



## 贸易和发展理事会

### 贸易和发展委员会

加强各级扶持性经济环境，支持包容性和可持续发展

以及促进经济一体化与合作问题多年期专家会议

第五届会议

2022年10月26日至28日，日内瓦

临时议程项目3

## 促进包容性和可持续发展的区域解决方案\*

### 贸发会议秘书处的说明

#### 概要

发展中国家面临的经济、健康和环境危机日益严重，加上主要经济体的经济重心进一步向内转移，并越来越重视贸易、技术和资金流动的地缘政治层面，引发全球经济更加碎片化的可能性，并对多边体系的完整性造成挑战。因此，区域安排及其历来的特性、规范和价值观可能会发挥更突出的作用，并形成对危机管理和发展道路的独特区域对策。在这样一个多中心的世界，管理经济的相互依存关系需要全球机构和区域安排之间发挥更大的协同效应。本说明基于发展型国家等体制结构，详细阐述了为何开放的发展型区域主义可能是促进管理发展中国家和发达国家的不同利益和敏感问题，以实现更加包容和发展型治理的最佳办法。

\* 因贸发会议秘书处无法控制的情况，本文件定于标准发布日期之后发布。



## 一. 引言

1. 发展中国家在推动雄心勃勃的可持续发展议程的过程中，面临着若干艰巨而又相互关联的挑战。本千年的第一个十年在有利的全球环境下经历了快速和广泛增长，发达经济体，特别是美利坚合众国的私人信贷快速增长和中国的持续转型为增长提供了动力，出口增加、低成本资本和商品价格上涨对发展中经济体产生了积极的溢出效应。然而，这些有利条件受到 2008/09 年全球金融危机破坏，到 2019 年——甚至在疫情之前——已经基本消失，导致人们对在本十年剩余时间内持续实现赶超式增长和可持续发展的前景产生了很大的不确定性和关切。<sup>1</sup>

2. 面对全球金融危机后更具挑战性的经济环境，许多发展中国家通过在国际市场上借款以应对；过去十年中，发展中国家的外债存量平均每年增长 7.1%。<sup>2</sup> 同时，与数字革命有关的新的信息和通信技术相结合，加上知识产权收紧，使权力天平向具有市场支配地位的大公司倾斜，令人担心许多发展中国家在技术方面进一步掉队。<sup>3</sup> 疫情加剧了这些制约因素，给许多经济体造成了更多障碍，同时缩小了财政空间。<sup>4</sup>

3. 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机会。特别是更加强调有助于创造就业和规模经济、促进多样化和生产升级的区域和南南安排。非洲经济体启动了非洲大陆自由贸易区，完成了始于 2015 年的谈判进程；东亚经济体早已认识到区域层面的重要性；拉丁美洲最大的一些经济体正致力于振兴区域联系。然而，区域选择的形式和规模各不相同，其本身可能无法提供各国正在寻求的理想发展道路。

## 二. 区域贸易一体化和发展

4. 在区域经济一体化进程中，贸易一直受到高度重视，因为更密集的区域贸易有可能支持国家发展战略，而正式贸易一体化可以带来更多经济合作，促进多边贸易体系的包容性。在 2000 年代，全球南方加强商业联系的基础是出口结构的转型，即从初级产品转变为制成品；这反映在区域贸易自由化程度提高：在截至 2021 年 9 月生效的 350 项区域贸易协定中，266 项是在 2000 年后签署的。

5. 为什么区域内贸易关系比其他贸易关系更有利于发展，对此有几种解释。<sup>5</sup> 从结构主义的角度看，当贸易发生在同一区域的国家之间时，产生积极影响的可能性更大，这是因为距离近带来的优势，也因为这些国家在发展水平上往往更接

<sup>1</sup> 贸发会议，2019 年，《2019 年贸易和发展报告：为全球绿色新政融资》(联合国出版物，出售品编号 E.19.II.D.15，日内瓦)；见 <https://unctad.org/webflyer/south-south-cooperation-time-covid-19-building-solidarity-among-developing-countries>。

注：脚注中提及的所有网站均于 2022 年 8 月访问。

<sup>2</sup> 见 <https://sdgpulse.unctad.org/debt-sustainability/>。

<sup>3</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)。

<sup>4</sup> 贸发会议，2021 年，《2021 年贸易和发展报告：从复苏到复原力——发展层面》(联合国出版物，出售品编号：E.22.II.D.1，日内瓦)。

<sup>5</sup> 贸发会议，2007 年，《2007 年贸易和发展报告：区域合作促进发展》(联合国出版物，出售品编号 E.07.II.D.11，纽约和日内瓦)。

近,更有可能提供一个公平的竞争环境。此外,当贸易伙伴的经济结构相似时,贸易收益主要来自规模经济,而不是来自反映技术差异或相对禀赋差异的比较优势。在这种情况下,扩大贸易有可能为促进出口多样化和加速工业发展提供更大的潜力,因为在短期内转变比较优势大概比促进规模经济更加困难,特别是当前者旨在摆脱出口对原材料或大量低技能劳动力的依赖时。

6. 区域内贸易的另一优势是,区域可以支持(具有共同的规范传统和类似学习能力的国家之间)更多的知识流动,并鼓励提供公共品。区域方法有利于学习和分享与贸易发展、贸易政策或其他功能性合作领域有关的信息,如农业、粮食安全和环境及健康问题的治理。此外,各区域可以克服市场和协调失灵,协调区域外部效应强的活动。许多与竞争相关的挑战是区域性的;例如,内陆国家依靠其他国家的适当基础设施进行货物贸易。有些外部效应在地理上并不局限于一个区域,而另一些外部效应只与邻国有关。

