

摘要



2012

为平等的结构改变

综合发展



联合国

拉加经委会

拉丁美洲和加勒比
经济委员会第三十
四届会议

圣萨尔瓦多，
八月27日至31日

摘要

2012

为平等的结构改变

综合发展



联合国

拉加经委会

拉丁美洲和加勒
比经济委员会第
三十四届会议

圣萨尔瓦多,
八月27日至31日

摘要

2012

为平等的结构改变

综合发展



联合国

拉加经委会

拉丁美洲和加勒
比经济委员会第
三十四届会议

圣萨尔瓦多,
八月27日至31日

本文件由拉丁美洲和加勒比经济委员会执行秘书长Alicia Bárcena协调准备。与副执行秘书长Antonio Prado，生产、生产力和管理部主任Mario Cimoli，经济发展部主任Juan Alberto Fuentes，社会发展部主任Martin Hopenhayn，和筹资发展部主任Daniel Titelman合作完成。

草案委员会由Wilson Perés和Gabriel Porcile组成，与Martín Abeles, Verónica Amarante, Filipa Correia, Felipe Jiménez, Sandra Manuelito, Juan Carlos Moreno-Brid, Esteban Pérez-Caldentey和Romain Zivy合作完成。

目录

一、 拉丁美洲和加勒比经济委员会的提议： 连续性和新方向.....	5
二、 结构改变为发展的关键向量.....	11
1. 成长模式：生产力、 就业和结构改变.....	11
2. 技术革命、结构改变和环境可持 续发展.....	17
三、 结构改变和宏观经济间的周期、 趋势和关系.....	19
1. 生产结构和周期波动间的关系.....	19
2. 外部冲击、政策响应和商业周期.....	21
3. 周期模式和结构.....	22
四、 商业周期和投资.....	27
1. 拉丁美洲和加勒比的周期特异性.....	27
2. 政策响应、周期动态和结构改变.....	30
3. 宏观价格和生产专业化.....	34

五、 结构改变的社会层面	37
六、 为一体综合发展的政策	43
1. 产业政策.....	43
2. 宏观经济政策	45
3. 结构改变和社会及劳动政策.....	48
七、 结论：政治和国家的综合发展	51
参考书目.....	53

一、 拉丁美洲和加勒比经济委员会的提议：连续性和新方向

本文件是建立及扩大由拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC）在《为平等的时期：弥合差异，开拓道路》中所提出的见解。主张以平等为核心价值和指导原则，意为通过生产结构将其与社会各层面紧密结合以扩散能力建立、技术进步、提供大量的工作机会及普及社会福利和保障。

平等，也意味着行使完整的公民权利中所赋予的民生、政治、经济、社会、文化和环境的权利。这需要一套审议民主的秩序，让所有利害相关者参与及发声。国家的角色在通过提供激励措施、重新分配、法规和监督来保障这些权利是关键的。社会盟约是迈向这个目标的重心。以共创平等的广泛讨论、重新分配经济增长和确保完整取得与社会接纳连结的权利是至关重要的。

将平等定位在最前方和最中的位置意味着消弥在区域内已实行了至少三十年的范例。这项改变对许多拉丁美洲和加勒比区的国家而言来的正是时候。（1）在最近十年中，被耽搁的人民需求让区域中的政治版图重整；（2）特别是在2008年全球金融危机后的部署上，国家及政府较倾向于系统性在社会支出和在反周期政策上增加，以减轻社会成本及其后果。（3）增加以权利为基础的更普及的政策，如工作、保健、养老金和退休金；及（4）将权利平等放在国际高峰会议及全球民主意识议程最优先的位置上。

将平等放在议程中即是一项根本性转变的标示：除了提出最低工资的门坎外，也意味着得讨论长期以来被忽略的社会正义议题。其中：如何将资产、福利和资源分配到整个社会中；国家以平等的主要担保人及促进人的再分配角色为何；如何将经济活动中的生产收益分配给所有利益相关者；如何以社会权利导向的法规架构建构一项考虑

普及福利的财政盟约；以及在那些发展层面中，平等所受到的正面或负面的影响。

这也就从主导范例转移至另一项主张：也就是说社会问题所依赖的变量不仅只局限在社会层面中。事实上，正如拉加经委会已提出的，资产和权利的平等和不平等是受到生产结构、技术发展、劳动范围差异、宏观经济周期管理、地方组织、能力建立、社会保障和政治参与的深层影响。此外，社会平等及增长动态在改造生产结构上并无冲突，而是互补的。巨大的挑战是在找出他们之间的协同效应。也就是说，在综合发展中，平等是在一个良性的经济增长动态中和社会融合和环境可持续发展的稳定生产率提升中产生的。

远离旧模式的转变带来了新气象。什么是在这里所提出的改变及新发展方式的支柱？

首先，宏观经济政策和产业政策不可再继续背道而驰。他们必须携手同心建立起短期及长期的协同效应。在宏观经济方面，财政、货币及汇率政策不仅要促进虚设稳定，也要让商业周期顺畅。在同一时间内可以激励长期投资、生产结构多样化及最重要的是，在整个经济内的生产率合流。政府投资扮演着领导和刺激带动会看见成长最多的辅助性私人投资，和辨识出产业和活动结构改变的关键角色。反之，因更多的技术进步的加入而增加的生产多样化、较小的生产率差异及受到改善的能源及环境效率是屏蔽经济周期波动的关键——特别是在面对被波动所放大的外部冲击时。

所以，在宏观经济和结构、商业周期和增长趋势、和短期与长期间有潜力的协同效应中存在一项挑战：如何将宏观经济政策和产业和技术政策用最佳的方式结合。为发展的宏观经济学不可与从结构变化或较快的长期增长中的周期及稳定性（实际与虚设上的）分开。结合他们需要一种综合方式，让结构改变成为明显的优先项目及向上平衡社会能力和机会。目标较宽的宏观经济政策和工具是提议和改变中的一部份。

第二，产业政策必须在发展转向中扮演关键的角色。这也是一种转变。二十年来，政治议程一直将产业政策及平等视为诅咒。但现在已更承认那些政策就是让所有国家对其技术、生产率和竞争力与高科技经济的差异成功缩小的功臣。专业化模式和基于静态比较优势的技术道路需要一组新的奖励，用加入更高的附加价值，将投资转向及转换生产结构，针对行业的生产率基础跃起，扩展到整体社会中、促进环境可持续的产业、活动和技术道路，及让技术创新的普及更迅速和更系统化。

在此提出之方式中，产业政策指向二个辅助性的方向：提升有明显潜力成长及纳入技术进步的现有产业；及创造新的、高产能、具环境可

持续性和效能的产业使其生产结构多样化。此外，需尽速培育微型企业及中小企业（SMEs）更高的生产率，特别是有鉴于其可创造工作及变成知识的传播和技术拨用中心。在中小企业中正式和非正式的投资不应再代表公共投资的比例边缘。这些企业占有一半以上的劳动人力，可是其生产率水平则很低。中小企业的政策应与朝向结构改变结合，让在成长快速的产业中，较小型的企业能够有机会增加生产率。

第三，这项产业政策是设置在一场囊括信息和通信技术、生物技术和纳米技术的工业革命中。产业政策必须与科学和产业尖端发展紧密结合，让新的知识范例以越来越快的速度转变成新的生产模式。同理，在研究和开发的投资也是不可避免及至关重要的：对改变知识和生产模式袖手旁观的成本太高。因为知识创造和知识转换成技术和生产率脚步是相同的，任何对结构改变的讨论都必须包括这些知识和生产结合的新方式。也需要针对性的策略来掌握新的范例。

第四，环境可持续性不可以再是发展议程中次要的议题。它必须与结构改变和产业多样化中的一个模式结合。为达成此目的，需要一个以国家在促进产业政策的环境层面中（但不拘限于此）为关键角色的社会盟约。可持续发展需要一个与在大部份国家现行有所不同的产业结构。唯有实施让产业和技术及生产矩阵本身重新定义的结构改变，及在研究、发展、创新和学习的层面上重新定位，才能使较快速的成长对环境不造成无法弥补的伤害。在模式还具弹性及备用道路还敞开时转换范例时，社会需要更高的政治意愿把生产和技术导向一条把后代及长期性都纳入考虑的道路。这将对合法性及积极的产业政策在国际合作上拓宽空间。但这些合法性通常被其它产业政策否定。

第五，在社会层面上的挑战取决于国家是否在普遍性政策中担当一个更强壮、更坚定的角色。让工人可以进入新的、高科技及知识密集的生产模式中应有的劳动能力发展应该是让所有劳动者垂手可得的权利。呼吁在一个能完全发挥公民作用的社会中，其能力及工作场所是迅速和可持续的普及及扩大的。非正规就业的劳工也会渐渐的进入正规的工作。

权利平等固有的议程中就包括一项给所有公民福祉的最低标准，也就是时间渐进式的，也与结构改变的正面影响同步。国家和税收政策必须扮演一个日趋壮大的角色，以提供越来越更广泛和完整的社会保障网络，特别是大部份国家的偏远区域中在这方面都未完成。

但是，在让产业和活动优先及策略性的创造新产业时的结构改变中，会造成短期间的工作丧失。新工作可能不会在短期内出现或要求拥有尚未在劳动市场中可取得的能力。为避免这过程中的社会成本，国家必须介入，以确保因产业在重整初期最有失去工作风险的族群的

收入。政策必须转向到积极培训员工在经济成长中又新又快速成长的产业所需的技能。收入转移机制应与适当的培训结合，针对把经济活动人口重新加入新的生产模式。相同步调的教育改变和结构改变是至关重要的。

在此，考虑社会政策有二个方向。一方面是其伴随着并支持一个更具动态结构的过渡期。另一方面是在长期间内对该结构有贡献。再者，社会政策是一项为避免产生在转移到新结构时所增加的不平等的治标不治本的措施。另外，它不但促进劳工培训和加入现代的正规劳动市场，也是一项对结构改变必要的投资。

在某种程度上，这个社会因素的焦点与其它主导的范例背道而驰。特别是现在在世界金融市场在面对遭金融危机席卷的欧洲时所提出的诸多建议。针对福利国家的批评比比皆是。诸多建议对映出在二十世纪80年代时的失落的十年中受重创的拉丁美洲国家：财政紧缩与削减社会支出和公共投资为该时期的重点。

与该范例对照的是，曾重创拉丁美洲的债务危机现在正在欧洲漫延。在此所提出的是加强国家担任社会角色的重要性。社会投资不但是在更平等发展时所需，也是因为这项投资是与一个在维持国内需求水平而重新开始的经济活动中，需要与通过培训和教育以促进在动态经济中的社会的平均生产率更一致。

总之，本提议的基础是以结构改变为道路，公共政策为工具和平等为转向变化过程中的核心价值。当结构改变缩小生产率差异、使生产结构多样化和在生产率中增加价值、劳动会因在平等的条件下受惠于工资差异弥合、贡献的社会保障覆盖率因更多的具质量的工作增加而扩大、高利率的稳定增长会改善财政状况也让国家再加强其分配行动、和因基础设施改善而扩大服务。一个建立在更多样化和更知识密集生产矩阵基础上更完整的经济意味着社会政治可以达成利益相关者盟约，也会更平等的分配从其生产率增长所获得的利益。当工作都成为正规和更具生产率的时候，所有在劳动市场中的关系人间的对话也更容易建立，也会朝向成为完整社会权利制度的基础。

本文中所以提议的为平等的结构改变既不是一个封闭的公式，也不是一份万能行动表。本文件勾勒出为达成这项目标的具体政策提案。但是在实现上需要衡量每一个特定国家的经济、机构和政治条件。没有单一的典范：因区域的异质性，其公共政策需要以客制的方式设计。一些国家已经拥有较多样化和完整的生产结构。其它国家则因为在公共政策管理较有经验而拥有更巩固的体制框架。有一些国家的不平等和不正规的基准水平较不剧烈。这代表的意义是不仅在政策方面，也在政策组合的顺序和进展脚步会依赖每一国本身的情况。此

外，为平等的结构改变无法在非民主的情况下进行。需要利用社会盟约把国家的协调和指导的角色合法化。因为每一个国家各有自己的动态和时机因素，如果政策要成功实施及充分顾及到前述讨论的协同效应，则必须尊重这些盟约。

下面的章节检视结构改变在其所有的层面和相互关系，彰显其作为发展的关键。辨识出结构改变的模式，其中良性格局的目标应是与就业增长相结合，持续扩大的国内生产总值和更高的劳动生产率。说明特别是通过采用技术革命的结构变化和可持续性之间的互补性。

接下来的部份检视宏观经济政策和结构改变间的关联，着重在拉丁美洲和加勒比区发展过程中不同阶段的生产结构和周期波动。包括进口替代工业化、全球流动性周期的影响（特别是在二十世纪70和90年代）及最近的出口激增和自然资源的国际价格。来自外部的冲击影响，加上宏观经济政策响应和疲弱或不存在的产业政策，让带来的低投资率对桥接技术和生产率功亏一篑。过去的顺周期政策经常让经济衰退更加恶化，也加剧了资本和劳动力的未充分利用，这更进一步的阻碍了投资。在一些国家中出现汇率升值的情况，对可贸易商品不利（不但让它们的竞争力降低也增加用进口替代当地生产的压力）和妨碍其进入全球市场所提供的规模经济中。周期和政策响应在生产结构和技术能力的累积产生了持久的影响。

之后检视结构改变的社会方面显示区域是如何仍然被一种激烈的生产率差异所标记。反之，这个模式限制社会对工作的接纳能力和加深不良的薪资分配（包括其它的生产因素）和不良的家庭收入分配。

最后，提出一组为朝向良性的结构变化的产业、宏观经济、社会和劳工政策，不但可以结合一套朝向更具生产力和环境可持续性的生产矩阵（纳入技术进步和缩小产业间的差异）；为管理周期鼓励生产率和投资（以正面的方式将短期和长期的周期和趋势结合）的积极宏观经济政策；在生产因素内，将结构改变和重新分配的影响用社会及劳工政策组合，工作环境的改善和更公平的生产率利益的分配。

二、结构改变为发展的关键向量

结构改变向来是发展理论的中心。这视角可追溯至Schumpeter的「创造毁灭」过程的发展主张，让新的产业起飞，但让其它产业在创新出现和扩张时没落。之后，发展理论的先驱在生产结构中的技术能力和知识密集产业的参与对国家、区域和地区间具不对称性的国际系统研究了该过程（Prebisch, 1949年；Hirschman, 1958年）。这些不对称是报酬递增和累积力量的重现，有时候会被加强。为此，在没有产业政策的情况下，大部份的创造过程会集中在已开发经济中。技术和收入划分不会自我修正。诚如在二十世纪90年代时所争论的国与国之间在技术尖端和落后的合流和分流点。

