



最不发达国家报告

2019

概述

限时禁发

报刊、广播电台、电子或社交媒体不得在2019年11月19日格林尼治平时17时前引用或摘录本报告的内容。



外部发展融资的现状和未来 — 旧的依赖与新的挑战



联合国

联合国贸易和发展会议

最不发达国家报告

2019

概述

外部发展融资的现状和未来—
旧的依赖与新的挑战



联合国

2019年，日内瓦

© 2019年，联合国

本文件可开放获取，但须遵守为政府间组织创立的知识共享许可协议，可查阅 <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>。

本出版物地图中采用的名称及其材料的编排方式并不意味着联合国秘书处对于任何国家、领土、城市、地区或其当局的法律地位，或对于其边界或疆域的划分表示任何意见。

可影印和翻印摘录，但须注明出处。

联合国贸易和发展会议印发的联合国出版物。

序言

最不发达国家面临的一个严峻挑战是，它们依赖外部发展资金。它们自身脆弱，因此，要在2030年之前实现可持续发展目标，就需要更多的投资。但生产能力薄弱束缚了它们的融资努力，也削弱了它们调动源于市场的外部发展资金的能力。因此，这些国家对援助的依赖度在全世界仍处于最高之列。

振兴国际合作一如既往，刻不容缓，此时此刻，《2019年最不发达国家报告：外部发展融资的现状和未来——旧的依赖与新的挑战》讨论了不断变化的发展融资格局对世界上最贫穷国家的影响。尽管大家都在谈论“不让任何一个人掉队”，但纠正国际金融结构长期缺陷的目标仍然遥不可及，而国际社会讨论并没有得到充分反映最不发达国家的利益和需求。在不确定性加重、全球经济减速的情况下，这种不作为使这些国家无法获得充分的长期发展资金。恰恰相反，随着外债存量和偿债额激增，消耗了本可用于发展的资源，这些国家的债务可持续性令人担忧。

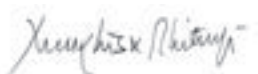
由于多边主义受到抨击，援助预算紧张，流向最不发达国家的官方发展援助也大幅放缓，目前仍然远远低于《2030年可持续发展议程》中重申的长期国际承诺。这种援助只有一小部分流入了经济基础设施或生产部门(分别为15%和8%)，而且大多数最不发达国家的优惠融资条件恶化了。

与此同时，更多地注重调动私营部门主导发展融资对于最不发达国家摆脱对援助的依赖毫无帮助。迄今为止，通过新生的私营部门工具筹集的资金仍然有限，而发展融资的透明度和问责不足的问题却有所扩大。此外，减让性和非减让性资金流动的界限趋于模糊，使得以前不难理解的官方发展援助的某些方面变得不透明，同时还破坏了发展实效议程的关键支柱：自主权、协调、统一、成果管理和

相互问责。这进一步削弱了这些国家对自己的发展计划承担具体责任的能力。

离第五次联合国最不发达国家问题会议只有不到两年的时间了，《2019年最不发达国家报告》呼吁国际社会采取行动，考虑到援助架构不断变化的现实，启动“援助实效议程2.0”。

我希望，发展政策界认为，本报告提出的建议能对揭示最不发达国家的需求和利益作出宝贵贡献，以求振兴全球可持续发展伙伴关系，真正不让任何一个人或一个国家掉队。



穆希萨·基图伊
贸发会议秘书长

概述

可持续发展目标、结构转型和发展融资

依赖外部资源为固定投资提供资金，以及为更广泛的可持续发展提供资金，这是最不发达国家经济的一个重要特征。因此，这种依赖对这些国家实现其发展目标，特别是实现可持续发展目标和《2011-2020十年期支援最不发达国家行动纲领》（《伊斯坦布尔行动纲领》）目标的能力，有着决定性影响。

本报告重新审视了这种依赖，并通过展示发展目标、结构转型、可持续发展与人权之间的联系，为发展政策辩论抛砖引玉。尽管这种辩论很少提及人权，然而，《伊斯坦布尔行动纲领》和可持续发展目标的目的都是实现人权，特别是实现发展权，这便证明了这种联系。虽然没有一项人权能够凌驾于其他各项人权之上，但实现发展权能为实现所有人权创造有利的环境。

国际合作是本报告的核心，也是实现人权的一个关键因素。具体而言，本报告侧重于国际合作促进发展、结构转型和可持续发展这一更广泛的背景下的发展援助问题。本报告提出的“援助实效议程2.0”可以通过更好地管理和提供援助，为结构转型做出决定性贡献。结构转型反过来又是实现人权——包括发展权——和实现可持续发展目标与《伊斯坦布尔行动纲领》目标的一个条件。

最不发达国家在实现《伊斯坦布尔行动纲领》下的目标和可持续发展目标方面进展太慢，主要原因是结构转型方面进展甚微。在本文中，应将结构性经济转型理解为将生产资源（特别是劳动力、资本和土地）从低生产率活动和部门转移到高生产率活动和部门。进展甚微的一个原因是，国际社会未能创造有利于最不发达国家结构转型的国际经济环境。

结构转型在推动可持续发展方面发挥的作用至关重要。而且，毋庸置疑，最不发达国家可用的财政资源有限。因此，本报告指出，这些国家及其发展伙伴应调整其政策和支出重点，着眼于与结构转型最相关的可持续发展目标——目标7、8、9、12和17，这些目标最初应得到更多关注和资源。在实现这些目标方面取得快速进展后，将推动其他目标的实现。

对国际收支而言，向具有更高生产率的活动调拨资源可扩大出口并实现出口多样化，降低对进口中间产品和资本货物的依赖(源于国内企业与外国供应商的竞争力差距缩小)。这样，在出口、利润和投资的相互作用下，经常账户赤字有望逐渐减少。

