

平衡全球经济差距

——关于“千年发展目标”之目标 8
“全球合作促进发展”的建议

许国平

(Martin Khor)

TWN

第三世界网络

平衡全球经济差距

-- 关于“千年发展目标”之目标 8
“全球合作促进发展”的建议

许国平

TWN
第三世界网络

平衡全球经济差距

— 关于“千年发展目标”之目标 8 “全球合作促进发展”的建议

出版

第三世界网络

121S Jalan Utama

10450 Penang, Malaysia.

网址 <http://www.twncinese.org.my>

© 第三世界网络 2003

印刷

万利印务

Jutaprint

2 Solok Sungei Pinang 3, Sg. Pinang

11600 Penang, Malaysia.

ISBN:983-2729-16-5

注：

本文是作者先前受联合国发展项目 (UNDP) 之邀以“全球合作促进发展：重要问题及关于贸易、金融问题的建议”为题而写的。

第1章	
背景与简介	1
第2章	
需要有合适的方法让发展中国家融入世界经济	5
第3章	
贸易、发展和多边贸易体系改革	7
1. 综述	7
2. 商品问题	7
3. 改革世贸体系	10
第4章	
全球金融体系改革	19
1. 全球金融系统改革的需要	19
2. 需要采取的国际措施	20
3. 国家措施	24
4. 结论	24

第 1 章

背景与简介

《千年发展目标》源自《联合国千年宣言》，已于 2000 年 9 月 8 日被 189 个成员国正式通过（其中 147 个成员国由其国家或政府领导人代表）。宣言提出在新世界就人道主义多个方面进行改善的承诺（联合国 2001）。随后联合国秘书处起草了一份包括 8 个目标的清单，每个都有具体的分目标和指标。本文是关于目标 8 “全球合作促进发展”的一些观点。2002 年 11 月时目标 8 下面有 7 个分目标和 17 个指标。指标的选择还需进一步细化。

由于目标 8 包括的范围十分广泛，本篇论文将集中讨论全球经济体系的某些方面及其对发展的影响和为了实现目标 8 应做些什么，焦点是世界贸易组织（WTO）体系下的国际贸易和多边规则。还将讨论全球金融体系，但只是纲要，而非详细叙述。讨论中，会对一些特定的分目标做出评论，还会对规定或添加分目标或指标提供一些建议。

目标 8 在《千年发展目标》中十分重要，因为它是唯一一个广泛且具体地包含国际关系的目标。正如大家广泛认为的那样，成功的发展需要适当的国内和国际政策。近年来由于全球化的进程，国际因素相比变得更加重要。发展中国家通常更多地融入了世界经济中，因此其发展前景和执行更依赖于国际经济结构和走向。更重要的是，许多原先仅需或主要由一国制定的政策现在受到极大影响，需由国际机构通过国际论坛形成。尤其是那些依赖国际金融机构贷款和重整债务的发展中国家不得不遵守贷款制

约。但是，这同时也运用与大多数 WTO 发展成员国，他们被迫将国家政策和法律与 WTO 的法定约束协议调整一致或重新调整一致。这样 “外部经济环境”（包括全球经济结构和走向，由国际机构如 IMF，世界银行，WTO 和联合国决定或受其影响的政策，发达国家集团分类，如八国集团、经济合作与发展组织及双边协助机构）对传统的发展中国家带来巨大冲击。

《千年发展目标》的内容中，发展中国家能取得进展的多个目标（尤其是目标 1，消除贫穷和饥饿，还有目标 4，5，6 关于健康的问题及目标 7 关于环境和可持续发展问题）不仅取决于国内政策选择，还取决于外部经济环境对该国是 “友好” 或 “敌对”。

