



# 联合国 贸易和发展会议

Distr.: General  
17 December 2018  
Chinese  
Original: English

## 贸易和发展理事会

### 贸易和发展委员会

加强各级扶持性经济环境以支持包容性和可持续发展

以及促进经济一体化与合作问题多年期专家会议

### 第三届会议

2019 年 2 月 25 日和 26 日，日内瓦

临时议程项目 3

## 劳工政策和宏观经济政策如何有助于实现可持续发展目标

### 贸发会议秘书处的说明

#### 内容提要

《2030 年可持续发展议程》是国际社会为自身制订的最为雄心勃勃的方案。这也有助于提高对可持续发展这一挑战的复杂性和相互依存性的认识。然而，《2030 年议程》未提供有关叙事，作为政策建议和机构改革的框架，因此缺失一些关键的经济联系，首先便是劳工政策和宏观经济政策如何有助于实现可持续发展目标。

本说明着重探讨了决策者或愿在加强各级扶持性经济环境以支持包容性可持续发展以及促进经济一体化与合作问题多年期专家会议第三届会议期间审议和进一步讨论的某些关键宏观经济问题，以便制定实现可持续发展目标的路线图。



## 一. 导言

1. 《2030 年可持续发展议程》，包括其 17 项可持续发展目标及相关具体目标和指标，是国际社会为自身制订的最为雄心勃勃的方案。《议程》有助于提高人们对可持续发展这一挑战的复杂性和相互依存性的认识，但它未提供有关叙事，作为政策建议和机构改革的框架，因此缺失一些关键的经济联系，首先便是劳工政策和宏观经济政策如何有助于实现可持续发展目标。
2. 本说明旨在着重讨论决策者或愿在加强各级扶持性经济环境以支持包容性可持续发展以及促进经济一体化与合作问题多年期专家会议第三届会议期间审议和进一步讨论的某些关键宏观经济问题，以便制定实现可持续发展目标的路线图。
3. 本说明借鉴了贸发会议以往的研究成果，<sup>1</sup> 其前提是这样一种观点：为实现《2030 年议程》，需要创造足够的优质就业机会。无论是在发达经济体还是在发展中经济体，高就业水平显然都是减轻不平等和缓解贫困的最重要途径之一，因为它提高了工资收入，促进了总需求，并抵消了通货紧缩压力。此外，体面工作对社会、公民和创造性均产生影响，是包容性社会的重要组成部分。此外，通过促进全球总需求，充分就业议程将有助于重振和再平衡世界贸易，并有助于抵御保护主义威胁。出于所有这些原因，贸发会议一贯主张根据一国的发展需要和条件创建积极的劳动力市场机构并制定积极的劳工政策。
4. 鉴于劳动力市场以各种方式与其他市场相联系，因此劳工政策必须纳入更广泛的宏观经济框架，因为其结果关键取决于私人对实际生产能力的投资水平，而这又取决于需求预期、融资可得性和成本以及强大的公共部门。工资从成本和需求端两方面对公司利润产生影响，并随之对实际生产能力投资造成影响。这又反馈到对劳动力的需求。总体而言，随着经济接近充分就业，工资成本上升，总需求也增加，新的投资有助于推动技术进步和生产率提高。
5. 不过，有助于接近充分和体面就业的政策只能在健康和稳定的全球环境中方可取得成功。然而，目前的全球货币体系经常阻碍发展战略，甚至在发展中国家和发达国家造成持久危机。外国资本(包括直接投资和投机性投资组合流量)的主导地位，以及国际交易和保险对储备货币的隐含需求，使得国内优先事项处于次要地位。在以国际资本流动为主要特征的背景下，促进生产性投资、确定公平工资和加强社会保护，实际上受到金融投资者不断变化的情绪和期望的制约，金融投资者的业务也可能导致汇率的大幅波动和持续偏差。汇率波动反过来动摇国内机构的贸易表现和资产负债表，迫使国内需求、投资和就业进一步调整。因此，在设计就业政策以支持可持续发展目标时，不可避免地要重新审视国际贸易和金融安排。

<sup>1</sup> 以下贸发会议出版物是本说明第二章论证的主要依据：贸发会议，2010 年，《2010 年贸易和发展报告：就业、全球化和发展》(联合国出版物，出售品编号 E.10.II.D.3, 纽约和日内瓦)；贸发会议，2016 年，《2016 年贸易和发展报告：结构转型促进包容性和可持续增长》(联合国出版物，销售编号 E.16.II.D.5, 纽约和日内瓦)；贸发会议，2017 年，《2017 年贸易和发展报告：走出紧缩——迈向全球新政》(联合国出版物，销售编号 E.17.II.D.5, 纽约和日内瓦)。

