

四月 2026

欧洲及中亚经济更新

产业政策



欧洲及中亚经济更新

四月 2026

欧洲及中亚经济更新

© 2026 国际复兴开发银行 / 世界银行
华盛顿特区西北H街1818号，邮编20433
电话：202-473-1000；互联网：www.worldbank.org
部分版权所有

1 2 3 4 29 28 27 26

这部作品是世界银行员工的成果，并吸纳了外部贡献。本作品中表达的研究发现、解释和结论并不必然反映世界银行的观点、其执行董事会或他们所代表的各国的观点。世界银行不保证本作品中包含的数据的准确性、完整性和时效性，也不对信息中的任何错误、遗漏或差异承担任何责任，或对使用或未使用信息、方法、过程或结论产生的任何责任。本作品中所示边界、颜色、名称、链接/脚注以及其他信息并不代表世界银行对任何领土法律地位的判断，也不代表其对边界、名称的认可或接受。引用其他作者的作品并不意味着世界银行认可这些作者的观点或其作品的内容。

本文件中任何内容均不构成、不视为或被认为是对世界银行特权与豁免权的限制或放弃，这些权利均予以特别保留。

某些人工智能（“AI”）工具可能被用于创建本作品，如作品所示，但作品中表达的任何转型和创造性努力均由世界银行员工或外部贡献者完成。世界银行对任何由其未控制或拥有的AI程序生成的声明，包括错误或不准确信息，不承担任何责任。

权利与许可



本作品遵循Creative Commons署名3.0国际组织许可 (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>。根据Creative Commons署名许可，您可以在以下条件下自由复制、分发、传播和改编本作品，包括用于商业目的：

归属—请按以下方式引用作品：世界银行。2026。 *产业政策* 《欧洲和中亚经济更新报告》（2026年4月）。世界银行，华盛顿特区。DOI：10.1596/978-1-4648-2332-9。许可协议：Creative Commons 知识共享署名-相同方式共享3.0 IGO。

翻译：如果您对本作品进行翻译，请在翻译作品中添加以下免责声明，并注明原作者：
本翻译并非由世界银行创建，也不应被视为世界银行的官方翻译。世界银行不对本翻译中的任何内容或错误承担责任。

改编——如果您创作了这部作品的改编版本，请添加以下免责声明并附上归属信息：
这是世界银行原创作品的改编版本。改编中表达的观点和意见 *solely* 由改编者或改编者负责，并不代表世界银行的观点。

第三方内容——世界银行并不一定拥有作品中包含的内容的每一个组成部分。因此，世界银行不保证使用作品中含有第三方拥有的一人或部分组件或部分不会侵犯第三方权利。由此侵权引起的索赔风险完全由您承担。如果您希望重新使用作品的某个组成部分，您有责任确定是否需要对该重新使用获得许可，并从版权拥有者处获取许可。组成部分的例子可以包括但不限于表格、图表或图片。

所有有关版权和许可的问题应联系世界银行出版物部，地址：美国华盛顿特区西北H街1818号，世界银行，邮编：20433；电子邮件：pubrights@worldbank.org。

ISBN（电子版）：978-1-4648-2332-9
DOI：10.1596/978-1-4648-2332-9

封面设计：世界银行集团全球企业解决方案部设计创意服务

报告中所用数据的截止日期为2026年3月25日。

人工智能信息披露声明： mAI 4.0，由Azure OpenAI和Google Gemini为世界银行集团开发，以及微软的M365 Copilot，在2026年1月至2月期间用于轻微编辑和文本改进。修改由团队修订，由专业编辑编辑，并由管理层审查。

内容

致谢.....	viii 缩略语.....
.....	ix 本报告所使用的区域分类.....
.....	x 执行摘要.....
.....	xi

第一章	最新进展、政策和展望。 ... 1
	增长放缓.....3 消费保持韧性
8 投资增长依然强劲.....
10 出口略有巩固.....
	...11 通货膨胀放缓停滞.....1
	2 经济政策.....16 展望：韧性
	性考验.....19 参考文献.....
24

第二章	欧洲和中亚的产业政策。 25
	引言.....27 什么是产业
	政策？.....30 欧洲和中亚的产业政
	策.....34 该区域产业政策的强度.....
	47 产业政策与竞争.....48 产业政策的实施
	能力.....51 结论.....
56 参考文献.....
58

箱子

1.1 全球压力下的韧性.....6 1.2 劳动力市场具有韧性.....14 2.1 如何
衡量这一章节的产业政策？ 35 2.2 亚美尼亚：国家人工智能超级计算
中心和生态系统发展.....40 2.3 评估北马其顿创新国家援助的影响。
. 52

数字

1.1 增长放缓.....5 B1.1.1 全球展望.....6 1.2 消费增长恢复到正常水平。
9 1.3 外国直接投资流入的恢复和稳健的信贷支持了投资。 11 1.4 出口增长强劲。 12
1.5 通货膨胀放缓的趋势停滞。
13 地区间差异扩大。 16 1.7 财政压力依然高企。 18 1.8 在日益加剧的地缘政治
不确定性和不断上升的竞争压力下，经济增长放缓.....21 2.1 自2020年以来，工业
政策公告激增。 . 27 2.2 地缘政治担忧和国家安全是欧洲和中亚产业政策的重要优先
事项。 . . . 27 2.3 欧洲和中亚的生产率增长放缓。 . .28 2.4 欧洲和中亚地区的经济发
展水平停滞不前，落后于中国。 与中等收入国家不同，高收入国家和中国的产业政策
往往针对特定企业。 30 2.6 中低收入国家往往关注于与贸易相关的措施。
. 30 2.7 近日的冲击重塑了欧洲和中亚的产业政策活动。
. 35 第2.8节 该地区三分之一的国家政策干预措施数量仍高于新
冠前水平。 36 2.9 除俄罗斯外，欧洲和中亚国家主要依赖补贴和与贸易相关的干预
措施。43 2.10 在俄罗斯，出口税在干预的增加中占据主导地位。 . 43 2.11 中
等收入国家（欧洲和中亚以外的）高度依赖非关税进口壁垒.....44 2.12 欧洲
和中亚的少数产业政策针对特定企业.....44 2.13 欧洲和中亚地区的大部分产
业政策公告都针对农业和食品生产。 地区间工业政策的行业差异相当大。
. 45

2.15 在国家发展计划下被针对的部门在欧洲、中亚及其他国家大体相似。46 2.16 欧洲和中亚地区的企业补贴在2019年之后大幅增加.....47 2.17 ...随着直接资金和税收支出的增加而增加.....47 2.18 平均关税在欧洲和中亚比其他发展中地区要低.....。48 2.19 ...以及它们在产品中的分布... ..48

桌子 1.1 欧洲及中亚经济增长概述，2022-2027 . . . 4 2.1 欧洲和中亚国家州援助控制。 . .50

致谢

本报告是欧洲和中亚首席经济学家办公室的成果，其中包含了世界银行集团各同事的贡献。

报告由伊瓦伊洛·伊兹沃尔斯基和谢尔盖·卡西亚年科编制，得到了丹尼斯·桑切斯·纳瓦罗、德斯斯拉娃·叶尼科娃、尼古拉娃和格拉齐埃拉·米拉莱斯·穆尔西戈的贡献。团队成员还包括叶卡捷琳娜·乌沙科娃和苏塞特·达莉亚·萨姆斯-林赛。妮可·弗罗斯特、亚伦·韦斯利·科雷内夫斯基、马塞洛·贡萨雷斯·蒙特约亚和尼娜·沃切尼克提供了传播支持。

Antonella Bassani和Indermit Gill提供了指导和建议。本报告在很大程度上得益于Ana Margarida Fernandes和Tristan Reed的工作。我们收到了有用的反馈和建议来自

阿扎马特·阿加伊达罗夫、辛迪·奥迪吉耶尔、弗洛里安·布卢姆、阿尔贝托·克里苏洛、安德烈·西尔维乌·多斯皮内斯库、托马斯·法罗雷、约西普·富达、戈哈尔·古鲁尔马尼亚、克莱尔·霍诺尔·霍尔韦格、米歇尔·克夫、马克斯·基茨穆勒、玛莎·马丁内斯·利切蒂、恩伯托·洛佩斯、桑贾·马达泽维奇-苏斯特、乔安娜·马约斯卡、米格尔·爱德华多·桑切斯·马丁、安吉拉·福伊·蒙特福孔、穆斯塔法·乌图克·奥兹门、埃特金·奥兹恩、卡塔琳·帕乌纳、纳塔利·皮卡雷利、纳迪尔·拉马赞诺夫、理查德·雷科德、阿米内赫·马努基扬·萨马斯伊、拉扎尔·塞斯托维奇、哈维尔·苏亚雷斯、肖恩·谭、艾克森德尔·特鲁申、皮娜·亚萨尔。桑德拉·盖恩和芭芭拉·卡尼编辑，迈克尔·阿尔万排版了这份报告。

缩写

人工智能 人工智能

bps

(比特每秒，用于描述数据传输速度的术语) 基点

EAP

东亚和太平洋

欧洲复兴开发银行 (European Bank for Reconstruction and Development) 的缩写为 EBRD。 欧洲复兴开发银行

ECA.

欧洲和中亚

美国环保署 (United States Environmental Protection Agency) 出口促进局

欧盟 欧洲联盟

外商直接投资 (FDI) 外国直接投资

国内生产总值 国内生产总值

GTA

全球贸易警报

HICs.

高收入国家

HS

协调制度

信息技术 信息与通信技术

国际货币基金组织 国际货币基金组织

国际音标 投资推广机构

IZ 工业区

LAC 拉丁美洲和加勒比海地区

液化天然气 液化天然气

MENAP：中东、北非和波斯湾地区 中东、北非、阿富汗和巴基斯坦

最惠国待遇 最惠国

微型计算机 (Microcomputers) 中等收入国家

MW

兆瓦

兆瓦时 兆瓦时

NDP 国家发展计划

NIPO

新工业政策观察站

OECD - 经济合作与发展组织 (Jìngjì Hézuò Fāzhǎn Zìzhì Huì) 经济合作与发展组织

PPP 公私合作

研发 研究与开发

特别行政区 南亚

自由贸易区 特殊经济区

中小企业 (Small and Medium-sized Enterprises) 中小型企业

SOE 国有企业

SSA - 社会保障局 撒哈拉以南非洲

美 美国

世界贸易组织 (Shìjiè Màoì Zǔzhī) 世界贸易组织

本报告所使用的区域分类

本报告涵盖了欧洲和中亚（ECA）的新兴市场和发展中经济体（EMDEs）。这些经济体被划分为以下几组：中亚、中欧、东欧、俄罗斯联邦、南高加索、土耳其和西巴尔干。

中亚：哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦

中欧：保加利亚、克罗地亚、波兰、罗马尼亚

东欧：白俄罗斯、摩尔多瓦、乌克兰

俄罗斯联邦

南高加索：亚美尼亚，阿塞拜疆，格鲁吉亚

土耳其

西巴尔干地区：阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、科索沃、黑山、北马其顿、塞尔维亚

执行摘要

欧洲和中亚（ECA）国家的韧性在2025年的一个充满挑战的外部环境中受到考验，这个外部环境以贸易政策不确定性、地缘经济碎片化和欧盟（EU）的缓慢复苏为特征。2025年，ECA的国内生产总值（GDP）预计增长2.6%，较2024年的4%有所下降。这种下降反映了俄罗斯联邦，作为ECA最大的经济体和经济产出约40%的国家，经济增长放缓。排除俄罗斯，增长稳定在3.6%。中亚、波兰和土耳其的更快扩张帮助抵消了该地区其他地区的弱势。鉴于ECA对进口天然气和石油的巨大依赖，在今年区域和西亚持续动荡的背景下，该地区的韧性再次受到考验。

财政刺激减弱、货币政策紧缩以及结构性约束加剧，使俄罗斯的增速从2024年的4.9%放缓至去年的1%。随着全球商品价格下跌和出口量减少，石油和天然气收入下降，财政刺激措施明显减弱。更严格的制裁增加了更多逆风。

波兰和土耳其，该地区其他两个大型经济体，增长有所改善。在波兰，2024年增长从3%提高到3.6%，得益于更坚定的家庭消费、更强的投资和更有弹性的出口。在土耳其，由于投资增强，2025年增长从2024年的3.3%微升至3.6%。
私营

消费保持韧性，尽管由于金融条件紧张，其增长放缓。

中亚各国去年实现了强劲扩张。2025年增长率达到7%，较2024年的5.8%有所上升，这是14年来的最快增速。家庭消费在名义工资增速是其他ECA国家两倍的情况下表现出色，汇款大幅增加，消费者信贷强劲扩张。哈萨克斯坦2025年增长率上升至6.5%，创下自2011年以来的最高记录，主要受国内消费、大规模政府基础设施支出以及国有企业（SOE）投资增加的推动。创纪录的原油产量提振了出口，进一步巩固了增长势头。乌兹别克斯坦2025年增长率大幅上升至7.7%，较2024年的6.7%有所增长，得益于金价上涨、投资增长强劲、实际工资上涨、信贷扩张以及持续的结构改革。然而，在中亚，私营部门仍然受到国家通过监管手段的显著控制和SOE的支配所限制。

私人消费仍然是ECA增长的关键驱动力，尽管其增速有所放缓。在劳动力市场压力减轻的背景下，实际工资增长放缓。来自俄罗斯等地的强劲汇款流入持续支持南高加索和中亚地区的国内需求。该地区大部分地区的投资增长保持稳定，特别是在中亚，这得益于政府主导的基础设施支出和欧盟资助的投资。

尽管欧洲需求疲软和贸易政策不确定性持续存在，该区域大约一半的国家出口增长仍有所加强。

财政政策在大多数国家仍然偏向周期性，使得赤字变化不大，但加剧了国内需求压力和通货膨胀。俄罗斯由于收入增长放缓，波兰因资本和防务支出大幅增加，财政赤字有所增加。相比之下，罗马尼亚的赤字因政府雄心勃勃的财政整顿计划而缩小。由于税收措施和减少逃税的努力带来的税收改善，以及重建支出的减少，土耳其去年的财政赤字从2024年的4.7%降至GDP的3%以下。

该地区通货膨胀放缓。2026年2月，该地区的中位通货膨胀率同比大致保持不变，为4.8%。然而，价格上涨的速度比2018-19年间的2.7%平均增长率高出超过2个百分点。价格上涨反映了行政性关税提高、食品价格上涨以及顺周期的财政政策。

通货膨胀动态在ECA地区出现分化。

中亚在2026年2月录得了该地区最高的平均年度通胀率，达到8.1%，超过了西巴尔干地区，这是ECA地区通胀率最低的子区域。中亚通胀率上涨主要受货币贬值、顺周期财政政策以及区域供应链中断的影响，尤其是能源领域。在2026年2月，俄罗斯的通胀率有所缓和，降至6%以下，而在土耳其，2025年的通胀率大幅下降，但更高的食品价格

价格将2026年2月年通货膨胀率推回到31%以上。

中东地区的冲突对全球经济以及ECA国家的经济构成重大风险。通过霍尔木兹海峡的敌对行动和航运中断可能对ECA大多数国家的增长和私人消费产生重大负面影响。不确定性增加可能会抑制投资，而全球需求的减弱将减少出口。能源出口国可能会因商品价格上涨而暂时受益，前提是它们有闲置的生产和出口能力。能源进口国——该地区的大多数国家——将面临更大的财政和经常账户压力。政府措施可能有助于减轻冲击对家庭和企业的部分影响，但可能会导致更广泛的财政赤字和更高的政府债务。

在2026年能源价格大幅但临时性上涨的基线情景下，欧洲和中亚各国经济增长可能会显著放缓。对于整个地区而言，预计2026年实际国内生产总值增长率将减弱至2.1%，因为俄罗斯的增长放缓至0.8%。排除俄罗斯后，该地区今年的年增长速度预计将下降至2.9%，为自2020年以来的最慢增长。

尽管近期石油和天然气价格的上涨带来了短期收益，但预计2026年俄罗斯的增速将减弱至0.8%。在制裁和能源价格最终下降的背景下，财政空间可能仍然狭窄。结构性限制和劳动力短缺也将限制增长。

在土耳其，今年预计增长将放缓至2.8%，因为能源和食品成本上升对消费产生影响，并使借贷成本维持在较高水平。预计到2027年，随着政策变得更加宽松，并在持续去通胀的背景下，消费和投资的复苏将得到支持，增长将稳固至3.7%。

中东地区长期且更激烈的冲突可能严重扰乱全球能源流动，推高石油和天然气价格超过目前预测的水平，并显著削弱区域经济增长。能源价格的持续上涨可能推高ECA地区的通货膨胀，并可能推迟政策正常化。额外的下行风险来自于地区地缘政治紧张局势的升级、关键贸易伙伴增长放缓、贸易壁垒上升以及结构性改革进展缓慢。

许多ECA国家生产率增长放缓导致一些政策制定者得出结论，结构性改革不足以重振商业活力和创造就业。随着全球工业政策应用的激增，一些ECA政府的野心也随之膨胀，他们试图通过针对特定企业或行业的政策来补充广泛改革。第二章的ECA经济快讯探讨了工业政策是否以及如何有助于该地区经济避免落后。

自2020年以来，ECA工业政策的激增最初是由于疫情救济；此后，重点已转向能源效率、供应链韧性和国家安全。自2020年以来实施的工业政策中，超过三分之一的政策仍在生效。在该地区的三分之一中

由俄罗斯、土耳其和中欧引领，工业政策公告的年数量现在已超过疫情前。

在ECA资源丰富的国家中，出口和生产的多元化推动了近年来对工业政策的重视。土耳其在ECA国家中脱颖而出，因其对提高战略领域的竞争力和自给自足的强烈重视。然而，与其他中等收入国家一样，ECA国家工业政策的使用增加也反映了传统出口导向的制造业增长模式可能不再适用于产业升级和强劲的就业创造。

大多数ECA地区的产业政策都针对传统行业。所有产业政策公告中，近三分之二与农业和食品生产相关。仅有10%针对高科技或资本商品。该地区鲜有国家将目标对准经济中高风险、高收益的领域。

只有一小部分ECA地区的产业政策针对特定企业。ECA国家中有一半的产业政策针对企业，但这些政策只占有所有工业政策不到五分之一。俄罗斯和哈萨克斯坦是该地区唯一具有明确基于地理位置的工业政策的国家。

在ECA区外，工业政策通常针对私营企业。相比之下，ECA区许多国家将国有企业同时作为工业政策的通道和目标，尤其是在能源、交通和公用事业部门。

国内补助占据了ECA产业发展政策的很大一部分比重。该地区的补贴在世界范围内原本很低，现在却跃升至发展中地区中最高的水平，哈萨克斯坦、保加利亚和塞尔维亚领先。

ECA国家很少将关税作为工业政策工具。在ECA，相对于其他任何发展区域，产品的关税水平和分散程度都要低。

许多该区域的国家的国家采用非关税措施、出口税和出口禁令。在俄罗斯以外的ECA，自2020年以来推出的所有出口措施中，有60%为出口禁令。在俄罗斯，几乎所有出口措施都包括税收，其中大部分针对粮食。

采用产业政策很有吸引力，但关于这些政策在实现持续和成本效益的结构性变革方面的有效性的证据却是混杂的。在少数成功案例面前，经济史上充满了大量财政负担、昂贵的产业失败和对其他部门的负面影响。在欧亚大陆地区许多国家，从计划经济向市场经济的转型仍然不完整；中央计划留下的国有企业和市场扭曲的局面使得现代产业政策复杂化。在某些情况下，补贴和其他僵化因素会削弱价格信号。这些挑战需要实施决定性的结构性改革。

当明确识别出市场失灵时，政府可以利用定制的公共投入。工业政策应源于政府和私营部门之间仔细分析和协调，以找到最有效且

有效解决问题的关键在于采取积极主动的竞争策略。工业园区和更好的基础设施，技能支持，出口促销和创新体系对于促进生产力、出口和就业的增长有重要帮助。

在某些更具体的情况下，政府可能会采用精准、设计合理、执行得当的市场干预措施。这样的措施涉及巨大的财政成本，往往造成市场扭曲，可能导致外国伙伴的报复。尽管它们可能有效——例如通过提振出口或就业——但它们可能并不高效。政府的带宽、财政空间以及国内市场规模决定了各国可以设计和实施的产业政策类型。

工业政策的设计与实施也取决于一个国家的经济发展阶段和私营部门的实力。对于ECA的中等收入国家，向高收入状态过渡需要持续推进结构性改革和改善商业环境及竞争。在这些国家，支持更好的教育和技能发展，同时帮助引进国外思想和技术的政策最为合适。往往是这种关键政府服务的不足，尤其是在商业环境和教育方面，导致了呼吁制定工业政策的声音。

三大主要因素导致产业政策失败。第一个因素是政治俘获，即在政策执行机构受到政治压力影响时，导致与政界有良好关系的相关利益集团获得无期限的补贴或

而不是培育融合或创新，第二是信息不对称和激励不对等。政府官员很少拥有私人行为者那样细致和实时的市场知识，也不愿意承担失败的风险。第三是错误的基准设定。从过往成功中得出错误的教训会导致设计不足。许多政府试图通过关注国家指令来复制战后日本的增长或20世纪70年代的新加坡的成就，却忽视了这些国家基础性的高储蓄率、坚实的教育和强健的劳动生产力。这些误解经常导致政策制定者优先考虑资源投入，而非切实的经济结果。

为了实现生产力和就业的更强增长，ECA国家需要优先考虑雄心勃勃的结构性改革，这些改革有助于现代化商业环境、激发创业精神并提高教育质量。有针对性的产业政策可以帮助解决一些市场失灵，但它们仍然是比广泛结构性改革变革潜力次要的因素。对贸易和投资开放且能促使企业表现更好的竞争性市场是必不可少的。因此，对于大多数ECA经济体来说，产业政策应被视为一种辅助工具，需要谨慎处理，而不是发展的主要引擎。



第一章

近期发展、政策和展望

增长放缓

经济增长在欧洲和中东欧国家的国内生产总值 去年，亚洲（ECA）地区发展放缓。2025年国内生产总值（GDP）估计增长2.6%，低于2024年的4%。这一降幅反映了俄罗斯联邦的经济放缓，俄罗斯是ECA最大的经济体，约占该区域产出的40%。排除俄罗斯，尽管外部环境受到贸易政策不确定性、地缘经济分裂和欧盟（欧盟）缓慢复苏等因素的影响，增长率为3.6%，有所巩固。中亚、波兰和土耳其的扩张速度加快，有助于抵消该区域其他部分的疲软（表1.1）。鉴于ECA对进口天然气和石油的极大依赖，今年，在该区域和地中海地区持续的冲突背景下，该地区的韧性再次受到考验（图1.1）。

经济刺激力度减弱、货币政策收紧以及结构性约束加剧，使俄罗斯去年经济增长放缓至1%。去年财政刺激 2024年从4.9%下降。在全球商品价格下跌和出口量减少的情况下，石油和天然气收入下降，这导致了政府支出的增长放缓，从而消除了支撑2024年经济扩张的主要需求驱动因素。更严格的制裁迫使俄罗斯以更大的折扣出售原油，进一步加剧了逆风。高借贷成本和增加的税收给家庭和企业带来压力，急剧限制了信贷增长。失业率处于创纪录的低点2.1%，名义工资仍在以两位数增长，但飙升的劳动力成本和劳动力短缺抑制了非国防部门的产出扩张，而这些部门已经因高利率而投资下滑。

增长在波兰和土耳其得到改善，该报告指出。该地区的其他两个大型经济体。波兰的增长从2024年的3%增长到3.6%，得益于更稳定的居民消费、更强的投资和韧性的出口（图1.1.a）。在土耳其，由于投资增强，2025年的增长从2024年的3.3%攀升至3.6%。尽管在紧缩的金融状况下，私人消费的增长放缓，但依然保持了韧性。

中亚各国去年实现了强劲的增长，增速几乎比增长速度高出1个百分点。2026年1月预测。2025年增长7%，而2024年为5.8%，创下14年来最快增长速度。家庭消费保持良好，因为实际工资增长速度是其他ECA国家的两倍，汇款激增，消费者信贷强劲扩张。俄罗斯增长放缓的溢出效应得到控制（图1.1.b）。哈萨克斯坦2025年增长率为6.5%，自2011年以来最高，受国内消费、大规模政府基础设施支出和国有企业（SOEs）投资增加的推动。得益于腾格里油田的大规模扩张，创纪录的原油产量提升了出口，加强了上升趋势。乌兹别克斯坦的增长在2025年大幅提升至7.7%，高于2024年的6.7%，得益于金价上涨、强劲的投资增长、实际工资上涨、信贷扩张和持续的结构性改革。然而，在中亚，私营部门仍然受到国家通过监管手段的显著控制和SOEs的支配，这些企业在许多竞争激烈的国内市场中仍然保持着强大的存在。

