



2012 年实质性会议

2012 年 7 月 2 日至 9 日，纽约

临时议程* 项目 2(d)

高级别部分：专题讨论

**关于在持续的、包容的和公平的经济增长及力求消除贫穷的
背景下取得生产能力、创造就业、可持续发展和实现千年发
展目标的宏观经济政策****秘书长的报告****摘要**

全球金融和经济危机的后果以及由此产生的就业危机表明，当前的宏观经济模式不足以遏制全球经济和金融风险。这种模式即使在危机后复苏期间恢复经济正增长之后，也没有创造出新的体面就业机会，或使失业率大幅下降。

本报告认为，必须在创造就业和充分就业这一迫切基本需要背景下，重新审议宏观经济决策。各国不应仅仅侧重于保持债务和通货膨胀等名义变量的稳定，而应把创造就业和充分就业作为宏观经济政策的优先目标。宏观经济政策还应与提高产能和实现可持续发展的必要性保持一致。财政政策尤其应该支持政府对这些领域的投资。货币政策应确保金融部门的稳定和支持生产部门，特别是农业和就业密集型中小型企业，汇率政策则应支持可开展贸易的部门。在这些配套政策中可能需要对资本流动进行积极管理。在国际层面，强烈需要加强全球协调，以创建一个有利的环境，应对当前的宏观经济挑战，尤其是前所未有的全球高失业问题。

* E/2012/100。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 宏观经济政策	4
三. 创造就业和体面工作	6
四. 生产能力与经济增长	10
五. 实现可持续发展	13
六. 为创造有利环境开展全球协调	17
七. 建议	17

一. 引言

1. 《联合国宪章》第五十五条将促进充分就业定为联合国的任务之一。各国必须在本国发展战略和宏观经济政策中，重新把创造就业放在优先地位，以实现充分就业。目前迫切需要创造就业和体面工作，这是国际社会当前面临的一个主要挑战。

2. 2008-2009 年的金融和经济危机突出表明，宏观经济不稳定和经济衰退，特别是发达国家失业率居高不下，以及发展中国家弱势就业和贫困劳动者人数的增加，继续对生活水平造成破坏性影响。¹ 持续、包容和公平的经济增长和充分就业以及宏观经济的合理稳定是消除贫穷、实现千年发展目标和实际收入长期收益最大化的关键因素。

3. 这一认识与《国际货币基金组织协定》相一致。例如，第四条第 1 款规定，每一成员国应努力引导本国经济和金融政策实现促进保持合理价格稳定的有序经济增长的目标，同时适当顾及自身国情。

4. 然而，危机发生前三十年的宏观经济政策偏离了上述原则，以金融变量而非实际变量为中心。这种方法的重点是把低通货膨胀率保持在个位数(发达国家通常为 2%至 3%，发展中国家则为 4%至 5%)并压低预算赤字(约占国内生产总值(国内总产值)的 2%)，最好是有盈余，以此作为实现增长和就业的先决条件。对通货膨胀、财政赤字和债务的侧重使得宏观经济政策具有顺周期性质，许多发展中国家实现了低通货膨胀和低财政赤字的目标，但往往牺牲了经济增长，也没有使劳动力和资本得到更有效的利用。

5. 这种危机前采用的主要宏观经济模式备受质疑，人们认识到，必须对宏观经济政策与创造就业、提高产能和实现可持续发展目标的相互关系进行审查；² 这一认识再次确认了基金组织《协定》中的宏观经济政策原则。

6. 在国际层面，需要开展全球协调以创造有利的环境。本报告结合实现千年发展目标和为消除贫穷实现持续、包容和公平经济增长的总体目标分析这些问题。³

¹ 这也是发达国家的一个特征。例如，2007 年在欧洲多达 6%的员工和 18%的自雇人士被归类为穷人，且这些数字还在上升(见 Liz Alderman, “Ranks of working poor grow in Europe”, New York Times, 1 April 2012, 和 Neil Fraser, Rodolfo Gutiérrez and Ramón Peña-Casas, eds., Working Poverty in Europe, Work and Welfare in Europe Series (Palgrave Macmillan, 2011)。

² 基金组织 2011 年 3 月举办的一次重要会议记录了这一转变。见 Olivier J. Blanchard and others, eds., In the Wake of the Crisis: Leading Economists Reassess Economic Policy (Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 2012)。

³ 阅读本报告时应结合秘书长关于“促进生产能力、就业和体面工作，以便结合在各级实现包容、可持续和公平的经济增长，消除贫穷，实现千年发展目标”的报告(E/2012/63)。

二. 宏观经济政策

7. 总的说来，宏观经济政策的目标是以公平和可持续方式实现长期社会福祉最大化。特别是，宏观经济政策的影响波及经济增长、就业、通货膨胀、利率、国债和国际收支。

8. 财政、货币和汇率政策都是用来影响这些变量的主要宏观经济政策。财政政策工具包括政府开支和税收，货币政策工具包括利率、准备金要求和信贷，汇率政策则主要面向国际收支。财政、货币和汇率政策之间的相互依存程度很高。

9. 宏观经济政策的短期目标通常是经济稳定，如在衰退时刺激经济，或在扩张期间抑制通货膨胀以及实现可持续的国际收支。然而，宏观经济政策和就业、生产能力和可持续发展之间也有重要的短期和长期联系。例如，政府开支和税收(或补贴)政策会影响公私投资以及社会方案。货币政策和金融政策也支持生产活动，特别是通过专门的信贷机制支持农业和就业密集的中小型企业。汇率政策会影响可开展贸易的部门的增长，从而也会影响结构转型。

