

浅析加勒比地区经济形势及中格合作展望

国家开发银行《格林纳达经济发展战略及中格合作研究》课题组

摘要 加勒比地区经济较易受到周期波动和外源性冲击的影响。近两年,经济基本处于低迷时期,并具有如下特点:低增长、低通胀,失业率处于较高水平,财政和经常账户“双赤字”,公共债务和外债“双风险”。未来的挑战主要来自结构不平衡、气候和环境的脆弱性以及融入世界经济过程中缺乏竞争力。针对加勒比国家发展诉求,未来合作的建议是:第一,充分利用两个平台机制,加强沟通与协调;第二,巩固传统产业优势,开发新兴产业潜力,提高经济合作的效率;第三,延续援助外交效果并保持援助机制的灵活性。

关键词 加勒比地区 经济形势 经贸合作

中图分类号 F125.4;F112.1

文献标识码 A

文章编号 CN61-1487-(2017)02-0044-05

DOI:10.16721/j.cnki.cn61-1487/c.2017.02.011

在后危机时代,鉴于全球政治经济不确定性增加,各区域经济复苏和增长分化的情况同时存在,这在拉美和加勒比地区(简称拉美地区)也较为明显。根据联合国拉美经委会10月12日的最新预测,2016年拉美地区经济萎缩0.9%,2017年微幅增长1.5%。然而,地区的平均水平容易掩盖地区内部的差异性。2016年南美洲、中美洲和加勒比国家增长率预计分别为-2.2%、3.7%、-0.3%。换言之,加勒比地区经济表现强于南美洲、弱于中美洲。然而,即使在13个加勒比国家内部,苏里南、特立尼达和多巴哥分别衰退4%和2.5%,成为加勒比国家经济的最大拖累。本文主要基于对加勒比国家近两年经济形势特征及成因分析,通过研究中国和格林纳达合作的案例,为深化中国和加勒比地区的经贸合作提供启示。

一、2015-2016年加勒比经济形势特征

加勒比地区总体而言是经济低增长、社会高发展的地区。从四十多年的增长历史看,自1970年以来加勒比地区不仅绝对增长率落后,而且相对于其他发展中国家而言,也落后于东亚、非洲、甚至欠发达国家(表1)。尽管经济表现不佳,但是绝大部分加勒比国家被世界银行划分为中高收入国家,而且在人类发展指数排名中大部分处于相对较高水平。这种不匹配的发展结构在某种程度上归因于该地区在诸如健康、教育和司法行政等方面保持了相对稳固的制度基础,同时也反映出坚持把社会福利作为必要因素的民主传统力量。

表1 1971-2013年发展中国家增长率比较(%)

地区	1971-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2013	1971-2013
(平均)						
加勒比共同体	2.1	0.6	2.2	3.5	3.5	2.04

非洲发展中国家	4.3	1.8	2.5	5.4	3.6	3.08
亚洲发展中国家	6.2	5.3	6.4	7.2	5.7	5.99
东亚	7.8	9.7	8.3	8.3	6.6	8.22
欠发达国家	2.1	2.5	3.3	7.3	4.4	3.57

资料来源 Ransford Smith, The Caribbean and the post-2015 development agenda, Nov. 2015, p.7.

加勒比地区较易受到周期波动和外源性冲击的影响,从20世纪70年代的两次石油危机,到80年代拉美地区的债务危机,再到2008年的全球金融危机,小型开放经济体的脆弱性逐一体现。在后危机时代,全球经济持续低迷仍然对加勒比国家产生负面影响。近两年,该地区经济基本处于低迷时期(表2)。