表1.1 欧洲与中亚经济增长概览，2022–27
实际国内生产总值增长率，百分比年变化

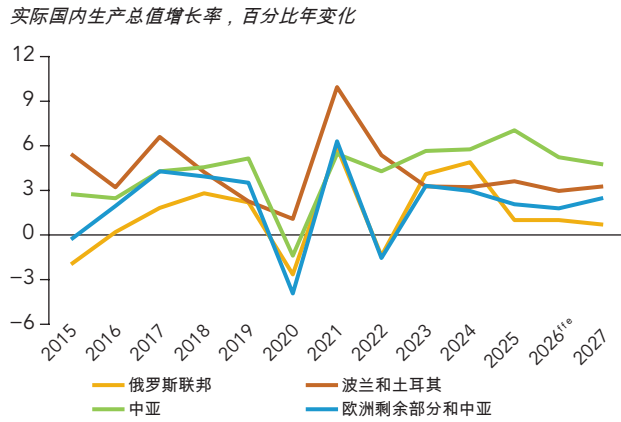
	2022	2023	2024	2025 ^e	2026 ^f	2027 ^f	百分点差异 自2026年1月预测		
							2025 ^e	2026 ^f	2027 ^f
ECA.	1.5	3.7	4.0	2.6	2.1	2.3	0.2	-0.1	-0.4
ECA (除俄罗斯联邦外)	3.4	3.5	3.4	3.6	2.9	3.3	0.2	-0.5	-0.4
中欧	5.1	1.0	2.6	2.9	2.4	2.3	0.2	-0.3	-0.4
保加利亚	4.1	1.7	3.4	3.1	2.6	2.9	0.1	-0.3	-0.2
克罗地亚	7.3	3.8	3.8	3.2	2.6	2.5	0.1	-0.3	-0.2
波兰	5.3	0.2	3.0	3.6	3.1	2.6	0.3	-0.1	-0.3
罗马尼亚	4.2	2.3	0.9	0.7	0.5	1.4	-0.1	-0.8	-0.5
东欧	-20.0	4.7	3.4	1.7	1.2	2.8	-0.3	-0.6	0.0
白俄罗斯	-4.7	4.1	4.3	1.3	1.1	0.8	-0.6	-0.2	0.0
摩尔多瓦	-4.6	1.2	0.1	2.4	1.9	3.8	-0.5	-0.8	0.0
乌克兰	-28.8	5.5	3.2	1.8	1.2	4.0	-0.2	-0.8	0.0
中亚	4.3	5.7	5.8	7.0	5.2	4.7	0.8	0.2	0.1
哈萨克斯坦	3.2	5.1	5.0	6.5	4.6	3.9	0.5	0.1	0.0
吉尔吉斯共和国	9.0	9.0	11.5	11.1	6.1	5.8	1.9	-0.4	-1.0
塔吉克斯坦	8.0	8.3	8.4	8.4	6.5	5.0	0.4	0.3	0.3
乌兹别克斯坦	6.1	6.3	6.7	7.7	6.4	6.7	1.5	0.4	0.8
南高加索	7.3	3.8	5.8	3.9	3.4	3.4	0.2	0.1	0.3
亚美尼亚	12.6	8.3	5.9	7.2	5.3	5.1	2.0	0.4	0.4
阿塞拜疆	4.6	1.1	4.1	1.4	2.0	1.8	-0.5	0.2	0.1
乔治亚	11.0	7.8	9.7	7.5	5.0	5.5	0.5	-0.4	0.5
西巴尔干	3.6	3.5	3.7	2.6	2.9	3.2	-0.1	-0.2	-0.1
阿尔巴尼亚	4.8	4.0	4.0	3.9	3.4	3.7	0.2	-0.1	0.2
波斯尼亚和黑塞哥维那 ^a	4.2	2.0	3.2	2.1	2.5	3.0	-0.5	-0.5	-0.2
科索沃	4.3	4.1	4.6	3.6	3.7	3.9	-0.2	-0.1	0.0
黑山	7.7	6.5	3.2	2.7	2.9	3.1	-0.6	-0.3	-0.1
北马其顿	2.8	2.6	3.0	3.5	2.9	3.0	0.3	-0.1	0.0
塞尔维亚	2.7	3.7	3.9	2.0	2.7	3.0	-0.1	-0.3	-0.2
俄罗斯联邦	-1.4	4.1	4.9	1.0	0.8	0.7	0.1	0.0	-0.3
土耳其	5.4	5.0	3.3	3.6	2.8	3.7	0.1	-0.9	-0.7

来源：世界银行

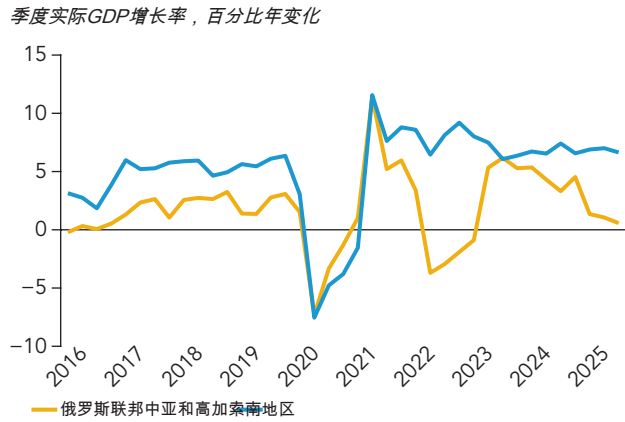
注意：ECA = 欧洲及中亚；e = 估计；f = 预测；GDP = 国内生产总值。国内生产总值按2010-19年的平均价格和市场汇率计算。a. 固定价格下的国内生产总值增长率基于生产方法计算。

图 1.1. 增长放缓

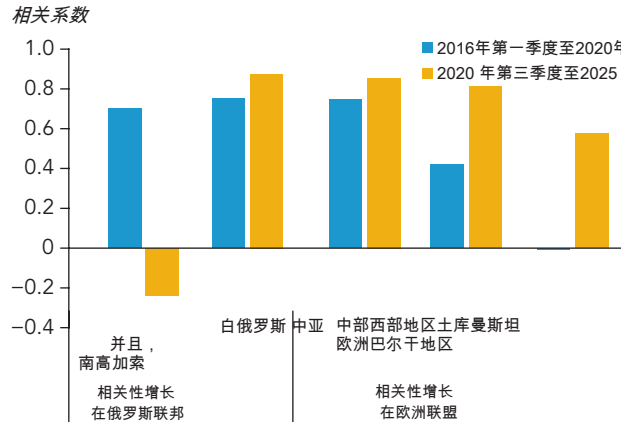
a. 俄罗斯联邦的增长放缓
并且在整个ECA地区的地方保持稳定



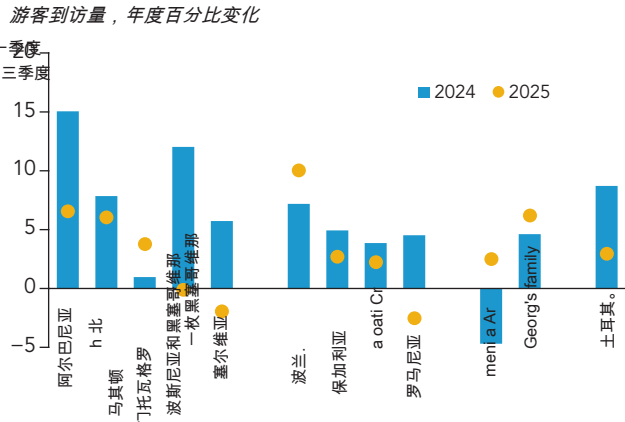
b. 俄罗斯放缓的溢出效应
包含在内



c. 区域增长依然强劲
与欧元区经济增长相关



d. 旅游业持续发展
使正常化



来源： Haver Analytics；Eurostat；国家统计局；世界银行。
注意： ECA = 欧洲和中亚；GDP = 国内生产总值；EU = 欧洲联盟。
a. GDP以2010-19年的平均价格和市场汇率计算；e = 估计；f = 预测。

增长在亚美尼亚和格鲁吉亚保持强劲，得益于私人消费，增长在建筑活动，再出口。亚美尼亚从2024年的5.9%跃升至7.2%，受强劲的消费和投资、建筑行业的强劲扩张以及旅游业复苏的推动。在阿塞拜疆，由于财政政策收紧和石油产量急剧下降，投资支出正常化导致2025年增长降至1.4%，几乎是2024年的三分之一。

在政府财政调整努力中，经济增长速度放缓。更紧的财政政策，在罗马尼亚急剧下降。包括公共部门工资和养老金的冻结，以及限制性的货币政策对私人消费产生了重大影响。去年增长率为0.6%，比2024年的近6%大幅下降，使整体增长率降至0.7%，这是自COVID-19大流行以来该国的最慢扩张。

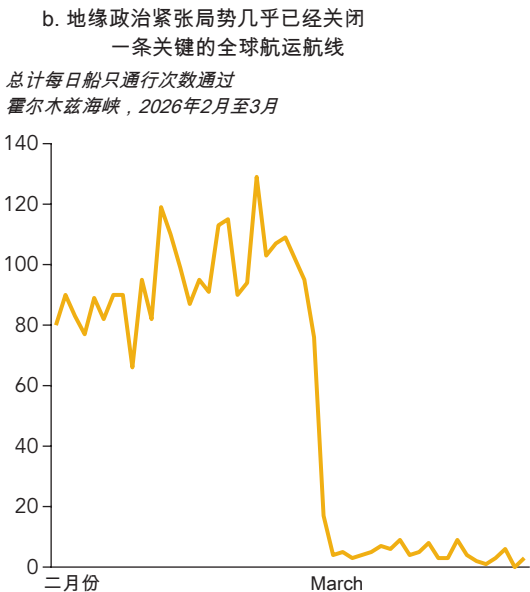
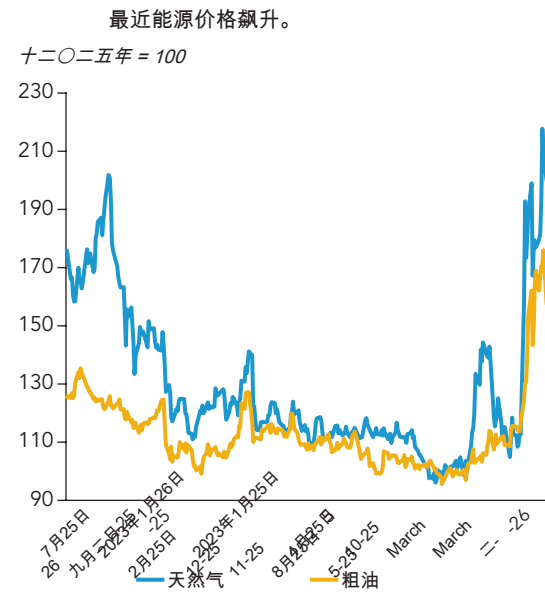
第1.1节 压力下的全球韧性

全球经济增长在2025年表现超过了之前的预期，估计大部分是..... 2.7% (世界银行2026年)。这一增长动力反映了年初的库存积压、强劲的金融市场、技术及人工智能 (AI) 相关投资的激增，以及供应链调整减轻了贸易冲击。基本动力范围较窄，大部分增长集中在少数几个技术行业和大型企业。通胀有所缓解，但近期全球能源价格的上涨可能加剧通胀压力 (图B1.1.1.a、b)。

商品价格、价格上涨波动性以及更高关税的滞后影响正在拖累增长。政策和高地缘政治不确定性上升、跨境投资减弱以及供应链中断也增加了挑战。其他风险包括贸易紧张局势升级、人工智能驱动投资和股票估值急剧逆转以及金融条件收紧。作为ECA最大的贸易伙伴，欧元区的特别易受影响，鉴于其对外部需求和能源进口的严重依赖。中东地区持续的、更激烈的冲突，以及全球能源供应的更深层次中断、竞争压力上升和全球动力减弱，可能会进一步降低欧元区增长 (图B1.1.1.c、d)。

由于中东冲突，石油和天然气市场的动荡以及能源价格上涨，全球经济面临的风险显著增加。全球商品价格进一步上涨。向不利的一面。

图B1.1.1 全球展望



c. 全球能源的剧烈且长期中断d. 导致增长速度大幅减慢 供应可能使能源价格大幅上升.....

每桶 (原油) 美元和每兆瓦时欧元 (天然气)

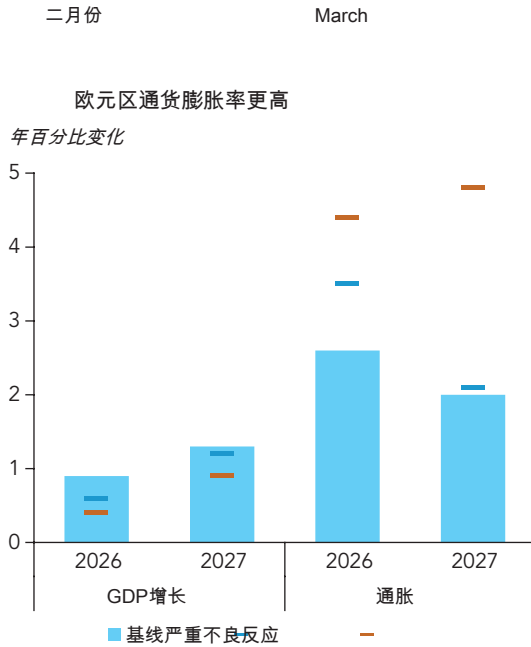
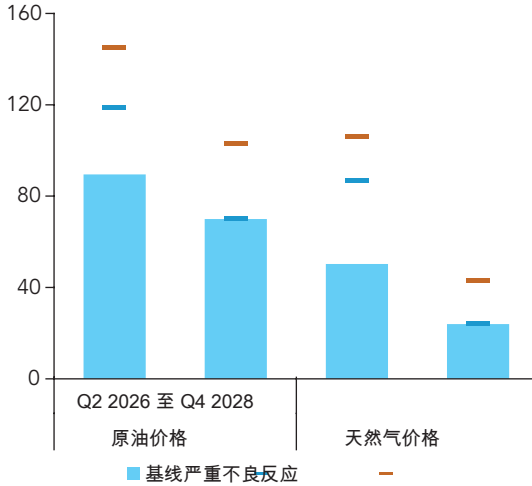
欧元区通货膨胀率更高 年百分比变化 (续下一页)

110
盒 1.1 (继续)

图 B1.1 (继续)

c. 全球能源的剧烈且长期中断
d. 导致增长速度大幅减慢
供应可能使能源价格大幅上升.....

每桶 (原油) 美元和每兆瓦时欧元 (天然气)



资料来源：欧洲央行 (2026年)；Haver Analytics；国际货币基金组织；世界银行。a, b. 最后一次观察日期为2026年3月22日。c, d. 欧洲央行截至2026年3月11日的预测情景。基准情景假定2026年第二季度，石油和天然气平均每桶价格约为90美元，每兆瓦时 (MWh) 价格为50欧元，随后季度价格将下降。在不利的情景下，至2026年第二季度，霍尔木兹海峡40%的石油和液化天然气 (LNG) 流量中断，同时基础设施额外损害有限。商品价格上涨，金融不确定性暂时增加。中断将持续到2026年第三季度，之后供应相对快速恢复正常。严重情景假定更大的长期冲击，2026年第二季度60%的能源流量中断。部分中断源于能源基础设施的军事损害，导致恢复延迟。供应开始于2027年第一季度恢复，并逐步缓慢恢复，不确定性显著上升且持续时间更长。

经济增长速度放缓，消费保持稳定。西巴尔干地区。主要增长来源，但其扩张速度放缓，因为工资增长放缓和旅游业流入温和 (图 1.1.d)。由于社会和基础设施支出增加，公共需求加强。然而，随着以旅游业为主导的建筑热潮消退和外国直接投资 (FDI) 流入减缓，投资减弱。在大多数国家，出口对增长的贡献更大，因为汇率坚挺。

尽管欧元区扩张疲软，但对外需求依然强劲。

乌克兰的增长率降至去年1.8%。从2024年的3.2%降至今年，由于能源和工业基础设施、供应中断、不确定性加剧和劳动力短缺加剧，活动受到限制。制造业和投资增长得益于重建和军事支出，但这还不足以抵消

经济其他部分的弱点。在需求方面，与欧盟恢复战前贸易计划以及随后的欧盟-乌克兰深层次和全面自由贸易区修订限制了出口机会，尤其是农业和食品产品。

消费仍具韧性

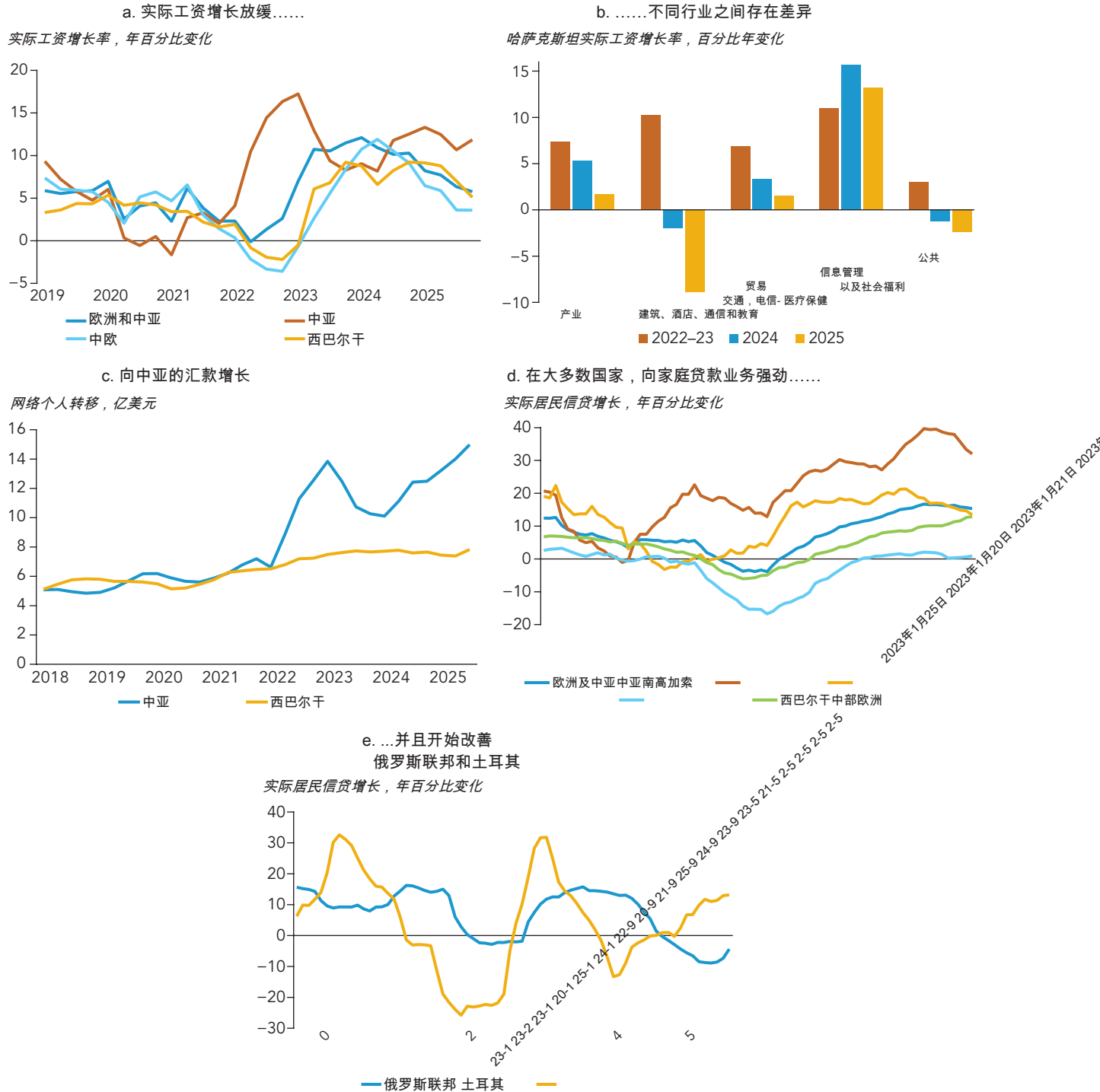
消费仍然是重要的增长动力，尽管在四分之三的国家中，其扩张速度放缓。地区在2025年的增长率从2024年的7%放缓至5.3%，但仍然高于2010-19年间的平均增长率3.6%。2024年增长过快之后，随着劳动力市场持续恢复正常，实际工资增长率有所减缓（见1.2框）。到2025年底，年实际工资增长率放缓至低于6%，这是自2023年初以来的最慢速度，但仍然高于生产力增长（见图1.2.a）。

更高 在一些国家，实际工资出现了下降。哈萨克斯坦和罗马尼亚的通货膨胀、企业面临的上行成本压力以及劳动力需求的降温，导致实际工资首次在近三年内出现下降。然而，总体工资趋势掩盖了各行业之间的差异，一些行业在疫情后强劲招聘之后，劳动力需求迅速软化。例如，在哈萨克斯坦，由于私营投资疲软和高借贷成本，实际工资在建筑行业急剧转为负增长（图1.2.b）。相比之下，在吉尔吉斯共和国和乌兹别克斯坦，实际工资现在比五年前高出近50%，而该地区的实际增长率为32%，这意味着家庭购买力和消费得到了更强的持续提振。

稳健的汇款提供了额外的汇款支持。提升消费。受移民接待国劳动力市场紧缩和工资上升的推动。去年俄罗斯卢布对美国美元升值近30%，提高了汇款的金额，尤其是流向中亚的汇款（图1.2.c）。2025年对塔吉克斯坦的净汇款额增长了30.5%，达到GDP的46%，在独联体国家中占比最高。流入乌兹别克斯坦的资金增长了大约37%，达到约189亿美元（约占GDP的13%），其中俄罗斯占汇款总额的78%。在吉尔吉斯共和国，流入资金增长了17%，达到35亿美元（约占GDP的17%），其中超过90%来自俄罗斯。去年，从俄罗斯流向格鲁吉亚和阿塞拜疆的汇款也有所增加，此前在2024年出现了大幅下降。在欧盟，特别是德国是主要汇款来源的巴尔干西部，个人汇款在近年来的增长疲弱之后开始恢复。

消费者信贷增长放缓，但仍是真实信贷增长放缓 两位数，略低于去年，因为中亚和南高加索地区的快速扩张降温（图1.2.d）。包括阿塞拜疆和格鲁吉亚在内的某些国家的宏观审慎措施收紧，以及哈萨克斯坦和罗马尼亚等国的货币政策更加严格，抑制了消费贷款。然而，与2024年相比，乌兹别克斯坦的信贷增长翻了一番，得益于鼓励小额贷款和创业贷款的政策。在巴尔干西部，信贷增长也保持强劲，强劲的需求得到了就业和工资上升、借贷成本降低以及政策对某些借款者的支持。在俄罗斯和土耳其，随着政策立场放宽和通货膨胀缓和，信贷增长逐渐恢复（图1.2.e）。

图1.2 消费增长回归趋势



来源： Haver Analytics；国际货币基金组织；各国央行；世界银行。a. 总数是平均值。中亚不包括哈萨克斯坦。样本包括18个国家。最后一个观测值是2025年第四季度(Q4)。a、b. 实际工资增长率是名义工资增长率与通货膨胀率之差。c. 滚动四季度净个人转移总额。中亚包括塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦。西巴尔干包括阿尔巴尼亚、科索沃和塞尔维亚。最后一个观测值是2025年第三季度(Q3)。d. 总数是平均值。样本包括13个国家。d、e. 实际信贷增长率是名义信贷增长率与通货膨胀率之差。最后一个观测值是2025年12月。

投资增长继续保持强劲

投资增长保持强劲，2025年增长6.9%，几乎是2010年至2019年平均水平的两倍。在土耳其，去年投资增长从2024年的2.7%上升到7%，政策正常化提振了投资者信心和资本支出。相比之下，俄罗斯的固定资产投资收缩了超过3.6%，高借贷成本抑制了固定资产投资，去年仅增长1.7%，比2024年慢五倍。供应限制（包括设备和劳动力）、政府支出挤占私人投资以及预算收入下降继续对投资支出产生压力。

政府是该地区总体投资支出的重要推动者，公共投资 特别是在中亚地区。在塔吉克斯坦，这一比例几乎达到GDP的12%，主要由于对罗贡水电站的支出。哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦的公共投资也有所增加，这主要反映了铁路、公路和能源项目的投资。

全球地缘政治风险上升和政策不确定性制约了该地区某些部分的资金流动。一些国家，特别是西巴尔干地区，在经历了多年的强劲增长之后，自2022年以来外国直接投资（FDI）流入出现了放缓，国内发展情况对投资者信心造成了影响。在南高加索地区，FDI流入也在经历了数年的强劲增长后，于2022年之后有所减缓（见图1.3.a）。

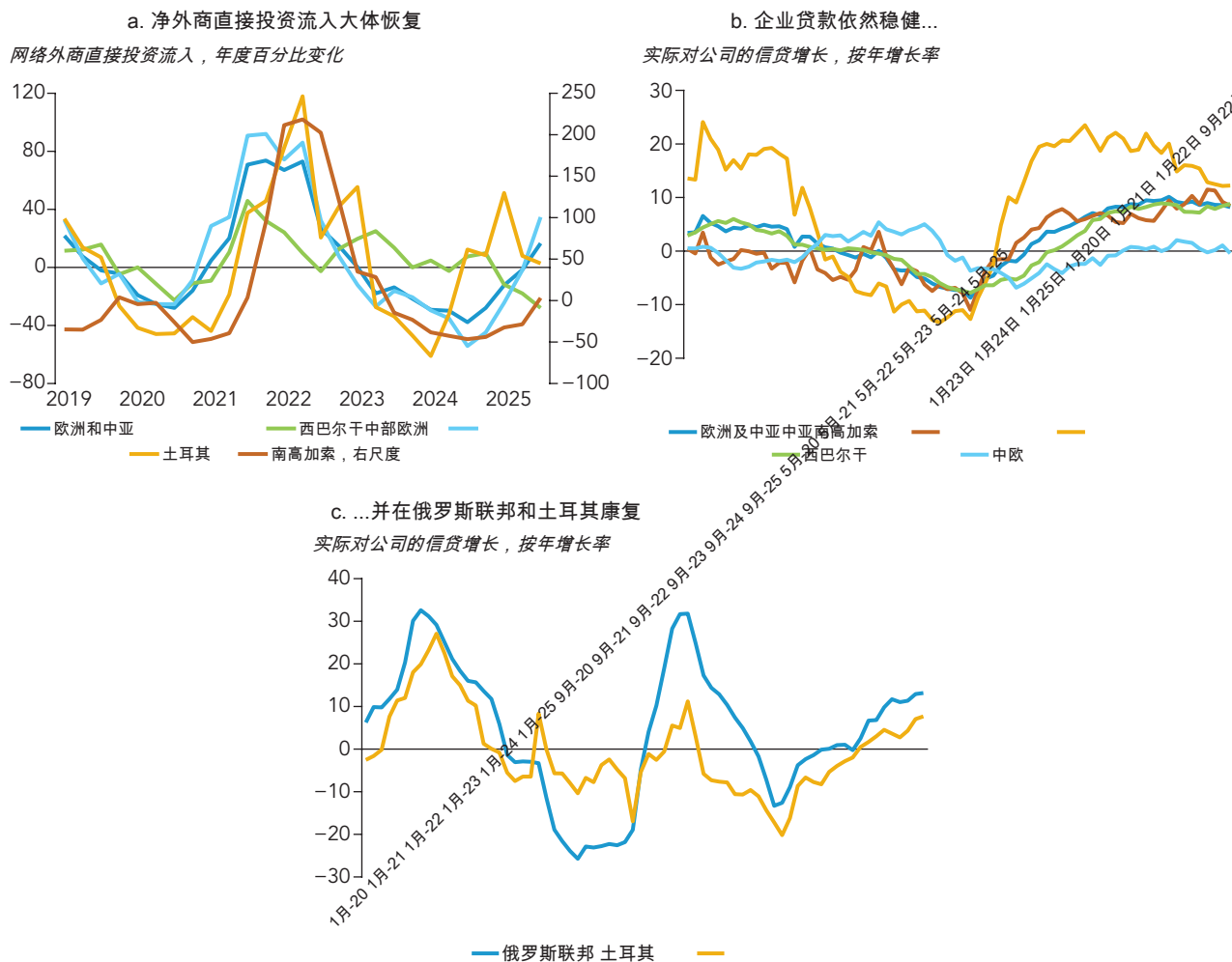
In Uz- 外国直接投资在中亚地区依然强劲。例如，哈萨克斯坦在2025年前三季度外国直接投资流入增长了75%，使外国直接投资总额超过200亿美元。

