



贸易和发展理事会

发展融资问题政府间专家组

第一届会议

2017年11月8日至10日，日内瓦

临时议程项目3

发展融资：国内公共资源调集和国际发展合作问题

贸发会议秘书处的说明

内容提要

本说明概述《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中所讨论的国内公共资源调集和国际发展合作领域的核心问题。

在《行动议程》第二部分关于国内公共资源的行动领域A，核心问题是国内税务制度和财政政策空间、国家和次区域开发银行的作用、减少发展中国家资金不正当外流的必要性和国际税务合作。本说明概述发展中国家在这些领域面临的主要挑战。

在《行动议程》第二部分关于国际发展合作的行动领域C，核心问题是官方发展援助的作用以及战略利用国际公共财政刺激包括私人资本流动在内的其他发展资金调集的问题。本说明概述最近关于官方发展援助现代化和利用混合融资调集资源实现可持续发展目标的讨论。此外，本说明讨论了新的多边开发银行的作用以及对许多中等收入国家的停滞趋势和发展逆转现象的关切，国际社会可能应进一步关注这些国家的特殊需求。



一. 导言

1. 在联合国贸易和发展会议第十四届大会上，各成员国一致认为，根据《阿克拉协定》规定的政府间机制的结构，贸易和发展理事会将设两个政府间专家组，审议的专题将包括《亚的斯亚贝巴行动议程》和贸发会议工作中所反映的电子商务和数字经济及发展融资。¹

2. 贸易和发展理事会 2017 年 4 月 5 日第三十一届特别会议通过了发展融资问题政府间专家组的任务规定。根据任务规定，第一届会议的讨论专题和导向性问题如下：²

(a) 国内公共资源：可以采取哪些措施，加大力度调集公共资源，促进发展中国家的发展？

(b) 国际发展合作：国际发展合作如何才能最大限度地帮助实现可持续发展目标？

3. 本说明按照各方讨论思路和《亚的斯亚贝巴行动议程》的具体重点概述发展中国家和国际社会在这些方面面临的核心挑战。³ 讨论专题和导向性问题 (a) 与行动领域 A 对应；讨论专题和导向性问题 (b) 与行动领域 C 对应。

二. 国内公共资源

4. 《行动议程》第二部分行动领域 A 涉及改善国内税务制度中收支的一系列挑战和潜在措施(第 22、26、30、32 和 34 段)。此外也谈及国家和次区域开发银行调集国内公共资源的作用以及资金不正当流动和国际税务合作问题(分别见第 23、24、25、28 和 29 段)。

5. 加大力度调集公共资源，对于各国政府为执行本国可持续发展战略及落实《2030 年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》至关重要。财政收入对公共资源调集特别重要，因为财政收入与其他来源的长期筹资方式相比更为稳定，更可预测。如《亚的斯亚贝巴行动议程》所述，经济增长是财政收入的主要决定因素(第 20 段)。有利的宏观经济政策，包括适当的反周期财政政策，在国家层面促进经济增长发挥重要作用。

6. 但在许多发展中国家，增长在很大程度上受全球经济扩展率的影响。全球需求迅速扩大，通常为发展中国家公司提供赚取出口收入的机会，这些收入可带来税收和其他公共收入，但具体情况要视国家税务制度而定。然而，其他一些因素也是财政空间的决定因素，如政府利用财政工具(即利用公共财政收入)来实现各种经济、发展和社会政策目标的能力。财政空间的数量或预算层面可根据公共收入在国内生产总值中所占份额来衡量，但不应认为这反映了财政收支平衡，因为如果债务利率不超过增长率，政府可能以可持续方式靠举债筹资来支付一些支

¹ TD/519/Add.2。

² TD/B(S-XXXI)/2。

³ A/RES/69/313。

出。此外，考虑债务相对于国内生产总值的比率稳定或下降时，必须注意与政府债务或主权债务类型和构成相关的市场风险。财政空间的数量层面与公共收支构成有关，因为收支分配会产生影响，会在形成特定供需结构方面产生积极性。最后，财政空间是动态性的；公共支出提高往往推动增长，从而提高政府收入，但较为发达的国家税收能力较强，因而往往有较大的财政空间。

A. 国内税收和财政政策

7. 要高效管理国内公共资金，就需要实施对公共收支产生作用的措施。在这一进程中，需要找出现有国内资源，调动这些资源，编入预算，加以高效利用。要拟订应对不同方面问题的框架，需要承认发展中国家公共行政当局面临的许多障碍。这些障碍是因结构条件产生的、与发展挑战有关。例如，财富高度集中、收入分配高度不均，经常与政治垄断和执法不力有关，从而限制了国家为调集国内资源而实施累进税改革的能力。同样，如果依赖开采自然资源，公共收入结构会变得不可预测，动荡不定，限制国家根据长期发展目标规划和维持投资水平的能力。非正式部门庞大问题更加复杂，同时降低对税收制度的遵守度，削弱政府建设有效的社会安全网的能力。

