



贸易和发展理事会  
贸易和发展委员会  
促进经济一体化和合作问题多年期专家会议  
第三届会议  
2015年7月2日至3日，日内瓦  
临时议程项目3  
加强次区域、区域和区域间对话与合作及其  
对经济一体化和发展的贡献

## 加强次区域、区域和区域间对话与合作及其对经济一体化和发展的贡献：发展导向型区域一体化方面的政策教益

### 贸发会议秘书处的说明

#### 概要

本说明讨论了加强次区域、区域和区域间对话与合作如何能够促进发展中国家和经济转型国家的经济一体化和发展。查明有哪些主要因素制约着区域一体化以及如何应对挑战，对于促进区域一体化进程至关重要。有必要分析在区域一体化框架内最有利于促进生产能力的方法。本说明力图总结发展导向型区域一体化方面的一些重要政策教益，并说明在理解这些问题方面存在的重要差距。

本说明探讨了区域一体化进程中贸易可成为增长引擎的条件，指出有必要超越贸易自由化和贸易便利化，并应该将贸易政策纳入到关于国家和区域层面生产能力发展的大政策框架中去。本说明讨论了作为发展导向型区域一体化的基础的生产一体化问题。在有待解决的供应方问题中，基础设施问题对于深化区域生产一体化依然至关重要。本说明着重介绍了区域价值链在发展导向型区域一体化中的潜在作用，讨论了有关为这种一体化进行融资的问题。弥合发展中国家和经济转型国家的投资需要(尤其是基础设施需要)与目前可用于此目的的资金之间的差距，对于任何形式的更深入的区域生产一体化来说都至关重要。



## 目录

	页次
导言.....	3
一. 区域一体化进程中贸易可成为增长引擎的条件.....	3
A. 在国际贸易增长疲弱的年代，出口引领型增长战略 可能遭遇瓶颈.....	3
B. 转向国内和区域需求.....	4
C. 贸易作为增长的引擎.....	5
D. 政策教益.....	6
二. 生产一体化是发展导向型区域一体化的基础.....	8
A. 生产能力.....	8
B. 机构和供应方问题.....	9
C. 基础设施的重要作用.....	10
D. 全球和区域价值链是一条可通之途.....	11
三. 为发展导向型区域一体化融资.....	13
A. 资金的可得性：基础设施拨款不足的关键问题.....	13
B. 从成功经验中学到的教益：欧洲投资银行.....	14
C. 新融资机构如何在不久的将来改变发展融资的局面.....	15
四. 供讨论的问题.....	16

## 导言

1. 发展中国家与世界经济实现发展导向型经济一体化能够促进全球增长，减少贫困和不平等现象。然而，查明如何能够成功地实现这种一体化依然是一个严峻的挑战。鉴于全球需求不足、贸易环境欠佳，出口引领型增长战略正遭遇瓶颈。要适应国际经济中不断变化的局面，必定要更多地依赖于区域和国内市场。不过，各个层面的区域一体化都面临种种挑战，其解决办法可能包括各种广泛的政策和体制方案。

2. 本说明讨论了加强次区域、区域和区域间对话与合作如何能够促进发展中国家和经济转型国家的经济一体化和发展。有必要分析和讨论在区域一体化框架内最有利于促进生产能力的方法。本说明力图总结发展导向型区域一体化方面的重要政策教益，并说明在理解这些问题方面存在的重要差距。

3. 第一章探讨了区域一体化进程中贸易可成为增长引擎的条件，指出有必要超越贸易自由化和贸易便利化，并应该将贸易政策纳入到关于国家和区域层面生产能力发展的大政策框架中去。第二章讨论了生产一体化作为发展导向型区域一体化的基础这一问题。在有待解决的供应方问题中，基础设施问题对于深化区域生产一体化依然至关重要。本章着重介绍了区域价值链在发展导向型区域一体化中的潜在作用。第三章讨论了有关为这种一体化进行融资的问题。弥合发展中国家和经济转型国家的投资需要(尤其是基础设施需要)与目前可用于次目的的资金之间的差距，对于任何形式的更深入的区域生产一体化来说都至关重要。有必要设立各种机制，为这些国家的大型投资需要、特别是基础设施开发进行融资。

## 一. 区域一体化进程中贸易可成为增长引擎的条件

### A. 在国际贸易增长疲弱的年代，出口引领型增长战略可能遭遇瓶颈

4. 1990年代期间，特别是2003-2008年期间，许多发展中国家的增长加快是由于国际贸易在其总需求的构成中占比增加。到金融危机发生之前，一些发展中国家产出的快速增长得益于向发达国家出口制成品的大幅增加。这又反过来提高了其他依赖出口初级商品的发展中国家的出口收入。加上其他一些总体有利的外部经济环境，例如发达国家进口水平不断增长，初级商品价格达到历史新高，发展中国家和经济转型国家主要面向外部市场的策略促进了——在很多情况下直接促成了——它们的经济增长。

5. 在本次危机发生之前的两个十年中，国际贸易比全球产出的增长快出两倍多，年均增长率分别为6.8%和3.0%。然而，2008-2009年的危机被证明是一个分水岭。2010年，国际贸易强劲反弹，因为国际上为启动增长采取了协调一致的财政和货币措施。但此后，2011年，国际贸易失去了增长势头，进入国际贸

