

联合国贸易和发展会议

贸易和发展 报告

概述



2022

分裂世界中的发展前景：
全球失序与区域应对



联合国

联合国贸易和发展会议

贸易和发展 报告

概述

2022

分裂世界中的发展前景：
全球失序与区域应对



联合国
2023年，日内瓦

© 2023 年，联合国

本出版物供开放获取，但须遵守为政府间组织订立的知识共享许可协议，可查阅<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>。

本出版物所采用的名称及其图表内的材料的编写方式，并不意味着联合国对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

文中资料可影印和转载，但须注明出处。

本出版物经外部编辑。

联合国贸易和发展会议印发的联合国出版物。

概述

险象环生

2021年，全球经济从疫情中迅速恢复，但恢复不均衡，2022年面临新的多重冲击，波及能源市场和金融部门、实体经济和供应链、气候和地缘政治。

通货膨胀已成为政策制定者的主要关切，紧缩银根已成为应对价格上涨的主要政策工具。发达经济体在政策上达成了共识，认为央行可以引导它们实现软着陆，避免全面衰退。这一政策立场伴随着短期和长期风险。从短期来看，紧缩银根将导致工资下降，就业和政府收入减少。从中长期来看，货币主义道路将彻底扭转疫情时做出的承诺，即建设一个更加可持续、更具韧性和包容性的世界。这些风险会在全球造成不均衡的影响。

在一个被疫情削弱的体系中，发展中国家尤其受到发达国家政策决定的影响。贸发会议担心，发展中国家的形势远比国际金融界认为的要脆弱，从而削弱全球金融安全网的作用。由于粮食、燃料和借贷成本高，46个发展中国家面临严重的财政压力；两倍多的国家易受到至少其中一项因素的影响。由此可见，发展中国家确实有可能爆发大规模债务危机并经历“失去的十年”，到2030年无法实现可持续发展目标的风险也是切实存在的。

应对这些风险和避免进一步连锁危机的政策措施众所周知，但具体实施还需要政治意愿和多边协调。一个重要步骤是运用政策工具的组合来应对通胀压力。另一套措施涉及国际金融体系，包括更公平持久地使用特别提款权，以缓解国际收支的制约，减少财政压力。还应考虑其他安排，如通过货币互换应对货币不稳定；关于处理债务重组的多边法律框架的讨论也应启动，并让所有官方和私人债权人参与。

新冠疫情的经验表明，大胆转变政策是可行的，尤其是发生全球危机时。尽管目前遇到一些挫折，但 2022 年不断增加的压力为更广泛的改革提供了契机。2010 至 2012 年，世界应对全球金融危机的余波时也是一个改革的好时机，但基本错过了。对国际金融监管的改革充其量是局部的，且没有处理经济体内部和经济体之间的结构性问题。十年过去了，世界经济更加不稳定，如果不抓住当前多边改革的时机，多边体系仍将面临进一步分裂的风险。

A. 笼罩全球的通货膨胀阴影

始于 2021 年下半年的增长放缓和通胀加速，让人联想到 1970 年代的滞胀。政策制定者似乎希望短期、剧烈的货币冲击——正如 1970 年代末开始的那种——能够锚定通胀预期，而不会引发 1980 年代初那种导致许多发展中国家失去十年的深度衰退。

然而，当前的情况与 1970 年代大不相同：金融化程度加深、市场集中和劳动力议价能力大幅下降带来的结构和行为变化，改变了发达国家和发展中国家的经济形势，对通货膨胀的政治经济学产生了重大影响。

首先，与 1970 年代相比，驱动 2022 年全球核心通胀的部门更少。第二，以实际价格衡量，近期大宗商品价格的上涨到目前为止尚低于 1970 年代。第三，国内生产总值的能源密集度自 1970 年代以来大幅下降，削弱了能源价格上涨对通胀的影响。第四，名义工资增长赶不上消费者价格指数的上涨；因此，发达国家和发展中国家的实际工资都出现了停滞或下降，从而排除了工资—价格螺旋上升导致通胀的可能性。第五，发达国家和发展中国家的私营部门和公共部门都负债累累，且发展中国家的大部分债务是以外币计价的短期债务。第六，与 1980 年代初相比，现在有更多独立运作的央行，明确将维持通胀目标和“透明”的货币政策规则作为优先事项。与此同时，在一个监管宽松的市场中，金融创新的传播和私人信贷的扩张创造出一个庞大且不断扩张的非银行金融机构体系，即影子银行体系。过去十年，影子银行业在发达经济体持续扩张，在发展中经济体亦有重大发展。在当前增长放缓的背景下，监管不足的金融市场给发达国家和发展中国家的稳定带来了新风险。

如今，通货膨胀的驱动因素也发生了变化。尽管始于 2021 年底的通胀飙升浇灭了人们对通胀不会长久的希望，但并无证据表明这一飙升来自财政政策的进一步放松或工资压力。相反，通货膨胀在很大程度上源自成本上涨（尤其是能源成本）以及投资增长长期疲软导致的供给反应迟缓。在高度集中的市场中拥有定价权的公司又放大了这种影响，因为它们提高了成本加成，以便从两个难得的机会中获利，一是 2021 年全球复苏导致需求激增，二是 2022 年在全球对燃料供应的担忧之下，投机交易激增，虽然实际需求或供给未发生实质变化。