10. 然而，在允许短期资本自由流动的全球化经济中，宏观经济政策的实施受到严重限制。一国在选择本国货币和汇率政策时，不得不放弃其中的一个政策，而让市场发挥作用：一国如果控制本国的货币政策，就无法既保持这种控制又不让汇率浮动；另一方面，一国如要为发展目的管理汇率，则必然要放弃对其货币政策的控制。⁴ 甚至财政政策也会受制于变幻莫测的金融市场，因为采用特定政策可能造成短期资本突然和破坏性地退出市场。因此，要有效实施宏观经济政策，各国应根据基金组织的《协定》第六条行使其主权权利，积极管理短期资本流动。发生危机后，基金组织和世界银行认识到需要管理资本流动。⁵

11. 如前所述，危机前采用的主要宏观经济政策模式是，货币政策着重乃至完全侧重于通货膨胀。财政政策则起次要作用，效力也很有限，因为进口增加造成资金外流，而且私营业者为支付未来财政赤字带来的税务负担而明显力行节俭，导致消费下降，从而抵销了政策的效力。还有人推测，财政政策通过影响利率挤走了私人投资。然而，对这些关切事项的经验佐证非常有限。⁶

12. 金融中介和监管没有被视为这一框架的一部分，它们对宏观经济的影响基本上也没有得到考虑。放松对国内金融部门的管制也已成为发达经济体和发展中经

⁴ 这被称作“开放经济的三难选择”或“不可能的三元冲突”：资本流动、独立货币政策和控制汇率不可同时实现。

⁵ 基金组织，“Recent experiences in managing capital inflows—cross-cutting themes and possible policy framework” (2011)。见 www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/021411a.pdf。

⁶ Richard Hemming, Michael Kell and Selma Mahfouz, “The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity - a review of the literature”, 工作文件, WP/02/208 (IMF, 2002)。见 www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02208.pdf。

济体的通行做法，与之相伴的是逐渐解除对跨境资本流动的控制和采用灵活的汇率机制。这就把国内金融体系纳入了国际金融市场和机构，加强了金融全球化，并严重制约了宏观经济政策空间。

13. 自 1980 年代初债务危机以来，华盛顿共识一直是提倡发展中国家采用的主要宏观经济模型，这是一种旨在建设健康经济和投资环境的“一刀切”做法，结合了从紧的宏观经济政策、私有化、快速自由化和放松管制。政府的规模和作用被尽量缩小，特别是通过削减公共投资和社会方案，支持私有化和维护财政纪律。还大力促进出口；而且除了供出口的经济作物外，农业部门受到忽视。如果把重点放在削弱政府的作用上，处理危机局势的机构能力就会大大削弱。

14. 但总体来看，这种做法没有导致经济持续高速增长。⁷ 发展中国家的公共投资和政策空间反而因自由化的扩散和财政整顿而大幅缩小。金融全球化削弱了一国短期内有大量资本撤出时控制快速私人资本逆向流动的能力，也削弱了应对由此产生的金融动荡和经济萎缩以及实施反周期金融和宏观经济政策的能力。

15. 与放松管制支持者的说法相反，放松管制的金融全球化产生了不利结果，如资本从发展中国家流向发达国家和借贷成本上升。⁸ 私人资本流动的顺周期性质也增加了许多新兴市场经济体在 1990 年代和 2000 年代经历的金融和国际收支危机的风险。⁷

16. 遵循主导政策框架的许多发展中国家也遇到本国财政空间缩小的问题。部分直接税减少所造成的收入下降没有因采用增值税而获得补偿。增值税被视为具有递减性质，会对穷人产生过大的影响，还会助长非正规黑市经济。⁹

17. 许多穷国还遭遇外债上扬问题，因为它们因缺乏生产能力而无法利用自由化贸易。穷国的制造业和粮食生产也因有更廉价的进口产品而处于不利地位。

18. 本次经济和金融危机表明，通过放松管制的金融全球化和主导宏观经济框架而制定的政策，不足以防止全球商品价格波动和资产价格泡沫，也不足以遏制危机的负面影响。

⁷ 《2010 年世界社会状况报告：反思贫穷问题》（联合国出版物，出售品编号：E.09.IV.10）。

⁸ Maurice Obstfeld, “International finance and growth in developing countries: what have we learned?”, 国家经济研究局工作文件第 14691 号 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2009). 见 www.nber.org/papers/w14691。

⁹ 见 Michael Keen, “What do (and don’t) we know about the value added tax?: a review of Richard M. Bird and Pierre-Pascal Gendron’s *The VAT in Developing and Transitional Countries*”, *Journal of Economic Literature*, vol. 47, No. 1 (2009), pp. 159–170. 另见 Marta Ruiz, Rachel Sharpe and María José Romero, “Approaches and impacts: IFI tax policy in developing countries” (European Network on Debt and Development and ActionAid, 2011), 见 <http://eurodad.org/?p=4564>。

19. 本次危机不仅改变了宏观经济政策框架，也使财政政策重新成为焦点，因为中央银行有效利用货币政策降低利率的能力因利率已经很低而受到限制。本次危机还表明，财政空间有重要意义，即政府预算要有足够的空间，以便使政府能够为预期目的提供资源，又不损害其财政状况的可持续性。然而，一些国家的政府财政空间受到限制，因为它们不得不为金融部门注入大量财政支持，并推出一揽子财政刺激计划。还有一些国家的政府因债务负担重或有大量无准备金的负债，而无法充分利用财政政策。

20. 本次危机除了暴露了主要宏观经济框架的各种限制外，还提供了若干重要的经验教训：(a) 必须制订连贯一致的反周期政策；(b) 必须具备财政空间，以便在需要时扩大财政赤字；(c) 由于政治决策和实施相机抉择的财政措施需要时间，因此必须加强和改善保持财政稳定的自动机制，如资金转移，在宏观经济变量超过阈值时自行启动；(d) 必须开展社会对话，以确定发展和宏观经济方面的优先目标，确保基础广泛的包容性增长和发展；(e) 各国还必须进行政策协调，统筹一致地应对金融危机和经济衰退。