7. 从政治经济学的角度看,发展中区域的区域贸易规则往往不如双边或诸边贸易协定的规则严格,后者的特点是参与者之间的权力在很大程度上不对称。权力不对称可能导致签署贸易协定的发展中国家面临国家政策空间缩小的风险,当此类协定在区域内签署时,风险可能降低。最后,在疫情期间,区域一体化在减少区域对国际贸易的依赖和增强抵御外部冲击的能力方面的关键作用得到了认可。

8. 最近的研究表明,总体而言,参加区域贸易协定意味着经济增长加快和不平等减少。这种影响在亚洲发展中国家最为显著,但在非洲和拉丁美洲也很明显。<sup>6</sup>人们普遍认为,区域一体化既是可取的,也是必要的,然而,尽管过去几十年来,区域一体化的重要性日益增加,但其范围和影响仍有改进的余地。因此,关键问题是如何以可持续的方式在全球南方不同区域构建一体化,并最大限度地促进结构转型和经济发展。

9. 区域间贸易面临的障碍往往不是关税和规章方面的壁垒,而是发展中经济体基础设施不足,生产战略不完善。例如,在南部非洲发展共同体的框架下,已经对共同体以外的进口商品取消了97%的关税,但贸易量和贸易差额变化不大。<sup>7</sup>一体化进程若要有效,还需要在解决基础设施壁垒和贸易能力建设的合作安排方面取得进展。此外,解决区域经济制约因素以实现一体化,需要从一体化进程的早期阶段就拿出政治意愿。

## A. 区域贸易协定和大区域协定

10. 1990年代国际贸易治理的重大事件是乌拉圭回合多边贸易谈判结束和1995年世界贸易组织成立。多边贸易体制包括一套通过谈判达成、具有约束力、可执行的规则和承诺,其基础是互惠和非歧视的核心原则。这些规则和承诺共同为国际贸易提供了确定性和可预测性,并限制了以邻为壑政策(即经济或政治强国靠牺牲其他国家获取利益的歧视性或重商主义贸易政策)可能造成的不利的国际溢出效应。多边贸易体制给予发展中国家一些重要的例外规定,即特殊和差别待遇

<sup>6</sup> A DiCaprio, AU Santos-Paulino 和 MV Sokolova, 2017年,“区域贸易协定、一体化和发展”,贸发会议第1号研究论文。

<sup>7</sup> R Davies, 2009, Promoting regional integration in Southern Africa: An analysis of prospects and problems from a South African perspective, *African Security Review*, 5(5):27-38.

条款，使发展中国家能够利用特定的优待，如延长执行协议和有约束力的承诺的期限，以及为增加发展中国家的贸易机会而采取的措施，抵消结构性劣势，从而增加了世界贸易组织贸易治理框架的灵活性。

11. 1990 年代，双边和区域自由贸易协定也开始激增。区域经济一体化历来寻求扩大市场规模和区域贸易，通过实现结构转型所需的扩大区域分工和规模经济，提高效率。由此带来的就业和收入增长有助于更公平地分享贸易一体化的经济利益，也有助于减少面对冲击的脆弱性。然而，自 1990 年代以来遍布全球经济的双边和区域自由贸易协定的特点是，其承诺超出了多边贸易协定的承诺，几乎不给特殊和差别待遇条款留有余地，这既包括某些政策领域内更具体的承诺，也包括范围更广的政策领域，如知识产权保护、政府采购、投资、竞争政策、环境和劳工标准、规章协调、执行和争端解决规定。这种扩大的承诺减少了发展中国家的政策空间和多边贸易合作的动力。此外，这些承诺往往赋予特殊利益群体和政治背景深厚的公司权力，并通过国际供应链扩大贸易范围，增加出口产品中的外国附加值含量。因此，它们会对自由贸易协定的深度产生因果影响，产生往往有利于大型企业的更强的再分配结果。<sup>8</sup>

12. 因此，这种形式的贸易一体化引发了对大型跨国公司权力的关切，在发达国家和发展中国家都引起了对贸易一体化的普遍抵制。<sup>9</sup> 除此之外，还有人对世界贸易组织表示了不满，一些评论者指出，在规范“二十世纪贸易”的现有规则与管理“二十一世纪贸易”所需的规则之间存在所谓的治理差距，所需的规则指的是涵盖知识产权保护、投资、竞争、环境和劳工标准、创新和电子商务的自由贸易协定多边化；以及将服务贸易方面的承诺提高到与货物贸易相同的水平。<sup>10</sup> 这种普遍关切的一个反映是，新缔结的双边和区域自由贸易协定数量在全球金融危机时期达到高峰之后趋于平缓，同时大区域贸易协定受到重视。

13. 大多数大区域贸易协定因涉及的经济规模和地理范围大而得名，其目的是整合大量双边和区域自由贸易协定，并着眼于纳入更深入的承诺，以处理二十一世纪的问题，美国与欧洲联盟的跨大西洋贸易和投资伙伴关系就属于大区域贸易协定。然而，自 2017 年以来，关于该伙伴关系的谈判一直停滞。一些大区域贸易协定，如《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(在美国退出跨太平洋伙伴关系协定后取代了后者)，对性别、气候变化、人权和劳工标准等广泛问题给予了极大关注，但也强调数字经济和数据治理。然而，这类协议是否是数据治理的适当手段犹未可知。与数据有关的问题影响许多经济领域，包括贸易、金融、生产、市场结构和税收，而且此类问题也影响许多非经济领域，包括健康、环境、国家安全和人权，如隐私权。此外，很大一部分数据与任何贸易流动都没有关系。