自2008/09年全球金融危机以来，最不发达国家的正增长并不足以使这些国家加快结构转型或减少对外部资源(即外国储蓄)的依赖，为固定投资和发展提供资金。尽管国际环境举步维艰，但自危机爆发以来，最不发达国家的商品出口，特别是服务出口却大幅增长。然而，两项不利的事态发展掩盖了最不发达国家的这一积极发展：**(a)** 它们出口篮子多样化或升级非常有限；**(b)** 进口扩张得更快(导致经常账户赤字扩大)。

由于最不发达国家收入低、贫困程度高，它们无法在国内调动与其巨大的投资需求相称的资源规模。同样，这些国家几乎也没有能力吸引到源于市场的可持续长期融资。

最不发达国家在结构转型方面进展缓慢，这反映在持续的经常账户赤字上。这些赤字需要由外国资本流入补足，因此最不发达国家需要外部融资，并依赖外国储蓄。从国际收支角度来看，外部资金的主要来源传统上一直是：外国直接投资、传统的官方发展援助、南南合作产生的资源、汇款、外债和证券投资。最近，混合融资和公私伙伴关系已经成为替代资金来源。然而，这些不同的资金来源的发展足迹、与一国发展战略的吻合度以及对外债的影响各不相同。

最不发达国家作为一个整体，其外部发展资金的主要来源是官方发展援助，而且，绝大多数最不发达国家的发展资金依赖官方发展援助。而对其他发展中国家而言，外国直接投资是最重要的资金来源。

迄今所描述的最不发达国家对援助的依赖本身就令人担忧。此外，随着近年来援助格局发生了巨大变化，这种依赖对最不发达国家来说变得难上加难。自2000年代初以来，援助架构变得更加复杂和不透明，这对最不发达国家决策者已经有限的管理其可持续发展融资的能力构成了进一步的挑战。援助架构发生变化的原因如下：(a) 传统捐助国的援助政策发生了变化；(b) 非政府组织的作用下降，出现了新形式的私营部门参与；(c) 南南合作得到了加强和扩大；(d) 慈善家进入；(e) 出现了混合融资和公私伙伴关系等新的筹集和提供援助的模式和工具。

《2019年最不发达国家报告：外部发展融资的现状和未来——旧的依赖与新的挑战》力求回答一个问题，即现有外部资源是否以及在何种程度上促进了最不发达国家的结构性经济转型。本报告的目的是为即将于2021年举行的第五次联合国最不发达国家问题会议的政策辩论和讨论提供意见，抛砖引玉，以求最终通过一项引领2030年之前的政策行动和国际合作的新的最不发达国家行动计划。

官方流动与援助依赖条件的变化

尽管自2008/09年全球金融危机以来，最不发达国家的经济增长业绩可观，但它们的投资需求庞大，加上国内资源调动进展缓慢，因此，经常账户失衡在中期内可能会持续下去，甚至还可能扩大。这使得最不发达国家在很大程度上依赖外部资金来维持急需的资本积累，弥补长期的基础设施不足。大多数最不发达国家经济规模相对较小，摆脱商品依赖的步伐缓慢，因此仍然无法吸引与其资金需求相

称的市场资源。事实上，就最不发达国家整体而言，2017年官方发展援助依然超过其他外部资金来源。但不容忽视的是，官方发展援助以外的外部资金来源已经逐渐变得更加引人注目，即使对最不发达国家来说也是如此。然而，外国直接投资仍然集中在相对较少的最不发达国家经济体——主要是资源丰富的经济体或规模足以吸引寻求市场机会的外国直接投资的经济体。此外，汇款仅在大约三分之一最不发达国家发挥了重要作用。而且，由于下行风险和不确定性威胁着全球经济，其他外部资金来源大幅扩张的可能性依然不大。

由于这些持续存在的挑战，按国际标准来看，最不发达国家对援助的依赖度仍然相对较高，这反映出它们更加脆弱，证明国际社会需要采取专门的支持措施。然而，这不应掩盖近期增长所带来的一些改善，包括2008/09年全球金融危机之后的一些改善。例如，大多数最不发达国家在经济活力增长的同时，对援助的依赖度有所下降，因为援助额相对于国内生产总值或其他宏观经济变量(如进口或固定资本形成总额)有所下降。从最不发达国家的中间值来看，官方发展援助与国民总收入的比例从1990年的16%下降到2000年的10%，2000年代初有所回升，2017年又下降到7%左右。尽管如此，无论是相对于国内生产总值还是人均而言，官方发展援助在许多最小和最脆弱的最不发达国家，包括许多小岛屿发展中国家和冲突或冲突后国家的可持续发展融资方面继续发挥着关键作用。这不仅对最不发达国家目前的发展融资，而且也对中期的将来构成重大挑战。届时，预计其中许多国家将达到中等收入水平(并可能脱离最不发达国家行列)，并面临所谓的“发展融资的中间缺失”(即中等收入国家在从援助转向其他发展资金来源过程中面临的挑战)。

据经济合作与发展组织发展援助委员会记载，世界上47个最不发达国家共收到了价值520亿美元的官方发展援助，约占官方发展援助总额的27%。此外，它们还收到了约24亿美元的其他官方资金流动(即因为优惠度不够或其主要目标不是发展而不符合官方发展援助标准

的其他国与国之间的交易)。虽然可能需要其他官方资金来撬动额外的发展资金，但全球和最不发达国家的发展融资规模都没有达到实现2030年《可持续发展议程》目标所需的雄心勃勃的水平。尽管其中所引的数额可以说相当庞大，实际上超过了流向最不发达国家的外国直接投资和汇款总额，但这些数额仍然远远低于可持续发展目标具体目标17.2所载的长期国际承诺。如果发展援助委员会捐助国在2017年达到了捐助国国民总收入0.15%的目标，那么，向最不发达国家支付的官方发展援助净额便会增加325亿美元。如果它们实现了更加雄心勃勃的0.20%的目标，那么，官方发展援助便会增加583亿美元之多。