超过2021年初水平的两倍。加强与中国的贸易和投资联系，中国现在是该国的主要贸易伙伴和外国投资者，这增强了乌兹别克斯坦作为区域物流和生产中心的地位。商业环境改革、庞大且快速增长的市场以及持续的政局和宏观经济稳定吸引了大量跨国投资者。

稳健 企业信贷增长有所放缓。信贷需求因原材料和劳动力成本上升而推高，得益于银行体系的强劲流动性而得到支持。因此，去年年底企业部门平均实际信贷增长仅略有下降，约为8%（图1.3.b）。在西方巴尔干地区，贷款需求强劲和信贷条件改善支持了向企业贷款的持续扩张。相比之下，中欧的企业信贷增长依然低迷。在罗马尼亚，由于贷款需求疲软和货币及财政政策收紧，去年企业贷款的实际下降超过5%。

信贷增长在俄罗斯和土耳其复苏 - 俄罗斯企业的信贷恢复 kiye. 2025年下半年，由于对大型国有企业及房地产开发商的贷款增加（图1.3.c）。非国防部门许多企业因无法获得外部资金而仍面临融资限制，这影响了投资。在土耳其，由于营运资本需求的上升和货币政策的放松，企业借款有所回升。由于国内借款成本高，对外部市场的更好接入促使企业以外国货币借款。去年，尽管主要是在能够通过出口收入对冲外部负债的部门，但净外币资金大幅增加。

图1.3. 外商直接投资流入的恢复和强劲的信贷支持了投资



来源： Haver Analytics；国际货币基金组织；各国中央银行；世界银行。
注意： FDI = 外国直接投资。a. 总计是总和。过去四个季度的净FDI流入总和。最后一个观测值是2025年第三季度（Q3）。b. 总计是平均值。b、c. 实际信贷增长是名义信贷增长与名义通货膨胀率的差额。最后一个观测值是2025年12月。

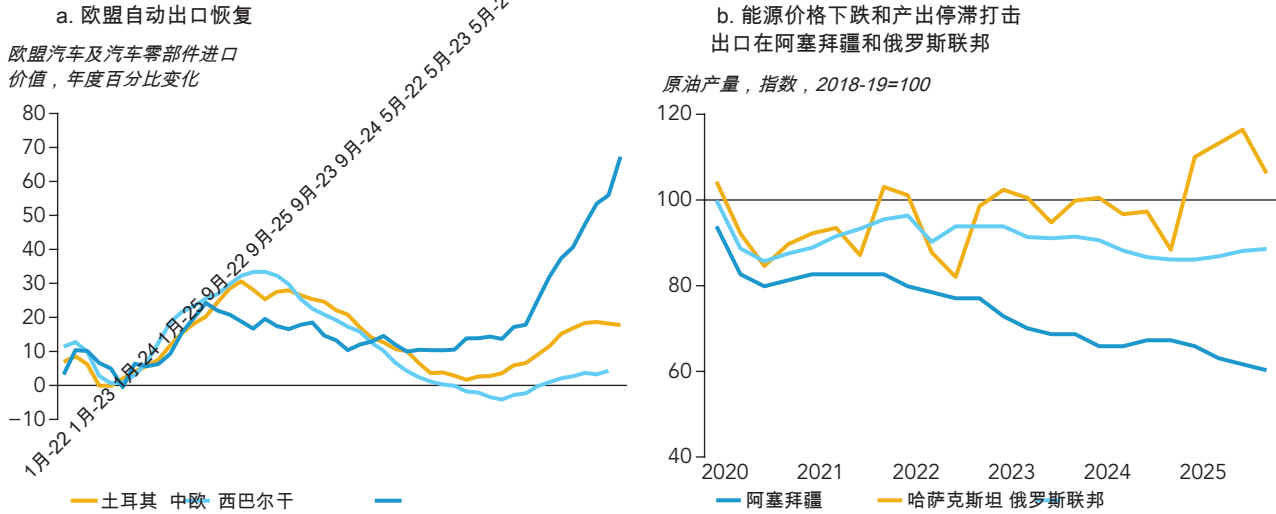
出口贸易适度增长

出口增长在去年半数ECA国家中加强，尽管该地区一些主要贸易国的经济增长疲软，大多数中欧国家。伙伴国和西巴尔干地区表现强劲。这种改善部分反映了2025年初的出口前移，包括对欧盟的汽车和汽车零部件出口的稳健复苏（图1.4.a）。在塞尔维亚，这些出口的价值翻了一番，而在

土耳其增长了18%。更高的金价也提高了吉尔吉斯共和国和乌兹别克斯坦的出口。在哈萨克斯坦，由于石油产量增加以及油价下降（图1.4.b），石油出口增加。

2022年后的再出口激增持续支撑着多个国家的对外贸易。在南高加索和中亚地区，格鲁吉亚的汽车再出口（约占该国总出口的40%，主要运往吉尔吉斯共和国）仍然是主要驱动力

图1.4。出口强劲增长



关于出口增长。亚美尼亚的出口自2020年以来首次下降，主要原因是金属和宝石再出口的减少。排除这些，出口价值依然得益于海外食品和矿产品的强劲出货而上升。

当前账户赤字在该地区大部分地区扩大，因为强劲的国内需求维持了进口增长，包括在...西巴尔干地区，本货物港口。平均赤字从2024年的6.3%上升到超过GDP的7%。在土耳其，尽管财政赤字缩小，但赤字增加到约占GDP的1.6%。与此同时，由于出口减弱而进口稳定，俄罗斯的经常账户盈余下降至五年来的最低点。

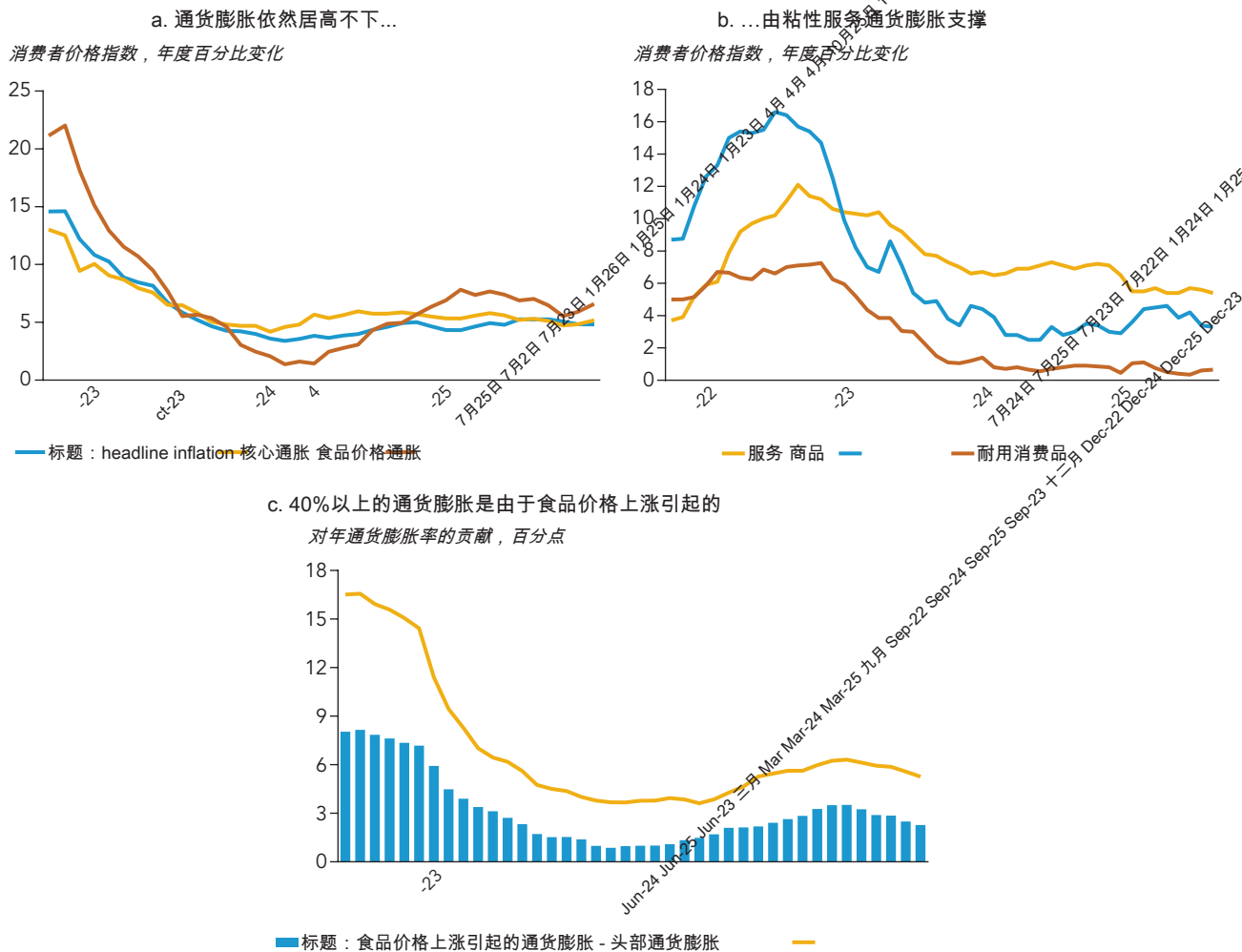
价格上涨比2018-19年2.7%的平均值高出2个百分点以上，这加剧了民众对生活成本的担忧（图1.5.a）。

中央 通货膨胀动力在ECA地区存在差异。亚洲在2026年2月录得该地区最高的平均年通货膨胀率，为8.1%，是巴尔干西部地区（ECA地区通货膨胀最低的地区）的两倍以上。中亚的关键驱动因素包括某些经济体的大幅货币贬值、顺周期财政政策以及区域供应链中断的影响，特别是食品和能源方面。俄罗斯燃料供应的紧张推动中亚进口国的燃料价格上涨，增加了运输成本。一些国家已采取行政措施来控制影响。例如，哈萨克斯坦实施燃料价格冻结令以遏制进一步的价格上涨。巴尔干西部地区低通货膨胀部分反映了价格管制；例如，塞尔维亚将2026年3月之前一揽子必需品的零售和批发利润上限。

通缩放缓

该地区的中位通货膨胀率保持在十二个月通货膨胀率。基本未变。2026年2月为4.8%，较一年前的5%有所下降。然而，增速

图1.5. 通货紧缩停滞



来源： Haver Analytics；欧洲统计局；国家统计局；世界银行。a. 数据汇总为中间值。最后观测值为2026年2月。
 b. 数据汇总为欧洲及中亚13个国家的中间值。最后观测值为2025年12月。c. 欧洲及中亚15个国家的平均值。最后观测值为2025年12月。

在俄罗斯，俄罗斯和土耳其的通胀有所缓解。12月份的消费者价格通胀降至5.6%，接近30个月来的最低水平，但在2026年2月，在增值税上涨和价格上涨幅度扩大的影响下有所上升。在土耳其，通胀在2025年大幅下降，尽管回顾性指数化以及强劲的国内需求使得年底增速放缓。服务价格上涨强劲，特别是以下行业：

有限的竞争和低需求敏感性，以及持续的通货膨胀。季节性更高的食品价格将年度通货膨胀率推升至2026年2月的31.5%。

食品价格上涨仍为主要驱动力 年度食品 关于该地区的通货膨胀。到2025年中，物价通货膨胀从大约7.5%降至年末的5.5%。然而，到2026年2月，通货膨胀率又回升至6.5%。食品价格通货膨胀仍然

箱1.2. 劳动力市场具有韧性

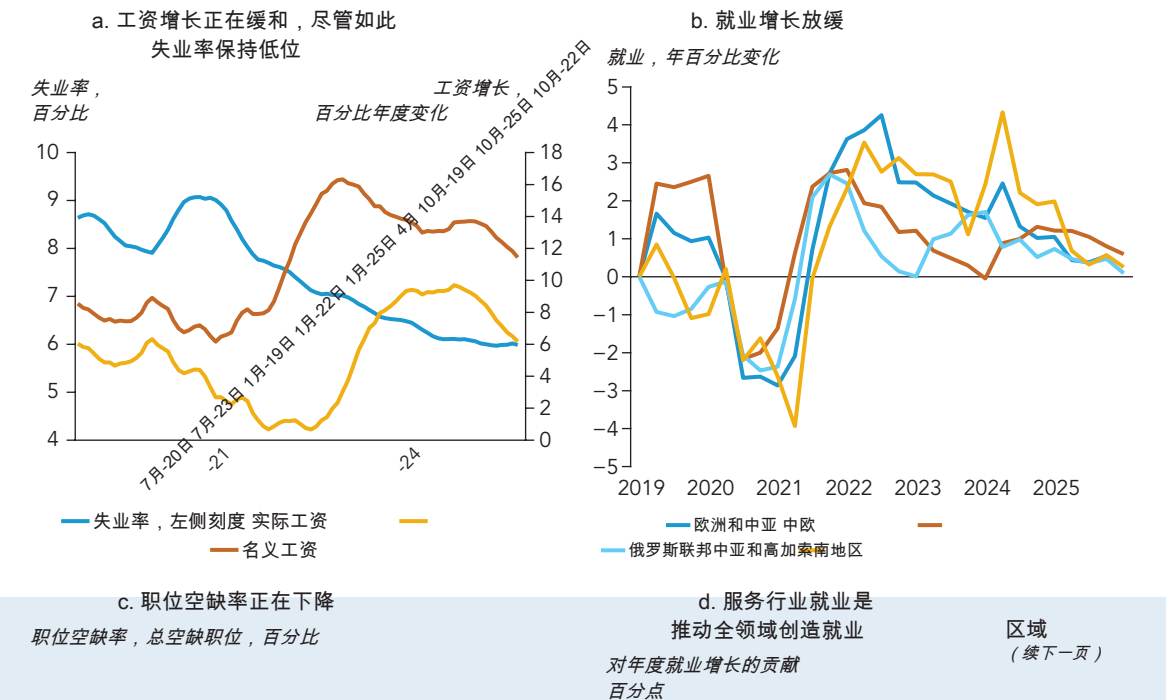
失业率保持在历史低点附近，工资和就业增长平均失业率 欧洲和中亚（ECA）的增长率在2025年末保持在约6%，比新冠病毒大流行高峰时的增长率低3个百分点（图B1.2.1.a、b）。

建筑业的就业人数多于服务业。相比之下，西巴尔干地区的劳动力市场紧张状况持续存在；在北马其顿，空缺率仍高于疫情前的水平，尤其是在服务业。

区域空置率从...有所下降。这一趋势反映了... 他们的高点在2022-23年欧洲联盟更广泛的劳动市场发展，该地区在2022年至2025年间职位空缺率下降，表明在疫情后激增后的劳动需求周期性回归正常。在中欧，2025年第三季度所有行业的职位空缺均有所下降（图B1.2.1.c）。土耳其的空缺率也下降了，尽管在制造业和

服务业仍然是就业的引擎。 就业创造在ECA次部门持续稳步增长，与建筑业和制造业较为温和的就业创造甚至就业下降相比（图B1.2.1.d）。然而，区域模式存在差异。在南部高加索和中亚，制造业和建筑业稳定的就业增长得益于强劲的国内需求。在中央欧洲、土耳其和西巴尔干地区，制造业的就业创造速度远慢，在一些国家甚至出现负增长。

图B1.2.1 劳动力市场正在恢复正常



盒1.2 (续)

反映外部需求疲软、竞争加剧以及劳动力和能源成本上升。服务业就业增长仍集中在低技能活动，如 a. 即使失业率保持在低水平，工资增长也在放缓 贸易、休闲和酒店业。同时，持续向.....转变。 失业率，工资增长，百分比 百分比年度变化

更高技能的服务，例如信息和通信技术 (ICT)。 10 8 16 哈萨克斯坦，上季度信息通信技术就业 9 14 四分之一-2025年比去年高12%。

8 12 以前，与整体就业增长相比 10 低于1%。 7 8

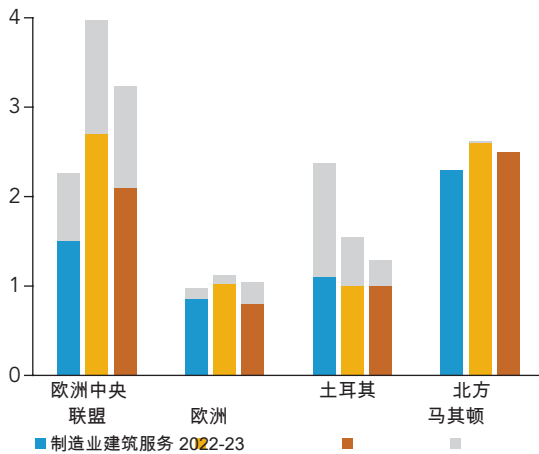
由于劳动力供给与需求之间根深蒂固的结构性错配 (Cusolito等人，2025年)，ECA国家的劳动力参与率仍然低于欧盟。 b. 就业增长放缓 雇佣，按 平均来说，尤其是对于女性而言。例如， 年 度百分比变化

在土耳其，女性参与率达到37%。 5 比欧盟低超过30个百分点 4 层级。在东南高加索和中亚地区， 3 劳动力正在迅速增长，凸显了 2 对创造更多就业机会的需求 1 超出低技能服务。非正式雇佣 0 ment 也仍然具有重要意义，尤其是在 -1 中亚。更加活跃的私营部门 -2 将能够提供具有更好福利的工作 -3 改进的福利和更稳定的职业保障。 -4

Structural rigidities in the labor market per- 4 5 尽管失业率下降，失业人数仍然居高不下。 syst. 2 利率仍保持在约三分之一的两位数 4 0

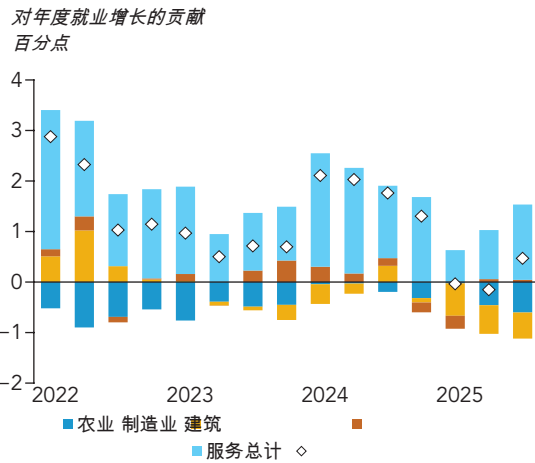
图B1.2.1 (续) 名义工资

c. 职位空缺率正在下降



欧洲和中亚 中欧 俄罗斯联邦中亚和高加索南地区

d. 服务行业就业是 推动该地区创造就业岗位



来源： Haver Analytics；欧统局；各国统计局；世界银行。a. 数据总和是平均值。实际工资增长率是名义工资增长率与总通货膨胀率的差 额。样本包括中东欧、北蒙特内哥罗、俄罗斯联邦和土耳其。最后观测时间是2025年11月。b. 样本包括13个国家。b, c, d. 数据总和是平均值。最后观测时间是2025年第四季度 (Q4)。d. 样本包括波斯尼亚和黑塞哥维那、中东欧、哈萨克斯坦、北马其顿、塞尔维亚和土耳其。

在疫情前的3.8%年度平均水平之上。一些食品商品，包括植物油，全球供应紧张，今年早些时候推高了ECA地区的食品通胀。一些国家也继续感受到天气中断的负面影响，包括2025年初的洪水和干旱，这导致食品通胀升高。不断上升的投入成本也推高了农业价格，例如在哈萨克斯坦和吉尔吉斯共和国。相比之下，塞尔维亚和乌克兰的丰收有助于降低食品通胀。

波兰央行将利率下调了175个基点，因为通货膨胀的下降速度比之前预期的更快，朝着2.5%的目标迈进。

在中亚，相比之下，由于通货膨胀持续低于预期，央行收紧了货币政策。在哈萨克斯坦，央行..... 显著高于目标。央行加息275个基点。吉尔吉斯共和国央行将其政策利率上调了200个基点。随着过去能源价格调整影响的消退，乌兹别克斯坦的通货膨胀大幅下降，但仍然高于5%的央行目标，导致当局去年加息50个基点（图1.6.a）。

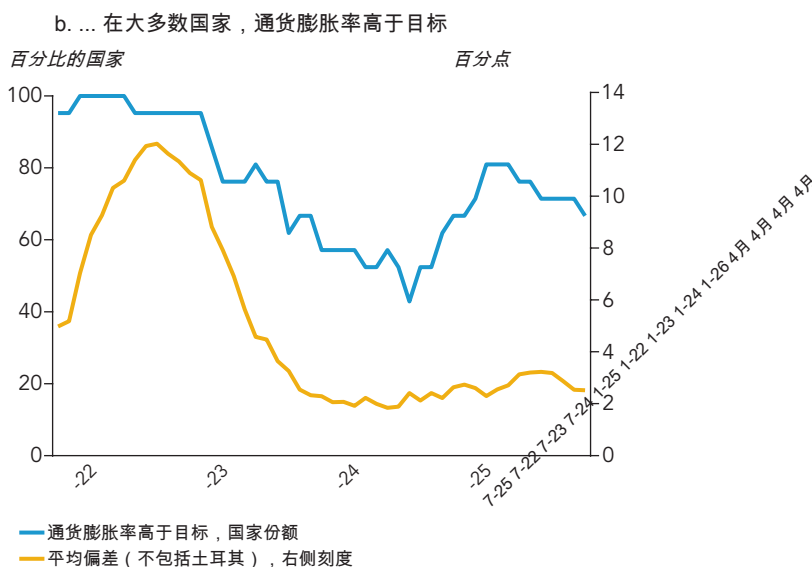
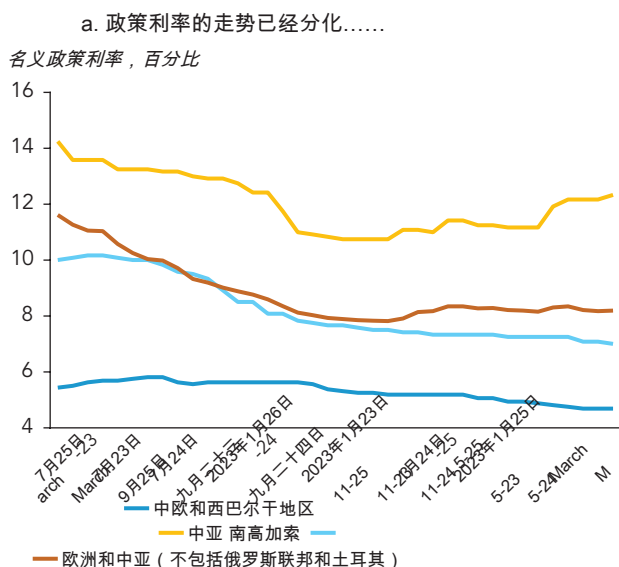
经济政策

货币政策分化

Divergent inflation paths resulted in diver- 不同的通货膨胀路径导致出现分歧，各国中央银行——温和的货币政策。该地区最大的三个经济体降低了政策利率。2025年，俄罗斯和土耳其央行分别降低了950个基点（bps）和500个基点，尽管两国通胀明显放缓，但仍然超出央行目标范围。

在整个地区，几乎四分之三的国家的通货膨胀率仍然超过通胀目标。全球政策不确定性继续..... 试图（图1.6.b）。在能源成本最近大幅上升、信贷增长虽稳健但速度放缓、以及公共债务和债务偿还成本上升的背景下，中央银行在进一步降低利率之前，正等待更明确的证据，以确认通货膨胀正可持续地下降至其目标水平。

图1.6。该地区分歧加剧



来源：Haver Analytics；世界银行。a，b。总体数据为平均值。最后观测值为2026年2月。

财政赤字普遍增加

2025年，超过60%的ECA国家财政赤字扩大，导致Even 国内需求增加和通货膨胀。经济增速达到或超过潜力，财政赤字和政府债务上升。尽管超过一半的国家财政赤字比此前预期的小，但排除乌克兰后，平均财政赤字仍然从2024年的2.3%扩大到2.5%的GDP (图1.7.a)。

财政赤字在大多数中东欧、中亚和俄罗斯国家呈现顺周期性。在波兰，支出显著增加，西亚国将财政赤字扩大到GDP的6.6%以上，为15年来的最高水平。国防支出的增加是支出增长的主要推动力。公共部门工资和社会转移支付的显著增长使克罗地亚的财政赤字从2024年的1.9%扩大到接近GDP的3%。在哈萨克斯坦，尽管预算支出受限和实施了税收措施，但当局仍保持了扩张性的总体财政政策立场。在俄罗斯，石油和天然气收入的下降使联邦预算赤字从2024年的1.7%上升到GDP的2.6%。俄罗斯的更广泛的合并预算赤字扩大到接近GDP的4%，比2024年大两倍以上。

该地区一些国家因强劲的改革计划出现财政赤字。税收增加和支出冻结后，罗马尼亚的财政赤字从2024年的9.3%缩小至GDP的8%，尽管产出增长放缓。罗马尼亚的财政调整已经取得成效，10年期政府债券收益率从2025年5月8.6%的高点下降近1.5个百分点。税收征管得到改善。