三. 创造就业和体面工作

全球失业情况

21. 据国际劳工组织(劳工组织)称，2012年初世界面临严重的就业挑战，体面工作岗位不足的情况比比皆是。全球积压待业人数已达2亿，危机爆发以来又增加了2700万。此外，今后十年需要4亿多新的就业机会，才能避免失业人数进一步上升。因此，世界必须迎接紧迫挑战，在今后十年创造6亿个生产性就业机会，即便如此，仍有9亿劳动者及其家庭(主要是在发展中国家)生活在每日2美元的贫困线以下。¹⁰

22. 一般而言，全球经济根据工作适龄人口增长情况提供就业的能力有所下降。在危机爆发之前，许多地区就已出现“不创造就业机会的增长”，那些实现就业增长的地区则往往牺牲了工作质量，导致更多人不得不在非正规经济部门就业或从事自营职业或无报酬的家务工作。因此，发达国家和发展中国家的不稳定程度都大幅提高。自危机爆发以来，在业穷人人数的下降进度明显放缓。

23. 青年失业仍然是一个严峻的挑战。2011年，全球青年失业率几乎是成年人失业率的三倍。此外，在缩小劳动力市场性别差距方面也进展甚微。农业等低工资部门和职业以及定义为自营就业者和无报酬家庭工人等弱势就业者中的妇女人数依然偏高，不成比例。

¹⁰ 劳工组织，《2012年全球就业趋势：防止就业危机加剧》(日内瓦，2012年)。

24. 总体而言，过去数十年来，全球经济增长不够强劲，未能创造足够的就业机会。全球金融和经济危机进一步加剧了这种情况，特别是在经济增长率已经显著降低的发达国家。危机加剧了已经非常突出的全球资金流动的不稳定性，对一些发展中经济体的增长产生了负面影响。

25. 因此，决策者必须利用针对实体经济、特别是创造就业机会、生产性投资和增长部门构成的宏观经济政策，协调和平衡价格与债务稳定目标。

经济增长促进创造就业的成功经验

26. 尽管全球存在“不创造就业机会的增长”趋势，但一些国家仍取得了积极的宏观经济成果。自 1980 年代以来，印度尼西亚、马来西亚、泰国和越南等一些东南亚国家成功保持了长期高增长率，不断创造就业和减少贫穷，甚至当通胀介于 10%至 15%之间时也是如此。支撑这一增长的是促进结构变革的政策，包括提高农业生产率、大规模投资于农村基础设施和服务、给予农村穷人土地权，以及增强参与全球贸易的能力。强大的产业政策和对技术开发、创新和传播的支持进一步促进了增长。

27. 此前，日本、大韩民国和新加坡利用基础广泛的发展战略，实现了快速持续增长和减贫。这一持续增长使得东亚次区域有可能实现千年发展目标中关于减少贫穷的目标 1，并为实现其他千年发展目标进行必要的累积投资。

28. 持续的经济增长还必须建立在机会公平分配的基础上。在东亚的经验中，更加公平地分配实物和人力资本促成了广泛共享、包容各方的经济增长。对于该区域许多国家，在经济起飞之初，土地和农业改革是更公平分配机会的核心。普及教育和保健系统也大大有助于普遍改善人类发展。因此，印度尼西亚和大韩民国等该区域的一些国家按基尼系数衡量，都能够使本国收入不平等程度有所下降。¹¹

宏观经济政策、创造就业和体面工作

29. 作为宏观经济管理的基本手段，财政、货币和汇率政策都具有短期和长期战略层面。财政政策的长期效果是，政府在创造就业机会和社会服务方面的开支可以对社会福利和分配产生积极的影响。基础设施建设支出可以大大帮助提高产能，促进经济增长和发展。对研究和创建“绿色”技术的公共投资可以鼓励私人投资。

30. 在货币方面，利率和信贷政策可在创造有利的企业环境和诱导结构改革方面发挥重要作用。合理的价格稳定(不一定是非常低的一位数通胀率)对于促进有序增长和创造就业也很重要。汇率和资本流动管理也影响着增长和结构改革的步伐。

¹¹ 然而，近几十年来，一些亚洲国家的不平等现象有所加剧；见亚洲开发银行，《2012 年亚洲发展展望》(2012 年，马尼拉)。

31. 主要短期目标是采取反周期措施。当需求总量疲弱导致经济活动放缓时，必须制定反周期的财政和货币刺激措施，以遏止失业并重启增长和创造就业。随着 2008-2009 年金融和经济危机的展开，世界各国政府制定了一系列财政和货币扩张措施，用于减轻即将到来的经济衰退。据国际劳工组织估计，2009 年和 2010 年，20 国集团的一揽子刺激计划在这些国家创造或挽救了 2 100 万个就业机会。¹²

32. 一般而言，能够实施一整套协调一致的反周期财政和货币政策的国家在经济周期中表现较佳。鉴于全球化和经济一体化的速度很快，稳定化战略的成功还需要各国和各地区之间加强宏观经济政策协调，例如，通过协调扩张性财政和货币政策，应对经济周期中的衰退。

33. 一旦宏观经济刺激政策得到实施，必须确定撤销的时间和顺序。过早撤销刺激和财政整顿政策可能危及刚刚开始复苏，1930 年代的大萧条和最近危机期间就发生了这种情况。这可能不仅对就业和经济增长，而且也对债务可持续性本身产生不利影响。

34. 关于政府支出，不应把重点总是放在政府预算低赤字或零赤字上。如果长期的投资回报能够补偿当前的失衡情况，那么政府的生产性投资就可以为预算赤字提供正当的理由。必须逐案评估确定累积赤字是否是恰当的经济政策。同样，适度的通货膨胀如果可以促使结构改革和支持生产性投资，就可以得到容忍。事实上，甚至有必要为防止实际债务负担加重和鼓励消费支出而制造通货膨胀。

