

A decorative graphic consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of the world map.

从《亚的斯亚贝巴行动议程》 到《2030年可持续发展议程》 迈向国际合作的新纪元

JOSÉ ANTONIO OCAMPO
(何塞·安东尼·奥坎坡)

2016年4月

- “2016年发展筹资论坛”面临着一个巨大的挑战，那就是如何在2015年达成的三项重大发展协定之间找到连贯性，这三项发展协定是：《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030年可持续发展议程》和《巴黎气候变化协定》。为更好推动这些互相依存的发展进程，我们需要在四个方面加强国际合作。
- 避税是一个非常严重的问题，每年由于逃税和避税造成的损失高达1000亿至2400亿美元。仅对发展中国家而言，每年因跨国公司利润转移导致的损失就达1000亿美元之多。
- 金砖国家新开发银行与亚洲基础设施投资银行增强了区域内与跨区域开发银行体系的能力，但这两家银行在提供反周期融资以及基础设施建设和气候变化融资方面仍面临巨大挑战。
- 双边与超大型区域贸易与投资协定近年有泛滥之势，这种泛滥侵蚀了发展中国家的政策空间，同时也限制了用于监管跨境资本流动的宏观审慎政策。此外，由投资协议规定的争端解决流程也在侵蚀我们的司法制度以之为基石的民主原则。
- 持续的体系失衡意味着我们需要一个恰当的全球金融安全网，其中包括宏观审慎的跨境流动监管。然而，“金融稳定委员会”却基本上忽略了这一问题，同样，国际货币基金组织对主权债务重组体系的设计也进展有限。

引论与背景¹

在当今世界经济形势下，2015年新达成的一系列全球发展协定更加显示出其已有的改进及存在的挑战。有关改善和进步尤其体现于，在达成《蒙特雷共识》²之后十年中，新兴与发展中国家取得了快速经济发展。尽管这些国家2012年以来经济增长速度有所减缓，从峰值时每年百分之八的增长率锐减至百分之四左右，但此前十年的快速经济增长是引人注目的。其他的改进体现于，非洲撒哈拉以南地区一段时间以来实现了快速发展，部分国家正在逐步摆脱最不发达国家状态。此外，发展中国家的对外直接投资以及融资渠道也在不断扩大。

“政府开发援助”（ODA）从《蒙特雷共识》以来已有所复苏，虽然2007-2009年间发达国家经受了危机局面，但近年来有关资金支持相对稳定。当然，低收入国家获得资助的比例确实有所减少。其他的积极信号包括，《援助有效性巴黎宣言》得到实施，该宣言以自主、联系、协调、结果、相互问责为原则；再有，“全球有效发展合作伙伴关系”（又称“釜山合作伙伴关系”）得以形成，该伙伴关系由“联合国开发计划署”（UNDP）和“经济合作与发展组织”（OECD）共同为其指导委员会和部长级会议提供支持；此外，跨国金融机构网络还在扩大，南南合作也不断成长。

对于这些新的全球发展协定来说，主要的挑战在于：2007-2009年北大西洋金融危机之

后，发达国家犹未完成复苏，而且面临着“长期停滞”的风险。发展中国家同样面临诸多挑战，原因包括：中国经济增长放缓、大宗商品价格出现大跌、部分发展中国家和地区出现了过早的非工业化进程。此外，顺周期性融资最近也对新兴与发展中国家造成了很大的困扰。其他挑战还包括：北大西洋危机之后国际贸易增长迟缓，在税收合作、主权债务、投资协定等方面存在旧的制度缺陷。最后，本来要对国际货币的“无体系”问题进行改革，如今此项改革仍未完成，这也带来了许多挑战。

联合国进程

2016年4月举办的第一届发展筹资论坛面临的主要任务就是发挥协同作用，并确保联合国2015年确认的三大进程（即《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030年可持续发展议程》、《巴黎气候变化协定》）之间能呈现出连贯性。完成这一挑战面临着非常大的困难。

首先，在《蒙特雷共识》与《亚的斯亚贝巴行动议程》出台之后，工作重点必须放在国别行为上，但如没有国际合作方面的进展，仅有国家行为是不够的。此外，由于“千年发展目标”之八与《蒙特雷共识》的审核环节从本质上看都比较薄弱，因此必须要对它们进行较大的修改，才能为《2030年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》的后续工作设计恰当的进程。