经济文献已理解有些经济体已与全球领导者达成技术和生产率合流的原因有所进展，有些则落后许多。在国际经验上，合流的案例不多，但却对其可行性提供有用的课题。以下就是这些课题的讨论。

1. 成长模式：生产力、就业和结构改变

支持发展的结构改变是让经济多样化和将生产结构的较大一部份转移至更知识密集的产业（Schumpeter效率），或有更快速的需求增长（Keynes式或增长效率，根据Dosi, Pavitt 和 Soete, 1990年）。二种在生产结构效率的结合就成为所谓的动态效率，因其产生更高度的生产率、创新和就业的增长。

合意的结构改变（用动态效率加强产业）是依照它在经济系统中的总体效应来定义和评估。如果结构改变只区区创造更多的高科技飞地或只在生产结构中最有效率的部份发生，就不算良性的。技术普及和需求扩展不应只鼓励少数企业，应与前后连接来鼓励整个经

济。这个过程会将中度和高度生产率活动的分布更平均，让生产矩阵更密集。作为结构改变中的一部份，新的媒介会出现，更多的劳动族群会从低生产率的产业转移和占满在新的先锋和糊口的活动间（拉加经委会，2007年）。

所以，就业动态是任何一个结构改变中的核心元素。发展中的经济拥有强壮的结构异质性，很大部份的劳工受雇于非正规或只能糊口的工作。这些劳工的生产率很低，损害到经济中的收入分配和平均薪资。利用良性的结构改变，可以创造新的产业和活动，也可以把劳工纳入更具生产力、质量和薪资更好的工作中。减低异质性的力量就是与结构改变结合的多样化。

要知道结构改变是否会让发展受益，需要审视生产率和就业水平在一段时间内的改变。在良性增长的过程中，生产率和就业率会一起扩展（即便步调不尽相同）。其增长不会对外部产业造成不可持续的压力。当在区域外成功的大部份国家中，在一段时间内，有就业和生产率收益的连续性，在拉丁美洲和加勒比区则出现就业机会（落后或衰退的生产率），与有生产率增加却很少就业机会期轮替。所以，长久以来在区域内没有一个国家达成把就业增长（减少国内收入和贫富差距的先决条件）和生产率增加（在全面技术革命的世界中，缩小生产力差距的先决条件）相结合。

一个可以创造「良性循环」的增长模式（如表1）是与平等水平增加的目标一致的。在该模式中，结构的动态效率边缩小技术差异边快速增长。被改造后的结构用来重新定义外部纳入和在经济中所增加的具质量工作数量的就业性质。在「恶性循环」中，缓慢增长的国内生产总值也代表缓慢的就业增长和持平或衰退的生产率。同时，与世界其它地区相比，疲弱的投资加深技术和收入的差异。其它模式涉及「防卫性调整」（只有少数的活动竞争和现代化。大部份的工作和经济并没有取得技术扩散的益处），或是一种「就业吸收」范例。它的结构改变虚弱，低生产率活动的扩展（通常涉及非贸易产业），阻碍天然资源出口的繁荣。

图 1
发展模式

就业率增长		生产率增长	
		低	高
强	宏观经济	就业吸收 总需求的强劲增长	良性循环 总需求的强劲增长
	技术进步和创新	低或无生产率增长	强生产率增长
	结构改变类型	弱结构改变	强结构改变
弱	宏观经济	恶性循环调整 总需求的衰弱增长	防卫性调整 总需求的衰弱增长
	技术进步和创新	低或无生产率增长	强生产率增长
	结构改变类型	无结构改变	局限于飞地的结构改变

来源：拉加经委会、基于J.A Ocampo的 “The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries”, Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability, Stanford University Press, 和 R. Astorga, M. Cimoli 和 G. Porcile的 “Technological upgrading and employment: patterns from developing economies”, 2012年。

表 1 显示多个区域中的经济体（阿根廷、巴西、智利和墨西哥）在 1960年和2012年间的生产率和就业增长率。这些数据与作为参考点的大韩民国比较过，正因为它代表一个战后在技术、生产和收入超越最成功的例子。拉丁美洲国家曾有一些良性增长的时期，但却无法一致的维持模式：生产率在二十世纪80年代停滞或衰退（参见图1）。伴随着这个衰退的是较高生产率产业的工作丧失，和劳工转移到糊口的活动或缺乏工作，让平均经济生产率倾向滑落。这正是衰退的结构改变的另一面。反之，大韩民国专业化模式中的改变确保了供需扩大，为之前在较低生产率活动中的劳工创造在高生产率活动的工作，也改善了收入分配（拉加经委会，2007年；Cimoli 和 Rovira, 2008年；McMillan 和 Rodrik, 2011年）。

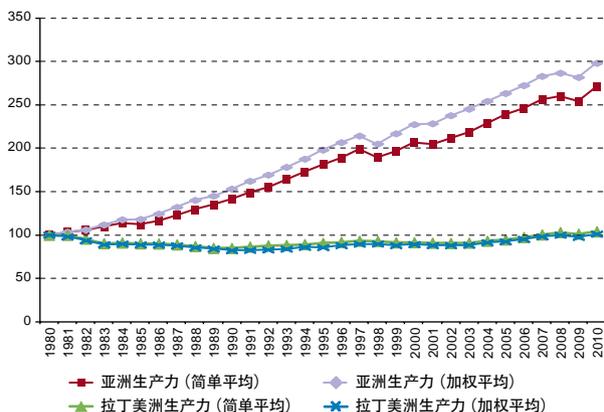
表 1
拉丁美洲（部份国家）和大韩民国：产量和劳动生产率增长，
1965-2010（百分比）

时期	国内生产总值	就业率	生产率
阿根廷			
1965-1975	4.20	1.28	2.65
1976-1981	1.52	1.84	-0.29
1982-1990	-0.90	2.34	-3.19
1991-2001	3.86	1.29	2.53
2002-2010	5.56	3.51	1.92
巴西			
1965-1981	7.22	3.60	3.77
1982-1992	1.99	3.73	-1.68
1993-1998	3.33	1.71	1.60
1999-2010	3.38	1.93	1.45
智利			
1965-1973	2.96	1.35	1.91
1974-1981	4.03	0.87	3.24
1982-1985	0.25	2.39	-2.07
1986-1998	7.28	3.29	3.88
1999-2010	3.43	1.08	2.33
墨西哥			
1965-1981	6.69	4.69	1.83
1982-1994	1.87	3.46	-1.55
1995-2000	3.51	2.72	0.73
2001-2010	1.81	1.18	0.62
大韩民国			
1965-1980	8.20	3.64	4.71
1981-1990	8.74	2.84	5.76
1991-2000	6.19	1.61	4.46
2001-2010	4.16	1.35	2.77

来源：拉加经委会（ECLAC）。

注：时期是以每一国家特定的，选择是基于各国的主要冲击和政策。

图 1
拉丁美洲及亚洲：生产率增长，1980-2010
(指数 1980=100)



来源：拉加经委会 (ECLAC)

自二十世纪90年代以来，大韩民国的增长多半是由生产率而非就业率所推动。诚如预期，一个经济体在已经吸收完大部份糊口工作后，会大幅度的调升实际工资和增加质量竞争力。同样的动态却没有在拉丁美洲出现，也没在2004年后的繁荣中现身。图2表明朝向在亚洲和拉丁美洲动态效率不同强度的结构改变。将二组比较（一组包括拉丁美洲国家，另一组则是七个在东亚非常活跃的发展中经济体）。横轴追踪一个朝向Schumpeter效率结构改变的指针（高科技产业的总出口份额）。纵轴追踪Keynes式或增长效率的指标（渗透增长最快的市场能力，用国家在全球出口份额的增长代表）。亚洲国家快速的改变其出口面貌，在1985年和2011年间移向高科技产业，同时增加在全球市场中的份额（反映出增加增长的长期运作与外部平衡）。这个过程在拉丁美洲国家中到是没有那么激烈，也就没有接近亚洲在1985年至2000年中期的竞争力水平（Cimoli, Porcile 和 Rovira, 2010年）。

图 2
拉丁美洲及东亚的发展中国家：结构改变模式和出口份额1985-2011^a
(百分比)



来源：拉加经委会，基于联合国商品贸易统计数据库 (COMTRADE) [在线数据库] <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>

^a 技术出口的定义是依据 Lal1 (2000年)所使用的分类。拉丁美洲包括中美洲、南美洲和墨西哥。东亚发展中国家为香港特别行政区、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、大韩民国、新加坡和泰国。

一般而言，在图表中所包括的亚洲经济体，宏观经济和产业政策共同运作以达成促进增长和维持宏观经济稳定性的目标。¹ 在拉丁美洲则没有出现一致性和协调性的比较水平，因为一直受到突如其来的金融危机蔓延和资金流动中断，汇率升值、债务、财政调整和经常性国际收支平衡危机的周期影响（拉加经委会，1998年和2010a；Ffrench-Davis，2000年和2006年；Frenkel 和 Rapetti，2011年）。在二十世纪80年代和二十世纪90年代间的产业政策缺席或撤销在这实际和虚设的不稳定性情形下特别具杀伤力。如稍后会谈到的，投资也受阻（特别是可贸易产品）(Cimoli 和 Katz，2003年；Peres，2010年)。

¹ 同时，宏观经济政策工具组比被一般经济思维所接受的更为复杂。贷款指导政策、收入政策和消费者薪资货品价格规范（例举一些政策工具），是整个宏观经济政策工具组成的完整部份。See 和其它、Amsden (1989年)，Wade (1990年)，Chang (2001年) 和 Gallagher 和 Porcekanzki (2010年)。

2. 技术革命、结构改变和环境可持续发展

二个对发展日趋重要的情况是在任何结构改变的讨论中不可或缺的。首先，与新范例相关的技术革命不只改造经济，也改造社会和政治动态。第二，需要重新设定让生产和增长模式更具环境可持续性。

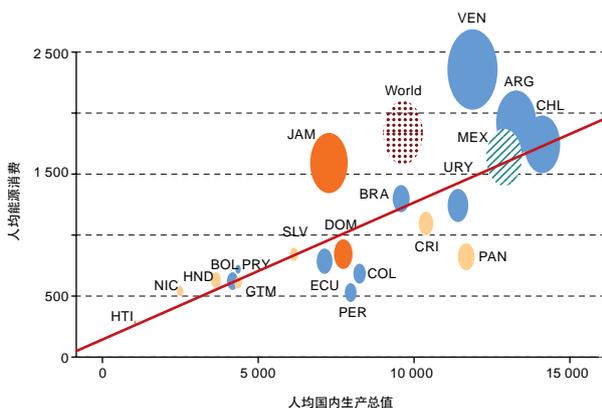
结构改变的思维必须考虑到新范例是如何影响技术道路和生产方面和系统。主导的技术范例改变程度范围之大已被描述成一场新的技术革命。这是基于共同演化的道路中有纳米科技、生物技术、新材料和信息和通信技术加入，由在物理学和遗传学中的新发现所支持。每一个领域都在自己的道路上快速前进。但是最重要的是都倾向结合可以相互回馈的进程。这些技术的合流会因其具潜力的应用而导向一场新的产业革命，特别是数字化生产、新材料产生、生物活性物质的合成和对环境较轻的负担(van Lieshout和其它, 2008年)。

随着新范例的出现和发展，现在更需要产业政策让发展中国家避免不要再落后太多。这些范例与茁壮的规模经济和网络有关，以提高资本和技术丰富经济体的竞争力。在其它方面，个人化的信息和通信技术的利基市场有潜力让规模经济变得较不重要。在这两种情况下，新产业需要技术辅助和取得先进的设施才能维持竞争力。建立动态比较优势需依赖公共投资和鼓励私人投资的政策，和在媒介间促进协调（包括在科学和技术领域运作的），才得以获得协同效应。

在未来朝向结构改变道路中的另一个核心决定因素是环境可持续性。社会越来越意识到这个问题，也开始在日益增加的温度改变和环境恶化实证中（会为社会中最贫穷族群的生活质量产生严重后果）而更加珍惜。与严重的环境问题的相关政策建立落后。但毫无疑问的是，结构改变的任何一项长期策略都必须包括过渡到比现今污染更低的技术和生产系统。这超越旨在刺激目标行业的公共政策。意味着促进生产和消费系统和技术道路本身的根本改变。这样一来，就需要为发展方式重新定义。

现行的发展模型依赖利用丰富天然资源开发的静态比较优势。这不但是投资、创新和技术发展的倾向，也鼓励能源密集（特别是化石燃料的使用）。这也就是为什么在国内生产总值增长、能源消耗和污染物排放之间有这么强大的相互关系（参见图3）。向主导模式的偏好，再加上对恶化中的天然资源和生态系统成本内化的失败，已延误了朝向对环境影响更小、更有效率和知识密集活动的结构改变。

图 3
拉丁美洲：人均国内生产总值和人均能源消费，2008^a
(公斤石油当量和2005年购买力平价美元)



来源：拉加经委会，基于世界银行、世界发展指针数据库(WDI) [在线数据库] <http://databank.worldbank.org/>

^a 圆圈的大小表明每一个国家的人均排放水平。颜色属于不同的分区域：蓝色：南美洲；红色：中美洲；橘色：加勒比区。

现行的生产和消费模式是无法持续的。因为他们在中长期内会侵蚀在物质基础上所建设的 (Stern, 2007年; de Miguel 和 Sunkel, 2011年)。从Schumpeter效率的视角来看, 投资更清洁的技术会带来更多机会 (如低碳排放量的技术), 也会带动在长期经济发展中的结构改变。国家可从为国际贸易所生产的传统、低生产率的商品转移到更现代化、更动态和具更高生产率的商品。

如果区域想从全球过渡到更环境友好的经济中获益, 则必须发展其产业、科学和技术能力, 也须鼓励改善系统性竞争力的投资 (拉加经委会, 2008年)。² 拥有出色的天然资源多样化的区域中的原生居民对如何充分利用生物多样性和生态系统的知识充足, 也就拥有竞争力优势。如果善加珍惜和维护, 可以减少贫穷、保护环境和创造在国际间具领导优势的产业。