粮食和能源价格上涨给世界各地的家庭带来了巨大挑战，加上陷入这一漩涡的化肥价格上涨压力，可能对家庭造成持久的伤害。乌克兰战争无疑是一个重要因素，尽管大宗商品市场十年来一直处于动

荡状态，且在 2021 年的大部分时间都处于上升趋势。迄今为止，投机者在其间推波助澜的作用尚未引起充分关注，尽管投机者在期货合约、商品掉期和交易所交易基金中的过度参与引发了疯狂押注。由此引发的价格飙升往往是短暂的，但是对发展中国家的消费者造成了沉重打击，数亿人再度陷入极端贫困。本报告将提出一套应对大宗商品市场金融化影响的政策措施，以提高这些活动的透明度、加强监督和监管。

就目前来看，持续的货币紧缩几乎不会对引发通货膨胀的主要因素产生直接影响。相反，货币紧缩将通过抑制投资需求和防范任何初期的劳动力市场压力，来重新锚定通胀预期。更直接的影响可能体现为资产和大宗商品价格的迅速调整，从加密货币到住房和金属。全球金融危机以来，金融困境日益全球化，在这种背景下，复杂的意外冲击仍然是一个真实的和现实的危险。

因此，货币紧缩给实体经济和金融部门造成双重风险：鉴于非金融企业杠杆率高，借贷成本上升可能导致不良贷款急剧增加，引发一连串的破产事件。由于政治上不可行，排除了直接控制价格和成本加成的可能性，如果货币当局无法迅速稳定通胀，政府可能将不得已采取额外的财政紧缩措施。这只会加速更严重的全球衰退。对于公共和私人债务高、外汇风险大、高度依赖粮食和燃料进口且经常账户赤字高的新兴经济体而言，美联储的紧缩政策将造成更严重的影响。

在这种情况下，央行无法以社会可接受的成本降低通胀。因此，需要采取适当的产业和就业政策，应对供应链中断和劳动力短缺，并在中期增加关键产品的供应；还应辅以持续的全球政策协调和（流动性）支持，帮助各国出资和管理这些变革。与此同时，政策制定者应当认真考虑其他降低通胀的途径，以符合社会期许的方式

遏制通货膨胀，包括战略性的价格控制、加强监管以减少主要市场的投机交易、为弱势群体提供定向收入支持以及减免债务。

B. 穿越战争和通胀迷雾的增长前景

根据联合国全球政策模型，2022 年世界经济预计增长 2.5%。相对上一年调低预期主要有三个原因：

- 事实证明，2020 年和 2021 年实施的政策刺激未达到预期效果。特别是，在从衰退恢复的过程中，财政和金融刺激措施的规模小于预期，对增长的影响也较弱。这导致随后的（财政和货币）政策收紧可能导致衰退，如果复苏更加强劲，则不至于此。
- 关键货物和大宗商品的供给不足以满足解封后的需求激增。这个结果并不令人意外；许多政府不愿意增加公共投资和采取积极的产业政策，导致除当前的“政策缩减”（以便将央行过剩资产变现）外，又采取了应对通胀压力的加息措施。
- 乌克兰战争带来的意外阻力减缓了俄罗斯联邦和乌克兰的经济增长，引发了大宗商品价格波动，目前对发达经济体和发展中经济体都造成了负面的供给冲击。

经济活动放缓导致无法提供体面的工作，无力创造收入来克服遗留的（过大的）债务负担，又因不稳定而无法提供经济发展的长期前

景，还导致收入和财富不平等不断加深，而这种不平等甚至在疫情来袭之前就已经根深蒂固。

对发展中经济体而言，经济放缓尤其值得警惕。除中国外，发展中经济体今年的增长率预计为 3.0%，低于疫情前 3.5% 的平均水平，缩小了人均收入的上升空间。相比之下，在 2000 年代初，即最近一个工业化和发展持续进展的时期，发展中经济体的平均年增长率为 5%。虽说预计中国的经济增长将继续高于其他国家，但也将放缓，预计 2022 年比 2021 年下降 4 个百分点，降至 4%，预计 2023 年将加速增长，是为数不多的国家之一。

发达经济体预计 2022 年增长 1.7%，2023 年增长 1.1%。平均而言，比疫情前的平均值低 0.5 个百分点，比全球金融危机前的平均值低 0.9 个百分点。英国和欧盟，尤其是法国、德国和意大利，经济放缓尤为明显。正如贸发会议之前的报告和本报告上一节中讨论的，这说明政策制定者过度依赖货币政策来管理经济走向。

虽然全球通胀加剧引发了对一些经济体经济过热的担忧，但对于二十国集团中的大多数经济体，预计直到 2023 年底，实际国内生产总值都将低于疫情前的趋势。按照 2016-2017 年的平均增长展望未来，我们认为，2023 年世界经济增长仍将比疫情前至少低 3 个百分点，而且没有任何迹象表明能够在近期缩小这一差距。