随着2008/09年全球金融危机后援助预算的压力日增，自《伊斯坦布尔行动纲领》通过以来，流向最不发达国家的官方发展援助仅略有增加，即每年增长3%，这是在《布鲁塞尔行动纲领》下的增长速度——7%——的一半。官方发展援助停滞不前，而部门分配不成比例地向社会部门和人道主义活动倾斜(共占援助款总额的60%)，两者叠加导致经济基础设施和生产部门资金严重不足。这两个领域是“促贸援助”倡议的支柱，但平均分别只占援助款毛额的15%和8%。因此，最不发达国家弥补基础设施不足和促进技术升级的努力主要依赖国内资金以及优惠和非优惠债务。

发展援助委员会捐助国对最不发达国家的双边承诺中，以性别平等为主要目标或重要目标的项目比例从2002年的24%上升到2017年的46%。针对性别平等的援助有一半以上集中在社会基础设施和服务部门，主要是卫生和教育。

过去几年来，不仅对一般发展中国家，而且对最不发达国家而言，优惠程度都在逐渐下降。自2011年以来，对最不发达国家的官方发展援助款毛额增加，主要是由于官方发展援助贷款增加，而在2010年代的大部分时间里，赠款额基本上停滞不前，甚至有所下降。2011年至2017年期间，在向最不发达国家发放的官方发展援助总额

中，贷款的比例增加了10个百分点以上，到2017年超过了25%，达到2000年代初的水平。优惠贷款在官方发展援助中的比重日增，几乎影响到所有最不发达国家，并增加了对其他官方资金的采用。优惠水平下降的主要原因是，多边捐助方越来越多地采用(非优惠)贷款，特别是在基础设施投资和生产部门。

与此同时，2005年《援助实效问题巴黎宣言》所载的援助实效议程仍未完成，特别表现在：援助额持续波动并不可预测、附带条件或“非正式”附带条件的援助盛行、碎片化和自主权有限等等，不必要地绷紧了最不发达国家的援助吸收能力。同样，最不发达国家的机构能力也面临着发展融资环境日益复杂的问题，因此，需要从战略上让传统捐助国、南南合作和三角合作行为体、甚至据称按可持续发展目标行事的一系列私营行为体等范围迅速扩大的发展伙伴参与进来。所使用的金融工具日益多样化，又使这一任务变得更为艰巨，因为这有时模糊了优惠资金和非优惠资金之间或私人资金和官方资金之间的差异，有可能妨碍对不同交易进行充分监测。这使得提高透明度的呼声变得更加重要，因为这样才能确保可用工具增加的积极影响不会被吸收能力所受的压力所抵消。

南南合作和三角合作的显著加强以及相关伙伴关系的扩大，有可能增加最不发达国家可利用的外部资金选择，继续重塑发展筹融资格局，并为促进可持续发展做出重大贡献。南南合作已经对基础设施融资并对技术援助、对生产部门的支持、知识和技术转让等领域产生了明显作用。随着最不发达国家学会如何最佳利用各类伙伴之间的协同作用和互补性，随着它们的经济在区域一级(如通过非洲大陆自由贸易区)更加紧密地融合，全球南方内部的合作和经济一体化可能变得更加难能可贵。然而，挑战依然存在，最重要的是：在获得发展资金方面存在区域不平衡，有必要增加优惠和非优惠贷款的透明度，而且南南合作的增长又增加了最不发达国家的援助管理和协调的复杂性。

在高度不确定性和金融持续不稳定的背景下，债务可持续性前景恶化，更加剧了这些趋势相互作用所带来的挑战。虽然最不发达国家获得优惠融资本身可能是件好事——而且实际上通常与筹集额外非优惠资金的能力齐头并进，但最不发达国家外债存量的急剧增加引起了人们对其债务可持续性的严重关切。2007年至2017年，最不发达国家的外债总额增加了一倍以上，从1,460亿美元增至3,130亿美元。此外，尽管优惠债务在最不发达国家外债总额中的比重在2004年至2015年期间稳步下降，但随着发达国家利率开始回升，这一进程就停止了。自此以来，非优惠贷款基本上已冷却下来，而优惠债务存量的扩张进一步加快。流向最不发达国家的官方发展援助模式的转变更让人看到，全面重新评估债务可持续性和相关的系统性问题迫在眉睫。

如果外债融资不可避免地成为最不发达国家任何可持续发展战略的一个关键要素，那么，主要的政策挑战是如何利用这类工具，同时尽量减少相关风险，如偿债成本增加，这将使资源无法分配给与可持续发展目标相关的投资。这一挑战的规模很容易衡量。即使只看政府外债和政府担保的外债——对最不发达国家而言，这约占外债总额的78%——自2010年以来，偿债额也增加了一倍以上，从62亿美元跃升至2017年的132亿美元。就最不发达国家整体而言，2017年，偿债负担超过了商品和服务出口及原始收入的6%（有几个最不发达国家达到了两位数的比例），接近2000年代初债务减免倡议实施前的水平。这一趋势还反映了这样一个事实，即最不发达国家的外债构成已逐渐转向更为昂贵和风险更高的资金来源，包括以可变利率计算的外债份额日益增加。尽管优惠债务仍占最不发达国家债务总量的近三分之二，但商业债权人和非巴黎俱乐部双边债权方的重要性都在上升，这可能对偿债、债务展期风险，还可能对任何债务重组谈判的成本产生深远影响。

截至2019年5月，在世界银行和国际货币基金组织债务可持续性框架涵盖的46个最不发达国家中，有5个国家受债务困扰（冈比亚、莫桑比

克、圣多美和普林西比、南苏丹、苏丹), 另有13个国家被列为受债务困扰高风险国家(阿富汗、布隆迪、中非共和国、乍得、吉布提、埃塞俄比亚、海地、基里巴斯、老挝人民民主共和国、毛里塔尼亚、塞拉利昂、图瓦卢和赞比亚)。同样令人担忧的是, 在这些最不发达国家中, 大多数仅在10至15年前才根据重债穷国倡议或多边减债倡议获得债务减免。

这表明, 最不发达国家在与所谓的系统性问题, 特别是与发展融资、国际流动性和债务可持续性有关的讨论中有切身的利害关系。从经济上来说, 最不发达国家的权重从全球范围来看可能微不足道, 但它们融入全球市场的条件受到国际社会商定的相关措施的深刻影响。因此, 在辩论系统性问题的全球论坛中充分考虑和反映最不发达国家的利益, 就变得更加重要。