14. 大区域贸易协定引起了不同的应对措施，特别是在发展中国家，部分对策是为了应对潜在的贸易转移效应，包括跨大西洋贸易和投资伙伴关系产生的效应，例如通过区域全面经济伙伴关系应对；部分对策旨在从供应链迁移中受益，促进

<sup>8</sup> 见贸发会议，2022 年，《2022 年贸易和发展报告：分裂的世界中的发展前景——全球无序状态与区域应对办法》(联合国出版物，出售品编号：E.22.II.D.44，日内瓦)。

<sup>9</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)。

<sup>10</sup> 见 <https://voxeu.org/article/multilateralising-21st-century-regionalism>.

区域内贸易，最大限度地发挥其对发展的影响，例如，通过非洲大陆自由贸易区应对。

## B. 以发展为导向的贸易一体化

15. 推动结构转型、加强跨境生产和市场联系，不能仅仅依靠增加贸易流量。相反，区域贸易一体化必须是更广泛的发展战略的一部分，这一战略也促进一系列非贸易领域的区域一体化与合作。这种方法可被称为“开放的发展型区域主义”，旨在通过避免实际汇率不稳定和汇率高估，以及促进提供长期投资资金等方式，确保一个稳定的宏观经济和金融框架，以支持固定投资以及创造生产能力和创造就业。另一个目标是在经济体内部以及一个区域的国家之间进行跨政策领域的政策协调。实现这些目标的关键在于体制结构，如发展型国家，以及联合的区域行业和基础设施政策，特别是在有形基础设施、海关、运输、能源和通信网络方面。

16. 除了外部经济环境之外，国家在贸易协定中作出的承诺也影响发展中国家贸易一体化和经济发展的程度和性质。因此，这些承诺必须响应发展优先事项，而不是少数大型跨国公司的商业利益。然而，区域自由贸易协定和一些大区域贸易协定中的承诺越来越倾向于通过压低工资或收购竞争对手以提高成本竞争力，而不是通过投资和提高生产力以提高盈利能力。

17. 多边主义对发展中国家有利，因为就个体而言，发展中国家的议价能力与发达国家相比较弱。此外，多边主义作为全球贸易治理的核心支柱，使全球贸易关系透明、安全、可预测。然而，承认多边体系的优点并不意味着维护现状。如果不能在实现更加包容的多边体系这一目标方面取得进展，多边主义可能会被最强大国家推动的大区域贸易协定所掩盖。这意味着发展中国家需要参与多边贸易治理，同时认识到开放的发展型区域主义可以在不适合贸易规则的领域和/或尚无能力作出有约束力的多边承诺的领域提供优势。

18. 与 1990 年代和 2000 年代初的深度自由贸易协定，或包含与未生效的《跨太平洋伙伴关系协定》类似章节的近期的大区域贸易协定相反，开放的发展型区域主义可有助于确保发展中国家的声音得到倾听，以及加强南南合作，以实现更加面向发展的国际贸易治理。开放的发展型区域主义将把有约束力的承诺限制在边境措施方面，同时依靠合作，随着时间推移，也将依靠灵活政策，以实现边境后贸易措施的区域协调。<sup>11</sup> 因此，在发展型国家等体制结构的支持下，开放的发展型区域主义也可以有助于管理发展中国家和发达国家的不同利益和敏感问题，以实现更加包容和发展型的国际贸易治理。

<sup>11</sup> 与进口有关的边境措施涉及关税和数量限制；边境后措施是指那些影响超出海关范围的措施，包括非关税措施(对国际贸易仍有一定经济影响的非关税政策措施)、技术性贸易壁垒、原产地规则和与知识产权、政府采购、投资、竞争以及环境和劳工标准有关的国内法规。对涉及国内法规的边境后措施作出特别有约束力的承诺，往往会使旨在实现结构转型和以产业、技术、贸易相关和规章政策为基础的发展战略复杂化。

### 三. 区域化的生产层面

19. 近几十年来, 由于拥有市场支配地位的大型国际公司的存在, 加上信息和通信技术的进步, 组织地理位置分散的生产网络变得更加容易, 成本也更低, 从而促进了全球价值链的扩展, 使其在国际贸易、全球国内生产总值和就业中所占份额日益增长。产品不再是在一个国家制造, 然后运往另一个国家销售; 事实上, 产品往往经历许多阶段, 跨越多个地理和组织边界, 并在到达最终市场之前增加组件和价值。这大大增加了中间商贸易和垂直专业化(即出口产品的进口含量)。因此, 决策者越来越多地转向全球价值链的整合和升级, 以此推动经济发展、创造就业和提高收入。

20. 然而, 尽管发展中国家越来越多地参与许多不同部门的全球生产网络, 但大多数发展中国家的目标仍然是建设和提升制造能力。生产能力有限的发展中经济体可能仍然被困在全球价值链低端附加值最低的活动中, 并为之竞争, 这可能导致经济增长缓慢, 创造的就业机会有限。<sup>12</sup> 参与全球价值链还会带来另外的风险, 即导致在狭窄的生产领域专业化, 同时技术基础狭窄, 过度依赖跨国企业进入全球价值链。这种一体化可能导致主导企业和供应商之间的权力关系不对称, 并可能导致在吸引外国直接投资和最大限度地发挥接纳外国直接投资的潜在优势方面处于弱势谈判地位, 发展中国家尤其如此。

