



## 贸易和发展理事会

## 第六十六届会议

2019年6月24日至6月28日，日内瓦

临时议程项目2(d)

## 南南合作促进贸易、投资和结构转型

## 贸发会议秘书处的说明\*

## 概要

进入新千年以来，整个南方增长迅速，但不平衡和不全面。尽管发展中国家之间的贸易、投资和资金流动出现了快速增长，但结构转型仍然是一项艰巨的挑战。本说明以成员国提交的一套指导性问题为出发点，讨论了南南合作促进贸易、投资和结构转型问题。南南合作被确定为促进结构转型和实施《2030年可持续发展议程》的主要途径。然而，要想充分发挥南南合作促进结构转型的潜力，需要在各级采取积极主动的政策，特别是在贸易、投资、金融和数字经济领域。其中包括实施加强区域价值链的产业政策、促进区域开发银行、鼓励投资政策的协调和统一，以及促进区域一级的南南数字合作。分享政策经验可以进一步发挥南南增长作为催化剂的潜力。

\* 出于提交人无法控制的情况，本文件订于在标准发布日期之后发布。



## 一. 引言

1. 南南合作被确定为实施《2030 年可持续发展议程》的方式之一。<sup>1</sup> 南南合作有助于实现可持续发展目标，有助于发展中国家，包括最不发达国家实现结构转型，还有助于缓解国家内部和国家之间日益加剧的不平等。然而，这种合作不能取代调动国内资源的有效战略，也不能取代多边发展支持与合作。

2. 由于南方出现新的增长极，以及决策者齐心协力加强合作，贸易、金融、技术和直接投资等不同领域的南南合作一直在上升。1995 年至 2016 年间，南南出口年均增长 13%，远高于 8% 的全球出口增长率。来自发展中国家外国直接投资总额大幅增长，占全球流量的近 30%，且其中大部分流向其他发展中经济体。伴随投资流动的还有金融流动的增加，主要是通过南方区域银行。

3. 尽管南南流动不断增加，但发展中国家要想实现可持续发展目标，仍面临每年数万亿美元的资金缺口。<sup>2</sup> 此外，南方的增长仍然不平衡，许多发展中国家，特别是最不发达国家，继续经历破坏性的经济冲击、价格波动、生产能力薄弱、债务增加、缺乏结构转型和普遍的基础设施赤字等问题。应对这些挑战需要进一步改革更大的多边架构。

## 二. 南南贸易和投资合作的机遇和挑战

4. 自 1990 年代中期以来，南方在全球产出和贸易中的份额迅速上升，南南贸易额以七倍的速度增长，从 1995 年的 0.6 万亿美元增至 2016 年的 4 万亿美元。南南贸易的增长似乎为南方带来了新的机遇。然而，产出和贸易的加速增长只集中在少数发展中国家，主要是东亚，其中中国贡献最大。东亚、特别是中国的增长，对原材料的需求加大，于是增长蔓延到其他发展中国家，促进了南南贸易。此外，即使制成品贸易扩大了，也与全球供应链相联，出口活动的附加值仍然很低，而总部活动获得了巨大收益。<sup>3</sup> 在这种新的生产版图中，生产能力有限的发展中经济体有可能始终困在价值链底部的低附加值活动中，最终导致浅度工业化、生产率增长乏力和收入差距不断扩大。

5. 认识到这些困难后，许多发展中经济体开始寻求不同于以往道路的南南合作机会。它们更加重视通过区域价值链实现与邻国的贸易一体化。与此同时，出现了新的贸易和基础设施发展融资机制，侧重在区域一级进行生产能力和结构转型。更多地转向南方的区域市场可能有助于产生规模经济，创造就业机会，促进多样化和生产升级。通过在区域内开展更多高附加值的活动，区域价值链为提升附加值和加速转型提供了机会。

<sup>1</sup> 2019 年 4 月 15 日大会第 73/291 号决议，第二次联合国南南合作高级别会议布宜诺斯艾利斯成果文件。

<sup>2</sup> 见贸发会议，2014 年，《2014 年世界投资报告：为可持续发展目标投资行动计划》(联合国出版物，出售品编号 E.14.II.D.1, 纽约和日内瓦)。

<sup>3</sup> 贸发会议，2018 年，《2018 年贸易和发展报告：权力、平台与自由贸易之幻象》(联合国出版物，出售品编号 E.18.II.D.7, 纽约和日内瓦)，第 44-45 页。