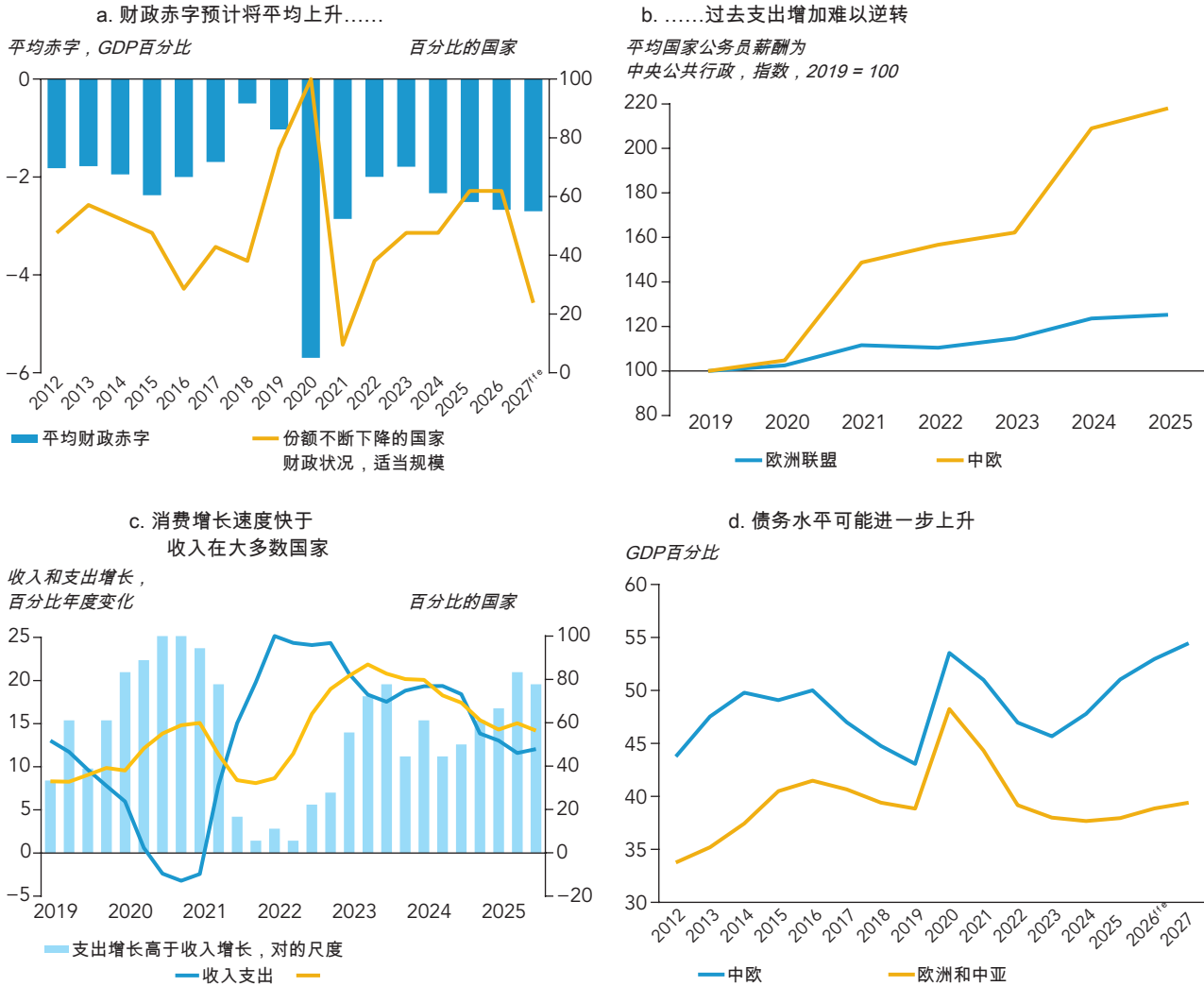
由于税收措施和打击逃税的努力，以及降低重建支出，去年土耳其的财政赤字占GDP的2.8%，而2024年为4.7%。在乌兹别克斯坦，由于能源补贴削减和黄金价格上涨带来的收入增加，财政赤字占GDP的比例下降了1.2个百分点。

财政赤字增加主要是由社会、军事和债务偿还支出推动的，以及社会保障转移和公共部门。在COVID-19大流行后大幅增加后，工资账单仍然居高不下。因此，该地区大多数国家的支出刚性有所增加 (图1.7.b)。由于利息支付和本金债务偿还增加，偿债成本也有所上升。去年，随着反通胀努力，土耳其的预算收入首次自2022年以来超过了非利息支出，但超过GDP3%的利息支付导致整体财政赤字。在波兰和罗马尼亚，过去三年中，利息支出占GDP的比例几乎翻了一番。

公共服务投资支出也增加了财政收入的这一部分。在西部的这一情况同样适用。卡尔压力。巴尔干和中欧。在后者的例子中，政府资本支出在2025年上升至GDP的5%，而2018-19年仅为3.4%。

收入增长不及支出，为了支持大多数ECA国家 (图1.7.c)。收入，许多政府加强了税务遵从，扩大了税基，取消了免税。一些国家实施了一次性措施，例如保加利亚的国有企业股息提前发放。吉尔吉斯共和国和乌兹别克斯坦的收入得益于全球金价上涨。全球能源价格下跌对收入产生了负面影响。

图1.7 财政压力依然严峻



来源: Haver Analytics; Eurostat; 世界银行。
 注意: e = 估算; f = 预测; GDP = 国内生产总值。
 a. 橙线显示预计与前一年相比, 预计赤字将扩大或盈余将缩小的国家所占的份额。

ECA能源出口国的收入。在俄罗斯, 石油和天然气收入, 占联邦预算收入的五分之一以上, 去年下降了24%。由于碳氢化合物相关收入下降, 阿塞拜疆的财政盈余大幅减少。

大多数地区国家计划有限的财政支出——平均预算 2026年进行经济调整。预计今年赤字将升至GDP的2.7%, 而财政赤字缩窄的国家不到一半。预计三分之二的国家的财政赤字平均水平将高于2010-19年。

一些国家计划更重大的财政支出。在罗马尼亚，政府计划……调整措施正在进行中，预计赤字将有可能下降至2027年前的GDP的6%以下。¹ 哈萨克斯坦的赤字预计将缩小至GDP的近2%，随着政府紧缩开支以减轻通货膨胀压力，以及油价上涨增加收入。然而，在大多数国家，核心社会和资本项目将保持保护。

财政整合可能比预期更为谨慎，因为各国政府在商品价格上涨的背景下采取措施支持家庭和企业。在克罗地亚……一些国家的赤字可能进一步上升。阿蒂亚已降低柴油消费税并实施临时燃油价格上限。土耳其调整了燃油税以限制汽油价格上涨。波兰和塞尔维亚的政府正在考虑采取类似措施。罗马尼亚政府发布紧急法令，将家庭天然气价格上限从2026年4月延长至2027年4月，无论国际价格波动如何，均保持价格不变。保加利亚政府计划向家庭提供直接财政援助。

随着平均财政赤字增加和增长放缓，债务水平预计将进一步增长，到2027年将达到大约GDP的40%。到2027年，平均政府债务在欧洲中部，预计平均债务水平将超过疫情峰值（图1.7.d）。事实上，在过去三年中，欧洲中部记录了欧盟中最快的债务增长。超过四分之一的国家，包括阿尔巴尼亚、黑山和北马其顿，债务水平超过了GDP的50%。

在经批准的七年预算整合计划下 根据欧盟委员会2025年1月的数据，预计罗马尼亚的财政赤字（按ESA标准）在2026年下降至GDP的6.4%，并在2027年降至GDP的5.7%。

展望：韧性受考验

中东的冲突代表了对全球经济的重大风险，其影响从 ECA 国家，冲击通过多个渠道传导。全球石油和天然气价格的上涨，加之航运和贸易路线中断导致的保险费率上升，将导致国内能源和化肥价格大幅上涨，进而影响食品价格和整体通货膨胀。更高的通货膨胀可能会削弱私人消费。不确定性增强将抑制投资，而全球需求的减弱将减少出口并对其他供应链产生负面影响。一些依赖旅游的ECA经济体可能从中东转向的需求中受益，但鉴于更广泛的旅行中断和成本上升，收益仍然不确定。能源出口国在拥有额外的生产和出口能力的情况下，可能会暂时从商品价格上涨中获益。能源进口国——该地区的大多数国家——将面临更大的财政和经常账户压力。鉴于该地区许多国家对外部融资的依赖，能源冲击可能会导致融资条件收紧，进而导致政府和私营部门债务的偿付成本上升。政府措施可能有助于减轻冲击对家庭和企业的部分影响，但许多国家可能受到限制，因为它们尚未恢复因应对COVID-19大流行和2022年生活成本危机而耗尽的财政空间。

ECA对全球大宗商品并不陌生，其急剧增长在供应链中断。2022年春季，能源、食品、化肥和金属价格上涨迅速推动了通货膨胀，因为区域贸易流动和供应链遭到严重破坏（世界银行2022年）。这种双重能源-食品价格冲击，在以下因素的作用下被放大：

新冠后需求复苏，引发生活成本危机，对消费造成沉重压力，尤其是对贫困家庭打击最为严重，因为他们通常在能源和食品上花费的收入比例更高（Izvorski等人，2023年）。

在今年的一个基线情景下，能源价格将出现一次较大但暂时的上涨，欧洲和中东地区的国家增长将—— 特拉亚洲的增长很可能大幅减缓。预计2026年布伦特原油价格为每桶88至100美元，天然气和化肥价格也将上升，尽管这些预测仍然存在较大不确定性。该地区实际GDP增长率可能降至2026年的2.1%，俄罗斯的增长将进一步减缓至0.8%。排除俄罗斯，该地区的年度增长率可能降至2.9%，自2020年以来增长最慢（见图1.8.a）。

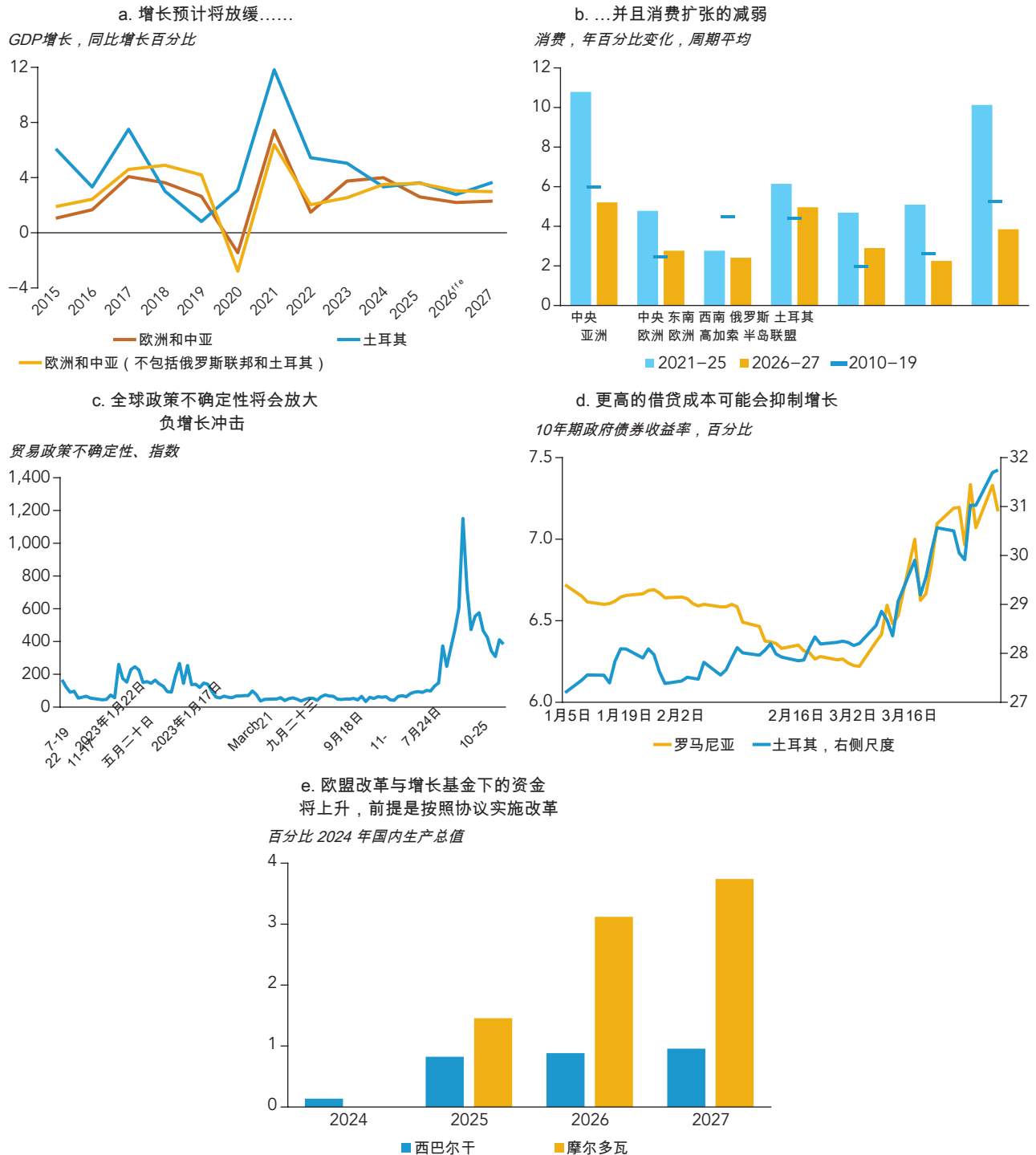
俄罗斯的增长预计将减弱至0.8%，尽管近期油价和天然气价格上涨带来短期收益。财政空间可能继续保持狭窄。天然气。在制裁和能源价格最终降低之际，联邦预算赤字在2026年头两个月达到了GDP的1.5%，或超过年度目标的90%。从更高的石油和天然气收入中获得的任何意外收益很可能被用来控制赤字，而不是用于额外的支出。紧张的金融状况、税收增加和结构性限制预计也将限制增长。在土耳其，预计今年经济增长将放缓至2.8%，因为高昂的能源成本、高于预期的通货膨胀以及政策利率削减可能暂停对消费造成压力，并保持借款成本较高。随着去通胀的持续，预计到2027年经济增长将稳定在3.7%，因为政策将变得更加宽松。

其他地方在ECA，增长预计将放缓，因为消费增长有望重新- 非常好。在连续几年消费者支出异常强劲之后，趋势在几年后转向（图1.8.b）。推动2021-25年间国内需求增长的主要因素正在稳定，包括实际工资增长、中亚和南高加索的汇款流入以及土耳其和西巴尔干地区旅游业的复苏。此外，今年及明年的消费增长预测已在大约60%的国家下调，因为更高的能源价格对通胀和实际收入产生了负面影响。

中亚预计将继续成为ECA增长最快的子区域，尽管中亚的增长速度放缓。扩张速度放缓。预计亚洲2026-27年的平均增长率将从去年的7%下降至4.9%，尽管全球商品价格较高，但哈萨克斯坦的石油生产扩张放缓。中亚可能会受到俄罗斯经济增长放缓的影响，尽管高金价可能有助于减轻冲击。持续的大规模基础设施支出，尤其是在交通和能源方面，预计将继续支持增长。

在中欧，预计2026-27年间的平均增长率可能放缓至2.4%。预计公共今年投资增长2.9%，包括来自欧盟的资金，将部分缓解消费增长的放缓。物价上涨的压力也可能导致进一步的政策利率下调延迟。除了罗马尼亚，该国正在进行财政整顿，预计该地区其他国家的财政赤字今年和明年变化不大，部分原因是家庭和企业能源成本上升的影响进行财政宽松。在罗马尼亚，生活成本上升的压力和紧缩政策持续。

图1.8 经济增长放缓，在地缘政治不确定性和竞争压力升高的背景下



来源： 欧洲委员会；Haver Analytics；国际货币基金组织；中国国家统计局；https://www.policyuncertainty.com/；世界银行。
注意： GDP = 国内生产总值。
a. GDP按2010-19年的平均价格和市场汇率计算；e = 预计；f = 预测。

对消费造成压力，预计增长将进一步放缓至0.5%，明年将恢复至1.4%。

高加索南部的各国预计将继续看到淡出速度的放缓。2026-27年增长3.4%。资本流动、汇款和移民，以及缓慢的再出口，将成为导致经济增长放缓的主要因素。

西巴尔干国家在欧盟资助的基础设施项目中平均增长率可能达到3.1%。2026-27年以及其他公共投资（例如，北马其顿的高速公路建设以及在塞尔维亚2027年世博会前的政府支出）预计将超过抵消消费增长可能的放缓。强劲的服务出口，尤其是旅游业和信息技术与通信，也将提供帮助。然而，能源价格冲击预计将推高通货膨胀，不成比例地影响贫困家庭，减少实际工资增长，并减缓减贫步伐。

乌克兰今年的经济增长预计将下滑至1.2%，受能源成本上升、敌对局势加剧以及劳动力冲突等因素拖累。紧张局势和财政压力。前景取决于该国冲突的持续时间和持续的外部援助。如果冲突如预期结束，并得到大规模重建和消费恢复的支持，增长可能加强至2027年的4%。然而，由于能源和工业基础设施的破坏程度、劳动力短缺和持续的不确定性，预计增长将保持在之前的预测水平之下。

在某些国家，更快的增长取决于欧盟资助的关于改革解锁欧盟资金。改革和增长设施下的项目对于提高生产力、改革势头以及西巴尔干和摩尔多瓦的财政和外部可持续性仍然至关重要。持续的改革应有助于释放更多欧盟资金，这将促进增长。

全球能源冲击可能引发能源震荡。在ECA地区，更高的通货膨胀，加上财政和货币的宽松政策，是2022年生活成本危机的关键驱动力，对其他价格有很强的传导作用（Izvorski等人，2023年；Alvarez和Kroen，2025年）。ECA地区尤其脆弱，因为该地区大多数国家依赖进口能源，能源密集型，且能源和食品在消费篮子中的权重很大。汇率贬值可能会进一步放大这些影响。最新的估计表明，油价上涨10%将使平均通货膨胀率上升0.3个百分点。因此，ECA地区的通货膨胀预测已被上调，今年平均通货膨胀率预计比之前预期高出约1.8个百分点。

中东地区更加激烈和持久的冲突将严重扰乱经济——欧洲和中亚的领导人。在这种基准情景下，经济增长将比基准情景下降更多，伴随的是高通胀迅速侵蚀消费者的实际收入。在上述基准情景下，欧洲和中亚的化肥和食品供应总体充足。然而，由于海湾国家占全球尿素出口的45%和氨出口的30%，化肥供应的长期中断

从中东的能源冲击可能会大幅提高农业生产成本，并加剧ECA地区的粮食价格上涨压力。货币政策可能会忽略短暂的能源冲击，但更持久的冲击，尤其是那些导致通货膨胀预期脱锚和价值链中断的冲击，可能会触发政策利率上升。财政赤字将大幅扩大，导致在高利率下更高的借款需求和政府债务的进一步增加。

额外下行风险源自地区地缘政治紧张局势升级、主要贸易伙伴增长放缓、不利天气冲击、贸易壁垒上升以及结构性改革进展缓慢。如果主要贸易伙伴的增长低于预期，可能会通过减少出口、旅游和汇款来抑制增长。干旱和洪水等不利天气事件可能破坏当地粮食供应并引发食品价格上涨。如果出现贸易壁垒并加剧政策不确定性，特别是如果商品价格上涨引发新的贸易问题，也可能对增长产生负面影响。

限制（图1.8.c）。如果投资者情绪减弱，且更高的通货膨胀导致政策宽松推迟（图1.8.d），财务状况可能会收紧。在正面方面，能够促进私人投资和采用提高生产力的技术（包括人工智能）的改革可能支持增长，并在一些国家释放欧盟资金（图1.8.e）。

全球竞争加剧，尤其是在高附加值产品领域，使得竞争环境对外部环境变得更加具有挑战性。欧洲的企业和工人面临压力越来越大，因为中国进口的增加，而许多国家的生产率和创新在很大程度上停滞不前。从2020年开始，各国越来越多地转向实施产业政策，最初是为了应对疫情，随后是为了解决经济发展、能源和食品安全、供应链韧性等问题。产业政策是对ECA的正确方法吗？本ECA经济更新报告的第二章探讨了该地区的产业政策。

参考资料

阿尔瓦雷斯，豪尔赫·A.，和托马斯·克罗恩。2025。《全球通胀飙升的能源根源》。国际货币基金组织工作论文No. 2025/091，国际货币基金组织，华盛顿特区。

Cusolito, Ana Paula, Ivailo Izvorski, Sergiy Kasyanenko, Michael Lokshin, 和 Iván Torre. 2025. *就业与繁荣。欧洲与中亚* 华府，华盛顿特区：经济更新，2025年秋季 世界银行

欧洲中央银行。2026。《欧洲央行员工对欧元区的宏观经济预测，3月》 欧洲中央银行，法兰克福。2026 https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb_projection_s202603_ecbstaff~ebe291cd3d.en.pdf.

Izvorski, Ivailo, Michael Lokshin, Julia Roseman Norfleet, Dorothe Singer, and Iván Torre. 2023.

伊兹沃尔斯基，伊瓦伊洛，迈克尔·洛克辛，朱莉娅·罗斯曼·诺弗莱特，多罗特·辛格，伊万·托雷。2023年。 *弱势增长、高通胀和生活成本危机。欧洲及中亚经济上升* 华盛顿特区：世界银行。日期，2023年春季。 世界银行。2022。 *地区战争。欧洲和* 更新。2022年春季。 *中亚经济* 华盛顿特区：世界银行。

世界银行。2026。《全球经济展望，一月份》 华盛顿特区：世界银行。2026年1月。



第二章

欧洲及中亚的产业政策

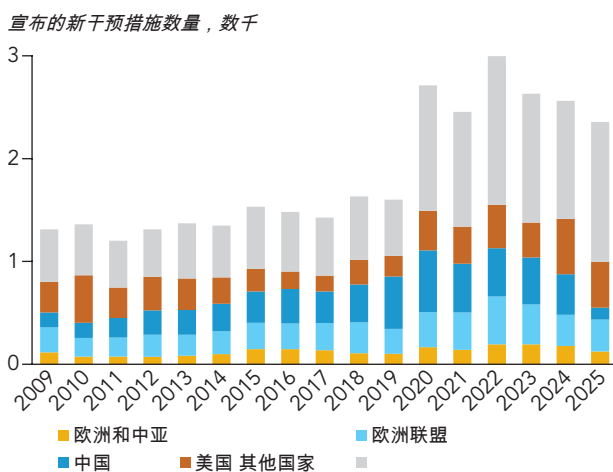
引言

产业政策是指政府主导的干预，旨在通过促进特定行业或企业来重塑经济活动的结构。¹ 这种理解比几十年前盛行的理解要广泛得多，那时政策主要针对行业竞争力。在最近几十年里，产业政策的概念已经扩展，包括经济和供应链韧性、生产能耗降低、国家能源安全、创新和区域发展。这种更广泛的观点伴随着对以下认识的提高：为了有效实施，产业政策需要解决已识别的市场失灵，并与市场纪律保持一致，为所有企业提供公平竞争的环境，并确保市场具有可竞争性。

随着全球趋势的发展，自2020年以来，欧洲和中亚（ECA）工业政策的运用大幅增加。区域工业政策公告的初期大幅增加反映了应对COVID-19大流行、供应冲击和不确定性上升的努力。随后，关注能源和粮食安全、能源效率、绿色转型、创新以及供应链韧性。

在该地区的欧盟成员国和西巴尔干（见图2.1和2.2）中占据主导地位。在资源丰富的ECA国家中，近年来出口和生产多元化推动了工业政策的重点关注。土耳其在ECA国家中脱颖而出，因其高度重视提升战略领域的竞争力和自给自足。

图 2.1 自2020年以来，工业政策公告数量激增。



1. Fernandes和Reed (2026) 将产业政策定义为“一项预期将增加战略性商业活动的政府行动。”2024年《世界发展报告》将其定义为“一项将国家支持引导向特定技术、行业或企业的政策”（世界银行2024）。

图2.2 地缘政治问题和国家安全是欧洲和中亚工业政策的重要优先事项

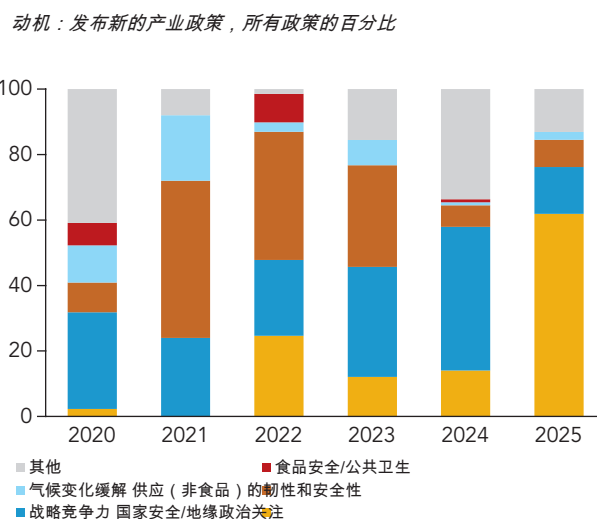
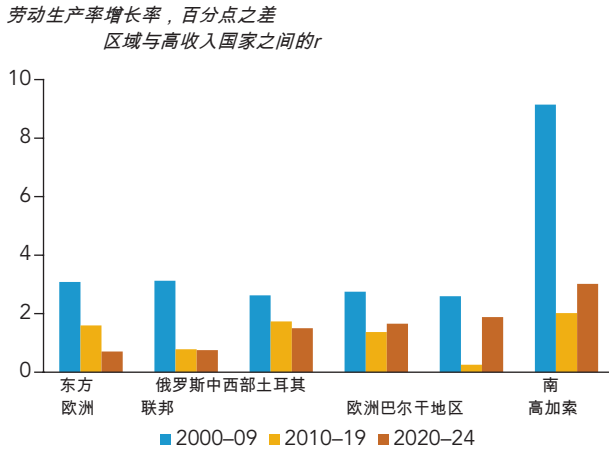


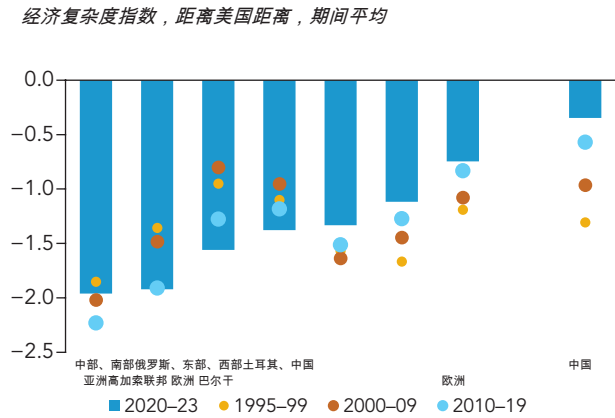
图2.3 欧洲和中亚的生产率增长放缓



然而，正如其他中等收入国家一样，ECA在工业政策方面的增加使用也反映了经济发展方面的担忧。这些担忧很大程度上反映了由于保护主义上升和全球经济增长放缓，传统的以贸易为主导、以制造业为基础的增长模式可能不再适用于产业升级和创造大量就业。它们也是关于市场基础还是国家主导的干预对经济成功至关重要的更广泛辩论的一部分。