21. 发展中经济体的另一种方法是更加关注全球南方的区域市场。东亚经济体, 特别是中国(尽管其进出口遍及全球)和中国台湾省、大韩民国和新加坡, 早就认识到东亚区域生产网络的重要性。此外, 为应对全球金融危机后的贸易崩溃, 其他发展中区域的一些供应商将终端市场从全球北方转移到全球南方, 努力实现供应链区域化。<sup>13</sup> 疫情的影响可能将进一步强化这一趋势, 因为现在更多的工业化经济体可能愿意优先考虑生产的复原力和可靠性, 而不是通过在国际市场上进行全球外包节约成本。

22. 区域价值链可有助于增加在发展中国家产生的附加值。考虑到许多发展中国家的规模和生产能力, 地方工业战略可能很快就会达到极限。这可以通过区域视角克服, 因为可以利用一个区域内不同的互补优势, 促进规模经济、纵向一体化和横向专业化。这对较小的国家尤其重要, 考虑到供给侧的制约因素, 这些国家的区域联系对于能力互补至关重要。

23. 区域价值链的特点是区域内的一个国家通常将最终产品出口到区域伙伴, 并在区域内开展许多高附加值活动。因此, 区域价值链可以极大地促进在地方一级进行价值创造, 并提供更多的机会参与、获得经验和积累全球竞争所需的地方能力, 从而成为进入全球价值链的垫脚石。<sup>14</sup> 此外, 区域市场也可能提供更好的升级潜力, 特别是在功能升级方面, 包括设计、营销、品牌塑造和分销方面。

<sup>12</sup> G Gereffi, 2014, Global value chains in a post-Washington Consensus world, *Review of International Political Economy*, 21(1):9-37; 贸发会议, 2014年, 《2014年贸易和发展报告: 全球治理与发展政策空间》(联合国出版物, 出售品编号 E.14.II.D.4, 纽约和日内瓦)。

<sup>13</sup> Gereffi, 2014.

<sup>14</sup> 见 <https://www.sdgfund.org/global-value-chains-and-south-south-trade>.

24. 然而，最近的证据表明，尽管区域价值链有这些优势，但发展远远落后于全球价值链。<sup>15</sup> 在过去 20 年里，这两类价值链之间的差距一直在扩大，而不是缩小，在增值贸易数据库涵盖的所有区域(不包括欧洲)，外国附加值的区域外部分远远高于区域内部分。了解新市场以及在这些市场销售的领先企业和买家的投资和采购政策，将是未来促进区域价值链扩张的关键。

25. 从政策角度看，南南合作可以帮助克服迄今阻碍区域一体化倡议发展的障碍，从而支持此类倡议。此类合作也有助于为贸易和基础设施发展建立新的融资机制，特别是支持一个更加雄心勃勃的发展议程，侧重于区域一级的生产能力建设和结构转型。此外，利用全球和区域价值链生产之间的战略联系至关重要。在这方面，贸易政策可发挥战略性作用。根据国际协定，最终产品的区域市场仍然可以受到部分保护，留给当地企业(从而限制外资企业为当地市场，例如通过经济特区或工业园区为当地市场供货)，按照新生产产业的模式发挥作用，以便建设能力，边做边学。此外，政府采购仍然可以作为支持这一战略的有力工具，应当保留。不过，还应当与能力建设措施和在合理时限内开始出口的明确目标相结合，因为这将使企业提高生产力和竞争力，并获得现代生产工艺、技术和标准。

#### 四. 金融化与企业套利：区域主义和发展面临的挑战

26. 近几十年来，全球和区域外国直接投资的增加引发了生产重组，与此同时，在作为大多数外国直接投资来源的经济体，企业和市场运作方式也发生了重大变化。两个深层次、相互关联的主要转变可以大致称为自由化和金融化。自由化是对政策转变的一种全面描述，这些转变导致社会监督和对经济许多部分的管理萎缩(在某些领域甚至取消)，包括在融入全球经济方面，还导致在提供公共品方面更加依赖价格刺激(和利润动机)。对金融市场放松管制和开放资本账户是这一转变中特别重要的方面，促使金融部门在经济中的比重不断增加(金融化)，以及资产价值波动(包括长期繁荣期)和财富管理行业等非银行金融机构的增长。尽管程度不同，但这些特征在发展中国家和发达国家都可以看到。其中一些努力与区域集团中较快的增长同时发生，但贸发会议的研究表明，在这些条件下，实现区域一体化的发展影响(以人类发展、结构转型、出口集中度、能源和生产能力指数衡量)变得更具挑战性，需要做出更大的战略政策努力，以确立和维持理想的发展道路。<sup>16</sup> 关于自由化如何影响总体发展前景，尤其是如何影响贸易和资本流动，已有不少研究；但金融化的影响，包括在区域一级的影响受到的关注较少，本章将讨论这一领域。

##### A. 发展中国家和跨国公司的金融化

27. 市场驱动型金融的顺周期性和短期性是一个重要的解释因素，但在更深层面上，公司的金融化以及公司行为的变化也是一个因素。主要来自发达经济体的领先跨国公司的利润率激增，加上它们日益集中，成为压低全球劳动收入份额的主要力量，并将由此产生的利润增长从对生产性资本形成进行再投资转向支付更高

<sup>15</sup> B Los, MP Timmer and GJ de Vries, 2015, How global are global value chains? A new approach to measure international fragmentation, *Journal of Regional Science*, 55(1):66–92.

