



## 贸易和发展理事会

发展筹资问题政府间专家组

第三届会议

2019年11月4日至6日，日内瓦

临时议程项目3

## 发展筹资：国际发展合作及相互关联的系统性问题\*

## 贸发会议秘书处的说明

## 内容提要

本说明概述了官方发展援助与混合资金的趋势。本文的结论是，就数额和性质而言，二者皆无法单独筹集实现可持续发展目标所需的资金。定义与计量方面的一致令人们更加无法认清官方发展援助能否与混合资金结合，共同为实现发展目标，包括实现可持续发展目标做出足够的实质贡献。当前借助公共资金吸引私人资金渐成趋势，与此同时，一向受自然灾害影响的发展中国家努力通过较长期投资确保环境保护，这似乎令低收入发展中国家和最不发达国家处于劣势。为解决这一问题，需要北方国家合力实现最初的承诺，并通过透明且有效的向南方国家的非优惠资源转移重振国际发展合作。南南合作可能并且已经日益牵制羽毛未丰的南北发展合作，但它实际上是南北合作的补充，并且应当保持这种互补性。

\* 因贸发会议秘书处无法控制的情况，本文件于既定公布日期之后发表。



## 一. 引言

1. 发展筹资问题政府间专家组在 2018 年 11 月 7 日至 9 日于瑞士日内瓦举行的第二届会议上决定，将于 2019 年 11 月 4 日至 6 日在日内瓦举行的第三届会议主题为“国际发展合作及相互关联的系统性问题”。为政府间专家组第三届会议商定的指导性问题的如下：<sup>1</sup>

(a) 如何履行《亚的斯亚贝巴行动议程》[第三次发展筹资问题国际会议]关于扭转最近官方发展援助下降的承诺，以及官方发展援助如何在努力扩大实现可持续发展目标所需发展资金方面更有效地发挥作用？

(b) 如何改进和协调优惠和非优惠官方资金流动的质量和影响，包括通过创新的筹资模式和工具，以支持这些努力？

(c) 国际一级的哪些体制、政策和规章变革有助于确保全球经济治理适当地支持有效的国际发展合作，促进国内公共资源的调动？

2. 本专题对应的是《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》第二部分(行动领域)C 节(国际发展合作)。《议程》强调，国际公共资金可发挥“重要作用”，“补充各国在调动国内公共资源方面的努力，对国内资源有限的最贫困和最脆弱国家而言尤其如此”(第 50 段)。同时表示关切的是，“许多国家仍然没有完全达到其官方发展援助承诺”(第 51 段)。《议程》强调，“履行所有官方发展援助承诺仍然至关重要”并重申官方发展援助提供方已经作出的承诺，“包括许多发达国家承诺实现官方发展援助占国民总收入 0.7%以及给予最不发达国家的官方发展援助占国民总收入 0.15%至 0.20%的具体目标”(第 51 段)。《议程》表示，国际公共融资用途是“促进从其他公共和私人来源调动更多资源”，例如它可以“通过混合融资或集合融资和减轻风险的方式发掘更多筹资，尤其是用于促进支助私营部门发展的基础设施和其他投资”(第 54 段)。

《议程》承诺，“将就官方发展援助计量的现代化举行公开、包容和透明的讨论”(第 55 段)，并欢迎“努力提高发展合作和其他国际公共融资努力的质量、影响和实效”(第 58 段)。《议程》还肯定了南南合作的重要性，称“其作用是补充而不是替代南北合作”(第 56 段)，同时强调开发银行，包括国家和多边开发银行，对提供发展筹资的重要贡献(第 70 和第 75 段)。《议程》还注意到中等收入发展中国家面临的特殊挑战，主要是获得优惠筹资的资格标准以及它们“可能无法从其他来源获得足够的可负担的筹资来满足需求”(第 72 段)。《议程》中强调的国际发展合作的其他领域包括环境可持续性(第 59 至 65 段)、填补建设和平筹资短缺(第 67 段)、卫生(第 77 段)和教育(第 78 段)。

3. 本说明概述了近期官方发展援助与混合资金指标体现的主要趋势，总结了国际发展合作目前开展活动的主要渠道，并强调了由此产生的挑战，供发展筹资问题政府间专家组第三届会议审议。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> TD/B/EFD/3/3, 附件一, 第 15 页。

<sup>2</sup> 另见发展筹资问题政府间专家组第一届会议的成果和文件, 可查阅 <https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1442> (2019 年 8 月 23 日访问)。

## 二. 官方发展援助：当前弊病？

### A. 平衡发展议程与发展筹资

4. 2015 年对于多边主义和国际决策而言是具有里程碑意义的一年，人们希望这一年从根本上塑造 2015 年后的发展政策议程。会员国就若干重大发展协定达成共识，其中包括：《亚的斯亚贝巴行动议程》(2015 年 7 月)、《2030 年可持续发展议程》(2015 年 9 月)和《联合国气候变化框架公约》之下的《巴黎协定》(2015 年 12 月)。这些协定在很大程度上确立并扩大了联合国追求大胆的全球发展议程的工作。具体而言，《2030 年议程》确定了 17 项可持续发展目标，涵盖 169 项具体目标，目的在于消除贫困、改善教育和卫生、减少经济不平等、刺激经济增长和应对气候变化等等。这些国际协定再次开启了围绕国际公共融资、特别是官方发展援助的重要作用以及调动更多发展筹资来源支持这一宏伟事业的需要进行讨论。