6. 本说明以这些典型事实为基础，着手研究增长、投资、生产率、就业和工资之间的一些基本关系。它认为，劳动力市场结果不令人满意，更可能是由于对实际生产能力的投资不足和工资增长不充分，而不是劳动力市场灵活性不足和劳动力被资本取代。超全球化时期注重劳动力市场自由化，以在合同工资和就业条件方面实现更大的灵活性，但在劳动力市场的表现方面，超全球化并没有兑现预期成果。现在需要的是一套备选方案，下文将进一步详述。本说明最后提出了一些政策建议，指出了决策者在国家和国际层面面临的任务。

## 二. 总需求在创造就业中被忽视的作用

### A. 供应端谬误

7. 对大多数人来说，找到一份“好工作”是改善生活的途径，提供这样的工作是创造包容性经济的关键。好工作与体面就业相关，这些工作往往集中在正规部门，那里收入更高，更容易升迁，工作条件更好地受到监管。在发展背景下，这些工作更有可能位于工业部门，而不是农业或服务业部门。

8. 根据主流微观经济学的方法，这类工作之所以短缺，并导致劳动力利用不足，失业率高企或不断上升，是因为实际工资太高或上涨太快。这可能是由于各种因素造成的，例如强大的工会、过高的法定最低工资或其他法律障碍，这些障碍阻止工资下降到足以吸收现有劳动力供应的程度，也阻止企业盈利到足以鼓励它们投资于能够创造新工作的活动。

9. 由于劳动力市场的这种僵化现象，在面临外部经济冲击时，例如与新技术或大型经济体进入全球贸易体系相关的冲击时，难以进行平稳调整，导致了不平等的结果。有人认为，只有将自由化和培训相结合才能有效地解决这一问题。

10. 从分析的角度来看，这种方法存在严重的弱点。特别是，为了让价格和竞争同时发挥平衡和激励作用，市场供应端和需求端必须相互独立。不过，即使微观经济层面是这样，宏观经济层面也不一定如此。“合成谬误”在劳动力市场上尤其明显；削减工资对寻求最大限度降低特定产品制造成本的个体公司来说是有意义的；然而，如果所有公司都采取类似的方法，则对每个公司产出的总体需求将会减少。相反，就业的增长往往与总需求和总产出的增长相关联。总需求是否上升到足以创造净就业，关键取决于如何分配生产率增长带来的收益，而这反过来又受到政策选择的极大影响。

11. 将劳动力市场表现平平和不平等扩大与贸易或技术挂钩的证据仍然没有定论，部分原因是，过去 20 年来这两个领域的变化之大与制造业部门就业破坏的特征并不直接匹配。<sup>2</sup> 鉴于有证据表明，最近生产率增长速度下降，报酬严重偏向收入阶梯最顶端的人，情况尤其如此。此外，日益加剧的不平等也反映了具有

<sup>2</sup> L Mishel, H Shierholz and J Schmitt, 2013, Don't blame the robots: Assessing the job polarization explanation of growing wage inequality, Working Paper, Economic Policy Institute–Centre for Economic Policy Research.

相同或相似学历的人之间工资差距的扩大。<sup>3</sup> 由于存在这些出入，出现了更多关于不平等加剧的混合叙述，其中包括劳动力市场的体制变化、宏观经济政策的变化以及贸易和金融相互作用的变化。

12. 然而，关于劳动力市场条件的“贸易对技术”的讨论突显出就业在促进包容性经济中的关键作用，特别是考虑到越来越多的家庭日益担心，在发达经济体，保障中产阶级生活方式所需的稳定、高薪工作已经被掏空，而在许多新兴经济体，有志成为中产阶级的那些人也越来越难以获得这些工作。<sup>4</sup>

13. 在当今的全球环境中，普遍的政策选择，加上技术的力量和结构变化，相对于劳动力供应而言，限制了工作、特别是好工作的可得性。超全球化时期普遍采取的政策力求保持低工资，并有助于将生产率提升带来的收益转化为更高的资本收入或更低的价格。但是，保持低工资以产生更高的利润适得其反，因为如果劳动者的购买力不提高，国内需求就不会增长到足以使资本所有者能够充分利用其能力，从而将生产率提升带来的收益转化为利润。要想在二者之间取得平衡，只能通过不断增加家庭和公司债务实现，这导致全球经济不平等扩大、不稳定加剧。此外，当这些债务助长的失衡引发经济危机时，宏观经济政策的反应总是紧缩，对劳动力市场情况产生进一步破坏性影响。

## B. 外部制约

14. 发展中国家供应端故事的一个重要转变是，过去几十年的政策讨论将对劳动力市场灵活化的呼吁与对出口导向型增长战略的支持混为一谈。因此，从单个企业家推断到一个部门、再推断到整个经济，任何国家都可以通过削减工资和刺激制造业出口来实现持续的高增长，即使这些出口达到停滞期，各国仍可通过扩大低薪服务的出口来保持快速增长。然而，为了在国际环境中充分享受劳动力市场灵活化的好处，需要货物和服务贸易的全面自由化。<sup>5</sup>