私人发展合作：是否更加划算？

面对雄心勃勃的《2030年可持续发展议程》，捐助国转向营利性私营部门，以弥补日益扩大的官方发展资金缺口，应对因追求可持续发展目标而产生的更高融资需求。其目的是在私人投资者(包括国内外的私人投资者)的机会可能不明朗的情况下，扩大对可持续发展目标有影响的投资项目。发展援助委员会目前正在推行一项私营部门参与战略，利用私营部门工具和新的融资窗口，在资金额外性——即没有官方部门参与就不会实现投资——的基础上，利用私人投资实现发展中国家的可持续发展目标。捐助国往往将任何以优惠资金和私人资金相结合的模式对最不发达国家进行的投资称为额外投资。

这种转向私营部门的方式意味着，官方发展援助总是带有优惠性质和专为发展中国家政府和穷国公民服务这一长期形象将被牺牲。除了将商业金融手段和工具引入官方发展援助之外，捐助国私营部门参与议程还采用了一套相关术语，对此并没有普遍商定的定义，而

越来越多的发展行为体以不同的方式理解和运用这些术语。发展援助委员会正在开展的官方发展援助现代化进程的一项中心目标便是，激励捐助国加强与私营部门的合作，包括在最不发达国家加强这种合作。

私营部门在发展合作中的作用也许是最有争议的。支持私营部门发挥主导作用的商业理由是，私营部门因比传统发展行为体效率更高、能力更强和更具创新精神而受到称赞。其中的假设是，私营部门能为不堪风险和债务负担的发展中国家政府提供亟需的解救。大家认为，私营部门独具能力，可以部署创新和包容性的商业模式和新技术，以满足贫困消费者的需求。

支持这一观点的人认为，可以对以下两类私人投资作出区分：

- (a) 利用国际和国内公共资金调动的支持可持续发展的私人投资；
- (b) 商业性私人投资(如外国直接投资)。

对这两类私人投资作此区分的主要问题在于，在现实世界中操作起来非常困难。迄今为止，在区分这两类投资的标准等重要问题上缺乏清晰度，跟不上对私营部门参与的体制办法和政策的宣传。捐助国私营部门参与的操作框架仍然是临时性的，实际上定义不清。更令人担忧的是，官方发展援助接受国所感兴趣的问题与私营部门参与援助所涉风险得到的关注有限。

捐助国私营部门参与对捐助国有吸引力的一个原因是，利用官方发展援助可调动大量私人资金为可持续发展目标投资，这引申出了“十亿撬动万亿”的口号。这种混合融资补充并吸引了包括但不限于营利性私营部门的各种资金来源。

捐助国私营部门参与的目的是，在官方的支持下，使基本上属于慈善性的私营部门投资造福社会。因此，捐助国接受了商业做法和工

具，并商定了临时安排，以推进以前没有资格作为官方发展援助的做法的标准化处理和报告，并帮助在私营部门参与的协调一致方案下调动更多的私营发展资金。因此，私人投资成了可持续发展全球伙伴关系的核心组成部分。

一个合乎逻辑的假设是，设想私营部门可发挥的具有发展意识的作用明显不同于企业越来越多地采取的将可持续发展目标纳入商业战略的单方面可持续行动。在各种商业利益的驱动下，可持续行动可以采取多种形式，包括防御行动(应对市场竞争)、慈善行动(作为企业社会责任的一部分)、促销行动(与营销相联系)、战略行动(寻求投资者)、变革行动(针对发展的影响)。还有一项挑战是，企业在如何宣传其可持续行动方面有很大的回旋余地，因为这种宣传可能被误认为更深入的参与。可持续商业行动的监测框架虽然层出不穷，但仍然没有约束力。

私营部门的参与和混合融资议程与公私伙伴关系议程和监管改革密切相关，后者在过去的公私伙伴关系时代比较常见，尤其为多边发展金融机构所追捧。这意味着，对于1980年代和1990年代结构调整时代的教训，既没有吸取，也不予重视。

在某种程度上，捐助国(或其代理人)参与“挑选赢家”，即被认为值得获得官方发展援助支持的私营部门工具的内在补贴的企业，这最终相当于由捐助国在受援国起动的资助跨国工业政策。还有一种假设是，所有私营部门投资的风险与回报之比事先是可知的。

官方发展援助受援国并未有效参与对于官方发展援助改革的决策进程。与赋予企业替发展中国家行事的期望和权力不同的是，尽管私营部门其实将充当官方发展援助的代理，但让私营部门对官方发展援助接受国负责的机制仍然不明确。这一问题的核心是发展权、主权以及民主概念本身及其赋予各国政府的社会许可。

尽管最初的希望值很高，但事实越来越多地证明，杠杆率低下，这使人们不得不怀疑，将稀缺的官方发展资金用于私营部门投资在商业上受否站得住脚。2012年至2017年，从私营部门筹集到并流向最不发达国家的资金总额为92.7亿美元。最不发达国家占所筹资金的6%，仅相当于向最不发达国家支付的官方发展援助额的5.8%。而且，这些投资在最不发达国家之间分配不均，集中在少数几个国家。前三名接受国占了所有额外私人资金的近30%，前十名国家占了将近70%。这证实了最不发达国家对官方发展资金的持续需求。私营部门的参与和混合融资不太可能弥补许多最不发达国家在吸引私人资本方面所面临的结构性困难。期望私营部门成为最不发达国家发展资金的主要来源是不现实的。

所调动的私人资本的部门分布也显示，投资集中在最不发达国家的创收部门，特别是能源、银行、金融服务、工业、采矿和建筑业。这些行业无论如何都可能吸引商业资金，这使混合融资的作用受到了质疑。