5. 国际议程的扩大极大地增加了发展中国家的估计成本和总投资需求。据贸发会议估计，2015 年至 2030 年，实现可持续发展目标的平均年度资金缺口约为每年 2.5 万亿美元。<sup>3</sup> 然而，《亚的斯亚贝巴行动议程》的大胆设想尚未开始反映在发展成果中，而时间已所剩无多。官方发展援助的基本原则是为发展中国家谋求经济发展和福利，并在向发展中国家，<sup>4</sup> 特别是向最不发达国家提供资金方面发挥重要作用。虽然发展援助委员会成员国<sup>5</sup> 承诺将其年度国民总收入的 0.7% 用于对发展中国家的官方发展援助，并将国民总收入的 0.15% 至 0.20% 用于对最不发达国家的官方发展援助，<sup>6</sup> 但除少数国家外，这一目标尚未实现。相反，官方发展援助一直不及承诺数额的一半，发展援助委员会捐助国 2017 年平均捐助达国民总收入的 0.31%。官方发展援助资金流量 2016 年略有上升，但 2017 年又趋平缓，根据经合组织的最新估计，2018 年官方发展援助资金流量为 1,530 亿美

<sup>3</sup> 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，出售品编号 E.14.II.D.1，纽约和日内瓦)。

<sup>4</sup> 官方发展援助不包括用于军事目的贷款和信贷。经济合作与发展组织(经合组织)持有一份发展中国家和地区清单，只有对这些国家的援助算作官方发展援助。该名单定期更新，目前包括 2010 年人均收入低于 12,276 美元的 150 多个国家或地区。截至 2018 年 1 月 1 日有效的官方发展援助受援国名单可查阅 [www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm](http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm)(2019 年 8 月 23 日访问)。

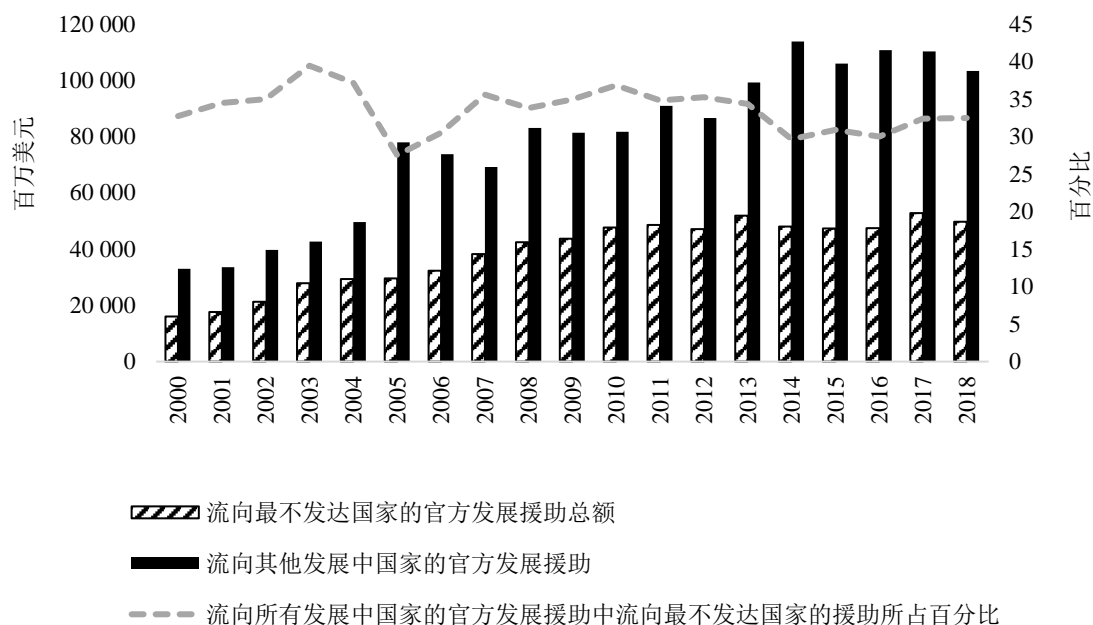
<sup>5</sup> 发展援助委员会成员如下：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、捷克、丹麦、欧洲联盟、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、大韩民国、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、波兰、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国。

<sup>6</sup> 1968 年联合国贸易和发展会议第二届会议首次审议了将整体目标定为资金转移净额至少占国民生产总值的 1%、附加目标定为官方发展援助净额占发达国家国民生产总值的 0.75% 之可能。随后，第三届会议(1972 年)通过了关于发展资金以及公共和私人资金流动总量的第 61(III)号决议，要求发达国家到 1975 年官方发展援助净额至少达到国民生产总值的 0.7%。贸发会议秘书处承担了汇编数据和编写关于援助目标的专家报告的任务，这些目标构成了当前目标的基础。例如，见经合组织，2016 年，《0.7% 官方发展援助目标的历史》。

元，<sup>7</sup> 仅略高于 2013 年的水平，其中 32.5% 流向最不发达国家。这些数据涉及所有流向发展中国家的官方资金，包括来自多边捐助方的资金(图 1)。

图 1

2000-2018 年流向所有发展中国家和最不发达国家的官方发展援助  
(百万美元现价和百分比)



资料来源：贸发会议秘书处的计算结果，依据是经合组织网上数据库，经合组织统计局，《向各国和各区域的援助(官方发展援助)支付》[DAC2a]。

注：2018 年的数据以经合组织和贸发会议的估算为依据。

## B. 官方发展援助：以往和当前的问题

6. 官方发展援助包括赠款、软贷款(赠款部分至少占总额的 25%)和提供技术援助。目前的趋势是逐渐从赠款转向优惠贷款，优惠贷款和长期资本在官方发展援助中的比例从 2008 年的 16% 上升到 2017 年的 23%。<sup>8</sup> 同非优惠贷款一样，优惠贷款需要偿还，不过利率优惠(低于市场利率)。一段时间以来，对于这类贷款的优惠程度一直存在争论，因为贷款的全部面值被视为官方发展援助，即使只有 25% 的贷款有优惠条件。经合组织已承诺从 2018 年起改变计算这些贷款的方式。

<sup>7</sup> 经合组织和联合国资本发展基金，2019 年，《2019 年最不发达国家的混合资金》，经合组织出版社，巴黎。提供官方发展援助的官方捐助方还可以包括非发展援助委员会国家和多边组织。最新估计显示，2017 年所有官方捐助方提供的官方发展援助为 2,067 亿美元。平均而言，跨国公司约占其中的 21%，非发展援助委员会国家约占 6%，尽管非发展援助委员会国家的份额最近有所增加，2014 年的贡献高达官方发展援助的 11.7%。官方捐助方提供的官方发展援助总额中，流向最不发达国家的尚不足四分之一。由于发展援助委员会在官方发展援助中所占份额透明度高，这一数据通常为官方发展援助分析所用。