15. 在这一推理过程中，两个基本假设至关重要。第一，世界经济是一个充分竞争的市场，不存在决定价格和市场垄断或寡头结构，不存在首次进入创新的不当优势，技术是共享的，资源是完全可分割的，价格竞争迫使生产者将收益转移给消费者。正如贸发会议最近的报告所显示的那样，无论是对全球经济还是对任何单个经济体来说，事实都并非如此。

16. 另一个重要的假设是，生产潜力得到充分实现，因为外部(全球)经济的需求是无限的。如果每个经济体都专注于生产其较有竞争力的产品，就能保证外部需求的增长(出口以比进口更快的速度增长)。这又是对汇总过程的简化假设，而且也是对创造收入和有效需求的疏忽。从汇总的角度来看，虽然对单个经济体来说，确实有可能在牺牲其他经济体的前提下取得亮丽的出口成绩，但并非在每一个时点上对所有国家均如此。充其量，如果一轮中的输家比前一轮中的赢家更成

<sup>3</sup> L. Mishel, 2011, Education is not the cure for high unemployment or for income inequality, Briefing Paper No. 286, Economic Policy Institute.

<sup>4</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)和世界银行, 2016, 《经合组织和新兴国家中备受挤压的中产阶级: 迷思与现实》, 问题报告。

<sup>5</sup> 国际货币基金组织, 2018, 《世界经济展望: 2018年4月——周期性上升, 结构性变化》(华盛顿特区)。

功地削减劳工成本，则可能在下一轮中成为赢家，依此类推。实际上，试图通过这种途径取得成功，很可能意味着，净出口收益是以牺牲他人为代价的，从而增加了“竞相逐底”的危险。

17. 因此，虽然加强对国际贸易(出口和进口)的参与可以加快和扩大工业化，提高产业内部和产业之间的生产率，但这些关系既不简单，也不可靠。贸易自由化，如果是互惠的，可打开出口市场，并方便资本货物和中间产品的进口，但也可能给工业化进程带来一些挑战。也许最大的挑战是有可能加剧工业进口的竞争，有几个国家的过早去工业化和非正规化即与此有关。

18. 另一个挑战是，出口市场变得更加拥挤，竞争加剧，在工资普遍收缩和总需求疲软的情况下，增加了全球低技能劳动力的供应。制成品出口是否以及在何种程度上促进工业化和生产率增长，取决于制成品出口的结果——技术含量越高越好——及其在国内附加值中的份额。此外，规模可能与国内附加值的份额和技术含量同等重要，尤其是因为需要将劳动力吸纳至制造业活动中，以实现总体生产率增长。少数几个卓越的制造业飞地虽令人鼓舞，但它们不足以催生实现较高工业化程度所需的联系和整个经济体范围内的生产转型。

19. 即使规模可能大到足以对国内生产造成实质性影响，价格问题仍然是一个限制因素。“合成谬误”——随着越来越多的出口商追求同样的出口导向型战略——压缩价格，并最终压缩工资的增长，即使对亚洲最成功的制成品出口商来说也是如此。1980年至2014年期间，发展中国家制成品出口商的贸易条件平均每年下降1.1%，而亚洲制成品出口商则每年下降1.5%。转向技术密集型出口似乎是一个很有前景的选择，但是这种飞跃必须是巨大且持续的，以超过诸多同样角逐更高价格出口市场的竞争对手。

20. “合成谬误”的另一面是市场和定价权的集中。全球价值链的崛起既是这种现象的原因，也是其结果。一方面，全球价值链有助于发展中国家更广泛地参与全球制成品贸易，从而为工业化开辟了新的道路。另一方面，更广泛的参与加剧了竞争，并进一步加强了总部主要位于发达经济体的领先跨国企业的议价和定价权。这使得发展中国家生产商——甚至是大型新兴市场供应商——很难在经济上大大提高和获取附加值。

21. 问题的很大一部分在于，如今以出口为导向的工业化在产生高薪就业机会方面总体令人失望，这是成功地将出口和工业化挂钩的一个经常被忽视但至关重要的方面。即使在有些地方，生产率的提升为社会向上流动提供了潜力，但这种提高也可能主要只是增加利润，或者被用来降低价格，以巩固现有的竞争优势，而不是提高工资。如果生产率提升带来的收益大部分通过较低的价格转移到国外，则生产率支持国内需求和投资的良性循环可能会遭到削弱。对非洲和拉丁美洲国家来说，此类竞争态势尤其问题多多，因为在这些国家，全球化造成劳动力从高生产率生产活动向低生产率生产活动转移，同时也向非正规经济转移。相反，一些亚洲国家得以更好地利用制成品出口创造的机会，同时提高了生产率和就业。