当前的宏观经济和金融状况将发展中经济体置于脆弱地位，因为它们越来越频繁地受到大宗商品市场、资本流动、通胀爆发、汇率不稳定和债务压力的冲击。与此同时，南南贸易走弱，而与地缘政治有关的贸易中断、市场集中度上升和政策空间受限正在削弱发展中国家在全球价值链中的地位。许多流动性紧张的经济体正在将有限的财政空间分配给紧急价格补贴，牺牲了对基础设施和福利项目的

公共投资，而发达经济体则再次发出财政悬崖警告，并提出了看似合理的紧缩政策的扩张效应假说。乌克兰战争和地缘政治紧张的风险日益上升，正将世界推向一个脱节的多极格局，削弱了建立一个更加合作的全球秩序的希望，至少目前是这样。

我们对 2022-2023 年增长放缓的预测介于乐观的软着陆与悲观的地缘政治紧张和军事升级之间。截至 2022 年年中，假设乌克兰战争演变成政治和军事僵局，造成越来越多的人员伤亡，但不会对世界其他地区产生进一步的负面经济影响，我们预计通货膨胀将在 2022 年末到 2023 年初下降。欧洲经济衰退以及美国和中国更大程度的增长放缓将更迅速地拉低大宗商品价格，进一步减轻通胀压力。与此同时，加息推动的美元升值可能会在发展中经济体产生衰退冲击，导致全球产出增长和价格上涨在 2023 年进一步放缓。这些趋势有相当大的偶然性。

尽管存在这样的政策趋势，但克服当前经济挫折、实现可持续发展目标的途径仍然存在。这需要在应对迫在眉睫的生活成本危机的同时，为实现更公平、更绿色的经济推进必需的结构转型，再通过促进生产性投资和扩大再分配措施提振当地市场并提升企业和家庭的信心，以应对越来越黯淡的增长前景。

C. 债务困境

随着金融状况自 2021 年第四季度开始恶化，流向发展中国家的净资本已降为负数；今年，约有 90 个发展中国家的货币兑美元汇率走弱，超过三分之一的国家货币贬值超过 10%；债券利差在上升，越来越多债券给出了比美国国债高出 10 个百分点的收益率，外汇

储备在下降。目前有 46 个发展中国家受到金融冲击的严重影响，另有 48 个国家受到较重影响；全球债务危机的威胁不容忽视。发展中国家 2022 年已拿出约 3,790 亿美元的储备维持汇率，几乎相当于最近一轮特别提款权分配（不包括中国）中新获得的特别提款权的两倍。

全球金融状况，包括美国进入货币紧缩周期，使许多发展中国家——即便不是所有发展中国家——本已脆弱的债务可持续性雪上加霜。鉴于出口收入对偿还外币债务的重要性，外债总额与出口额（货物和服务，包括旅游收入）的比率可以作为国家偿债能力的一个指标。

对于所有收入组别（世界银行收入分类下的低收入和中等收入国家，不包括中国），该指标从 2010 年的平均 100% 上升到 2020 年的 159%。2021 年下降到 127%，说明当年出口收入的增长比外债存量的增长强劲得多。这仍比 2013 年缩减恐慌危机最严重时的平均值（108%）高出 18 个百分点，但低于 2016 年第一轮货币紧缩开始时的数值（142%）。当前金融状况的一个根本危险是，最近的积极发展将会出现逆转。

三大因素将大多数发展中经济体进一步推入金融险境。首先，美国过去十年多次宣布加息，之后货币政策进入明确的紧缩周期，2020 年年中到 2022 年年中，10 年期美国国债收益率增长了近 5 倍。第二，部分大宗商品市场的价格上涨加大了全球范围的通胀压力。这对发展中国家的大宗商品进口商不利，但对一些出口商有利。虽然目前天然气（美国）、小麦和石油价格已基本回落到战前水平，但乌克兰战争的持续将在多大程度上影响未来的大宗商品价格仍不确定。第三，许多国家仍然饱受疫情困扰，发展中国家沉重的债务负担尚未得到解决。

2022 年第二季度，资本从发展中经济体向更安全的资产和地区的逃离有增无减，到 2022 年 6 月底达到与疫情开始时相当的水平。新兴市场主权债券的利差数据证实了这一点。由于美联储为减轻人们对国内通胀的担忧，在货币政策正常化方面采取了更激进的态度，这些债券的利差——主权金融风险 and 困境的一项重要指标——在 2021 年 9 月至 2022 年 7 月大幅上升。此前，在全球金融危机之后和新冠疫情高峰，10 年期美国国债收益率实际下降时，新兴市场主权债券的利差经历过几段急剧上升，与当时相反，现在新兴市场债券利差与美国国债收益率曲线同步变化，这清楚地表明了美国 2022 年年中的紧缩性货币政策周期发挥的核心作用。

早在疫情爆发前就已经面临严重国际收支制约和高度外部脆弱性的经济体受打击更大。例如，2002 年 6 月外币主权债券处于违约级别的低收入和中等收入国家，债券收益率在 2019 年年中已高于最普遍的基准——10 年期美国国债收益率——10 个百分点以上（包括埃及、土耳其共和国、巴基斯坦、乌干达和赞比亚）。相比之下，市场更大、流动性更高、具有投资级评级的新兴市场经济体的主权债券利差较为稳定。