在发展筹资进程的大背景下，国际合作在以下四个领域尤为关键。这些领域包括：

- 税收；
- 开发银行体系；
- 贸易、投资与技术；
- 以及国际货币与金融架构。

1. 本文为2016年1月28日墨西哥市“蒙特雷之友集团会议”上发表主旨演讲的修改稿。

2. 2002年3月18-22日举办的“发展筹资问题国际会议”是第一个由联合国发起的旨在应对全球发展之重大金融及相关问题的峰会级会议。其成果文件为《蒙特雷共识》，该文件可查阅于<http://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2014/09/MonterreyConsensus.pdf>。本文作者查访该文件的最后日期是2016年3月7日。



在《蒙特雷共识》与《亚的斯亚贝巴行动议程》中，最后一点也被称之为*体制问题*。

• 税收

《亚的斯亚贝巴行动议程》为发展筹资进程带来一个很大的改善，那就是将税收问题纳入其中，它特别强调，有必要建立现代的、累进的税收体系，以便为发展筹措国内资源。《亚的斯亚贝巴行动议程》提到了人文发展、科技进步、基础设施建设，为此必须要有公共服务和社会保障方面的支持，而一个有效的税收体系对此至为关键。同时，能力建设也相当重要，因此，我们欢迎这方面的所有合作，其中包括与“国际货币基金组织”（IMF）在财政问题上的高质量合作，此外也包括其他倡议行动，比如与经合组织和联合国开发计划署及“无国界税务稽查”等机构的合作伙伴关系。

然而，援引《亚的斯亚贝巴行动议程》第28节的说法，“无论是从方法上还是规模上”，在该领域内都需要范围更广的国际合作。合作必须涉及企业所得税和个人所得税两个方面，而这二者正是主要的避税与逃税渠道。在这方面，我们面临巨大的问题。根据经合组织框定，每年由避税造成的损失在1000亿到2400亿美元之间，而“联合国贸易与发展大会”（UNCTAD）则估计，单是发展中国家每年因跨国公司利润转移而导致的损失就达1000亿美元之多，占到其企业税基的三分之一。


关于这一问题，“经合组织税基侵蚀和利润转移进程”（BEPS）与“全球透明度与课税目的信息交换论坛”已经作出了行动。其中特别要强调的是大型跨国公司在逐个国家报税的重要性，这也是经合组织税基侵蚀和利润转移进程的主要决策之一。然而，需要进行申报的

门槛必须降低，从而增加需要遵守这一规则的跨国公司的数量，同时，各相关国家的税务机关都必须能获得相关信息。以我本人为主席的“国际公司税收改革独立委员会”（ICRICT）也认为，为了确保透明度，此类信息必须公开。

然而，这一进程还必须向前更进一步。首先，我们必须与非法资金流动和通过避税天堂进行的避税逃税行为作斗争。第二，应当指出合作的方法并帮助各方相互合作，借以避免恶性税收竞争。某些新的税收合作形式会起到正面作用，如发达国家采用的最低企业税率，还有在利息支付、知识产权收益与总体行政成本方面更大范围地使用经合组织的成本利润分割法。从长远来看，世界范围内应该逐渐趋向于把跨国公司作为单个企业进行征税，这正是国际公司税收改革独立委员会所提出的议案。

联合国必须站在这一进程的中心位置。我十分确信这一点，这是因为作为当时负责经济与社会事务的副秘书长，是我本人提出了使原有国际税收合作专家委员会转型成为政府间技术组织的提议，这种转型与联合国统计委员会的发展历程颇为类似。尽管我没能成功说服成员国进行这一项更加大胆的改革，但国际税收合作专家委员会已成为联合国常设委员会，并且其议程范围已经超出早先的工作重点，原先该委员会的工作重点仅仅是代表联合国向各国提供有关双重税收问题的条约范本。我很高兴地看到，2004年建立联合国国际税收合作政府间组织的提案2015年在亚的斯亚贝巴再次被提起，并获得了“七十七国集团”与中国的支持。在亚的斯亚贝巴会议上，我表示了对该提案的强烈赞同，但令人遗憾的是，提案再次未能获得通过。

我们理应沿着这一方向继续努力，因为从长远来看，我们的目标应当是建立一个联合国



框架内的这种组织。当然，仅就目前而言，宣传并促进专家委员会的工作仍是我们的一项优先任务，因为专家委员会能起到带头作用的各项行动都非常重要。其中一个行动便是起草一份打击不当税务行为的联合国公约，国际公司税收改革独立委员会也提出了这一议案。