22. 这里的因果机制包含两个方面。一方面，出口和国内市场竞争压力加剧，导致外包增加和非正规工作扩散。另一方面，国内劳动力与资本密集型生产技术相结合，既降低了制造业的就业含量，又提高了对熟练劳动力的相对需求。最后，必须承认，管理结构变化的一部分涉及设计就业政策，确保具有包容性和能够自我维系的工业化进程。

## C. 性别层面

23. 对世界一半的人口来说，找到一份好工作会遇到性别歧视的障碍。因此，让超全球化更具包容性的呼吁理所当然地获得了女性的强烈呼声。但是，这一挑战远不止于增加妇女在市场和董事会的参与。即便在金融包容性、创业精神或贸易便利化中增加性别层面，充其量也只能提供一条通往更具包容性的经济的有限路径。性别不平等背后的制度和社会规范往往会在劳动力市场上重现。在工作场所，大多数女性都会遭受歧视和分隔——这种做法和更广泛的超全球化压力不无干系(见方框)。

### 工作场所的性别歧视

在工作场所，大多数女性都会遭受歧视和分隔——这种做法和更广泛的超全球化压力不无干系。具体而言，当前的全球政策环境，加上技术的力量和结构变化，相对于劳动力供应而言，限制了工作、特别是好工作的可得性。好工作的稀缺加剧了按性别分配工作和排斥妇女获得更好就业机会的现象，尽管妇女参与就业的程度有所提高，而男子则总体上有所下降。

就业中更高的性别平等有可能酿成性别冲突，妇女就业率上升(在世界大多数国家都是这样)，男子就业率下降。这是一个鲜为人知的现象，没有得到广泛讨论。这一点在发达经济体更加明显，但它现在是世界范围内就业市场一个令人不安的特征。

单靠促进经济增长，并寄望于经济增长对性别平等产生涓滴效应，迄今为止并不成功；它对妇女相对获得好工作的影响有限。就性别平等而言，更令人担忧的是，提高妇女参与劳动力的程度，但却没有辅助性的需求端政策和结构来有效吸收这些新的市场进入者，只会加剧劳动力市场的性别隔离，并助长将妇女挤入低附加值的非正规服务业部门的活动。

劳动力市场中的性别隔离(或按性别划分的职业囤积)对劳动力总体有负面影响，这反映在工资收入比上。如剔除其他因素，有证据表明，自 1990 年代初以来，发展中国家的妇女获得工业部门就业机会的相对机会减少，与劳动力在收入中的份额下降有关。然而，与此同时，当好工作稀缺时，提高妇女参与劳动力的程度会阻碍工资增长，并可能会启动低工资增长路径，其特点是经济日益无保障、性别冲突加剧，因为妇女参与劳动力似乎会对男子的就业前景产生不利影响。

鉴于结构变化和技术变革带来的就业挑战，以及妇女承担着有偿和无偿护理工作的主要责任，将无偿和有偿护理活动转化为体面工作应成为旨在建设更具包容性经济的战略的有机组成部分。

资料来源：贸发会议，2017 年，第 4 章。

24. 传统工厂工作和制造业的空心化是发达国家日益加剧的不平等的一个十分明显的特征，对中年工人阶级的影响尤为严重。但是，在许多面临过早去工业化和工业化停滞的发展中国家，工业部门的就业人数也在下降，对妇女在工业部门就业的负面影响比男子大得多。

25. 在发展中国家，1991 年至 2014 年期间，工业部门就业在男子总就业中的比例平均下降了 7.5%，而对妇女而言，则平均下降了 39%。此外，随着工业生产变得更加资本密集型，妇女往往会失去这一部门的工作，即便是在剔除了教育程度因素之后，也是如此，因此挑战了妇女因为技能方面的差距而失去这些工作的论点。随着资本密集度和自动化程度的提高，在“南方”来一场技术革命似乎不太可能改善性别平等。

### 三. 修订宏观经济政策框架，以推动持续增长、创造就业和减少贫困

26. 发达国家、新兴市场经济体和低收入发展中国家之间以及这些群体内部的就业政策和劳动力市场政策的体制条件各不相同。然而，无论经济发展阶段如何，要实现和保持高水平的体面就业，就必须创造有利于固定资本形成的宏观经济条件，并确保劳动力充分参与创新投资产生的生产率提升。因此，需要结合产出的增长来分析就业，并须加强宏观经济政策框架，以促进可持续增长。

27. 有鉴于此，在追求劳动力市场灵活化并处理随之而来的宏观经济紧缩危险方面，可能更成功的战略将是确保劳工也能获得生产率提升带来的收益：工资随生产率的提高而增长，将满足不断增长的国内有效需求，并随着时间的推移促成增长、投资、生产率提升和就业的良性循环。因此，加快创造就业机会需要适当的宏观经济政策和发展战略，以加快生产能力和国内需求的增长。这反过来要求重新评估宏观经济政策的优先事项，下文将予以进一步探讨。