不过，捐助国对这种方法的热情不减。尽管如此，由于缺乏标准的定义和方法来估计所调动的金额，因此引发了更多的争议，这与发展融资格局发生变化的其他领域相类似。利用杠杆扩大投资的主要挑战是，难以吸引某些类别的投资者(如机构投资者)，因为混合融资市场由公共参与方主导(实际上形成了公共投资者相互混合，这与混合的初衷——撬动更大数额的私人资金——背道而驰)。

由于可能产生的不利后果，启动由私营部门主导的发展行动并在最不发达国家部署这类行动所带来的机遇和挑战引起了人们的关切。首先，此类行动可能对本地私营部门的发展产生不利影响。其次，它可能藐视公认的发展实效原则。第三，这意味着补贴捐助国的私营部门。战略利益有可能破坏发展政策 and 发展的影响。官方发展援助架构的变化也改变了越来越多的发展行为体之间的权力平衡。传统上由双边和多边捐助方和金融机构、受援国政府和民间社会组织

主导的援助部门，正受到私营部门、慈善家和其他许多涉足援助领域的行为方的干扰。这些行为方的影响力日增，取代了传统援助架构的参与方的权力关系。慈善事业、私营部门、民间社会和捐助国所扮演的角色变得模糊不清。而且，不同行为方对发展的兴趣和看法往往并不一致。此外，由于与私营部门有关的事项涉及商业机密，因此，对捐助国私营部门工具的器重导致了(与传统官方发展援助相比)透明度较低。

虽然围绕可持续发展目标的全球团结所根据的是共同的价值观，但价值观与战略利益之间的关系并非没有紧张之处。人们普遍认为，国家利益是发展合作的一个永久特征。许多捐助国的民族主义——民粹主义情绪导致有人主张，须更多地利用援助来为国家战略利益和短期利益服务。所涉的主要问题有：安全与移民、地域重心以及应该向较先进的发展中国家提供多少援助等。

因此，最不发达国家政府能够与私营部门和其他利益攸关方建立的伙伴关系的质量成为一个令人关切的关键领域。由于国家机构能力不足，最不发达国家政府履行其传统职责，包括管理发展进程的能力往往受到限制。但这不应该成为将他们被降格成为旁观者的借口。捐助国若想采取更具建设性的态度，就必须自己想办法解决最不发达国家吸收援助的能力问题(以及国家能力所涉的更广泛的问题)，而不是将不足作为标准接受。这种态度的改变可以在长期内更好地巩固可持续发展。

捐助国越来越多地将使用由官方发展援助支持的私营部门工具的任务委托给其发展融资机构。作为国有风险资本投资基金运作的双边发展金融机构有时被称为国际发展合作的“第三支柱”，与捐助国和多边开发银行并列。如今，发展金融机构希望在取得发展影响的同时实现经济利益。它们利用再投资利润、本国政府的补助(官方发展援助)和从自己的混合融资活动中筹集的资金进行投资。自2012年以来，它们管理的资产增加了一倍以上。目前，与私营部门工具相

关的资金流量仅占流向发展中国家整体的双边资金流量总额的2%左右，而赠款则占主导地位，达89%。但捐助国仍计划扩大这些机构和私营部门工具在发展中国家，包括最不发达国家的作用。

这类主要机构的样本所包括的所有发展金融机构都将基础设施(包括能源和通信)列为优先部门，农业或农产品加工业也是常见的优先部门。它们对社会部门的投资要少得多。对最不发达国家及其投资不足的部门分配更多的私人投资，是证明由官方发展援助支持的私人部门工具的合理性以及这些机构在最不发达国家运作的合理性一个重要因素。然而，除非这些机构更好地调整其商业模式，注重在最不发达国家酝酿期本来就较长的高风险投资，否则无法保证分配更多的投资。

最不发达国家之间也有区别，市场机会良好的国家可受益于私营部门的参与。人口数量、城镇化程度和中产阶级增长率高的最不发达国家往往会吸引投资者的兴趣，但市场较小、贫困率较高的最不发达国家则可能会失去投资者的兴趣。

几乎没有证据表明，发展金融机构的做法考虑到了它们在最不发达国家开展业务的更广泛背景。很少有迹象表明，它们与最不发达国家政府有系统地互动，或者它们根据最不发达国家发展计划的具体组成部分规划投资。因此，发展金融机构通常不会根据受援国政府提出的具体战略设定具体目标来实现可持续发展目标。换句话说，几乎没有证据表明，投资与受益国的发展优先事项一致。计划与受援国进行的协商要么是促销性的，侧重于遵守投资者感兴趣的国际标准，要么是出于捐助国投资者的利益力图影响监管改革。

发展金融机构投资对象的自主权信息往往难以找到，并且以不透明的方式呈现。没有追求在外国和本土私营部门之间实现自主权平衡的目标。这与以下证据背道而驰，即地方自主权赋予发展优势，尤其是在更多的经济部门实现更均衡的投资和创造就业能力的机会。

此外，地方自主权为公民提供了积累必要资产的机会，以克服贫困的世代相传，并为可持续发展奠定内生基础。

发展金融机构并不设计发展项目——它们接受企业的融资申请，而这些企业的投资项目有望为这些机构带来经济收益。因此，它们的商业模式与国家发展计划脱节，发展金融机构的投资类型决定了可实现的发展影响的类型。发展金融机构对高风险不感兴趣，而是优先考虑成功率高于80%的投资环境，而不管投资的变革性影响能力如何。

发展金融机构的业务性质，包括最大限度地降低成本和从投资中获利的需要，有利于大型企业和外国企业，而不是本地企业家。由于本地公司和外国公司之间固有的不平等、公司组成对本地市场结构的影响以及本地企业家在本国市场最有利可图的部分进行竞争的能力，这一情况令人担忧。这种机构的投资人通常居住在税收优惠辖区。

这些机构的商业模式还意味着，最不发达国家政府奉行和协调工业政策的空间正在缩小。虽然根据《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》，官方发展援助受援国负有实现可持续发展目标的主要责任，但它们在关于私营部门参与的决策中却只能发挥次要作用。

此外，实现发展影响的问责框架通常不完善，也没有证据表明发展金融机构系统地与各国协商。发展金融机构只对本国政府负责，而其投资人则对这些机构负责。发展金融机构活动的透明度因商业机密的诉求而受到影响。事实上，即使政府对这些机构的监督程度也各不相同。