• 开发银行体系

“多边开发银行体系”（MDBs）是我称之为“密集”国际金融合作体系的一个最好例子。这是因为其多层结构是由世界银行集团、部分区域开发银行以及一些次区域和区域间银行所组成。该体系的建设由于最近金砖国家新开发银行和亚洲基础设施投资银行的建立而得到了进一步增强。在评估该体系的实力时，我们必须要考虑两个问题。第一，部分国家对扩大和改变世界银行配额设定了若干限制；第二，该体系的区域覆盖目前还不够均衡。

例如，拉丁美洲和加勒比地区以及阿拉伯地区有着良好的区域和次区域机构覆盖，但东亚地区的覆盖却明显较差。同样的情况还有，撒哈拉以南非洲地区的次区域机构覆盖率较低。这就意味着需要通过互相学习来促进区域网络的发展。因此，拉丁美洲和加勒比地区由“拉丁美洲开发银行”（CAF）、中美洲经济一体化银行以及加勒比开发银行所组成的开发银行网络，便是一个可以传播至非洲等其他区域的良好范本。

多边开发银行体系面临着双重挑战：其一，由于许多新兴与发展中国家面临着经济衰退趋势，反周期融资在未来几年里会重新变得重要。其二，基础设施建设与气候变化融资在设计方面面临着重大挑战。在基础设施建设以及其他几个发展领域，多边开发银行体系的角色之一，

应当是帮助国家开发银行进一步成长。上世纪九十年代，因为世界银行的固执己见，在这一方面曾经有过一次严重的倒退。从那以来，在重建国家开发银行体系方面又取得了显著的进步。

我要强调，国家开发银行能在三个方面起到重要的作用。第一个方面是提供包容性普惠金融，这一点可通过与商业银行、国有银行、信用社、专业小额信贷机构以及移动银行的合作来实现。普惠金融政策还应当考虑到各国农村地区的具体需求。

第二个方面是促进长期金融工具的成长，包括为建立国内私有部门和公共部门的债券市场提供援助。其中，我们应当特别关注私有部门，因为这一方面的任务更为艰巨。

第三方面是基础设施融资。对于多边开发银行与国家开发银行来说，开发新项目需要大量资源与工具设计，因此这一方面堪称重中之重。就这一点而言，恰当的公私合作伙伴关系也很必要，但在此类合作伙伴关系中，应当重视公私部门之间如何恰当地分担风险，对此我们仍需要从过去的错误中吸取教训。由于在风险分担方面面临着困难，在世界范围内，公共部门进行的基础设施建设投资仍具有举足轻重的意义，同样，为之提供资金的税收及各类国际与国内工具也都十分重要。

• 贸易、投资与技术

关于贸易、投资与科技问题，我首先要强调，2007-2009年北大西洋金融危机后，国际贸易表现十分疲软，由此带来了巨大的挑战。自2007年以来，国际贸易的平均年增长率不足百分之三。这是第二次世界大战以来国际贸易增长最缓慢的时期，并且毫无改善的迹象。



去年，国际贸易额自北大西洋危机以来首次出现下降，这意味着如何选定未来的行动方向将是非同小可的一件事。我从对拉丁美洲的研究中发现，如要向前迈进，必须大力促进拉丁美洲和撒哈拉以南非洲的区域一体化建设，一体化建设可以成为一股重要的动力，让近几十年来经历了非工业化的国家进行再工业化。

除此以外，世界贸易组织（WTO）的乏力和双边贸易协定的泛滥，包括目前超大型区域协定的泛滥，以及目前正进行协商的服务贸易协定，仍是我们需要担忧的问题。国际上的相关讨论应该重在考虑，把多边协定带进世贸组织究竟有无好处，世贸组织的前身即《关税及贸易总协定》（GATT）也曾遇到过类似的问题。双边贸易协定在乌拉圭回合谈判过程中曾被淘汰，不过我们仍可以认为，最好将服务贸易协定保留在世贸组织之内，这样就保留了让后来国家加入这一协定的可能性，而不是在世贸组织之外另行协商。同样的道理也适用于许多其他协定，包括跨太平洋伙伴关系协定以及现在美欧之间正在进行谈判的跨大西洋协定。

投资协定如今也出现了泛滥现象，这就给我们带来了三重互相关联的担忧。第一是如何确保完成《亚的斯亚贝巴行动议程》第91节中作出的承诺：“在进行贸易与投资协议制定时要出台恰当的保障措施，以使得符合公众利益的国内政策与法规不会受到限制。”许多研究都提到一个特别需要担忧的问题，即这些投资协定侵蚀了许多国家的社会与环境政策空间，因为投资者可以辩称这些政策减少了他们的利益，借此而对相关政策提出质疑。