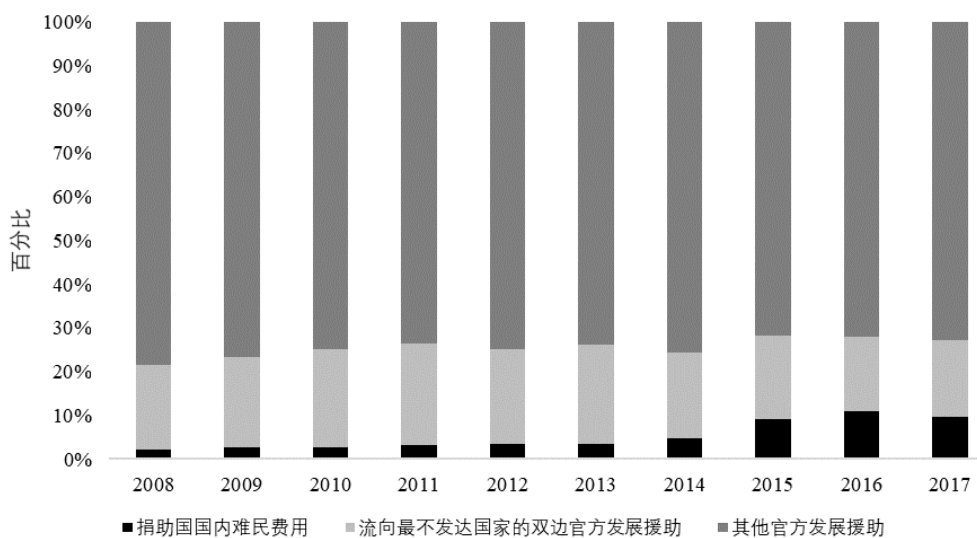
<sup>8</sup> 经合组织和联合国资本发展基金，2019 年。

7. 报告的官方发展援助显然未达到国际商定的目标，而清楚了解受援国在何种程度上收到了官方发展援助的工作则因援助的用途而变得复杂。例如，经合组织发展援助委员会对官方发展援助的定义允许将很大一部分官方发展援助用于捐助国境内，例如难民的住房和难民融入的相关费用。过去三年的数据显示，捐助国国内难民费用足足占发展援助委员会国家官方发展援助的 10% (图 2)。

图 2

## 2008-2017 年流向发展中国家和最不发达国家的官方发展援助资金

(相对份额)



资料来源：经合组织发展援助委员会关于资源流动的统计数据。

8. 与之类似，在捐助国学习的发展中国家学生的奖学金费用报告为官方发展援助，但没有一致的数据说明这些学生中多少人返回原籍国并为该国未来发展作出贡献。提供援助的行政费用也是灰色地带，其中包括实地顾问的车辆等项目，以及其他各种无法衡量其发展影响的支出。

9. 计量使用国家定项援助的发展中国家可用的官方发展援助数额时，从官方发展援助中除去的项目包括：不可预测的项目；不引起跨境资金流动的项目；不属于政府间合作协议的项目；捐助方规定的非国家定项项目。数据表明，官方发展援助转用于支付捐助方国内费用可能产生重大影响。2018 年，捐助方国内费用为 1,037 亿美元(比 2014 年的 1,056 亿美元有所下降)，而官方发展援助总额为 1,530 亿美元(见 <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CPA>；2019 年 8 月 23 日访问)。

10. 官方发展援助资金重复计算的问题长期以来一直未解决。起初引起关切的主要是将提供的债务减免数额报告为官方发展援助资金流量，<sup>9</sup> 目前问题则主要围

<sup>9</sup> 《重债穷国倡议》背景下取消债务盛行之时，报告为官方发展援助的资金实际上一大部分是债务核销。见贸发会议，2019 年，《2019 年最不发达国家报告》(联合国出版物，出售品编号 E.20.II.D.2，日内瓦)，第二章。

绕气候融资专用资金的计算。<sup>10</sup> 1992年,《联合国气候变化框架公约》商定,气候资金必须是现有承诺之外的“新的和额外的”资金。<sup>11</sup>此外,在2009年哥本哈根气候变化大会上,发达国家承诺“争取达到一项目标:在2020年之前每年为解决发展中国家的需要而共同调动1,000亿美元。”<sup>12</sup>实践中,对“新的和额外的资金”这一表述的解读并不严格,若干年中,公共气候融资大部分直接来自官方发展援助预算,捐助国可能借此机会将用于气候融资的每一美元官方发展援助同时报告为履行官方发展援助承诺和《哥本哈根协议》承诺。

11. 经合组织和联合国正在制定一个监测和衡量发展援助流量的新框架,其目的是衡量传统和新兴捐助方为支持全球公益和发展中国家的可持续发展而提供的所有对外资金流量(公共/私人/混合、优惠/非优惠)。该框架被称为对可持续发展的全面官方支持,宣称其目的并非取代官方发展援助,而是令支持可持续发展目标的其他资金流量具有透明度。该框架力求支持目标17(加强执行手段,重振可持续发展全球伙伴关系)之下的具体目标17.3(从多渠道筹集额外财政资源用于发展中国家)。随后成立了一个工作队,由来自国际组织、发展中国家和发达国家政府以及各国统计局的24名成员组成,负责为改进框架制定建议。经过数年磋商,实施该框架的试点研究最近已开始(见<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/tossd-public-consultation.htm>; 2019年8月23日访问)。