易增长慢于全球产出增长速度的时期。由于全球需求不足，单靠国际贸易不太可能启动全球增长。<sup>1</sup>

6. 发展中国家和经济转型国家，包括制成品占出口较高比例的国家政策制定者面临的一个主要问题是，在接下来几年中，由于发达国家最终支出的增长将依然缓慢，这些国家的出口增长有可能受到不利影响。在一些发展中国家，为世界市场生产制成品推动了这些国家正规现代部门的扩张。但在大多数国家，国内需求却没有同步增长，这部分是由于出口部门和经济的其余部门之间的联系薄弱，包括参与全球价值链不足，部分是由于采取了为增强国际竞争力而将工资维持在较低水平的战略。

7. 这种战略最终可能会遭遇瓶颈，因为低工资直接抑制国内需求的增长，并最终有可能抑制对出口的需求。在目前的全球环境下，发达国家缓慢的去杠杆化过程和对资产负债表的修复进一步恶化了需求不足问题。在这种情况下，继续采用出口引领型增长战略，仅仅在工资和税收方面开展竞争，将进一步加剧出口市场增长放缓导致的损害，并减少总体益处。

8. 对于出口初级商品的发展中国家和经济转型国家而言，由于对制成品的需求不足，对它们主要出口项目的需求的增长也相应放缓。危机之前，快速增长的发展中国家对初级商品的需求增加，引起大多数初级商品价格上涨。这种先前趋势的减弱有可能对初级商品的价格造成负面影响。此外，为应对高企的价格，新的供应能力出现，特别是在采矿和碳氢化合物方面。因此，大多数初级商品的价格在 2011 年见顶之后，现已逐步下降。

## B. 转向国内和区域需求

9. 鉴于中期来看发达国家的经济增长前景黯淡，发展中国家和经济转型国家可能需要采用更加全面和长期的视角，这意味着在其发展战略中，转而更加重视国内和区域需求，将其作为推动增长的引擎。这种转型——转向更加平衡的增长路径——能够弥补向发达国家出口增长放缓带来的不利影响。此外，所有发展中国家和经济转型国家可以同时采用更加平衡的战略，而不会造成以邻为壑的效应。<sup>2</sup>

10. 然而，转向更加平衡的增长战略涉及到若干挑战，包括提升国内购买力以及在避免过度增加进口的情况下管理国内市场的扩张。另外，也有必要使国内生产的部门构成情况适应新的需求模式。鉴于很多发展中国家和经济转型国家的国内市场较小，可能需要区域市场帮助生产商受益于规模经济。将发展战略的重点

<sup>1</sup> 贸发会议，2014，《2014 年贸易和发展报告：全球治理与发展政策空间》（纽约和日内瓦，联合国出版物）。

<sup>2</sup> 贸发会议，2013，《2013 年贸易和发展报告：适应世界经济不断变化的形势》（纽约和日内瓦，联合国出版物）。

转向国内市场并不意味着降低出口的作用。相反，如果若干区域一体化伙伴要同时实现更高的经济增长，出口可能还会进一步增加。

11. 是否可能快速转向更加面向区域需求的增长战略，在很大程度上取决于国内生产的部门结构与区域需求模式之间的联系有多么密切。在出口大量初级商品的国家，这种联系可能尤其薄弱。历史经验表明，如果各国生产能力不太发达，经济不太多样化，则这些国家之间的区域一体化也会更加困难。这是因为，在一个主要依靠生产初级商品的地区，各国不可能满足彼此对制成品和资本货物日益增长的需求。

12. 区域内贸易方面的数据显示，非洲国家之间开展的贸易最少。2013年，非洲国家总贸易额中只有14%是与区域内伙伴实现的。<sup>3</sup>在拉丁美洲，可比数据为20%。亚洲的发展中国家与发达国家更为接近；其区域内贸易额达55%，仅次于发达国家的67%。有必要指出，无论是在危机之前还是危机之后，亚洲发展中国家都是世界上国内生产总值(GDP)增长最快的地区，拥有世界上最强大的制造中心。由于从计划经济转向市场经济并逐步开放经济的漫长过程，经济转型国家区域内贸易的份额从1995年的27%下降到2013年的17%。

### C. 贸易作为增长的引擎

13. 正如区域内贸易数据表明的那样，在区域一体化过程中，贸易可能成为增长的引擎。非洲和拉丁美洲以及亚洲发展中国家迥异的经历表明，个别国家和地区的生产结构和政策框架对贸易类型和走向以及总体增长情况产生影响。

14. 如果只是任由市场力量驱动，参与国际贸易的国家将部分根据各国拥有生产要素的现有情况(比较优势)实现专业化，同时也符合其更广泛的影响各公司生产率表现的生产能力，以及国际市场上主导行为体的影响力和战略。例如，很多非洲经济体拥有丰富的自然资源，并在很大程度上根据华盛顿共识对经济政策做出的规定制定了政策框架，这两个因素导致这些经济体生产能力下降(过早去工业化)，并强化了根据开采自然资源进行专业化的模式。自1970年代以来，非洲制造业占GDP的份额在14%左右浮动，到1990年代晚期开始下降，2012年降至9.1%。<sup>4</sup>相比之下，非制造业活动在工业(采矿和采石、建筑和电、天然气、水和卫生服务)中的占比不断上升；1970年，非制造业活动占总工业增加值的大约一半，而如今这些活动则占到四分之三。因此，非洲区域内贸易水平较低在很大程度上是因为生产能力薄弱、经济缺乏多样性。正是这种模式的结构转型阻碍了非洲区域贸易和一体化。

<sup>3</sup> 贸发会议秘书处据贸发会议数据库(UNCTADStat)的数据计算得出，可查阅<http://unctadstat/EN/Index.html> (2015年3月9日访问)。