表2 2015年加勒比国家经济基本面比较

	人口(人)	面积(平方公里)	GDP增长率(%)	通胀率(%)	失业率(%)	财政赤字占GDP	公共债务占GDP	经常账户占GDP	外债占GDP
安提瓜和巴布达	88710	443	4.1	0.9	---	0.1%	92.1%	-14%	42%
巴哈马	342877	13940	-1.7	2.0	12.0	-1.6%	76.3%	-16%	19%
巴巴多斯	273331	430	0.8	-2.5	11.3	-7.3%	110.3%	-7%	33%
伯利兹	307000	22966	1.2	-0.6	10.1	-5.2%	79.1%	-10%	67%
多米尼克	67757	751	-1.8	0.5	---	-1.2%	80.1%	-11.8%	54%
格林纳达	104487	344	5.1	-1.2	---	-1.2%	85.8%	-15.7%	61%
圭亚那	754493	214970	3.0	-1.8	---	-1.4%	47.9%	---	36%
牙买加	2741052	10991	0.8	3.7	13.5	-0.3%	127%	-2.3%	74%
圣基茨和尼维斯	52402	260	3.8	-2.4	---	4.5%	61.6%	-6.6%	24%
圣卢西亚	174267	617	2.4	-2.6	---	-2.4%	76.8%	-6%	32%
圣文森特和格林纳丁斯	109333	389	1.6	-2.1	---	-2.9%	76.7%	-30%	51%
苏里南	524636	163270	-2.0	25.2	---	-10%	37.1%	-15.7%	17%
特立尼达和多巴哥	1341465	5130	-2.1	1.5	3.5	-5.5%	59.9%	-0.4%	8%
加勒比地区	---	---	-0.5	---	---	-2.6%	77.7%	-5.5%	30%

资料来源:根据拉美经委会数据整理并计算。CEPAL, Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016: The 2030 Agenda for Sustainable Development and the challenges of financing for development, Statistical annex, 2016.

从表2可以发现加勒比国家经济形势的四个典型特

征。第一,该地区基本处于低增长、低通胀的状态。鉴于美国经济复苏乏力,与其保持紧密经济联系的加勒比国家通过贸易、旅游业等渠道受到负面影响。同时,作为能源和粮食净进口国,大宗商品价格下跌降低了加勒比国家输入型通胀的压力。倘若经济低迷持续时间延长,加勒比国家多年积累的人类发展水平将受到侵蚀。因此,促进经济增长是该地区面临的首要任务。第二,失业率处于较高水平。可利用的数据显示,巴哈马、巴巴多斯、伯利兹和牙买加的失业率均超过10%。因贫困家庭涌入劳动力市场,非正规就业比重上升,就业质量恶化。第三,大部分加勒比国家出现财政和经常账户“双赤字”现象。巴巴多斯、伯利兹、苏里南和特立尼达和多巴哥的财政赤字比例已经超过国际通用的3%的安全警戒线。严重的财政赤字将影响主权投资评级。而经常账户赤字则更为严重,其地区平均水平(5.5%)已经超过国际通用的5%的安全警戒线。为弥补国际收支,只能依靠资本流入,这无疑将加深经济的脆弱性。第四,公共债务和外债面临“双风险”。相对于外债而言,加勒比地区的公共债务负担更为严重。地区平均水平达到77.7%,已经超过国际公认的60%的警戒线,而牙买加、巴巴多斯和安提瓜和巴布达公共债务负担更分别高达127%、110%和92%。这种长期财政失衡造成的高负债将制约经济增长的动力。

二、加勒比经济形势的成因及面临的挑战

当前加勒比地区经济形势显然与外部环境和国内经济结构密切相关。外部环境因素主要体现在两方面。其一,欧美经济低迷,新兴经济体增长放缓,抑制了全球需求。根据国际货币基金组织(IMF)2016年10月发布的最新经济展望,全球经济在2016年和2017年预计分别增长3.1%和3.4%。两者相对于4月的预测值均下调0.1个百分点,表明发达经济体因英国六月脱欧事件以及美国增长弱于预期产生了疲弱的增长前景。而需求萎缩又通过贸易和旅游业两个渠道传递到加勒比国家。以旅游业为例,它是加勒比地区重要的支柱产业,为经济做出了重要贡献(表3)。一旦收入增长受限,消费需求降低,以欧美为主要消费群体的旅游业对经济的拉动作用明显减弱。

表3 旅游业对东加勒比国家组织(OECS)各国或地区经济的贡献(%)

国家/地区	GDP	就业	出口	投资
安圭拉	61.2	63.4	86.5	13.2
安提瓜和巴布达	58.3	53.0	71.6	42.0
英属维尔京群岛	85.9	94.5	62.0	17.2
多米尼克	26.4	24.0	48.0	15.8

格林纳达	24.2	22.1	47.8	13.7
蒙特塞拉特	---	---	---	---
圣基茨和尼维斯	25.5	24.2	34.7	17.4
圣卢西亚	39.5	44.1	59.2	20.5
圣文森特和格林纳丁斯	19.9	18.2	49.1	15.9