28. 以往的经验 and 理论思考表明，要实施这种战略，就不能像过去几十年中许多国家那样，而要更加依赖国内需求。特别是对发展中国家来说，可能需要重新反思在保持低劳动力成本的基础上实现出口导向型发展的模式。

29. 下文介绍了为创造更多好工作建立强有力的扶持环境方面的一些关键因素。

#### A. 货币政策和金融政策

30. 要增加固定投资，就要有积极的需求预期，外加有利的融资条件。为了实现收入和就业的持续增长，需要对货币、金融和总体需求状况进行积极和持续的短期管理，以确保计划投资超过计划储蓄。在这种环境下，即使家庭储蓄的倾向保持不变，储蓄依然会增加。但归根结底，储蓄的增加，对应于宏观经济平衡方程中投资的增加，最终是由利润的提高催生的。如果央行通过适当的货币政策允许信贷扩张，最初的实际投资可由银行信贷提供资金。

31. 央行通过提供流动性和确定短期利率，可以提供重要的扩张性刺激手段，并根据其对经济形势的评估至少间接地影响长期利率。因此，其扩张性货币政策对固定资本投资的积极影响支持创造就业。先验地说，长期专门用于抗击持久或惯性通货膨胀的货币政策妨碍创造就业和收入可持续增长。因此，鉴于现在人们更加重视创造就业机会，过去 30 年根据《华盛顿共识》作为唯一合理选择向发展中国家推荐的宏观经济政策工具可能需要加以修订。

32. 央行可为稳定的增长做出的贡献不止是将通货膨胀保持在低位；还可转而关注就业，进而推动发展。此外，货币政策和金融政策影响汇率，从而影响国内生产商和雇主相对于外国生产商和雇主的竞争力。有许多成功经验的例子表明，央行发挥着至关重要的作用，通过维持低利率，实行资本控制帮助稳定具有竞争力的汇率，有时还为某些项目提供直接贷款，从而制定支持增长和结构转变的公共政策。可将注重为私人投资融资创造有利条件的货币政策与促进私人金融机构的投资贷款和通过公共金融机构提供信贷相结合。与此同时，国家投资银行在向投资者提供廉价信贷和将能力的创造引入社会所期望的方向方面发挥了重要作用。

33. 然而，仅靠货币政策是不够的；必须制订一系列积极的财政和产业政策，才能创造有利的结构和条件，支持总需求的扩大和国内生产率的提高。只要宽松的货币政策仍然是政策组合的重要组成部分，就应该日益引导货币政策促进公共支出，而不是改善商业银行的资产负债表。

## B. 公共开支

34. 创造优质就业的需要为恢复国家作为“最后雇主”的观念提供了理由。<sup>6</sup> 鉴于目前世界各地失业率和就业不充分现象普遍，以及许多现有就业机会具有非正规和不稳定性，这一点十分紧迫。太多人追逐太少的好工作，不仅求职者找到工作比以往任何时候都要花更长的时间，而且他们最终找到的工作似乎不太可能支持更稳定和更包容的社区。即使失业率下降了，好工作还是供不应求；与危机前相比，长期失业率、残疾率和辍学率仍居高不下；青年失业更是一个顽疾。<sup>7</sup>

35. 除了直接就业之外，可通过更广义的公共支出实现对就业和产出的重大间接影响，这比减税等其他形式的刺激手段具有更强的乘数效应。<sup>8</sup> 在目前大多数单个经济体和全球经济总体需求疲软的情况下，财政支出应成为旨在创造就业的公共政策中最为重要的内容。

36. 然而，公共支出的类型很重要，不仅因为它对福利的影响，也因为对宏观经济的影响。政府在社会服务方面的支出，特别是在大多数国家政府通常提供不足的护理活动方面的支出，对就业产生的乘数效应更高：平均而言，在发达国家，这种支出创造的就业机会是建筑行业投资的三倍；<sup>9</sup> 在发展中国家，此种投资创造的就业机会几乎是发达国家的两倍。<sup>10</sup> 它还具有改善人民生活质量的重大

<sup>6</sup> HP Minsky, 2013, *Ending Poverty: Jobs, Not Welfare* (Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, New York, United States).

<sup>7</sup> D Blanchflower, 2015, Britain's hidden army of underemployed, *The Independent*, 29 April; International Labour Organization, 2017, *World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2017* (International Labour Office, Geneva).

<sup>8</sup> A Mineshima, M Poplawski-Ribeiro and A Weber, 2014, Size of fiscal multipliers, in C Cottarelli, P Gerson and A Senhadji, eds., *Post-crisis Fiscal Policy*, Massachusetts Institute of Technology and the International Monetary Fund, Cambridge, Massachusetts: 315–372.

<sup>9</sup> International Trade Union Confederation and Women's Budget Group, 2016, Investing in the care economy: A gender analysis of employment stimulus in seven OECD countries.