8. 要加强公共财政管理，从而更好调集国内公共资源，就需要承认各种不同的挑战，其中许多是结构性挑战。要在大多数发展中国家使财政改革成功有效，至关重要的是应承认国家层面的行政和体制能力发展是一个复杂、长期的过程，其惠益要经过长时间才能兑现。这种能力建设需要持续高额投资，需要转让专门知识，并因地制宜利用这些知识。在许多情况下，发展中国家可能缺乏这种能力建设所需的资源和政治稳定性，需要国际社会协同努力给予帮助，提供必要的人力资源和财政资源，支持改善公共财政管理和国内公共资源调集的总体监管框架的措施。除了提供培训和分享国际专门知识外，这包括扩大和加强税收和预算机构。

9. 支持中期财政框架的措施也同样重要，其中包括分析工具，为决策者提供有价值的信息，说明在发展中国家为发展事业调动国内公共资源的经济、社会和政治能力方面不同的短期和中期利益权衡。这些措施是根据国家发展目标制定收支战略的关键构成要素。

10. 此外，财政改革计划及其实施必须确保国内资源调集和使用具有包容性和透明度，相关机构需要接受公众问责。将这些特点置于公共财政政策制定工作的核心，有助于在公民与政府之间发展有活力的信任合作伙伴关系。这是营造依法纳税文化的先决条件，是长期顺利进行调集国内资源的努力的基础。

11. 除了这些涉及面广泛的考量外，更具体的措施能帮助改善财政政策框架，从收支角度提高有效调集国内公共资源的能力。

12. 关于财政收入，虽然经济增长是国内资源的主要来源，但增加公共支出的有力且灵活的机制也很关键，如建立涉及面广的累进税结构，以便能在整个经济周期有基本的收入。增加财政收入没有一刀切模式，但越来越多的证据表明，税收低于国内生产总值 15% 的国家难以拨出足够资金提供基本公共服务、行使基本

公共职能，但约半数最不发达国家的税收仍然低于这一门槛。⁴ 加强公共机构，有助于确保税法的执行，遏制欺诈和逃税行为。此外，修订国内税法能帮助增强对税法的遵守，增加税收。改革的目的是平衡下列两方面：一方面通过修订间接税率等措施短期增加财政收入，另一方面通过建立直接累进税结构确立中期财政收入目标。在全国对话的支持下，这样渐进税改方式能帮助确保公平，并适当反映本国优先次序。要处理非正规的问题，需要有进一步措施，包括大大提高高税收登记和税收的效率。非正规性是结构条件造成的，如利润额低、资本限制等，但降低登记和遵守税务规定的费用可大大促进中小企业转入正规经济。最后，对发展中国家自然资源租金的国内公共管制应得到特别注意。许多自然资源丰富的发展中国家正在开始修订适用于专门从事初级商品开采的跨国企业的税务监管和法律框架，而且证据显示以往给予的减税优惠超出了合理限度。⁵ 因此，发展中国家当局应考虑利用现有机制使政府能更多参与分享初级商品开采的收入。

13. 关于支出，当局应明确全面看待各个相互竞争的优先事项。发展中国家的公共支出结构往往高度不灵活，所反映的一个事实是公共支出的很大一部分用于当前的项目，而且经济周期内发生高度动荡时支出的波动往往也很大。在此背景下，如果要大幅调整公共财政管理，以支持结构调整，发展中国家的能力就很有限。关于税收，重要的是推行一个逐步的变革过程，要考虑到国内的优先事项。征收、采购、提供公共货物和服务的过程的透明度对于公民与政府之间的信任合作关系至关重要，对于营造依法纳税文化至关重要。此外，发展中国家当局应确定关键领域支出和投资的适当额度，包括设定社会保护最低限度。高度依赖初级商品出口的发展中国家尤其可能会采取顺周期财政政策，这可能导致它们在商品价格受到外部负面震荡时削减社会支出。要拟订有效的最低限度社会保护政策，就需要设立机制，允许国家在整个经济周期内维持关键社会领域的支出水平，同时订立补充工具，作为反周期安全网。在推进这一过程的同时，需要进行支出审查，这样有助于扩大现有财政空间，以便开展社会保护工作，实现可持续发展目标。

B. 国家开发银行和次区域开发银行

14. 国家开发银行在为可持续发展调集国内资源方面能发挥领头作用，通常可填补私营机构留下的融资差距，因为私营融资经常用于商业活动。这一主要差距通常在于经济变革融资不足，涉及投资期长的大型项目，需要有长期融资，而私营银行通常不愿承担所涉风险。然而，许多大型项目能产生积极外部效应，带来超过私营融资回报的社会回报。这些外部效应对于有活力的增长和结构调整至关重要。

⁴ V Gaspar, L Jaramillo and P Wingender, 2016, Political institutions, State building and tax capacity: Crossing the tipping point, International Monetary Fund Working Paper 16/233; Inter-Agency Task Force on Financing for Development, 2017, *Financing for Development: Progress and Prospects* (United Nations publication, Sales No. E.17.I.5, New York).

⁵ E/C.18/2010/CRP.13.