资料来源 <http://www.oecs.org/index.php/background-ogd-tourism>

其二,初级产品价格下跌改善了大部分加勒比国家的贸易条件。鉴于加勒比国家(特立尼达和多巴哥除外)是粮食和能源产品净进口国,受益于初级产品价格下跌,2015年和2016年该地区分别获得1%和2%的贸易条件改善(图1),这也是该地区经济表现强于南美国家的重要因素之一。因此,初级产品价格下跌将对缩小经常账户赤字、减缓输入型通胀压力、降低财政支出中的能源费用产生积极的影响。

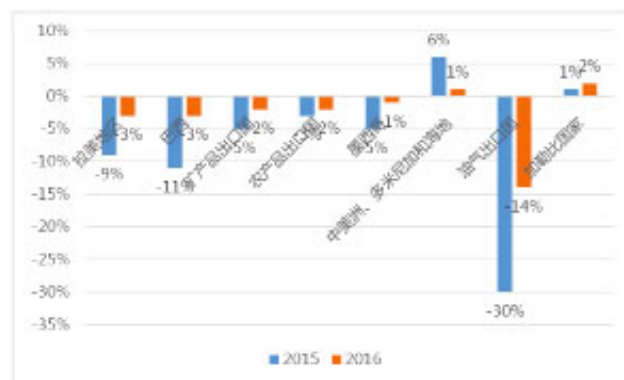


图1 拉美国家贸易条件的变化

注:矿产品出口国包括智利和秘鲁;农产品出口国包括阿根廷、巴拉圭和乌拉圭;油气出口国包括委内瑞拉、哥伦比亚、厄瓜多尔、玻利维亚和特立尼达和多巴哥,加勒比国家这里不含特立尼达和多巴哥。

资料来源:CEPAL, 2016 Economic Survey of Latin America and the Caribbean: The 2030 Agenda for Sustainable Development and the challenges of financing for development, July 26, 2016.

就加勒比国家内部而言,国内经济结构失衡是主要缺陷。这主要体现在国内产业升级缺乏渐进性。从历史角度看,随着亚洲国家制造业竞争力提升,以及全球贸易规则变化逐渐“侵蚀”了针对加勒比地区的优惠政策,加勒比国家已经在传统农业出口市场和中低附加值制造业出口市场中丧失了竞争力。它们转而增加对服务业(特别是旅游业)的依赖性,如表4所示,大部分加勒比国家服务业占比超过70%。然而,这种从初级农业到服务业的跨越中间阶段的发展模式,不是由结构转型自发推动的,其结果也不能带来产出的多元化以及高附加值服务业竞争力的提高(尽管旅游业的潜力十分巨大)。而且,以消费者服务出口(旅游)为主导的经济模式容易受到

经济周期的影响。未来加勒比地区重塑经济结构的重点领域之一在于促进资本服务出口更快增长。资本服务领域投资重点在教育、医疗保健、版权为基础的服务及其相关产品。而且,为促进资本服务业发展,加勒比国家还应该升级 ICT 基础设施以及建立激励私人资本投资的制度框架。

表 4 2015 年加勒比国家经济结构 (占 GDP 比例)

	农业	工业	服务业	出口	进口	经济类型
安提瓜和巴布达	2.4	18.4	79.2	44.0	53.8	消费者服务出口(旅游)
巴哈马	1.8	21.4	76.8	43.1	50.3	消费者服务出口(旅游)
巴巴多斯	1.4	9.5	71.8	36.9	44.3	消费者服务出口(旅游)
伯利兹	15.5	18.6	65.9	60.1	65.5	商品出口(农产品和石油)
多米尼克	14.7	13.6	71.7	34.2	46.6	消费者服务出口(旅游)
格林纳达	7.8	14.6	77.5	28.2	40.5	消费者服务出口(旅游)
圭亚那	19.6	21.8	58.7	45.7	74.8	混合型:商品出口+消费者服务出口(旅游)
牙买加	7.5	21.2	71.3	30.1	46.9	混合型:商品出口+消费者服务出口(旅游)
圣基茨和尼维斯	1.3	26.4	72.2	32.9	46.0	消费者服务出口(旅游)
圣卢西亚	3.0	14.1	82.9	45.1	50.3	消费者服务出口(旅游)
圣文森特和格林纳丁斯	7.8	17.0	75.2	25.1	53.0	消费者服务出口(旅游)
苏里南	10.1	32.7	57.2	40.6	50.5	混合型:商品出口(能源和铝土矿)
特立尼达和多巴哥	0.5	44.0	55.5	34.7	25.2	商品出口(能源)