12. 磋商中对该框架提出了一些关切。多数关切集中在框架的透明度,如何清楚地分别计算不同类别的资金流量和融资工具的长期成本和效益,以及它们对发展的真正影响。这方面,一个具体关切事关传统官方发展援助继续保持额外性的问题,以及捐助国有潜在可能在框架下以其他形式的融资取代官方发展援助而缩小其援助分配规模,从而进一步有损官方发展援助占国民总收入0.7%的联合国官方发展援助目标的实现。此外,有评论指向该框架之下资金流量范围广泛的问题,同时提出,从大局看,这冲淡了发展筹资的核心经济职能,分散了对实现可持续发展目标的关注,因为发展筹资转而用于与发展必然相关但宽泛得多的领域,例如解决冲突。<sup>13</sup>

13. 官方发展援助交付制度也仍然与反映国内政策优先事项的国家预算编制进程脱节。尽管有多项关于加强国家对发展优先事项的自主权的国际承诺,例如《援助实效问题巴黎宣言》,捐助方资金很少通过国内公共财政导入。例如,2013年至2017年,通过最不发达国家的国家预算分配的外部支持(包括援助)不到25%。因此,不仅援助的实际数额低于国际商定的目标,而且从受援国的角度来看,现有数额的实际使用情况也并非最佳。

<sup>10</sup> 见贸发会议,2015年,《“新的和额外的”气候资金:持续缺乏清晰度》,政策简报第41号。

<sup>11</sup> 联合国,1992年,《联合国气候变化框架公约》。

<sup>12</sup> FCCC/CP/2009/11,第7页。《哥本哈根协议》(FCCC/CP/2009/11/Add.1)第8段再次承诺提供“新的和额外的”气候资金,第6和第7页。

<sup>13</sup> 见JGriffith,2017年,《发展筹资:国际发展合作的当前问题》,贸发会议发展筹资问题政府间专家组第一届会议的背景文件,参阅<https://unctad.org/en/pages/MeetingDetails.aspx?meetingid=1442>(2019年8月23日访问)。

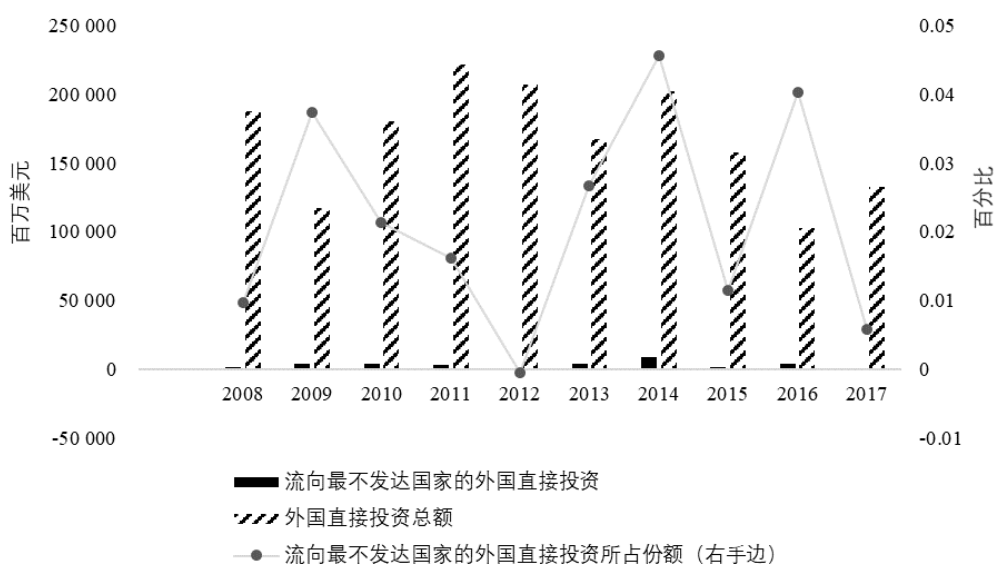
14. 发展援助委员会国家提供的官方发展援助大约三分之一流向最不发达国家，据估计，这部分资金约占流入这些国家的所有外部资金的三分之二。<sup>14</sup> 一些国家税基狭窄，靠增加税收调动国内资源的能力受限，进入国际资本市场的机会尚不存在或变化不定，这种情况下，通过官方发展援助提供的赠款和优惠贷款对于为发展和生产能力筹资至关重要。但如果官方发展援助资金流量整体停滞并下降，受影响最大的正是最需要援助的国家，可持续发展目标之实现也更加渺茫。

15. 与此同时，虽然过去十年流向所有发展中国家的外国直接投资金额保持相对稳定，<sup>15</sup> 但经合组织《2018 年全球可持续发展筹资展望》指出，承诺和预期的可持续发展目标筹资激增并未实现，发展中国家的发展筹资来源整体正在减少。<sup>16</sup> 此外，流向最不发达国家的外国直接投资所占份额仍微不足道。在本文所审查的十年期间，流向最不发达国家的外国直接投资总额所占份额仅两度突破 4% 的门槛并且波动剧烈(图 3)。

图 3

2008-2017 年流向所有发展中国家和最不发达国家的外国直接投资

(百万美元和百分比)



资料来源：贸发会议秘书处的计算结果，依据是经合组织网上数据库、经合组织统计局，《私人直接投资和其他私人资本》[DAC4]。

<sup>14</sup> 经合组织和联合国资本发展基金，2019 年；经合组织，2019 年 a，“2018 年发展援助下降，特别是为最需要援助的国家提供的援助”，4 月 10 日。

<sup>15</sup> 贸发会议，2019 年，《2019 年世界投资报告：经济特区》(联合国出版物，出售品编号 E.19.II.D.12，日内瓦)，第 3 页。报告指出，2018 年流向发展中国家的外国直接投资增长了 2%。发展中国家在全球外国直接投资中的份额增加到 54%，主要原因是发达国家的外国直接投资急剧下降。