<sup>10</sup> International Trade Union Confederation, United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women and Women's Budget Group, 2017, Investing in the care economy: Simulating employment effects by gender in countries in emerging economies.

要作用，特别是如果目标即向全民提供优质公共服务，并创造社会凝聚力和民众的认同，因为他们的纳税将有助于为此类支出提供资金。这对于减少不平等也至关重要，不仅仅是不同收入群体之间的不平等，还包括两性之间及其他社会类别之间的不平等。

37. 政府除了在有形基础设施和社会基础设施上总体增加支出之外，还可制订特定的公共就业计划，这也可能非常奏效，特别是在低收入国家，那里的大部分劳动力从事非正规和自营活动。近年来，一些国家，如阿根廷、印度、塞拉利昂和南非，已经根据“最后雇主”概念制订了公共就业计划。尽管范围有限，但除了它们明显的减贫效果之外，也充当着重要的逆周期缓冲和宏观经济稳定器。这种支出的乘数效应通常也很高，因为这种工作的工资收入通常用于消费，进而产生更多的间接就业。

38. 为了最大限度地发挥这种支出的增量效益，并相对较快地促进总需求，最好将旨在创造就业的公共支出引入失业人员和贫困家庭最能受益的地区、地方和活动。<sup>11</sup> 这意味着，对工人照单全收，并提供适合他们现有技能和能力的工作，同时将培训和再培训作为项目的一部分，而不仅仅是为随后可能出现的工作提供培训。<sup>12</sup> 这可能特别适合一些可以较快提供培训的工作方案，例如污染清理、基础设施修复、重新造林和与护理有关的活动。

39. 另外一个优势是，这种方法可能会得到普罗大众的支持。与此同时，多边倡议至少应确保各国政府在扩大公共就业或采购方面没有障碍。鉴于国际贸易和投资协定对这种促进就业方式的或明或暗的限制，这一点尤其重要。

### 以收入政策推进工资导向型增长

40. 为大大促进货币、金融和财政政策支持就业增长的任务，可额外使用收入政策，并以在一个不断增长的经济体中决定群众收入的某些规则为基础。精心设计的收入政策通过为稳定扩大内需铺平道路，可为就业增长做出重大贡献。

41. 当失业率上升，许多在正规劳动力市场失去工作的工人转向“影子”或非正规劳动力市场时，雇主的力量会趋于加强，迫使下岗工人接受比失业率尚未上升时低得多的工资。如果工资下降是纠正劳动力市场偏差的正确方法，这是可以接受的。然而，工资的下行弹性造成需求下降，进而导致工资进一步削减，而不是通过投资促进创造就业。因此，不同于商品市场的价格弹性会造成个别商品的需求与供应相匹配，工资弹性并不会阻止失业率上升。事实上，结果恰恰相反：工资下降增加了失业和就业不充分的人数，减少了投资于生产能力的动力，导致社会总体生活水平呈螺旋般下降，正如许多发展中国家在《华盛顿共识》时代所经历的那样。

42. 在这种情况下，必须认识到，如果劳工收入没有随着生产率的提高而增长，这并不意味着利润会自动增加更多。利润是剩余收入，只有当需求充分扩大时，利润才会增加，而当群众收入没有随生产增长时，这种情况不太可能发生。此

<sup>11</sup> HP Minsky, 1965, The role of employment policy, Hyman P Minsky Archive Paper No. 270, Levy Economics Institute of Bard College; Minsky, 2013.

<sup>12</sup> Minsky, 1965.

外，利润收入的增加对提高就业的贡献往往小于劳工收入的增加，因为平均来说，获取利润者比获取工资者更倾向于储蓄，而且他们往往消费更多进口奢侈品。因此，基于工资导向型增长的发展战略有可能最大限度地提高产出、生产率和就业水平。

43. 为了实现可持续的发展轨迹，分配生产率提升带来的收益时，需要确保劳工收入的增长速度能够与生产率增长速度保持同步。在市场经济中，实行这种收入政策，需要制定适应每个国家发展阶段、经济结构以及文化和历史特点的体制框架。鉴于收入政策不仅可以作为创造就业的工具，也可以作为控制通货膨胀的手段，这种体制框架就显得尤为重要。

### 管理汇率和资本流动

44. 通过加强内需推动创造就业，并确保增长减轻对出口的依赖(而不是像很多国家以往所做的那样)，决不是说要停止融入全球经济。发展中国家需要赚取必要的外汇来资助必要的进口，特别是资本货物以及其中所嵌入的先进技术。此外，企业之间的国际竞争也可以刺激可交易商品行业的创新和投资。

45. 然而，在许多国家，出口导向型战略使得增长业绩和创造就业过度依赖全球增长和获得全球市场份额的能力，同时减少了通过劳工报酬与生产率同步增长来刺激内需的政策选择。