35. 从减贫的角度来看，各国政府可能需要考虑直接创造就业的方案，如农村就业保障计划。这些“万不得已时由政府担当雇主”的方案在许多发展中国家非常有效，并未造成过多的预算压力。

36. 总之，高度重视就业问题可以影响财政政策，导致“功能财政”或顺势实现充分就业等目标的公共财政。已在创造就业和减少贫穷方面取得进展的国家往往得益于政府为提高生产力而对基础设施和研发的投资，以及为减少脆弱性和建立社会资本而对社会保障和社会服务的投资。这些国家经常使用货币、信贷和汇率政策促使结构改革，支持劳力密集型的中小型企业 and 农业。

私营部门的就业增长

37. 私营部门是创造就业的重要伙伴。宏观经济政策除了营造可预测的宏观经济环境外，还能为鼓励在就业密集型和环境友好型行业的私人投资发挥支助作用。

¹² 国际劳工组织，“Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: building on experience”，2010 年 4 月在哥伦比亚特区华盛顿举行的 20 国集团劳工和就业部长会议上发布的报告。见 www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating.pdf。

例如，政府可以在教育、卫生和社会保护领域进行补充投资，可将之视为帮助减轻工资需求的社会工资的一部分；这反过来又鼓励私人投资。此外，税收优惠和补贴也可以用于鼓励投资。

38. 这些补充财政措施不太可能导致预算不可持续，因为由此产生的产出和就业增长将提高收入。然而，税收和补贴应该是部门性的，既没有特定目标，也不针对具体行业，而且明确规定如该部门没有实现增长即予撤销。

39. 推动雇主与雇员对话的体制安排对于私人投资也很重要。随着工人降低工资要求和企业进行利润再投资，这种安排也有助于保持宏观经济稳定、应对经济衰退和减少失业。

多利益攸关方对话

40. 旨在实现发展和创造就业的宏观经济政策离不开结构转型和产业发展。如要通过这一经济转型实现平稳过渡，就必须加强教育和技能发展以及社会保护计划，确保最弱势群体的基本生活标准。

41. 平稳过渡还需要加强工人、雇主和政府之间的对话，以确保基础广泛、包容各方的经济增长和发展，强调公平、公正的经济收益分配。良好的劳资关系、有效的参与和社会对话作为手段不仅有助于促进改善工资和工作条件，也有助于确定发展和宏观经济政策的优先目标，从而加强包容性和公平性。方框 1 和 2 举例说明了具体国家开展的关于宏观经济政策和劳工政策的多利益攸关方对话。

方框 1

德国的三方对话和宏观经济政策制定情况

德国具有社团决策的传统，工会在劳动力市场和社会政策管理中发挥着重要的体制作用，重大决策一般都要征询工会的意见。然而，全国三方协定并非德国劳资关系的特点。该国应对经济和金融危机的措施包括开展三方全国社会对话，但只处于协商水平。尽管如此，工会的参与程度特别是部门和国家以下各级的参与程度相当高。

采取的主要措施之一来自三方协商过程，即延长短期工作计划，由政府提供补贴，让人们缩短工作时间，而收入并不相应下降。这一政策帮助维持了约 432 000 份相当于全时的工作。此外，众多部门的集体谈判协议还以冻结加薪换取限制裁员。

资料来源：“金融和经济危机期间的社会对话：国际劳工组织/世界银行对 44 个国家进行的布尔分析法盘存结论”（日内瓦，国际劳工组织，2011 年）

方框 2

巴巴多斯的社会对话

政府、雇主和工人代表之间合作解决劳动相关问题以及一般经济和社会政策问题，一直是巴巴多斯的劳资关系环境的决定性特点。一个名为社会合作伙伴的三方组织自 1993 年成立以来，以程序书形式商定了多项决议。截至 2005 年，5 份不同的程序书已落实到位。这些程序书概述了各项相关政策，旨在通过政府、私营部门和工会的共同努力引导经济和社会发展，并提高竞争力和生产力。它们还有助于实现社会和平与善治。成功建立伙伴关系的政治意愿以及宗教团体等民间社会的参与就是这一方法的部分主要特点。

资料来源：“巴巴多斯通过社会伙伴关系促进经济发展”（日内瓦，国际劳工组织，2001 年）。

四. 生产能力与经济增长

宏观经济框架与发展生产能力

42. 联合国贸易和发展会议(贸发会议)将生产能力界定为，共同决定一国生产货物和服务的能力的生产性资源、企业经营能力以及生产联系。¹³ 生产能力通过资本积累(人力、物力和自然资本)、技术进步和结构变革这三个进程得到发展。在制定和实施宏观经济政策时，决策者必须分析政策如何与这三个核心进程中的每一个进程相互作用。

43. 对 50 个发展中国家的政策声明进行审查后发现，各国目前的宏观经济政策继续强调财政调整和通胀目标。¹⁴ 但宏观经济政策这一重点强调恢复财政平衡和低通胀可能过于狭隘了，无法达到期望的增长收益和发展目标。强调平衡公共预算往往会导导致在基础设施、技术和人力发展方面的公共投资减少，以及社会支出减少，而所有这些对于提高生产能力和实现可持续、包容性和公平经济增长至关重要。

44. 一国不妨根据目前的债务水平和财政空间考虑超前消费，以支持在生产能力方面的投资。例如，这种做法可以包括使财政政策与商定的财政规定相一致，而财政规定可以是某些国家制定的“黄金法则”（指的是预算赤字不得超过投资或资本支出的规定）。¹⁵ 换言之，政府借贷只能用于投资目的。但此类规则必须符合逆周期政策的需要。例如，需要政府借贷的逆周期政策必须专门用于生产性部门和社会部门。

