策议程也得到支持。

换言之，由新冠疫情引发的危机似乎正在孕育出一种新的全球政治经济共识。不过要说人们已不再相信不受监管的自由市场现在还为时过早。

* 本文所载概述也作为《2021年贸易和发展报告》(UNCTAD/TDR/2021)的一部分印发。

2021年是里根总统就职演说发表40周年，他的就职演说为优先考虑私人利益和市场而不是社会和国家的经济理论定下了基调。这一理论已经走向全球，经由各国政府和国际组织的政策形成了制度，至今依然得到推崇。即便在疫情期间，紧缩政策仍然是对许多发展中国家提供多边贷款方案的指导原则；七国集团贸易部长呼吁加深自由化，这将进一步缩小国家的政策空间，而关于向低碳经济转型的大量讨论都集中在如何确定合理价格的问题上。

那么，后疫情时代的复苏可能采取什么样的路径？世界是否会过早转向紧缩政策，回到疫情前那种多层面的不平等日益加深、经济断裂、金融资产呈现泡沫、企业不承担责任和环境退化的状态？是否会继续采用一种更加积极的政策议程，但对这些潜在的问题只做一些表面文章？抑或在这场疫情打开的政策空间中，能否找到一条实现更加公平、平衡、有复原力和气候意识的发展的新途径？

2021年，大多数发达经济体都在从疫情防控措施造成的衰退中反弹。它们的主要挑战在于经济增长的中长期方向和性质，既要避免导致全球金融危机后十年创伤的政策逆转，又要按照《巴黎协定》的目标明确转向零碳能源体系。

发展中国家面临的挑战更为紧迫，财政空间缩小、债务增加、疫苗接种有限，这些综合因素阻碍了复苏，并造成与发达经济体的差异日趋明显。然而，这种趋异背后的原因是数十年来经济和社会分化不断加深，发展中国家受制于多变的资本流动和政策空间的缩小，无法稳定地融入全球金融市场。在许多国家，这些阻碍平衡复苏的结构性障碍因全球变暖带来的冲击而愈加严重。

在发达经济体中，对新冠肺炎冲击的最初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。各国央行不断注入流动性，但与 2007-09 年不同的是，各国政府也将支出提高至战时以来的最高水平，从而放弃了此前不可触碰的政策立场。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。

发展中国家受全球经济活动停摆的打击尤为严重。封锁引发了一系列相互连接的冲击，这些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。但大部分发展中地区的增长仍然疲弱，巨额债务负担加重，而或将引发新一轮疫情的病毒变种可能延缓较脆弱经济体刚刚起步的复苏。即便病毒得到控制，对利率上涨的担忧也已破坏了发展前景，有可能出现又一个失去的十年。

与 1981 年第一份《贸易和发展报告》一样，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的伙伴关系，

包括通过一项清洁绿色增长倡议。它们呼吁“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，尽管债务危机步步逼近，气候危机在许多国家已经成为现实，而《2030年议程》甚至在新冠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巨大挑战的意愿。对于拟议中的改革议程，我们所知不多，至于有何资源可以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，我们所知更少。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，但却遭到了其他发达经济体的抵制，这些经济体屈从于企业利益，从而在全球经济中造成一种基于疫苗获取和行动自由的新的分化。此外，由于普遍不愿意向私人债权人施加谈判压力，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。

1981年出版的第一份《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，即世界经济治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着去碳化世界的公正和包容的过渡，这个问题还没有答案；但能否为人类和地球重建一个更好的世界将取决于此，这一点已经毫无疑问。

增长分化、通胀担忧和病毒新变种

假设没有进一步的冲击，预计 2021 年全球增长率将达到 5.3%，2022 年将略微减速至 3.6%。这种增速是发达经济体和发行全球货币的经济体刺激需求措施的结果，但仍反映出 2020 年衰退中闲置的生产能力没有完全恢复。各地区的增长表现非常不均衡。只有发达国家显示出预期的增长加速，而许多发展中经济体仍将低于疫情前的平均水平。

这种不均衡反映了发达经济体和发展中经济体享有的政策独立性程度有别。大多数发达国家利用了国际储备货币发行者的特权地位所提供的强大金融火力。这种应对举措是必要的，但这些国家并没有因此认识到，其他国家，特别是发展中经济体，需要得到支持来实施类似的政策。