工业政策在ECA地区日益凸显的作用，是在经历了几十年的广泛结构转型之后出现的。该地区大多数国家从计划经济向市场经济过渡的过程中，正确地强调了旨在创造可竞争市场并使价格能够为企业和政府提供有效市场信号的改革。这些努力得到了加强政府机构、提高教育质量以及引进外国技术和资本的政策补充。结果是

图2.4 欧洲和中亚的经济复杂度已经停滞不前，落后于中国。



这些政策，以及得益于迅速融入欧盟，自1990年以来，12个ECA国家已实现高收入状态，另有20个国家在中低收入范围内实现了人均收入的强劲增长。²

该地区本十年在面对重叠危机时的成功和韧性令人瞩目。但ECA大多数国家仍然面临着生产率增长放缓的挑战。自2000年代初第一代改革带来的高速增长势头以来，经济增长已经放缓。企业活力减弱，资本和人才的错配问题仍然严重（见图2.3），自1990年代初开始从计划经济向市场经济的转型以来，经济的复杂程度变化甚微或有所下降（见图2.4）。

2. 2025年7月，世界银行将以下欧洲和中亚的转型经济体列为高收入国家：保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚、俄罗斯、斯洛伐克共和国和斯洛文尼亚（世界银行2025a）。

ECA在中央计划方面的经验揭示了在缺乏经济自由、私营部门活力、开放市场和为所有企业提供公平竞争环境的情况下，追求改变经济活动的政策行动的风险。在20世纪50至80年代该地区的早期工业化过程中，政策试图不惜一切代价推动制造业发展，尽管各国在持续的结构转型或竞争力方面面临挑战。在大多数情况下，由于政府巨额支出，少数企业和行业取得了成功，但这些成果被资本和劳动力向几乎没有比较优势的活动引导的不高效、受保护的部门中的表现所抵消。该地区对那些失败尝试的记忆依然清晰。

在以出口为导向的设定中，精心设计和实施的工业政策在一些国家产生了显著影响。例如，在韩国共和国，大规模的工业政策引入外国知识和技术，导致了一个具有强大宏观经济和结构性基础的国民经济生产率大幅提高。政府对企业的支持得到了快速“干中学”（Choi和Levchenko，2022年）的补充。高储蓄率，包括由于金融压制，以及对教育和基础设施的持续投资也有助于此。在20世纪80年代，韩国共和国政府在很大程度上从保护和行业特定政策转向市场机制，以及依赖国际竞争进行资源配置（Page等人，1993年；世界银行，2023年）。韩国共和国成为一个高收入经济体，成为了从积累到灌输再到创新如何提升生活水平的范例（世界银行，2024年）。

对于少数产业政策的成功，失败的例子屡见不鲜。例如在20世纪50-80年代，拉丁美洲的进口替代工业化过程中，就充满了众多失败案例。

美国（包括阿根廷、巴西和墨西哥）导致了低效的公司、高通货膨胀和经济停滞，迫使转向自由市场方法（爱德华兹1995）。日本常被引用为工业政策的黄金标准，通过其国际贸易与工业省。然而，在20世纪80年代，日本投入数十亿美元到一项项目（第五代计算机系统）中，以超越美国。然而，当这一巨大的技术成就实现时，市场已经转向了个人工作站和不同的架构（夏皮罗1994）。

终极的工业政策失败是前苏联及其中东欧国家中央计划经济。缺乏市场、价格信号、经济自由和私营部门，导致长期短缺、低效产业和到20世纪80年代末的经济崩溃。

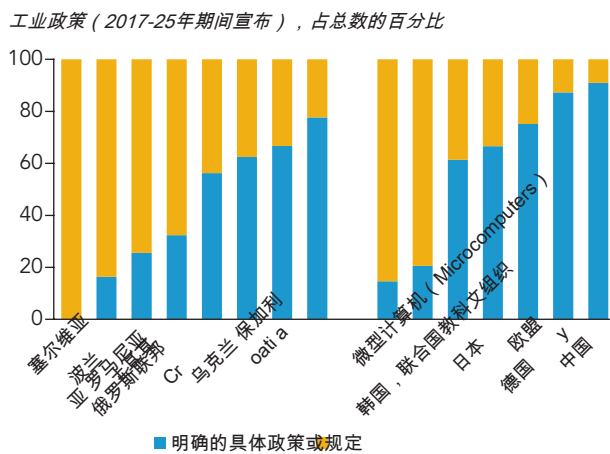
今天，对ECA的政策制定者来说，最相关的问题是：工业政策能否以及如何有助于加速结构转型和经济增长，同时确保国内竞争充满活力，又不重蹈覆辙。ECA大多数国家已经建立了稳健的宏观经济基础并构建了政府能力。这些能力有助于设计、实施和评估工业政策。但该地区的许多国家仍需要完成向市场经济转型的过渡，更好地融入全球价值链，从由投资驱动的开发迈向基于注入和最终的创新的开发。针对工业政策的精准干预——尤其是那些创造积极外部性的政策而不是旨在支持病态产业的政策——可以帮助解决一些市场失灵，但它们仍位于结构改革的变革潜力之下。各国在对待产业政策时应当持谨慎态度。

什么是产业政策？

传统上，产业政策被认为是一种针对企业和行业、旨在促进制造业和出口导向型发展的垂直政策。最近，大多数政策制定者已经扩大了产业政策目标范围，包括交通、能源、关键矿产、粮食安全、信息技术以及其他服务（Rodrik 2009, Juhász、Lane和Rodrik 2023）。现在的产业政策不仅包括垂直方向的努力，还包括横向或经济整体性的努力，以改变经济结构。

高收入国家（包括ECA地区）往往更倾向于针对特定企业而非行业。相比之下，中等收入国家更倾向于关注广泛行业或依赖监管政策（图2.5）。在工具方面，ECA地区的工业政策公告中，贸易措施所占份额较大，与美国相似，而欧盟和中国的工业政策则是：

图2.5 与中等收入国家不同，高收入国家和中国的产业政策往往针对特定企业



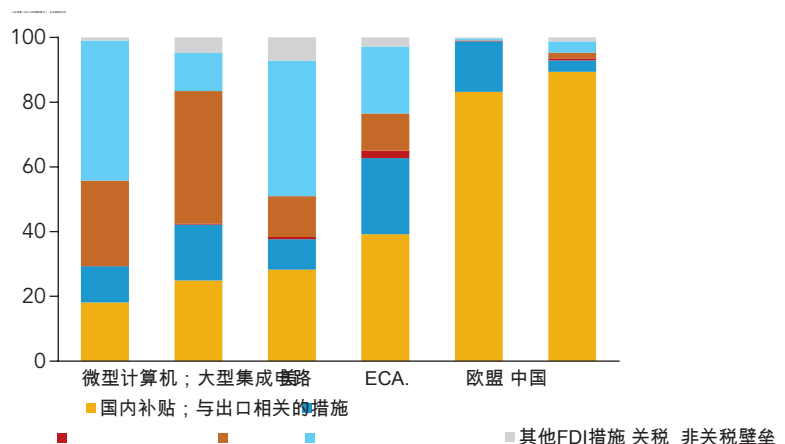
来源：新工业政策观察站数据库。
 注意：MICs = 中等收入国家，不包括中国和ECA；EU = 欧洲联盟（不包括中欧）；政策包括国家政府在2017年至2025年期间宣布的针对特定行业或产品的措施。

受国内补贴的支配（图2.6）。中等收入国家和发展中低收入国家往往主要依赖关税和非关税措施以及更广泛的监管政策。发展中低收入国家对关税的使用最为频繁，平均关税率为12%，高于低收入国家（11%）、中等收入国家（8%）和高收入国家（5%）（Fernandes和Reed 2026）。

工业政策在大多数高收入和中收入国家通常针对私营企业。相比之下，东部和中部非洲国家以及中国通常将国有企业（SOEs）作为政策的渠道和目标，特别是在能源、交通和公用事业领域。

工业政策可以根据其目标、范围、工具类型或预期结果进行分类。根据 Fernandes 和 Reed (2026) 的观点，本章将工业政策根据它们如何解决市场失灵和影响经济行为分为三个主要类别。量身定制的公共投入

图2.6 中等收入国家往往关注与贸易相关的措施



来源：新工业政策观察站数据库。
 注意：MICs = 中等收入国家，不包括中国和欧亚；HICs = 高收入国家，不包括欧盟和美国；ECA = 欧洲和中亚；EU = 欧洲联盟，不包括中欧；FDI = 外国直接投资。政策包括2017年至2025年间由国家政府宣布的针对特定行业或产品的措施。

以下是首选解决方案，它们直接针对特定的协调失败或投资不足问题。市场干预旨在改变相对价格，使特定的投资更具吸引力；当财政资源有限时，这些努力是次优选择。同样的论点也适用于宏观经济干预，与针对特定企业或部门的措施不同，它们具有更广泛的影响，往往涉及整个经济领域。

量身定制的公众输入

量身定制的公共投入是应对市场失灵、风险低且不易遭受国际报复的产业政策。这些政策包括创建工业园区或特殊经济区（SEZ）。除了通过集中基础设施和简化管理来解决协调失灵外，SEZ还通常为企业重要的税收优惠和免除关税和出口税。其他定制投入包括政府支持市场准入，解决国内企业无法收集有关外国市场和大宗商品需求的必要信息。有助于发展特定技能的政策也至关重要。

特殊经济区是政府为吸引外国直接投资和推动工业化而设立的地理上界定的区域，在这些区域内，政府提供诸如税收减免、简化的海关程序、更宽松的劳工法规和补贴基础设施等优惠政策。作为一种产业政策工具，它们允许国家在一个受控区域内尝试市场友好型改革，而无需对更广泛的监管环境进行彻底改革。中国的特殊经济区以1980年设立的深圳为开端，是一个著名的例子，将一个渔村转变为制造业和技术中心，并为国家的更广泛经济自由化提供了一个模板（曾2011）。同样，

孟加拉国的出口加工区是其服装业崛起的关键，而爱尔兰的香农自由贸易区自1959年建立以来，帮助推动了该国向出口导向型增长的转变。2005年印度颁布的特别经济区法案吸引了大量对IT和制药行业的投资，但由于土地征用争议和政策不一致，结果好坏参半。虽然特别经济区可以成功创造就业、促进出口和技术转移，但批评者指出，它们的益处往往局限于特定区域，并可能涉及代价高昂的税收优惠，这会侵蚀公共收入，而不会带来更广泛的结构性变革。

另一种有助于解决协调失败和促进政企对话的机制是行业圆桌会议。它们旨在通过识别和消除具体物流和监管障碍来提高生产力，明确划分政府改革和私营部门投资的职责（Juhász, Lane, 和Rodrik, 2023年）。一个著名的例子是爱尔兰的“国家竞争力委员会”（2020年更名为“国家竞争力与生产力委员会”），该委员会将政府、企业和个人代表聚集一堂，以识别结构性瓶颈并协调跨关键部门的改革重点。同样，摩洛哥在其“工业化加速计划”下设立的行业战略委员会，促进了公共机构与私营企业之间的对话，以协调在汽车、航空航天和农工业价值链上的投资，这些产业出口显著增长。

为了解决非对称信息问题，各国创建了出口 promotion agencies（EPAs）或进口 promotion agencies（IPAs），以帮助本国公司在外国市场成功，并将国内企业与国际买方或投资者联系在一起。全球共有120个国家至少创立了这样的机构。

一个EPA和132个国家有IPA (Fernandes和Reed, 2026年)。这些机构通常提供包括市场情报、贸易融资便利化、与外国买家的配对以及支持满足国际质量和认证标准等服务。值得注意的是,包括德国贸易与投资、韩国贸易投资振兴机构和企业新加坡在内的机构都被誉为帮助国内企业,尤其是中小企业(SMEs),在复杂的国际市场导航并融入全球价值链。有证据表明,EPA可以对出口多样化和新出口商的进入产生有意义的影响,但其有效性在很大程度上取决于机构的任务、预算和制度质量(Lederman、Olarreaga和Payton, 2010年)。

为支持出口和市场份额扩大,各国政府还建立认证产品品质、安全和环保标准的机构。在世界上大多数中等收入国家,国家标准化机构仍然主要由政府主导,通常依靠评估服务(如检测和审查)的收益来资助其运作。随着这些国家的日益繁荣,私营部门需要在检测方面承担更大作用,政府则更多地扮演裁判角色,通过认证检测实验室和认证及审查机构来实现。

技能发展计划,特别是以行业为重点的,也是一个至关重要的定制输入。政策包括对学徒制、专业学位项目和工人个人所得税减免的补贴,以弥补对工人培训的投资不足。公共干预的理由源于一个众所周知的市场失灵:企业往往不愿投资于员工培训,因为受过培训的工人可能被竞争对手挖走,导致技能形成的社会水平不理想。

市场干预

市场干预是针对特定产业、企业或活动,通过改变投入或产出相对价格来进行的产业政策。这包括生产和创新补贴、关税和进口配额、出口税或禁令、政府采购规则、本地含量要求和技术等价交换安排。

对于决定实施产业政策的政府而言,生产和创新补贴是首选的政策工具。对于拥有充足的财政空间和制定及监控政策能力的国家,补贴往往是首选的政策手段。然而,此类政策可能会扭曲市场机制和竞争。这些政策可能以直接拨款、税收抵免和/或国家发展银行或政府提供的低息贷款的形式出现,以支持边做边学、克服先发优势,或促进新技术的引进或采用。

关税、进口配额、禁令和出口补贴是次优选择工具。

这些工具通常具有扭曲性,引入 inefficiencies and altering market signals in a 一种导致消费者和公司改变的方式 他们的行为,导致经济损失 效率。在进口方面,这些工具 常用于保护幼稚产业——在许多 案例,根深蒂固的既得利益者——来自外国 竞赛通过使进口商品更具…… 沉思,通常对国内造成更高的成本 消费者在过程中。出口禁令也旨在 降低商品国内价格。

政府采购在塑造政府议程、培育创新、支持当地产业和提升公共部门效率方面发挥着重要作用。中国政府采购是一个系统化部署的工具

关于产业政策，将其融入国家建设冠军、实现技术自给自足以及推进《中国制造2025》等规划中确定的重点战略行业更广泛的国家战略。美国长期以来通过《美国购买法案》这一工具发挥这一作用，该法案要求联邦机构在采购决策中优先考虑国内生产的商品。

地方内容要求是政府规定的政策，要求产品或服务的一定比例在国内生产、采购或加工，通常作为市场准入、政府合同或投资批准的条件。这些措施用于刺激国内产业、创造当地就业和建设国家能力。此类政策的影响往往不明确，因为它们可能提高成本、减少竞争和扭曲贸易。这些要求常常在世界贸易组织 (WTO) 规则下受到挑战，被视为自由贸易的壁垒。例如，2010年尼日利亚的石油和天然气行业内容发展法案规定，在该国运营的石油公司应优先考虑尼日利亚的商品、服务和劳动力，要求公司在转向外国替代品之前展示已考虑当地选项。另一个例子是巴西的汽车行业政策，该政策历史上要求汽车制造商在巴西销售的车辆中使用一定比例的本地制造零部件。

技术转移对等交换政策是政府要求外国投资者与国内企业形成合资企业，作为进入当地市场的条件的政策。该政策的目的是促进技术知识或技术的转移。其内在逻辑是外国公司拥有国内企业所缺乏的技术能力，如果没有有意的政策干预，这些能力就不会自发地被分享。

这些措施被注入国内市场。中国在近年来实施了这些措施，规模可能比其他国家都要大。在汽车行业，外国制造商必须与中国国有合作伙伴建立50-50的合资企业，作为在中国市场销售汽车的前提条件，逐步将制造和工程能力转移到国内企业。在高速铁路领域，政府设计了采购合同，明确要求技术转移给国内生产商。

宏观经济干预

宏观经济干预包括支持整个经济或出口导向企业的一般政策，而不仅仅是单个行业或公司。这包括汇率贬值、研发(R&D)税收抵免以及其他适用于整个经济的广义税收优惠政策。

发展中国家经常战略性地贬值货币，使出口产品价格降低。汇率贬值在历史上被用作或至少被容忍作为一种产业和贸易政策的工具。然而，在最近几十年里，这种政策变得不那么常见，受到了更多的限制。一个原因是世贸组织的扩大以及来自几个大型经济的日益严格审查。另一个原因是全球供应链的不断整合：货币贬值会增加出口生产所需的进口投入品的成本，从而减少或甚至消除贬值本意提供的竞争优势。此外，汇率贬值在国内的成本变得更加难以政治上吸收：货币贬值会导致通货膨胀、侵蚀实际工资、增加以外汇计价债务的负担，与更具针对性的产业政策工具相比，使它们成为钝器且政治成本高昂的工具。

研究与开发税收抵免在发达和发展中国家都得到了广泛应用，包括许多ECA国家。关于研究与开发税收抵免导致更多研发，进而导致生产率更高增长的证据是混合的。最近的实证研究表明，研究与开发税收抵免降低了研发的使用成本并增加了研发支出，但没有证据表明这样的抵免会增加专利申请或专利的科学质量（Melnik和Smyth 2024）。Akcigit（2024）展示了一个悖论，即美国工业巨头增加的研发支出并不一定能提高总体生产率，因为这些公司往往更关注捍卫市场份额而不是进行颠覆性创新。这种增量创新与变革性创新之间的区别对政策设计很重要：如果现有企业设法获得了大部分研发补贴，而较小、更具活力的公司仍然受信贷限制，那么对总体生产率的净影响可能有限。因此，研发支持应更好地针对，例如，通过向初创企业和知识溢出率高的行业企业提供慷慨的抵免，在这些行业中，创新的社交回报可能远远超过私人回报。

税收优惠和税收假期是政府用来吸引外国直接投资和刺激国内资本形成，作为更广泛产业政策策略的一部分而广泛使用的工具。税收优惠形式多样，从对重点行业企业降低企业所得税税率、加速折旧津贴、投资税收抵免，到资本货物进口关税的豁免。这些工具对政策制定者的吸引力很大：它们相对容易管理、可见，并且对潜在投资者具有市场吸引力，而且不需要预先预算。然而，关于它们作为产业政策工具有效性的证据在很大程度上是不确定的。

大量研究结果表明，税收激励通常既不是吸引高质量投资的必要条件，也不是充分条件（Forstater 2017；IMF 2002）。在商业环境不佳的情况下，税收假期和激励措施显然不会奏效。它们无法弥补糟糕的治理、薄弱的合同执行、不可靠的基础设施或工人技能的缺乏。对于基本面相对较好的国家来说，计算方式更为有利：激励措施可以降低资本成本，在多个可比地点被评估的竞争性情况下，使投资决策倾向于有利方向，并可能加快那些最终无论如何都会发生的投资的时机。

欧洲和中亚的产业政策

自2009年以来，ECA国家已宣布超过2600项工业政策；过去四年实施的政策中，超过三分之一仍然有效（表2.1）。俄罗斯和土耳其是最活跃的使用者，分别占ECA干预措施总数的44%和30%（图2.7）。大约一半在2020-21年期间在ECA引入的干预措施随后被撤销，因为它们在很大程度上是对COVID-19大流行的响应。

反映新的优先事项，所有ECA国家中约三分之一的年度新干预措施仍高于大流行前的水平，特别是在中欧、俄罗斯、土耳其和塞尔维亚（图2.8）。相比之下，2020-21年，欧盟国家政府采取的大约75%的干预措施随后被撤销，欧洲委员会采取了30%，美国政府采取了20%，中国采取了5%（全球贸易警报数据库）。

第 2.1 章 如何衡量产业政策？

本章中使用的大部分数据来自全球贸易警报 (GTA) 和新工业政策观察站 (NIPO)。这些措施在文献中得到了广泛应用。它们涵盖了ECA地区的大多数国家。

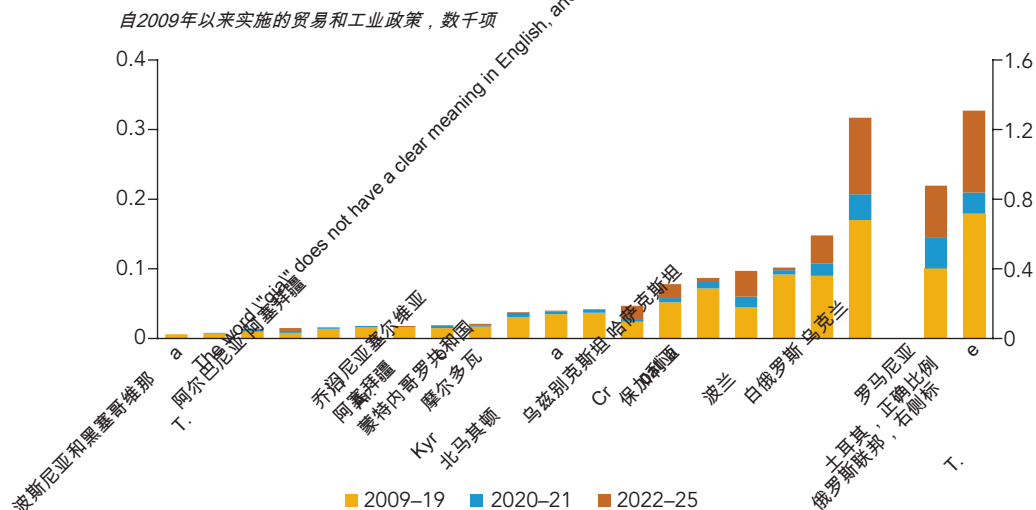
GTA自2009年以来一直在追踪影响外国商业利益的政府措施，为175个国家提供了关于时间、干预类型、行业和实施机构的文本摘要和详细数据。NIPO在GTA的基础上，识别出针对特定国内企业、行业或战略活动以实现经济、安全、社会或环境目标的政府支持措施 (Evenett等人，2024年；新产业政策观测站，2026年)。

这些资料没有包含关于政策强度或范围的信息；它们只计算政策的数量，而不是

公众资金投入这些政策中的数额。政府公告是否包含在数据库中取决于研究人员在整合措施时如何解读政府意图，以及应用于分类措施的方法，这可能导致截然不同的政策结果 (EBRD 2024；IMF 2025；Juhász等人 2025)。

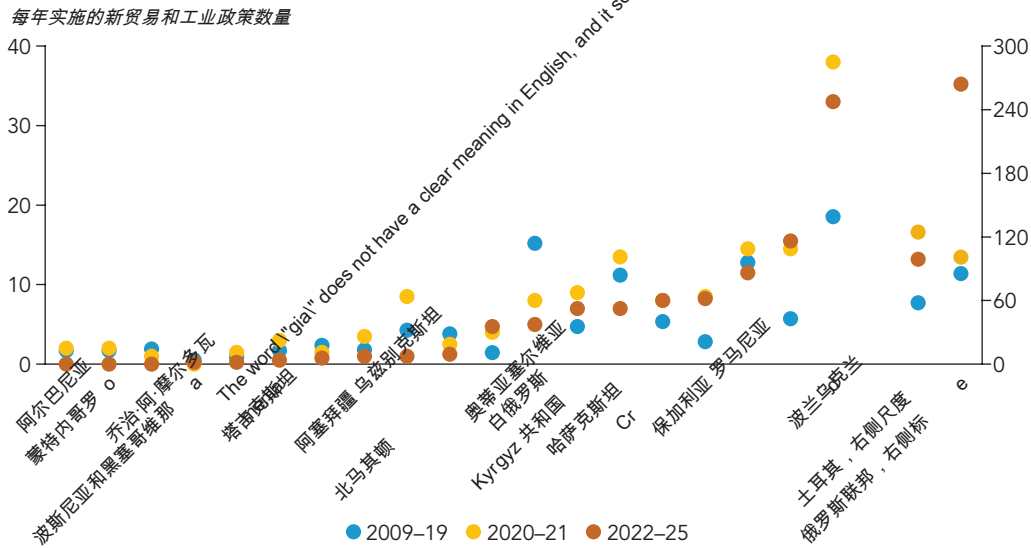
为了评估产业政策的强度，本章借鉴Fernandes和Red (2026) 的研究，使用了政府补贴和关税数据。政府补贴包括公共支出和放弃的收入 (税收支出)。这些措施为政策强度提供了出色的评估，但仅适用于ECA地区约三分之一的国家的数据。因此，本章补充了国家发展计划中的信息。分析还依赖于对世界银行在该地区工作的国家专家的调查。

图2.7 最近的经济震动重塑了欧洲和中亚的产业政策活动



来源：全球贸易警报数据库。
 注意：干预措施仅包括针对特定行业或产品的针对性干预，并由国家政府实施。每根条形图表示自2009年以来实施和执行的干预措施数量。已撤销的政策不包括在内。

图2.8 该地区三分之一的国家政策干预措施数量仍高于新冠前水平。



来源：全球贸易警报数据库。
 注意：干预措施仅包括针对特定行业或产品的国家政府实施的有针对性的干预。每个点表示在该期间实施的或执行的新干预措施的平均年度数量。

定制化的ECA公众输入

为了解决协调问题并吸引外国直接投资（FDI），东欧和中亚（ECA）的大多数国家都引入了工业园区或特殊经济区。自20世纪90年代初以来，全球和ECA的工业园区和SEZs的数量都急剧增加。与工业园区相比，SEZs的设立和维护需要更多的财政资源，通常还需要更大的政府管理能力。评估SEZs和工业园区的影响往往具有挑战性；政府在设立它们时需要建立适当的数据收集体系，以便进行问责和评估其对FDI、就业创造和生产力的影响。

石油天然气行业和基础设施建设。一项近期研究发现，尽管哈萨克斯坦特别经济区（SEZs）和工业区（IZs）都曾将创造地方就业作为政策目标（世界银行2022年），但两者均未能实现这一目标。工业区在基础设施上获得的公共投资远多于特别经济区，但同时产生的税收收入却较少。与特别经济区相比，工业区创造的就业岗位也较少，但产出却更多，意味着工业区更具有生产力。然而，这两种类型均未能产生足够的财政收入来弥补其基础设施成本。如果考虑其他类型的成本，如环境污染和社会成本，这两种区域的净成本可能更高。

哈萨克斯坦运营多个经济特区。其中包括阿克套海港经济特区，利用其物流潜力，并给予各种激励措施。

波兰和土耳其也创建了众多经济特区。一项研究发现，波兰的经济特区在吸引外国直接投资（Velamuri和Zeng，2021年）方面发挥了重要作用。例如，卡托维茨经济特区是汽车和先进技术的关键枢纽。

制造业。土耳其运营着一个广泛的自由贸易区网络，采用有组织工业园区模式，用于将区域管理从公共部门过渡到私营部门。公共部门通过企业家委员会负责场地选择、初始开发和运营。一旦一半的工业地块投入使用，地块便出售给私营企业家。土耳其的自由贸易区帮助吸引了大量外国直接投资并扩大了出口（土耳其共和国商务部2026年）。