应对这一挑战首先需要解决发展中国家金融状况恶化的问题。目前来看，国际社会最近几个月做出的政策和财政承诺还不够。需要积极响应以下三个多边行动领域：提供官方发展援助、分配和有效部署特别提款权、实施应对发展中国家债务困境的政策。

- 2021 年，官方发展援助达到 1,789 亿美元，相当于发展援助委员会成员国民总收入的 0.33%。这个数字还不到既定承诺 0.7% 的一半。过去 50 年，由于发展援助委员会成员未达到这一目标，发展中国家失去了逾 5.7 万亿美元的发

展资金。此外，由于赠款比例下降，而捐助国内的难民费用预计增加，分配给最不发达国家的资源受到威胁。

- 2021年8月，国际货币基金组织(基金组织)分配了6,500亿美元特别提款权，发展中国家积极利用了它们获得的份额。至少69个发展中国家已将特别提款权纳入政府预算或用于财政目的，自本轮拨款以来已利用810亿美元。然而，迫切需要额外资源，包括发放新一轮特别提款权，改革现有的分配规则，以及贸发会议长期倡导的特别提款权分配与发展相关联。
- 提供短期债务减免的零碎措施不足以应对债务国在现有负债和未来融资需求方面面临的巨大挑战。行动应该集中在两大领域。首先，需要一个处理债务重组的多边法律框架，以便在所有官方(双边和多边)和私人债权人的参与下，及时有序地解决债务危机。该框架有助于基于债务可持续性评估，提供债务减免，将评估长期资金需求，包括为实现《2030年议程》和《巴黎协定》所需的资金。第二，需要一个公开的发展中国家债务数据登记册，以解决债务透明问题。按照贸发会议促进负责任的主权放款和借款原则，该登记册将在具体交易层面整合借贷双方的债务数据，确保直接和间接报告来源的数据之间的互操作性。

D. 国际市场趋势

尽管存在紧张局势和政策风险，预计2022年全球贸易将与全球经济几乎同步增长，增幅在2%至4%之间。这将意味着2021年以来

的急剧减速，主要原因有供应链持续中断、耐用消费品需求减弱、过于激进的货币政策和货物运输费用上涨。2022 年以后，贸易前景仍将黯淡，呼应了上一章讨论的关于经济增长放缓的预期，也表明将回到疫情前低迷的长期趋势。

在国际贸易治理层面，虽然世界贸易组织第 12 届部长级会议达成的协议似乎传递了积极信号，但围绕充分有效运作的争端解决体系仍有许多未决问题，这对多边主义构成了持续挑战。对发展中国家有价值的成果主要涉及粮食安全和新冠疫情方面的应急措施，尽管一些发达经济体拒绝了《与贸易有关的知识产权协定》的有关豁免决定，而这一决定本可以帮助发展中国家抗击疫情。

乌克兰战争爆发时，正值各类大宗商品的价格处于历史高位，冲突加剧了全球市场 2022 年 2 月之前业已存在的价格上涨压力。由于俄罗斯联邦和乌克兰在国际粮食、矿产和能源供给中的重要地位，这场战争对大宗商品市场产生了真正的全球性影响。乌克兰和俄罗斯联邦加起来提供了全球约 30% 的小麦、20% 的玉米和 50% 以上的葵花籽油。俄罗斯联邦和邻国白俄罗斯约占全球化肥出口的 20%。

战争引发的一系列问题，包括生产中断、运输链中断和经济限制性措施，严重限制了这三国对上述货物的供应，从而导致全球供应短缺和价格飙升：2022 年 3 月至 4 月大宗商品价格总指数上涨了 15%。能源价格涨幅最大；战争爆发两个月内上涨了 25%。

世界石油和天然气价格直接受到影响，布伦特原油价格在入侵前一天略低于 100 美元，两周后迅速上涨到 120 美元以上。不过，由于美国释放了 1.8 亿桶战略石油储备，加上中国和印度愿意接受俄罗

斯联邦的石油出口，以利用俄罗斯乌拉尔牌原油与其他基准价格的价差，足以确保全球石油供应不会进一步吃紧。

鉴于许多欧洲国家依赖俄罗斯联邦的天然气，天然气市场对俄乌冲突特别敏感。输送天然气需要固定的配送系统（即管道），因此很难立刻找到替代品。德国决定暂停穿越波罗的海的北溪 2 号天然气管道项目，欧盟承诺在年底前减少三分之二从俄罗斯的天然气进口量，以及俄罗斯联邦间歇性关闭向欧洲大陆输送天然气的管道，引发了欧洲天然气价格飙升；2022 年 4 月的价格是 2021 年 4 月的四倍多。天然气的替代品——液化天然气的价格在 2022 年 6 月比 2022 年 1 月高出近 30%，是 2021 年 6 月的两倍多。价格变动增加了进口液化天然气的发展中国家的进口成本，还有可能导致一些发展中国家无法获得它们赖以满足其能源需求的液化天然气。