总之, 发展模型过渡期需要的主导原则就是平等。它与社会发展、经济增长和环境可持续性的进展是同步的, 也同时要求区域和世界做改变是当务之急的。为环境可持续性创造一个平等范例会与结构改变合流。但需要考虑环境恶化的成本、生物多样性的消失, 及让全球气候处于高风险的碳排放量用有效的经济管理机制整合。

² 联合国贸易和发展会议 (UNCTAD) 已将「绿色增长极」的潜力特别标出, 以推动能源效率、农业和可再生能源, 也推动低碳外国直接投资 (UNCTAD 2010年)。

三、 结构改变和宏观经济间的周期、趋势和关系

1. 生产结构和周期波动间的关系

宏观经济政策塑造生产结构，反之，生产结构不但为宏观经济政策的可用空间也为其经济上的影响定义。从这角度来看，更精确的来说周期和趋势是共同进化的，而不是经济增长中二个分开的层面。生产结构和商业周期的共同进化是基于传输机制上。据此，这些变量与条件在时期内互动。开始分析的想法是国际收支在宏观经济动态中扮演核心角色（Ocampo 和其它，2010年），及贸易和专业化的结构因素与金融市场和贸易冲击条件相连结。

首先，经济体的能力依赖其生产结构来响应外部冲击。生产结构和周期波动间的关连可在经济体的出口产品组合中最明显的看到，尤其是依赖由国际市场决定其很不稳定的需求和价格。在这种情况下，经济活动周期，也就是就业率，特别依赖几个少数市场的波动。这恰好是文献中所辨识出的机制，以解释依赖天然资源会减缓长期增长的原因：与依赖相关的不稳定性不但会拖累投资，也因此拖累长期增长。在另一端的是经济体的知识密集产品和服务占大量的生产份额，其中有更多的劳动区分和技能多样化。专业和技能多样化的基础可对负面冲击产生更快、更有效率的响应。这个弹性来自适应万变条件的知识和能力。多样化的经济以长期来看，让产量、就业、薪资和贸易流动处于一个更可持续的位置上。

其次，通过长期增长率的结构影响周期与外部平衡兼容。这项增长率，当在国际市场上可以获得资金时，将经常帐逆差和国内生产总值保持在可管理的水平上。除了其它因素外，它取决于生产结构的动

态效率和专业化的模式。³当动态效率是低的和在经常帐逆差是国内生产总值的百分比的经济增长速度增加时，需要在调整（吸收较少）中减少独立的公共和私人支出，取决于初期条件和政策限制而用不同的比例。以长远来看，财政政策取决于由长期均衡增长率所提供的回旋余地。如果一个结构改变将该效率提高，保持其它因素不变，则可在经常帐不受到不稳定的压力下增加财政支出。

反之，宏观经济政策和商业周期会影响生产结构。在宏观经济政策和生产结构间有四个传输机制：⁴

- (1) 在使用已建立能力的政策效应，会影响投资金额（加速效应）；
- (2) 在增加总需求技术进步的速度上的影响(Kaldor-Verdoorn效应，将提高生产和生产率报酬连结)；
- (3) 在宏观价格的政策影响，会塑造跨产业报酬率差异，也会跟随预期报酬的信号为投资方向定义；及
- (4) 周期中不同阶段的公共投资的排挤效应。

因此，这些效应将宏观经济政策与结构改变和投资水平及组合连结，从而帮助定义未来的生产率和就业道路（水平、组合和质量），及担任在长期和短期间、周期和趋势间的连结。宏观经济政策用影响投资来塑造未来增长。供应的不可逆性及技术增长的报酬和能力建立的道路是贡献因素，应该保留和鼓励这些道路。经济活动周期内的衰退阶段可以永久性的摧毁已建立的能力（「一天内可以摧毁一个公司」）。但是在同长度的扩张阶段，可能无法替换已失去的能力。主因是给个人和企业所需的时间不够（「一天内无法建立一个公司」）。传输与宏观经济政策和结构改变的机制在稍后讨论。

管理总需求及其在生产能力使用的效应可帮助定义投资水平。非常严格的管理会导致已建立的能力在长时间内利用不足，减弱投资刺激和阻碍资本资产库存的扩张和现代化。同时，在短期间的总需求和产量的扩张会产生促进边做边学的生产率。生产增加时，由于在规模经济中的增长回报，及可以因累积的经验而扩充技能，生产率会倾向增加。反之，当技术前沿移动快速时，不必要地减缓增长的宏观经济政策将迫使经济用落后的技术能力面对国际竞争。

因为财政、货币和汇率政策影响宏观价格，他们会影响相关产业的盈利。回报率差异是在宏观经济水平上为投资决定的关键信号。当企业决定在某产业中投资时，他们也生产结构的未来配置作决定。

³ 参见Alleyne 和 Francis (2008年); Cimoli (1988年 和 1992年); Barbosa-Filho (2002年); Moreno-Brid(2002年); 和 Thirlwall (1979年和 2011年)。

⁴ 传输的运作从宏观经济政策转向至结构是复杂的，也包括在收入分配和消费者产品需求上的中间效应，不在本章节审视。

一个重要的宏观价格是实际汇率。它的产量组合效应（特别是贸易和非贸易商品和服务，及来自技术力道不同程度的产业组合）已被广泛的辨识出是把宏观经济政策连结到增长的关系因素。然而，它不是把宏观经济政策传输到生产结构的唯一渠道。例如，利率水平、银行对创业信贷的限制（特别是中小企业），因为创新活动的回报率较不明朗，受创特别深。但却以含蓄的方式加强会重制现行结构的活动。

宏观经济政策与来自全球经济的冲击互动和响应。下一节讨论这个冲击组合和响应政策如何塑造了区域内的周期和趋势。

2. 外部冲击、政策响应和商业周期

外部产业（精确的来说，就是国际收支行为），是了解在生产活动（商业周期）中周期波动和经济长期扩展趋势或道路的共同进化性。拉丁美洲和加勒比现代史中提供了许多可以用来解释这个关系的案例。有因大幅改善的贸易和进入全球金融市场而形成丰沛的外币驱动的强大增长期（例如在2003年后期间所发生的，除了2008年至2009年间的全球衰退期）。也曾有经济扩张周期伴随着持续的经常帐户恶化和汇率升值，导致严重的货币危机、资本外移、衰退和失业（如同二十世纪90年代发生在区域内许多经济体，及二十世纪80年代发生在区域内大部份国家的情况）。

外在冲击和宏观经济政策间的关系对增长和稳定性有关键意义。国际收支的核心角色是基于外部产业的四个层面和动态之间：

(1) 净出口（出口减进口）；

(2) 生产因素的支付款项。特别是移民工汇款、外国资本的收益汇款和利息支付；

(3) 贸易条件效应；及

(4) 外部融资取得和短期资本流动的波动性。

从历史上看，前三个元素主导了所谓对经济增长的外部约束的动态。其中，在没有比现在更开放的经济体中，净出口显然是施加生产结构最重的直接结果。当金融全球化在二十世纪70年代开始扎根时，第四个元素在实质上变得更重要，也是在增长率中的短期波动率的主要来源。

与贸易条件和流动性变化相关的外部支付平衡的冲击（上述第(3)和第(4)点）随着政策的响应，是周期动态的关键。这些冲击，加上其短期影响，对长期也有影响，甚至影响到宏观价格和投资（也就是说冲击改变为长期增长定义的结构元素）。进入资本市场重大及突然的波动（如，由于短期资本的大量涌入而导致汇率升值，和造成股票

或房地产市场泡沫），会在固定资本形成总额和对生产结构及经济和就业增长的步伐造成深远和长期的影响。在一个全球化的世界中，这些不稳定的影响力道更大，特别是在没有规范或管理国际资本流动工具的经济中，诚如在区域内的大多数国家。周期与结构中的连结如下述，首先审视2000年前的周期，之后是最近的大宗商品景气周期。

3. 周期模式和结构

拉丁美洲的生产结构尚未完全利用其全球或国内的增长需求。这也是拉加经委会一直以来的担忧。由于现行的专业化模式，与进口的收入弹性比较，出口的收入弹性是非常低的。所以当增长在区域内加速时（用于吸收就业不足、异质性和推动平等的必要条件），就出现减缓扩张商品和服务净出口的不平衡，就经常释放出国际收支危机。

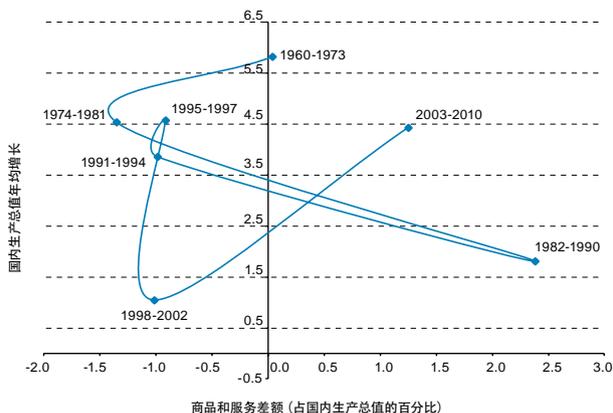
结构方式将长期增长连结到生产结构，主张进口收入弹性反映，或由专业化模式和生产模式密度定义。这些弹性帮助定义长期平衡增长率，是一种在国内和外部需求间连结程度的复合表达，也是达到以扩大生产满足内部需求的能力（拉加经委会，2007年；Gouvea 和 Lima, 2010年；McCombie 和 Thirlwall, 1999年；Cimoli 和 Porcile, 2011年）。随着技术先进并允许创新的密集生产结构出现，它更可以让本地生产以动态方式响应，扩大国内和外部需求，产业内专业化会由一个更多样化的出口基础加强。

区域在全球金融一体化更大的程度（一个从二十世纪70年代开始的过程。在二十世纪80年代国际债务危机后停顿。在二十世纪90年代的前五年被巩固），会增加国际资本用直接和短期投机投资方式流入。在金融全球化的情况下，贸易因素在短期内变得较不重要，而交易性金融账户的平衡元素会显现其重要性。用以解释这个关系及将其放入历史情况中，图4追踪在拉丁美洲从1960年至2010年间区域平均经济增长（纵轴），及商品和服务比重作为占国内生产总值的百分比（横轴）。在这个图中的资料和在表2（显示出南美洲及中美洲的数据）的这些变量之间辨识出三个模式。⁵

⁵ 图4中的变量是国家的加权平均。基本上反映在较大经济体中所发生的，特别是阿根廷、巴西和墨西哥。他们占拉丁美洲国内生产总值的近三分之二。在总值中出现的并不适用于区域内所有的国家。

图 4

拉丁美洲：占国内生产总值的比重和增长速度的商品和服务贸易收支逆差，1960-2010（百分比）



来源：拉加经委会 (ECLAC)

表2

南美洲、中美洲及墨西哥：商品和服务差额合国内生产总值增长，1960-2011（百分比，每时期的平均）

	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2005	2006-2011
贸易差额（国内生产总值的百分比）						
南美洲	1.0	-0.5	1.8	-0.6	3.4	1.8
阿根廷	0.2	0.8	2.4	-0.7	8.2	4.2
巴西	-0.1	-1.9	2.0	-0.2	2.1	0.3
中美洲	-2.6	-3.5	-3.8	-6.1	-8.7	-10.6
墨西哥	-1.5	-1.9	2.5	-1.5	-1.7	-1.6
国内生产总值年均增长（百分比）						
南美洲	5.5	5.8	2.0	2.7	3.0	4.5
阿根廷	4.7	3.0	-0.7	4.1	1.8	7.0
巴西	6.3	8.0	3.1	1.7	3.0	4.1
中美洲	5.7	5.7	1.8	4.7	3.6	4.7
墨西哥	7.2	6.5	2.2	3.4	2.7	2.0

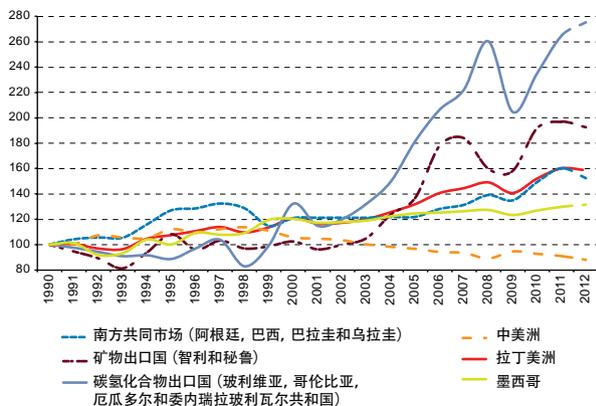
来源：拉加经委会 (ECLAC)

第一个模式对应进口替代期，特征是穿越二十世纪70年代中期走走停停 (stop and go) 的增值周期。增长的步调很高，商品和服务比重平衡。第二个是因为有较大的外部脆弱性而不可持续增长模式（商品和服务收支逆差持续），在二个时间点出现：二十世纪70年代的后五年和在二十世纪90年代。每一时期都以危机和衰退收场：第一个是二十世

纪80年代的失落的十年。第二个则是失落的五年（1998年至2002年）。第三个模式是现今出现在自然资源最大的净出口国家。特别是在南美洲和加勒比的伯利兹、圭亚那、苏里南和特立尼达和多巴哥。南美洲出口矿物、碳氢化合物和天然资源密集的产品国家，在2006年至2011年的商品和服务比重因经济快速扩张而由亏转盈。与二十世纪80年代和2000年代早期不同的是，转向盈余反映出国际收支缓解，而不是为了偿还债务，让增长成为可能。但是步调仍然比在二十世纪60年代，商品和服务比重是国内生产总值的百分比相同时较缓慢。

全球经济自2004年以来经历重大改变。不仅进入资本市场流畅，连贸易条件都转移到有利于出口天然资源国家，特别是矿物和碳氢化合物。虽然国际流动性水平仍然居高，由2000年代的周期所产生的主要冲击是在全球贸易扩张的大宗产品，及国际价格改善（参见图5）。这对区域的外部位置产生重大后果，也就是用较快的增长以整体方式转移到商品和服务收支盈余。这个新兴的新景象是像亚洲国家（特别是中国）开始占全球需求更大份额时，在区域内有非常不同的影响。南美洲国家、少数加勒比国家及占更小量的墨西哥，都是天然资源的净出口国。但这对中美洲和加勒比的部份国家（特别是以服务为主的经济体）有负面影响，正好与这方面的情况相反。⁶

图5
拉丁美洲及加勒比：贸易条款，1990-2011
(指数：1990=100)