¹³ 贸发会议，《2006 年最不发达国家报告：发展生产能力》（纽约和日内瓦，2006 年）。

¹⁴ 2011 年 6 月 23 日和 24 日在日内瓦举行的关于创造就业争取可持续恢复之挑战的专家组会议报告。见 www.un.org/esa/socdev/egms/docs/2011/report-june2011.pdf。

¹⁵ Barry H. Potter 和 Jack Diamond, *Guidelines for Public Expenditure Management* (IMF, 1999)。见 www.imf.org/external/pubs/ft/extend/index.htm。

45. 关于包括金融监管框架在内的货币政策，一个有利模式是将通胀控制在合理水平，同时又能促进将信贷分配用于加强生产能力投资和减贫方案。汇率也应有利于货物和服务出口，也有利于实现多样化，将资金用于与开采自然资源无关的活动，特别是与采掘和资源型经济无关的活动。这可能需要对资本流动进行管理。

投资生产能力以及与产业和行业政策的联系

46. 产业和部门政策与宏观经济增长政策密切相关，两者都可以促进生产能力的发展。结构转变特别是开展有竞争力的制造业活动，可以极大地促进持续、包容和公平的经济增长，而并不仅仅是这一进程的一个副产品。如前所述，政府行为可以促进和加快结构转变，促进增长。因此，产业政策和宏观经济政策必须彼此一致并与其他政策相一致，以提高生产能力。

47. 许多发展中国家的特点是，生产能力严重集中于农业和采矿商品，市场往往波动很大，产品几乎没有附加值。这些国家必须实现多样化，从农业或采矿业转向制造业。多样化经济体也更能利用全球市场的出口机会，因为产业多样化可以带动出口多样化。也可将多样化扩展到服务贸易，特别是商业服务。生产基础更广泛，对自然资源出口的依赖性就会下降，进而使易受出口商品外部价格波动影响的脆弱性下降，带来长期经济稳定(见以下方框 3，举例说明如何利用生产能力投资促进私营部门经济多样化)。

方框 3

生产能力与私营部门：博茨瓦纳

博茨瓦纳在 30 年内从 1966 年独立时的最不发达国家变成了中等发达国家，这在很大程度上是由于有效使用了储量丰富的钻石所带来的收入。公共支出专门用于提供社会服务和基础设施，以支持经济多样化。经过长期投资，博茨瓦纳现已拥有相对发达的基础设施。教育和医疗保健分别约占总预算支出的 25%和 7%，而资本支出约占预算的 30%，且主要用于经济多样化。

政府为发展私营部门的生产能力制定了特别方案。增强公民经济权能方案就是此类举措之一，由公民创业发展局和地方企业管理署共同实施。该方案提供资金，资助针对希望创业者组织的培训和指导服务。政府决定将各项服务外包给当地的团体，是为了刺激当地生产，促进中小型企业的发展。

资料来源：《2011 年非洲经济展望》(非洲开发银行、经合组织、非洲经济委员会和联合国开发计划署，2011 年)。

48. 农业方面的部门政策和投资也可以促进提高生产能力，促进经济增长。特别是，增加农业和农村发展预算拨款对于以农业为主要产业和主要就业部门、但显示其业绩未达到最佳状态的国家尤其重要。加大农业投资应致力于提高发展中国家

家小农的生产力和抗风险能力。关注改善农业中女性劳动者的生产条件将会带来额外的经济和社会收益。将农业和环境政策纳入更广泛的农村发展政策可以确保生态系统继续维持农作制度。

49. 人力资源发展对于提高生产能力，支持结构转变至关重要。人力资源发展主要靠投资于教育、岗位培训和医疗保健。受过更良好教育、身体更健康的劳动力可以产生重要、积极的外部效应，其中包括提高生产力和有能力吸引外国投资者。

50. 技术和职业培训是一个关键的投资领域，对于妇女和年轻人而言尤其如此。还应采取各项措施，使残疾人也同样能从保健、教育、社会保护和劳动等领域的公共服务、公共系统和各项公共政策中受益。投资促进社会保护，使更多人获得保健也有助于人力资源发展和生产力的提高。

51. 在已经普及了初级教育的中等收入国家，应重点强调拓展中等教育、高等教育、职业教育及培训，确保本国加入劳动大军的公民具备生产能力。与此同时，各国政府应推进在职工人的继续教育，以及投资于幼儿保育和教育。2009年9月，20国集团领导人认识到了前一个需求，他们承诺支持在增长和投资战略中加大培训力度，同时致力于帮助其他国家有效提高技能。

52. 投资于自然资本也可以提高生产能力。自然资本的定义是能够为经济生产活动提供自然资源投入和环境服务的自然资源，¹⁶ 一般认为自然资本包括三个主要类别：自然资源物种、土地及生态系统。所有这三个类别对于发展的长期可持续性、对于人类以及其他生物而言都是必不可少的。有必要通过有针对性的公共支出、政策改革和条例修订推进和支持自然资本投资。

53. 最近的全球危机影响了许多国家政府资助新基础设施项目、维护和翻修现有基础设施的能力。因此，捐助方和受援国应审查和调整援助分配，以提高受援国的生产能力。还应通过多个备选方案，包括能适当分担风险并使私营部门更多参与生产能力发展的公私伙伴关系，提高各国政府筹集国内财政资源的能力。以下方框4举例说明东欧利用外部资金援助等途径刺激基础设施投资的区域举措。

方框4

区域举措和生产能力：白俄罗斯、哈萨克斯坦和俄罗斯联邦

对于拥有一定未使用的生产能力和失业率高的先进欧洲经济体而言，需求而非供应依然是制约增长的决定性因素。这种过剩的能力为政府满足基础设施需求，并为将额外资源投入教育和研究创造了机会。但由于税收收入减少，这一行动需要债务融资，而许多国家政府不愿意这样做。