塞尔维亚的工业区占国家生产、外国直接投资和出口的重要部分。这些区域的发展是塞尔维亚2021-2030年工业发展战略的主要目标之一，该战略旨在将国家转变为一个具有竞争力的经济体，五个优先领域包括数字化、人工智能集成和绿色转型。例如，皮罗特自由贸易区对国家的制造和出口战略至关重要，为投资者提供有利的海关和税收制度。克拉古耶瓦茨周围的汽车产业集群在吸引投资，尤其是在劳动密集型制造业方面，也尤为重要。

一些该地区国家依靠行业圆桌会议。B5+1论坛汇集了哈萨克斯坦、吉尔吉斯共和国、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的商业领袖、投资者和政策制定者，以制定识别和减少或消除五个行业（交通/物流、电子商务、旅游、农业企业和可再生能源）跨境生产力障碍的机制。乌兹别克斯坦已与外国投资者进行高层、特定行业的会议，以解决经济瓶颈，尤其是在农业和制造业方面。在罗马尼亚，IT行业圆桌会议为

结构化和有针对性的对话，以解决特定领域的限制。

所有ECA成员国都有出口促进机构，其中许多国家还设立了投资促进机构。在波兰以及大多数西部巴尔干和南高加索地区国家，EPAs和IPAs都隶属于一站式商店式机构。这种集成到综合机构的做法旨在减少重复，降低企业的交易成本，并提高政府对国内外投资者和本国出口商的政府外联的协同性。例如，成立于2014年的Georgia Enterprise，隶属于经济与可持续发展部，作为唯一的公共机构，负责商业支持、出口促进和投资吸引，通过涵盖企业、出口和外国直接投资的三个整合部门运营。同样，阿尔巴尼亚投资发展机构作为财政部的官方投资和出口促进机构，既充当外国投资者与政府之间的单一窗口中介，同时支持国内中小企业的竞争力和出口能力。在波兰，波兰投资和贸易机构同样将出口和投资促进统一在一个机构下，提供从地点咨询和伙伴识别到法律指导以及投资者后期支持的全面服务。

在ECA，质量认证基础设施的发展越来越受到技术性非关税措施（如与标准相关的法规）对全球贸易产生重大影响的驱动。将国内标准与国际标准相一致是出口增长和融入全球价值链的先决条件。

链条。在该地区，采用自愿的国际标准，如ISO 9000，已被证明为低收入国家企业的销售额增长比例高于更发达经济体（世界银行2025b）。例如，波兰的质量标准将欧盟法规与国家规则相结合，由波兰标准化委员会和波兰认证中心等机构管理。亚美尼亚的质量标准由国家标准化和计量委员会管理，重点关注产品安全、质量管理以及环境标准。

东欧和中亚国家的各国已经开始在特定行业投资技能发展项目。罗马尼亚为在软件开发和相关行业工作的持有合格大学学位的工人提供所得税减免（Fernandes和Reed 2026）。波兰的工业4.0能力中心，通过欧盟结构基金共同资助，为已在该行业就业的工人提供短期、企业特定的自动化、机器人和数字制造培训。罗马尼亚和保加利亚利用欧洲资源共同资助了由雇主主导的培训计划，公司识别精确的技能差距，并获得补贴以提供培训项目，特别是在汽车、IT和商业服务领域。格鲁吉亚在优先出口部门（包括轻工业和物流）实施了需求驱动的培训补助，这些部门的企业可获得公共共同资助，以提高工人在紧密定义的技术能力方面的技能。哈萨克斯坦的部门技能项目，与石油、天然气和采矿行业的跨国投资者合作开发，同样侧重于狭窄的技术认证而非广泛的职业资格，旨在提高特定高价值任务的效率。

市场干预措施在ECA

在COVID-19大流行之前，ECA地区的市场干预政策主要由资源丰富国家（阿塞拜疆、哈萨克斯坦、俄罗斯、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦）的经济多元化努力所主导。这些国家试图摆脱对石油、天然气和矿产的过度依赖，转向高科技、高附加值产品和非开采性产业，以确保更多元化的生产和出口结构。他们担心开采性产业创造的工作岗位非常有限。他们还担心“荷兰病”，即货币升值会侵蚀其他出口部门的竞争力。为了应对这些风险，ECA资源丰富国家的政府将资源相关收入转向非资源部门和基础设施。他们采取了一系列工业政策，包括补贴、税收减免和特殊经济区，以促进被认为更具创新性和较少开采性的活动。然而，多元化工业政策涉及了大量的财政成本。在哈萨克斯坦，大部分支持是通过七家国有金融机构的Baiterek控股集团来实现的。一项最近的研究估计，2020-23年间哈萨克斯坦所有商业支持项目的成本平均占GDP的4.6%（世界银行，即将发布）。

按照多元化的生产和出口构成目标来衡量，资源丰富的ECA国家的努力在很大程度上是不成功的。在过去二十年里，这些经济体大多变得不那么多元化，而在自然资源方面更加专业化。例如，在阿塞拜疆，与2000年代初相比，2020年采矿业的GDP占比几乎没有变化，约为30%。在俄罗斯，目前化石燃料占出口的三分之二，与

上世纪90年代末，一半的企业消失了。在许多情况下，从苏联时期继承下来的整个制造业子部门在市场价格引入后，由于无法承受全球竞争而消失。

然而，如果以发展成果来衡量成功，资源丰富的国家表现得非常出色。经历了从计划经济向市场经济转型初期收入最严重的下降后，独联体资源丰富的经济体在21世纪初迅速复苏。尽管在2010年代中期，由于商品价格下降，收入趋同停滞，但该地区的发展成果仍明显强于其他中等收入国家，以及东亚和中美洲及加勒比海地区（EAP）和拉丁美洲及加勒比海地区（LAC）的同行。这些收益反映了减贫、公共卫生和教育成就方面的显著改善。例如，乌兹别克斯坦的贫困率从21世纪初的97%以上下降到2025年预计的4%，按每日4.20美元的下中等收入贫困线计算（2021年购买力平价）。1990年至2023年间，阿塞拜疆的预期寿命增加了12年，远高于其他中等收入国家平均8年的增幅。资源丰富的独联体国家的中学入学率现在平均接近95%，而其他中等收入国家仅为不到80%。

自2020年以来，支持能源效率、能源安全和推进能源转型的产业政策已经得到广泛实施。例如，罗马尼亚和塞尔维亚向储能技术和国民产业能效提供了大量补贴，以激励私营投资。由于政府支持国内太阳能板的制造，土耳其已经成为世界上第四大太阳能板制造商。除政府支持外，这个国家还从庞大的国内市场收益。

市场和强劲的国内需求。装机容量从2015年的250兆瓦（MW）增长至2024年初的12,200兆瓦。土耳其政府在2010年通过在常规并网电价基础上提供补贴支付，以激励国内太阳能电池板的生产（如果组件含有一定比例的国内成分，最新比例为55%）。这或许导致了2011-13年第一波国内太阳能电池板制造商的建立（世界银行2025a）。

家庭补贴也被用来推动向更高的能源效率转变。例如，在波兰，2018年的家用热泵销量从2.5万台快速增长到2022年的20万台以上——几乎与德国那年的销量相当（23.6万台）。波兰在全球热泵制造业的份额在两年内增长了三倍，2021年达到2.3%。这种强劲的增长得益于几个政府支持计划。主要计划是2018年开始实施的250亿欧元清洁空气计划，旨在帮助波兰家庭提高能源效率，用现代系统替换老旧的煤炭供暖系统，每户提供高达66,000波兰兹罗提（14,420欧元）的补贴。政府最近在“我的电力”计划下将热泵列为“可支持”技术，该计划提供高达12,322欧元的等值补贴。政府还在2021年开发了针对热泵的特定支持计划（Moje Ciepło），支持新建单户型住宅购买和安装热泵，补贴高达4,711欧元（世界银行2025a）。

数个国家最近开始与外国合作伙伴合作，开发人工智能基础设施。亚美尼亚政府与美国人工智能公司Firebird和英伟达公司建立公私合作伙伴关系（PPP），计划建设一个高性能计算设施（表2.2）。波兰、罗马尼亚和保加利亚是主要项目的一部分。

盒子 2.2 亚美尼亚：国家人工智能超级计算中心和生态系统建设

亚美尼亚政府与美国基于AI的Firebird公司和NVIDIA公司开展公私合作伙伴关系（PPP），于2025年末开始规划一个高性能计算设施。目标是让“工厂”训练、精炼和部署可商业化的主权AI模型。投资价值为5亿美元。该中心将部署数千台NVIDIA Blackwell GPU，设计容量可扩展至100兆瓦（MW）。该基础设施针对训练大型语言模型和生命科学及物理学中的复杂模拟进行了优化。亚美尼亚政府提供监管框架、能源基础设施担保和中心用地。它将保留部分计算能力供公共部门使用（例如电子政务、国家安全和学术研究）。

私营部门，在亚美尼亚科学与技术基金会的领导下，已启动“人工智能高中计划”。在成功试点之后，该计划将在2026-27学年度扩展到亚美尼亚的41所高中。该计划将侧重于高级数学、Python编程以及机器学习和神经网络的基础知识。目标是让学生在大学学习高级计算机科学做准备。

工业和信息化部在耶烈万国立大学试点了一项强制性的AI素养课程。这门跨学科课程确保非技术领域的专业人士（如法律、医学、人文）在其领域内熟练运用AI工具。超级计算中心包括驻研项目。通过提供补贴访问世界级的计算能力，亚美尼亚旨在吸引海外科学家和全球研究人员到耶烈万进行长达一年的学术休假。

为了满足这个中心对技能的需求以及其他人工智能相关企业可能的发展，当局已启动了一个全面的人才培养体系。这包括中等教育和高级研究。

来源：火鸟（2025年）；亚美尼亚科学与技术基金会（2026年）；MassisPost（2025年）；霍万尼斯扬（2025年）。

欧盟建立人工智能和超级工厂的计划，旨在通过超过5亿欧元的总投资来加强欧洲的人工智能基础设施。这些场所提供超算能力、培训和数据，以支持人工智能初创企业。（欧盟委员会2025）

除少数例外，ECA各国并未将进口关税作为产业政策工具，但有几个国家实施了商品出口禁令和关税。例如，在COVID-19大流行之后，俄罗斯对粮食出口征收了广泛的税收。新闻报道显示，该政策降低了国内小麦价格，但也大幅削减了国内税收和生产产出。

小麦生产商（APKInform 2026）。2025年，哈萨克斯坦禁止通过公路和铁路出口汽油、柴油以及其他石油产品，直至2026年5月。2025年，乌兹别克斯坦由出口限制转向对86个产品类别征收出口税，包括废金属、天然气和铜。乌克兰为保护这些材料用于国内重建，于2026年对铁屑和未加工木材出口实施零出口配额（实质上为禁令）。过去几年全球对关键矿产出口的限制数量激增，对经济合作组织产生了负面影响，促使该地区重新努力探索和开发自然资源。

公共采购占GDP的相当比例，但在ECA并未被系统地用作产业政策。在保加利亚、波兰、罗马尼亚，公共采购占GDP的10-15%，在哈萨克斯坦甚至高达GDP的23%（包括国有企业采购）。几个ECA国家已经开始尝试采用将公共合同明确与国内产业开发目标相联系的采购规则。波兰在基础设施和防务采购的公共招标中引入了本地内容规定，要求承包商在国内采购一定比例的投入，并与波兰企业合作进行技术转让，尤其是在铁路、能源和先进制造等行业。塞尔维亚在其汽车供应链战略中使用了公共采购，对达到国内采购门槛或承诺在本国创造就业的企业在政府合同中给予优先待遇。罗马尼亚在其欧盟共同资助的项目下试点创新采购方案，利用采购刺激国内企业在医疗技术和数字基础设施领域开发新的解决方案。

本地内容要求和技术转让的互惠原则在ECA中很少被使用。在前者方面，根据哈萨克斯坦2021年的《工业政策法》，“地下资源用户和国有企业应通过签订采购合同来支持当地企业家。政府机构在签订建筑材料、家具、纺织品、化工产品、药品和设备的采购合同时，必须保持一定程度的国内价值”（美国国务院2025年）。在后者方面，哈萨克斯坦2018年的《地下资源及地下资源使用法》规定了采矿和石油领域的本地内容要求，要求投资者包括对当地就业、培训、采购等方面的具体承诺。

在他们的投标和许可流程中实施技术转让。自加入世界贸易组织以来，当局已经开始逐步取消一些本地含量要求。一些国家，如乌兹别克斯坦，鼓励（但不强制）外国投资者与本地合作伙伴建立合资企业，并在某些情况下提供较低的税率或其他激励措施。

宏观经济干预在ECA

ECA国家自20世纪90年代初开始从计划经济向市场经济转型以来，并未将货币贬值作为产业政策。在一些国家确实发生了货币贬值，但这并非产业政策的一部分。哈萨克斯坦在2014年因油价急剧下跌而应对俄罗斯卢布的急剧贬值，贬值后，2015年该国又进行了一次贬值，当时放弃了其管理的汇率制度，转向自由浮动。乌兹别克斯坦政府在2017年9月将其苏姆贬值，这是在其雄心勃勃的结构性改革开始时，将官方汇率和黑市汇率统一的结果。

研发税收抵免在大多数ECA国家已被采用。例如，土耳其以《技术开发区法》（2001年）和《研发活动支持法》（2008年）为基础的激励框架允许公司将符合条件的研发和设计支出100%从企业所得税中扣除。研发和设计人员的工资也享受部分所得税减免。政府还承担了符合条件的员工一半的雇主支付的社会保障贡献。研发资本资产也可能符合加速折旧的条件。有证据表明，这些措施显著提高了获得激励措施的企业研发强度，增加了母公司...

注册、增值、生产率 (Iskender和Tas 2024 ; Sayici和Ulu 2023)。波兰于2016年推出了其研发税收减免政策，最初对大多数企业设定的扣除率为150%，2022年将所有合格纳税人的扣除率提高到200%，作为更广泛政策的一部分。波兰秩序 (波兰协议) 税务改革方案。罗马尼亚推出了研发税收优惠措施，允许在标准减免基础上，再增加50%的合格研发支出减免，虽然由于行政复杂性及国家中研发投入规模的相对较小，该计划在实践中并未特别突出，但其已定期讨论扩大该计划。同样，保加利亚对研发费用提供了更高级别的税收减免，但由于企业研发规模较小和税务机关执行的指导不统一，该措施的采用也有限。

同样，许多ECA国家已将税收优惠和假期作为其工业战略的一部分。塞尔维亚为新外国投资者提供潜在的10年税收假期，以及对新雇员的工资税减免。塞尔维亚积极利用税收优惠和利润汇回担保作为其吸引外国制造业投资，特别是在汽车供应链和日益增长的IT部门的策略。塞尔维亚的双边投资条约以及其与欧盟的稳定与协会协议为利润汇回担保提供了法律框架。

在乌兹别克斯坦，对特定优先领域的国外投资企业，根据投资规模，可能免除三年至五年的房产、土地和水使用税。哈萨克斯坦自2000年代初就将利润汇回权纳入其《投资法》，并通过广泛的双边投资条约网络加强这些规定，这反映了其早期的

认可到，可靠的司法保护对于吸引外资开发其丰富的矿产资源至关重要。

工业政策工具组成

国内补贴和贸易相关工具占据了ECA政策公告的大部分。大多数贸易政策集中在进口上，大部分进口限制涉及许可要求和反倾销措施，而不是关税或禁令。与出口相关的措施在贸易政策中占的比例很小，尽管自2020年后大幅增加，反映了政府对粮食价格冲击的应对 (见图2.9和2.10)。在俄罗斯，几乎所有出口措施都由出口税组成，而几乎所有出口税都涉及粮食运输。

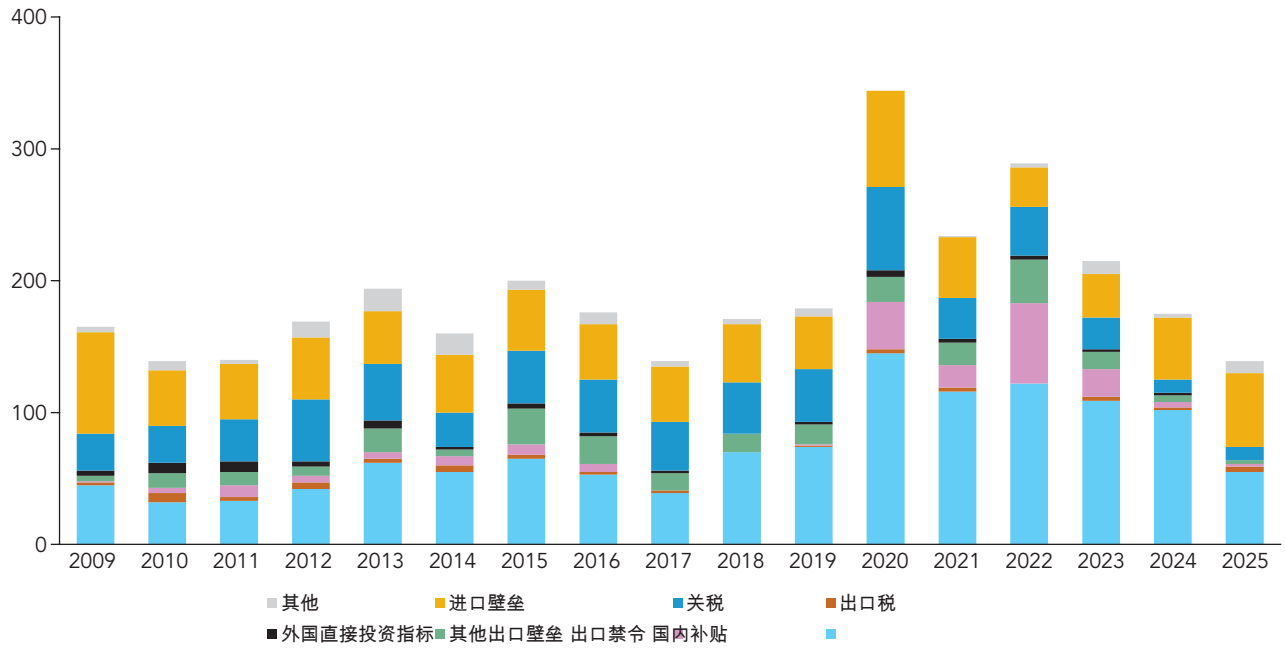
ECA趋势反映了全球发展趋势。在欧洲联盟，补贴仍然是产业政策的核心。在美国，近期重点已从补贴转向与贸易相关的措施。在贸易工具方面，高收入国家倾向于更多使用进口关税，而中收入国家则更多地依赖非关税壁垒 (见图2.11)。

区域内的产业政策是针对企业还是行业？

大多数ECA地区的产业政策针对的是行业而非特定企业 (图2.12)。ECA地区一半的国家有针对企业的政策，但它们仅占有所有政策的不到五分之一；只有在波兰、罗马尼亚和保加利亚，它们才占有所有政策的40%以上。在ECA地区，只有俄罗斯和哈萨克斯坦明确对特定企业的地理位置进行针对性支持 (欧洲复兴开发银行2024年)。

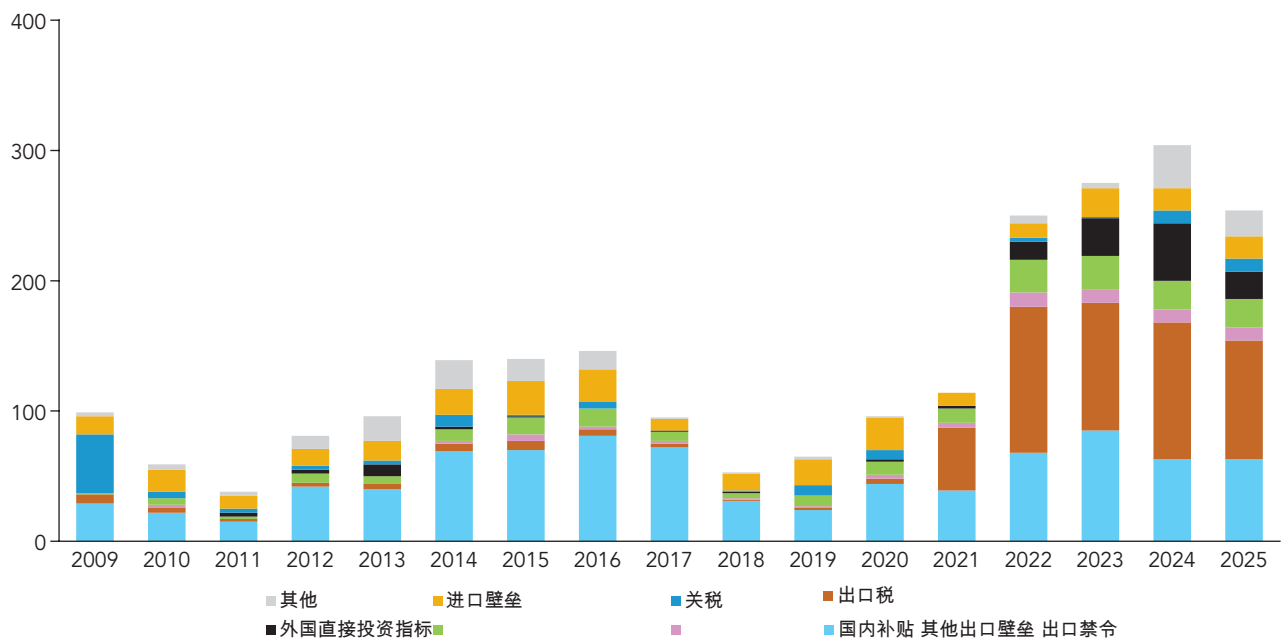
图2.9 排除俄罗斯，欧洲和中亚国家在很大程度上依赖补贴和与贸易相关的干预。

新的贸易和工业政策公告数量



来源：全球贸易警报数据库。
 注意：FDI = 对外直接投资。图示未包括俄罗斯联邦。

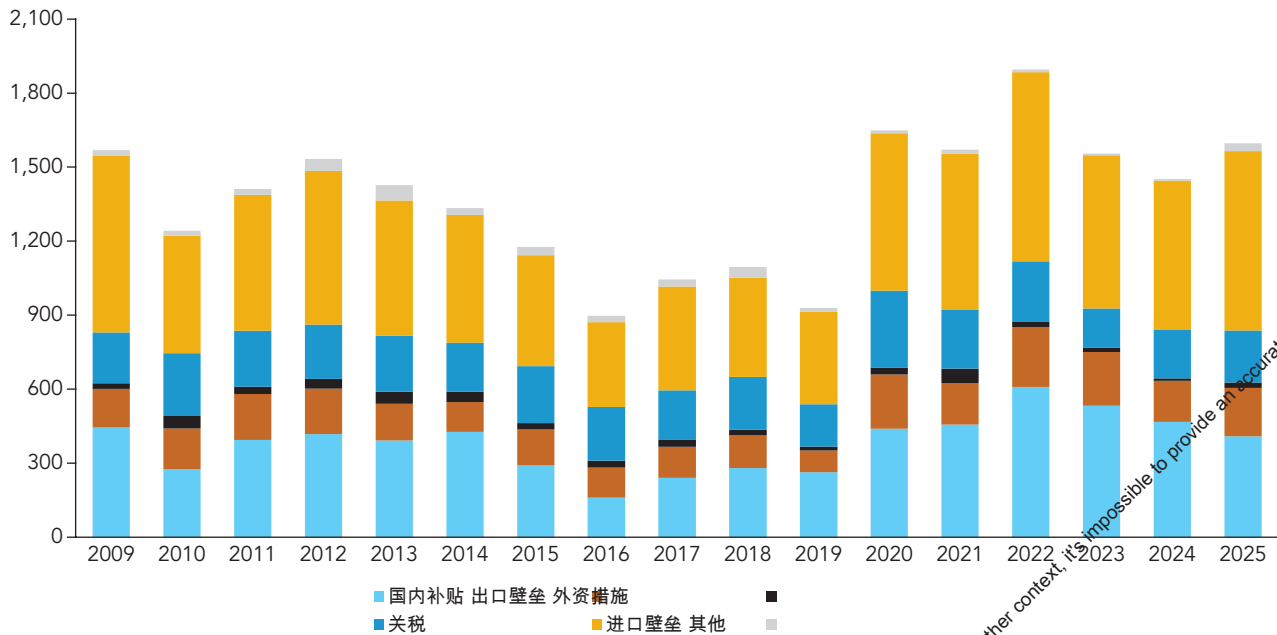
新的贸易和工业政策公告数量



来源：全球贸易警报数据库。
 注意：FDI = 外商直接投资。

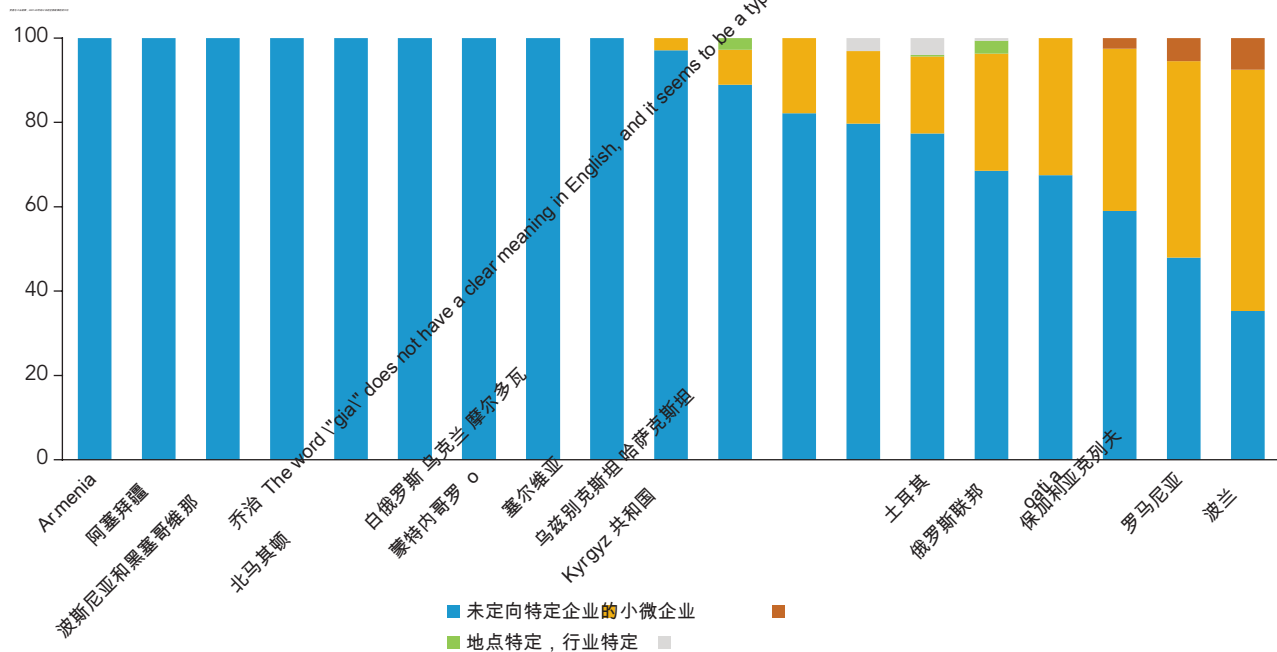
图2.11 欧洲和中亚以外的中等收入国家严重依赖非关税进口壁垒

新的贸易和工业政策公告数量



来源：全球贸易警报数据库。
 注意：FDI = 外国直接投资。干预措施仅包括针对特定行业或产品的定向干预，并由国家政府实施。每根条形图表示当年实施或执行的新的干预措施数量。