6. 南南投资流动也可以为推进可持续发展目标发挥重要作用。对发展中东道经济体而言，来自其他发展中国家的外国直接投资可以提供各种潜在的资本、技术和管理技能来源，这意味着更有可能建立有利的联系并吸收技术。然而，南南外国直接投资也有风险，包括挤出效应、市场支配地位问题，以及在某些情况下，劳动和环境标准较低。在一些发展中东道国，缺乏适当的监管框架加剧了这些问题。

7. 为了促进南南投资并扩大其发展影响，母国和东道国都需要做出努力。母国可以鼓励和促进对其他发展中经济体的对外投资。例如，在可持续发展目标的相关部门，可以通过有针对性的信贷或保险方案进行改进，鼓励对农业和农村发展、制造业、基础设施、可持续能源和区域价值链发展的投资。与此同时，母国需要采取措施，鼓励当地跨国公司负责任的投资行为，并确保溢出效应用来支持国内生产。确保充足的政策空间将是发挥南南一体化加深带来的优势的关键。

8. 单凭国家政策无法解决一体化加深带来的许多挑战。区域和国际层面的南南合作发挥着重要作用，特别是在投资政策的协调和统一方面。贸发会议可持续发展投资政策框架及投资于可持续发展目标行动计划为南南合作提供了一个有益的政策框架，这一框架利用跨境投资，扩大对可持续和包容性发展的影响。

### 三. 在南南合作背景下加强金融和经济可持续性

9. 在过去 30 年左右的时间里，世界各地不平等的加剧有许多原因，但严重影响发展中国家的一个核心原因是金融不稳定和危机造成的不平等。<sup>4</sup> 发展中国家追求外部金融自由化并吸引国际私人资本为其经济融资，变得容易受到不稳定的私人资本和高额外债的影响。与此同时，南南金融合作自 21 世纪初以来得到振兴，随之形成了新的南方发展融资格局。

10. 发展中国家政府，特别是在财政空间有限的情况下，可能会想从国际私人金融市场融资，用于支持结构转型所需的公共投资项目。这种融资渠道的一个明显优势是融资速度快，没有附加的政策条件，而多边金融机构提供的官方融资通常有附加的政策条件。然而，这一政策选择伴随很大风险。一个主要风险是，由于贷款国的经济压力往往会影响到国际私人金融市场的资金流动，这些资金流动具有短期性，且利率反映了感知的国家风险。结果可能是资金流动极不稳定。

11. 另一方面，来自南南合作的资金援助通常涉及伙伴国公共开发银行和机构的资金。这些银行和机构通常以更好的条款和条件提供此类资源，并且针对发展项目。银行和机构的技术人员仔细审查他们支持的项目的财务和发展稳健性。这种融资方式的一个风险是，尽管可能对单个项目进行适当审查，但伙伴国未必充分关注一国的总体债务状况，因此也未必关注其偿债能力。值得一提的是，针对这一关切，中国在“一带一路”倡议的背景下，最近开始在做出投资和融资决定

<sup>4</sup> 贸发会议，2017 年，《2017 年贸易与发展报告：走出紧缩——迈向全球新政》（联合国出版物，出售品编号 E.17.II.D.5，纽约和日内瓦）。

时，考虑一国的总体债务能力，以确保债务的可持续性。<sup>5</sup> 因此，无论发展中国家选择哪种方式为投资项目融资，面临的挑战都是如何最好地管理涉及的风险，以便能够最大限度地利用外部资金来支持结构转型和实现可持续发展目标。

#### 四. 南南数字合作促进结构转型

12. “工业 4.0”的到来为南方经济结构转型创造了新的机会，但也带来了新的发展挑战。它为发展中国家提供了机会，利用数字技术和数字服务，提升在全球价值链中的位置，从而可以提高出口额。然而，数字化的收益并不是必然的。随着各种数字鸿沟的出现，包括在获取和使用信息和通信技术方面，尤其是在富人与穷人之间以及国家之间和国家内部，数字化有可能导致进一步的两极分化和收入不平等加大。发展中国家要想抓住数字世界中日益增加的机会，首先必须就一国境内生成的数据的所有权制定健全的政策，建设其数字基础设施，并建立所需的数字能力。南南合作可以发挥重要作用，帮助南方实现数字工业化，加强从数字革命中获益的能力，这有助于国家的结构转型。