¹⁶ 经济合作与发展组织，经合组织统计词语汇编。见 <http://stats.oecd.org/glossary/index.htm>。

白俄罗斯、哈萨克斯坦和俄罗斯联邦创建的海关联盟以及继续执行中欧自由贸易协定等区域贸易政策举措，帮助提高了经济效率，刺激了投资。与建造和维护公路、铁路和管道有关的区域基础设施项目促进了经济一体化和投资。欧洲复兴开发银行提供的贸易援助计划和补贴投资等外部援助也为其中一些举措提供了资金。

资料来源：《经济和社会理事会正式记录，2011年，补编第17号》(E/2011/37)。

技术进步和结构变革

54. 当一国更有能力高效和有竞争力地生产门类更齐全、附加值更高的商品和服务时，其生产能力也得到了提高。实现这一过程不仅需要上文提到的扩大投资，还需要掌握技术和进行技术创新。在信息和通信技术领域，各国政府可在执行各项正确的政策，落实基础设施，推动或提供培训等方面发挥重要作用。公共部门发挥的关键作用是，通过制定有效的条例和提供适合当地条件的公共服务，支持新的市场便利化形式，以刺激信息和通信技术部门的创新。

55. 有更多的先进经济体进行了重大的结构变革。变革的一个主要特点是，知识在经济活动中的重要性日益增强。这些经济体已从以土地为核心资源的农业经济发展到以自然资源和劳动力为基础的工业经济，之后又发展到了以知识为主要资源的知识经济。

56. 在发展中国家，知识和知识管理也可在以技能、实际知识和技术变革为经济增长推动力，促进经济增长和推动结构变革方面发挥重要作用。使用当地、土著和隐性知识也可以给生产能力带来附加值。土著知识往往指特定文化或社会的独特知识。¹⁷ 但许多国家缺乏从这些知识体系获取知识的能力。提高一国的生产能力还应包括加强机制和其他战略，加大研究和开发投资，以提高利用本地和土著知识的能力。

五. 实现可持续发展

宏观经济政策与可持续发展

57. 宏观经济政策对可持续发展有着重要、广泛的影响。可以从可持续发展的三个主要支柱，即经济发展、社会发展和环境保护看出二者之间的联系和相互关系。宏观经济政策是经济发展不可或缺的一个组成部分，与第一个支柱有着直接的联系。

58. 宏观经济政策与社会发展之间的关系涉及上文所述旨在消除贫穷的宏观经济政策促进充分就业和体面工作的能力，还涉及增加收入，以促进针对各个社会

¹⁷ 见 www.worldbank.org/afr/ik/basic.htm。

目标的投资和支出。社会发展特别是教育和保健方面的进步，通过提高一国在人力资本方面的生产能力，也可以促进经济增长。

59. 1992年在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展会议(地球问题首脑会议)基本未探究宏观经济学和环境之间的关系。纵观历史，传统上一直侧重于实现经济增长最大化，忽略了可持续性问题。但自地球问题首脑会议之后，研究证实宏观经济学和环境之间有着密不可分的关系，而且环境保护可在增长和发展方面发挥重要作用。重要问题包括：要有创造财政收入的能力，以便加大政府环境保护方面的支出以及在绿色技术方面的投资。

60. 促进持续增长和创造生产性就业的宏观经济政策，是促进环境保护的重要因素。相反，贫穷不仅是造成城市贫民窟增多，也是造成砍伐森林的重要原因。¹⁸ 实现稳定、可持续发展的国家比不稳定或停滞的经济体更容易将环境问题列为优先事项并加以解决。

61. 与此同时，环境问题也有可能阻碍经济增长。有大量文献证据表明，身体不良造成的劳动生产力丧失、土壤退化造成的作物歉收，海岸侵蚀和海洋贫瘠造成的渔产和旅游收入损失都会阻碍增长。为缓解或避免环境恶化给人们的福祉带来的这些及其他负面影响而产生的公共卫生支出会导致财政支出增加。这可能使政府支出更加捉襟见肘，并使促进增长的投资资源被分散。

62. 宏观经济政策和宏观经济情况会对环境产生负面影响，还会破坏环境或减缓可持续发展进度。在衰退期间或执行收缩型宏观经济政策时，政府决策者和广大群众可能更关心经济问题，而不是环境问题。

63. 宏观经济政策也可以通过贸易转移环境影响。例如，发达国家的扩张型宏观经济政策可以通过增加对发展中国家出口的需求，刺激发展中国家的增长。但这一增长是否会导致环境恶化，要看出口国环境政策是否完善和有效，以及有关扩张型产业是否会造成更多的污染。

64. 因此，有必要确保在发达国家和发展中国家都制定完善的环境政策。这些政策必须能够抵御宏观经济的不稳定性和政策的摇摆，以及能够扩大可持续的就业机会，特别是穷人的就业机会。虽然经常有言论称，要权衡取舍经济增长和环境保护，但联合国最近的估计表明，如果进行适当投资，使发展走上更可持续的绿色增长道路，就可以在发展中国家既实现经济快速增长，又能保护环境。¹⁹

¹⁸ Alexander S. P. Pfaff and others, “Effects of poverty on deforestation: distinguishing behavior from location”, 农业及发展经济司工作文件, 第04-19号(联合国粮食及农业组织, 2004年, 罗马,)。见 www.fao.org/docrep/007/ae401e/ae401e00.htm。

¹⁹ 《2011年世界经济和社会概览：绿色技术大改造》(联合国出版物, 出售品编号 E.11.II.C.1)。见 www.un.org/en/development/desa/policy/wess/wess_current/2011wess.pdf。