<sup>16</sup> 贸发会议，2022 年。

股息和进行股票回购，这种流动往往通过利用避税地和其他不透明的会计程序加以掩盖。<sup>17</sup>

28. 过去 20 年来，供应链的地理位置分散与企业结构的内部变革同步进行，财务、会计、法律、工商管理、咨询以及至关重要的公司财务业务在公司组织中发挥了更为核心的作用。这些职能大多与其他总部职能分开，由一个子公司或一组子公司执行。此外，履行财务职能的子公司往往位于特定的管辖区，这些管辖区为履行每项职能提供了最佳的体制环境。同样，战略管理也可以外包到提供大量管理人才和靠近主要市场的管辖区。因此，当跨国公司在海外投资时，倾向于在东道国设立子公司或合资公司。子公司由母公司直接控制，或由一个或多个最终由母公司控股的子公司间接控制，但实际上被视为独立法人。<sup>18</sup>

29. 在全球最大的 100 家非金融跨国公司中，在发展中国家直接拥有子公司的情况非常罕见。<sup>19</sup> 例如，美国与公司投资的发展中国家之间几乎没有直接关系。贸发会议的研究表明，美国母公司与发展中国家子公司之间的几乎所有互动都是通过设在大不列颠及北爱尔兰联合王国的子公司进行的。<sup>20</sup> 直到最近，经济理论和政策制定的核心假设一直是，这种公司层级仅仅是效率的功能性要素，虽然确立了国家间的股权分配，但这种分配无需影响或反映公司的生产经营。然而，学术界日益认识到，间接形式的投资可以在资产的最终所有者和直接所有者之间作出区分，从而对政府重新确立对投资制度的控制构成重大挑战。<sup>21</sup>

30. 使用中间子公司会造成外国直接投资账户的统计异常，因为流经第三国中间子公司的资金不可避免地造成数据异常情况和相关统计中的重复计算。<sup>22</sup> 外国直接投资总头寸的数据通常以直接资产所有权为基础，因此对母国和东道国的国际金融联系、资产所有权分布和投资相关风险的衡量可能有偏差。<sup>23</sup>

31. 这些见解有助于凸显一系列挑战，体现在规范全球公司行为的宏观金融制度、各国政府吸引外国资本的努力以及确保区域一体化努力的有效性等方面，这些努力受到竞争国的全球监管环境和全球公司结构的负面影响。由于公司套利和金融创新在跨国公司法律框架中的作用，东道国没有获得外国直接投资理论上可

<sup>17</sup> 贸发会议，2018 年。

<sup>18</sup> R Palan, H Petersen and R Phillips, 2021, Arbitrage spaces in the offshore world: Layering, “fuses” and partitioning of the legal structure of modern firms, *Environment and Planning A: Economy and Space*, available at <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0308518X211053645>; JP Robé, 2011, The legal structure of the firm, *Accounting, Economics and Law: A Convivium*, 1(1):1–88; 贸发会议，2015a, 《2015 年世界投资报告：国际投资治理的改革》(联合国出版物，出售品编号 E.15.II.D.5, 纽约和日内瓦)；贸发会议，2016 年, 《2016 年世界投资报告：投资者国籍——政策挑战》(联合国出版物，出售品编号 E.16.II.D.4, 纽约和日内瓦)。

<sup>19</sup> 贸发会议，2022 年。

<sup>20</sup> 同上。

<sup>21</sup> T Bertz, A Pond and W Yin, 2021, Investment agreements and the fragmentation of firms across countries, *The Review of International Organizations*, 16(4):755–791; Robé, 2011.

<sup>22</sup> G Zucman, 2013, The missing wealth of nations: Are Europe and the U[nited] S[tates] net debtors or net creditors? *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3):1321–1364.

<sup>23</sup> 例如，2014-2015 年，百慕大取代塞浦路斯成为俄罗斯联邦主要的外国直接投资者，中国的三个主要外国直接投资者是中国香港；开曼群岛；英属维尔京群岛(数据来自中国商务部和俄罗斯联邦中央银行)。

以带来的好处，例如增加就业和提高生产率、技术转让、提高制造能力以及至关重要的税收收入。

## B. 跨国公司与宏观经济

32. 在全球公司活动层面，公司结构的内部金融化可以作为价值提取和收益剥离的工具。<sup>24</sup> 除了集团公司本身，这一现象的受益者往往是发达经济体，特别是往往位于欧洲的全球金融和企业中心以及离岸金融中心。

33. 成功吸引外国直接投资本身并无益于使外来资本为东道国经济服务，也无益于提高生产能力和就业及福利水平。大型企业集团可以通过特定的组织结构，使当地子公司利用当地的廉价劳动力和自然资源等形式的经济优势，而位于其他管辖区的其他子公司则通过利润本地化、低税收和其他监管优势进行价值提取。

34. 通过利用子公司进行收益剥离会影响东道经济体的财政空间。发达国家可以通过从投资者那里获得更高的股息、利息和资本收益税收入，抵消公司所得税收入的很大一部分损失，因为避免较高的企业所得税率往往会增加股息、利息和资本收益税收入。相比之下，发展中国家一般不太可能以这种方式弥补大量损失。从长期看，发展中国家还面临另一劣势，即借贷成本通常比发达经济体高出数倍。发达国家可以以极低利率甚至负利率发行债务以抵消税收损失，而发展中国家通常支付较高利率。这导致产生的税收损失成本随着时间推移而增加。例如，德国因利润转移损失了约 240 亿美元税收(占总税收的 3%)，<sup>25</sup> 但可以发行收益率为-0.03%的 20 年期债券，用于发展公共服务。相比之下，墨西哥由于利润转移损失了约 80 亿美元(6%)，但只能发行收益率为 7.1%的债券。最终，这种不均衡的政府借贷成本决定了一个国家能否偿还为抵消税收短缺而增加的债务。