发展金融机构的官方目标是资金和发展额外性，但这很难衡量，而且两方面的证据都不多。因此，这些机构依仗假设和估计来衡量其发展影响。它们声称，它们寻求的主要发展影响为：

- **创造就业机会。**虽然对最不发达国家创造就业的直接影响已有所认识，但对就业质量的影响并不清楚，私营部门的参与有可能延续或造成穷忙族。
- **获得资金。**有证据表明，发展金融机构往往青睐较大的公司（特别是那些拥有一部分或大部分外国资本的公司），而不是中小企业。如果因此能够从“影响力大”的公司和企业家身上获得系统性收益，这种明显的偏见未必是一件坏事，因为这些公司和企业家对结构转型的贡献比最不发达国家普遍存在的其他类型的企业和企业家更有保障。投资大公司本身并不会对结构转型产生负面影响。然而，正如《2018年最不发达国家报告：创业促进结构转型——打破常规》所述，国家创业政策的核心目标是鼓励建立一个大小企业共生的平衡生态系统。然而，这可能不利于已经难以获得中小企业贷款的国内高影响力微型企业家。
- **本地自主。**发展金融机构强调投资者本地业务的重要性，但在本地自主权问题上基本保持沉默。

官方发展援助改革，以及在某些情况下，某些落实可持续发展目标的方法一门心思地注重私营部门，使国际发展融资中的问责不足日益严重。官方发展援助改革引发的优惠和非优惠资金流动界限模糊，使以前可以理解的官方发展援助内容变得不那么清晰。

对外部发展资金的依赖如何影响财政政策

最不发达国家实现可持续发展目标的关键是，是否有公共投资和服务所需的国内公共资源来维持经济转型、消除贫穷和饥饿。更多地调动国内公共资源对于缩小发展融资缺口、降低公共债务压力至关重要。然而，最不发达国家持续的结构赤字和国际收支问题表明，需要更多的官方发展援助来补充国内公共资源。可持续发展目

标的落实速度和成果的质量也将取决于外部和国内公共资源之间的协同作用。

以税收占国内生产总值的比率来衡量，最不发达国家的征税能力大幅增加，从2000年的平均11%增加到2017年的19%。2011年，最不发达国家税收与国内生产总值的中间比率达到15%，这被普遍视为支持可持续增长和发展所需的最低门槛。然而，在许多最不发达国家，税收仍不到国内生产总值的10%。大多数最不发达国家的税率都低于税收能力，但贝宁、布基纳法索、基里巴斯、莱索托、马拉维、尼泊尔和多哥一直接近充分利用全部税收能力。此外，冈比亚、基里巴斯、利比里亚、尼泊尔、卢旺达和东帝汶等国的税收管理——包括合规性——得到了改善，这有助于它们更好地将税收与经济活动联系起来。

多年来，最不发达国家的税收构成发生了很大变化，从主要来自国际贸易关税，转向广义的消费税和所得税。2017年，消费税和所得税平均分别占税收收入的32.4%和23.5%。

制约最不发达国家税收潜力的主要因素有：逃税、非正规经济相对于正规经济的规模、薄弱的税收管理系统、腐败、非法资金流动以及表现不佳的公共政策和机构。此外，国内生产总值和经济多样化水平低下，限制了最不发达国家进一步增加从所得税、利润税以及商品和服务税得到的净收入。但还是需要努力调动更多的国内资源。

最不发达国家的财政改革应仔细权衡新税对福利的影响，或审查现有的税收要素。重点应放在全面审查税基、改善税收管理制度、堵塞漏洞、简化税收制度、取消设计不当的税收优惠政策以及不能平衡外国利益与本地企业发展要求的免税期，并向公众提供充分的税务信息。需要多个预算周期才能建立起财政空间，在此期间，最不发达国家应逐步使财政改革顺应更广泛的结构转型目标。遏制非法

资金流动有可能增加收入，因为据估计，2015年非法资金流动平均占最不发达国家国内生产总值的5%。打击非法资金流动需要国际税务合作，也需要加强监管机构和税务管理机构的国家能力，以追踪、制止和预防消耗资源并降低最不发达国家税收能力的非法活动。

使公共支出符合结构转型议程，与调动国内外资源为可持续发展目标提供资金一样具有战略意义。外部资金与各类公共部门支出之间有何联系，特别是外部资金如何影响公共财务管理机构的质量及其创造国内资源的能力的问题至关重要。传统的官方发展援助与国内财政努力之间的关系复杂，而且视具体情况而定。传统的官方发展援助可以支持或破坏国内财政努力，这取决于援助的提供方式和援助对象，也取决于援助如何以及在多大程度上由受援国管理。因此，官方发展援助与国内资源调动之间的协同作用取决于对官方发展援助的部门分配以及援助对税收努力和公共支出的影响。

建设最不发达国家的生产能力需要通过公共和私人投资扩大资本积累。尽管人们担心拨款的波动性，但官方发展援助如果直接用于生产活动，实际上会对经济增长产生积极影响，如指定用于在运输、通信、能源、水、金融、工业、卫生、教育和人口等领域改善受援国公共服务以及有形基础设施和社会基础设施的援助。在大多数最不发达国家，税收收入和官方发展援助达不到预期的公共支出水平。官方发展援助与公共资本支出之间的差距从2006年的35亿美元急剧上升到2017年的926亿美元。

最不发达国家的资本支出和经常支出都有快速增长。然而，正如2014年至2017年的短期趋势所证明的那样，在经济衰退期间，资本支出的下降速度比经常支出快，而在经济复苏期间，资本支出恢复缓慢。因此，政府扩大对有形基础设施和社会基础设施的支出所带来的增长是有限的。如果没有补充国内资源的措施，包括使官方发展援助更加符合最不发达国家优先事项的战略，情况尤其如此。增