扩大特别提款权分配规模，对于缓解发展中经济体的一些政策限制很有必要，但这一决定达成得晚了，而且力度不够。包括巴西、印度尼西亚和土耳其在内的一些发展中国家确实采取了类似于发达国家的强有力的财政和货币应对措施，但最近的事态发展表明，它们容易受到金融冲击，包括在货币市场上受到冲击。同样在发达经济体，公共资金实现了以创纪录的速度开发疫苗，并垄断供应。厂家一直在努力为发展中国家生产足够的剂量，但迄今为止，它们对于分享技术和技术诀窍的呼声一直予以拒绝，导致

发展中国家迟迟无法开始低成本生产。这种态度放缓了免疫接种的速度，加重了生命损失，助长了新变种的传播，从而必须接种加强剂，因此加剧了疫苗短缺。这种不作为甚至比金融体系的不完善还要严重，因为与大多数发达国家相比，发展中国家的卫生基础设施要薄弱得多，而且考虑到非正规工作普遍，社会保护不足，通过“封锁”遏制病毒传播也是徒劳之举。

目前还不清楚世界经济眼下的表现是否（或何时）能强劲到足以恢复疫情前的趋势（但当时的经济发展趋势已经大大低于2008年前的趋势）。2020-22年，全球经济累计将损失约13万亿美元的收入。如果全球经济以2000年代初的速度增长（大约每年增长3.5%），也要到2030年才能恢复到疫情前的趋势。考虑到2017-2019年的全球增长已经不足以实现可持续发展目标，在当前形势下，要实现这些目标，需要采取的行动无论是力度还是多边协调程度都是前所未有的。

无论是发达经济体还是发展中经济体，维持需求刺激和推进变革性公共投资方案的长期前景都因通胀幽灵可能卷土重来而蒙上阴影。然而，事实并不支持一些政策圈经常提到的通胀担忧。欧元区最近的通胀飙升可能仍将低于目标水平。而在通胀率最近超过了2%目标值的美国，价格加速上涨是一种常见现象，尤其是在复苏年份。

证据表明，近期初级商品和能源出口国以及向全球供应链提供制成品的国家通胀飙升的主要原因是供应短缺。如果劳动力市场出现通胀性短缺，提供更好的工作条件，包括工资和社会保护，可以吸引更多工人从而缓解短缺，并通过刺激生产率增长（这与工资高增长和良好工作条件

呈正相关) 控制成本。这与标准应对措施形成鲜明对比，标准应对措施试图通过压制工资来遏制通胀，但实际上压低了生产率，导致实际单位劳动力成本上升。与之相反，如果其他生产要素或初级商品出现通胀性短缺(发展中经济体经常出现这种情况)，则明智的应对措施应侧重于在全球范围内实现投资、收入和生产的强劲复苏。然而，在政策讨论中没有对通胀原因加以区分并提出相应的应对措施，而是将重点放在需求刺激计划。但在许多国家，终止一揽子刺激计划来减缓需求增长并不能阻止通胀，因为通胀的来源是进口品，包括初级商品。

债务脆弱性问题：久拖不决

疫情爆发以来，大多数地区的债务一直在增加。除了中国和一些石油出口经济体之外，整个发展中国家的债务负担过高，出口收入又过低。对几乎所有发展中国家而言，初级商品不是可靠的收入来源，因为它们的出口收入因频繁的价格波动而起伏不定。然而，通常采用的做法，即要求发展中国家签订双边或诸边贸易和投资协定以提高其出口潜力，并不能解决问题。一个原因是这些协议不是在世贸组织中谈判的，而世贸组织的运作至少可以让发展中国家形成统一战线。

另一个原因是，这些协议规范知识产权和争端解决的方式限制了真正的技术转让，使发展中经济体无法与工业发达国家竞争。此外，这些协议所推行的那种自由化让全球经济变得愈加脆弱，因为其主要目的是极端的金融化，与管理财政的战略需要相悖，特别是对发展中国家而言。

抵御全球金融的变幻莫测对发展中国家至关重要。首先应该适当评估主权债务和私人债务负担和还款情况，这不仅影响发展战略，也影响危机应对举措。

未来几年，外债可持续性承受的压力将保持在较高水平，因为许多发展中国家将在国际债券市场上遇到偿还主权债务的困局。除中国外，到指定实现可持续发展目标的2030年，发展中国家现有主权债务的偿债付息费用将达近1万亿美元，其中5,710亿美元用于偿还本金，3,650亿美元用于支付利息。总额远远超过绿色转型所需的国内生产总值2%的预估投资目标。有必要对债务进行重组和减免，包括取消债务。但到目前为止，商定的措施大多只是象征性的。唯一持久的多边债务减免措施是国际货币基金组织取消了29个国家的偿债义务，2020年4月至2021年10月总额达到7.27亿美元。