<sup>16</sup> 经合组织，2018 年，《2019 年全球可持续发展融资展望：面对挑战的时刻到了》，经合组织出版社，巴黎，第 98 页。

### 三. 混合资金来拯救？

16. 目前关于官方发展援助和发展筹资的说法是，由于官方资源——不论本国还是国际资源——不足以实现可持续发展目标，因此私营部门需要通过金融创新，也就是广义上的混合资金，提供援助。这实质上意味着，为达到开发银行数十亿甚至数万亿美元的担保、保证保险和联合融资要求，捐助方和受援国自身将创造出必要的私营部门补贴和激励措施，以产生所需资金。这种做法的总体目标是降低投资环境的风险以克服现有阻碍，以便受援国内外的私营部门金融机构和投资者利用信用额度、证券化和特殊目的公司等创新释放发展资金。这种预期有时被称为数十亿到万亿之说。

17. 混合资金没有统一的定义，而定义不同可能对混合融资方案的执行产生实质影响。例如，混合资金中的公共部分在多数定义中指优惠资金，在其他定义中则包括非优惠公共发展筹资。与之类似，混合融资在一些定义中可单纯指公共和私人资金来源组合，另一些定义则具体反映出额外性的概念，限定官方发展援助或广义上的公共资金在提供的投入和服务上不能挤占市场筹资和私人筹资。

18. 混合融资还涵盖了无数融资工具和机制(表 1)。这令混合资金的规模和发展影响更加难以衡量。

表 1  
某些选定混合融资工具与混合机制

工具	工具之目的和官方发展援助的用途
投资补助	为降低项目总体成本并增加成功机率的特定成本和活动提供资金。这些资金主要用于购买或升级现有的固定资本，如工具或设施。一些具体补助形式，如利率补贴，可帮助降低融资成本。
技术援助	多种用途。可协助投资者做功课，从而帮助投资者降低与新项目或未知领域相关的高额交易成本和风险。还可通过资助影响研究等方式帮助提高项目质量，从而增加成功的可能或发展影响。
贷款担保	保护投资者免受损失和/或改善融资成本(政府担保可降低借款成本)
结构性融资： 第一损失块	让公共实体第一个承担可能发生的损失，从而吸收风险
股权投资	股权投资者购买公司/项目/基金一定百分比的所有权。这笔资金为项目提供了资金，但也说明项目具有可行性，同时为投资者提供了其他舒适度。

资料来源：改编自世界经济论坛，2015 年，《混合资金第 1 卷：发展筹资和慈善投资人入门——关于战略运用发展筹资和慈善资金调动私人发展资本的概述》，世界经济论坛，日内瓦。

19. 因此意料之中的是，目前仍没有充分证据说明混合资金迄今效力如何，<sup>17</sup> 这突出表明需要提高混合资金的透明度和问责水平。根据目前收集的实证证据数据，发展中国家内外调动的私人资金估计范围在每年 260 亿美元<sup>18</sup> 到 520 亿美

<sup>17</sup> 例如，见经合组织，2018 年，《混合金融的下一步：解决发展绩效和结果的证据差距》，研讨会报告，哥本哈根，2018 年 10 月 22 日。

<sup>18</sup> 经合组织和联合国资本发展基金，2019 年。



元<sup>19</sup> 之间。经合组织 2015 年对混合金融工具的一项调查显示，据估计，这些工具三年中(2010-2014 年)调动了 364 亿美元的私人资本，而据贸发会议估计，可持续发展目标每年融资缺口约为 2.5 万亿美元。这一大局在海外发展研究所最近的一份报告中得到了证实，<sup>20</sup> 报告显示，杠杆率情况不佳。这些杠杆率说明，在低收入和中上收入国家，投资于援助或优惠资金的一美元甚至无法调动一美元。具体而言，多边开发银行或发展筹资机构在低收入国家每投资 1 美元仅调动 0.37 美元私营部门资金。与之相比，在中上收入国家每投资 1 美元可调动 0.65 美元私营部门资金。只有在中下收入国家的投资略为令人鼓舞，每投资 1 美元可调动 1.06 美元私营部门资金。这与混合资金宣称的 1:7 的杠杆率相去甚远。<sup>21</sup>

## A. 调动私人发展资金

20. 混合资金不仅是为了调动国外私人发展资金来源，也是为了调动国内私人发展资金来源。经合组织的报告显示，这方面结果喜忧参半：受益国仍然是额外资本的重要来源，无论是交易额还是交易数量方面；但其重要性有所下降，2012 年占调动资金的 42%，2017 年降至 14%。国内金融部门的参与带来的溢出效应可能大于外国参与方，但目前趋势表明，国内参与者正受到挤占。

21. 2012 至 2017 年计量的混合资金中，不到 6% 流向了最不发达国家。<sup>22</sup> 经合组织的数据显示，这一比例逐年下降，到 2017 年，流向最不发达国家的资金比例仅占所有混合资金的 4.8%。这令人警惕，因为官方发展援助资金流量总体上停滞不前，并且官方发展援助可能被转用于鼓励混合资金(表 2)。

22. 经合组织的数据<sup>23</sup> 显示，2012 至 2017 年调动的混合资金中，中上收入国家获得的份额最大，占 43.1%，其次是中下收入国家(28.5%)。担保是这一时期产生的混合资金的首选工具，在所有收入群体中均是如此(表 3)。调动的所有私人资金中，担保占 41% 以上，其次是辛迪加贷款，占调动的所有资金的 17.4%。担保在最不发达国家和低收入国家占有重要地位，同一时期内 35 个最不发达国家利用担保调动私人资金。但安哥拉、孟加拉国、缅甸、塞内加尔和赞比亚这五个最不发达国家获得了通过担保调动的所有私人资金的一半以上。虽然担保可能被视为降低风险，但目前尚无充足信息评估这样做是否仅仅是将风险转移到提供担保的各方，可能是有关发展中国家的公共部门。另有估算<sup>24</sup> 表明，事实的确如此，到目前为止，公共部门平均承担了混合资金投资成本的 57%，低收入国家该比例则高达 73%。