尽管小麦和玉米价格上涨，但一系列大宗商品的价格自 2022 年 4 月起大幅下降，缓解了对商品价格持续上涨的担忧。到 2022 年年中，谷物价格已经回到战前水平。大宗商品价格普遍回落是多种因素的共同结果，主要是发达经济体收紧货币政策的幅度超出预期，随后经济增长减速，从而削弱了这些原材料的全球需求。

同样，中国经济扩张的急剧放缓也抑制了对大宗商品的需求。在工业金属方面尤其如此，因为中国占了全球需求的很大一部分。在供给方面，俄罗斯联邦和乌克兰 2022 年 7 月中旬签署并于 11 月续签的一项协议允许乌克兰在黑海的一些港口重新开放，以装运谷物和其他原料，也有助于缓解这些产品的价格上涨压力。

除去这些实物需求因素，大宗商品市场金融化也是推动价格变动的一个主要因素。随着大宗商品日益成为一种金融资产，全球市场每天有大量资金投入到大宗商品的期货交易，投资者的决定对价格有

巨大影响。事实上，最近的价格回落在很大程度上是因为发达国家的货币紧缩影响了投资者的决策。

然而，对许多发展中国家而言，最近以美元计价的国际大宗商品价格下跌并没有明显缓解国内通货膨胀对这些产品价格的压力，发达经济体突然收紧货币政策不可避免地导致这些国家的货币贬值，进而导致国内能源和主粮产品的价格继续保持高位。最终，发展中世界的贫困家庭继续难以维持基本需求，而许多发展中国家的政府因提供大量能源和粮食补贴，原本有限的财政资源已消耗殆尽。

因此，“回归常态”似乎越来越难。以往危机遗留下来的宏观经济和金融制约交织，加上政策应对措施不足，预示着一连串可能威胁经济、环境和政治体系的危机将接踵而至，造成连续的危机，削弱到 2030 年实现可持续发展目标的可能性。

其他政策立场似乎更加无法在实现可持续发展目标方面取得有意义的进展，哪怕只是些许进展。即便有可能，全球南方国家也必须采取措施，围绕不同于由市场力量决定的原则进行政策协调。不过，在这个过程中，发展中经济体将需要借助工业化程度最高、经济实力较强的经济体的参与。要想获得如此程度的政策协调，需要基于许多层面的共同利益，拿出政治意愿。

E. 分裂世界中的体制建设挑战

随着影响全球经济的危机变得越来越复杂，多边体系的各级政策制定者都在寻求解决方案，以防范未来的冲击，并纠正全球经济中现有的不对称。对许多受制于国内市场规模的发展中国家而言，长期

以来，与邻国建立更紧密的经济联系一直是发展政策议程的组成部分。迄今为止，成果参差不齐，只有东亚在较为持续地建立成功的区域联系和合作。

政府协调某些领域政策的政治意愿是建立区域一体化的先决条件。在这方面，发展型区域主义，即由相关区域的国家协调实施的一套积极主动的政策和制度，曾证明有助于建立能够在全全球市场上竞争的有韧性的经济体，同时维持国家的经济增长和发展目标。

经历了一连串的出师不利和失望后，有迹象表明，这种一体化在发展中世界的一些地区得到了支持。发展中世界的区域一体化论坛能够在多大程度上利用这些努力，将取决于区域治理机构能否兼顾实现国家和区域发展目标与应对高度不对称的全球经济的挑战。

1. 贸易区域主义

加强贸易、投资和产业政策的一致性再次被提上议事日程。然而，一些贸易规则越来越倾向于鼓励通过劳动力市场的灵活性、工资制约和污染外包，而不是通过资本形成和可持续的生产率增长来提高成本竞争力。

世贸组织协定中的某些规则和条例限制使用产业和环境支持政策，发达国家和发展中国家间的许多双边和区域自由贸易协定中的规则和条例更是如此，而这些支持政策是发展中国家推进结构转型和减少能源和原材料产量所必需的。在一个不平等日益扩大、自然灾害和环境灾难增加的世界里，如果不继续支持和适用特殊与差别待遇原则以及共同但有区别的责任原则，发展中国家将很难向多样化和附加值更高的活动过渡。

设计合理的贸易区域化有助于减少贸易隐含的二氧化碳排放量。1995年至2018年，贸易隐含的二氧化碳排放量增加了90%，主要是因为发达地区污染外包和区域外进口增长，发达地区的人均排放量仍然是发展中地区的10倍左右。

与此同时，贸易一体化不应局限于贸易自由化，而应成为促进区域专业化、规模经济和经济相互依赖的更广泛的发展战略的一部分，同时不妨碍企业之间的联系和国家一级的跨部门联系，以建立利润、投资和出口之间的紧密联系，使每个经济体都能够实现生产基础的升级和多样化。建立起生产率提高—经济复杂性增加—区域内贸易增长的良好循环，反过来又可以促进围绕随着经济相互依赖加深而涌现出的非贸易问题进行合作，并解决参与国之间新出现的不平衡和分歧，这些不平衡和分歧如果持续存在，可能会破坏区域安排的稳定性。