发达国家和发展中国家在疫情爆发前的债务管理经验截然不同，这种情况延续到了当前的危机之中。即使债务比率相似，发达经济体，尤其是那些发行储备货币的经济体，仍保持平稳运行，经济增长有所回升。相比之下，发展中国家面临失去十年的危险。这场疫情提供了一个重要的测试案例：发达国家在与发展中国家债务负担类似甚至更高时，政府仍然能够实施规模更大的支出措施。而在发展中国家，创造国内流动性未必能够改善获得外汇的机会，财政赤字则可能吓走受短期投机利益驱动的外国私人投资者。

财政政策亦是如此，发达国家能够提供的刺激措施比发展中国家规模大得多，尽管前者实际实施的刺激措施往往比最初宣布的力度要小得多。而发达国家不会像发展中

国家那样，因其宣布支出措施而受到债券市场的惩罚。如果我们考虑到与政府直接支出相比，转移支付在一揽子刺激方案中的普遍程度，各国财政政策的约束严格程度便一目了然。在疫情期间，许多国家政府在商品和服务上的支出出现收缩。虽然现金转移提供了至关重要的生命线，特别是在缺乏强有力的社会保护制度的情况下（如在大多数发展中国家），但即便在疫情期间，直接支出的收紧仍继续影响着政策决定。

常态之危

全球复苏面临的重大威胁是 2008 年后的脚本可能重演，而经济政策则回归“常态”。在任何危机发生之后，无论是发达国家还是发展中国家，回到危机前的行事方式对政策制定者而言都是最省事的方法。尽管近几十年盛行的宏观经济政策思路对绝大多数国家来说效果并不好，但控制政府直接支出（并进而限制对经济活动的干预）的压力仍然很大。

要求进一步实施削减的呼声已经卷土重来，通常顶着减轻债务负担的名头。关于通胀压力威胁的言论也助长了反对财政支出的偏见。与此同时，要求通过增加劳动力市场灵活性来控制价格的呼声又开始出现。财政紧缩和劳动收入份额下降的压力理应有助于各国通过提高出口竞争力来挖掘全球需求，也因此重新激发了对贸易和投资协议的关注。然而，正如以往的《贸易和发展报告》所指出的那样，三十年来在这面的实验充分证明了这一战略是多么的错误。它没有做出任何重大努力来支持发展，使全球金融

和支付体系转向生产性投资，建立债务解决机制，使贸易更有利于可持续发展。

预测显示，这种情况将持续到 2030 年，所有国家都将增长乏力。所有经济体的增长都将放缓，损失在 0.6 至 1.2 个百分点之间，而各个国家实施的通缩措施将形成一种对所有经济体都有负反馈的全球通缩偏向。此外，通常靠出口和财政审慎复苏的经济体将成为主要的输家，因为全球需求疲软、金融化加深和工资增长放缓将导致全球贸易减速，进一步制约生产率增长。

金融化速度加快和投机性投资增长将提高政府借贷成本，特别是在财政捉襟见肘的经济体，从而深化支持紧缩的措施。除了增长令人失望之外，在这种情况下，发展中经济体将面临更多的脆弱性：赤字经济体将受制于外部瓶颈，并被迫依赖初级商品，而盈余经济体则将经历初级商品价格的双重荣枯周期、汇率冲击和国内价格冲击。最后，这些贸易和金融趋势与气候稳定目标背道而驰，破坏了全球经济实际脱碳的前景，而全球经济脱碳需要国际合作，以实现自然资源的可持续高效管理，因此资源丰富的发展中国家也需要替代收入来源。

这些预测引发了人们思考早该思考的问题，即如何采取有效方法，通过国际协调注入有效需求、提高生产能力和投资、加强实体和社会基础设施以及遏制投机性金融，维持增长并促进结构转型和经济发展。显然需要采取多边措施应对全球挑战。