第二个问题是，用于规范不稳定的跨境资本流动的宏观审慎政策面临着若干限制。第三个问题是，由投资协定规定的争端解决流程可能会导致国际司法体系完全背离我们历来不断

发展的民主司法体系的基本原则。例如，在目前与美国进行的投资协定讨论中，欧盟表示拒绝任何凌驾于欧洲自身司法体系之上的体系。当今世界各地还有许多其他的例子，例如在南非和加拿大，争端解决流程得出的结论有时会与这些国家的最高法院和宪法法院作出的裁决背道而驰。

在科学、技术与创新的合作方面，我十分欢迎《亚的斯亚贝巴行动议程》相关章节中提到的主要进展。然而，我想强调一点，那就是推动免费获取科技的机制设计具有十分重要的意义。这一进程可以通过多种方式完成，而且它对于保护知识作为公共产品的特性亦是十分必要的。这一进程在过去是通过“国际农业研究磋商组织”（CGIAR）开展的研究去完成，其研究能提供真正的全球公共产品。但该进程也可以通过全球基金而做到，因为基金可以购买专利，以确保相关技术的免费提供，对于气候变化技术来说，这一点尤其重要。最后，那些支持技术研究对公众免费开放的公共部门基金，包括涉及到多个国家的合作伙伴关系，应该在更大范围内加以充分利用。

• 国际货币与金融架构

宏观经济政策合作方面需要有更大的发展，因为该体系在不断产生新的全球失衡现象。例如，2007-2009 北大西洋金融危机之后，美国的经常账户赤字固然有了减少，中国的顺差占国内生产总值的比例也有了缩小，然而，欧元区的顺差却有了显著增长。现在，由于美元的大幅升值，我们正看到美国的赤字在重新增加。这给国际社会带来了较大风险，因为每次只要美国的赤字发生逆转，都会出现全球经济衰退或增长严重减缓的后果。



目前，关于国际货币基金组织的“特别提款权”（SDRs）在现有体系中扮演何种角色，也还有尚未完成的不少事情要做。这个议题在《亚的斯亚贝巴行动议程》（第107节）中仅被一笔带过。不过，在国际货币基金组织理事会去年针对该议题的五年审核中，它优先讨论了把人民币纳入特别提款权一揽子货币这一事项。这当然是一个进步，但却不等于是在迈向积极使用特别提款权这一目标，而积极使用特别提款权对于危机的防范与管理可谓意义重大。

此外，我们在这方面还需要复制多边开发银行的密集架构特征。我一向主张，在未来，国际货币基金组织应该被设计成为一个区域储备资金及其互换安排的网络。那样才是我们必须建立的全球金融安全网设计方案，而这一点在《亚的斯亚贝巴行动议程》着墨不多（第104节与107节）。

资本流动的波动性以及用于降低该波动性的国际资本流动宏观审慎监管，也应成为新兴与发展中国家的主要关注对象。国际货币基金组织在几年前跨出了一步，进行了关于该问题的制度设计。但令人惊讶的是，这一问题被金融稳定委员会完全忽略了，因为委员会完全不把跨境资本流动列为金融风险的来源之一。从新兴与发展中国家的角度来看，这是一个尤为重要的问题，因为这些国家在2010-2012年获得了过量的资金流入，如今则又遭遇到资金的过量流出。

当然，我们也需要确保体系中主权债务的重组能遵循“及时、有序、高效、公正、信誉良好”这些原则，这一点在《亚的斯亚贝巴行动议程》第98节中已有提及。2014年我们引入了债务契约新条款，因此取得了一定进步。然而，我们仍应努力建立一个能确保遵循这些

原则的主权债务重组多边体系。

毋庸置疑，我们要做的工作还有很多，如此才能“拓宽并增强发展中国家和经济转型国家在国际经济决策制定与规范设立中的参与度”，这一点已见于《蒙特雷共识》（第62节）。需要强调的是，国际经济决策制定与规范设立并不仅仅涉及布雷顿森林机构，这项工作同时也涉及“金融稳定委员会”，后者仅允许G20成员中的发展中国家参与其中。《蒙特雷共识》的关键词句同时也暗示，就如《亚的斯亚贝巴行动议程》第106节所提到，应当有一个“开放透明、性别均衡、任人唯贤的国际金融机构领导选拔体系”。过去这方面的记录不尽如人意，最近一次布雷顿森林机构的领导选拔结果又一次陷入老套：一名美国人被推举为世界银行行长，一名欧洲人则被推举为国际货币基金组织总裁。