图2.12 欧洲和中亚的少数工业政策针对特定企业



来源：全球贸易警报数据库。
 注意：ECA = 欧洲和中亚；SME = 小型和中小企业。干预措施仅包括影响特定行业或产品的有针对性的国家政府实施的措施。每根条形图表明2021-25年期间贸易和工业政策在总的政策公告中的份额。

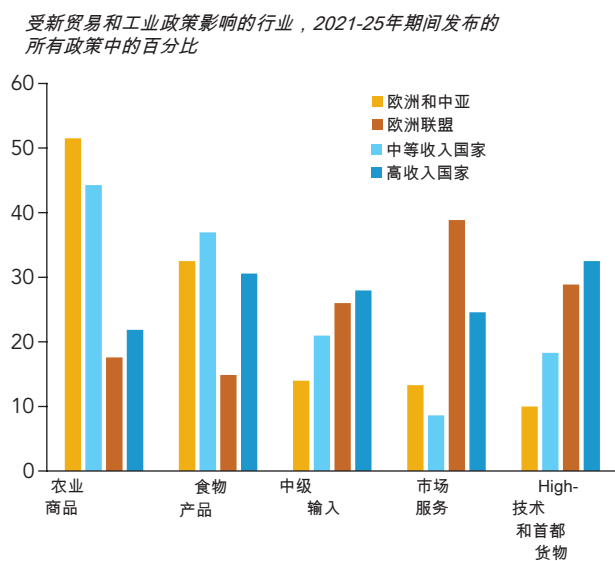
正如大多数发展中地区一样，ECA的产业政策主要针对经济中的传统部分和低、中技术产品，而不是高科技产品。农业是所有ECA政策公告的一半目标，其次是食品生产。只有10%的产业政策针对高科技和资本商品部分（见图2.13）。这种产业政策的构成与其他中低收入国家非常相似，与中国的模式和高收入国家的模式截然不同，在这些国家，政策制定者支持高科技、高技能和更高附加值行业和企业。ECA地区之间的差异也很大（见图2.14）。

1952年，被广泛认为是第一个聚焦于欧洲级工业政策的机构。它成功地减少了过剩产能并现代化了煤炭生产。随后，欧盟的工业政策转向支持技术和研究活动，以帮助欧洲与美国和日本竞争。欧洲共同体层面的第一个技术政策倡议是《科学技术研究政策》（Tagliapietra和Veugelers 2023）；随后在1960年代末创建了空中客车集团（Neven, Seabright和Grossman 1995）。在1980年代，单一欧洲法为欧盟的R&D资金提供了法律基础，导致了第一个此类欧盟项目——欧洲信息技术研究战略项目，这是欧盟框架计划包括地平线欧洲的前身。2000年采用的里斯本战略也呼吁通过增加创新和R&D活动来提高欧盟的竞争力。

欧盟层面的产业政策

欧洲联盟自成立以来一直实施工业政策，尽管其目标和工具已经发展演变。欧洲煤钢共同体成立于

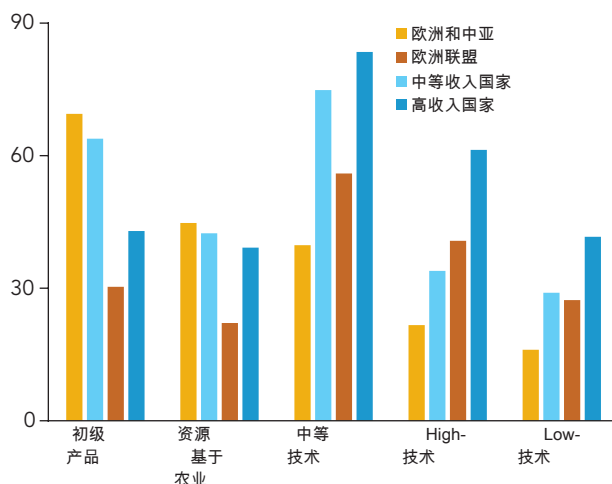
图2.13 大多数欧洲和中亚的工业政策公告都针对农业和食品生产



来源：全球贸易警报数据库。
注意：高收入国家不包括欧盟成员国。干预措施仅包括影响特定产品组并由国家政府实施的针对性干预。

图2.14 区域间工业政策在各个领域的差异很大。

产品是新贸易和工业政策的目标，所有宣布的政策中心在2021-25年 每个



来源：全球贸易警报数据库。
注意：干预措施仅包括影响特定产品组并由国家政府实施的针对性干预。每个条形图表示在2021-25年期间政策公告中针对该产品组的贸易和工业政策的份额。国家组显示平均值。一项单独的干预措施可以针对多个产品组。

2008年全球金融危机标志着欧盟产业政策的转折，开始更多地关注再工业化和安全供应考虑。2018年末实施的“共同欧洲利益重要项目”（IPCEI）包括氢能、电池和微电子等项目。在IPCEI框架下，如能证明市场失灵，则可豁免欧盟国家资助的援助规则。2019年，欧盟通过了欧洲绿色协议，随后出台了《欧洲新工业战略》，为绿色和数字化转型双重目标铺平了道路。在COVID-19疫情爆发和全球供应链中断之后，欧盟产业政策与战略自主性范式的理念（确保关键原材料、能源和粮食安全的能力）相结合。这种范式转变体现在《欧洲芯片法案》（2022年）、《关键原材料法案》（2023年）和《净零产业法案》（2023年）中。

例如餐馆、酒店和体育设施。在保加利亚，例如，餐馆和餐饮业直到2024年底享受了9%的优惠增值税率（与标准税率20%相比）。

国家发展计划中的产业政策

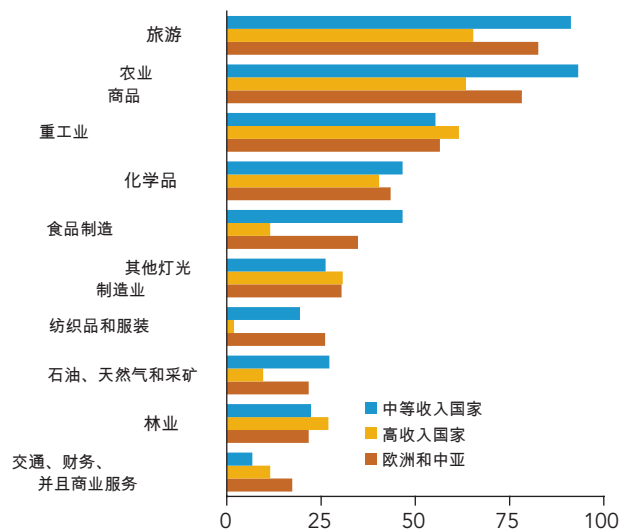
国家发展计划（NDP）是反映国家政府战略方向的长期文件。超过四分之三的非洲经济共同体国家（ECA）的NDP讨论了政府对旅游和农业食品等领域的支持，超过一半的NDP专注于重工业（图2.15）。这些部门占GDP和国家就业的很大一部分。非洲经济共同体国家NDP中目标部门的平均数量（八个）与其他中等收入国家相似。低收入国家的平均数量为13，高收入国家为6（Fernandes和Reed 2026）。

欧盟的工业政策是跨领域和多层次性的，利用了欧盟层面可用的所有工具。这些包括监管和影响市场形成工具，如国家援助规则、碳边境调整机制、排放交易计划以及其他。资助工具包括结构性基金、投资基金、下一代欧盟、InvestEU、创新基金以及其他。资助在欧盟及国家或次国家级别实施。欧盟级别通常提供指导和设定游戏规则，而国家和次国家级别当局则在欧盟规则或特定项目、措施或计划的资金流中决定国家援助分配。

欧盟成员国可以在不违反欧盟规则的情况下自主追求其国家层面的产业政策。在新冠疫情期间，许多欧盟国家支持了一些受影响最严重的企业。

图 2.15 在国家发展计划中被针对的领域在欧洲、中亚以及其他国家大致相似。

行业在国家级发展计划中受关注，覆盖百国 每个



来源：费尔南德斯和里德（2026）。
注意：行业根据协调制度（HS）代码分为广泛的部门。

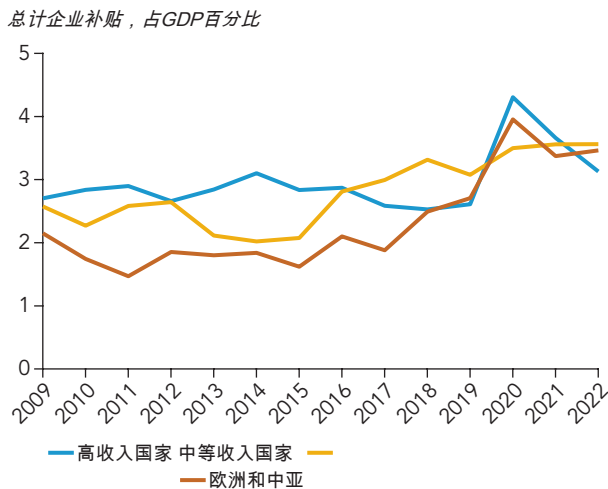
ECA的NDPs往往集中在某些行业；工业政策公告在各个行业之间的分布较为均匀。这一发现并不令人惊讶，因为NDPs旨在进行高级别、长期优先级排序，通常将重点缩小到几个关键行业，而在后COVID、后能源危机背景下，工业政策是对更广泛的即时市场失灵、地缘政治转变以及确保能源安全和能源效率需求的回应。

补贴是衡量产业政策规模的一个重要指标。在本更新中，根据Fernandes和Reed (2026) 的研究，补贴包括政府对企业的直接融资和税收支出（即，放弃的收入）。补贴在上中等收入国家比高收入、低收入或低中等收入国家要高得多（Fernandes和Reed 2026）。在2000年代和2010年代，ECA在补贴水平上落后于其他发展中国家和高收入国家。从2019年开始，各国增加了分配给企业的GDP比例，这现在是世界上最高的（图2.16和2.17）。在ECA地区数据可用的国家中，自2019年以来，补贴增长最高的是哈萨克斯坦（约占GDP的9.5%），其次是保加利亚（3.0%）、北马其顿（2.0%）和罗马尼亚（1.5%）。土耳其、摩尔多瓦和阿塞拜疆的补贴较低。

区域工业政策的强度

政策公告不允许确定行动的强度。因此，使用其他信息，如补贴和贸易关税，显得尤为重要。

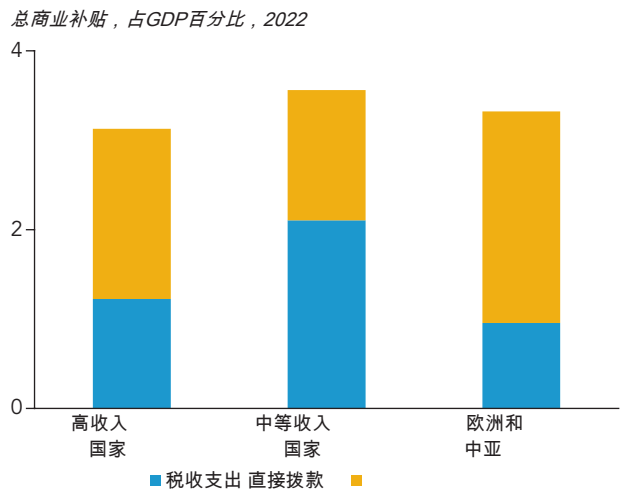
图2.16 企业补贴在欧洲和中亚地区在2019年后激增..



来源： 欧洲统计局；费尔南德斯和里德（2026年）；国际货币基金组织；世界银行。

注意： 总补贴为直接资金加上税收支出。直接资金指的是对企业的直接转移，如现金补助，而税收支出指的是企业未缴纳的税收收入。税收支出是一个上限估算。直接资金数据来源于国际货币基金组织（IMF）的政府财政统计数据库和欧盟统计局，必要时由世界银行关于政府支出（BOOST数据库）和财政调查数据补充。样本涵盖七个欧洲中部和东部国家。如2022年数据缺失，则可用2021年数据替代。总和为平均值。

图2.17 ...随着增加，既反映了更高的直接资金投入，也反映了税收支出



来源： 欧洲统计局；费尔南德斯和里德（2026年）；国际货币基金组织；世界银行。

注意： 总补贴包括直接资金投入和税收支出。直接资金投入是指直接向企业进行的资金转移，如现金补助，而税收支出则是指企业未缴纳的税款。税收支出是一个上限估算。直接资金投入数据来源于国际货币基金组织（IMF）的政府财政统计数据库和欧洲统计局（Eurostat），必要时还补充了世界银行关于政府支出（BOOST数据库）和财政调查数据。样本覆盖了七个东部和南部非洲国家。当2022年的数据缺失时，可用的情况下用2021年的数据替代。总计数是平均值。

关税是衡量产业政策强度的重要指标之一。平均而言，低收入国家征收的平均关税最高（12%），而高收入国家征收的最低（5%）（费尔南德斯和里德，2026）。东部和南部非洲共同市场（ECA）的平均关税约为5%，是任何发展中地区的最低水平，并且与高收入国家的全球平均水平相似（图2.18）。ECA各产品线间关税率的分散性也远低于其他地区，这表明保护水平更为统一（图2.19）。

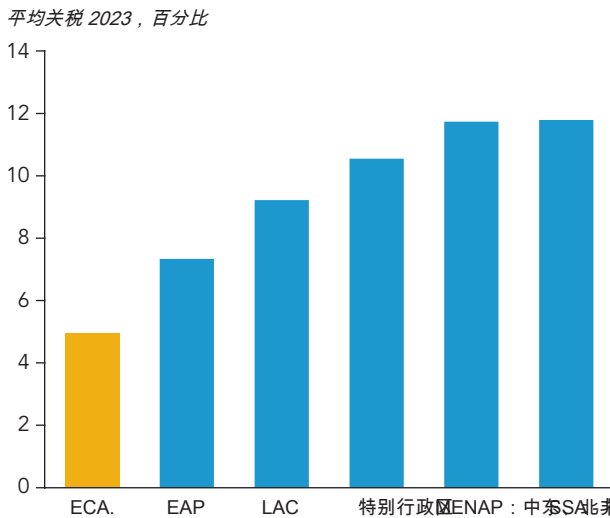
产业政策与竞争

产业政策一度被认为与竞争存在紧张关系。在最近几十年里，政策制定者和经济学家之间的共识转向反映这样一种信念：产业政策必须支持竞争才能有效和可持续。如果没有培养竞争，产业政策可能加强既得利益者，使整个经济领域偏向他们，从而导致低效和资本、劳动力分配不当（Aghion等，2015；世界银行，2024）。

ECA各国的差异几乎与ECA的平均水平与其他发展中国家之间的差异相当。将近一半的ECA国家要么是欧盟成员国，要么是欧盟候选人。它们的关税几乎达到欧盟水平，这在全球范围内属于较低水平。ECA其他地区的关税税率及其标准差要大得多，这表明对某些行业提供更高的保护。

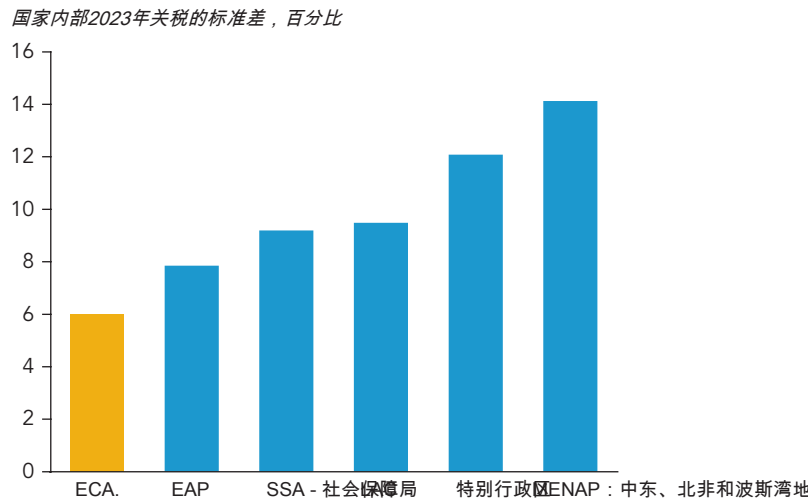
一个有利于竞争的框架有助于确保产业政策催化生产力的更强增长和就业创造。因此，产业政策需要解决市场失灵的问题，而不破坏市场机制。产业政策的运用方式

图2.18 平均关税在欧洲和中亚比其他发展中地区低.....



来源：费尔南德斯和里德（2026）。
注意：ECA = 欧洲和中亚；EAP = 东亚和太平洋；LAC = 拉丁美洲和加勒比海；SAR = 南亚；MENAP = 中东、北非、阿富汗和巴基斯坦；SSA = 撒哈拉以南非洲。采用最惠国（MFN）关税税率。样本涵盖19个ECA经济体。总和为平均值。

图2.19 ...以及它们在产品中的分布



来源：费尔南德斯和里德（2026）。
注意：ECA = 欧洲和中亚；EAP = 东亚和太平洋；LAC = 拉丁美洲和加勒比海；SAR = 南亚；MENAP = 中东、北非、阿富汗和巴基斯坦；SSA = 撒哈拉以南非洲。采用最惠国（MFN）关税税率。样本涵盖19个ECA经济体。总和为平均值。条形图显示各国在协调制度（HS）六位数产品代码下的最惠国关税的平均标准差。

设计和实施可能会导致市场扭曲。国内保护主义很少能转化为国际上的成功。在家国中受到有限竞争保护的企业通常缺乏参与全球市场竞争的效率和经济规模。近期中国的分析表明（Aghion等，2015年），在更具竞争力的部门，产业政策对生产力增长的正面影响更为显著。韩国共和国提供了一个另一例证。在20世纪70年代面临产业政策挑战后，韩国在20世纪80年代制定了新的产业政策，这一政策减少了对保护的依赖，更多基于市场机制和资源配置的竞争。这包括用一种功能支持系统代替特定行业的支持，其中所有行业原则上都被同等对待，并通过贸易自由化向国际竞争开放大多数产业。

几个限制ECA竞争的因素，从有利于现有企业的限制性监管框架到被认为普遍存在的既得利益，可能会加剧实施产业政策时市场扭曲的风险。根据经合组织和世界银行集团共同发布的《产品市场规制》指标，ECA关键部门的监管框架不利于竞争，尤其是在国家参与市场的情况下。后者在很大程度上反映了国家在市场运营的情况，这些市场是国家通过私人部门竞争的。至少有10%政府股份的企业中，三分之二在没有任何明确经济理由进行国家所有制的市场上运营（即，在竞争性行业），这些行业占到了30%以上的收入和就业。即使在国家所有权企业数量有限的国家的竞争性行业中，他们也可能存在，从而扭曲市场结果。

在工业政策设计中融入竞争原则将有助于最小化生产效率 and 配置效率。需要建立帮助避免监管俘获或支持在位企业或低效率企业的机制，并且各国应监测政策的执行，特别是防止合谋的风险。有效的竞争政策是工业政策设计和执行的必要补充（Criscuolo等人，2022a和2022b）。

国家在非洲、加勒比和太平洋地区的援助

对于欧盟成员国以及渴望加入欧盟的国家——ECA国家的一半——欧盟国家援助框架适用。在欧盟语境下定义的国家援助是本报告所定义的政策的一个子集。国家援助指的是利用公共资源授予的任何优势，这种方式会扭曲或威胁扭曲竞争，并影响欧盟成员国之间的贸易。这个概念故意很宽泛，不仅包括直接补贴和拨款，还包括税收减免、优惠贷款、担保、以低于市场价格提供商品或服务，以及以私人投资者不会接受的条件进行的资本注入——本质上是指任何形式的公共支持，使特定企业获得在正常市场条件下无法获得的竞争优势。³

3. 欧盟国家援助框架由《欧洲联盟运行条约》第107至109条定义，其原则是这种选择性的公共支持扭曲了单一市场旨在创造的水平竞争环境，允许受惠企业降低其他成员国竞争对手的价格，而这些竞争对手无法获得等效的公共支持。欧洲委员会是主要的执法机构，拥有调查通知和未通知的援助措施、要求成员国从受益者那里收回非法授予的援助、以及在实施前批准或阻止提议计划的权利。这种超国家监管角色在世界上的任何其他区域贸易或一体化框架中都没有真正的等效物。

表2.1 欧洲和中亚国家援助控制

	ALB.	ARM	BGR (注)	波黑 (注)	塞浦路斯 (注)	爱沙尼亚 (注)	格鲁吉亚 (注)	立陶宛 (注)	拉脱维亚 (注)	马其顿 (注)	摩尔多瓦 (注)	黑山 (注)	北马其顿 (注)	波兰 (注)	葡萄牙 (注)	罗马尼亚 (注)	斯洛伐克 (注)	斯洛文尼亚 (注)	乌克兰 (注)	乌兹别克斯坦 (注)	
哪一机构负责执行国家援助政策？控制？	SAB.	CA	EC	SAB.	CA	EC	CA	CA	CA	CA	SAB.	SAB.	CA	CA	CA	CA	CA	CA	CA	SAB.	
国家援助的授予是否受到控制 ex ante？	绿色	橙色	绿色	红色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色
能否CA/SAB/EC修改或阻止国家援助被发现扭曲竞争？	绿色	绿色	绿色	绿色	红色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色
“国家援助的定义是否包括？”关键要素？	绿色	绿色	绿色	绿色	红色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色
该法律是否提供了判断标准？国家援助的合理性/允许的类别？	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色
授予援助的标准包括以下哪些？比赛评估？	绿色	红色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色
通常有益的国家类别援助批准无需效果评估 (免于审查的)豁免	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色
国家援助是否属于次要重要 (即，微小援助是否免于监管？	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色
如果是的，这种情况的阈值是多少？exemption granted to a single firm over a 三年期 (以千欧元计)？	145	22	300	200	400	300	249	300	300	195	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200	200
是否存在对竞争的定期监控？实施国家援助的影响？	绿色	绿色	绿色	绿色	红色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色
是否有国家援助的完整清单？计划？	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色	绿色

来源：作者基于公开来源对现有法律和制度框架的评估。
 注意：绿色=合规；红色=不合规；橙色=部分合规。CA代表竞争机构，SAB代表国家援助机构，EC代表欧洲委员会。最小限度援助指的是非常小的国家援助金额，被视为微不足道，不足以扭曲竞争或贸易，因此可以无需全面监管审查或审批程序而授予。

欧盟国家援助框架并非绝对禁止政府对产业的支持，而是着重于确保措施与所解决的市场失灵成比例，并限制其潜在的竞争扭曲。欧盟条约和次级立法在许多情况下允许国家援助，并确定了一系列例外和批准的类别，这反映了承认某些形式的公共干预服务于市场自身无法充分提供的合法目标。支持不利地区经济发展的区域援助、支持研究、开发与创新的援助、环境保护和能源援助、以及支持中小企业 (SMEs) 的援助均属于可批准的类别。一般性免除规则允许成员国在这些类别中实施一系列援助措施，无需事先通知委员会，大大简化了程序。

在许多东部和南部欧洲国家，包括整个西巴尔干地区，国家援助数额巨大。2022年，国家援助成为西巴尔干地区企业的主要支持来源，总金额超过400亿美元，从阿尔巴尼亚的GDP的0.5%到塞尔维亚的GDP的6%不等。

国家援助控制条款已在几个非洲、加勒比和太平洋国家被引入，无论是作为欧盟成员国身份还是关联过程的组成部分，然而各国在监管和制度设计和实施方面存在显著差异。⁴ 虽然欧盟成员国完全与欧盟框架一致，并将欧洲委员会作为其国家援助控制机构，但其他ECA国家在实施程度上存在不同程度的差异 (见表2.1)。一些问题尤为突出：

4. 例如，作为《稳定与协会协定》的签署方，西巴尔干国家有义务将其国家援助政策和规则与欧盟的对齐，特别是根据《条约》第107条。

首先，关于何为被认为是国家补助的定义常常遗漏关键要素，并涵盖行业豁免。例如，在摩尔多瓦，这一定义省略了“对与欧盟贸易的影响”，导致对小规模地方性措施的通知和审查。在亚美尼亚，如果国家补助需要实际转移国家资源，相关规则并不明确。北马其顿排除了通过私营中介机构授予的转移。一些国家有广泛的豁免，例如北马其顿的一项覆盖“所有工业行业和部门”条款。

其次，兼容性标准可能尚未充分发展。需要兼容性评估以确保国家援助支持共同利益的目标，而不会过度扭曲竞争。它采用结构化的“平衡测试”来验证援助的必要性和比例性，以及其正面效果是否超过对贸易和竞争的负面影响。虽然在一些ECA国家中这一机制已得到良好发展，但在其他国家，由于法律要求的次级法规尚未获得批准，往往缺乏明确的评估标准。

第三，缺乏事前控制的规则使得应对潜在的扭曲更加困难。事前国家援助控制需要通知计划中的援助，直到竞争当局做出决定之前无法实施。在通知是可选的情况下，实践中可能不完整或不运作，控制就变成了反应性的而不是预防性的。摩尔多瓦和大多数西巴尔干国家需要与欧盟广泛一致的事前通知，尽管实施情况根据制度稳健性有所变化。在乌克兰，存在类似的原则，但在战时状态和国家援助控制暂停的背景下，恢复该控制的计划正在进行中。