气候适应行动日趋紧迫

2021年7月是地球有记录以来最热的一个月，之前的2020年是最热的一年，而2020年前的十年也是有记录以来最热的十年。强烈的热浪、威力愈加强大的热带气旋、长期干旱、海平面上升、疾病蔓延只是随着全球气温持续上升而出现的部分威胁，它们造成越来越大的经济损失和人类痛苦。更糟糕的还在后面。即使我们在这十年内齐心协力减缓气候变化，并设法在2100年前将全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上 1.5°C 之内，2021年的极端气候事件也昭示了全球平均气温再上升 0.4°C 对地球上的各个社群和国家意味着什么。

全球气温上升的后果既反映了国家内部和国家之间现有的结构性不平等，又因为这种不平等而被放大。全球温室气体排放（全球变暖的主要原因）的历史责任完全在于发达国家，发达国家占大气中累计排放总量的三分之二左右，而非洲仅占3%。1990年至2015年，世界上最富有的1%的人的碳排放量是底层50%的人的两倍多。尽管巴西、中国、印度和南非等一些发展中经济体的排放量在上升，但从人均水平来看，它们仍低于发达国家，即便这些国家最富有公民的消费排放量也低于发达经济体的同类人群。

对许多发展中国家而言，全球气温上升加剧了恶性发展循环，数十年来，这种恶性循环制约了资源调动，扩大了收入差距，削弱了国家能力。医疗保健系统资金不足、基础设施不发达、生产基础单一和国家机构缺失的经济体不仅更容易遭受潜在的大规模环境冲击，而且也更容易因气候影响而面临更持久的经济压力。

气温上升将对发展中地区的增长前景打击最大；而且升温幅度高出 1.5°C 的目标越多，打击就越大。但各地区和各经济部门的适应挑战的性质各异，因此一刀切的应对措施并不合适。极端炎热的天数增加预计主要会发生在热带地区，多年来那里的温度变化一直最小。据预测，危险的热浪最早会出现在这些地区，在全球温升达到 1.5°C 时，这种现象会变得很普遍。作为农村人口最多、最缺乏粮食保障的地区，撒哈拉以南非洲可能面临日益严峻的挑战。在全球气温相对于工业化前水平上升 1°C 至 4°C 的情景下，非洲大陆的总国内生产总值预计将下降 2.25% 至 12.12%。在南亚，更强、更频繁的热带气旋、加速的热浪和海平面上升将继续对该地区产生不利影响。中东和北非国家面临严重的水资源短缺，该地区多达 60% 的居民已经严重缺水。占世界人口四分之一的东亚和太平洋地区已经在遭受全球最严重的风暴、气旋和洪水破坏，并有可能面临气候导致的最严重的流离失所。

低洼沿海地区的大部分人口——非洲的 84%，亚洲的 80%，拉丁美洲和加勒比地区的 71%，最不发达国家的 93%——可能会受到特别严重的影响。关键基础设施资产和网络，如港口、机场、铁路和沿海公路，也将面临海平面上升的浩劫，这将造成永久性甚至是反复的破坏，并阻碍人们和企业获得食物、材料和其他创收物资。

基于风险的方法自身的风险

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。减缓气候变化的重点是，通过使用更高效的能源和用可再生能源替代化石燃料这两者相结合，减缓和减

少温室气体排放。适应气候变化的核心是利用复原力和保护机制，最大限度地降低气候变化对生活 and 生计的负面影响。在实践中，这两种措施往往很难分开，在讨论制定气候议程时，相较于减缓工作，适应措施一直被忽视。事实证明，这样做缺乏远见，而且付出的代价越来越大，特别是对发展中国家而言：在这些国家，适应挑战既广泛存在，又与近几十年来出现的一系列更广泛的根深蒂固的社会和经济脆弱性相关联。

在经济、社会和生态领域，提高系统复原力的传统方法借鉴了金融系统中现有的风险管理方法。因此，无论发展水平如何，政府都被要求通过改进数据收集和风险评估技术来加强抵御冲击的能力，更好地保护现有资产，并在冲击发生时提供临时财政支持。这种方法很有吸引力，因为不需要新的方法和框架。一般认为，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。

在这种传统的风险管理视角中，没有将气候适应问题与大多数其他类型的风险区分开来，而是通过灾害风险评估和预警系统、改善生态系统管理和加强社会安全网来解决问题。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。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。

然而，这种气候风险管理做法存在一个问题：它是往后看，而不是往前看的。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。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。

将抵御风险的方法用于适应挑战存在弱点，即这种方法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。由于这种方法植根于金融风险管理，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。因而，保持原状和简单应付凌驾于变革之上。