资料来源:世界银行 WDI 数据库,部分国家只有 2014 年数据

与此同时,从商品和服务的进出口看,除特立尼达和多巴哥外,加勒比国家均出现贸易赤字,这也是加勒比经常账户长期赤字的主要原因。而经常账户赤字反映了地区竞争力不足和财政失衡。而且长期通过资本流入弥补国际收支缺口的做法将持续增加公共债务负担。

展望未来,加勒比地区面临的挑战主要来自结构不平衡、气候和环境的脆弱性以及融入世界经济过程中缺乏竞争力。应对挑战需要:第一,巩固财政纪律,降低公共债务。通常认为,公共债务占比超过 60% 将损害经济增长。因此,引入财政责任立法、改革税收制度、加强财政资本性支出、完善审慎的债务管理是促进经济发展的重要保障。第二,提高竞争力和创新能力。目前可从改善投资环境和促进人力资本开发入手。第三,加大基础设施建设,降低能源成本。基础设施匮乏和能源价格高昂已经严重制约经济增长的动力,两者的改善有利于提高全要素增长率。第四,积极参与地区一体化和经济全球化。第五,减少面对气候变化和环境问题的脆弱性。

提高防范和应对各种危机(粮食危机、能源危机、自然灾害等)的能力。

三、中国和格林纳达经贸合作展望

(一) 格林纳达的发展利益和基本诉求

如前所述,加勒比国家面临的挑战具有共性,例如地理和经济的孤立状态、资源有限、环境脆弱、交通和能源成本高昂、应对气候变化和自然灾害的脆弱性等等。因此,它们的发展目标和利益诉求也具有一致性。以格林纳达发展为例。

自 1974 年独立以来,格林纳达由一个农业国发展成为以服务业为主的国家。在早期发展阶段,英国、美国等欧美国家的单方面市场开放和发展援助发挥了重要作用。20 世纪 90 年代以来,国际形势发生了重大变化,如北美自由贸易协定生效、世界贸易组织成立、欧盟的经济一体化程度日益提高,欧美国家向格林纳达等加勒比国家提供的特殊待遇、发展援助日渐减少,格林纳达的发展速度日益减慢,外债负担不断加重。进入 21 世纪以来,格林纳达的发展再次处于“十字路口”。目前,政府正在制定《2030 年国家可持续发展规划》,并计划于 2017 年 10 月完成。格政府已经批准六大主题作为《2030 年国家可持续发展规划》(NSDP2030)的重点发展领域:政府治理、竞争性的私营部门、基础设施、创新、社会关怀、气候变化、灾害管理及环境与生态。

总结起来,格林纳达发展的核心关切主要体现在四个方面。第一,促进经济增长。格学者曾在《2014-2018 年格林纳达增长和减贫战略》中提出“建设稳健国民经济”的目标,并且强调从稳定宏观经济、改善营商环境、发展潜力产业和开发可持续能源四个领域入手。第二,扩大融资和寻求国际经济援助。作为经济实力较弱的发展中小国,格林纳达强调通过外交渠道争取更多的国际资金援助,以支持国内经济社会的发展。在与他国的交往中,经济合作与援助是核心内容。第三,重视气候变化问题。格林纳达在全球气候变化谈判中表现活跃,曾于 2009-2011 年任小岛屿国家联盟(AOSIS)主席国,强调小岛国是受到气候变化的威胁和影响最多的群体,积极呼吁国际社会重视小岛国在气候变化问题上的关切,要求发达国家率先采取行动大幅减排温室气体,同时增加经济和技术援助,支持小岛国应对气候变化问题。第四,重视区域一体化发展。格林纳达非常重视加勒比的联合自强,积极主张实现加勒比经济一体化和更广泛的