制定贸易政策时地缘政治考量的上升，反映了全球层面日益加剧的紧张局势，这种紧张局势正在动摇多边主义的根基。进一步的分裂还会导致利益分歧。因此，区域身份认同和由来已久的规范和价值观可以发挥更重要的作用，并塑造独特的区域政策秩序。在这样一个多中心的世界管理经济的相互依赖性，需要在全球机构和区域安排之间建立更加协同的关系。因此，稳妥之举是呼吁加强“开放的发展型区域主义”，因为这不会胡乱压缩发展中国家的政策空间。

与深度的自由贸易协定或最近的超大型区域协定相反，开放的发展型区域主义可以帮助发展中国家发声，加强南南合作，以实现更加面向发展的国际贸易治理。开放、积极的区域贸易治理，即它倡导与邻国更紧密的生产联系（包括通过区域价值链），也可以保护发展中经济体不受到负面的全球影响。

在规则制定方面，开放的发展型区域主义只要求对边境措施做出有约束力的承诺，同时依靠合作和制定灵活的政策，实现边境后贸易措施的区域协调，正如东南亚国家联盟（东盟）模式所示。开放的发展型区域主义依托发展型国家等体制结构，得益于非贸易领域的合作和管理全球与区域经济衔接的区域监管框架，因此可以方便对发展和发达国家的不同利益和敏感问题进行管理，以实现更加包容和发展的国际贸易治理。

要想让区域主义助力多边主义，应妥善管理区域治理与全球治理之间的关系。需要改进世贸组织的某些规则，而经验表明，修改和加大履行世贸组织承诺的灵活性是一个艰难而漫长的过程。例如，本可通过以下方式加大灵活性：（一）建立一个快速解决方案，应对 2001 年授权的《与贸易有关的知识产权协定》对强制许可药品出口的限制，但《与贸易有关的知识产权协定》的修正案经过 15 年才生效，而且修正案本身也被认为不可行；（二）同意更长的过渡期，例如发展中国家在《与贸易有关的投资措施协定》中作为执行问题提出的更长的过渡期，可是尽管有 2001 年授权（包括可以作为多哈回合的早期成果），最终并没有就此达成一致；或（三）允许脱离最不发达国家类别的国家在“毕业”后 12 年内继续享受最不发达国家待遇，但也没有得到同意。

2. 区域发展融资

除了区域生产和贸易网络，发展型区域主义还需要得到资金充足的区域金融体系的支持，包括货币协调机构和金融危机解决机构。这些安排可分为以下几类：

- 弥补短期国际收支差额的区域基金。实际上，近三十年来已证明所有这些基金的规模都太小，不足以抵御国际收支危机。
- 减少汇率波动风险并促进区域间贸易的区域支付系统。大多是在交易成本上做文章的关税同盟和支付系统。尽管讨论了很久要在非洲引入，但区域支付系统主要还是在拉丁美洲。
- 着眼于长期贷款并承担广泛经济任务(而不只是金融任务)的政府出资的区域开发银行，这些银行认识到许多发展挑战都超越了国界。

鉴于私人资本市场提供的金融和技术支持在规模和种类上不尽如人意，要想在本十年的剩余时间里实现《2030年议程》和低碳(或零碳)承诺，可能需要此类区域发展融资机构发挥关键作用。

需要扩大这些融资安排意味着应通过某种程度的跨境合作和协调来筹集和投入资金。已经取得了不少成就，公共发展融资机构的记录显示，机构建设、融资和变革性愿景等方面呈稳步增长势头。然而，需要推行一些重大政策改革，赋予公共发展融资机构必要的能力和政策空间。

在1997年亚洲金融危机和全球金融危机之后，发展中国家探索并创造了一些区域解决方案，作为“首选贷款人”，从而补充国际货币基金组织最后贷款人的作用。几十年间，出现了多种多样的区域型基金，并最终出现了不同国家央行之间的双边货币互换，所有这些都是为全球金融安全网添砖加瓦。这些方案在这些年不断扩大，

到 2020 年，发展中国家可调用的资金达到之前的十倍，并且在不同程度上有各种各样的提供方、条款和条件可选。

这些区域机构和机制本可发挥扭转局势的作用，但在疫情期间并没有得到广泛利用，这一点值得关注。全球金融危机时曾大量利用区域机构，而疫情期间，与国际货币基金组织，特别是央行之间的双边信用违约互换相比，区域融资安排提供的资金有限。贸发会议的早期研究表明，这与一些基金的机构设置有关：依赖国际货币基金组织一揽子计划的基金以及治理结构不太均衡或自主性较低的基金都很少被调用。因此，大量依赖小型自主基金，而规模更大但结构不太均衡的基金则较少使用，或根本不用。

至于政府不愿意向本国的开发银行提供充足和可靠的资金所带来的影响，早就应该进行公开讨论。可采取的应对措施包括：重新审视对政府所有的银行提出的 AAA 级信用要求，因为这限制了银行使用手中资本的方式，或者建立新的更适合对公共发展融资机构进行评级的信用评级机构。最近的一个积极动态是，有可能通过区域开发银行将未使用的特别提款权重新分配给有需要的低收入国家。