<sup>19</sup> 国际金融公司，2018 年，《2017 年多边开发银行和发展金融机构调动私人资金》。

<sup>20</sup> S Attridge 和 L Engen, 2019 年, *Blended Finance in the Poorest Economies: The Need for a Better Approach*, 海外发展研究所, 伦敦。Attridge 和 Engen 减去了世界银行声称的一些间接调动, 因此将世界银行的杠杆率从 1:1.5 降低到 1:1.3。

<sup>21</sup> 例如, 见 *Convergence*, 2018 年, *The State of Blended Finance 2018*。该报告称, “如果发展援助总额的 10% 采用混合资金结构, 平均杠杆率为 7, 则每年可为发展中国家带来 1,050 亿美元私人投资..., 这说明了混合金融的潜力”(第 5 页)。

<sup>22</sup> 经合组织和联合国资本发展基金, 2019 年。

<sup>23</sup> 同上。

<sup>24</sup> Attridge 和 Engen, 2019 年。

表 2  
2012-2017 年调动的混合资金流向最不发达国家的份额

年份	最不发达国家 调动的私人资金	所有发展中国家 调动的私人资金总额	最不发达国家调动的 私人资金在总额 中所占份额
	十亿美元	十亿美元	
2012	0.752	15.274	4.9
2013	1.448	9.363	7.5
2014	1.677	22.653	7.4
2015	1.911	27.674	6.9
2016	1.803	34.272	5.3
2017	1.676	34.685	4.8

资料来源：经合组织统计局。截至 2019 年 4 月 1 日通过官方发展筹资干预调动的私营部门资金。经合组织和联合国资本发展基金，2019 年，《2019 年最不发达国家的混合资金》。

表 3  
2012-2017 年的混合资金，按金融工具和国家组别分列  
(所占百分比)

国家组别/ 金融工具	信用 额度	对公司和特 殊目的公司 的直接投资	担保	在集合投 资工具中 的份额	简单联 合融资	辛迪加 贷款	国家组别 所占份额
各国未分配项	9.6	26.4	23.4	21.7	2.2	16.7	20.7
最不发达国家	5.4	12.7	63.3	2.3	4.0	12.2	6.0
其他低收入国家	0.9	13.8	61.4	2.1	2.5	3.6	1.6
中下收入国家	14.8	12.1	51.1	6.6	1.6	13.8	28.5
中上收入国家	22.2	12.0	39.4	3.4	1.6	21.4	43.1
<b>总计</b>	<b>16.4</b>	<b>15.1</b>	<b>41.2</b>	<b>8.0</b>	<b>1.9</b>	<b>17.4</b>	<b>100.0</b>

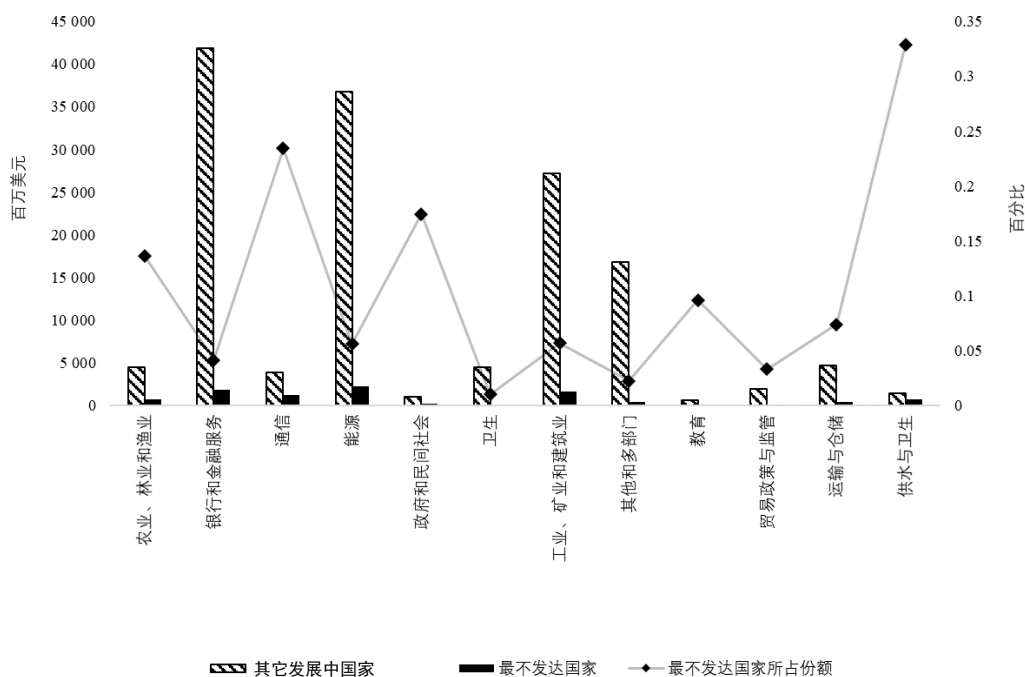
资料来源：贸发会议的计算结果，依据是经合组织和联合国资本发展基金，2019 年，《2019 年最不发达国家的混合资金》。

23. 从吸引发展资金的部门和相对数额来看，最不发达国家显然不占优势(图 4)。只有在水和卫生部门(33%)、通信部门(23%)及农业、林业和渔业部门(14%)，流向这些国家的资金比例超过所调动资金的 10%。但在其中两个部门，最不发达国家所占份额相对较大是由于流向发展中国家的资金总额很低(不到 50 亿美元)。例如，在政府和民间社会部门，最不发达国家吸引了总流量的 17%，但价值仅略高于 2 亿美元。

24. 从部门的角度看，多数混合资金流向了基础设施(高度偏向能源与信息通信技术)以及银行和金融。分解数据显示，混合资金针对的是对私营部门买进有足够吸引力的特定商业活动，未必优先考虑最不发达国家的发展需求。混合资金支出中基础设施支出部分也集中在能源以及信息和通信技术部门，2008 年至