区域合作,支持向风群岛一体化。

(二) 中国和格林纳达经贸合作现状

中格双边贸易起点低,贸易额较小,两国恢复外交关系后贸易规模有所扩大,但近五年中格贸易额波动较大(表5)。在中格贸易中,主要是中国对格林纳达出口商品,从格林纳达的进口很少,中国一直处于贸易顺差状态。中国和格林纳达的投资合作刚处于初级阶段,双边投资规模不大,投资领域也比较有限。CEIC数据库显示,截止2015年底中国在格林纳达投资存量为2367万美元。在格林纳达设立的中国企业主要是从事建筑工程承包、装饰材料生产、农副产品加工、餐饮、五金百货零售和超市等,单个投资项目的规模都很小。在其他领域的经济关系方面,中国与格林纳达在科技合作、教育、文化交流、应对气候变化、援助等方面都已经开展了合作。

表5 中国与格林纳达贸易情况(百万美元)

	中国对格出口	中国从格进口	贸易总额	贸易差额
2001	0.21	0	0.21	0.21
2002	0.28	0	0.28	0.28
2003	0.38	0.3	0.68	0.08
2004	0.73	0	0.73	0.73
2005	2.66	0	2.66	2.66
2006	4.03	0.01	4.04	4.02
2007	2.94	0.03	2.97	2.91
2008	3.62	0.03	3.65	3.59
2009	3.89	0.03	3.92	3.86
2010	5.04	0	5.04	5.04
2011	5.87	0	5.87	5.87
2012	19.79	0	19.79	19.79
2013	7.7	0.03	7.73	7.67
2014	15.06	0	15.06	15.06
2015	12.47	0	12.47	12.47

资料来源:CEIC数据库

(三) 中国和格林纳达合作的方向

1. 充分利用两个平台机制,加强沟通与协调

其一,2015年1月8~9日,中国-拉丁美洲和加勒比共同体论坛(China-CELAC Forum,简称“中拉论坛”)首届部长级会议在京举行。这充分表明中拉双方整体合作正式进入机制化阶段,开辟了中拉合作由“1+33”迈向“1+1”式的新纪元。其二,中国——加勒比经贸合作论坛已经于2005年、2007年和2011年成功举办三届。该论坛以促进中国和加勒比地区经贸合作、实现共同发展为宗旨,是中国和加勒比国家间级别最高的经贸对话机制。建议继续利用该论坛,有效开展对加勒比国家经济和技术合作项目,提高双方的战略互信,避免该机制的功能因“中拉论坛”机制的建立而弱化。此外,拉美和加勒比国家共同体(拉共体)设立了“四驾马车”机制,

由现任、前任、候任轮值主席国和加勒比共同体(加共体)轮值主席国共同担任。因此,加强与包括格林纳达在内的加共体的沟通,在中拉整体合作中应得到高度的重视。

2. 巩固传统产业优势,开发新兴产业潜力,提高经济合作的效率

格政府在向新经济模式转型中提出“信息和通信技术的全面应用、世界一流的服务业(特别是旅游业)绿色商业、根据价值链发展农业、高效的轻工业、有活力的出口业、新能源行业”等核心要素。而格林纳达工业发展公司(GIDC)更加明确了吸引外资的四大领域:旅游与酒店、健康与疗养、信息通讯技术及替代能源。这与近两年格林纳达产业发展的现实情况较为吻合,因为国内增长较快的部门也集中于旅游和酒店服务、教育和健康服务、通信业、农业加工及能源开发五个领域。

根据格林纳达资源禀赋、产业发展现状及吸引外资政策,结合中国经济发展和投资多元化战略,建议将重点合作领域分为两类。第一类是巩固传统优势产业竞争力,主要包括农业和旅游业。第二类是开发新兴产业潜力,主要包括信息通讯业、能源开发及教育产业。

格林纳达的传统优势在于农业和旅游业。农业是兼具经济效应和社会效应的产业,不仅为GDP和就业做出重要贡献,而且也是调整时期吸收宏观经济冲击的减震器。建议中国企业一方面要关注提高传统产业(香蕉和肉豆蔻)的生产效率,一方面要加大对农产品加工业的投资,促进产业链延长和深化。就旅游业而言,随着美国经济持续复苏、家庭收入增长、新航线开通、新度假区全年营业以及格林纳达旅游局(GTA)实施的细分市场营销策略,旅游业开始恢复增长。尽管如此,但它仍未完全恢复至全球金融危机前的最高水平。而且,旅游部门还将面临着古巴市场开放所带来的新的竞争压力。中国对格旅游业投资主要可考虑两类。其一,开发特色旅游,包括度假区旅游、海洋和游艇旅游、健康养生生态旅游。其二加大与旅游业相关的基础设施投资。简言之,中国可以将先进农业技术、旅游开发成功经验等应用到格方,对其传统产业进行改造升级,形成新的竞争优势,这也符合格方提出的“高技术含量、高附加值、智力密集型”经济发展战略。