发展筹资的后续进程

最后，我想谈一谈进程本身。发展筹资论坛的重点应当是，关注《亚的斯亚贝巴行动议程》、《2030年可持续发展议程》、《巴黎气候变化协定》各自的后续工作，并且寻求三者之间的连贯性。有鉴于议程复杂性所带来的挑战，加之系统本身尚存巨大漏洞，每年对一部分具体议题进行深入探讨应该是达成具体措施协议的最好办法。本文提出，议程应当关注四大方面的议题：税收，开发银行，贸易投资与科技，还有体制问题。

一个重要的体制问题就是要找到发展筹资进程与发展合作论坛之间的合理分工。其中一个选项就是，把政府开发援助问题全部留给发展合作论坛，使其成为一个多方利益相关者的论坛，汇聚各种不同的相关合作进程，包括经



合组织发展援助委员会、釜山合作伙伴关系、南南合作、慈善与民间社团合作，以及私有部门作为发展援助伙伴的参与。发展筹资进程与发展合作论坛应当在更高层的政治论坛中对接协调，当然，关键还要看具体如何实现这一点。

我们必须确保与上述两者都有关的“全球发展合作伙伴关系”（SDG 17）在每四年举行的高层政治论坛国家领导人峰会中能获得优先重视。作为进程的一部分，存在着一个十分良好的机遇，那就是让整个包括功能与区域委员会和专家团队在内的“联合国经济与社会理事会”（ECOSOC）都能参与进来。其中，国际税收合作专家委员会与发展政策委员会在这一过程中可发挥广泛的作用。最后，我们必须探讨如何避免联合国经社理事会和联合国大会之间的工作重复，这或许是联合国自创建以来就一直面临的挑战。



作者简介

何塞·安东尼奥·奥坎坡 (José Antonio Ocampo)

美国哥伦比亚大学国际与公共事务学院教授、政策对话倡议双主席之一、全球思想委员会委员，也是联合国经济和社会理事会 (ECOSOC) 发展政策委员会主席、国际公司税收改革独立委员会 (ICRICT) 主席。他在联合国和祖国哥伦比亚担任众多职位，包括负责经济与社会事务的联合国副秘书长，联合国拉丁美洲和加勒比海经济委员会 (ECLAC) 执行秘书，哥伦比亚财政部长、农业部长以及全国规划办公室主任。他的大量著作涉及全球经济合作、国际金融问题、宏观经济理论与政策、经济与社会发展、国际贸易、哥伦比亚及拉丁美洲经济史。

版本说明

Friedrich-Ebert-Stiftung | Global Policy and Development
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Germany

Friedrich-Ebert-Stiftung | New York Office
747 Third Avenue, 22B | New York, NY 10017 | USA

Responsible:
Bettina Luise Rürup, Executive Director, FES New York

Phone +1-212-687-0208 | fax +1-212-687-0261
www.fes-globalization.org/new_york/index.htm

订阅请联系：
fes.associate@fesny.org

未经弗里德里希·艾伯特基金会的书面许可，不得将该基金会发表的任何资料用于商业目的。

关于全球化的对话

“关于全球化的对话”作为弗里德里希·艾伯特基金会国际工作的一部分，致力于在世界各地开展有关全球化和全球治理的讨论。此项活动的出发点是，通过采用包容性和回应性方法，人们可以影响全球化的方向，使之有助于和平、民主、社会正义的推进。该项目充分利用弗里德里希·艾伯特基金会的国际网络，而基金会是高举社会民主原则的一家德国非盈利机构，在 100 多个国家拥有办公室、活动项目和合作伙伴。“关于全球化的对话”特别关注世界范围内发展中国家和工业化国家中的“推动者和领导者”，该项目由弗里德里希·艾伯特基金会柏林总部及纽约办公室和日内瓦办公室所协调。

弗里德里希·艾伯特基金会纽约办公室在联合国、本基金会各地办公室、发展中国家中的合作伙伴之间进行联络，以便增强南方世界的声音。基金会纽约办公室也参与联合国关于经济与社会发展问题及和平与安全问题的辩论。为此，该办公室每年组织约 30 场讨论会、大型会议、圆桌会，并定期出版研究论文和动态简报。此外，该办公室还在美国华盛顿特区进行有关世界银行和国际货币基金组织工作情况的对话。

基金会纽约办公室紧邻联合国总部，办公室拥有四名全职员工，并为国际关系、发展及经济政策专业的学生提供实习机会。

本文观点不代表弗里德里希·艾伯特基金会的立场。
本文所用纸张来自可持续林业。



ISBN
978-3-95861-453-6