35. 在这种全球背景和权力结构下，区域化努力对发展的影响充其量只能算微不足道。全球企业和金融监管架构有利于私营企业和金融利益集团，并受到发达经济体政策的保护。<sup>26</sup> 在缺乏一套监管标准和系统性监管框架的情况下，发展中国家需要建立相关的金融、会计、法律和数据方面的专门知识，以提高公司行为在全球一级的可见度。

36. 如果对外国直接投资的现实情况进行更好的公众监督，或能促使监管机构采取行动。根据这一分析，如果发展中经济体要应对全球企业部门的抽租机制，并促进外国资本在其经济结构转型中的作用，就必须采取这些措施。努力在区域监管一级整合现有资源，可能是朝着统一规章政策和至少在区域一级遏制公司套利机会迈出的有益的第一步。

37. 在国家一级提供关于公司财务行为的可靠数据、专业知识和专门的监管可以发挥关键作用。然而，区域监测和监管措施也至关重要。在这方面，令人鼓舞的

<sup>24</sup> 贸发会议，2022 年。

<sup>25</sup> J Garcia-Bernardo and P Jansky, 2021, Profit shifting of multinational corporations worldwide, Working Paper No. 14, Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University Prague.

<sup>26</sup> 贸发会议，2022 年。

是，欧洲联盟正在考虑强制要求大公司在企业登记册中详细介绍其子公司集团。这是改善企业行为监管的重要一步。

38. 然而，如果在全球一级不予解决，这个问题今后将会扩大，加剧国家内部和国家之间的不平等。经济合作与发展组织和 20 国集团牵头的税基侵蚀和利润转移项目取得成功，以及税收正义运动，表明针对复杂问题的多边对话和努力是可行的。顾名思义，公司融资和抽租现象包含多个方面，但联合国各实体，特别是贸发会议，具有独特地位，可以利用贸发会议以及国际劳工组织和世界贸易组织的相关专门知识，主导一项改革方案。目标是制定一项代表发展中国家利益的多边和多层次战略，应对公司寻租和金融套利的负面后果。

## 五. 南南合作机会：为什么进行南南和区域发展融资，为什么是现在？<sup>27</sup>

39. 随着发展中经济体实现经济增长，以及人们意识到区域合作举措的重要性，南南合作在今后几年将会增加。疫情的持续影响凸显了调整国际发展合作做法的需求。对于贸易和投资方面的南南合作协议，区域一体化必须超越市场一体化，旨在发展区域生产能力和区域价值链。重大的产业政策努力和协调反过来可以使全球南方经济体在疫情后“重建得更好”，提高复原力并促进结构转型。

40. 随着世界各国应对粮食和商品价格上涨的新需求，以及正在进行的与疫情相关的救济和恢复工作，还有为实现可持续发展目标和气候相关目标所需的重大投资，人们前所未有地呼吁采用区域和南南解决方案为包容性和可持续发展筹资。私人资金在填补融资缺口方面至关重要，但无法主导或提供满足相关需求所需的动力，因此需要扩大公共融资规模，以完成大部分任务。

41. 然而，许多国家的国家发展融资机构资金不足，无法完成面临的任務。此外，许多挑战的根源是区域性的，或者需要区域性解决方案，因为这些挑战涉及国家无法单独解决的跨国界溢出效应。在这种情况下，正在重新评估区域和国家公共银行的作用。正在设立新的银行，现有的银行也在扩大，国家银行向境外贷款，区域银行和其他工具正在发挥更大作用，以处理区域公共品和公害物，并帮助支持向成员国提供国家贷款。其中许多新银行为全球南方所拥有和主导，因此目前的格局为利用发展资金提供了比以前更加多样化的机构和选择。然而，与此同时，可以看到这些公共机构因过去几十年的破坏受到的影响。尽管这些机构的贷款近年来大幅增加，但与其他资金来源相比仍相形见绌，特别是双边援助和货币互换，而这二者既没有贷款那样的普遍性或中立性，也不具备透明度优势。

42. 早在几十年前，就出现了在国际收支困难时期提供外汇流动性的区域发展融资机构和工具，但在 1990 年代末亚洲金融危机和全球金融危机之后，势头更加强劲。2007 年，大约有 3,600 亿美元可供陷入困境的国家使用，其中大部分(3,216 亿美元)来自国际货币基金组织，其余部分(405 亿美元)可提供给三个主要区域融资安排的成员国，即阿拉伯货币基金组织、亚洲清迈倡议和拉丁美洲储备基金。十多年后，紧急流动性在总量和来源方面都发生了重大变化；约有 3.5 万亿美元可用，其中，2018 年，国际货币基金组织提供了 1 万亿美元，11 个区域

<sup>27</sup> 本章借鉴了《贸发会议，2022 年》第四章。

融资安排提供了 1 万亿美元，一个新的资金来源提供了 1.5 万亿美元，即各国央行之间谈判的双边货币互换，现在已被计入。<sup>28</sup> 新的区域融资安排现在包括欧洲(欧洲稳定机制，2012 年；欧亚稳定与发展基金会，2009 年)和发展中区域(金砖国家[巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非]应急储备安排，2015 年)的这类安排。