通信技术、可替代能源开发和教育产业,对于中国而言也是新兴产业,但具有较大投资价值。格政府目前正在通过《ICT战略和行动规划》致力于建立“知识经济”

社会。根据国际电信联盟 (ITU) 报告, 2015 年格林纳达 ICT 发展指数 (IDI) 为 5.05, 在 167 个国家中排名第 83 位, 在美洲 33 个国家中排名第 16 位, 均处于中游水平。

对于替代能源开发, 格林纳达政府早在 2011 年就制定了《格林纳达国家能源政策》(Grenada National Energy Policy, GNEP), 力图保证能源的健康发展, 以此获得能源安全、能源独立和能源效率。格政府已经认识到促进使用当地可再生能源 (包括地热、风能、太阳能、水电和垃圾发电等) 的巨大潜力和必要性, 提出到 2020 年国内使用的能源至少 20% 来自可再生能源的目标。例如, 电价高昂已经成为制约格林纳达经济发展的重要因素。因此, 中国企业在可再生能源领域大有可为。

至于教育, 2014 年教育部门占 GDP 比重为 19.7%, 其中私人教育占比 15.6%。2014 年和 2015 年教育部门分别增长 4.5% 和 1.9%。私人教育因为对诸如旅游业、房地产、批发和零售业等部门产生溢出效应, 持续地成为 GDP 的主要贡献者。2004-2015 年圣乔治大学入学人数从 2990 人增至 7026 人, 增长 135%。目前格政府从两个方面大力推动教育服务业发展, 一是吸引国际著名大学落户格林纳达, 二是建立服务于一系列科学研究的自然实验室。这些都将给中国提供重要机遇。

3. 延续援助外交效果并保持援助机制的灵活性

“援助外交”是各主要国家发展与格林纳达关系的重要途径, 也是中国对格林纳达政策的核心所在。复交以来, 中国对格林纳达的援助包括国家体育场、田径场、低收入住房项目、农业技术合作项目, 等等, 这些项目的落实巩固了格林纳达对华立场。未来的援助方向可关注三类。

其一是加强政策咨询和制度建设交流。制度是国家长期可持续发展的关键, 而且制度与国家竞争力之间也存在着强烈的正相关关系。格政府在《2030 年国家可

持续发展规划》(NSDP2030) 中明确将“政府治理”、“创新”、“社会关怀”等作为重点发展领域, 这些都需要加强制度建设和能力培养。凭借数十年来在政府战略规划、产业政策制定、减贫事业、教育投资等方面积累的丰富经验, 中国可向格政府提供相关政策咨询和制度建设建议。

其二是保持经济援助的灵活性。第一, 保持经济援助与具体项目挂钩, 提高援助的瞄准度和效率。第二, 加大对格教育、卫生、环境等公共服务领域的援助力度。中国可通过加勒比共同体的渠道, 对加勒比国家实施一揽子发展援助计划, 从而在该地区形成规模效应。

其三是增强技术援助的力度。除继续扩大农业技术合作、医疗合作外, 还应该通过多种方式加强与格方在应对气候变化上的合作。格林纳达是“小岛屿国家联盟”的重要代表, 在气候谈判中发挥着比较积极的作用。这也是历来欧美及日本对格林纳达政策中关注的重点。近些年中国曾向格林纳达提供了应对气候变化的节能设备, 未来应该继续加大对该议题的支持力度。

注 释:

http://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla_proyecciones_octubre2016_eng.pdf

Patrick A. Antoine, Timothy G. Taylor, Michael Church, Grenada's Growth and Poverty Reduction Strategy (GPRS) 2014-2018, March 2014.

<http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2015/#idi2015byregion-tab>.

参见: The National Energy Policy of Grenada: A Low Carbon Development Strategy For Grenada, Carriacou and Petite Martinique, Nov. 2011.

注: 国家开发银行《格林纳达经济发展战略和中格合作研究》课题组成员: 徐英九、吴志峰、李一君、李嘉、柴瑜、袁东振、杨志敏、谢文泽、杨建民、张勇、谌圆庭、周志伟、史沛然、杨茜、孔帅等, 执笔人: 张勇。

(责任编辑: 李直)