<sup>4</sup> J Williamson, 1990, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* 国际经济研究所，华盛顿特区。

15. 尽管拉丁美洲的区域内贸易水平比非洲略高，但该区域的生产和贸易专业化也阻碍了其区域内贸易。亚洲强劲需求导致原材料价格上涨，这对于过去 15 年间许多拉丁美洲国家的去工业化以及初级商品生产方面的再专业化起到了至关重要的作用。不符合这一趋势的特例包括将较高比例的财政收入用于资助工业政策的一些南美洲国家、墨西哥和一些中美洲国家。它们的专业化领域是面向美利坚合众国市场的劳动密集型制造业(主要是组装)。<sup>5</sup>

16. 在亚洲的发展中国家，区域内贸易在总贸易中的占比较高，是因为存在强大的区域生产网络。这种特征在东亚和东南亚尤其明显，这些地区的生产网络最为发达(根据一项研究，东亚的生产网络在规模、广度和先进程度方面是世界上最发达的)。<sup>6</sup> 尽管在世界所有地区，生产网络中部件和组件贸易以及最终组装贸易的增长速度都比世界总制造业贸易更快，但这种类型的贸易在亚洲特别占据主导地位。中国业已成为区域生产网络中的一个核心参与方、最终组装的首选中心以及向区域间市场出口最终商品的出口国。<sup>7</sup>

17. 强劲的工业化运动，以及对升级制造业生产的特别重视，是东亚区域生产网络的基础。随着制造业生产的发展，一国之内的生产商之间往往会出现互补性。生产活动的专业化和分工(类似于亚当斯密所举的大头针工厂一例)使得生产商能够将其活动剥离和外包，这样，首先会在一国之内的生产商之间建立联系，但如果拥有充分的区域基础设施，这种联系将会跨越国界。具体而言，由于成功融入全球经济取决于持续的生产率增长，因此建立强大的制造业基础仍然是大多数发展中国家制定成功贸易战略的重要组成部分。

#### D. 政策教益

18. 在推动融入全球经济战略从单凭比较优势的模式转型的过程中，必须考虑到一些经过实证的规律，包括：制造业对增长的贡献被认为比制造业在总产出中所占份额更高；制造业产出的较快增长会引发制造业生产率的较快增长；制造业的较快增长与其他经济部门产出和生产率的较快增长相关。一国收入水平与其经济多样化水平之间的强烈正相关关系似乎也与扩展工业能力密切相关。

19. 当然，大趋势与因果关系之间的关联不是自动产生的。动态的、有创意的动力并非制造部门所独有。然而，证据表明，制造业更有可能既创造供应方(专业化、规模经济、技术进展和技能提升)优势，也创造需求方(有利价格和收入弹

<sup>5</sup> 拉丁美洲和加勒比经济委员会，2014，*Regional Integration: Towards an Inclusive Value Chain Strategy* (圣地亚哥，联合国出版物)。

<sup>6</sup> F Kimura 和 A Obashi，2011，*Production networks in East Asia: What we know so far*，第 320 号工作文件，亚洲开发银行研究所，东京。

<sup>7</sup> P Athukorala，2010，*Production networks and trade patterns in East Asia: Regionalization or globalization?*，区域经济一体化工作文件系列第 56 号，亚洲开发银行，马尼拉。

性)优势。同时拥有这两种优势可能有助于触发并维持不断提高的生产率、就业和收入三者之间的良性循环。因此，在投资和出口之间建立密切联系可能对于创造参与国际分工带来的动态收益至关重要。

20. 扩大贸易的一种手段是通过贸易便利化，亦即：改善与货物跨境流动有关的程序和机构。不过，这种改革并不容易落实，海关行政管理和程序等通常援引的例子是正在进行的建设发展型国家以及快速纠正边防腐败做法的进程的一部分。<sup>8</sup> 海关行政管理有可能是更广泛的司法系统和公务员系统改革的一部分。单独进行贸易便利化，远远不如将贸易便利化作为建设现代市场经济体制基础的工作的一部分来得有效。落实此类改革需要时间，而且仅解决部分问题。限制诸多发展中国家和经济转型国家的一个更加重要的因素是其生产结构。这种生产结构严重限制了开展区域内贸易的可能性。

21. 国内经济中存在外国分公司也可以加强出口能力。然而，如果仅仅是为了通过宏观经济稳定性、双边投资条约、优惠的税收政策和较弱的劳动力市场及其他法规吸引外国直接投资，即使取得成功，也有可能将静态优势锁定在出口平台，而与国内产业的联系很少。如果贸易流动以优惠市场准入为基础，要求生产投入从某个贸易国伙伴购买，这种可能性就特别高。

22. 因此，人们越来越感兴趣的是，在发展中国家的发展战略中更多考虑区域层面。例如，一项研究强调，较大的发展中经济体正在将发展战略转向区域生产网络和区域工业政策。<sup>9</sup> 巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非及其周边地区尤其如此。中国在这条道路上走得最远，但其他四个国家也正在对其经济进行重新定位，从而成为区域中心。

23. 事实上，可能最好将此类努力理解为试图将发展型区域主义这一概念落到实处。<sup>10</sup> 这一概念，或者发展战略，最初是在为最不发达国家制定可能的发展战略过程中提出来的。它接受提高开放度和获取新技术带来的潜在益处，但拒绝资金和市场驱动的全球化方法，因为这种方法近年来已经扭曲了此类益处。发展型区域主义力图通过区域合作和政策协调，将与邻国市场和企业之间的跨境经济联系带来的益处最大化。这一目标本身并不是目的，而仅仅是加快人、经济和社会发展的手段，主要侧重于建设生产能力，因为强大的生产率增长最终取决于生产能力。因此，发展型区域主义既关乎国内经济发展和国内一体化，也关乎世界经济中某一区域的战略一体化。