经济增长和自然资源消耗

65. 2011年,国际资源小组警告说,除非各国着手将经济增长率与自然资源消耗“脱钩”,否则到2050年人类可每年消耗1400亿吨的矿物、矿石、化石燃料和生物量(是现有消费量的3倍)。²⁰ 该小组指出,在发达国家,四种主要资源的人均消耗量为16吨,有些发达国家的消耗量甚至高达每人40吨或以上。相比之下,印度目前每年的人均消耗量仅为4吨。

66. “脱钩”是指减少经济活动中使用的化石燃料或水等资源用量,并使经济增长和发展不再与环境恶化联系在一起。资源脱钩是指减少每单位经济活动的资源使用率,而影响脱钩则指保持经济产出,同时降低开展经济活动对环境的负面影响。

67. 通过技术创新,资源脱钩得以在一定程度上实现。然而,虽然在某些地区,当地的环境影响有所减弱,但全球环境受到的整体影响仍日趋严重。

68. 一国积极谋求脱钩的决定可能带来好处,也可能引发调整,好处是资源使用情况改善,效率提高;对环境的负面影响减少,从而通过减少资源耗量、碳排放和污染水平对全球公共利益做出积极贡献;以及因投资新技术以及投资于研究和产生积极的外部效应,如创造就业。

69. 同时,要实行脱钩战略就必须大幅调整政府政策,并改变消费和生产模式。就经济增长与化石燃料脱钩以及采用替代能源而言,由行业和消费者承担或由政府补贴的能源费用可能有所增加,从而可能使经济增长率下降。与那些以减贫为重点的发展中国家相比,这些费用由发达国家承担较为轻松。

70. 为了决定促进脱钩,还必须开展知情的社会对话并赢得大众的支持。此外,也有必要在财政和金融工具以及奖励机制的鼓励下,建立有利的环境,促进创新,推动加强科学研究和增进知识,并推广节能和无害环境技术(宏观经济增长与能源消耗脱钩工作事例见方框5)。

71. 无论一国是否积极奉行脱钩策略,本国自然资源基础可持续性问题的都应在其宏观经济增长政策中得到明确考虑,并应成为资源开采行业外国直接投资政策的内在要素。

72. 自然资源的使用和环境因素还促使人们对经济增长假设和国内总产值作为计量增长与福祉的手段所公认的限制进行重新思考。目前正在研究如何确定适当的指标,并制定更严格的科学方法,用于计量可持续性和福祉水平,以便将之纳入国民账户体系和做出更加知情的决策。为充分纳入可持续发展的所有方面,已

²⁰ 环境署, Decoupling Natural Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth (2011), 见 www.unep.org/resourcepanel/decoupling/files/pdf/decoupling_report_english.pdf。

经提出了新的替代计量办法，用以补充国内总产值计量法，或发挥更大的作用。然而，替代计量办法没有得到广泛接受，在这个问题上也没有达成共识。

方框 5

丹麦：宏观经济增长和能源消耗

自 1990 年以来，丹麦一直在促使宏观经济增长与能源消耗脱钩，同时减少温室气体排放。该国有悠久的共识决策和政治稳定历史。丹麦政府举行了包容性公开辩论，以促使各利益攸关方支持能源政策综合构想。

该国的长期能源目标是到 2050 年不再依赖使用化石燃料。2011 年，丹麦政府发表了《2050 年能源战略：从煤炭、石油和天然气到绿色能源》，该政策文件阐明了一系列新能源政策举措，旨在借鉴现行政策，将丹麦化为一个拥有稳定低廉能源供应的低碳社会。《2050 年能源战略》设想将新的能源战略纳入丹麦立法，但这个构想须由议会谈判决定。政府正在努力就该战略的长期目标和 2020 年以前的各项举措达成广泛协议。

资料来源：《能源署成员国的能源政策：丹麦——2011 年审查》（经合组织和国际能源署（能源署），2011 年，巴黎），见 www.oecd-ilibrary.org。

可持续发展和就业

73. 为应对 2009 年的金融危机，许多庞大的经济体通过了一揽子绿色刺激方案，绿色举措占总体一揽子刺激方案的份额从日本的 3%到大韩民国的 81%各不相同。大部分刺激措施都分配用于提高建筑物、铁路网和电网能效，只有很小的份额用于可再生能源。²¹ 这些刺激措施会创造 400 万个就业岗位，其中大部分从债务融资中产生。

74. 用于投资的资金供给将成为阻碍大多数发展中国家向低排放经济体转型的制约之一，尤其是在小型国内低排放技术市场。宏观经济政策必须始终有利于投资，还必须实行机构改革，包括对各开发银行进行资本重组和重心调整。这些制约因素都是重要的提醒，即为了实现可持续发展，任何旨在推动发展中国家增加政府开支的大规模举措必须具备全球层面。

75. 就业往往是可持续发展政策的主要政治宣传要点，但大多数旨在实现可持续发展的行动都将创造绿色工作岗位视为共同利益而非主要目标。由于没有普遍商定的“绿色工作”定义，因此应对已采取的旨在向绿色经济过渡的政策和措施对于整体经济新就业人数的影响进行研究，这样做更为有益。

²¹ 联合国秘书处经济和社会事务部，“Green jobs and social inclusion”，Rio 2012 Issues Brief, No. 7 (2011)。见 www.unctd.org/rio20/index.php?menu=138。

76. 作为联合国环境规划署(环境署)、国际劳工组织、国际雇主组织和国际工会联合会的《绿色工作倡议》的一部分而委托编制的一份报告表明,2006年至2030年,世界绿色工作人数会从230万增加到2000万,²²这意味着每年创造750000个绿色工作岗位。到2020年,仅中国就能在风能和太阳能领域创造450万个就业岗位。但另一方面,仅靠绿色工作无法解决全球就业难题,即无法到2050年创造6300万个新的体面工作岗位。