长也因缺乏国内政策来推动私营部门而受到限制，这又抵消了政府扩张的影响。一个令人担忧的趋势是，税收收入与公共支出之间的差距越来越大，而官方发展援助多年来保持相对不变。政府预算赤字从2013年平均占国内生产总值的1.8%逐步扩大到2018年的3.6%。

2002年至2017年，最不发达国家的税收收入与政府支出之比仍然相对较高，而同期官方发展援助占国内生产总值的比例从16%左右逐渐下降到11%。这意味着，大多数政府优先事项由国内资源提供资金。但是，捐助国援助和税收收入至少相当于政府支出的三分之二。这意味着存在绕过国家系统的平行捐助结构。2009年至2017年，只有少数几个国家的官方发展援助不到政府支出的30%，其中包括安哥拉、孟加拉国、不丹、莱索托、缅甸、苏丹和也门。获得的援助占政府支出的50%以上、但税收收入与政府支出比率同样高的最不发达国家面临严重的援助挪移问题。

传统官方发展援助的分散模式使来源国和受惠国都设立并维持了“独立的官僚机构”。平行捐助结构在收入和支出两方面都没有明确的与财政账户的对应关系。接受的官方发展援助被分解成项目的发展中国家的财政结果比接受简化官方发展援助的国家要差。克服结构性瓶颈，使捐助国与国家优先事项更好地统一，实现从项目援助向使用国家系统并减少捐助国工作重叠的更具方案性的援助形式实现实质性转变，便可以改善国内资源调动。

援助协调和援助实效再次成为发展融资中的热门问题，因为参与方的数量大幅增加，而且援助实效议程的执行水平很低。捐助国协调有三个目的：(a) 确保外部发展援助与受援国的优先事项相结合；(b) 申明受援国对国家发展议程的责任；(c) 确保外部支持都符合国家发展议程的战略目标。(d) 最不发达国家需要强有力的援助协调战略、机构能力和人力能力以及积极主动的外交政策，以巩固国家体系对国家发展的作用。因此，在本报告中，建议捐助国简化援助提供过程，以

加强国家系统，从而确保实效以及捐助国的支持与国家优先事项一致。

在援助协调制度化情况下，国家发展战略、通过国际合作政策获得的外部支持与国家预算总额之间存在明确的对应关系。一个国家的援助协调机制如果将捐助国提供的资金归集到一个部门方案，而不是一个部门内单独构想的捐助项目，便是一个成功的援助协调机制。卢旺达和老挝人民民主共和国等最不发达国家在管理援助资金和与捐助国协调方面取得了巨大进展。

相反，双边捐助方关注狭隘的部门主题的情况相当普遍。最不发达国家获得的援助总额中，使用预算支助援助模式的不到10%，因此，援助进程仍然以捐助国为中心，尽管2005年《援助实效问题巴黎宣言》的目标是增加这类援助。发展援助委员会成员国官方发展援助总额的三分之二以上是以双边方式、主要通过项目型干预措施提供的。援助款与最不发达国家的国家发展优先事项的呈弱相关，这主要是因为援助的提供方式不在受援国的政策框架之内。然而，收入与援助之间以及援助与国内债务之间的正相关表明，当援助完全支持国家优先事项时，援助会产生积极的互补影响，卢旺达近年来的情况便是如此。

由国家自主的援助协调体制会高度重视国家自主权。正如《巴黎宣言》所预想的那样，外部支持的一致性指的是捐助国采用伙伴国的国家发展战略、机构和程序，并承诺为加强受援国的能力做出贡献。由于对最不发达国家的预算支持仍然支离破碎，而且不太倾向于发展生产能力，因此，有必要改善对方案干预措施的协调，以避免捐助国的支助出现偏重、错位，被浪费到不良行业。

援助分配效率低下的一个关键原因是，援助的长期结构是静态的，而不是随国家优先事项的变化而变的。

发展政策的几个基本要素仍然适用于最不发达国家，其中包括：需要更好的政策和机构、多样化和结构转型、以发展为导向的公共财务管理、外部支持与国家优先事项一致，以及逐步提升国内资源调动的比例，以减少对援助的依赖。不过，官方发展援助应继续在为最不发达国家的发展提供资金方面发挥催化作用。

增强外部发展资金的发展影响和实效的政策

加强国家引导结构转型及为其融资的能力。《亚的斯亚贝巴行动议程》申明，各国担负着经济和社会发展的核心责任。这意味着，国家在引导实现可持续发展目标方面发挥着核心作用。因此，需要加强最不发达国家的国家能力，特别是与此相关的设计和实施发展战略以及为可持续发展调动财政资源的长期规划、执行和管理能力。为了加强最不发达国家的发展政策制定能力，合作伙伴可以在发展规划、金融分析、认识和理解援助架构的演变等领域为最不发达国家的决策者设立能力建设和培训方案。

最不发达国家的伙伴国可以通过消除(或至少减弱)削弱国家作用的现有援助架构的特征，大力促进最不发达国家的国家能力建设。总体而言，这与在依赖援助和国家能力薄弱之间形成恶性循环的趋势有关。具体而言，将最不发达国家政府排除在提供和使用援助的不同阶段之外会削弱以下两个关键领域的能力：

- 最不发达国家政府经常被排除在对于直接和极大影响发展的事务的决策(如援助分配或关于私营部门参与项目和业务的决策)之外。这种做法使最不发达国家政府无法在发展决策过程中边干边学。

- 当传统捐助国建立或使用平行的援助提供系统时，这会将最不发达国家排除在政策执行工作之外，使国家官僚机构的人才流失到捐助国建立的平行结构，从而削弱国家能力，产生有害影响。

建议最不发达国家设立一个单位或职能部门，负责国家发展计划的长期财务规划，并建立国内制度和问责框架。这将使它们首先学会如何最好地利用发展伙伴之间的互补性和协同作用，并以最有效的方式让它们参与进来，同时保留对本国发展议程的自主权。其次，这种政策可以帮助最不发达国家建立一个强有力的衡量和监测框架，以更好地衡量获得的优惠资源，并衡量日益复杂的一系列交易的发展足迹。这种交易涉及官方行为方和私人行为方，也涉及发达国家和发展中国家的官方外部来源。