43. 鉴于新的和扩大的区域安排过多，它们可能最先受到疫情相关的经济冲击。相反，双边货币互换被大量使用。在疫情之前就已经观察到了大量依赖双边互换的新趋势，而在疫情期间，对双边互换的依赖程度大大增加。<sup>29</sup>

44. 这类互换由多家中央银行进行，主要是中国人民银行和美国联邦储备系统，其他发达经济体的中央银行，如澳大利亚、日本、瑞典、瑞士和英国的央行也进行货币互换，但程度较低。然而，虽然大量的这类资金来源对处于困境的国家来说似乎是一种积极发展，但实际上，双边互换缺乏多边或区域贷款的许多优势，包括可预测性和透明度。<sup>30</sup>

45. 全球金融安全网的这一方面为自由裁量性质，不受标准做法或协议驱动，因此并没有为所有国家提供一个公平的竞争环境。并非所有国家都有能力谈判此类双边协议，如果协议侧重经济实力较强国家的利益，则贷款国和借款国之间的关系不一定平等，特别是在贸易和金融关系方面，同时也包括政治和地缘战略问题。在疫情期间，这种形式的流动性供应严重偏向高收入国家和某些区域，即东亚、中亚和欧洲，主要代表是中国、日本、瑞典、瑞士和美国的中央银行。新兴经济体之间也有一些双边互换的例子，如卡塔尔与土耳其之间以及印度尼西亚与大韩民国之间的双边互换。

46. 这些新趋势的影响值得更多关注。对双边解决办法而非多边解决办法的依赖程度不断增加，至少引起以下五个主要关切：

(a) 如果对流动性资源的需求增加(鉴于疫情后的持续环境以及利率和粮食价格上涨，这种情况很可能发生)，较贫穷的国家和区域寻求所需的危机融资将面临更大困难；迄今为止，还没有一个国家就互换进行过谈判。

(b) 区域融资安排和国际货币基金组织是多边机构，但在整个危机期间，双边互换超过了多边流动性供应，令人质疑各国对这些机构解决危机的能力是否有信心。

(c) 系统中的选择和竞争不足，可能会阻碍更好地提供服务，削弱政府在使用国家恢复稳定和可持续性的方案方面的议价能力。

<sup>28</sup> L Mühlich and B Fritz, 2021, Borrowing patterns in the global financial safety net: Does governance play a role? *Global Policy*, 12(S4):47–68.

<sup>29</sup> D Barrowclough, R Kozul-Wright, WN Kring and KP Gallagher, eds., 2022, *South–South Regional Financial Arrangements: Collaboration Towards Resilience*, Springer Nature, Cham, Switzerland; L Mühlich, B Fritz and WN Kring, 2021, Towards the marginalization of multilateral crisis finance? The global financial safety net and COVID-19[coronavirus disease 2019], Policy Brief No. 15, Global Development Policy Centre, Boston University, United States.

<sup>30</sup> 见 <https://www.mobilizingdevfinance.org/research-material/global-financial-safety-nets-sdrs-and-sustainable-development-finance-can-options>.

(d) 区域融资安排被边缘化的可能性在疫情之前就很明显，以至于一些研究表明，此类安排应确保成员国而不是外部机构具有区域监督和执行系统的所有权。<sup>31</sup> 不愿利用清迈倡议多边化协议，显然是因为成员国只能提取其应得份额的一部分，而不必实施国际货币基金组织的方案。<sup>32</sup> 然而，获得和提供短期融资方面长期存在的不平等表明了全球金融安全网不协调的现状。

(e) 减少使用区域多边机构引起了对国家利益的关切，这对危机融资制度的影响日益增加。

47. 长期融资方面也可以看到类似的情况，即多边和区域银行一直在增加可用的长期融资额度，但与其他双边融资来源相比也相形见绌。大多数开发银行为国家级，但占比 10% 的多边或区域银行<sup>33</sup> 在一个一体化的世界中可发挥特别重要的作用，特别是在解决超越国家边界的问题方面。此外，与区域融资安排一样，在不同国家之间汇集资源有许多益处；不仅可以增加可用的融资额，还可以创造更大的市场，增强与基础设施或其他服务的协同作用，并增强在全球经济中的“话语权”。由于这些原因，在现有机构规模扩大的同时，还出现了一波新的区域发展融资机构，以及较大的国家银行向本区域其他国家提供境外贷款的趋势。其中许多变化在全球南方尤为明显，全球南方拥有和主导的新银行不断崛起，老牌银行也在不断加强。<sup>34</sup>

48. 近几十年来，区域银行的贷款总额稳步增长，在某些情况下，增长速度超过布雷顿森林机构，有时贷款额也超过后者。<sup>35</sup> 区域银行在 2018 年至少提供了 1,800 亿美元，其中略多于一半是优惠贷款，<sup>36</sup> 因此对借方至关重要。此外，官方数据库中不列为区域银行的亚洲基础设施投资银行、欧洲投资银行或新开发银行的贷款大大改变了贷款格局。例如，欧洲投资银行 2021 年的贷款规模超过了世界银行。

49. 尽管存在这些趋势，但区域开发银行面临的主要威胁是，非多边、特别双边资金流动和专用捐助资金占主导地位。<sup>37</sup> 在大多数情况下，发达国家没有增加对利益相关的区域开发银行供资，但它们现在对填补这一空白的其他资金来源增加表示关切。同样，在储备基金方面，与双边官方发展援助相比，区域开发银行提供的贷款仅占一小部分，不到最近一年资金流量数据的一半，尽管这一年是区域开发银行贷款最多的年份之一。这是一个令人关切的问题，因为它同样涉及缺

<sup>31</sup> WW Grimes, 2011, The future of regional liquidity arrangements in East Asia: Lessons from the global financial crisis, *Pacific Review*, 24(3): 291–310.