<sup>8</sup> 例如，见 B Hoekman and A Nicita, 2011, Trade policy, trade costs and developing country trade, *World Development*, 39(12): 2069–2079。

<sup>9</sup> W Milberg, X Jiang 和 G Gereffi, 2014, Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization, 见 JM Salazar-Xirinachs, I Nubler 和 R Kozul-Wright 编著, 《经济转型：让工业政策促进增长、就业和发展》，151–180, 国际劳工组织, 日内瓦。

<sup>10</sup> 贸发会议, 2011, 《2011 年最不发达国家报告：南南合作对包容性和可持续发展的潜在作用》(纽约和日内瓦, 联合国出版物)。

24. 通过提供各种有利于区域集团中发展中国家的区域公共商品实现规模经济方面存在重大机遇。此类商品可包括支持交通、通信和能源的各种实体基础设施，以及科技基础设施和创新制度。

25. 关于政策框架，要发展区域生产系统，需要立足于超越贸易自由化的政策，着眼于区域产业和结构转变。需要制定更加全面的政策框架，侧重于区域生产系统中经济和社会的升级改造。在此类政策框架中，贸易政策被视为实现发展的工具。发展是否取得了成功，其衡量标准不仅包括贸易的增长幅度，而且也包括出口质量(增加值)和对开发经济的生产能力的影响。显然，在国家层面，应将贸易政策纳入旨在开发生产能力的更广泛的政策框架。如果贸易要成为区域一体化进程中推动增长的引擎，也需要在区域层面开展宏观经济合作和产业合作。

## 二. 将生产一体化作为发展导向型区域一体化的基础

### A. 生产能力

26. 正如第一章所述，区域内贸易额较低的区域也是生产能力较弱的区域。唯一的例外是亚洲的发展中国家，尤其是东亚。在东亚，主动在国家层面建设强大的制造业部门对于发展区域生产网络发挥了至关重要的作用。因此，政策可能影响一体化的模式以及各国从进一步融入国际经济中获得的优势。

27. 生产能力一词是指扩大生产资源、获得技术能力以及创造生产联系，从而使各国能够生产出更多日益尖端的商品和服务，方便它们融入全球经济并从中获益。实现持续发展和减少贫困的关键是将开发生产能力——以及相关的生产性就业的增长——作为国内和国际促进经济增长政策的核心。<sup>11</sup>

28. 生产能力的开发通过三个相互关联的进程得以实现：资本累积、技术进步和结构转变。资本累积和技术进步不仅能够帮助扩大现有生产潜力，而且也能够便利多样化进程，无论是在回报日益减少的部门，还是在回报日益增加的部门。结构转变会改变部门内和部门间的生产组成情况以及企业和部门之间的联系模式。新出现的生产结构反过来又会影响进一步投资和创新的潜力。

29. 此类进程可能会导致发展中国家和经济转型国家融入全球经济的形式发生变化。在规模和技术专长方面达到各种限值的国内公司往往越来越多地在海外开展贸易。反过来，出口扩大了市场规模，因此使得它们可以进一步利用规模经济，而越来越多地面向外部市场也使各公司接触到新产品和新工艺，以及新的竞争来源。产业的差异化拓宽了产业内贸易的范围，尤其是在收入水平和技术能力类似的国家之间。

<sup>11</sup> 贸发会议，2006，《2006年最不发达国家报告：发展生产能力》(纽约和日内瓦，联合国出版物)。



30. 随着制造业公司的增长，它们可能会在国外建立分公司，以寻求进一步优势。随之而来的外国直接投资流量主要来自技术先进的大公司，它们力图提高具体资产的租金，但决定投资地点的，是对成本差异、市场规模和技术先进程度等因素的某种综合考虑。此外，随着越来越多的国家在发展进步，因此，大量的外国直接投资也可能通过产业内流动流入同一部门。如果在出现此类流量时，能适时通过适当的政策措施和支持来加强国内能力，就有可能提高有利外溢效应的潜力。

31. 在国外从事某些生产活动，可能要仿制整个工厂，但也可能通过外国直接投资在地域上对产业进行垂直分离，将个别活动剥离和迁移。分割的程度因部门的不同而有所不同，取决于新技术在何种程度上有助于降低协调和运输成本，以及某些特定活动之间的联系强度。从此类进程中最终产生的国际生产网络有可能加快组件和半成品的跨境移动。在很多情况下，这种跨境移动是以公司内贸易的形式出现的。

## B. 机构和供应方问题

32. 如果几个邻国经历了类似的工业起飞和多样化进程，部门和公司层面的跨境联系也可能会加强。能否通过贸易流动和生产共享实现生产一体化，最终取决于公司的决定，而不是政府的决定。然而，国家产业政策可以支持这一进程，在区域层面对此类政策进行协调和统一，可以帮助国家政策变得更加有效。

33. 一旦外部联系达到某种强度，生产商——首先是区域层面的生产商——就会施加压力，要求降低或取消阻碍区域内贸易和投资的各种障碍(包括繁文缛节、相互矛盾的法律限制和行政程序)，并建设更好的交通和通信基础设施。提出此类要求之后，就有可能设立加强合作的机构。