而对气候危机而言，这种方法不仅不足以解决问题，而且适得其反，会导致适应不良。在当前的政治背景下，应用传统的抗风险方法尤其问题多多，因为现在需要新的社会契约来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。

需要对气候变化风险采取变革性的方法。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。应逐渐摒弃以去风险作为核心优先事项的做法，转而着眼于能够实现社会经济复原力和多样化经济的立足于系统的综合愿景。这反过来需要发展型国家的体制能力，以及对推进这一议程至关重要的更绿色的产业政策。

从去风险到多样化

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，这涉及两个相互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，另一方面是资源在这两个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，提高了生产力，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。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境地。跨越这一陷阱意味着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。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。这个难题要求它们在受气候限制的世界中寻求结构转型的新战略。随着世界在新冠肺炎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的政策选择的机会。

面临这项挑战的发展中国的政策制定者在当今的超全球化经济中处于结构性弱势地位，同时他们调动国内资源的能力也存在体制上的不足。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，说起来容易做起来难，因为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。

要克服这些限制，宏观经济措施的优先选项必须建立在有利于投资的政策以及私营部门和政府之间的战略协作和协调的基础上。前一项基础意味着放弃紧缩作为管理总需求的默认政策框架，后一项基础是监测投资与生产决策之间的相互依存关系所必需的。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。可以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。

绿色财政扩张的一项重大益处是就业福利的提高。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 1900 万个新工作岗位。化石燃料行业将失去大约 740 个工作岗位，因此净新增就业岗位将达到 1160 万。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。

改造全球能源体系以减缓全球气温上升需要全球性的气候相关投资，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，需要的是战略规划和政策干预。

改造发展型国家

结构转型的特点是生产结构从初级部门向制造业转移，传统上这是实现持续经济增长和提高生活水平最成功的方式。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，它们那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发展工业。相反，答案是建立一个多样化的低碳经济体系，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，因为在大多数发展中国家，朝更具复原力的低碳经济转型的重要结构要素仍将依赖于朝高生产率、高工资活动的多样化转型。能源转型以及新兴的循环经济可以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循环经济的进步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、风能和水能等可再生能源的分布比有经济开采价值的化石燃料储量分布更为均衡，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。这些活动也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和有效的监管。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集团，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。

改造发展型国家以应对适应（和减缓）挑战的工作仍然可以从过往的成功案例中吸取经验。首先，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。应对新冠疫情的经验以及与气候适应相关的不确定性表明，政府还应具备灵活处理局部证据有时甚至是相互矛盾

的证据的能力；在多层治理结构中建立协同效应；快速调整现有基础设施的用途；并向其他国家的政府学习。

第二条经验涉及对政策制定者和执行机构的问责机制的重要性，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。

第三条经验涉及嵌入性：即私人行为者和政府官员之间的密切关系可以确保相互交流信息和共识。嵌入性对于绿色产业政策尤为重要，因为社会转型将涉及广泛的利益攸关方，并反映广泛的社会共识。第二条和第三条经验合在一起构成了相互控制机制。

最后一条相关的经验是，政府不应该与私人利益集团走得太近，在私人利益集团滥用政府支持时，必须愿意使用惩戒手段予以惩处，并愿意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方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。

考虑到适应需求的规模，以及受影响最大的群体对造成问题的责任最小、也最无力支付代价这一事实，发达经济体显然将是主要的资金来源。但还是需要加强国内资源调动，包括中央银行和专门的公共银行都需要采取更加积极的行动。

一个有气候意识的发展型国家必须促进由公共投资主导的多样化战略。地方主导的气候融资努力需要遵循确保

以最有效方式应对治理和气候挑战和风险的原则，包括：
(一) 由基层主导立足于基层并支持现有地方机构的规划，
(二) 促进气候边缘化群体融入社会；(三) 进行灵活应变的管理，以创造复原力投资；(四) 强调公共品的提供。

鉴于系统性风险的复杂性，政府必须成为私人绿色资金的监管者和协调者，而不是简单地因“去风险化”而失去机会，让其他人获利并获得本不该属于他们的收益。应将此视为避免当今流动性泛滥的金融部门的破坏性趋势的一种手段，金融部门对收益率的根深蒂固的追求与全球减缓气候变化的需求不一致，与更加本地化的适应需求就更无法调和了。