46. 为缓解上述系统性问题，可建立多边汇率管理框架，以保持实际汇率相对稳定。在这种制度下，名义汇率将根据单位劳工成本或通货膨胀率变化的差值进行调整，这样就会减少企业参与国际工资竞争的动机，同时也减少投机资本流动的动机，从而减轻资本市场对汇率的压力。随后，货币政策可以主要侧重于国内目标，特别是在固定资本方面实现高水平 and 稳定的投资。<sup>13</sup>

47. 在缺乏有效的多边汇率管理安排的情况下，以往增长和就业表现曾受到货币高估影响的许多发展中国家的危机后政策已经转变为旨在避免重蹈覆辙的汇率政策。它们正在干预外汇市场，并寻求积累外汇储备，这不仅是保持或提高国际竞争力的一种手段，也是为了保持国内利率较低，以便促进投资和创造就业。

48. 原则上，在开放资本市场制度下，只要利率能够保持在较低水平，这样就不会激励投机性资本流入套利，就有可能制定支持创造就业的政策。要实现这种可能，需要有适当的收入政策协助控制通货膨胀。但是，一些新兴市场经济体通过使用资本控制，重新增强了对宏观经济决策的自主权，这也是事实。此外，由于全球金融倾向于紧缩性、而非扩张性财政立场，保留采取后一种立场所需的政策空间需要减少对全球金融的依赖。为此，资本管制不仅有助于更好地管理汇率和货币政策，还能防止资本过度流入，侵蚀改善劳动力市场条件所需的政策空间。

<sup>13</sup> 贸发会议，2011，《2011 年贸易和发展报告：危机后世界经济的政策挑战》(联合国出版物，销售品编号 E.11.II.D.3，纽约和日内瓦)，第六章，进一步探讨了这一问题。

## 前进道路：迈向全球新政

49. 目前，太多地方的太多人融入了导致不公平和不公正结果的世界经济。经济和金融危机，如 2008-2009 年的危机，只是世界经济越来越不平衡的较明显的表现，这种不平衡不仅是排斥性的，而且给全球政治、社会和环境健康带来动荡和危险。即使一个国家能够增长，无论是通过国内消费热潮、房地产繁荣还是出口，收益都不成比例地累积到少数特权阶层身上。与此同时，全球债务过多，加上需求过少，阻碍了扩张。随后，为应对经济萧条而采取的紧缩措施摧毁了就业机会，降低了工资，对一些最贫穷的社区造成了最严重的打击，导致进一步两极分化，并加剧了人们对未来的担忧。与此同时，政治精英们坚持认为别无选择。事实证明，所有这些都为仇外言论、内向型政策和以邻为壑的立场提供了肥沃的经济土壤。

50. 在评估宏观经济一揽子政策的潜在成功或失败时，国际视角的重要性不可低估。然而，除了上述忽略包容性对宏观经济的重要性和不一致的全球汇总的根本缺陷之外，在支持可持续发展目标的有效决策方面还有一个更重要的挑战，这是由事实上和法律上对政策空间的限制引起的。此类限制部分源于意识形态方面对劳动力市场灵活化的普遍支持和紧缩的宏观经济政策，这些政策依赖于对市场运作方式的不切实际的假设，并认定自由贸易和资本流动方面存在一个公平的全球竞争环境。然而，对政策的此类限制也源于金融市场的过度扩张和影响，而金融市场在资本的无管制流动方面有着根深蒂固的既得利益；同时此类限制也源于各个层面的自由贸易协定中包含的规则和条例，因为这些规则和条例限制了决策者为了公共利益管理经济结果的能力。

51. 如果不开展重大、可持续和协调一致的努力，通过提高工资和政府支出来重振全球需求，全球经济将注定会继续缓慢增长，甚至更糟。现在是一个理想的时机，可通过共同推出财政刺激吸引私人投资，以重振经济增长引擎，同时帮助再平衡经过 30 年超全球化之后严重失衡的经济和社会。然而，在当今世界，金融日益变得移动，而经济边界日益自由化，没有一个国家能够独自完成这项工作，而不面临资本外逃、货币崩溃和通货紧缩螺旋上升的风险。因此，我们需要一项全球协调的扩张战略，以增加公共支出为主轴，以改善就业条件为核心目标，让所有国家都有机会从国内和国外市场的同步增长中受益。

52. 从超全球化转向包容性经济，不仅仅是让市场运转得更好，无论是通过增加人力资本、填补信息缺口、增加激励措施、向穷人提供信贷，还是为消费者提供更强的保护。相反，它需要一个更严格、更全面的议程来解决全球和国内的不对称性。联合国所有会员国商定的可持续发展目标为这种转变提供了政治动力。现在的目标应该是利用这一共识时刻，确保资源、政策和改革的适当结合，以激发所需的投资，促进全球和国家层面的包容性成果。