15. 与依赖短期资金来源的私营金融机构相比，国家开发银行有特定的责任结构，其任务经常是为长期投资提供资金，长期投资涵盖基础设施项目、资本密集型行业和战略性行业。此外，开发银行既提供贷款，也参与股本，从而有意愿对项目进行密切监测，这有利于与借款企业发展关系型银行业务。开发银行内部具备技术专长，有助于技术和业务决策，以提高项目质量，并通过包销股权证券和/或吸引其他贷方共同融资或提供担保，帮助从别处筹集资本。

16. 由于这些原因，国家开发银行已成为应对市场失灵和增长瓶颈的有价值的多功能政策工具，是实施国家全盘发展战略的工具。随着这些战略的变化，国家开发银行能够做出调整，适应随着结构迅速变革而不断变化的优先事项。⁶ 极其重要的是，开发银行能发挥反周期政策作用，帮助维持总体投资水平，在经济下滑时保护国家的生产结构。保护现有行业很重要，能促进更加迅速持久的复苏，同时确保经济体的生产能力不因突发的外部震荡而被毁。

17. 许多国家开发银行归国家全资拥有，但有的也有私营部门的少数股和多数股股东。⁷ 目前这类银行共有 250 多个，主要在亚洲，拉丁美洲和加勒比、非洲、中东、欧洲和北美也都有。据估计，在 2015 年，巴西、中国、德国、印度和南非五家银行的资产占全球经济中所有国家开发银行资产的五分之三。⁸ 这些银行的供资结构多样，形式各异。确切的组合形式对于确定资金来源和银行为实现政策目标而可以偏离商业考量的程度十分重要。

18. 2008 年全球金融危机的爆发，使国家开发银行重返政策议程，因为各国要寻求长期融资来刺激经济复苏，开发银行在国际上受接受程度随之提高。然而，较贫困、较小的发展中国家由于在资金和技术上受限制，开设这样的银行的障碍可能更大，因此它们能受益于建立次区域开发银行和/或加强现有次区域开发银行的区域协同努力，以便共用资源，分享融资需求。

19. 例如，在拉丁美洲和加勒比，这类银行已成功地支持加强成员国生产性部门，尤其是开发有附加值的产品和服务，创造就业，推动扩大社会服务。相比之下，在非洲，这类银行能力有限，难以为大型发展项目供资，难以满足各次区域的需求。⁹ 原因可能是这些银行的资本基础小，多数股东本身是借款国，财政资源有限。设立次区域开发银行有可能帮助支持经济发展，但要处理限制这些银行放贷能力的因素则是一个重大挑战。这需要调整治理结构，以帮助减轻与提高放贷能力有关的风险，对于大型项目融资来说尤其如此，但大型项目对发展中国家进一步推行结构调整十分关键。

⁶ J Hermann, 2010, Development banks in the financial liberalization era: The case of BNDES [National Bank for Economic and Social Development] in Brazil, CEPAL [Economic Commission for Latin America and the Caribbean] Review, 100:189–204.

⁷ J de Luna-Martinez and CL Vicente, 2012, Global survey of development banks, World Bank Policy Research Working Paper No. 5969.

⁸ R Studart and KP Gallagher, 2016, Infrastructure for sustainable development: The role of national development banks, Global Economic Governance Initiative Policy Brief No. 7.

⁹ 贸发会议, 2016a, 2016 年贸易与发展报告：结构变革促进包容性持续增长(联合国出版物, 销售品编号: E.16.II.D.5, 纽约和日内瓦)。

C. 发展中国家资金不正当外流

20. 资金不正当流动涉及非法或不正当获取、转移或使用的资源。对发展中国家资金不正当外流问题的一个共同关注点是找出可能被认为破坏经济发展的外流。在发展中国家，重要的发展资源在丢失，“因为在正在迅速发展但不透明的国际金融体系中资本大量外逃很容易。与此密切相关的一种看法是，发展中经济体资本不正当外流说明这些国家政治治理有着更为深刻的结构性问题。”¹⁰ 因此，对资金不正当外流的关切反映了一系列相关政策问题，但对此应采用何种分析框架和实证方法的问题则继续有争议。如果相关法律框架未能充分反映广泛的公共社会和经济利益或不涵盖这种外流资金，则不正当外流不一定是非法的。非洲资金不正当外流问题高级别小组指出，“非洲资金不正当外流所采用的各种手段包括滥用性转移定价、不当贸易定价、伪报服务和无形商品、利用不公平合同等，其目的都是为了逃税、强力避税及非法出口外汇”。¹¹ 逃税是非法的，避税不是非法的，但被视为不正当资金外流。

21. 虽然关于不正当资金流动没有议定的定义，但这种流动通常可分为三类，即源于跨国犯罪活动的流动、与腐败有关的流动、与税收有关的流动，但这种分类并非互斥性的，也并非全面。实证估计认为，在这三类中，不正当资金流动量的约三分之一是犯罪资金，与毒品、勒索和恐怖活动有关，源于腐败的资源仅占总数的约 3%，而与税收有关的跨境交易占其余的三分之二，其中约半数与通过跨国公司转移定价有关。¹² 然而，由于定义问题有待解决，各方也无法就资金不正当流动的确切衡量方法达成协议，对于与税收有关的流动来说尤其如此。与税收有关的做法，如税基侵蚀、利润转移、转移定价，属于灰色地带，因为缺乏统一的一套国际征税规范，解释不同，国家层面的法律标准不一致。¹³

22. 尽管在定义上和衡量上有这种困难，但实证估计可揭示问题的大致程度，表明所涉数额可观，对可用于发展的资源的影响很大。在非洲，据估计，在 1970-2008 年期间由于资金不正当外流各国丢失了约 8,540 亿美元，每年平均丢失 220 亿美元，几乎等于非洲在此期间得到的官方发展援助总额。¹⁴ 在拉丁美洲，据估计，在 2004-2013 年期间不正当外流资金总数达到 7,650 亿美元，相当于这一期间平均区域国内生产总值的 1.8%。¹⁵

¹⁰ P Reuter, ed., 2012, *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries* (World Bank, Washington, D.C.).