2017 年，这两个部门总计约占资金流量的 67%。<sup>25</sup> 用于支持水和卫生基础设施的资金几乎不存在(仅占混合资金的 7%)；混合资金的四分之一用于运输，但并非用于最不发达国家的道路建设，而是流向了中等收入国家。银行和金融流量大多借给了地方金融机构，用于放贷。这笔借款可能用于不同种类的信贷，包括为中小企业提供的信贷和通过小额信贷为家庭提供的信贷等。

图 4  
流向发展中国家和最不发达国家各部门的混合资金  
(百万美元和百分比)



资料来源：贸发会议的计算结果，依据是经合组织和联合国资本发展基金，2019 年，《2019 年最不发达国家的混合资金》。

25. 混合资金似乎正在流向中等收入国家，特别是中上收入国家。经合组织的数据<sup>26</sup>显示，71.7%的混合资金流向中等收入国家，其中很大一部分(43.2%)流向中上收入国家。这些分布数据得到了海外发展研究所数据的支持。海外发展研究所的数据显示，过去十年中(2008-2017 年)，中等收入国家据估计收到了全部基础设施私人资金的 98%。<sup>27</sup> 同样，其中大部分(63%)流向了中上收入国家。根据这些数据，基础设施融资的 2%流向了最不发达国家。由于未对产生混合资金的投入进行详细梳理，目前仍不清楚与混合资金调动相关的分布变化。例如，关于用以获得混合融资的资金是否正在取代官方发展援助，目前无法下定论。具体而言，随着官方发展援助被用于在其他发展中国家帮助一些规模够大、足以盈利从而可提供商业回报的项目获得资金，资金分布可能从最不发达国家转向其他国

<sup>25</sup> JE Tyson, 2018 年, Private infrastructure finance in developing countries: Five challenges, five solutions, 海外发展研究所工作文件第 536 号。

<sup>26</sup> 经合组织和联合国资本发展基金, 2019 年。

<sup>27</sup> Tyson, 2018 年。

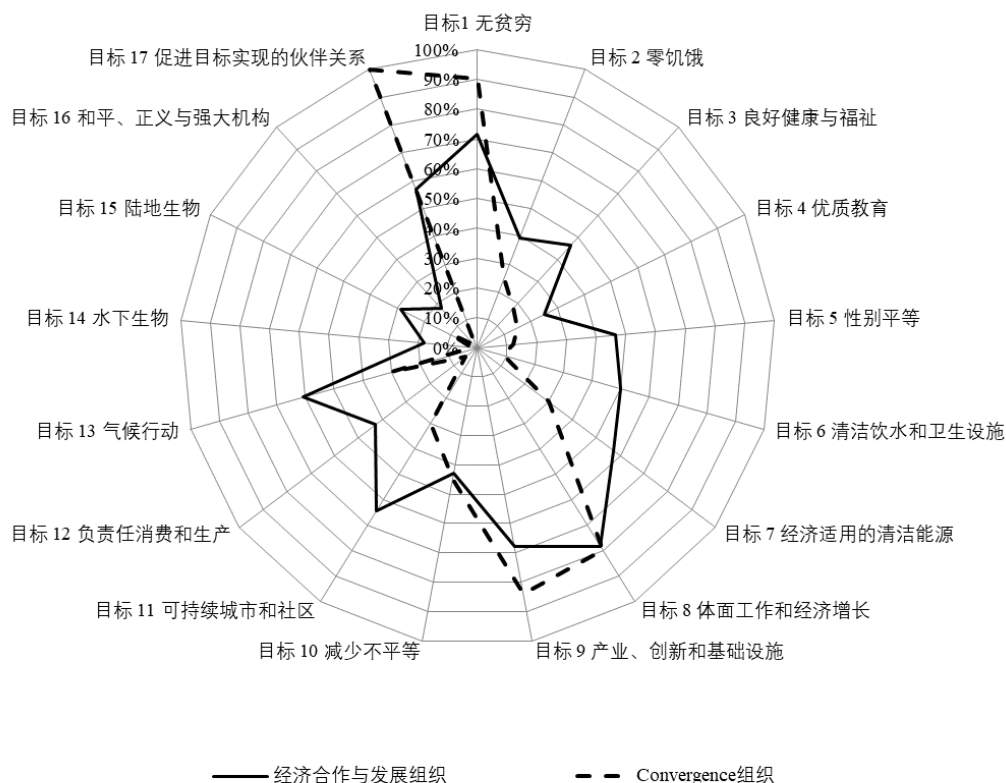
家。如果发生这种情况，最不发达国家可能处于不利地位，它们实现可持续发展目标的努力可能进一步受损。

## B. 混合资金与可持续发展目标

26. 数据不足也影响人们了解混合资金在多大程度上有助于实现 2030 年议程。Convergence 的数据<sup>28</sup> 显示，100%的混合资金流量符合可持续发展目标 17(伙伴关系)，90%符合目标 1(无贫穷)，84%符合目标 9(产业、创新和基础设施)。与之相比，经合组织的数据<sup>29</sup> 显示，60%的混合资金符合目标 17,70%符合目标 1,80%符合目标 9。这两种对混合资金之影响的估算都提及目标 1，而图 5 显示，混合资金在目标 2、目标 3 和目标 4 等其他根本目标的分布相对有限，一小部分分布在明显具有良好公共特征的可持续发展目标，例如清洁饮水(目标 6)以及陆地生物和水下生物(分别对应目标 15 和目标 14)。

27. 与之一致的一种认识是，并非所有可持续发展目标都易于转化为私营部门愿意投资的可获益资产类别，满足基本发展需求需要混合资金之外的公共政策干预。总体而言，现有数据表明，在宣称混合资金的发展成就时要谨慎，还需收集更多关于其对最贫穷和最脆弱群体的影响的证据。

图 5  
目前宣称的可持续发展目标对混合资金的影响



<sup>28</sup> Convergence, 2018.