来源：拉加经委会，基于各国的官方数据。

⁶ 在加勒比经济体中的大宗产品繁荣影响的分析，和基于在全球贸易（以服务和商品为基础的）中纳入每一项产品程度不同的效应，参见拉加经委会（2002年，第11章），和拉加经委会（2003年）。

由这个全球贸易新时代引发的问题和机会在每种情况下不同。在南美洲，经济增长较快的道路是开放的。然而，它也因为在生产结构和未结合天然资源的可贸易产业的投资缓慢影响下有长期风险。在中美洲和一些加勒比的经济体中，在外部产业中也开始产生新的压力，因为这些经济体多半是能源和粮食的净进口国。此外，全球农产品价格上涨引进一个进口通胀因素。也就是说，在粮食价格受影响时也会出现不利的分配效应。这情况也对财政有负面的冲击。政府预算在为支付高石油价格和为抵消基本粮食价格的影响而配发的补助款受到压力。

天然资源净出口国家也有共享的趋势。首先是用出口收益中的一个百分比来支付外债服务的下降。⁷在2000年和2008年间，南美洲各国都大幅降低了其外债占国内生产总值的比例，也改变了债务量。持有较少以总债务的百分比的短期债务和在利率较低时承借。第二方面是在外币存底的增加，加上一个改善过的财政地位和较低的通胀率，已促成用以较低利率取得国际信贷。这是区域用前所未有的应变能力元素来应对在2008年至2009年间发生的全球危机。

很多有利的外部冲击多半是价格效应而非产量效应。但是有一个让全球经济放缓的严重脆弱性，特别是中国的经济。在南美洲，扩张并不能反映内生能力建立，即便在2000年代中有许多层面获得改善。它是因全球需求的新模式激发了南美洲市场的传统出口产品的结果。换言之，南美洲改善后的外部表现大多是一个内生能力建立和与亚洲经济体（不是拉丁美洲的）合流的结果。它（至少暂时）重绘了全球贸易版图，让天然资源出口国受益。南美洲尚未接受将自己为生产结构的永久性和内化发展力量的内化改造来转换成亚洲需求外源化势头的挑战。

在其它分区域的情况比较异质。有些在加勒比的经济体有高外债水平（在伯利兹、格林纳达和牙买加是国内生产总值的60%以上，在多米尼克、圭亚那和圣文森特和格林纳丁斯是国内生产总值的40%以上）。在其它国家，包括巴哈马、苏里南和特立尼达和多巴哥，外债水平不到10%（Alleyne, Hendrickson 和Amonde, 2011年）。在中美洲的模式也都不同。即便在2002年哥斯达黎加和在2010年萨尔瓦多、危地马拉和巴拿马的外债上升，受惠于「重债穷国减债倡议」的国家：洪都拉斯和尼加拉瓜的外债都大幅降低（拉加经委会，2011年）。在中美洲和一些加勒比国家中，有二个帮助减缓外部脆弱性的变量：基于为出口组装（assembly-for-export）营运的出口多样化和移民劳工的外币汇款（在国际收支中日益重要的元素）。

在拉丁美洲和加勒比的外部层面趋势伴随着宏观经济政策的改变，在某个程度上反映出在二十世纪90年代使用固定汇率的负面经验

⁷ 例如在哥伦比亚和秘鲁，给外国资本总回报的债务支付利息百分比分别从1999年最高点的82.8%和93.7%跌落到在2012年的26.3%和9.3%。

中所学到的教训。在那十年中，有些国家曾为通胀预期用汇率作为虚设轴⁸的稳定方案。该策略在2000年代中倾向改变。除了已采用美元作为国家货币的国家外（厄瓜多尔、萨尔瓦多和巴拿马），在区域内一些较小及较开放的经济体则维持固定汇率平价制度（如巴巴多斯、伯利兹和东加勒比货币联盟成员国）。其它经济体则转移到较有弹性的汇率。范例包括在二十世纪90年代后期及2000年代早期在巴西、智利、哥伦比亚、墨西哥和秘鲁实行的通胀目标制度。⁹

这项策略维持虚设价格轴的想法（由目标向会合流的通胀预期决定），但却允许以帮助减低外部失衡的汇率调整。在这种货币制度下，主要的稳定工具是短期利率，旨在影响经济媒介的投资组合决策及总需求的多项元素。在最近的繁荣中，这项策略是与汇率升值有关的。它在有些国家中引起对结构改变的方向严正和高度的关注。

⁸ 虚设锚是一个虚设变量，是让政府寻求控制以利空管通胀预期。

⁹ 与前述加勒比国家不同的是，在这分区域中较大的经济体（特立尼达和多巴哥、牙买加和圭亚那）则是有弹性的汇率（参见 Alleyne, Hendrickson 和 Amonde (2011年)，表 2）。

四、商业周期和投资

1. 拉丁美洲和加勒比的周期特异性

拉丁美洲和加勒比区不是唯一结合外部冲击和政策响应来塑造周期动态的。区域内的周期有一些特殊的特征¹⁰，如下述聚焦在1990年到2010年的质量分析。

表3 显示出在拉丁美洲和加勒比（整区和整分区）的周期衰退阶段的平均期与样本中的其它国家类似（约四个季）。¹¹ 在南美洲，每个衰退期长度是平均5.6季。在中美洲和多米尼加共和国的衰退期较短（3.0季）。在拉丁美洲和加勒比的衰退规模与世界其它国家无显著的不同。在南美洲和墨西哥的周期衰退期的平均下跌是 8.0%，在中美洲和多米尼加共和国的下跌较不明显。差异是由在研究中的时期内较密集的危机说明（1994年至1995年的墨西哥危机、1997年至1998年的亚洲危机、1998年的俄罗斯危机和2001年至2002年的阿根廷危机）。危机的中心点主要在墨西哥或南美洲。东亚和太平洋国家经历与南美洲国家类似规模的收缩。

¹⁰ Pérez Caldentey 和 Pineda (2010年); Titelman, Pineda和Pérez Caldentey (2008年). 也参见Male (2011年) 和Harding和Pagan (2005年).

¹¹ 商业文献中所描述的标准方式是利用59个样本国家在1990年至2010年间每季信息，用于辨识在实际国内生产总值系统中的转折点（最大和最小值）。转折点可以识别国内生产总值的扩张和收缩阶段。扩张是正面的国内生产总值增长阶段，收缩是负面的国内生产总值增长阶段。之后，经济活动扩张和收缩期间和规模为国家、区域和分区域估计。期间意指扩张或收缩在转折点中的长度。规模指经济活动与转折点之间的改变。

表 3

实际国内生产总值扩张和收缩期间和幅度，依水平，部份地区和国家，1990-2010

	扩张		收缩	
	期间 (季)	回升规模 (国内生产总值百 分比)	时间 (季)	下降规模 (国内生产总值百 分比)
南美洲	19.9	27.5	5.6	-8.0
中美洲和 多米尼加共和国	20.5	26.3	3.0	-3.3
墨西哥	23.0	25.6	4.3	-8.0
巴西	14.3	15.6	2.8	-3.0
拉丁美洲和加勒比	19.7	25.3	3.8	-6.2
东亚和太平洋	31.5	42.4	3.6	-9.4
东欧和中亚	29.1	52.3	4.0	-12.2
经济合作与发展组织 成员国	34.0	29.8	4.3	-5.1

来源：拉加经委会 (ECLAC)，基于各国官方数据。

相比之下，在拉丁美洲和加勒比的扩张比在样本中其它区域的国家短。与东亚和太平洋国家和发达（经济合作与发展组织）国家相比，差异是特别显著的（12季以上）。区域间的扩张规模明显不同。在东亚和太平洋，国内生产总值在扩张中平均成长42.4%，为期近32季（八年）。在拉丁美洲和加勒比是不到20季，国内生产总值只成长25.3%。

区域经济体所面对的困难是持续的扩张阻碍了其扭转在生产结构上的衰退效应的能力，也就是在过去20年来的低平均增长率的原因。这个源于较少多样化和一体化的生产结构困难是妨碍区域受惠于外部和国内增长刺激的最大利益，及把握与产业内贸易相关的贸易专业化机会。短暂的扩张是生产结构中低动态效应的另一面。

一份在国内生产总值需求元素的波动性分析显示，在低迷时的投资撤销比其它元素更剧烈。其行为也是明显不对称的。在周期低迷时的改变比在上扬时更剧烈。这个动态在公共投资的公共设施中特别明显，比整体国内生产总值收缩更快12倍。

这个动态要依赖政府如何响应危机（特别是在公共投资的决策），及迟缓的私人投资。就公共投资而言，以区域的和以国内生产总值的百分比来说，最高点是在1980年至1981年间(6.7%)时纪录。之后到1999至2003年的百分比逐渐滑落(3.9%)。在2004年至2010年间，复苏广泛出现(4.8%)即便密集度在各国都不同。在这时期，区域平均达到自二十世纪90年来的最高点。然而，在某些国家（多米尼

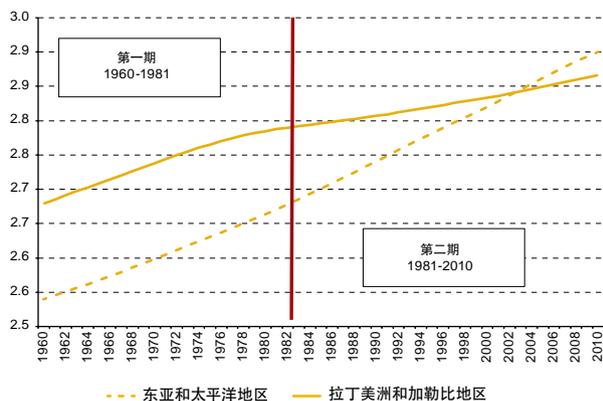
加共和国、萨尔瓦多和危地马拉），公共投资水平在1980年至2010年间持续走低。尽管最近有所改善，公共投资历史性的顺周期行为和其长期对增长的负面冲击跌势令人担忧。

私人投资模式则有所不同。用全区域国内生产总值百分比来表达，从1980年至1981年时的14.3%下降到1982年至1990年（债务危机）的11.1%。之后在1991年至1994年上升（国内生产总值的14.1%）和1995年至1998年（国内生产总值的15.6%）。在1999年和2003年间，私人投资下滑至国内生产总值的14.7%。这个变化与影响增长预期的外部波动有关。有些范例是在美国的网络公司危机和像在2000年冲击阿根廷的国内危机。在2004年至2010年间，当区域的大宗产品出口价飙升和增长期望获得改善时，私人投资大幅上升，带来高达区域平均国内生产总值的15.9%。

外国直接投资明显的在最动态和最技术密集的服务产业中大幅增加（电信业和银行业），制造（汽车，化工和金属加工业）和天然资源（矿业）。跨国企业，包括在区域内设立的（跨拉丁）用三种策略做为这些投资决定的基础：开拓国内市场，寻求天然资源和发展的出口平台（通常从自由贸易区）。在区域中缺乏的寻求先进资产的策略（技术和有技能的人力资源）。这反映出在增长模式和为提供良性改变政策中的弱点。

危机重创了投资和生产模式。特别是在二十世纪80年代的债务危机后削弱了经济增长的能力。图6 比较拉丁美洲和加勒比及东亚和太平洋在1960年至2010年间的国内生产总值长期趋势。即便在二十世纪80年代东亚和太平洋在整个时期内维持高国内生产总值增长率，在拉丁美洲和加勒比却有结构性变化。在二十世纪60年代和二十世纪80年代早期(时期 1)的国内生产总值增长率与东亚和太平洋类似，即便后者用较低的国内生产总值水平。在失落的十年后，在拉丁美洲和加勒比的国内生产总值增长率放缓，纵使在2003年至2008年间增长较快，但至今尚未复原(时期 2)。

图 6
拉丁美洲和加勒比及亚洲和太平洋国内生产总值趋势 1960-2010^a
(年度数数据)^b



来源：拉加经委会(ECLAC)，基于世界银行的「世界发展指标」和「全球金融」[在线] <http://www.gfmag.com/>

^a 东亚和太平洋区有22个国家，包括中国、日本、大韩民国和新加坡。

^b Hodrick-Prescott 方法。

二条道路间的基本差异是一个良性模型（如在东亚，有正面的结构改变），及拉丁美洲和加勒比模型间，仍以静态比较优势定义。除了周期阶段的长度以外，重要的是在这些阶段中改善专业化模式和生产结构的作为。稍后会讨论区域的周期行为和的增长道路上的冲击造成政策设计的挑战。

总而言之，区域的周期动态有特定征状。扩张是无法持续的，它转变成经济增长较短的时期。在衰退时投资率剧烈下滑但没有在扩张时的回应来得强。结果是，区域的生产结构无法移向可以在快速改变的世界中更具竞争力的动态产业。这影响长期增长率。在二十世纪80年代的趋势暂缓说明这个动态：从周期波动性开始转变成结构滞后。

2. 政策响应、周期动态和结构改变

缺乏一体化的生产矩阵扰乱对进口需求增长的动态，钝化其乘数和增长加速器效应及冲击学习。政策响应可以提高或减轻这些后果（拉加经委会，2007年和2010a）。

在1980年代中期区域的大部份开始经济改革后，在二十世纪90年代扩展。普遍的趋势是放弃产业政策和瓦解想要实施该政策的机构。

目标政策的想法被驳回。有极少数的例外（特别是巴西）。有靠近在臆测上是产业中立的横向政策。因为这些政策并未实施或范围有限，可贸易产业和活动在面对快速的贸易自由化和汇率升值时，没有机构帮助或做必要的调整。

宏观经济政策在许多层面大步跨出。如财政平衡和通胀控制（是发展政策的必要条件）。但在其它层面的进展不大，未涉及到与平等和结构改变相关的重要议题。

财政政策应囊括与平等有关的、使经济周期平稳和推广结构改变的重要目标。拉加经委会在呼吁在各国的发展程度允许下，用更高和更激进的税务负担的基础上促成一份以加强国家新的社会盟约工作中是先锋。¹²

至于财政政策和平等，在过去的几十年来，区域的大部份已完成重要的税收进度。尚有一些严重的问题，包括在许多国家的低税负和税务结构的回归分配影响。区域内的国家在收取间接税比收取（较激进的）如个人所得税和资产税的直接税务的困难较少。影响对拉丁美洲和加勒比的发展议程的税负增加和改善税收结构分配是重要的议题。必须记得的是，公共支出是财政政策的主要再分配工具。国际比较显示在发达国家的再分配的大部份努力是基于更多的公共社会支出，及特别是转移系统上，而不是在税负系统上。¹³