由于世界各地的央行能够在新冠疫情期间向各国政府提供直接支持，疫情后的恢复期提供了一个机会，可以考虑它们可以如何遵循同样的路线来支持与气候相关的投资。至少，各国央行可以更有作为，停止对碳密集型活动和不良适应活动的支持，这意味着改变目前继续向化石燃料行业提供财政支持的计划。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。抵押品政策是央行实现环保政策的主要工具之一：央行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。

改革适应治理之一：国际金融

在最基本的层面上，应对气候变化使结构转型成为了一项全球性任务，发达经济体应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。一个具有气候意识的发展型国家，必须能够将适应和减缓气候变化的挑战，与提高工作生产率、提高生活水平以及缩小与更先进经济体的经济和技术差距的长期目标结合起来。

必须扩大气候投资并将资金引向需要的地方，这就要求国际贸易和金融体系能够支持结构转型，特别是在发展中国家。而目前的情况并非如此，尤其是在适应挑战方面。要使行动与雄心相符，就需要在多边一级做出协调一致的改革努力。

在 2009 年哥本哈根缔约方会议召开之前，《联合国气候变化框架公约》估计，到 2030 年，每年全球适应升温 2 度的成本将在 490 亿至 1710 亿美元之间，发展中国家将面临 340 亿至 570 亿美元的账单。十年过去了，各国因应对行动迟缓付出了高昂的代价。现在，发展中国家每年的适应成本估计为 700 亿美元，2030 年将达到 1400-3000 亿美元，2050 年将达到 2800-5000 亿美元。现有资金还不到现有需求的一半，如果不从根本上改弦易辙，就无法实现 2030 年的目标。

目前，国际社会对气候适应的援助继续依赖官方发展援助、多边贷款和抵御灾难风险的自我保险计划的临时组合。然而，这远远不足以应对与气候变化相关的反复发生并日益频繁的冲击的系统性影响。对许多国家而言，结果是发展时断时续，债务不断上升，这种循环周而复始。

从发展的角度来看，应对气候适应的挑战的重担交给了基于赠款的融资机制或高度优惠的贷款机制。在国际一级，适应挑战融资可以有两个改革层面：第一，采取举措

支持有气候意识的发展型国家调动财政资源进行减缓和适应投资，第二，改革国际气候治理方法。第一层面的改革应侧重以下方面：

- **官方发展援助的承诺和认捐**必须得到兑现，并进一步提高用于气候变化适应活动和复原力建设的额外资金比例。赠款和极其优惠的贷款对适应活动至关重要。适应活动可以通过绿色债券和托宾税融资，或者通过改换化石燃料补贴的用途来融资。这样做时必须考虑到最不发达国家和中低收入国家以及化石燃料出口经济体的具体国家需要，这些国家需要逐步重组碳密集型产业并建立适当的安全网体系，以应对气候债务。
- 发展中国家的**债务减免和债务重组**应被坚定地列入气候议程。显然应当从“脆弱20国集团”的债务着手，但将气候与债务危机联系起来，突显出需要对国际债务架构进行更系统的改革。
- **多边开发银行**需要更多资金来更多地支持绿色投资，更少地支持化石燃料或污染活动，并且它们的活动应符合《巴黎协定》及其“建设更美好未来”的承诺，将资金撤出石油、煤炭和天然气领域，并纳入过渡进程以支持人民和这些行业下定决心。它们应该简化政策条件，放松对AAA级别的严苛要求，以支持试验性或新的绿色技术和企业。七国集团各国应该利用它们的股东权力来引导各多边开发银行朝着这个方向努力。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，保证这种债券获得更加稳定的需求，使发展中国家更容易获得长期资本。这也可能对债券的收益率产生有利影响，从而在一定程度上有助于减轻外债还款负担。

- **绿色债券市场**是帮助筹集长期资金的一种方式。然而，其监管标准落后于这些市场的增长，而且“漂绿”现象盛行。鉴于这项挑战的规模，绿色债券市场的监管框架需要在国家和国际层面得到相应水平的资金和人员配置的支持。

第二步是宣布适应挑战为全球紧急情况，并建立适当的机制来管理一项名副其实的**全球公共品**。这将反映发展中经济体在为气候适应需求筹资方面已经经历的现实，有助于建立一个框架，使这些经济体能够以适当的条件获得资金，并根据国家增长轨迹调整绿色技术。