13. 贸发会议提出了一项促进工业化和区域一体化的渐进式南南数字合作十点议程，<sup>6</sup> 可在南方的区域和次区域一级实施。该议程可以帮助发展中国家在区域支持下，通过南北伙伴关系建设其数字能力和数字基础设施。议程包括建设数字经济；建设云计算设施；加强宽带基础设施；促进区域内的电子商务；促进区域数字支付；在区域内发展单一数字市场；分享电子政务的经验；建立伙伴关系，建设智能可持续城市；推动数字创新和数字技术；收集用于衡量数字化程度的统计数据。

#### 五. 分享南方结构转型的政策经验

14. 进入新千年以来，发展中国家的增长更加强劲，但在结构转型方面仍然面临多重挑战，需要各级采取适当的政策措施。然而，制定有效和有利于发展的政策需要当地知识、经验和强大的能力。在这方面，分享经验和能力建设变得越来越重要，因为它们可以提高发展中国家的决策能力。

15. 虽然大多数发展中国家仍在努力应对各自的发展挑战，但一些南方国家已经迅速取得了进展。值得一提的是，中国自 1978 年以来，国内生产总值年均增长 9.5%，转变了以农业为主的经济结构，让 7 亿多人脱贫。中国虽然已经达到中等收入国家的地位，但仍然是一个发展中国家，因此，其他南方国家可以借鉴中国成功实施发展政策的经验。在这方面，中国的“一带一路”倡议为促进该倡议的 100 多个伙伴国分享政策和经验提供了机会。贸发会议启动了“一带一路”倡议

<sup>5</sup> 见 W Hongyuran and F Wang, 2019, Central bank Chief says China will guard against Belt and Road debt risks, *Caixin Global*, 可查阅: <https://www.caixinglobal.com/2019-04-25/central-bank-chief-says-china-will-guard-against-belt-and-road-debt-risks-101408561.html> (2019 年 5 月 6 日查阅)。

<sup>6</sup> 见贸发会议，2018 年，*South-South Digital Cooperation for Industrialization: A Regional Integration Agenda* (联合国出版物，纽约和日内瓦)，以及贸发会议，2018 年，*Forging a Path Beyond Borders: The Global South* (联合国出版物，出售品编号 E.19.II.D.2, 日内瓦)。

平台<sup>7</sup>，用于工业增长、贸易、宏观经济环境、发展融资、债务管理和数字经济领域的经验分享、能力建设和政策制定。该平台可为促进有利于发展的政策环境和在南方实现《2030年可持续发展议程》做出重大贡献。

## 六. 政策建议

16. 南方的增长不平衡且不全面。发展中国家在结构转型和追求新的雄心勃勃的可持续发展目标方面面临多重挑战。这要求在各级采取适当的对策。南南合作可以帮助发展中国家充分利用充满活力的南南贸易、金融、投资和技术促进可持续发展。本说明介绍了一些应对这些挑战的政策。贸易和发展理事会不妨考虑以下政策建议：

(a) 需要通过南南合作支持南方的生产能力建设和结构转型。各国政府可以考虑在本区域内进行战略参与，以推动能够促进产品升级和出口多样化的区域价值链。需要为区域内的贸易和基础设施发展建立新的融资机制。

(b) 区域和国际层面的南南合作可以为投资政策的协调和统一发挥关键作用。在这方面，成员国不妨将贸发会议可持续发展投资政策框架及投资于可持续发展目标行动计划视为南南合作的有益政策框架，利用跨境投资促进可持续和包容性发展。

(c) 鉴于实现《2030年可持续发展议程》面临存在巨大的资金缺口，各国政府不妨考虑加强对南方区域银行的资金援助，为在全球系统内提供解决南方资金问题的务实选择奠定基础。

(d) 发展中国家无法独自实现数字领域的跨越式发展。它们将需要区域和国际层面上的支持。在这方面，成员国不妨考虑贸发会议工业化和区域一体化南南数字合作议程作为区域一级的政策框架，在促进南方数字工业化、区域一体化和结构转型方面的作用。

(e) 战略和政策有具体背景和具体时间，但有一些总原则可以提高政策进程的质量和效果。各国政府不妨考虑贸发会议“一带一路”倡议平台在将发展中国家间的知识和政策经验分享制度化方面发挥的作用。

---

<sup>7</sup> 见 <https://unctad.org/en/Projects/BRI-Platform/Pages/index.aspx> (2019年5月6日查阅)。