以下四例可说明问题。

- 出口商品持续下跌导致许多发展中国家收入和外汇损失，这也是当地社区持续贫困或变得更严重的一个主要原因。

- 金融不稳定和币值大幅波动导致外部基金大量流入与流出，使得众多发展中国家（包括其中被认为很成功的国家）卷入金融和经济危机，贫困率突然急剧上升。

- 许多发展中国家工业就业机会减少或受到威胁。贷款限制或多边贸易规则等外部政策的影响是进口开放政策不当的部分或主要原因，农民的生活也因此受到威胁。

- 社会事务开支减少；过去结构调整政策引入了 “用户付款” 原则，现在被认为是几个发展中国家弱势和贫困群体生活恶化的一个重要因素。

上述例子以及许多国家债务危机的加剧表明：如果发展中国家要达到《千年发展目标》，不管如何模仿、改善国内政策都是不够的。因此实现 “全球合作促进发展” 很重要的是巩固或至少伴随达到其他所有目标的措施。

另一个通常的观点是：在实现《千年发展目标》分目标时，“让政策走在正确的方向”是很重要的。如果经济和社会机构不公正，如果

政策（要么维持现状要么改革）不合适，那么仅仅在一国扩展基金和计划是不够的，事实上可能会产生更多的问题。这同时适用于国家和国际机构与政策。因此应首先考虑发展中国家参与目标 8 的奋斗，应集中让国际经济机构、政策和规则走在正确的道路上。本文后文将进一步阐述此问题。

第2章

需要有合适的方法 让发展中国家融入世界经济

也许发展中国家不得不决定、但最重要且最难的发展政策在于如何让国内政策与世界经济接轨。国内经济和社会是否应该或如何，何时，何种程度，哪些产业，在什么范围与国际经济接轨是一个简单但又很大的问题，也是发展中国家面临的问题。国际上关于这个问题的讨论也没有一致意见，相反在全球化的定义、性质和后果上争论十分激烈，并相互对立。

过去二十年“华盛顿共识”或者说主要发达国家及其影响下的机构所倡导的主要方法是将发展中国家迅速、完全、全面地融入全球经济，这对其发展既有益又十分重要。由于发展中国家跟随（或准备跟随）迅速自由化政策的经验，这种主导模式正迅速减弱。97-99的东亚金融风暴及其它相继而至的危机（包括阿根廷和乌拉圭）破坏了发展中国家应迅速开放其金融体系这一政策的前景。现在更广泛的认识是：金融自由化相对比贸易自由化要难，发展中国家应小心（或者考虑是否应该）开放资本帐户。

贸易开放方面也有经验表明过量的进口开放已导致一些发展中国家工业和农业的断层，同时出口机会并没增加或者只是抵消了负面发展。现在有一种新兴的贸易政策范例，强调其他因素的重要性（如让进口开放适当化，增强本地公司的竞争力以及加强本地公司的供应能力，实现一国的出口能力）。如果一国开放进口而不重视这些因素，可能导致国内经济严重断层，贸易不平衡加剧。（TWN 2001）。

外商直接投资方面，东道发展中国家现在很小心地采取一种不偏不

倚的方法，以求政策能将利益最大化（如股份分享、利润分享和技术转让协议），并考虑力求将风险最小化（尤其是高端产品进口和大量返利以致耗尽大量外汇。）

新兴范例要求发展中国家采取务实的方法达到全球化和自由化，在选择如何、何时，哪些产业，到何种程度将其国内经济与全球经济在金融、贸易和投资上融合应有选择性和预备性。这种方法认为与全球经济的互动可使发展中国家受益（可能很受益）。但如果想要实现可能的益处，避免付出代价或造成损失，互动的条件相当重要。接轨的速度太快或接轨的领域不对且方向错误，则会带来灾难而不是帮助。比如对商品出口依赖太大，当全球某种商品供过于求时出口增长将不利。过度的金融开放（比如让本国金融机构自由地以外汇从国外借款）却没有适当的约束与规范，则可能导致债务偿还危机。如果小心并正确地使用了选择性接轨的方法，则满足一国需求和特殊条件是最为重要的。应用其代替仍占主导地位、但不合适的“大爆炸”式全面迅速自由化。