34. 正式合作并不是事实上的一体化的前提条件，但如果要产生更多、更具包容性的惠益，可能要求二者之间的动态互动。首先，此类合作往往侧重于技术问题(贸易壁垒、标准等)，但随着邻国之间的生产和贸易制度变得日益一体化，对协调与合作的需要将会增长。进入更大的市场，以便实现规模经济和生产的多样化，这一直是发展中国家间区域安排的原因。

35. 区域一体化和发展中国家之间的南南合作关系为实施以工业化为基础的区域发展战略提供了空间。这种战略比孤立的国家战略更有可能取得成功，特别是在国内市场较小、技术能力有限的国家。虽然区域战略可能要求成员国在制定国家政策方面放弃一些主权，但它们可能会发现，通过在某些领域合作，市场规模的扩大和资源的共享可能帮助促进投资和结构转变，从而扩大了政策空间。应当制定自己的区域经济政策，并开展其他形式旨在推动结构转变的南南合作，利用成员国之间潜在的互补性和专业分工，提高欠发达成员国的生产能力。随着生产一体化的推进，将需要设立区域机构，推动发展导向型区域一体化。

### C. 基础设施的重要作用

36. 经济多样化要求大量投资、技能升级，如果是新产品，还需要与老牌公司进行竞争。联系和多样化可能会为实现发展惠益提供机遇，但前提是存在能对以下方面有促进作用的扶持性政策环境：通过培训、教育和研发进行人力资源开发；技术创新，以培养更多有竞争力的供应商；能够支持长期需求增长和投资条件的宏观经济政策和收入政策；改善基础设施，以克服供应方面的限制因素。

37. 按照发展型区域主义，实施战略性贸易政策必须符合各成员国的国内产业政策。战略性贸易政策可包括传统或非传统工具，例如关税、进出口配额，以及技术标准和植物检疫标准。根据这种全面的发展观，也可通过在区域运输和其他附属基础设施等战略领域对投资进行协调，促进区域贸易。

38. 优先对共同关注和面临共同制约的战略领域进行投资，有助于克服历史上对区域贸易的偏见。有些情况下，这种偏见可追溯到欧洲殖民时代。很多发展中国家、特别是非洲的发展中国家与其他大陆的物流联系比与一些邻国的物流联系更好，因此无法充分受益于区域一体化的潜在益处。在这种情况下，区域贸易便利化和基础设施投资项目能够直接降低区域内贸易的运输成本，从而能够在提高运输部门的贸易和规模经济以及降低运输成本之间形成良性循环，而这种良性循环又可能反过来进一步促进区域内贸易。<sup>12</sup>

39. 区域合作方面还存在许多重大机遇未能实现，例如实体基础设施投资以及能够汇集资源的区域技术中心(融资问题将在第三章中讨论)。如果能将项目作为跨境和区域倡议的一部分加以规划，将能够加强基础设施投资和贸易便利化改革的成效。建设运输走廊就是一个例子。在这一领域，公共投资和公共—私人投资以及区域联合工作侧重于消除国家之间常见的贸易便利化和运输瓶颈。开发跨境基础设施有助于加强区域一体化倡议。建设公路、铁路、水路、空中运输线路、电信和能源供应线路(发展走廊)等跨国工程的同时，如能伴之以农业和工业等不同部门的本地发展项目，将能够对开发生产能力产生更大影响。

40. 在 32 个内陆发展中国家(非洲 16 个、亚洲 10 个、中东欧 4 个、拉丁美洲 2 个)中，区域基础设施问题特别重要。这些国家有一个共同特征，亦即缺乏直接的陆上出海口，通常还远离主要市场。这一特征对于这些国家融入全球贸易体系的规模和情况有着深远影响。它们依靠中转运输路线和中转设施开展商品贸易，这提高了交易成本，降低了国际竞争力，抑制了外国投资者。在区域一体化进程中，如能重视区域基础设施，将大大改善内陆发展中国家的发展前景。

41. 南非推出的“空间发展倡议”是重视区域基础设施开发、将其作为更深层次区域生产一体化的前提条件的成功例子。在 11 个倡议之中，最成功的是马普托发展走廊。该走廊包括马普托走廊收费公路、雷萨诺加西亚至马普托的铁路以

<sup>12</sup> 贸发会议，2011。

及马普托港口和码头，还有农业、采矿和旅游项目。在这一成功倡议的基础上，南部非洲发展共同体 2012 年通过了“区域基础设施开发总体计划”。

42. 另一个例子是大湄公河次区域项目。该项目于 1992 年启动，由亚洲开发银行协调，涉及该地区的所有主要国家和行为体，包括中国、泰国、越南、该区域所有 3 个最不发达国家(柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸)和东南亚国家联盟及其合作伙伴，包括日本。核心目标是通过实施人力资源开发、运输、电信、能源、旅游、贸易便利化、投资和农业方面的方案，加强基础设施，以利该区域的工业发展。基本战略是吸引私人投资到该区域，通过加强整个地区的基础设施联系方便跨境贸易、投资和旅游。<sup>13</sup>

43. 拉丁美洲也有成功的区域项目案例。其中最具有综合性的项目是 2000 年推出的“南美洲区域基础设施一体化倡议”。该项目认为，运输、通信和能源基础设施对于加强南美洲的区域一体化至关重要，并为 12 个南美国家制定了一项南美大陆能源战略。