¹¹ 联合国非洲经济委员会，2015 年，资金非法流动：非洲资金非法外流问题高级别小组的报告。

¹² 贸发会议，2014 年，2014 年贸易与发展报告：全球治理与发展政策空间(联合国出版物，销售品编号：E.14.II.D.4，纽约和日内瓦)。

¹³ 发展融资问题机构间工作队，2017 年。

¹⁴ 贸发会议，2016b，2016 年非洲经济发展报告：非洲债务动态与发展融资(联合国出版物，销售品编号：E.16.II.D.3，纽约和日内瓦)。

¹⁵ 拉丁美洲和加勒比经济委员会，2017 年，拉丁美洲和加勒比资金不正当外流(联合国出版物，圣地亚哥)，第 25 页。

23. 源于犯罪活动的资金不正当流动值得关切。犯罪收益很大一部分通过不正当途径转移到国外，经常转到安全港，洗钱后重新使用。因此，在防止洗钱的更大范围内有效打击资金不正当流动，对于打击多数形式的有组织犯罪至关重要，有组织犯罪包括人口贩运、移徙者偷运、毒品贩运和若干其他形式的犯罪。资金不正当流动也经常被用于资助恐怖活动，在许多情况下，非法贩运和相关收益直接助长这类活动，合法收益有时也被非法转移用于此目的。因此，加大力度打击资金不正当流动，可被认为是国际社会在预防犯罪及相关能力建设领域应采取的最具成本效益的战略之一。

24. 与税收有关的资金不正当流动对发展中国家影响也很大，因为尽管政府为了加大力度调集国内资源，推出了增强税收能力的举措，但国家税收能力近年来却遭到逐步侵蚀。税收侵蚀有损于推进社会经济进步和支持实现可持续发展的努力。非洲资金不正当外流问题高级别小组强调，造成这种侵蚀的一个主要原因是跨国企业避税和/或逃税的能力增强。问题的核心在于高度尖端的离岸服务业的出现，投身其中的包括国际银行、律师事务所和大型会计师事务所，提供专业服务，协助跨国企业和大公司制定报税规划，其最终目的是尽可能减少报税总额。这可能涉及从税收高的行政管辖区转移资金到税收低的行政管辖权，以避免支付或逃避资金产生地的税。¹⁶ 对跨国企业来说，这种转移通常以公司内部不同子公司之间交易的形式进行，如通过转移定价，即子公司之间的货物和服务转移，其价格不反映所涉资产的真实价值，但用于便利将利润从税收高的行政管辖区转到税收低的行政管辖区。

25. 经济合作与发展组织强调，较贫困的国家从这种做法中损失最大，因为公司收入税在国家财政收入总额中占比很大。2012年，在低收入国家和中低收入国家，公司收入税平均占总财政收入的将近16%，而在高收入国家这个比例平均不到9%。¹⁷ 因此，应对税基侵蚀和利润转移做法，对于支持改善发展中国家税收能力至关重要，是调集国内公共资源的涉面更广的工作的一部分内容。经济合作与发展组织指出，这些国家在税基侵蚀和利润转移方面面临核心问题包括：支付外国子公司的利息、服务费、管理费和特许权使用费过高；税收减免的压力大；公司通过结构调整转移利润；子公司利用复杂手段获取条约好处。发展中国家在应对这些问题时面临多重挑战，如适当立法框架和措施缺乏，执行复杂规则和应对跨国企业税基侵蚀和利润转移做法的信息和能力不足等等。¹⁸

26. 与资金不正当流动的一般情况一样，对税基侵蚀和利润转移做法在何种程度上被使用的问题，没有确切或全面的全球估计。但对由于这种做法而造成的收入损失有粗略的估计。一项研究显示，在全球范围内，这种损失为公司收入税的4-10%，¹⁹ 在2005-2014年相当于累积收入损失0.9至2.1万亿美元。这些损失中三分之二估计是利润转移所致，其余三分之一是不同税务制度彼此不匹配及税

¹⁶ 贸发会议，2016a。

¹⁷ 经济合作与发展组织，2014年，低收入国家税基侵蚀和利润转移的影响问题发展工作组提交20国集团的报告，第1部分(巴黎)。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 经济合作与发展组织，2015年，衡量和监测税基侵蚀和利润转移：行动11-2015最后报告(巴黎)。

收优惠待遇造成。²⁰ 另一项研究显示，在 2013 年，因跨国企业利润转移而造成的全球税收损失可能达到约 6,000 亿美元，得出此估计数时考虑到利润转移对公共收入的影响可能在推迟一些时间后才产生。²¹ 还有一项研究发现，在 1980 年代初至 2013 年，美利坚合众国的公司在国内外获取的利润转到避税港的比例增加了十倍。²² 贸发会议估计，发展中国家每年损失的跨国企业收入税达到 1,000 亿美元，唯一的原因就是离岸中心作为投资管道被利用。²³ 鉴于发展中国家对公司税收依赖性大，而执法能力弱，由于这种做法而造成的公共收入损失的比例要高于发达国家。