改革国际发展伙伴关系，建立援助管理系统。鉴于不断发展的援助体系变得越来越复杂，最不发达国家需要采取针对捐助国和新的援助架构中的非国家行为方——不论是公共还是私人行为方——的政策。最不发达国家政府需要与捐助国和非国家行为方一道，审查其发展伙伴关系的条件和模式。伙伴关系应围绕以下规则(重新)塑造：国家自主权；项目和活动须与国家发展计划和优先事项保持一致；相互问责；透明度；共同商定的评估外国资金对发展的影响的方法和衡量标准；财政资源支付、分配和使用效率标准；最后，还须有共同商定的监测这些规则执行情况的机制。

虽然上文所列的一些规则已经出现在围绕传统援助实效的讨论中，并纳入《援助实效问题巴黎宣言》，但这些规则不仅涉及最不发达国家与传统捐助国之间的关系，而且还涉及慈善组织和非政府组织等非国家机构。然而，这并不意味着所有伙伴都以同样的方式受援助实效议程约束。所有行为方都应该遵守共同的规则，但在执行这些规则及其相应的机制时，应根据参与新援助架构的行为方类型区别对待。执行时区别对待的原因是，最不发达国家与各种外部资金来源之间的关系存在根本的质的差异。

传统捐助国和受援国——包括最不发达国家——应按照本报告的提议，就《援助实效议程2.0》达成一致。《援助实效议程2.0》应包括两个部分。第一个部分旨在解决原先的援助实效议程的未竟事业。这包括捐助国必须履行以前作出的官方发展援助额承诺。对于最不发达国家和广大发展中国家而言，传统伙伴兑现可持续发展目标具体目标17.2中重申的长期承诺和官方发展援助目标至关重要。这将为最不发达国家带来325亿至583亿美元的额外发展资金。此外，这还将使捐助方充分履行其根据《巴黎宣言》以及传统捐助国与受益国之间商定的后续政策文件所作的承诺，包括关于自主权、一致性和额外性的承诺。

这项《援助实效议程2.0》的第二个部分将解决援助架构不断变化所带来的挑战。其中首先包括在私营部门参与发展合作方面开展协作。受援国政府和受益方迄今尚未成为官方发展援助现代化进程和私营部门参与发展合作的设计进程的有效参与方。捐助国可以搭建一个平台，与受援国就以下一系列问题进行联合决策：方法、透明度标准、加快就援助现代化遗留工作做出决定、就私营部门的参与达成共识等。

第二项挑战是提高项目甄选和实施工作的透明度，办法可以是主动划定公共部门和私营部门在提供公共服务方面的作用范围和限度，并建立必要的体制框架、法律和法规，使私营部门的参与符合国家发展优先事项和目标。

第三，新的援助架构应有利于最不发达国家本国创业基础的发展。培养本地创业精神可以对发展产生重大影响，是包容性和可持续经济发展的重要组成部分。最不发达国家政府需要积极主动地参与私营部门的活动，确定本地私营部门的作用和活动空间及其与外国私营部门的联系，并相应地在国内经济中建立投资激励机制。具体而言，最不发达国家政府可以考虑：确定其经济中的战略性国家利益(或部门)，为本地私营部门参与其经济中最有利可图的部分保留必要

的空间，探索加强与外国直接投资联系的创新方法，并根据不同类型的创业对结构转型和财富创造的贡献，重新审视创业战略。

第四个挑战是，由新援助架构各行为体就发展影响评估框架建立国际共识。

南南合作不断发展，双边(或三角)合作双方都在边干边学。南南合作要进一步增强对最不发达国家的发展影响，就需要扩大项目和资金流动，加深双边政策对话，同时继续坚持南南合作的既定原则，特别是尊重国家主权、国家自主以及独立、平等、不施加条件、不干涉内政和互惠互利的原则。目前正在讨论如何在现有国家努力的基础上提高透明度，加强对可持续发展足迹的监测。

支持最不发达国家的财政体系。最不发达国家需要进一步加强其财政能力，因为这将逐步减少对援助的依赖，加强对其发展政策的自主权，并加强其相对于外部资金来源的谈判地位。这可以通过建设最不发达国家在税收和支出分配方面的机构能力和人员能力来实现。

最不发达国家通常可以通过对自然资源、城区房产和奢侈品消费等收入和财富来源来扩大税基，最不发达国家传统上很少对这类收入和财富来源征税。还可以通过取消跨国公司和外籍人士可以利用的漏洞和豁免来筹集其他收入。此外，新的援助架构的发展以及活跃在最不发达国家经济中的人员数量的大幅增加意味着，还有其他一些应当考虑但却往往被忽视的潜在税收来源。其中包括对私营部门参与项目和援助人员征收所得税，并堵塞官方发展援助的漏洞和免税渠道。最不发达国家也应该分享公私伙伴关系的利润。

加强最不发达国家在国际金融论坛上的发言权，恢复多边主义的主导地位。维护和加强多边主义对最不发达国家而言尤其利益攸关。在这里，小国和国际社会弱势行为体的声音和利益能够得到最好的

代表和捍卫。多边主义目前在贸易、金融和(地缘)政治领域受到攻击。因此，国际社会为扭转弱化多边主义的趋势而采取的行动将进而有利于最不发达国家的立场。如果要把“不让任何一个人掉队”的承诺当真，就必须充分考虑到最不发达国家的关切。

在外部发展融资领域，以下活动对加强最不发达国家为其结构转型提供资金的能力尤为关键：

- 打击非法资金流动，只有通过所有发展行为方的联合行动才能实现。这表明了国际合作的重要性，特别是在多边论坛上，所有国家——包括最不发达国家——都应该有代表参加；
- 就债务重组的多边框架达成一致。鉴于最不发达国家近年来外债不断增加和经常账户长期出现赤字，它们将从建立促进公平债务重组的全面多边框架中获益最大；
- 促进获得长期资金。这对基础设施的长期投资和扩大生产能力尤其重要。