政府选择发展战略时，这种范例和方法的变化应首先考虑在该国范围内执行，但应认识到由于贷款和援助的制约条件，或者由于WTO规则的影响，大多数发展中国家没有“豪华阵容”或空间选择经济接轨的方法。因此千年发展目标8十分重要。在建设全球合作促进发展时，一个根本的需要就是应理解发展中国家采取合适、务实的方法选择其国内经济与世界经济的接轨的权力。这种理解应作为国际贸易、金融、投资、援助和知识产权的基础。这些体系的政策、规则和限制条件应反映发展中国家面临的现实和需要。如果国际态度和方法不改变，将很难或不可能实现目标8之全球合作促进发展，发展中国家将很难实现其他千年发展目标。

第 3 章

贸易、发展和多边贸易体系改革

1. 综述

贸易是发展的一个重要组成部分。理想的结果是贸易和贸易政策在一国政策框架内为发展服务。因此需要“贸易和贸易政策的主流发展”。操作上发展需要通常指发展中国家应何时以适当的方式参与国际贸易（如过分依赖于价格下跌的出口商品）或应何时修改其国内政策和法律与其在 WTO 规则的义务一致或满足贷款制约条件（规则或政策制约条件的哪些方面不利于一国的发展利益）。“发展的主流贸易”是近来国际机构的一个口号。如果指导贸易的政策（或国际贸易规则）不恰当并破坏发展需要，则不经意地会产生负面影响。考虑实现目标 8 的政策方法，这种区别（“发展的主流贸易”与“贸易的主流发展”）应时刻牢记。

国际贸易体系通过多种方法使几个国家受益，尤其是设法利用该体系的发达国家和某些发展中国家。但该体系对大多数发展中国家来说仍然是不平衡的。本文将涉及两方面的不平衡：商品价格降低和 WTO 的规则。

2. 商品问题

出口商品价格持续下跌对发展中国家来说可能是最重要的贸易问

题。这一问题已导致了上百万小商品生产商收入减少，发展中国家外汇收入损失，同时债务偿还能力更加恶化。

60 到 80 年代间，试图将商品价格稳定在合理的价格的做法或许是“全球合作促进发展”最具体的表现。这种参与是在联合国贸易与发展会议的旗帜下，采取生产者—消费者协议的形式，建立了商品共同基金。许多协议都起到了稳定价格的作用。但大多数协议由于消费国收回兴趣和许诺而终止或无效。因此商品价格现在主要由市场反复无常的供需变化决定。

国际议程中商品问题严重退步是不幸的，因为这个问题一直没有消失，虽然不是比以前更严重，但仍然很严重。根据联合国的资料，非燃料产品的交换比价相对生产在 1980-1991 年间下降了 52%，带来灾难性影响。联合国环境与发展会议秘书处 1991 年的一份报告显示：非洲撒哈拉以南地区交换比价 1980-1989 年间下降了 28%，仅 1989 年就损失 160 亿美元，1986-1989 四年间，该地区损失了 560 亿美元收入，相当于 1987-1989 年 GDP 的 15-16%。联合国环境与发展会议的研究还显示，15 个中等收入但高度负债的国家 1980-1989 年间交换比价综合下降了 28%，1986-1989 之间平均每年损失 450 亿美元，相当于 GDP 的 5-6%（Khor，1993）。

九十年代，制造商品的整体价格水平下降更多，很多依靠商品的发展中国家持续遭受交换比价下降。根据联合国贸易与发展会议《1999 年贸易与发展报告》（联合国贸易与发展会议，1999a，85 页），石油和非石油初级产品价格 96 年末至 99 年二月间分别下降了 16.4% 和 33.8%，导致发展中国家 97-98 年交换比价损失累计达 4.5% 以上。“90 年代的收入损失比 80 年代大不仅仅是因为交换比价损失扩大，而且还因为 GDP 中贸易的比重加大。”此外发展中国家的一些关键制造产品的出口价格也下降了，如韩国由于世界市场货品充斥，95-97 年间制造业出口的交流比价下降了 25%（联合国贸易与发展会议，1999，87 页）。