27. 尽管限制严重，但发展中国家在国家层面的行动已产生具体成果。例如，肯尼亚在举办关于预先转移定价的培训方案后，2012-2013 年的税收增加了 3,300 万美元；越南采取行动执行国家转移定价规则，税务当局增加了审计，2013 年转移定价调整数为 1.1 亿美元。²⁴ 但这些努力可能还不够充分。例如，肯尼亚得益于经济合作与发展组织的能力建设活动，据此设立了一个主管转移定价的单位，为其配置了约 20 名工作人员；但这些人员“也为内罗毕一个私营公司提供转移定价咨询”。²⁵

28. 发展中国家采取的措施可以对处理税基侵蚀和利润转移问题产生作用。但最需要的是易于实施、且与发展中国家资源和执行能力相匹配的税务规则。所需要的不是通过专门工具和成套工具调整利用复杂的国际规则，而是应努力制定更简单、更明确的规则，这样的规则可能更适合于发展中国家和发达国家提高税收能力。此外，发展中国家更多参与减少因税基侵蚀、利润转移等其他做法而造成税收侵蚀的国际标准和规则的制定工作，对于支持它们应对税收侵蚀的努力十分重要。

D. 国际税务合作

29. 打击资金不正当流动，是近年来国际税务合作的核心驱动力。一般而言，在高度全球化的世界上，国际税务合作尤其重要，因为一些国家的税务制度会影响其他国家公共收入的征收。这种跨界影响可能产生于逃税，例如高资产净值的人把资产放在避税港，以及跨国企业的创造性会计或转移定价做法导致的不正当资金流动。

²⁰ 同上。

²¹ E Crivelli, R De Mooij and M Keen, 2015, Base erosion, profit shifting and developing countries, International Monetary Fund Working Paper 15/118。

²² G Zucman, 2014, Taxing across borders: Tracking personal wealth and corporate profits, *Journal of Economic Perspectives*, 28(4):121-148。

²³ 贸发会议，2015 年，2015 年世界投资报告：改革国际投资治理(联合国出版物，销售品编号：E.15.II.D.5，纽约和日内瓦)。

²⁴ 经济合作与发展组织，2014 年，第 2 部分。

²⁵ S Picciotto, ed., 2017, *Taxing Multinational Enterprises as Unitary Firms* (Institute of Development Studies, Brighton, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)。

30. 目前关于这个问题的辩论的一个重要方面是审查和更新《联合国发达国家和发展中国家双重征税示范公约》。该示范公约旨在指导参与双边税务条约的各国避免对跨国企业的双重征税，同时促进收税和经济增长，在发展中国家特别应这样做。这些指导方针帮助控制跨国企业因推行避税战略而侵蚀税基和转移利润的做法。跨国企业这样做是利用税务规则的漏洞和彼此不匹配之处，把利润转移到没有税收或税率低的行政区。指导方针旨在设定合作的国际参数，包括制定制止条约被滥用的更有效的措施以及自动交流金融信息的行为守则，据此发展中国家能有一个过渡期，期间它们可获得数据而不必提供相应数据，同时调整其税务制度，确保纳税人信息的机密性。

31. 对目前的辩论的第二个贡献是经更新和强化的《联合国发展中国家转让定价实用手册》。该手册于 2017 年 4 月发布，所针对的问题是下列信息的缺乏：跨国企业为尽可能少纳税在世界范围便利定价偏差的活动和业务。一个核心重点是集团内的服务和无形资产，尤其是为相关服务费确立明确、透明的定义。同样，定于 2017 年 10 月印发的关于发展中国家开采业征税的联合国手册也旨在促进关于开采业税收制度的协调，增强税收制度的明确度。这样做是为了平衡两方面：一方面通过维护从源征税权保护国家税基，另一方面通过税收优惠吸引和留住外国直接投资流入。

32. 税务合作平台设于 2016 年，是国际货币基金组织、经济合作与发展组织、联合国和世界银行的一个联合举措，其目的是在税务问题上加强合作，从而加强对发展中国家的能力建设支持。一个主要挑战是需要由政府间层面设立关于国际税务合作的单一包容性的全球论坛。《亚的斯亚贝巴行动议程》重点指出，只有设立这样的普遍性论坛，才能以具有包容性的方式有效讨论相关问题，并适当反映发展中国家的关切(第 28 段)。

33. 另一个挑战是在财政合作的单一系统中结合征讨税款和援助两者。充当避税港的发展中国家从这项工作中将一无所获。此外，征讨税款将主要使较富有、较大的发展中国家得益，这些国家融入世界经济的程度较高，而官方发展援助的重点在于较为贫困的国家和地区，特别是非洲。

三. 国际发展合作

34. 《亚的斯亚贝巴行动议程》第二部分行动领域 C 提出了与用于发展(尤其是官方发展援助)的国际公共财政的作用相关的一些问题。该议程强调需要履行现有承诺，强调南南合作日益重要，多边开发银行的作用也日益重要，并强调需要利用国际公共财政(包括官方发展援助)来推动从其他来源调集更多资源，包括公共和私人资源(第 53、54、56、57 和 70 段)。在此背景下，《行动议程》确认必须考虑到可持续发展的三个层面，即经济层面、与气候变化有关的层面和人道主义层面(第 62 段)。最后，《行动议程》重点谈及中等收入国家面临的特别挑战(第 71 和 72 段)。