采取这一政策的一个有力理由是，特别提款权分配作为现有的全球机制，在新冠肺炎疫情期间证明有用，而区域开发银行正是重新分配特别提款权的不二人选。因为这可以将区域开发银行当前的公共任务、工具和经验与特别提款权普遍分配背后的政策目标相匹配。因此，与其创造新的解决方案，不如通过获取新信息——有哪些可能性和哪些需求，来扩大这种联系。

这些融资方案可能比区域资本市场等其他选择更有前途。虽然亚洲和其他地区的经验表明，区域市场可以发行数十万亿美元的本币债

券，但募集的资金通常没有被导向《2030年议程》或减缓和适应气候变化所需的投资类型。限制它们在区域层面作用的另一个因素是，这种支出需要在一定程度上协调发展计划和目标、规则和条例，并就如何划分各自的成本和收益达成一致。此外，区域一体化的市场需要参与国完全实现资本账户自由化，而出于众所周知的原因，开放资本账户被视为一种有风险的战略，结果很难说。

假设继续依赖公共银行和基金，则它们可能需要有更明确的授权和更强烈的意识，知道相关政府希望从其贷款活动中获得什么。这些可以通过愿景声明、设立这些机构的法规或报告要求和绩效指标来表达。

3. 对抗公司套利

区域化承诺带来的发展收益还面临另一方面的障碍，即企业部门的金融化。发展中国家在当前的全球金融和公司治理结构中特别脆弱，有两个原因。首先，在全球政治经济层面，监管的复杂性促成了“分散企业”的出现。现代跨国公司是由母公司直接持有或通过股权间接持有的实体组成的网络，但相互之间“好像”是独立的公司一样进行交易。贸发会议和其他组织的估计表明，如今三分之一到大约三分之二的全球贸易是公司内部贸易，即同一跨国公司的子公司或附属公司之间的贸易，其中许多处于不同的国家。

第二，间接形式的投资区分资产的最终所有者和直接所有者，因此可能对政府掌控投资制度构成重大挑战。随着全球经济中的技术、金融和监管转变带来的一些变化，间接形式的公司所有权意味着，不论关于外国直接投资的宏观金融数据如何，国际投资的经济实质，包括在发展中国家，往往很像资产管理的一种变体。这对国家和区域层面的发展成果都有影响。

我们的研究考察了全球 100 强跨国公司的子公司的职能。我们发现，全球南方有四分之一的大型跨国子公司只维持资产负债表，说明它们在东道国不从事、或几乎不从事经济活动。这与全球北方一些经济体的子公司的行为形成了鲜明对比，在这些经济体中，几乎所有直接控股的子公司都公布损益表——反映实际经济活动的一个指标。通过这种价值创造业务登记方面的不同操作，跨国公司能够利用某些管辖区提供的金融、会计和监管基础设施，而大多数发展中经济体则因此在抽租和争夺资本的过程中处于结构性劣势。

这不仅对国家一级，而且对区域（和多边）一级的决策者产生了多重影响。使用中间子公司造成外国直接投资账户的统计异常，因为通过第三国的中间子公司进行的投资不可避免地造成外国直接投资统计数据的不一致。外国直接投资头寸的总量数据通常基于直接资产所有权，因此该数据对国际金融联系、资产所有权分布以及投资相关风险的衡量可能存在偏差——对母国和东道国都是如此。通过在第三国使用中间子公司，实体的所有者和管理者或合同的当事方可以选择在他们的居住地或工作地、或实体持有的基础资产的所在地注册这些子公司。这一点很重要，原因有很多。

虽然区域贸易和投资协定可以很好地鼓励对本区域的投资，但通过子公司进行投资的方式对投资的经济影响十分重要。跨国公司可以（也确实）通过中间子公司间接安排这些投资，并确保相当一部分经营活动在别处进行。这样做可能是因为某些国家提供了更好的监管环境、更低的税收或其他优势。由于与公司层面的财务和法律创新相关的统计异常，这些结果都没有体现在外国直接投资统计中。

成功吸引外国直接投资本身不足以使外来资本为东道国经济服务并提高其生产能力、就业和福利水平。大型公司集团可以通过特定的组织结构，使当地子公司利用当地廉价劳动力和自然资源等经济优

势，而公司集团中位于其他管辖区的其他子公司则通过利润本地化、低税收和其他类型的公司套利促进价值提取并从中受益。

在宏观经济层面，利用子公司进行收益剥离会影响东道经济体的财政空间。发达国家可以通过向投资者征收更高的股息、利息和资本收益税，抵消企业所得税收入方面的很大一部分直接损失，因为随着全球范围内规避企业所得税的比率越来越高，股息、利息和资本收益也会提高。相比之下，发展中国家通常不太可能以这种方式弥补大量损失。长期来看，发展中国家还面临另一劣势，即借贷成本比发达经济体高。

目前，还没有一套全球范围内制定的监管标准和系统监管框架，因此发展中国家需要带头在国家一级建立相关的财务、会计、法律和税务专长。这反过来将是在区域集团层面加强沟通、协调和监管的重要一步，无论是老牌区域集团，还是新兴区域集团。负责监测、分析和监管区域内运营的子公司行为的政府部门可以开展工作，在国家及区域层面提高公司行为的曝光度。这有助于克服当前区域主义治理结构中的监管不足，推进打击各种形式的公司套利的多边努力。