#### D. 全球和区域价值链是一条可通之途

44. 发达国家和发展中国家之间不断提高的生产互补性以及很多不同部门生产过程的进一步分割可能意味着，大型外国公司的决定在影响穷国未来经济机遇和成果方面的重要性不断增加。这本身并不一定是个问题，除非它进一步降低了发展中国家在制定侧重于建设国内企业、能力和市场的发展战略方面的政策自主性。

45. 全球价值链可产生发展影响，但至关重要的是，这种价值链在何种程度上能够产生外溢效应，特别是在技术和技能方面。有人担心，全球价值链导致生产活动在地理区域方面呈现日趋分散的特征，这实际上可能减少外溢效应，因为任何一个地点(国家)所需的技术和技能会减少，跨境后向和前向联系的加强也会削弱国内的联系。此外，如果仅仅涉及生产链的一小部分，跨国公司在潜在地点方面就有更多选择——因为这些活动具有较强的可转移性——这将加强它们在面对东道国时讨价还价的能力。这可能引起发展中国家之间不健康的过度竞争，因为它们开始向跨国公司提供越来越多的税务和贸易减让，从而加剧国际贸易和投资的收益在此类公司和发展中国家之间分配的不平等。<sup>14</sup>

46. 发展中国家和经济转型国家所面临的一个根本性政策挑战是，确保将参与全球价值链作为发展战略的若干互补部分中的一个部分。这种战略要围绕快速资本形成、经济多样化和技术升级。很重要的一点是，东亚一线新兴工业化经济体

<sup>13</sup> D Chang, 2011, Opportunities for least developed countries in integrating East Asia: From new regional division of labour to inclusive regional development network, 第 1 号背景文件, 《2011 年最不发达国家报告》, 贸发会议。

<sup>14</sup> 贸发会议, 2014。

的发展战略中包括了进口替代工业化，以便逐渐从组装进口部件过渡到在国内生产这些部件。

47. 如果提高出口带来的国内增加值、产出、收入和就业是工业和贸易政策的发展目标，那么国家经验表明，这并不一定要通过在全球价值链中建立联系而实现。在一些高度参与全球价值链的国家中，出口占 GDP 的比例和出口产品中的国内增加值含量出现了下降。

48. Gary Gereffi、Raphael Kaplinsky、Timothy Sturgeon 等作者开展的开创性工作催生了与全球价值链问题有关的大量文献。一项最近的研究对参与全球价值链的情况进行了实证分析，表明从参与全球价值链中获益的国家在出口占 GDP 的比例以及出口的附加值两方面均表现出正收益。瑞士和美国就是明显的例子。<sup>15</sup> 墨西哥和南非在这两方面均发生了正向变化，但它们参与全球价值链的水平依然较低，这表明收入主要来自国内公司。中国参与全球价值链的水平较高；与 2005 年相比，2009 年出口占 GDP 的比例下降了 9 个百分点，但国内附加值在出口产品中所占比例却提高了。俄罗斯联邦的数字与中国类似，不过国内附加值在出口产品中所占比例比中国低得多，出口占 GDP 的比例也低得多。关于“金砖国家”（巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非）集团中的其他国家，巴西参与全球价值链的水平较低，国内附加值在出口产品所占比例提高，而印度参与全球价值链的水平也较低，但（虽然该国出口占 GDP 的比例提高）国内附加值在出口产品中所占比例却有所下降。

49. 很多全球价值链的现有组织情况似乎限制了发展中国家和经济转型国家本地供应商在投资和利润之间建立起强大联系。例如，很多税务措施提高了主导公司的利润率。为扭转这一趋势，减税和加速折旧免税额等税务工具应当用来提升国内公司的利润，使得他们能够建立起各种应对风险储备基金，用以延缓支付利润税。在每一种情况下，政策制定者必须决定如何正确地结合各种工具和机制，从而实现可持续的投资，形成更加多样化、附加值更高的经济。

50. 作为全球价值链的一个备选方案，发展中国家和经济转型国家可探索形成区域价值链的可能性。最近，最后组装方面的南南贸易落后于南方市场机遇的增长速度，这表明南南价值链依然薄弱、欠开发。但是，关于加强这种价值链的挑战，不应仅以孤立于建设整个南方的产业能力的方式来应对。

51. 在南方建设区域价值链潜力巨大。例如，一项研究审查了在东部和南部非洲共同市场、西部非洲国家经济共同体和南部非洲海关联盟各成员国之间加强皮革和皮革产品区域内贸易的潜力以及形成区域价值链的可能性。<sup>16</sup> 本项研究为

<sup>15</sup> R Banga, 2013, Measuring value in global value chains, 第 RVC-8 号背景文件, Development Oriented Integration in South Asia, 贸发会议。

<sup>16</sup> R Banga, 即将出版, Identifying and promoting regional value chains in leather and leather products in Africa, 背景文件, 贸发会议。

2002-2011 年期间评估了一项动态引力模型，认为高关税和非关税壁垒阻碍了区域内贸易的增长。如果取消针对皮革和皮革产品的关税，区域内贸易额有可能从每年 2.45 亿美元增长到 9.97 亿美元，亦即将近增长四倍。如果取消所有部门的所有关税和非关税壁垒，现有平均区域内贸易额可能会增长十倍。因此，提高撒哈拉以南非洲区域内贸易方面仍存在巨大潜力有待开发。拉丁美洲和加勒比地区也可得出类似结论。<sup>17</sup>