A. 官方发展援助和混合融资

35. 贸发会议估计，发展中国家执行《2030 年议程》每年费用约 2.5 万亿美元。²⁶ 为了在 2030 年前实现关于消灭贫困的第一个可持续发展目标，假设储蓄、外国直接投资和官方发展援助保持在目前水平，非洲国内生产总值每年必须以两位数的速度增长，即达到 15% 以上。²⁷ 基础设施建设是经济转型和可持续增长的关键瓶颈，而仅基础设施投资，全球每年就需要 5 万亿至 7 万亿美元。²⁸ 发展中国家基础设施融资短缺估计每年在 1 万亿至 1.4 万亿美元之间。²⁹ 在这方面，国际公共财政和有效的国际发展合作对于帮助实现可持续发展目标十分重要，但国内公共资源的调集以及国内和国际私人资本流动对于弥补目前融资缺口也很关键。

36. 2016 年，发展援助委员会成员国的官方发展援助净额达到迄今最高点，为 1,462 亿美元，2015 年是 1,315 亿美元，实际增加 8.9%。³⁰ 官方发展援助在发展援助委员会成员国国民总收入中所占百分比达到 0.32，为 2005 年以来的最高比例。这保持了官方发展援助数额长期上升的趋势，在 2000-2015 年实际数额增加了 83%。然而，导致 2016 年数额增加的部分原因是捐助方难民费用大幅上升，从 2015 年的 121 亿美元增至 2016 年的 154 亿美元，从占官方发展援助净额的 9.2% 增至 10.8%，实际数额增加 27.5%。驱动数额增加的其他因素包括债务减免净额大幅上升，从 2015 年的 4.31 亿美元增至 2016 年的 25 亿美元，原因是古巴得到了特别的债务减免，另外，2016 年用于人道主义援助的官方发展援助比 2015 年增加了 8%，增至 144 亿美元。³¹

37. 虽然官方发展援助总体增加，但向最贫困国家提供援助减少的趋势在继续。例如，2016 年给非洲的官方发展援助净额比 2015 年实际减少 0.5%，减至 270 亿美元，其中 240 亿美元分配给撒哈拉以南非洲，2016 年比 2015 年减少 0.7%。此外，在同一期间，对最不发达国家的双边官方发展援助净额实际减少 3.9%，减至 240 亿美元。这一趋势尤其令人关切，因为最不发达国家十分依赖官方发展援助，这种援助占这些国家外部来源的资金的三分之二以上。另外，虽然官方发展援助总体增加的趋势是积极的，但仍然没有达到发展援助委员会成员关于把国民总收入的 0.7% 用于官方发展援助的承诺的水平。³² 如果所有成员国都

²⁶ 贸发会议，2014 年，2014 年世界投资报告：投资于可持续发展目标——行动计划(联合国出版物，销售品编号：E.14.II.D.1，纽约和日内瓦)。

²⁷ 贸发会议，2016b。

²⁸ A/69/315。

²⁹ A Bhattacharya and M Romani, 2013, Meeting the infrastructure challenge: The case for a new development bank, available at https://g24.org/wp-content/uploads/2016/01/Session-4_2-1.pdf (accessed 24 August 2017)。

³⁰ 经济合作与发展组织，2017 年，2016 年发展援助再次增加，可查阅 <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-detailed-summary.pdf> (2017 年 8 月 24 日访问)。

³¹ 同上。

³² 2015 年，有六个国家达到或超过这一指标：丹麦、卢森堡、荷兰、挪威、瑞典和联合王国。

提供 0.7%，2016 年官方发展援助总额就会达到 3,164 亿美元。³³ 2016 年，官方发展援助净额和毛额都未达标，净额差 1,738 亿美元，毛额差 1,615 亿美元。因此，与发展中国家实现可持续发展目标每年所需融资缺口相比，发展援助委员会成员国提供的官方发展援助仍然十分有限。充分履行承诺将大大有助于发展中国家获得更多外部融资。

38. 混合融资和相关新的融资工具的使用现已得到推广，这样做的至少部分原因是设法满足为实现可持续发展目标而增加的融资需求。推动使用这类工具的平台包括 2016 年 10 月联合国秘书长推出的为实现可持续发展目标的金融创新平台。目的是以战略眼光利用常规双边和多边发展融资，促进调集私人资本用于发展效应高的投资项目。³⁴ 混合融资工具有各种各样，不一定是新的，包括公私伙伴关系、挑战基金和创新项目、社会或发展效应债券、联合贷款、集体投资工具中股份等。³⁵

39. 为了跟踪补充融资情况，经济合作与发展组织牵头拟订了称为“官方可持续发展援助总数”的新的统计衡量框架，其目的是衡量传统捐助方和新的捐助方提供的支持全球公益物及帮助发展中国家可持续发展的所有外部资金，包括公共资源、私人资源、混合资源、减让性或非减让性资源。可持续发展目标 17 要求加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系。上述框架支持实现次级目标 17.3，即从多渠道筹集额外财政资源用于发展中国家。该框架意在补充发展援助委员会成员国提供援助的现有统计数字，而不是取代官方发展援助，设法衡量捐助方满足受援国融资需求的捐助总额。要进行统计分类，区分不同的援助，还有许多工作要做，需要确保框架与现有相关统计数据库兼容，并确定合格的国家、行业和组织，确保数据是相关的、可比较的、可靠的。³⁶ 经济合作与发展组织对混合融资工具的一次调查发现，在 2010-2014 年这三年里，利用这些工具调集了估计为 364 亿美元的私人资本，不足以弥补发展中国家为实现可持续发展目标每年约 2.5 万亿美元的融资缺口。