53. 尽管人们都说民族国家越来越无关紧要，即将消亡，但在当今相互依存的世界中，民族国家仍然是合法性和领导力的基本单位，公民归根结底仍然会向国家寻求经济安全、社会正义和政治忠诚。但是，与过去一样，实现所有人的繁荣应该包括密切关注全球治理中可能阻碍包容性和可持续成果的偏见、不对称和缺陷。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。

54. 考虑到这一点，需要广泛支持全球“新政”。20 世纪 30 年代在美国发端、并在其他工业化国家得以推广(特别是第二次世界大战结束后)的“罗斯福新政”确定了一条新的发展道路，侧重三大战略组成部分：复苏、监管和再分配。这些组成部分固然涉及针对特定经济和政治环境的具体政策目标，但它们使创造就业、扩大财政空间和驯服金融成为沿着这条新道路取得成功的共同途径。

55. 今天建设新政可以利用这些相同的组成部分；和以前一样，各国需要空间来量身打造积极的财政政策和其他公共政策，以促进投资和提高生活水平，并辅之以监管和再分配战略，以应对巨大的不平等、人口压力和环境问题等三重挑战。然而，在 21 世纪，面对不平等和不安全这两项具体挑战，应对办法不是各国试图使自己与全球经济力量隔绝，而是通过酌情将罗斯福新政的一些要素提升到全球层面，使之符合当今世界相互依存的特点。

56. 供考虑的要素包括：

(a) 结束紧缩。这是建设可持续和包容性经济的基本先决条件。它涉及使用财政政策来管理需求状况，并把充分就业作为一个核心政策目标。货币扩张也应该以不同的方式使用，以便为公共投资提供资金，从而增加包容性和可持续的成果。作为政府支出总体扩张的一部分(既涵盖有形基础设施，也涵盖社会基础设施)，国家可以充当“最后雇主”；特定的公共就业计划在创造就业方面可能非常奏效，特别是在低收入国家，因为那里的大部分劳动力从事非正规和自营活动。公共基础设施投资和就业计划对于减少发达国家和发展中国家出现的区域不平衡都很重要；

(b) 劳动力市场干预。这些政策，包括最低工资法，不仅对实现社会政策目标(即减少贫困和性别歧视)至关重要，而且对实现宏观经济目标(如提高就业水平和减少收入不平等)也至关重要。鉴于工资增长催生了更高的需求，而这种需求的收入乘数效应促成了额外就业，这一点也就不足为奇了；

(c) 加强有组织劳工的声音。工资需要随着生产率的提升而提高。实现这一点的最好办法是让有组织的劳工发出强烈的声音。与此同时，还需要通过采取适当的立法行动(包括对非正式工作合同采取适当的立法行动)和积极的劳动力市场措施，纠正工作无保障现象。为实现更公平的收入分配，可考虑更具创新性的补充收入支持计划，例如建立一个可通过大型公司和金融机构发行的股票进行资本化的社会基金；

(d) 加强带有强烈关怀情怀的公共投资。这将包括旨在减轻和适应气候变化并促进《联合国气候变化框架公约》之下《巴黎协定》提供的技术机遇，以及更广义地解决污染和自然退化问题的主要公共工程方案。这也意味着应对侵蚀了地方社区和大家庭的人口和社会变化，为此有必要建立正规的儿童和老年人公共护理服务。在这两个方面，公共投资都应力争促进和吸引更多的私人投资(包括中小企业)以及更具参与性的所有权形式(如合作社)；

(e) 增加政府收入。更多地依赖累进制税收，包括房地产和其他形式的租金收入，有助于解决收入不平等问题。还应考虑扭转公司税率的下降，但可能更重要的是解决免税和漏洞以及公司滥用补贴(包括用来吸引或留住外国投资的补贴)问题；

(f) 驯服金融资本。大量吸引私人投资要求驯服金融机构，使其服务于更广泛的社会利益。除了对金融部门进行适当监管外，还必须处理私人银行巨头，包括为此开展国际监督和监管，并处理高度集中的信用评级市场及评级机构与影子银行机构之间的亲密关系，因为影子银行使得有毒金融产品泛滥。

## 四. 供讨论的问题

57. 专家们不妨考虑以下供讨论的问题：

(a) 为什么旨在实现充分和体面就业的一揽子政策不能局限于劳动力市场的变化，如劳动力市场的灵活化、技能和培训？

(b) 宏观经济政策在确保以非冲突、性别公平的方式实现充分就业方面的作用是什么？

(c) 在考虑宏观经济政策和劳动力市场政策时，财政政策和货币政策的理想配置是什么？

(d) 符合有利于就业的发展战略的全球货币制度的理想特征是什么？除了全球货币制度中的预期变化之外，哪些区域货币举措可以促进这种战略？

(e) 在这方面，国际政策协调的作用是什么？

---