F. 结论

全球经济已呈现出令人担忧的不对称和不平等，面对 2022 年的主要挑战——通货膨胀、全球经济放缓、债务困境和潜在的金融危机，如不采取正确的政策，将会加大全球经济进一步分裂的风险。

鉴于还面临许多其他政策挑战，当务之急是防止通胀恐慌占据政策制定者的全部注意力。尽管解决生活成本危机刻不容缓，但还是有机会战略性地利用当前时机，朝着共同繁荣的方向前进。目前供应链面临挑战，不确定性上升，仅靠货币政策无法确保降低通胀，在这种情况下，必须依靠务实的精神，而不是意识形态的一致性，指导下一步政策行动。

问题是，贸易的地缘政治风险、市场集中度提高、政策空间缩小和尚未解决的气候问题正在进一步削弱发展中国家在全球治理中的地位。因此，体制改革的重点应该是将眼前的宏观经济政策挑战与加大对可持续发展目标投资联系起来。根据以往报告中提出的建议，贸发会议提出，有关政策方案应围绕以下要素制定，并因地制宜加以调整：

- (一) 遏制通货膨胀（而不是削减工资）。政策制定者应避免过度依赖货币紧缩，并承诺绝不过早地恢复紧缩预算。除了通过暴力加息降低通胀外，还可以采取务实的组合。通过补贴降低生活成本在短期固然重要，但最重要的是控制价格和加成，这样可以实现期待已久的实际工资增长。这需要加强反垄断措施，并重新考虑对特定市场的监管。可以在区域层面上加强这些政策，以避免单个国家受到汇率变动和资本流动等外部因素的影响。
- (二) 管理扩张（而不是错误地管理繁荣和萧条）。需要更好地调整货币和财政规则，不仅是为了应对冲击，也是为了支持经济中亟需的结构性变化，如发展中国家的产业化和能源转型。维持持续的创造就业和产业升级，需要政府有充足的财政空间来进行必要的投资，

并持续采取支持措施。应始终允许为那些可保证在中长期提高收入和税收的发展项目创造流动性。这不仅需要重新思考中央银行独立于任何发展和社会目标的问题，还需要酌情考虑新的区域安排。

- (三) 投资、投资、还是投资。需要增加对经济基础设施和社会基础设施的公共投资，以促进就业、提高生产力、提高能源效率、减少温室气体排放，并以共同的全球目标为中心开展国际协调。但要拉动私人投资，就需要驾驭金融机构，确保它们为更广泛的社会利益服务。产业政策将需要着眼于所需的部门并指导投资，而资本更充足的公共银行必须致力于拉长私营企业的投资周期，包括通过对再投资利润进行生产性利用。
- (四) 向上拉平。促进生产力增长的反垄断措施和收入政策有助于实现更公平的收入分配，而再分配政策则可以缓解不平衡的结果。这些政策包括加强提供公共服务和累进税改革，如财富税和暴利税，同时减少有利于富人的减税和漏洞。打击企业和高净值个人利用避税港的行为，需要在国家和国际层面采取立法行动。这方面的临时措施可包括建立一个全球金融登记册，记录世界各地金融资产的所有者。
- (五) 抑制公司套利。法律和金融基础设施在公司套利和价值提取中的核心作用对所有层面的发展构成了特殊挑战。大多数发展中国家的资源和能力不足以解决跨国公司活动涉及的法律问题。因此，要想协调监管政策和抑制公司套利机会，可将整合区域监管层面的可用资源作为重要的第一步。

- (六) 建立更强的南南联系，以避免环境恶化和促进创造就业。在这一战略中，贸易、金融、信贷和宏观经济政策将得到协调，并有助于实现创造就业（特别是在一些发达经济体）和发展绿色产业（特别是在全球南方）的总体目标。得益于产业化与农业发展目标的联动，贸发会议提出的南方主导的产业化和协调战略可在全球范围内增加 5.3 亿个就业机会（按照目前的模式，如果政策不变，估计将增加约 3.3 亿个就业机会）。最重要的是，设想的变革将为发展中国家释放急需的政策空间，使它们能够成功实现能源转型。
- (七) 建立一个新的布雷顿森林体系。在一个相互依存的世界，呼吁国内政策制定者拿出更大的雄心，就需要从发展的角度重新思考全球经济治理。距离在新罕布什尔州召开布雷顿森林会议已将近 80 年，国际金融架构仍在艰难地应对全球经济结构的不平衡和不平等问题。一个稳定的多边货币和金融体系将需要更及时的国际收支和流动性支持，一个向所有人开放的互换机制，一个公共信用评级机制，以及管理主权债务危机的规则。要想更大胆地扩大公共发展融资规模，需要增加多边金融机构的基础资本，同时重新评估这些机构的贷款空间和优先事项，并采取更有力的基于价格和数量的控制和激励措施，以确保有更多私人资金投入生产转型中。

当务之急是拿出政治意愿。机会的大门仍然敞开，但各国需要认识到世界面临的多重危机的系统性，共同承担起应对危机的责任。