40. 在“官方可持续发展援助总数”框架内举行的协商过程中提出了一些关切问题。³⁷ 多数关切的重点在于框架的透明度，在于如何以明确、分别的方式统计不同类的资金流动和融资工具的长期费用和惠益及其对发展的影响。一个关切的问题是常规官方发展援助继续保持补充性质，潜在风险是捐助国将降低援助额，以该框架提出的其他融资形式取代官方发展援助，从而进一步损害达到 0.7% 指标的努力。另一个关切的问题是框架所述的资金流动涉及广阔的范围，可能冲淡发展融资的核心经济职能，偏离实现可持续发展目标的重点，把发展融资转用于相关但更为广泛的领域，如解决冲突等。

³³ 贸发会议秘书处的计算，依据的是经济合作与发展组织 2016 年官方发展援助和国民总收入估计数。

³⁴ 2015 世界经济论坛和经济合作与发展组织，2015 年，混合融资第 1 卷：发展融资和慈善捐助者介绍(日内瓦)。

³⁵ 混合融资工具的详细讨论，见 A/69/315。

³⁶ 经济合作与发展组织，2016 年，对可持续发展的官方资助总额：可持续发展目标时代的新统计方法，可查阅 <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd.htm> (2017 年 8 月 24 日访问)。

³⁷ 见 <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd-public-consultation.htm>。

41. 一个例子是新的额外气候融资。这是官方发展援助核算缺乏明确度所引起的，与非传统国际公共财政计划有关。一些国际商定文件，如 2009 年第十五次联合国气候变化框架公约缔约方会议通过的《哥本哈根协定》，指出新的额外气候融资将有必要，³⁸ 但不清楚的是，气候融资的补充性质应如何定义，这种融资应如何在官方发展援助统计中加以登记。因此，一些令人关切的趋势已经汇聚在一起。将与环境相关的融资与官方发展援助预算相结合，已成为一种惯常做法，因为两者有重叠之处，而且官方发展援助定义宽泛，允许这样的结合。成员国根据发达国家在《哥本哈根协定》中关于提供 300 亿美元用于适应气候变化及减轻气候变化影响之需的承诺提供的大部分资金来自官方发展援助预算。³⁹ 目前正在进行之中的努力应予以支持，以设立报告机制，对气候融资另行报告，同时避免双重统计。⁴⁰

B. 多边开发银行

42. 支持实现可持续发展目标所需资金很可观。缺乏资金不是由于全球储蓄不足；在全球层面，机构投资者管理的资产目前共达 115 万亿美元。⁴¹ 多数资产是以发达国家证券和回报低的其他资产的形式存在。因此，多边开发银行和其他国际银行，无论是原有的还是新设的，需要在最终储户与发展项目之间搭建融资桥梁。开发银行可以在发展中扮演关键角色，可直接利用资金来源提供长期资金，为此可通过与其他伙伴共同为项目出资，挖掘新来源，尽量利用额外资源，包括私人资源。

43. 多边开发银行和其他国际银行能发挥关键作用，不仅能为十分需要的基础设施投资等直接提供资金，而且能作为做市商，创造并提供融资工具，使债权者与借款方能更好地共担长期风险。这些银行也能帮助缓解私营部门面临的信息不足的问题，行使审查、评价和监测职能，以改善项目质量，并在必要时，通过各种形式的共同供资安排与私人投资者互动。

44. 此外，低收入国家需要以补贴利率为社会经济项目获得贷款，多边开发银行能帮助满足这一需求。但多边开发银行和其他国际银行很少。除了欧洲投资银行外，这些银行都放款量有限，速度缓慢。因此，一个关键挑战是多边开发银行的治理改革，借此增加其资本基础，将现有资本的更大比例用于放款。

45. 由于发展融资缺乏，特别是现有多边开发银行治理改革步伐缓慢，由发展中国家牵头的多边银行应运而生。这些银行的体制设计和组成就是为了应对关键基础设施领域长期投资资本短缺的问题。这些银行包括最近设立的新开发银行和亚洲基础设施投资银行。

³⁸ 1992 年《京都议定书》第 11 条和联合国气候变化框架公约缔约方会议第十三届会议《巴厘行动计划》(FCCC/CP/2007/6/Add.1) (决定 1/CP.13) 第 1 (e) (一) 段中也作出了这一承诺。

³⁹ I Knoke and M Duwe, 2012, Climate change financing: The concept of additionality in the light of the Commission proposal for a development cooperation instrument for 2014–2020, European Union.