### 三. 为发展导向型区域一体化融资

#### A. 资金的可得性：基础设施拨款不足的关键问题

52. 正如本说明前文所述，基础设施开发对于区域一体化至关重要。基础设施开发能够方便和推动区域内贸易，并协助加快增长、减少贫困和开发区域市场。然而，发展中国家基础设施拨款不足是持续发展的严重障碍。<sup>18</sup>

53. 基础设施拨款不足的一个关键因素是资金的可得性。据估计，到 2020 年，为协助加快发展中国家的增长和发展而扩大基础设施所需的额外资金每年为 1.6 万亿美元到 2 万亿美元之间。<sup>19</sup> 因此，核心问题是如何为发展中国家的基础设施需求进行融资。

54. 私人资本可能是一个重要的融资来源。然而，基础设施项目通常会产生长期的社会效益。这些社会效益要远远大于投资者所获得的私人利润。因此，寻求利润的私人公司没有太多动力投资于基础设施。即使他们投资于基础设施，也往往侧重于有偿付能力的市场部门，而这些部门对于社会来说通常并不是最重要的。基础设施领域的私人投资受到抑制，原因有多种，包括潜在投资者认为风险过大。此外，由于缺少足够的信息，贷方通常难以计算风险的价格。此外，基础设施项目通常是长期性的，这就意味着更多的风险和不确定性。具体到区域项目，投资者表现出不情愿开展此项目，因为他们认为，由于协调问题等原因，这些项目过于复杂。这是为公共商品融资时所常见的问题。

55. 多边和其他开发银行在为基础设施项目提供资金方面发挥了主要作用，并有可能为填补重要的资金缺口做出进一步贡献，特别是为开发区域基础设施做出进一步贡献。它们能够开展集体行动并处理协调问题(跨境项目中很常见)，因为它们积累了丰富的知识，并拥有各种工具。虽然它们在为跨境项目提供资金方面拥

<sup>17</sup> 拉丁美洲和加勒比经济委员会，2014。

<sup>18</sup> M Fay, M Toman, D Benitez 和 S Csordas, 2011, Infrastructure and sustainable development, 见: S Fardoust, Y Kim, C Sepulveda 编著: *Post-crisis Growth and Development*, 329-372, 世界银行, 华盛顿特区。

<sup>19</sup> 例如, 见 A Bhattacharya, M Romani 和 N Stern, 2012, Infrastructure for development: Meeting the challenge, 政策文件, 气候变化经济学与政策中心。

有诸多优势，但实际上，它们为此类项目提供的资金非常少。<sup>20</sup> 根据一项研究，过去，三大区域开发银行——非洲开发银行、亚洲开发银行和美洲开发银行——为区域公共商品、包括基础设施项目提供的资金不到其总贷款额的 1%。<sup>21</sup>

## B. 从成功经验中学到的教益：欧洲投资银行

56. 在很大程度上，欧洲投资银行是为区域项目提供贷款方面的一个特例。这部分是因为，当初设立该银行时，就为其规定了明确的任务，即为基础设施融资，以支持欧洲联盟层面的区域一体化。因此，1950 年代设立该银行之后，最初其总贷款额中的 48%——后来为 44%——被划拨给基础设施项目。侧重于基础设施使得该银行在欧洲一体化进程中发挥了核心作用。此外，欧洲联盟追求的是广义的一体化，包括将减少整个欧洲的收入差异作为一项政策目标。因此，新成员国加入欧洲联盟之时，融资就会大幅上升，以协助支持新成员国欠发达地区的发展。<sup>22</sup>

57. 欧洲投资银行目前是最大的多边贷款机构，提供资金和专门知识，以推动欧洲联盟的政策目标。该银行 90% 以上的活动发生在欧洲。战略性基础设施是该银行目前的优先事项。基本上来说，这包括支持将运输、信息和通信技术及能源领域的区域和国家基础设施相连的跨欧洲网络，从而在整个欧洲提供连贯一致的网络系统。该政策的目标包括促进经济一体化和社会融合，人员、商品和服务自由流动，以及有竞争力的能源生产和供应。

58. 欧洲投资银行的主要融资方式是贷款。贷款通常占到一个项目总融资额的 30%，不过有时这一比例可达 50%。此外，全球发生危机以来，该银行发挥了重要的反周期作用，以帮助在整个欧洲维持收入和投资水平，并保护该区域的基础设施和生产能力免受经济急剧下滑的影响。通过融合其他资金来源(例如欧洲联盟的预算和私营部门)提供的资源，该银行作为贷款机构的作用与杠杆作用相关，这对经济产生了较大的乘数效应。该银行还发挥着顾问的作用，不仅在项目融资领域、而且在项目设计和管理方面提供援助，以推动项目的落实和执行。<sup>23</sup>

<sup>20</sup> S Griffith-Jones, D Griffith-Jones 和 D Hertova, 2008, Enhancing the role of regional development banks, 24 国政府间集团, 讨论文件系列第 50 号, 贸发会议。

<sup>21</sup> N Birdsall, 2006, Overcoming coordination and attribution problems: Meeting the challenge of underfunded regionalism, 见 *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, I Kaul 和 P Conceicao 编著, 牛津大学出版社, 牛津。

<sup>22</sup> S Griffith-Jones, 2008。

<sup>23</sup> 欧洲投资银行, 2015, 见 <http://www.eib.org/about/index.htm> (2015 年 3 月 9 日访问)。

## C. 新融资机构如何在不久的将来改变发展融资的局面

59. 欧洲投资银行的成功经验支持这样一种理念：可以设立其他多边开发银行，加强发展中国家的区域一体化。近年来，开展了若干设计和设立此类银行的倡议，例如新设立的新开发银行和亚洲基础设施投资银行。<sup>24</sup>