增长机会的巨大损失可从交换比价的下降看出，表现为以几下方

面：1998年非洲国家的全部国内存款占GDP的15.8%，而国内投资比率占GDP的20.4%（Khor，1993）。如前所述，撒哈拉以南非洲地区由于交换比价在87-89年间下降了28%，相当于GDP的15-16%。拿1989年非洲国家的存款率作参考，得出的结论是：由于交换比价下降，撒哈拉以南非洲地区80年代末的收入损失相当于其整体存款水平。如果这一比率没有下降，如果存款收入没有损失，那么存款的总值应该翻倍。如果所有的存款都用于投资，则该地区的投资水平可以增长76%。存款和投资的巨大增长会对经济整体增长作出巨大贡献。

世界贸易体系在为众多发展中国家带来不利影响的同时却对发达国家制造产品的出口有利。而发展中国家参与全球贸易的主要是原材料产品的出口及成品进口。许多南方国家还对自我生产食品失去了自信，因为土地被转来种植出口农产品。此类产品的价格和需求都不稳定，因此结果也不甚令人满意。此外近年来甚至发展中国家制造产品的出口价格也收到了价格下跌的干扰信号。

建议

* 应意识到商品价格下跌是阻碍众多发展中国家从贸易中受益的主要因素，这一因素同样还抑制了上万商品生产商的收入，使千年发展目标1（消除贫困与饥饿）的实现很困难，因此紧急需阻止贫国的此类巨大损失，如可能应扭转这一局面。所以目标8下面应有一个分目标“重视发展中国家商品出口问题，通过国际措施确保商品价格稳定，使这些国家和生产商能获取适当的收入。”世界可持续发展高峰会执行计划中也同样意识到对商品问题采取行动的需要。一种可能就是让各国发起新一轮生产者-消费者协议，目的在于合理化原材料供应（考虑减少非再生自然资源的损耗），同时确保有相对高的公平价格（反映资源的生态和社会价值）。

* 如果不能发起生产者-消费者联合协议来改善商品问题的现状，出口产品生产商可自我发动，改革其全球供应状况，从而更能满足全球市

场需求。石油价格的上涨就是生产国很好合作的结果，也是一个很好的提醒：生产商可通过加强合作获利。发达消费国不希望参与发起生产者—消费者联合协议，很重要的一点是他们不希望让生产商自己作安排，提高商品价格。

3. 改革世贸体系

发展中国家面临的问题

当前应对 WTO 包含的多边贸易体系的性质进行反思。这种反思正由 WTO 发展中成员国在实现，多数国家都对该体系的各个方面有了清醒的认识。同时世界范围内公共利益团体也在不断地提出批评。

现在广泛接受的是：WTO 的规则和程序是不平衡的，需作很大的努力改善这一现状（Das 1998，1999）。或许最重要的决定在于是否未来几年 WTO 成员国应尽最大努力纠正现存规则和体系中的问题和不平衡现象，或者是否发达国家增加新议题（如投资、竞争和政府采购）的提议能成功地纳入 WTO 的范围。这些附加的非贸易问题可能会扭曲贸易体系，加剧当前的不平衡。

发展中国家关心的问题包括：

● *乌拉圭回合期望的利益没有实现*

发展中国家期望的受益主要是让发达国家开放其保护的农业和纺织业，但两者仍受保护。农业方面许多产品关税仍然很高（有的超过 200-300%），经合组织工业化国家的国内补贴从 2750 亿美元（1986-88 基础期平均水平）增加到 1999 年的 3260 亿美元（根据经合组织资料，参看经合组织 2000），并不是象希望的那样减少了，因为协议允许的补贴的增加抵消了约束补贴的减少。最近美国行政部决定根据美国农业法增加补

贴，而欧盟领导人决定继续维持其补贴水平在共同农业政策的范围。这使得人们对美国和欧盟在国内支持上的一系列减让的期望受到打击。

纺织方面尽管执行期（限制阶段）已经过半但只有少数产品取消了发展中国家的配额限制。根据国际纺织品服装局的报告，只有一些产品配额限制（美国 750 种中的 13 种，欧盟 219 种中的 14 种，加拿大 295 种中的 29 种）被取消了（WTO 2000）。这让人怀疑所有或大多数配额到 2005 年是否如 WTO 纺织与服装协议规定的那样会真的取消。