⁴⁰ 见贸发会议，2015 年，“New and additional” climate finance: A continuing lack of clarity，第 41 号政策简讯。

⁴¹ 发展融资问题机构间工作队，2017 年。

46. 这两家银行的设立是一个积极举措，不仅从上述理由来看是如此，而且还因为它们对加强国家、(次)区域和国际层面的开发银行网络具有潜在作用。这些银行的设立也很及时，因为新的开发银行提供了重要的渠道，可以把全球储蓄和流动资金的至少一部分用于十分需要的生产性长期投资，包括为实现可持续发展目标的投资。由南方牵头的新的多边开发银行可与设立已久的多边和国家开发银行密切合作，补充并改善现有放贷做法。多边开发银行在贷款的发行和融资方面可能有更多专长，但国家开发银行对当地情况更了解，能帮助缓解国家层面信息不平衡的问题。新的多边开发银行与原有多边开发银行和国家开发银行结成战略伙伴关系，具有重塑 21 世纪发展融资格局的潜力。这样的网络的主要优势将在于其专长、重点、业务做法和地域范围的多样性。

C. 中等收入陷阱

47. 《亚的斯亚贝巴行动议程》承认中等收入国家“在实现可持续发展方面仍然面临重大挑战”(第 71 段)。增长在达到中等收入水平后即陷于停滞，发展中国家未能从低收入状态朝着发达国家方向发展。原因何在？关于这一点的辩论正在进行之中。解释有各种各样，有的归因于产生发展转折点的结构性因素，有的则强调更为一般性的考量。结构性因素如：经济传统行业的廉价剩余劳动力被吸收到现代制造业后形成抬高实际工资的压力，同时由于存在着技能瓶颈，因而技术水平在技术台阶上行到某一点后便难以进一步提升。更一般性的问题是，在当前动荡、增长缓慢的全球经济里，经济继续多样化的障碍日增，再加上对中等收入国家的体制和政治基础设施和能力的要求也更高。⁴²

48. 关于国际开发银行和国际公共发展融资的辩论应考虑到发展中国家在人均收入不同阶段的不同挑战和结构调整情况。尤其从历史角度来看，国家越晚开始工业化追赶过程，所需投资推力就越大，这对于扩展和产生协同效应十分关键，以此提高生产力，提升国际竞争力。⁴³ 如果踏上工业化和经济发展道路的投资需求能得到满足，维持这一努力并沿着可持续发展道路前进，仍然始终是一大挑战。在过去数十年里，本来已经开始弥合与发达经济体相对生产力差距的许多中等收入经济体现在却时运扭转，这一差距再次扩大，而不是进一步缩小。沿着可持续发展道路前进不是自动的。国际社会应以同样的关注度，既重视更为贫困、经济更不多样、需要起步投资推力赶上可持续发展进程的发展中国家面临的挑战，也重视已走上发展道路但需要保持势头的发展中国家面临的挑战。

⁴² 贸发会议，2016a，第 40-41 页。另见 R Doner and B Schneider, 2016, The middle-income trap: More politics than economics, 可查阅 web.mit.edu/polisci/people/faculty/documents/SchneiderandDoner2016.pdf。

⁴³ 贸发会议，2016a，第 45 页。

四. 结论和政策关切事项

49. 本说明概述《亚的斯亚贝巴行动议程》第二部分关于国内公共资源的行动领域 A 和关于国际发展合作的行动领域 C 的核心问题。最重要的专题和政策关切事项已予重点列出，供发展融资问题政府间专家组第一届会议进一步讨论和审议。

50. 《行动议程》中提出的许多专题和政策问题彼此密切相关，第一届会议将审议的这两个行动领域和相应导向性问题也彼此密切相关。跨境资金不正当流动对公共收入和公共机构造成损害，大家日益对此感到关切，这表明国内公共资源调集无法脱离全球经济孤立进行。如果不考虑国家税务制度与跨国企业等一些经济行为体活动全球性质之间的外溢效应，许多发展中国家的税务制度可能就难以大幅改善。同样，国家开发银行能与次区域和多边开发银行开展有用的互动，以改善放贷做法，并提高全盘监管和金融工程能力。实现可持续发展目标所需融资缺口很大，构成特别的挑战，国际公共财政和国际发展合作能在这方面发挥重要作用，支持国家调集资源的努力，并尽量利用私人资金促进可持续发展。一些促进混合融资的新工具相对而言未经考验，在可靠提供长期生产性投资方面的效用及其随后对发展的作用尚有待考察。因此，该领域尤其有进一步分析的广阔空间。

51. 这些问题为上述领域的核心政策事项，发展融资问题政府间专家组第一届会议可予审议，具体如下：

(a) 何为调整国内资源调集的政策工具(包括国内税务框架、财政政策设计和开发银行业务)的最佳方式，从而使发展中国家政府能在动荡不定的全球经济环境中尽量利用国内政策空间为长期发展筹资？

(b) 各国之间及通过多边举措如何才能更好地系统性协调促进发展融资的宏观经济政策，包括在减少发展中国家资金不正当外流、国际税务合作、多边开发银行业务等方面的政策？

(c) 国际公共财政和发展合作在弥补发展融资缺口方面能发挥什么样的作用？特别是在弥补实施《2030 年议程》的融资缺口方面能发挥什么样的作用？考虑到新的融资工具着眼于公私合作和混合融资，官方发展援助应如何定义或重新定义？

(d) 低收入国家和中等收入国家在国内和国际融资机制和政策方面面临的挑战是否很不相同，如果是，在何种程度上不同？