<sup>32</sup> Mühlich et al., 2021.

<sup>33</sup> J Xu, X Ren and X Wu, 2019, Mapping development finance institutions worldwide: Definitions, rationales and varieties, Institute of New Structural Economics, 可查阅 <https://www.nse.pku.edu.cn/en/research/publicaper/490123.htm>.

<sup>34</sup> D Barrowclough, KP Gallagher and R Kozul-Wright, eds., 2021, *Southern-Led Development Finance: Solutions from the Global South*, Routledge, Milton Park, United Kingdom; 贸发会议, 2015b, 《2015 年贸易和发展报告：使国际金融构架有利于发展》(联合国出版物，出售品编号 E.15.II.D.4, 纽约和日内瓦)。

<sup>35</sup> 贸发会议, 2022 年。

<sup>36</sup> 经济合作与发展组织, 2020 年, “多边发展融资”, 可查阅 [https://www.oecd-ilibrary.org/development/multilateral-development-finance-2020\\_e61fdf00-en](https://www.oecd-ilibrary.org/development/multilateral-development-finance-2020_e61fdf00-en).

<sup>37</sup> 贸发会议, 2022 年。

乏透明度和普遍性的问题。并非所有国家都能从双边援助流动中获得同等程度的好处，政党更迭可能会削弱借款国制定长期发展计划的能力。同样，如果贷款人不同时也是借款人，团结原则也可能受到损害。此外，如果开发银行的财务状况不稳定或不正常，其能力和潜在作用会受到损害；例如，开发银行进行催化性投资或持有股权头寸的潜在能力将受到限制，而在这些活动中，开发银行可能成为利润分享者、知识产权或其他财产的所有者，而不仅仅是转贷人。因此，区域开发银行在全球金融架构中的潜力没有得到充分利用。这种代价可能在一向难以筹集资金的活动中感受最强烈，即区域公共品和公害物，或是向不确定和高风险的活动提供贷款，即使不从狭义的资金角度看，这些活动在经济方面也可能产生很高的效益。

50. 多边贷款的重要性与特别双边资本流动存在明显差距，且差距日益扩大，解决这一问题的一个办法是将更多资金投向区域开发银行。这一需求是区域开发银行在经历疫情后得出的最重要的教训之一，特别体现在必须拥有充足和可靠的资本来源。资本充足的银行更有能力在需要时提供帮助。<sup>38</sup> 要做到这一点，可以采取不同方法。贸发会议在各期《贸易和发展报告》中讨论了其中许多方法，包括吸收更多成员，包括来自高收入国家的成员，因为这既增加了可用资本，又使银行更容易在国际市场上筹集更多资本。另一种方法是重新审视政府所有者对大多数银行提出的 AAA 级要求，使银行能够保持较少的现金储备。在这方面，有必要澄清银行的义务以及监测和评估贷款决定的方式；当银行资金不足或因进行高风险或冷门投资而受到批评时，很难通过真正的公开方式放贷。最后，还有一种方法是不吸收新成员，而是增加现有政府成员的出资额。

51. 这些都是重要措施。目前讨论的可能的解决办法涉及转让特别提款权，包括可能对 2021 年已经发放的 6,500 亿美元特别提款权进行重新分配。20 国集团已经讨论并原则上支持从不需要特别提款权的发达国家向需要特别提款权的较贫穷经济体进行这种重新分配，并已为此核准了 1,000 亿美元的暂定数额。这将非常重要，因为该额度已经超过了 2018 年多边开发银行所有优惠贷款的总额。

## 六. 供讨论的问题

52. 除本说明中提出的问题外，多年期专家会议第五届会议的代表不妨审议下列问题：

(a) 在紧急情况下，例如在疫情期间，可以筹到资金，但这并不一定意味着资金被用于最需要的地方。政府如何给予国家和区域公共银行更多支持，包括通过融资和资本化、担保和政治意愿来支持更加公共化和发展型的任务？

(b) 相对于对区域机构的资金支持，双边资本流动日益占据主导地位有什么影响？

(c) 区域银行和区域融资安排如何更好地为国际金融架构做出贡献？它们能否成为通向更加公平、有效的多边主义的有用垫脚石？

<sup>38</sup> 见 <https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-covid-19-combatting-pandemic-public-finance>.

(d) 疫情暴露了全球价值链运作中的深重断层。如何利用这一机会重新启动区域价值链？需要哪些基础设施投资？

(e) 全球南方经济体之间的许多区域贸易协定，其范围和影响尽管进入新千年以来已经有所扩展，但仍然有限。为使这些贸易协定更具有相关性，还需要哪些额外规定和/或条款，或者补充措施？

(f) 如何理解贸易区域主义现象，它在多大程度上能够成为实现更具包容性、建设性和合作性多边主义的垫脚石？

(g) 什么样的体制安排最适合管理发展中国家和发达国家的不同利益和敏感问题，以实现更加包容和发展型的国际贸易治理？

(h) 如何加强最近的国际努力，以改善全球税收正义和公司治理，更好地满足发展中国家的投资需求？

---