有一点很不对称：发达国家没有遵守其开放承诺，但却假设发展中国家许诺尽快开放进口和投资毫无疑问会对他们（发展中国家）有利，因此要求发展中国家忍耐一下迅速调整带来的阵痛，过些年后就会受益；另一方面倡导这一政策的发达国家自身却要求有更多的时间调整其保护多年的农业和纺织业。

其他对发展中国家出口有利益关系的产品，发达国家还使用了关税高峰和关税升级。对于发达国家推出的阻碍其出口的非关税壁垒，发展中国家同样担心，包括反倾销措施和对发展中国家产品征收的反补贴税。

北方国家的关税和非关税壁垒使得发展中国家出口变得昂贵。根据联合国贸易与发展会议的一份报告：“发展中国家努力奋斗，常常是付出一定的代价来更多地融入世界经济中。但发达国家的保护主义阻止他们完全利用现有的或可能的竞争优势。仅低端技术产业，发展中国家就由于贸易壁垒每年出口收入损失约 7000 亿美元，至少是 90 年代国外私人资本流入（包括外商直接投资）年平均水平的四倍（联合国贸易与发展会议，1999）。

● 发展中国家履行 WTO 义务时面临的问题

发展中国家履行 WTO 义务已经带来了很多问题。投资措施（如当地含量政策）和补贴的禁止使得鼓励国内产业变得越来越困难。

《农业协议》让发达国家可以维持高度的保护，同时继续进行大量补

贴。这就让他们在的农产品可以人为的低价出口。许多发展中国家的关税很低（很多情况下由于结构调整而被减少），国内补贴也很低或根本没有。这样《农业协议》根本上就是不平衡的。由于价格更低的进口产品威胁著小农的生存与发展，许多发展中国家面临着农业进口自由化带来的问题。联合国粮农组织对 16 个发展中国家执行《农业协议》历经的一份研究总结说：“一个普遍的担心是农业有集中的趋势。由于缺乏安全网，该过程使小生产商被边缘化，加重了失业和贫困。同样，大多数的研究指向了调整继续带来的问题。举个例子，尽管 1994 年货币确实贬值，但塞内加尔的大米和糖业在面对进口产品竞争时仍面临著严重的问题。”（粮农组织，2001）。

理想的知识产权体系会对技术拥有者和使用者之间及知识产权拥有者和消费者之间取得适当的平衡。WTO《与贸易有关的知识产权协议》使这种平衡严重地朝知识产权拥有者倾斜，给技术使用者和消费者带来巨大困难。高额知识产权费对发展中国家的影响包括：医药价格高昂甚至是过分昂贵；消费者能支付的医药减少；其他产品价格高昂（知识产权造成的垄断引起的），包括电脑软体；原先属于南方国家的生物资源被北方国家拿去申请专利（通常称为“生物盗版”）；发展中国家使用工业技术的成本增加，机会减少（Khor，2001）。

服务协议也有许多不平衡。发达国家服务企业的出口生产能力和在国外投资的能力都强很多，而发展中国家服务公司缺乏在发达国家运作的的能力，因此在利益上是不平等的。资本在各国转移的权力（对资本主要提供者—发达国家有利）比自然人流动（发展中国家在此方面有优势）的影响远远要大。协议还给发展中国家带来开放各类服务业的压力，这会导致发展中国家本地服务业公司数量减少，市场份额减少甚至亏损。同时发展中国家的服务提供者通常不能穿透发达国家的市场（TWN2001）。

这些问题将带来严重的问题：发展中国家当前或将来还能否追求发展的战略目标（包括工业化、技术革新、本地工业和服务业的发展、粮食安全和本地农业和农民维持稳定以及完成健康和医疗的需要等）。这些都