低直接税负不只反映出不遵守、规避和逃避的高水平，也正是与横向的公平原则也和相对狭窄的税基相抵触。这一切都让所得税分配效应几乎无效。（纵向的）不平等是从所得税豁免的增生又应逃税的程度复合，就倾向于对所得税比增值税（VAT）更高。（Jiménez, Gómez Sabaini 和Podestá, 2010年）。加强增值税不只让税务政策增加了一般消费税额，所得税的焦点基本上是着重在法人收入，而对个人收入的范围较小，以减轻其再分配影响。¹⁴ 社会安全收入的负担也很低，是归因在区域内的公共和私人产业中有高水平 and 多样的非正规工作和社会安全体系。¹⁵

从宏观经济及以发展政策的完整部份的视角来看，财政政策在稳定经济活动和减低外部不平衡中也有一个角色。在拉丁美洲和加勒比

¹² 可在拉加经委会(1998年)找到这部份的主要贡献，也由拉加经委会(2000年, 2004年和 2010a)其它机构扩大和发展。

¹³ 参见Goñi, López 和 Servén (2008年). 分析在中美洲、多米尼加共和国和巴拿马的财政政策, Barreix, Bes 和 Roca (2009年)发现在这些国家中, 公部门的社会支出的分配影响比税务政策大4.4倍。

¹⁴ 比较清楚来说, 例如, 与欧盟国家相比时, 直接和间接税务分别是在国内生产总值中的16.1%和 11.7%。在拉丁美洲则分别是国内生产总值中的5.4%和9.6%。区域内的平均个人所得税不到国内生产总值中的1% (事实上, 在2000年至2008年该数据是国内生产总值的0.46%), 在经济合作与发展组织成员国中则是国内生产总值的9.1%。企业所得税, 即便较小, 差异也很显著。在区域内的国家在2000年至2008年是平均国内生产总值的1.6%, 在经济合作与发展组织国家的则是国内生产总值的3.3%。参见Rossignolo 和 Gómez Sabaini (2011年)。

¹⁵ 在加勒比国家中的税务负担比拉丁美洲国家重, 但是直接和间接税务的分割情况类似。

的历史经验及区域和全世界对最近2008年至2009年危机的响应中，让处理特别是受外部贸易或金融冲击所产生的经济活动波动的财政政策工具担任关键角色（参见拉加经委会，2010b）。

为加强对反周期措施能力的主要行动之一是巩固财政空间或退路。财政实力是采取反周期措施的先决条件，虽然在外部产业的条件在确定公共部门的回旋余地时也同样重要（Martner 和 Tromben, 2004年）。

近年来，宏观经济政策管理已改善区域的大部份国家，降低外部脆弱性，同时赋予更大的财政空间来处理外生冲击。区域中的一些政府没有发现，例如为扩大社会保障制度覆盖面，财政限制或外部产业面对不可超越的障碍，是几十年来的头一遭。

财政政策表现在上个十年间已显示出正面的迹象。过去，区域国家的财政政策通常是顺周期的，加深而无减缓经济波动。这个趋势在2000年代中改变了。许多国家采用反周期的立场，或至少是一个较不顺周期的。可从政府响应2008年和2009年的国际衰退的效果看出（拉加经委会，2010b）。

一切都指向现在区域更准备好来设计和应用反周期的财政政策。实施这些政策有二个主要的挑战。第一个是拥有足够的财政空间来应付在经济衰退期间提高总需求和经济增长必需的额外支出。额外的财政空间可由提高在繁荣阶段所产生的公共存款，让不利的冲击影响在不危害国家财政可持续性的情况下受到控制。

第二个挑战是更大的财政空间必须搭配经济的外部位置的改善，如此一来内部产生的资源就可从国外补充。换言之，反周期的财政政策必须以一套针对为累积国际存底以避免外部缩紧和实际汇率水平上出现不可持续的外部逆差的货币和汇率政策为基础。区域的国家可以在2008年至2009年反应的主要原因之一是区域在运作危机时大多有外部退路，无论是外生原因（改善过的贸易条件、有利的国际金融条件）或是因为内生原因（在高国际流动性时过多的外部贷款的负面影响和为外部去杠杆化和建立国际存底政策的警觉性）。为提高与外部平衡与长期增长率兼容和不造成经常帐脆弱性为财政政策创造空间，结构改变是至关重要的。

最后，如前述，在审视周期和投资的关系时，用财政空间来促进通过公共投资的结构改变向来在区域中疲弱且没落中。公共投资大多是用在危机中的一个调整变量。以长期来看，历史性的顺周期模式和没落趋势会拖累增长。缺乏为投资视野和生产率扩张道路的产业政策，会加深在公共投资长期没落的负面影响，特别是在公共设施投资紧缩时。

对区域中许多国家而言，二十世纪90年代最急迫的货币政策挑战是减低从二十世纪80年代的失落的十年中遗留下来的高通胀水平。在经历

过二十世纪70年代、80年代和90年代早期中的高通胀和多次恶性的通货膨胀后，拉丁美洲和加勒比国家已成功的在二十世纪90年代后半期减缓了价格螺旋。在二十世纪90年代末期，区域中几乎在所有地方的通胀率倾向靠拢个位数，只有少数例外。

在许多情况下，用汇率当成虚设轴来实施的货币计划所达成的价格稳定，不只在中美洲和加勒比较小的经济体中（现在这种货币制度仍算是主导的），也在南美洲一些较大的经济体中看得到。¹⁶这些计划通常是与为开放贸易和金融及放宽国内市场，包括金融和劳动市场一起实施的。

在小、开放及金融中介低水平的经济体中（如大多数拉丁美洲和加勒比国家），与信贷渠道相反的是，汇率渠道倾向成为主要的机制将货币信号传输给价格。¹⁷在有弹性的汇率和无限制的金融账户开放制度中，任何国内的利率上升（下降）会吸引（驱动）资本进入（流出）国家，当地货币也倾向升值（贬值）。这会直接影响可贸易商品的国内价格，也就是通胀。较不立即的是对信贷沿革的影响。但在货币升值必然结果的信贷需求中出现的「财富效应」有可能更快扩张。（Stiglitz 和其它，2006年；Ocampo, 2011年）。所以，在金融深化较小的国家，紧缩的货币政策为减低通胀率会倾向主要通过汇率渠道，而以较小的程度通过信贷渠道。¹⁸这就是国际经济学所称的三重困境：无法拥有一个开放的金融账户及同时实行积极的货币政策和满足汇率目标。

正因汇率渠道比较有效，当局通常对虚设汇率的升值（贬值）的最小可能性迅速反应，用增加政策利率、直接介入货币市场或二者的某种综合以避免通到价格上。但是在面对降低（汇率升值）时反应则不是如此。在实践上，会由发展中或金融深化较小的国家的中央银行在汇率管理中导向不对称性。不对称性是建立在与基本消费物价通胀目标制度的激励系统。这偏见是有问题的，也对可贸易产品的生产有害，及会抗衡生产多样化（Abeles和Borzal, 2010年）。

汇率的核心角色对生产结构具深度影响。如果宏观经济政策严重影响宏观价格，也会对相对产业利润产生影响（投资方向也一样），用产业政策也将难以扭转（特别是当产业政策疲弱或不存在，如拉丁美洲

¹⁶ 固定平价制度使用「硬」挂钩（货币发行局制度，美元化和固定汇率），及「软」挂钩（爬行钉住和爬行区间）。

¹⁷ 参见 Barbosa-Filho (2008年), Frenkel (2008年), Galindo 和 Ros (2008年), Bresser-Pereira (2010年) 和 Ros (2012年)。讨论汇率和通胀率间的关系在有些发达和经济转型国家间也有关联。就这方面参见 Bernanke 和 Woodford (2004年)。

¹⁸ 这不指信贷渠道在区域国家中没有运作，只是比在金融系统发展更好的发达经济体中较不重要。较不重要的原因不只是区域的金融系统通常赋予较小程度的发展和深度，但也对货币政策决策有矛盾的影响。

和加勒比国家)。此外,与升值有关的外部失衡通常都以危机和贬值终结,加剧实际和虚设的经济不稳定性和汇率挥发性。

3. 宏观价格和生产专业化

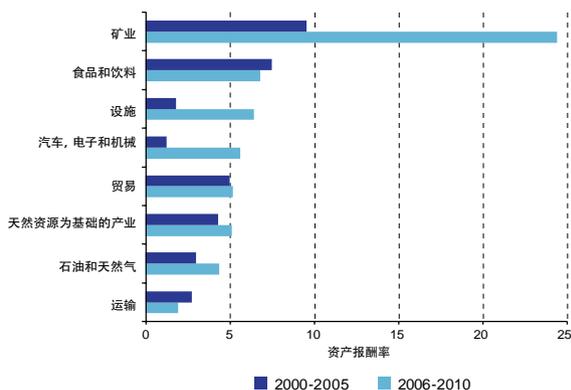
生产专业化动态依赖经济激励措施和生产媒介的行为。产业报酬率差异决定投资方向。如果较高报酬率是与较少的知识密集产业有关,生产结构会被锁在一个技术较不动态的道路上。如果未适当考虑负面的环境外在因素,成本和报酬信号会在一个不可持续的方向中扭曲增长模式。这将阻止新技术的发展,例如为运输、城市开发和生产开展低碳密集的能源替代选择。

在另一方面,拉丁美洲和加勒比和发达国家之间的技术不对称性在后者的知识密集产业中较显著。这些差异开启生产率差距,削弱竞争力和降低这些比在以自然资源为基础的出口产品的专业化产业的产业报酬率。在缺乏为改变相对报酬率的积极政策时,在技术密集和利益间的负面关系会持续,和帮助再制现有的专业化模式。

国际价格冲击已加强相对利润结构和保留了生产结构的惯性。在蓬勃发展的大宗商品需求背景下,开放性模型巩固了一个激励措施向量,导致在区域已经提供竞争力基础的产品专业化的自我强化(参见图7)。由相对报酬率引导的投资决定为现有道路加强。在这情形下,宏观价格没有鼓励把生产结构多样化的投资和加强前方和后方的连结。

图 7

拉丁美洲: 产业资产报酬率, 加权平均, 2000-2005 和 2006-2010^a (百分比)



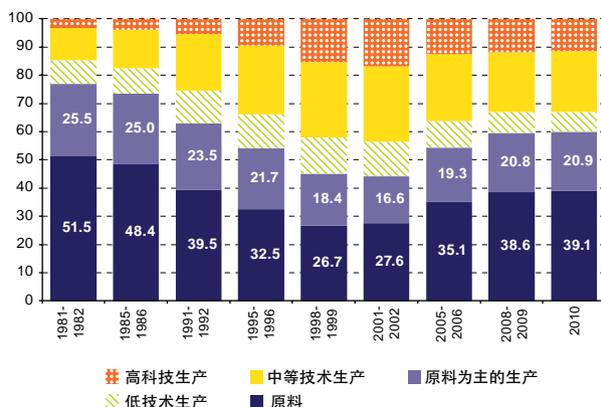
来源: 拉加经委会(ECLAC), 基于由「美洲经济」杂志的特别研究和项目部门所提供的信息。

^a 加权是基于各企业的部门销售份额。自然资源为基础产业包括水泥和铝、铁和钢、化学制品、石化产品、纸和纸浆及农业综合企业。

要克服这个问题需呼吁重新设定以产业为基础结构的投资激励措施。想要实现可创造具质量工作的结构改变，是一个公共政策在未来几年无法忽略的挑战。

在这背景下，区域到其三个最大的区域外市场（亚洲和太平洋、美国和欧盟）的出口是集中在原料和天然资源为基础的制造业。这反映出由高天然资源价格在整个时期间持续的重新初期产业化的趋势（参见 8）。

图 8
拉丁美洲和加勒比：依技术密集度的出口结构1981-2010^a
(总值的百分比)



来源：拉加经委会(ECLAC)，基于联合国商品贸易统计数据库(COMTRADE)。

^a 未包括古巴和海地。安提瓜和巴布达只有2007年信息，委内瑞拉只有2008年信息，洪都拉斯的信息不包括2008年。伯利兹、多米尼加共和国、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、苏里南和格林纳达（仅出口）不包括2009年的信息。

投资方向转移至具动态效率在良性结构改变中是不可或缺的。在拉丁美洲和加勒比，货币升值、贸易冲击条件和产业政策真空的趋势均已在具静态比较优势的产业中加强专业化模式。其结果是生产结构锁定和技术滞后。

五、 结构改变的社会层面

区域经济和社会结构中二个显著的特性是大幅异质的生产结构，和不同层面的中高水平的不平等。这些通常都由高收入不平等指数呈现。结构异质性意为在单一经济中，高生产力产业与明显的低生产力区块并存。在区域内的国家倾向一个影响生产结构的多样化不良，和以大宗商品为基础的出口结构。技术进步传播的困难倾向永久存在生产率差距中，二者与在国家内或在可快速纳入该项进步的经济体有关。

结构异质性和收入不平等是通过劳动市场相连，特别是通过劳工的薪资。薪资收入不平等源于生产率差异，但不受限于生产活动或区块之间。劳动生产率在区块和产业中也显著不同，¹⁹ 差异大多与包括不同教育水平的不对称性有关。如薪资协商和最低劳动薪资的劳动市场机构也是生产率和薪资间的第一个关连。这些因素影响劳工从生产过程中及其贡献的劳动和资本报酬率分配中获益的能力。

这些通过以家庭收入不平等方式的个别收入差异（连同劳动和资本回报率差异）是受公共政策、无法取得非生产的资产和人口因素所影响。有关公共政策、供款转移（养老金）和非供款转移是总家庭收入的重要来源，是否对更平等有更多贡献因其激进程度而定。同样的，如果直接税收是激进的，也可以对一次性家庭收入贡献更高度的平等。最后，社会中的收入不平等水平也依赖二个关键因素：取得非生产资产和人口因素。

劳动市场和机构是生产结构异质性和显著家庭收入不平等间的连结。他们在多个区域经济体中的商业周期阶段的表现都不同。区

¹⁹ 区块是由企业规模和劳工职业类别定义的。高生产率区块意为雇主和劳工在200位或更多受雇者的企业。低生产率则包括雇主和劳工在最多5位受雇者的企业，也包括无技能的个体工、无薪资的家庭成员和家务劳工。中度生产率区块意指雇主和劳工在中小规模的企业（6至199位员工）。参见 Infante（2011年）。