77. 在危机过后,秘书长提出了“全球绿色新政”,以加快经济复苏和创造就业,同时解决可持续发展、气候变化和粮食安全的挑战,为此要在发展中国家可再生能源和小农粮食农业领域进行大规模前期公共投资,以吸引补充性私人投资。这将需要全球交叉补贴和大规模公共投资,以吸引私人投资。经过危机前多年宽松信贷和过度投资后,世界目前面临的情况是,最能获利的经济领域中的过剩产能无法得到充分利用。在这种情况下,只有妥善协调的跨境公共投资才能为亟需的绿色公益产品提供资金,并通过公私伙伴关系吸引私人投资,以应对这些全球性挑战。

六. 为创造有利环境开展全球协调

78. 2008-2009年全球金融和经济危机致使全世界各国政府和决策者采取了空前高度协调一致的行动。但此后没有明确规定一个协调一致的对策,用以应对当前的主要挑战,包括全球失业人数居高不下的问题。为实现全球经济再平衡和创造更为有利的国际环境,必须确保开展可靠和有效的政策协调。

79. 要建立一个强劲和有弹性的经济,就必须对宏观经济政策进行有力的全球协调。必须在国际上落实和协调各种具体机制,最大限度地提高决策效果,并在国家单独寻求解决方案时减少可能出现的投机和竞争性收益的规模。这些机制可以包括:协调一致减轻繁荣与萧条交替循环的反周期政策,以及旨在尽量减少和遏制经济和金融危机及金融动荡的金融监管协调。

80. 虽然已就旨在执行此类具体措施的正规全球协调机制提出各项建议,并展开了讨论,但目前没有达成国际共识。联合国仍将是一个审议和讨论全球协调问题的包容性论坛。联合国随时准备率先落实和支持国际商定的协调机制。

七. 建议

81. 兹就在持续、包容和公平经济增长及力求消除贫穷背景下创造就业、提高产能和实现可持续发展和千年发展目标的宏观经济政策提出以下建议。

²² 联合国环境规划署, Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World (Nairobi, 2008), 见 www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Report.pdf。

创造就业机会和体面工作

82. 各国应审议创造就业和充分就业问题，将之作为一项优先宏观经济政策目标，以满足创造就业和体面工作的迫切需要。
83. 各国政府应利用财政政策推动产能发展，以实现经济增长和创造就业。例如，各国政府应考虑增加基础设施开支，并通过财政奖励办法促进结构改造。
84. 各国应利用货币政策加强金融部门的稳定，并促进就业密集型生产部门，包括中小型企业和农业。
85. 汇率和短期资本流动管理政策应补充旨在实现结构改造和金融部门稳定的财政和货币政策。
86. 各国政府应采取反周期措施，在经济衰退期间尽量减少产出波动，并减轻就业机会的损失。
87. 各国政府应考虑直接创造就业，如农村就业保障计划，将之作为其社会保护和社会服务投资的一部分，以减少脆弱性，使最贫穷者能够参与经济增长并从中受益。
88. 各国政府应支持私营部门的就业和体面工作，为此要建立一个有利的环境，包括制订有利和负责的监管框架，并进行补充投资，特别是在就业密集型和绿色技术领域。
89. 对于青年人、妇女和残疾人等传统上失业率较高或处于弱势就业地位的群体，各国政府应明确规定提高其可就业性和就业人数的政策。
90. 各国政府应利用社会对话机制确定优先发展目标，并制定宏观经济政策，促进改善工资和工作条件，以确保实现以公平和公正分配经济收益为重点、基础广泛的包容性经济增长和发展。

生产能力和经济增长

91. 决策者应在制定和实施提高产能的宏观经济政策时，借鉴本国具体知识。虽然国家之间会有某些相似之处，但每个国家的情况都具有独特性，没有“一刀切”的解决办法。
92. 要使宏观经济政策有助于提高促进增长的生产能力，财政政策应创造强劲的总和需求，还应包括政府在技能形成和基础设施方面的足够投资和开支。包括金融监管框架在内的货币政策应推动适足分配信贷，以支持产能投资，例如，投资研究和开发。
93. 需要扩大财政空间，以便使各发展中国家政府能够拨付资金进行产能投资。
94. 各国政府需要利用各种备选办法资助新的基础设施项目，维持和恢复公私伙伴关系等现有项目，适当分担或有负债和风险。区域开发银行体系和其他融资举措也证明切实有效。

95. 有必要创造有效和有利的国际环境，国际社会还应支持穷国提高产能，给予它们更多的援助和负担得起的获得技术特别是绿色技术的机会。

实现可持续发展

96. 必须根据国家具体情况制订提高发展可持续性的战略，其中要考虑到当地的条件、天赋资源、社会需要和资金供给。

97. 根据共同但有区别的责任原则，发达国家和发展中国家都应设法减轻经济增长的负面影响，为此要采取政策措施，调整增长结构并使之与自然资源脱钩，以降低增长的资源密集程度和污染。

98. 发展政策和宏观经济决策应侧重于确定和实施同时提供经济、社会和环境收益的双赢战略。应设计和制订宏观经济政策以及贸易和私有化等其他相关经济政策，避免造成环境和社会损害。

99. 宏观经济研究者和决策者应进一步探讨长期经济增长的可持续性问题，尤其是在自然资源日益匮乏、全球环境退化、碳排放增加和气候变化的背景下进行这方面的探讨。

为创造有利环境开展全球协调

100. 需要确保在全球一级进行可靠和有效的政策协调，以协调一致和可持续的办法实现全球经济再平衡，并创造有利的国际环境，应对当前的宏观经济挑战，特别是在全球失业人数处于历史最高水平的情况下。