大约 75 年前，马歇尔计划帮助一些饱受战争蹂躏的经济体实现了共同繁荣。今天，气候变化是全人类面临的一项挑战，需要一项类似的有前瞻性的综合战略方法。本报告讨论了几种途径。然而，如能建立一个以绿色为导向的全球性结构基金，便能够为发展中国家的重新调整提供支助，并作为紧急优先事项为适应和减缓举措提供资金。这不仅能给发展中国家带来红利，也会给发达经济体带来红利。

改革适应治理之二：国际贸易

在改革多边体系的背景下，许多势头日盛的倡议仍然坚持自由市场和资本流动的观点，这种观点与当代全球经济结构的深刻分歧和不对称几乎没有任何相似之处。这种议程对推进包容性发展收效甚微，也不可能为实现全球排放目标提供有意义的支持。相反，在发展中国家需要扩大政策和财政空间以建立可抵御未来冲击的能力之际，进一

步推行这种政策可能会对它们现有出口能力产生不利影响，并缩小其政策空间和财政空间，从而损害任何关于发展中国家公正过渡的理念。

世贸组织正在推动环境商品和服务贸易自由化。虽然对于哪些商品应列入环境产品清单尚未形成共识，但大多数发展中国家是环境产品综合清单中所列环境相关商品的净进口国。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%。2019 年，发展中国家对这些商品征收的关税收入达 150 亿美元。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大量损失。

范围有限的环境服务已经被纳入《服务贸易总协定》的谈判。但有人试图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。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。这将创造一种利益冲突的环境，因为公共品的交付将以获利为目的。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。

循环经济的背景下也在推进贸易自由化议程，理由是以出口禁令为形式的贸易限制可能会阻碍再利用、维修、翻新、再制造和回收等相关活动。然而，早在 2004 年，世贸组织中就有人呼吁对再制造或回收的商品和废物实行贸易自由化，但遭到了许多发展中国家的拒绝，它们担心二

手、翻新或再制造商品可能会使其经济陷入过时和效率较低的技术解决方案，从而推迟环境目标的实现。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。此外，二手衣服和鞋类的进口对改革纺织业和皮革业（尤其在非洲），以及对消费者健康、人的尊严和文化都有重大的负面影响。

可贸易的商品和服务的温室气体排放约占全球碳排放的四分之一左右。这表明，贸易政策，尤其是国际贸易规则，将在重塑气候议程中发挥辅助作用。在制订贸易和环境议程时，不应以推动贸易自由化为目的，而应侧重于促进绿色技术转让和向发展中国家提供气候资金。考虑到在受气候限制的世界中，结构转型需要从高碳技术转向低碳（和无碳）技术，只有当一个有效的发展型国家以综合方式开展转型，在提高生产力、扩大就业机会和提高生活水平的同时开展技术变革时，才能够实现转型。

在当今这种相互关联的全球经济体系中，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仍然由主要设在发达国家的领头企业负责。因此，北方相对的能源高效无法与南方的能源低效脱钩。这意味着，在评估对从发展中国家进口到发达国家的产品征收碳关税的“碳边境调节机制”等措施时不能无视这些结构性条件。这种机制将发达国家选择的环境标准强加给发展中国家，违背了《巴黎协定》所载的共同但有区别的责任原则。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”原则之间保持一致，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。

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。豁免与和平条款等法律工具有助于减少限制性规则的数量，降低监管寒蝉效应的程度，并扩大发展中国家的政策空间。先进经济体可以提供一些支持性激励措施，例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，这可以加快气候行动，而无需诉诸具有反发展效果的措施。

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。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。还有其他一些举措可以为这项议程提供支持，其中包括作为全球公共品的关键绿色技术的公开采购以及低排放研究和设计方面的南南合作。

结论

过去数十年里，不平等加剧，两极分化压力愈增，一场疫情又以前所未有的规模摧毁了就业机会，当前的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一个契机。但是，尽管七国集团领导人呼吁“重建更美好世

界”，而事实上，几个不同的经济世界可能正在从 2020 年的余烬中浮现，如果不在国家和国际层面采取协调一致的改革措施，它们实现整合的可能性微乎其微。

只有在全球经济体系的所有区域都促进和支持强劲的经济复苏，只有复苏带来的经济收益向中等和低收入家庭倾斜，只有包括随时可以获得疫苗在内的卫生服务被视为真正的全球公共品，只有所有国家都协调一致地大力投资于无碳能源，一个更美好的世界才会从这场疫情中诞生。