域中的国家也经验过不只在经济停滞或衰退期间内发生的失业率增高和就业停滞。在1990年至1997年间的经济增长也没有改善劳动市场指数。同时，大多与在区域中实施的经济改革也与区域在全球经济产生的技术和生产有限的吸收有关。所以，在一个疲弱的就业政策情况下，增加贸易开放（经常是因汇率升值提高的）和在全球规模中节省劳动技术和生产改造，和二十世纪90年代的增长并未创造足够工作，也没有避免失业率的剧烈增加。于是，在前十年中严重的分配问题依然没有修正。

在1998年至2002年间（区域内经济增长缓慢期），失业率持续升高，就业停滞不前。2003年至2010年的回升带来了重大改变：这一次，伴随着增长的是失业率降低和劳工重返劳动市场增加。是二十年以来第一次扭转失业率的增加。在这期间内所推出的刺激增长措施正面影响了创造就业机会（拉加经委会/国际劳工组织，2011年）。再分配政策对消费者薪资商品的需求和内需市场为这些商品生产的增加有直接影响，从而发挥Keynes效率。这个趋势加上在全球，特别是在新兴经济体间对经济增长有利的国际情形，巩固了在区域内劳动市场指数的改善。实际薪资在二个增长阶段中增加，但是直到最近才与较好的就业率及稳定和重要的劳动收入收益相结合。近期内的实际薪资增加并非单靠经济回升。劳工政策，特别是最低薪资问题，也是要角之一。

在这些商业周期内，区域的劳动市场目睹了重大的质量改造（参见表4）。首先，在最近的二十年中，占区域内就业率最高的服务业对农业的伤害增加。其次，在最近的增长期（2003年至2012年）受薪员工在总受雇数比例中增加。这个百分比在第一个经济增长期（1990年至1997年）及所谓的失落的五年（1998年至2002年）内相对稳定。

表4

拉丁美洲和加勒比：国内生产总值和劳动市场指数改变，1991-2010（百分比）

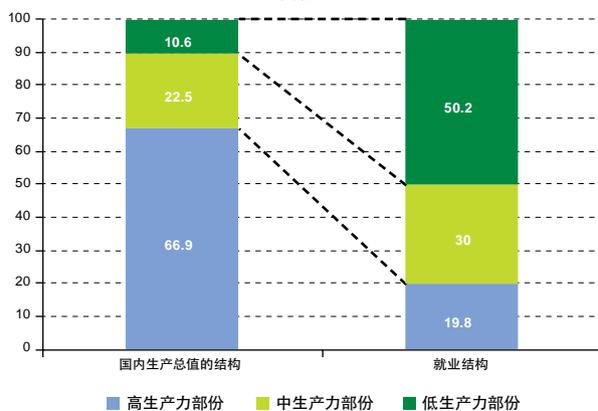
	1991-1997	1998-2002	2003-2010	1991-2010
累积率				
国内生产总值改变	26.2	8.9	35.6	86.5
失业率改变	17.7	20.4	-34.8	-7.6
总参与率改变		1.6	1.2	5.8
总就业率改变		-0.6	5.7	6.5
年平均率				
国内生产总值改变		1.7	3.9	3.2
失业率改变		3.8	-5.2	-0.4
总参与率改变		0.3	0.2	0.3
总就业率改变	0.2	-0.1	0.7	0.3

来源：拉加经委会(ECLAC)，基于拉加经委会统计年鉴(CEPALSTAT)资料。

近期的上扬仍言之过早，但对由更高质量（薪资）驱动的就业增长则是好兆头。虽然个体工作在区域内仍是备用选择，也仍然集中在低生产率区块中，是在近二十年来第一次呈现下降的趋势。

尽管有这些变化，区域劳动市场的结构特征仍然持续与结构异质性相关。如图9所示，拉丁美洲国内生产总值的三分之二（66.9%）是由高生产率区块产出，22.5%由中生产率区块产生，只有10.6%是低生产率区块产生。但是这个分配模式在创造工作机会中相反：高区的新工作只有19.8%，中区有30%及低区有50.2%（Infante, 2011年）。此外，如图10所示，就已就业者的国内生产总值来看，在高、中和低生产率区块中的差距仍然算大。这在不同区块对国内生产总值的贡献和就业率间的剧烈差别，也阐明在劳工间得到非常不平等的生产报酬率分配。区域的生产结构异质性也在巨大的生产率差距、每一区块中的就业率分配与生产率成反比和剧烈的薪资不平等中反映出。

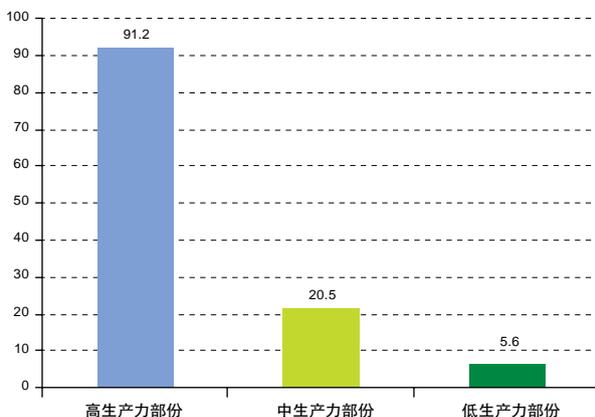
图 9
拉丁美洲（18国）：2009年左右的结构性异质性指数
（百分比）



来源：拉加经委会(ECLAC)，基于 R. Infante的“América Latina en el ‘umbral del desarrollo’. Un ejercicio de convergencia productiva”，Working Paper, No. 14, 圣地亚哥，智利，2011年六月，未发表。

图10

拉丁美洲（18国）：2009年左右的每一劳工的国内生产总值，PPP（数千美元）



来源：拉加经委会(ECLAC)，基于 R. Infante的“América Latina en el ‘umbral del desarrollo’ . Un ejercicio de convergencia productiva”，Working Paper, No. 14, 圣地亚哥，智利，2011年六月，未发表。

在区域内所有的国家中，除了其较大或较小的生产结构异质性，女性劳动市场参与率和青年失业率的分层很高。女性劳动参与的分层与较贫穷女性偏低的教育水平和在这些区块较少的工作机会有关，因为劳动市场已经提高教育程度的门坎。然而，分层也大程度的反映出女性在调和有偿和无偿工作间非常有限的的能力。资源缺乏，更多家庭成员及社会和文化接触较弱时，女性的选择受限和进入劳工市场的可能性也降低。有关青年失业率，社会经济的分层是因对经济增长响应较慢，这也扩大了年龄差距。

在大部份国家中，实际收入的增加对劳工而言并无获得收入功能性分配的改善。一般来说，即便在经济上扬时，拉丁美洲和加勒比国家中的薪资占国民收入，与在国际水平上呈现相同的向下趋势（参见表5）。实证显示出区域国家的受薪者只获取生产回报率有限的利益分配。

表5
薪资收入比重，以因素成本计，1990-2009改变

	1990	1997	2002	2009	1991- 1997	1998- 2002	2003- 2009	1991- 2009
玻利维亚 ^a	39.0	39.7	37.8	31.1	1.9	-4.9	-17.7	-20.3
巴西 ^a	53.5	47.1	46.8	48.3	-11.9	-0.7	3.2	-9.7
智利	38.7	44.1	46.7	44.5	13.9	5.8	-4.6	15.0
哥伦比亚	41.6	40.7	37.2	36.1	-2.2	-8.6	-3.0	-13.3
洪都拉斯	54.1	50.1	50.8	47.5	-7.3	1.3	-6.4	-12.1
墨西哥	32.2	32.7	35.6	31.4	1.6	8.6	-11.8	-2.6
巴拿马	58.6	39.3	38.6	35.2	-32.9	-2.0	-8.7	-39.9
巴拉圭 ^a	43.4	57.1	49.2	47.2	31.6	-13.9	-4.0	8.8
秘鲁	24.9	27.3	27.5	23.3	9.8	0.5	-15.2	-6.4
委内瑞拉	31.1	37.0	36.1	33.5	18.8	-2.4	-7.3	7.6

来源：拉加经委会(ECLAC)。

^a 巴西、巴拉圭和玻利维亚的最新信息是2006年的。

在区域内的个人贡献展望是更好的。尽管在二十世纪90年代和在2000年代的初期，不平等上升趋势在大部份国家比比皆是。近几年来，在很大部份的国家中已开始下降，这趋势也未受到最近的经济危机而改变。衡量这趋势背后的原因并不简单。从公民要求更高的平等到像劳动市场的转移及动态的经济因素都可成为解释。共识是存在的。问题是在劳动市场中最重要的是减低家庭收入不平等和非供款转移已出现分散效应。尚未厘清的是，劳动市场收入不平等的下降是否因为有技能工人从根本上的相对供应升高，还是与因为非商业产品生产扩大与无技能工人的相对需求有关。

与结构改变的亲平等动态呼吁在劳动市场中日益增加的有技能劳工供应与同样的动态需求配合连结。议价能力的加强让劳工可以获得更多的生产报酬率的份额（更高的实际薪资）。这个过程不会自发性的展开，需要在三方面同步行动：促进结构改变的产业政策、为增长和就业率的宏观经济政策和以权利为基础的社会保障系统。

六、 为一体综合发展的政策

1. 产业政策

在拉丁美洲和加勒比的生产专业化把生产结构锁定在没有环境效率和非知识密集的活动中。受惠于现行技术革命的产业在这个结构中既少又把生产率差距恶化。为克服这个惯性，相对报酬率的结构需转移至对知识密集产业有利。这只能在针对创造新制造业、初期或服务的产业政策措施中达成。这些政策对加入和超越为改善现有产业的效率而设计的竞争力政策是至关重要的。

直到1980年，创造新产业是区域的首要产业政策目标之一，但在随后的十年中，因为由改造导入的新经济模式扎根而失去了合法性。至今，区域在属于「竞争力政策」的保护伞下的作为很多。²⁰

在初期延伸至二十世纪90年代中期后，除了产业政策，改造风潮消灭了所有政治议题中的所有议题，对竞争力的兴趣又再度兴起。竞争力政策（甚至是基本上属产业的）对让现有的产业更有效率比创造新产业更关注。一致的是，寻求在国际市场中更大的份额（特别是以静态比较优势为基础）（美洲开发银行(IDB), 2001年; Melo, 2001年; Peres, 1997年)。

在区域中的竞争力政策依照所达到的接受程度（未反映在其效率）分组如下：高合法性的政策、低合法性的政策和新兴政策。高合法性政策包括政府最关注的。除了推广出口和吸引外国直接投资政策外，这组政策包括培育在科学和技术的发展和 innovation、人力资源发展，包括企业培训，当地微型和中小型企业 and 生产发展。接受这

²⁰ 维持产业政策和竞争力政策的差别对于标示出政策转移到创造新产业是有作用的。竞争力政策对改变生产结构仍嫌不足。并非所有产业有接受同样效率报酬率的潜力。当然，创造产业意味着发展相关经济代理人和机构。

些政策是因为他们为生产因素（技术和培训）市场运作，或贡献在创造就业而被视为是产业中立。²¹

低合法性的政策是指显然违反现行的发展模式。包括直接财政补助、非目标税务豁免、直接信贷和补助借贷利率、外贸关税和国家购买能力的使用。

新兴政策（特别是促进竞争的措施、公共事业产业法规和环境政策）的合法性在区域中的国家中逐渐增加但未完全成熟，也还在不同的发展阶段中。

在区域中的政策在最近十年间已有相当多的内容合流，除了政策方面的接受度。这个合流在六项政策元素中显而易见：(1) 加强在全球市场中提高竞争力；(2) 在横向或中立的工具合法性（事实上在事后看到的是远离）；(3) 支持因具创造就业能力的微型和小型企业；(4) 支持生产集群计划的增加；(5) 加强科学、技术和创新政策，及最近的宽带网络可用度的扩散；及(6) 分国家或地方经济领域的针对性。

事实上，这些元素仍然是竞争政策一个相当稳定的特征意味着已经累积了技能和经验，也可用在设计和实施最新的产业政策的基础上。

在2010年代初期（与在其它发展政策领域中有所不同）是在拉丁美洲和加勒比国家中尚无产业政策合流。强烈反对这些政策在减少中的国家的立场（虽然产业支持是以项目基础），其它则承认是提高潜力渗入外部市场或面对进口硬性竞争活动竞争力的有效方式²²。

产业政策的缓慢复出与推进结构改变的紧迫需求不同调。对重新使用产业政策来创造新产业而不只是促进竞争力的想法应赋予更高的合法性和放置在政治议程的中心。这些政策对让区域完整的参与正展开的技术革命、在纳米技术，生物技术，新材料及信息和通信技术中推动环境可持续的道路是至关重要的。

除了几个例外，在拉丁美洲和加勒比的政策实施程度上不高。在政策实施失败及决定和真正做到之间的鸿沟的背后原因多变，包括(1) 非操作或高不可攀的目标；(2) 缺乏人力或融资资源；(3) 机构能力不足；(4) 公共与私人的协议虚弱；及(5) 虚弱的经济信号。

什么是可以用来弥合在已决定和发布的差距？及什么是真正做到和评估过的？首先，决策应包括实施机构的辨识。国家在这些政策实施领域中合格人力资源的缺乏。接下来的行动是将执行能力转移给现在参与决策的高度合格人员。第三个行动是发展和加强政策操作人，也就是可以确保政策通过决策、行动和资金能力结合的机构和个人。

²¹ 这些竞争力政策不环绕所有影响一个经济体竞争力的政府行动。其它措施包括宏观经济政策和公共设施发展政策。

²² 巴西是自2003年来，这个产业政策逐渐回复的最佳范例。巴西经验值得一提的是优先次序的连续性（特别是创新和竞争力），处理未预期问题的弹性、为设定明确目标的关注，与私人产业的动员工具和有效率的互动与其它发展政策的整合。如教育、科学和技术(Ferraz, 2012年)。

在衡量产业政策策略时，区域中的国家应考虑决定需推广产业、可用的政策工具和实施这些行动的政治意愿的标准。²³

目标产业的标准是基于市场角色不同的视角和配置生产资源的比较优势效率。依赖为生产资源有效率分配的市场限制视角认为能力建立不会发生在静态优势的道路(Cimoli, Dosi 和 Stiglitz, 2009年) 倾向集中在制造业因其增加报酬率、技术外溢效应和创新(Greenwald 和 Stiglitz, 2006年)。相较之下，其它视角较有利于市场效率及承认经济多样化的需要，强调经济应向比较优势靠近(Lin, 2011年)。