60. 一方面，正如本说明所阐述的那样，开发基础设施需要资金，而另一方面，新兴经济体目前持有大量外汇储备，因此设立这些银行似乎恰逢其时。此类储备有一部分购买了主权财富基金，以及投资于发达国家的低收益资产。如果将其用于为发展中国家的基础设施需要融资，同时提供更高的回报，可能更好。

### 1. 新开发银行

61. 设立新开发银行是为了支持其创始成员国和其他发展中国家的基础设施和可持续发展项目。根据这一宽泛的目标，该银行可积极支持目前正在世界各地进行的区域一体化进程。该银行设立时的注册资本为 1,000 亿美元(认缴资本为 500 亿美元)，其范围包括为基础设施筹集资源。鉴于该银行仍处于初始设计阶段，或可扩大这一范围，使其包括区域一体化所需的基础设施，从而尽量扩大该银行的发展影响。

62. 新开发银行可能有助于加强区域间对话与合作。因此，它的作用对于加强发展中国家和经济转型国家之间以及上述国家与发达国家之间的关系十分重要。

### 2. 亚洲基础设施投资银行

63. 亚洲开发银行估计，2010–2020 年期间，亚洲每年的基础设施融资需要约为 7,200 亿美元。然而，该银行年度贷款批准水平仅仅为 130 亿美元。因此，亚洲基础设施融资存在巨大缺口。<sup>25</sup>

64. 亚洲基础设施投资银行即是为填补这一缺口而设立，以便为亚洲和太平洋区域的基础设施项目提供资金。除国家基础设施项目之外，该银行还努力为能够支持贸易和进一步开发该区域生产网络的区域基础设施项目提供资金。<sup>26</sup> 其主要供资机制是在区域和全球市场发行债券。

65. 亚洲基础设施投资银行可与新开发银行一道，推动建立一个积极的开发银行网络。这些银行彼此协作，以形成协同作用和互补性。这两家银行可与多边银行(如世界银行)、区域银行(如非洲开发银行、亚洲开发银行和美洲开发银行)、

<sup>24</sup> 新开发银行于 2014 年 7 月由巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非设立。亚洲基础设施开发银行于 2014 年 10 月在北京设立。这两家银行都尚未投入运作。

<sup>25</sup> DRO Junio, 2014, Asian Infrastructure Investment Bank: An idea whose time has come?, *The Diplomat*, 12 月 4 日。

<sup>26</sup> 同上。

次区域银行(如安第斯开发公司)以及各国家开发银行密切合作。合作模式可包括为大型项目共同融资。因此,健康的竞争以及——最重要的——合作可能对其他发展金融机构形成有益的外部性。

### 3. 非银行金融倡议可发挥的作用

66. 为区域一体化融资并不一定要通过银行才行。加强区域金融和货币合作,而不采取设立开发银行的形式,可能是支持一体化的另一种办法。南美洲的南方共同市场结构整合基金和中国最近设立的丝路基金就是为这一目的而设立的非银行机构的宝贵实例。

67. 设立结构整合基金是为了加强南方共同市场的一体化。具体而言,设立该基金的目的是为支持属于南方共同市场的南美国家的区域结构整合、竞争力和社会融合的项目融资。近年来,该基金的规模已经超过了 10 亿美元,主要用于两个较小的经济体(乌拉圭和巴拉圭)。<sup>27</sup> 如果结合其他资金来源,包括开发银行的资金来源,该基金可能发挥重要的杠杆作用。

68. 丝路基金由最近设立的 400 亿美元资金组成,旨在为基础设施项目融资,以加强中国与其他亚洲国家之间的运输和其他联系。预计中国将出资 65%左右。尽管该银行的侧重点是在亚洲建立联系,但一些分析师建议扩大这一倡议,使其包括非洲国家。该基金可以既支持非洲的基础设施开发,也作为中国工业迁移战略的一部分,支持非洲的工业发展,从而使非洲受益。<sup>28</sup>

## 四. 供讨论的问题

69. 建议对以下问题进行讨论:

- (1) 在何种条件下,贸易能够成为区域一体化进程中推动增长的引擎?
- (2) 落实发展型区域主义的最佳办法是什么?
- (3) 全球价值链是否已经大大改变了发展框架,以至于进口替代对于一般的发展中国家已经不再重要?
- (4) 经济转型国家正在如何努力促进区域生产一体化?

<sup>27</sup> Latin American and Caribbean Economic System, 2011, Opportunities, prospects and instruments for financing South-South cooperation in Latin America and the Caribbean, 7 月, 可查阅 [http://www.sela.org/attach/258/default/Documento\\_Final\\_Oportunidades,\\_perspectiva\\_e\\_instrumentos\\_\(Sur-Sur\)\\_6-7-11.pdf](http://www.sela.org/attach/258/default/Documento_Final_Oportunidades,_perspectiva_e_instrumentos_(Sur-Sur)_6-7-11.pdf) (2015 年 4 月 20 日访问)。

<sup>28</sup> JY Lin, 2015, Industry transfer to Africa good for all, 《中国日报》, 1 月 20 日。



(5) 可从大型经济体(例如巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非)的经验中学到哪些区域生产一体化方面的教益? 其中哪些教益可能对较小的国家不太适用?

(6) 可以从为区域一体化融资的成功经验中学到哪些政策教益?

(7) 新开发银行和亚洲基础设施投资银行等新机构如何在不久的将来改变发展融资的局面?

---