最后，国家援助措施及其影响的透明度不足，阻碍了进一步的问责制和更好的设计。促进国家援助透明度的措施包括定期监督要求、国家援助清单和评价国家援助竞争效应的事后评估。必要的机制并不总是到位或得到适当实施。在巴尔干西部，虽然在某些国家——例如北马其顿——要求每个国家援助提供者提交上一年度许可的国家援助年度报告，但在实践中，国家援助监督并不总是透明和系统的（见表2.3）。

产业政策容量

优先推进全面结构性改革是重振ECA生产力增长和支持就业创造最有效的策略。决定实施产业政策以应对市场失灵的政府必须谨慎行事。

当合理的时候，成功的产业政策需要政府的带宽、财政空间和本地市场规模。它还取决于私营部门注入国外理念和技术的能力、动员资本和渗透全球价值链的能力。

政府带宽不足是设计、执行和监督有效产业政策的主要制约因素。政府带宽是指机构的素质、公共部门员工的技能以及跨政府机构与私营部门（常被称为）合作的能力。此外，它还涉及政府制定最少扭曲性且能防止

框 2.3. 马其顿国家创新援助影响评估

一项影响评估显示，由创新和技术发展基金（FITD）主导的马其顿（北）主要创新项目（创业和商业化项目）部分有效。受益企业报告称，就业、投资、工资和销售额有所增加。然而，几乎没有证据表明这些项目导致了结构变化和生产率提高。尽管受益企业似乎在扩张并吸收更多的劳动力和资本，但它们并不一定更有效地使用它们。受益企业的劳动生产率和全要素生产率均没有提高。此外，也没有证据表明受益企业将这些额外投入转化为更高附加值的产品。

评估表明，该项目的目标和监控可以改进。在收到国家援助支持后，不到5%的FITD创新项目受益企业达到了更高生产力阶段。仅有3.7%的低生产力阶段企业转向了中等或更高的生产力阶段。相反，超过30%的企业报告称，在收到国家援助后，生产力出现下降。此外，超过60%的企业在收到国家支持后，仍停留在生产力完全相同的阶段，这表明该项目需要改变，以帮助推动结构转型和生产力的提升。

		生产力在政府援助之后		
		低	中等	High
效率为先 国家援助	低	20.9%	3.7%	0.0%
	中等	7.9%	15.1%	1.0%
	High	8.0%	15.8%	27.5%

来源：世界银行（即将出版b）。

捕捉和寻租。带宽高的政府可以同时与许多企业互动，以诊断其特定需求、设计政策和监控绩效。带宽有限的政府通常仅限于提供更简单的定制化公共服务，如工业园区，这些服务需要较低的设计和管理强度。

补贴，这些直接解决市场失灵的问题。缺乏这种空间的国家的通常求助于次选工具，如关税，这些关税能带来收入并保护产业，但给消费者和其他生产者带来广泛成本，导致资源大量错配，并可能引发贸易伙伴的报复。政策制定者还需要仔细权衡工业政策支出与其他优先支出，尤其是教育和基础设施，这些可能为经济带来更大的中期回报。由于大量结构性资金和入盟前资金的可用性，欧盟成员国和入盟国的财政空间限制可能较低。

一个次要因素——财政空间——指的是政府预算空间，以便满足其现有义务和优先事项，并致力于工业政策而不损害宏观经济和金融稳定。拥有显著财政空间的国家可以利用生产和创新工具

地方市场规模决定了针对性行业实现规模经济的潜力。庞大的国内市场或通过进入单一市场（如欧盟或欧亚经济联盟）获取大型目标市场，对于本地内容要求和技术转让互惠政策等工具的成功至关重要。如果没有足够的市场规模，即使政策资金充足，也可能无法培育出具有国际竞争力的企业。

政府在采纳产业政策之前需要确保几个关键要素到位。其中最重要的是，政策制定者必须明确阐述他们希望解决的具体市场失灵，并验证所提出的工具是否针对其根本原因，而不仅仅是症状。当局还必须评估是否可以通过其他更少扭曲且成本更低的措施实现相同的目标。

强大的政府能力还表现为政府与私营部门之间结构化的紧密合作。这种合作使得双方能够共同评估市场失灵并协作设计解决方案（Rodrik 2004）。能力还包括在行业选择时考虑全球价值链作用的深度分析。为确保行业选择具有现实性和全球竞争力，决策者必须将国内雄心与全球现实相协调，承认打入既定链条的难度。

经验表明，发展中国家的产业政策如果针对广泛行业而非特定企业，成功的可能性更高。这种方法有助于规范干预类型的使用以及寻找这些干预所使用的资金，并有助于限制巩固现有企业角色的尝试。

无效率企业（哈里森和罗德里格斯-克莱尔，2010年；阿吉翁等人，2015年）。针对企业可能适得其反，因为它会加剧现有企业的既得利益。

政府的核心支柱是依据可衡量的目标进行政策监控、评估和终止的能力。公布执行数据和评估对受助者和非受助者的影响，为决策者提供了判断政策是否有效、必须逐步退出或调整所需的反馈（Cherif和Hasanov 2019）。产业政策也需要包含日落条款，若证明政策取得成功（如通过记录行动中的学习、创造就业或提高生产力等），则有权延续政策。⁵

责任感和透明度是必不可少的。将产业政策纳入政府预算，通过使隐藏的成本、受益者和目标变得可见，确保了透明度，从而实现了公众监督、降低了腐败风险，并允许对承诺的结果进行评估。这保证了公众和政策制定者可以跟踪资金的使用情况，理解政策目标，并评估政策的成效和成本效益（Juhász, Lane, 和 Rodrik 2024）。

执行产业政策的能力并非一个国家拥有或不拥有的先决条件。这衡量的是国家当前可以处理哪些工具以及它必须进行哪些改革来扩展其政策工具箱。通过将干预措施的选择与它们的带宽和财政空间相匹配，同时建立专业化、可问责的机构，国家可以显著提高其成功进行结构性转型的机会。

5. 在某些情况下——例如国防以及投资周期较长的行业，如半导体行业——支持可能默认为持续。

国家工业政策考量

一个像ECA这样多样化的地区，在政策制定者考虑是否以及如何设计和执行产业政策时，会带来独特的挑战。一个一致的前提是需要推进结构性改革，以确保这些政策能够有效和高效。

在资源丰富的ECA国家，政策旨在多元化出口，却未解决国家财富的根本构成，这些政策既无效又不高效。它们的失败在ECA内部以及阿根廷、巴西和马来西亚等多元化的国家都有记录（Gill等人，2014年）。建立更好的制度、加强国内竞争以及增强对建设人力资本的重视是避免荷兰病、克服中等收入陷阱和促进就业的必要条件。

在中欧，提升欧盟价值链中的地位，同时增强创新能力至关重要。中欧的高收入国家（保加利亚、克罗地亚、波兰和罗马尼亚）需要进一步扩大研发领域的私人投资，转向主要由创新驱动的发展道路（世界银行2024）。自1990年代以来，这些国家融入全球市场的进程带来了强劲增长、稳定的就业创造和与欧洲联盟的实质性趋同。大量的欧盟结构性基金发挥了关键作用，帮助资助广泛的结构性改革和有针对性的产业政策。尽管取得了这些进步，但这些国家仍然远远落后于技术前沿。采取措施提高研发融资力度，同时确保竞争环境，对于帮助它们提升生产率增长和创造高质量就业至关重要（赫布利2024）。

土耳其经济在过去的几十年里经历了重大结构转型，标志着经济和社会取得了显著成果，包括高增长和贫困减少。土耳其的成就反映了数十年的结构转型、融入全球市场以及私营部门的韧性。尽管有这些变化，仍需要更多的工作来实现向更高层次技术和知识密集型生产的过渡，因为过去十年中高科技产品在制造业出口中所占的份额基本保持不变（约5%），并且低于同行或志在必得的可比者。2030年产业和技术战略有利于应对这一挑战并支持土耳其向高收入地位过渡，目标是将土耳其定位为全球创新、先进制造和高科技行业的领导者。该战略为加强高科技部门的技术能力和全球竞争力提供了路线图。它还承认人力资本在工业转型中的核心作用以及行业联系对人力资本发展的重要性。

鉴于土耳其的抱负，政策制定者需要更加关注支撑企业生产力、竞争力和创新的基础性横向改革，包括宏观经济稳定、融资渠道、开放性和竞争。如若推行产业政策，应着重于技术融入而非前沿创新，同时伴随着劳动力发展和再培训以确保广泛参与。政策应促进竞争，确保所有企业享有公平竞争环境，并深化参与全球价值链。

对于乌克兰来说，管理良好的重建和在欧洲一体化方面的强劲进步为创造一个动态的、有竞争力的和有弹性的经济提供了清晰的路径。然而，由于2022年之前就存在的深刻结构性增长限制，这些机会不会自动转化为持续增长。商业活力正在下降，市场集中度和现有企业的巩固——其中许多是低效率的国有企业——正在上升，对自然资源的依赖仍然很高。传统比较优势的来源，如廉价能源和对乌克兰东部的出口市场，已经丧失，战争给企业带来了严重的需求和供应冲击。在战前增长率下，即使达到波兰加入欧盟时的收入水平，也需要超过三十年。因此，实现乌克兰的潜力需要广泛的结构性转型，主要由横向、全面的经济改革推动：加强竞争、减少国家干预、融入全球价值链、动员私营和外国资本、扩大熟练劳动力队伍。

行业特定干预措施如果反映乌克兰的实际情况，可以发挥重要的补充作用。企业层面的政策或财政不审慎的干预可能会巩固现有企业并加剧不平等竞争，从而加剧而不是解决阻碍增长的结构性弱点。乌克兰还面临着必要的财政调整，以适应重建和持续的战后国防开支，这急剧减少了其用于补贴的财政能力。在国防之外，行业特定政策应专注于通过消除监管障碍、解决基础设施瓶颈、缓解优先行业（即高增长、出口和FDI潜力的行业）的增长制约因素。

缩小技能差距，降低外国投资障碍。当这些政策嵌入到全面的结构性改革议程中时，它们可以发挥促进竞争和补充作用，促使企业朝创新、升级和扩大规模发展，同时让市场选择机制发挥作用。

持续努力加入欧盟并充分利用最终欧盟成员国身份是西巴尔干国家的一个优先事项。在全球保护主义抬头的背景下，欧盟共同市场和欧洲投资仍然是这些小型开放经济体改善商业环境、加强国外资本和技术融合的最佳机会。确保所有企业公平竞争的环境并对现有国有企业进行规范，如果伴随以改善教育和企业能力的配套改革，应能支持商业活力并提高经济增长率。

在广泛且全面的结构性改革议程中，西巴尔干国家可以审慎利用产业政策，增强能源安全，并将它们的能源部门与欧盟电力一体化方案相协调。绿色转型既是该地区的一项重大挑战，也是一个真正的产业机会。西巴尔干地区仍严重依赖燃煤发电，随着一体化加深，将面临来自欧盟碳边境调整机制的日益压力，实际上对输往欧盟市场的出口施加碳成本。政府需要积极管理从依赖煤地区向清洁转型的公正过渡，支持当地经济以挖掘和重工业为核心的地区经济多样化。与此同时，该地区庞大的可再生能源潜力，可以是竞争型清洁能源生产和甚至出口的基础。

该地区，尤其是在塞尔维亚的汽车和制造业供应链存在，为更明确的工业升级政策提供了一个平台。这些政策可能旨在从纯组装和低成本制造向高价值组件、工程服务和最终的设计与研发活动升级。这需要在这些领域的互补投资：技术职业教育、校企合作和创新基础设施，这些领域是欧盟预加入资金工具可以战略部署的地方。

巴尔干西部国家之间的区域经济一体化，通过共同区域市场议程和柏林进程推进，代表着被低估的工业政策协调基础。这六个经济体单个来看规模过小，无法证明对生产能力的大量投资是合理的，也无法为国内企业提供足够的规模以增强竞争力，但合在一起，它们代表了一个约1800万人的市场，并拥有不断改善的连通性。在监管标准上协调、减少非关税壁垒、避免彼此间的补贴竞争和投资激励恶性竞争，将增强该地区对外国投资者的整体吸引力，并创造条件，使得区域企业能够增长到足以增强其抵抗力和竞争力的规模，为完全加入欧盟做准备。

结论

许多经济合作与发展组织国家的生产率增长放缓导致一些政策制定者得出结论，结构性改革不足以重新激发商业活力。

就业创造。随着全球工业政策的广泛应用，一些ECA政府的雄心也日益增长，希望通过垂直政策，即针对企业或行业的目标政策，来补充广泛改革。

采用产业政策具有诱惑力，但关于这些政策在带来持续且成本效益的结构性变革方面的有效性的证据却并不统一。与少数成功案例相比，经济史充满了大型财政支出、昂贵的产业失败以及对其他领域产生负面影响例子。在欧亚大陆中部和东部地区，从计划经济向市场经济的转型在很多国家仍未完成；中央计划的遗产留下了一片国有企业与市场扭曲的景象，这使得现代产业政策变得复杂。在某些情况下，补贴和其他刚性措施削弱了价格信号。这些挑战需要坚定实施结构性改革。

当明确市场失灵时，政府可以利用定制的公共投入。政策应源于政府和私营部门之间的谨慎分析和协调，以找到最有效、最有效率的解决竞争性问题的方法。工业园区、更好的基础设施、技能支持、出口促进和创新系统可以极大地促进生产力、出口和就业的增长。

在更狭窄的案例中，政府可能会采取精准、设计合理、执行到位的市场干预措施。这些措施涉及巨大的财政成本，并常常导致市场扭曲，可能引发外国合作伙伴的报复。尽管它们可能有效——例如通过促进出口或就业——但可能并不高效。

政府带宽、财政空间和国内市场规模决定了国家可以设计和实施的产业政策类型。精明的投资者通常能够超越眼前的限制，在结构合理、动机明确且透明的政府举措中找到长期价值。对于这些投资者来说，政府对于动机明确、目标精准且资金充足产业政策的承诺，往往比一个规模庞大但管理不善的项目更为重要。

工业政策的设计和实施也取决于一个国家的经济发展阶段和私营部门的实力。对于ECA的中等收入国家，向高收入水平迈进需要持续推进结构性改革和改善商业环境与竞争。在这些国家，支持更好的教育和技能发展，同时帮助引入国外思想和技术的政策，比针对创新的政策更为合适。往往是这种关键政府服务的不足导致了呼吁实施工业政策，尤其是在商业环境和教育方面（世界银行2024年）。在ECA，工业政策在得到合理证明的情况下，也需要转变，不再针对传统行业和现有企业，如迄今为止的主导做法。对于已经从以思想和技术融合为主转向更注重创新战略过渡的ECA国家，支持前沿创新的工业政策可能是有意义的。

三个主要因素导致产业政策失败。第一个是政治俘获，当实施机构缺乏政治压力的独立性时发生，这允许关系良好的利益集团获得无限期补贴或保护，而不是促进注入或创新。第二个是信息不对称和激励错位。政府官员很少具备私人行动者的细粒度、实时市场知识或承担失败的风险。第三个是错误的基准。从过去的成功中吸取错误教训可能导致设计不佳。许多政府试图通过关注国家方向来复制战后日本或20世纪70年代新加坡的增长，而忽略了那些国家高储蓄率、坚实教育和强大劳动生产率的基础性作用。这些误解通常导致政策制定者将资源投入优先于实际经济成果。

总之，为了实现生产力和就业的更强增长，ECA国家需要优先考虑具有雄心壮志的结构性改革，以帮助现代化商业环境，激发创业精神，并提高教育质量。有针对性的产业政策有助于解决一些市场失灵问题，但它们仍然是结构改革变革潜力的次级因素。对贸易和投资开放且能促使企业表现更好的竞争性市场是必不可少的。因此，对于大多数ECA经济体来说，产业政策应被视为一种辅助工具，需谨慎处理，而不是发展的主要引擎。

参考资料

Aghion, Philippe, Jing Cai, Mathias Dewatripont, Luosha Du, Ann Harrison, and Patrick Legros. 2015. "Industrial Policy and Competition."

阿吉翁、菲利普，蔡静，德瓦特里蓬、杜洛沙，哈里森，以及勒格罗斯。2015。《产业政策与竞争》。《美国经济评论：宏观经济学》7(4): 1-32. <https://doi.org/10.1016/j.aere.2013.03.003>《创新悖论》。F&G杂志 国际货币基金组织，华盛顿特区。<https://www.imf.org/en/publications/fandd/issues/2024/09/the-innovation-paradox-ufuk-akcigit>

阿克西格伊特、乌富克、福尔坎·基利奇、索米克·拉尔和索洛米亚·舒帕克。2025年。“乌克兰的经济奇迹工程。”美国国家经济研究局工作论文34103，美国国家经济研究局，马萨诸塞州剑桥。<http://www.nber.org/papers/w34103>。

APKInform. 2026. “俄罗斯谷物出口关税影响逐渐减弱。”1月16日。<https://www.apk-inform.com/en/news/1552516>。

Cherif, Reda, 和 Fuad Hasanov. 2019. 《不可言说的政策的回归：产业政策原则》。国际货币基金组织工作论文 WP/19/74，国际货币基金组织，华盛顿特区。

Criscuolo, Chiara, Nicola Gonne, Kohei Kitazawa, 和 Gaétan Lalanne. 2022a. 《经合组织国家产业政策框架：旧有争论，新视角》。经合组织科技产业政策论文127号。巴黎：经合组织出版社。

Criscuolo, Chiara, Nicola Gonne, Kohei Kitazawa, 和 Gaétan Lalanne. 2022b. “产业政策工具是否有效？对经合组织国家证据的回顾。”经合组织科学技术与产业政策论文128号。巴黎：经合组织出版社。

欧洲复兴开发银行。2024。《2024-25过渡报告：工业政策导航》。伦敦。<https://www.ebrd.com/home/news-and-events/publications/economics/transition-reports/transition-report-2024-25.html>

爱德华兹，塞巴斯蒂安。1995年。《拉丁美洲危机与改革：从绝望到希望》。华盛顿，DC：世界银行。

Evenett, Simon, Adam Jakubiak, Fernando Marton, and Michele Ruta. 2024.

Evenett,西蒙，Adam Jakubiak，Fernando Marton，Michele Ruta. 2024年《工业政策的回归与数据》。华盛顿特区：国际货币基金组织。<https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2023/12/23/the-return-of-industrial-policy-in-data-542828>

欧洲委员会。2025。人工智能工厂。<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/ai-factories>

费尔南德斯，安娜·玛格丽达；里德，特里斯坦。2026。《产业发展政策：21世纪的方法论》。政策研究报告。华盛顿，DC：世界银行。

火鸟AI。2025。“美国政府批准向亚美尼亚出口英伟达芯片许可；火鸟宣布5亿美元投资阶段。”新闻稿。2025年1月20日。<https://www.firebird.ai/press-releases/2025/11/armenia-investment>。

亚美尼亚科学与技术基金会。2026。“人工智能：高中项目。”项目。2026年1月7日访问。<https://fast.foundation/en/program/generation-ai>。

Forstater, Maya. 2017. 好的、坏的、丑陋的：税收优惠如何影响投资？全球发展中心，华盛顿特区。<https://www.cgdev.org/blog/good-bad-and-ugly-how-do-tax-incentives-impact-investment>

Gill, Indermit S., Ivailo Izvorski, Willem van Eeghen, 以及 Donato De Rosa. 2014. 多元发展：充分利用欧亚大陆自然资源。华盛顿特区：世界银行。<https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0119-8>。

全球贸易警报数据库。<https://global-tradealert.org>

哈里森，安，安德烈斯·罗德里格斯-克莱尔。2010。《从东亚的硬性到软性产业政策：重新评估政府在产业发展中的作用》。美国国家经济研究局工作论文第15416号，美国国家经济研究局，麻省剑桥。

Hovhannisyan, Nvard. 2025. “亚美尼亚计划与英伟达和火鸟公司共建大型AI中心。”ARKA新闻社，2025年11月23日。https://arka.am/en/news/technology/armenia_plans_major_ai_hub/。

Hruby, Michal. 2024. “重新思考中欧和东欧的产业政策。”美国德国马歇尔基金会，华盛顿特区。https://www.gmfus.org/news/rethinking-industrial-policy-central-and-eastern-europe.

国际货币基金组织 (IMF)，2002年。“提供税收优惠还是不提供——这是一个问题。” *国际货币基金组织调查* 华盛顿特区。https://www.elibrary.imf.org/view/journals/023/0031/011/article-A003-en.xml

国际货币基金组织 (IMF)，2025年。 *中国工业政策：量化及其对资源配置的影响* 国际货币基金组织工作论文。华盛顿特区。

Iskender A.与O. Taş. 2024. 《补贴与激励对企业创新表现的影响》。 *PressAcademia Procedia* 20:76-81. 在第13次... th 伊斯坦布尔金融大会

Juhász, Réka, Nathan J. Lane, 和 Dani Rodrik. 2024. 《新产业政策经济学》。 *年度经济学评论* 第16卷 (第1期) : 213-242. https://doi.org/10.1146/annurev-economics-081023-024638.

Lederman, Daniel, Marcelo Olarreaga, Lucy Payton. 2010. “出口促进机构：它们起作用吗？” *《发展经济学杂志》* 91 (2): 257-265.

MassisPost. 2025. “美国大使馆欢迎美国人工智能公司火鸟宣布在亚美尼亚投资5亿美元。” *MassisPost*, 2025年11月20日。https://massispost.com/2025/11/u-s-embassy-welcomes-announcement-firebird-armenia/.

梅尔尼克, 沃尔特, 安德鲁·斯密思. 2024年. “研究与开发税收抵免和创新。” *《公共经济学杂志》* 236(C). https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272724000938

Neven, Damien, Paul Seabright, 以及Gene M. Grossman. 1995年. “欧洲产业政策：空中客车案例”。 *经济政策* 10 (21): 313-58.

新产业政策观测站数据库。访问时间：2026年。https://globaltradealert.org/reports/new-industrial-policy-observatory-nipo

Pack, Howard, 和Kamal Saggi. 2006. “产业政策有何依据？一项批判性综述。” *世界银行研究观察员* 21 (2): 267-97.

Page, John, Nancy Birdsall, Edgard Campos, W. Max Corden, Kwang-Suk Kim, Howard Pack, Richard Sabot, Joseph E. Stiglitz, and Mariluz Uy. 1993. *东亚奇迹：经济增长与公共政策* 世界银行政策研究报告系列。纽约：牛津大学出版社。

土耳其共和国。2024年。 *激励机制指南：研发与设计中心激励* 总统投资办公室，安卡拉。https://www.invest.gov.tr/en/investmentguide/pages/incentives-guide.aspx

土耳其共和国。不详。安卡拉贸易部自由贸易区管理局。2026年2月访问。https://www.trade.gov.tr/free-zones/general-outlook.

Rodrik, Dani. 2004. “21世纪产业政策。”CEPR讨论论文4767号，经济政策研究中心，伦敦。

Rodrik, Dani. 2007. “21世纪产业政策。”在 *一种经济学，多种方案：全球化、制度与经济增长*，99-152. 新泽西州普林斯顿：普林斯顿大学出版社。

Rodrik, Dani. 2009. “产业政策：不要问为什么，要问如何。” *中东发展杂志* 1 (1) : 1-29. https://doi.org/10.1142/S1793812009000024.

Sayici, Huseyin Emre 和 Mehmet Fatih Ulu. 2023. 《研发支持的经济影响》。伊斯坦布尔，科齐大学-土耳其工业协会经济研究论坛工作论文2308号。

美国国务院。2025年。 *哈萨克斯坦投资气候评估* 华盛顿特区。https://www.state.gov/wp-content/uploads/2025/09/638719_2025-Kazakhstan-Investment-Climate-State-ment.pdf

Velamuri, Malathi, and Douglas Zihua Zeng. 2021.

维拉穆里, 玛拉西, 和曾志华道格拉斯. 2021. *特殊经济区：波兰和土耳其的经验教训* 华盛顿, DC : 世界银行. 2021. *《2021年世界发展报告：数据改善生活》* 华盛顿特区。

世界银行。2022。 *依赖、距离、分散：哈萨克斯坦国家经济备忘录*。 华盛顿特区

世界银行。2023。 *市场与竞争政策评估工具* 华盛顿特区。 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099122324042583249/pdf/P179975-8a9a6756-8584-4fdd-9bc4-4a7f86b80675.pdf>

世界银行。2024。 *世界发展报告2024：中等收入陷阱* 华盛顿特区。 doi:10.1596/978-1-4648-2078-6。

世界银行。2025a。 *更高峰：在欧洲和中亚实现高收入增长* 华盛顿特区。 <https://www.worldbank.org/en/region/eca/publication/growing-to-high-income-in-europe-and-central-asia>。

世界银行。2025b。 *《2025年世界发展报告：发展标准》* 华盛顿特区。 doi:10.1596/978-1-4648-2275-9。

世界银行。即将到来。 *哈萨克斯坦公共财政评论* 华盛顿特区。

世界银行。即将发布。 *北马其顿国家就业与增长报告* 华盛顿特区

曾，道格拉斯·之华。2011。 *如何特殊经济区与产业集聚推动中国快速发展？* 华盛顿特区：世界银行。

T.

欧洲和中亚国家的韧性再次受到中东冲突和不断攀升的能源进口价格考验。该地区增长预计将在2026-2027年降至平均2.2%，较2025年2.6%的增速放缓。俄罗斯联邦的经济扩张速度预计将在财政收入支持减少和结构限制下放缓。受能源和食品价格上涨影响，今年土耳其的增长率有可能降至2.8%，然后在2027年稳定在3.7%。

展望的风险重大。中东地区可能发生持续时间更长且冲突更激烈的战争，这可能会严重扰乱全球能源流动，推动石油、天然气和化肥价格上涨，导致经济增长乏力且通货膨胀加剧。欧元区经济增长可能会受阻，尤其是在全球贸易紧张局势升级的情况下。

自2020年以来，东部和中部非洲地区的产业政策干预措施急剧增加。最初的增长是为了应对疫情救济，但重点已转向经济发展、能源效率、食品和供应链韧性、关键矿产以及国家安全。国内补贴和非关税措施构成了ECA产业政策的大部分；进口关税很少使用。

尽管在生产力增长较慢的时期采取产业政策可能具有诱惑力，政策制定者应谨慎使用，以解决特定的市场失灵，同时保持竞争，而不是将其作为发展的主要动力。政府的首要任务是推动机构、商业环境和教育体系的现代化，以支持生产力提升和就业创造。如果合理，产业政策应侧重于提供定制的公共投入，并将优先考虑新企业和新想法，而不是保护现有行业或既得利益者。