为实施这些政策的可用工具主要包括结合竞争力政策工具与直接公共产业融资工具（特别是国家发展银行），财政刺激措施和公共投资，及管理国家购买能力和公营企业。设计这些政策是提供可以贡献给新活动和技术道路利益的临时条件，如宽带网络扩大提供以进入云计算。其它强大的产业政策工具是国家直接投资，可以通过在区域内一些国家的关键产业中的国营企业。即便在这领域中有很多操纵空间，但却在区域内很少使用。

至于实施产业举措的政治意愿，在区域内的条件模糊不清。就连在不认为产业政策是合法的国家中，是以项目方式实践的，在受危机所害的产业中经常获得目标性支持。问题是，为增加其合法性必须要做什么。

有二项首要的行动。第一个是改善实施能力的需要，缩小决策和机构政策实施能力的差距。这个差距的持续会伤害决策者和政策本身的可信度。第二个是实施移动的需要（评估政策影响的基础朝向评估目标的基础）。

尽管从之前相信「没政策就是最好的产业政策」以来的进步显明，尚存一个关键问题。超越政策实施改善和评估朝向生产的多样化，对加强社会代理人的兴趣来把这些政策在区域中的国家中被广泛实施是必需的。也就是说，这些代理人会承诺把他们的经济和政治资源导向这种举措。产业政策已慢慢回到拉丁美洲。为了让这些政策不只发挥边缘影响，必须由社会代理人（包括国家在内）用其权威和资源承诺及支撑，将其与宏观经济学、社会和环境政策连结以驱动发展的一体化视角。

2. 宏观经济政策

本文所列出的宏观经济政策依照二个从本报告中的分析框架截取。第一个，涉及增加工具数量，是增加政策目标的必要对应。因为

²³ 其它必须记住的关键变量是源于区域中各国国内市场的规模和技能，和在多边和双边贸易协议下的行动空间。

除了实际和虚设的稳定以外，宏观经济政策应发出有利于可持续的结构改变和为平等收入的激进再分配的信号。第二个是涉及这些工具范围更广的协调。目标是避免从增加没工具的目标或围聚效果互相抵触的工具中所出现的问题。这呼吁发展和利用宏观经济政策目标和为发展的工具间的互补性和协同效应。

财政政策的角色是基于其在三方面的效果而定：为平等的财政政策、商业周期流畅和推广结构改变。在拉丁美洲和加勒比，税收和公共支出在推动为平等的财政政策尚有很大的改善空间。在大部份国家中，税负比应收比率低（依每个案例的发展程度）。大多集中在一般回归税负上（间接税负）。如此一来，收入再分配在税负和公共支出后（与前述相比）并无显著改善，与发达国家不同，有使税负制度更激进的空间。需用改善过的设计与所得税和资产税，加上目标性的支出措施完成。这条路不好走，因为有明显的结构限制，如非正规产业的规模、低收入平均水平和税负系统的行政衰弱，此外还有通常会引发的直接税负的反抗。尽管有这些困难，为加强税负系统和使其更激进是必要的，不只促进平等，也为国家在建立周期和培育结构改变采取行动所需的财政空间。

有关反周期政策，必须在过去的十年间所建立的进步上支持可结合反周期及平等目标的自动稳定器。如果设计和实施得宜，这些稳定器会在危机中把产业脆弱性最高的和失业转移。在拉丁美洲和加勒比，自动稳定器的影响既小又不足，通常被非正规和虚弱的高程度限制。

稳定器可与财政法规在繁荣期结合，帮助建立财政空间。²⁴ 酌情的财政支出应保留为有用的工具，因为它提供所需的弹性以响应来自高挥发性全球市场常发生和无预期的冲击。

财政方面应与可持续的结构改变契合。自动稳定器帮助维持需求，为促进投资率运行。财政法规和酌情支出可加入和表达由产业政策设定的结构改变目标。精心设计的公共投资计划（其实施为投资方向数量和稳定的私人投资参考点提供稳定的方向）让反周期的目标和结构改变的目标得以成功的结合。正当私人代理人预期朝向与可持续的结构改变合流时，公共投资的影响因吸引私人投资加倍。由投资可持续的技术所引起的合法性和国际支持会成为为反周期政策的外部融资平局，增高由多边金融机构安排的贡献。

本着同样的精神，财政收入稳定基金不只为稳定政府收入和支出，也遏阻在繁荣期过度的货币升值（随着其在宏观价格上的影响）。天然资源价格荣景为区域提供创造新的或改善现有金融工具的机会。良

²⁴ 基于结构平衡的财政法规有多项主要的方法挑战。最首要的是估计可持续的国内生产总值增长。这呼吁特别注意在增长道路上短期和长期的法规效应。

好的天然资源治理意指有关这些资源的所有权的政策框架及租金的拨用和分配，由此将其发展影响最大化。良好的资源治理需要 (1) 激进的增加来自在价格荣景期的采集产业的租金截取；(2) 将这个资金转向至能力、技术创新和发展及公共设施等的长期投资；(3) 依照被称为Hartwick规则的长期可持续性基本规则投资来自非再生资源的租金²⁵；及(4) 租金的宏观经济管理适当的机构化，以避免在汇率和生产系统上的负面影响。

在面对许多国家所受到的三重困境所产生的重大限制中，恢复货币政策自治权相当重要。货币政策在信贷渠道开始战胜汇率渠道时会留下无需打开外部侧面的通胀控制更多空间。自治权的恢复需要规范金融账户，以减轻外部短期资金流在荣景或高国际市场流动时期的不稳定效应（通过信贷泡沫和资产高估，特别是非贸易产业）。随着金融账户法规，选择管理的浮动制度促进追寻独立货币政策的可能性。如缺乏该法规，汇率制度无法抵抗投机性攻击或大量的资本活动。

国际存底管理政策是浮动汇率系统管理的基本工具。实施这项政策时必须考虑累积存底的成本和益处。利益包括不激励投机短期资本活动和在突如其来的资本溢出时提供更大的保障。有适宜的国际存底量可以避免突然的国际收支调整，特别是在经济衰退时，突然或剧烈贬值的危险更高。另一方面，包括国际存底的短期投资的成本比备用用途的报酬来的低。在为建立未消毒存底的外汇市场干预开始时，有一项额外与通胀压力相关的成本。相比之下，消毒措施有准财政成本。

金融账户面的行动应朝向规范国内金融市场和审慎政策结合，使其健全和抵御来自泡沫、狂热和恐慌的系统性风险，和对经济和社会带来的高成本。在一些国家中，对抵押贷款的限制、债务收入、借款和增长比率及最低准备金要求和动态配置，已证明对反周期效应有效，无论在发展水平或汇率制度上。

有效的政策实施在冲击变成无法逆转前，限制外部和国内不稳定来源，是区域的政府迫在眉睫的问题。

从宏观审慎政策产生的利益有很多。第一个是其在反周期排除金融脆弱性和无法避免随之而来修正的角色。在外部方面，通过调节汇率升值和避免严峻的、不可持续的宏观价格扭曲，他们减少总需求刺激、经常帐户失衡的积累和未来汇率的不确定性等的冲击。这些因素延长投资期限，避免对可贸易产业的区隔，和提供一个为扩张产量的稳定框架。进步就朝向实际的稳定和外部平衡，及功效在货币政策工具中回复，如利率和货币总量控制。最重要的是，货币

²⁵ Hartwick的规则为所需的资本投资量（如房屋、道路和知识）来抵销天然资源存量的下降和维持社会在未知的未来中的生活标准(Hartwick, 1977年)。

政策保留其通过信贷渠道的管理总量需求的角色，经济会变的较不依赖控制通胀的财政政策。这项工作可由基于价格的收入政策和工会和企业间工资上涨的协调促成，通过协议避免经济衰退的措施。

宏观审慎政策中显著的利益是其与产业政策的互补性。一方面，他们从一些总量需求管理责任释放财政政策，用来鼓励在技术上和更具动态效率和可持续性的投资。另一方面，他们避免或减低不利产业政策但有利于贸易商品的宏观价格扭曲，和只有全球市场可提供的规模经济。

产业政策极不可能产生可能抵消货币大幅升值的生产率报酬。宏观经济可以完全为结构改变破坏产业政策。更重要的是，过度升值往往引发防御性的贸易政策措施，让产业政策远离其长期目标。宏观经济政策应被视为一项结构改变政策完整的一部份，也应创造对改变有利于竞争力的条件。从长远来看，增长的报酬率效应和技术合流应赢得胜利，让可贸易商品的产量较不依赖汇率，及更与技术学习和知识更紧密连结。

3. 结构改变和社会及劳动政策

在此提议的意味着刺激高生产率活动的结构改变，是其卓越的分配政策。从长远来看，经济发展政策的组合会带动良性结构改变是广义的分配举措，会改变生产过程产生收入的方式。这个结构改变会在最高生产率产业中创造就业机会，及增加整体就业率。人民的收入会提升，最终结果是更平等的分配。

在短中期内，在高生产率产业对有技能劳工更高的需求会推动劳动不平等增加，随之而来的是整体不平等。在转移到更高生产率和更同质经济过渡时，在区域中的劳动市场中大部份非正规产业会继续是社会保障的主要挑战。这部份还需要区域特别努力来解决。在劳动市场中也可能会有重大磨擦，应有为保护最脆弱的劳工的机制。结构改变的正面影响是通过像最低工资和集体谈判的劳动机构，以帮助实现具质量工作的特定权利，和贡献给更平等的进步成果和生产率报酬率的分配。

失业保险计划，除了其反周期的潜力，也扮演如在结构改变中的赔偿机制的角色，会为有技能劳工重整产业组合的需求。这些计划应与劳动中介服务和培训和创造就业机会的政策契合（直接就业计划和劳动需求补助）。依情况，可能会需要创造或加强加入与培训和失业福利的工作寻求支持的公共就业系统。信息和通信技术是一个媒合劳工和企业的关键工具。在结构改变所需的公共事业增加公共投资会促进创造就业机会。公共就业计划的设计是补偿在结构改变构成另一工具时劳动需求的重新建构。这些计划应与培训和工作寻求支持相结合。

劳动关系在体制上的特征对生产率报酬转换成分配改善和较高的工作质量是至关重要的。员工的利润分享应在是集体协商中考虑的完整部份，前提是劳工积极的参与对报酬最佳化是关键性的(Durán, 2011年)。法规必须确保其它克服从具质量工作中被排除和保障生产报酬转移给劳工的基本权利：工会组织和集体谈判。在区域内的显著工会组织的下降后，最近的十年中工会组织已在一些国家提高。在某些情况下，改变为集体谈判带来便利（如外包劳工和女性家务劳工）。这引起朝向社会对话的形式化的需要，用置入政府机构，以社会对话评议会的方式。在区域中的一些国家已经运作。

拉加经委会在争论就业是达成社会接纳的主要渠道时，也承认，在短中期，在取得具质量的工作分隔中会让区域无法达成其渴望的福利水平。典型的就业和社会保障间的供款公式未达平衡，因为大部份非正规工作限制了增加生产率和给大部份劳动人口的供款社会保障的可能性。它也决定在劳动市场外或未就业劳工的工作类别。其结果是，在发达国家中是为了覆盖人口中的残留区块，社会保障非供款的支柱会占据中心角色。至关重要是创造或加强提供特定保障保证的再分配工具。

在覆盖范围和支出方面，非供款支柱离达到所有经历脆弱性最急需的民众距离还很遥远。这个支柱的扩张和巩固仍是优先的目标，呼吁加强机构和金融稳定性。

结构改变应提供其它超越减低薪资差距和确保在生产因素间更公平的生产率报酬分配的亲平等机制。它涉及国家挪用这些报酬的一部份，通过税收来促进针对经历最多困难，或需要更多时间确保薪资和质量较高的工作人民的社会政策资金。

区域内国家的税负系统再分配能力用最好的说法是，不良或不存在的。意味着如需把税负系统做的更激进，也就应由改善所得税和财富税的设计和征收做到。这条路不容易，因为有很强烈的结构限制，包括很大规模的非正规产业，低平均收入水平和软弱的税负机构，也有通常因直接税收所引发的反抗。

最后，在这种情况下，结构改变行动是必须的，用来与劳动供应和新需求条件配合，特别是在培训和能力建立。必须在正规的教育和培训系统中推广良性结构改变（及创造更高生产率产业的就业机会），与推动在建立能力的平等机会相结合。教育和工作培训系统，及信息和通信技术的系统使用需要与国家为过渡到知识密集社会和经济的项目重新思考和改良。

在区域内的大部份国家已测试过广泛的教育系统改革和在总社会支出中注入越来越高的份额。未来的世代会比他们的前辈接受正规教育的年数更多，但无论是增加资源或是改革方向转变成功的缩小了社

会团体间教育程度的差距，用于评估整个正规教育周期也没有导向明确教育质量的改善。

在职业教育和培训间可以辨识出一些挑战。首先，需要确认青年人中没有接受大学教育而进入劳动市场的比例增加，资格是非大学技师或有技能的劳工，使有中间程度培训的劳工的比例稳健扩大。在区域内许多国家的非大学技能培训仍然很弱。再者，现今在劳动市场的典型技术和组织改变要求劳工时时刻刻要取得做为终身学习过程一部份的新知识和技能。

采用像本文中所提议的，清楚的再分配影响社会和劳动政策意味着承认国家的角色在协调平等的结构变化至关重要。一方面，国家必须确认劳动市场机构会推动在生产结构中多位代理人间更公平的生产率报酬分配。另一方面，它必须推广基于激进的社会支出和税务一体化的社会保障系统，用于解决在工作场所和劳工家庭中所发生的风险和脆弱性，这是在结构改变中的转型动态会造成的。最后，考虑到人的能力的滞后和差距和劳动力需求和供给特征间的不匹配，国家必须扛起所有在这方面发生的挑战：一个为新的生产世界和通讯的相关技能发展教育更高的社会应是普遍的权利，需与一项包括技术和职业培训的元素与一体化的职业培训系统结合，也需提供与提出的结构变化相称的就业机会。

七、 结论：政治和国家的综合发展

从本文提议建立的综合发展呼吁由参与度、承诺度和协调度高的利益相关者加入。它也需要茁壮和有效率的机构来规范、指导、瞄准和提供资金给许多所需的行动，以实现这些提议。

因此，政策和国家是关键。政策是用来集合利益相关者，为建立能确保这个方式及其连续性的社会盟约。具平等的结构改变和政治合法性间的关系是有来有往的。政治意愿和好的政策是条件（或成就），应该是一项深度改变的建材，需要所有参与行动者的承诺，同意和共享的道德观。

但是这也需要一个不同的国家。国家单单是展现行政廉洁和有效的资源运用是不够的（虽然这些是社会对其政府信赖的基础）。国家必须有能力和连接现在和未来的信息，实质性的动员和与人民沟通对福祉和进步的渴望。

国家也需要明确的能力号召利益相关者在深远的项目中团结。拉丁美洲和加勒比区，在本文所提议的综合发展的情境中，也就是在面对复杂的产业、宏观经济、劳动和社会政策时，没有其它行动者可以承担这个协调者的角色。

在二十一世纪的第二个十年中，在国家、区域和全球层面上都证明协调和法规在大多层面上（金融、贸易、生产、环境和移居等）都是关键的。可以在国家层面规范、监督、瞄准和协调，从一个包括各方面发展的有利位置可对内对外的，就是国家。

国家也需要清楚的目标以驱动许多在平等结构改变和环境可持续性主导下所提出的诸多过程。同时，要求适当的奖励和茁壮的投资来瞄准知识密集的产业和活动。不仅可以吸收有质量的工作也具国际竞争力。也需要一个技术范例以确保低碳密度和高能源和环境效益。为

结构改变的人力投资及世代转换的更平等也是关键性的。政策必须顾到和有资金来提供在过渡到新的生产和信息范例的过程中失去收入风险的盾牌，及确保福祉的最低水平。这些都需要一份新的财政盟约和安排，使国家有能力获得更多的资源来推动经济增长，同时把增长转换到一个基础更广泛和更激进的税务策略。

当涉及一个如本文所提议的发展综合视角时，国家的角色更为重要。在宏观经济和生产结构间，和商业周期和短长期增长趋势间的互补性和协同效应会挑战国家判断如何实现基于知识密集和环境效率更高，同时更有利于社会包容和平等的新技术范例上的宏观经济政策和产业政治最良性的组合。

为发展宏观经济与周期管理和稳定性（实际和虚设），不可以和结构改变和较高的长期增长率分开。这个组合必须是国家综合发展中的一部份。生产改变和能力升级和社会机会必须是明确优先的。社会政策必须伴随这个过程（特别是在结构改变的临时阶段，当生产还不是包容和福祉的通用黄金路线时）。质量实现并不应与投资和保护环境上背道而驰的（发展的物质基础）。恰恰相反的是：这个想法是在经济、社会和环境因素间用再工业化手段以实现良性的连结。

用这个长远又具前瞻性的视角，在本文中所提议以平等和可持续性的结构改变应会让未来世代可扮演主导的角色，让他们可以实现权利和潜力。新世代将会在改变的风潮中完全发展在生产率、知识和技术进步、公民参与、审议文化和环境管理所需的能力。他们必须推广新的生产、组织和沟通方式。也会在因为人口高龄化、都市化和更少的全球公共资源中不断增加的压力下，致力于保存和促进社会中所有人的福祉。他们必须与多个世纪以来，因掠夺天然资源使用和用来维持高增长率的资源减少的后果共存的世代。

这正是时间紧迫的原因。为了更高的生产率和质量而加快脚步的时候已来临。在一些方面的步调是用技术革命、生产范例改变、人口结构转型、金融危机和环境灾害所设定的。许多经验已证明有效或无效的方式。对政治稳定和公民安全迫在眉睫的威胁必须即刻处理。把未来及现在缩短距离，加强为发展和社会包容的政府和政治行动。在政治想象中还有空间，单一模型的幽灵也已不再作祟，可以把更广泛的未来勾勒出来。

参考书目

- Abeles, Martín and Mariano Borzel (2010), “El régimen bajo presión: Los esquemas de metas de inflación en Brasil, Chile, Colombia y Perú durante el boom en los precios internacionales de materias primas”, *Working document*, No. 31, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo.
- Alleyne, Dillon and Alfred Francis (2008), “Balance of payments constrained growth in developing countries: A theoretical perspective”, *Metroeconomica*, vol. 59, No. 2.
- Alleyne, Dillon, M. Hendrickson and Tom Amonde (2011), *Macroeconomics for Development: The Caribbean Experience*, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York, Oxford University Press.
- Barbosa-Filho, N.H. (2008), “Inflation targeting in Brazil: 1999-2006”, *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy for Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, G. Epstein and E. Yeldan (eds.), Edward Elgar.
- _____(2002), “The balance-of-payments constraint: from balance trade to sustainable debt”, *CEPA Working Paper*, No. 2001.06, New School University.
- Barreix, Alberto, Martin Bes and Jerónimo Roca (2009), “Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, Washington, DC., Inter-American Development Bank (IDB).
- Bernanke, Ben and Michael Woodford (2004), “The inflation-targeting debate”, *NBER Books*, National Bureau of Economic Research, May.

- Bresser-Pereira, L.C. (2010), *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*, Rio de Janeiro, Elsevier-Campus.
- Chang, H.J. (2001), “Infant industry promotion in historical perspective. A rope to hang oneself or a ladder to climb with?”, paper presented at the conference Development Theory at the Threshold of the Twenty-first Century, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), August.
- Cimoli, Mario (1992), “Exchange rate and productive structure in a technological gap model”, *Economic Notes*, vol. 21, Monte dei Paschi di Siena.
- _____(1988), “Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model with a continuum of goods”, *Metroeconomica*, vol. 39, No. 3.
- Cimoli, M., G. Dosi and J. Stiglitz (eds.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Cimoli, M. and J. Katz (2003), “Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective”, *Industrial and Corporate Change*, Oxford University Press, vol. 12, No. 2, April.
- Cimoli, M. and G. Porcile (2011), “Learning, technological capabilities and structural dynamics”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo and J. Ros, Oxford University Press.
- Cimoli, M., G. Porcile and S. Rovira (2010), “Structural convergence and the balance-of-payments constraint: why did Latin America fail to converge”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, No. 2, March.
- Cimoli, M. and S. Rovira (2008), “Elites and structural inertia in Latin America: an introductory note on the political economy of development”, *Journal of Economic Issues*, vol. 42, No. 2, June.
- De Miguel, Carlos and Osvaldo Sunkel (2011), “Environmental sustainability”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, José Antonio Ocampo and Jaime Ros (eds.), Oxford University Press.
- Dosi, G., K. Pavitt and L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, London, Harvester Wheatsheaf Press.

- Durán, G. (2011), “Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo”, *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, R. Infante (coord.), Libros de la CEPAL, No. 112 (LC/G.2500-P), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). United Nations publication, Sales No. S.11.II.G.56.
- ECLAC (2011), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago, Chile. United Nations publication, Sales No. E.11.II.G.3.
- _____(2010a), *Time for equality: closing gaps, opening trails* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, Chile.
- _____(2010b), *The reactions of the Governments of the Americas to the international crisis: an overview of policy measures up to 31 December 2009* (LC/L.3025/Rev6), Santiago, Chile, 31 January.
- _____(2008), *Structural Change and Productivity Growth - 20 Years Later. Old problems, new opportunities* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago, Chile.
- _____(2007), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, *Project documents*, No. 136 (LC/W 136), Santiago, Chile, October.
- _____(2003), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean, 2002-2003* (LC/G.2208-P), Santiago, Chile. United Nations publication, Sales No. E.03.II.G.2.
- _____(2002), *Globalization and development* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago, Chile.
- _____(1998), “The fiscal covenant: strengths, weaknesses, challenges” (LC/G.2024/I), Santiago, Chile.
- _____(2000), *Equity, development and citizenship* (LC/G.2071(SES.28/3)), Santiago, Chile.
- ECLAC/ILO (Economic Commission for Latin America and the Caribbean/International Labour Organization) (2011), *The employment situation in Latin America and the Caribbean*, ECLAC/ILO Bulletin, No. 5, Santiago, Chile.
- Ferraz, J.C. (2012), “Política industrial para a transformação económica”, *O Estado de Sao Paulo*, 1 May [online] <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/artigos/1765>.
- Ffrench-Davis, R. (2006), *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*, Palgrave Macmillan, April.

- (2000), *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Macmillan.
- Frenkel, Roberto (2008), “Tipo de cambio competitivo, inflación y política monetaria”, *Revista de economía política de Buenos Aires*, year 2, vols. 3 and 4.
- Frenkel, R. and M. Rapetti (2011), “A concise history of exchange rate regimes in Latin America”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo and J. Ros, Oxford University Press.
- Galindo, L.M. and J. Ros (2008), “Alternatives to inflation targeting in Mexico”, *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, G. Epstein and E. Yeldan (comps.), Edward Elgar.
- Gallagher, K. and R. Porzecanski (2010), *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin America Industrialization*, Stanford University Press.
- Goñi, Edwin, Humberto López and Luis Servén (2008), “Fiscal redistribution and income inequality in Latin America”, *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 4487, Washington, DC., World Bank.
- Gouvea, R.R. and G.T. Lima (2010), “Structural change, balance of payments constraint and economic growth: evidence from the multi-sectoral Thirlwall’s law”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 33, N° 1, octubre.
- Greenwald, Bruce and Joseph E. Stiglitz (2006), “Helping infant economies grow: foundations of trade developing countries”, *American Economic Review*, vol. 96, No. 2, May.
- Harding, Don and Adrian Pagan (2005), “A suggested framework for classifying the modes of cycle research”, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 20, No. 2.
- Hartwick, John M. (1977), “Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustive resources”, *American Economic Review*, No. 67, December.
- Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.
- IDB (Inter-American Development Bank) (2001), *Competitiveness: The Business of Growth. Economic and Social Progress in Latin America*, 2001, Washington, DC.

- Infante, R. (2011), “América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva”, *Working document*, No. 14, project on inclusive development, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), unpublished.
- Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini and Andrea Podestá (comps.) (2010), “Evasión y equidad en América Latina”, *Project documents*, No. 309 (LC/W309/Rev1), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)/ German Agency for Technical Cooperation (GTZ).
- Lin, Justin Yifu (2011), “New structural economics: a framework for rethinking development”, *World Bank Research Observer*, vol. 26, N° 2, Oxford University Press, July.
- Male, Rachel (2011), “Developing country business cycles: Characterizing the cycle”, *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 47, No. 2.
- Martner, Ricardo and Varinia Tromben (2004), “Public debt sustainability”, *CEPAL Review*, No. 84 (LC/G.2258-P/E), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL), December.
- McCombie, J.S.L. and A.P. Thirlwall (1999), “Growth in an international context: A Post-Keynesian view”, *Foundations on International Economics: Post-Keynesian Perspectives*, J. Deprez and J. Harvey (eds.), London, Routledge.
- McMillan, M. and D. Rodrik (2011), “Globalization, Structural Change and Productivity Growth”, International Labour Organization (ILO)/World Trade Organization (WTO), February.
- Melo, A. (2001), “Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century”, *IDB Working Paper*, No. 459, Washington, DC., Inter-American Development Bank (IDB).
- Moreno-Brid, J.C. (2002), “Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México”, *Investigación económica*, vol. 62, No. 240, April-June.
- Ocampo, J.A. (2011), “Macroeconomy for development: countercyclical policies and production sector transformation”, *CEPAL Review*, No. 104 (LC/G.2498-P), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), August.

- Peres, Wilson (2010), “The (slow) return of industrial policies in Latin America and the Caribbean”, *The Political Economy of Capabilities Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*, M. Cimoli, G. Dosi and J.E. Stiglitz (eds.), Oxford University Press.
- (coord.) (1997), *Políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe en los años noventa*, Mexico City, Siglo XXI Editores.
- Pérez Caldentey, Esteban and Ramón Pineda (2010), “Does Latin America lag behind due to shaper recessions and/or slower recoveries?”, *MPPRA Paper*, No. 25036, University Library of Munich.
- Prebisch, R. (1949), *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, New York.
- Ros, Jaime (2012), “Institutional and policy convergence with growth divergence in Latin America: the role of industrial and macroeconomic policy”, paper presented at the International conference on industrial policies in the twenty-first century, Rio de Janeiro, 10-11 May.
- Rossignolo, Darío and Juan Carlos Gómez Sabaini (2011), “Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en los países de América Latina”, *La desigualdad y los impuestos* (II), José Nun (ed.), Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Stern, Nicholas (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, January.
- Stiglitz, Joseph and others (2006), *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, New York, Oxford University Press.
- Thirlwall, A.P. (2011), “Balance of payments constrained growth models: history and overview”, *School of Economics Discussion Paper*, No. 1111, Kent University, May.
- (1979), “The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences”, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 128.
- Titelman, Daniel, Ramón Pineda and Esteban Pérez Caldentey (2008), “The bigness of smallness: The financial crisis, its contagion mechanisms and its effects in Latin America”, *CEPAL Review*, No. 98 (LC/G.2404-P/E), Santiago, Chile.

- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2010), “Background Note Prepared by the UNCTAD Secretariat for the Ad Hoc Expert Meeting on The Green Economy: Trade and Sustainable Development Implications” (UNCTAD/DITC/TED/2010/2), Geneva, 7 - 8 October [online] www.unctad.org/en/docs/ditcted20102_en.pdf.
- Van Lieshout, M. and others (2008), “Converging Applications Enabling the Information Society Technical Report” [online] <http://fiste.jrc.ec.europa.eu/pages/documents/ConvTechReportforWEBv9.pdf>.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialisation*, Princeton, Princeton University Press



2012

在今日复杂又变化万千的全球环境中，拉丁美洲和加勒比地区必须在三个方向中更加坚持：结构改变，以巩固更多知识密集的产业的进展，合流，以减少收入和生产力间的内外差异，及权力平等。这是由拉丁美洲和加勒比经济委员会所提出的一项区域发展所需的综合方向。

这意味着解决三项重大挑战：实现高度及可持续的成长以弥合结构差异和产生具质量的工作；在一个真正具环境可持续性中的技术革命来改变消费和生产模式；及在与普及的社会保障及能力建立中更高度的生产结构合流的基础下来确保平等。

这些努力需要政治响应和国家角色用为平等的结构改变的视角，透过产业、宏观经济、社会及劳动政策来促进投资及成长、重新分配和法规。

这是为平等的结构改变的一些关键提议：综合发展，也是拉丁美洲和加勒比经济委员会在第三十四届会议中（圣萨尔瓦多，2012年八月）介绍给会员国的。在本文中所摘要出的提议深化及扩大在为平等的时期所建立的主张：弥合差距、开拓道路、对焦在迈向具平等的可持续性的发展，及顾及区域内多元的国情。