<sup>29</sup> 经合组织和联合国资本发展基金，2019 年。

资料来源：贸发会议制图，依据是经合组织和联合国资本发展基金的数据，2019 年，《2019 年最不发达国家的混合资金》，以及 Convergence, 2018 年，《2018 年混合资金状况》。

#### 四. 私人捐赠：微乎其微？

28. 慈善事业日益受到关注。2009 年慈善占官方发展援助的 1.9%，2017 年增至官方发展援助的 3.7%。经合组织的数据<sup>30</sup> 显示，2015 年至 2017 年，私人基金会为发展提供了 139 亿美元(图 6)。

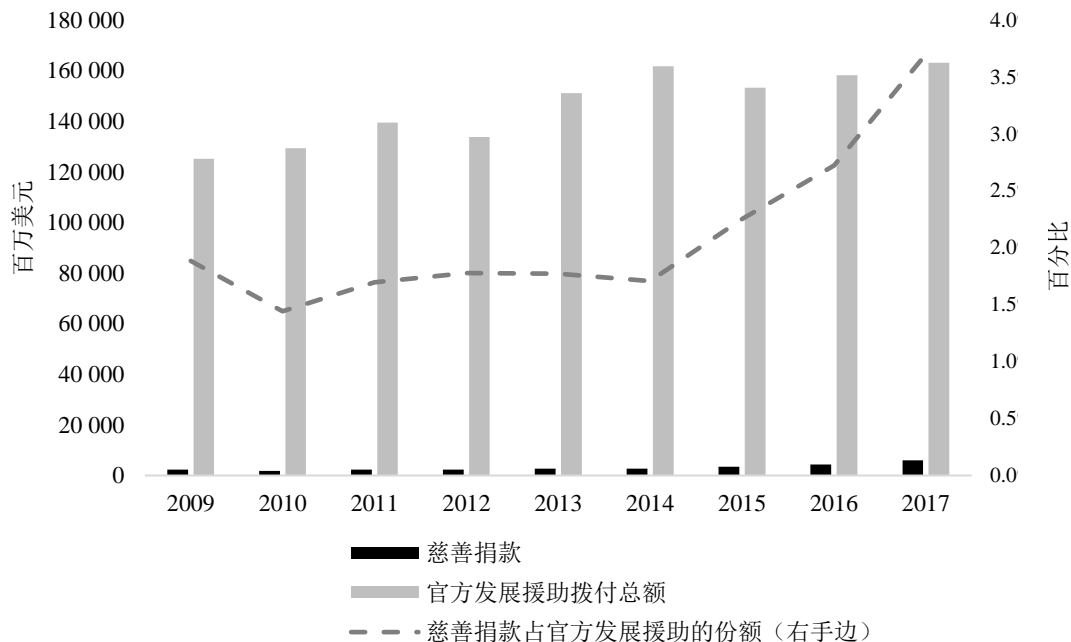
29. 慈善基金的相对规模使其在特定部门成为关键的资金来源。较之其他国际私人资金，这些私人资源似乎更多针对社会问题，它们为实现可持续发展目标而开展的慈善活动主要集中在普通卫生和教育部门(总额的 62%)，其次是农业、林业和渔业(9%)，以及政府和民间社会(8%)。非洲是慈善捐赠的主要受益区域(总额的 28%)，其次是亚洲(17%)、拉丁美洲(8%)和欧洲(2%)。<sup>31</sup>

30. 如图 7 所示，中下收入国家和最不发达国家一直是慈善资金的主要接收方。2009 年至 2017 年，平均 47% 的资金流向了中下收入国家，37% 流向了最不发达国家。累计约 57% 的资金流向了中等收入国家，2017 年这些资金明显转向中上收入国家，流向最不发达国家的份额降至 34%。

图 6

##### 2009-2017 年慈善捐款占官方发展援助的份额

(百万美元现价)

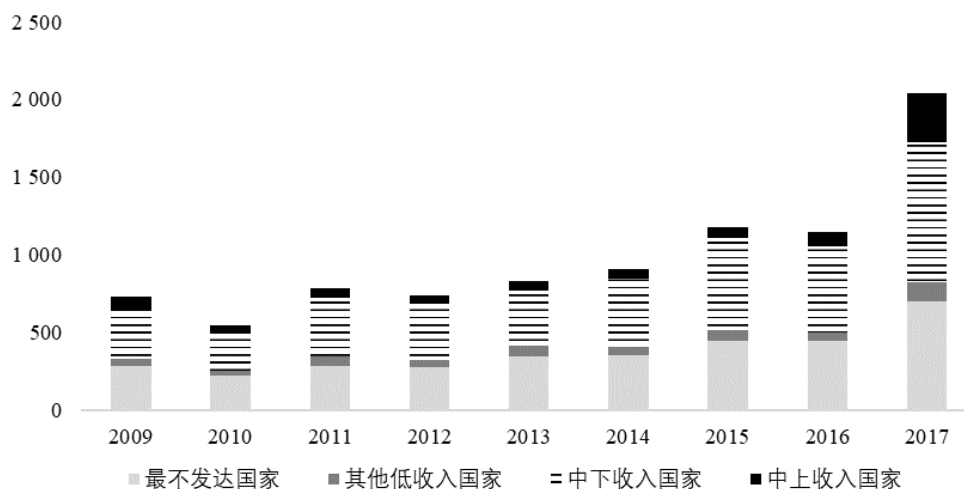


资料来源：贸发会议秘书处的计算结果，依据的是经合组织网上数据库，经合组织统计局，《私人慈善促进发展(贷方报告制度)》。

<sup>30</sup> 经合组织统计数据，可查阅 <https://stats.oecd.org/>(2019 年 8 月 23 日访问)。

<sup>31</sup> 经合组织，2019 年 b，《私人慈善促进发展》，经合组织出版社，巴黎。

图 7  
2009-2017 年各收入组别国家的慈善捐款  
(百万美元)



资料来源：贸发会议秘书处的计算结果，依据的是经合组织网上数据库，经合组织统计局，《私人慈善发展资金(贷方报告制度)》。

31. 慈善在发展筹资方面的影响力越来越大，但它也引起一些问题，包括少数几家基金会高度集中和数据透明度的问题。严格来讲，私人基金会的数据无法与官方数据来源相比，并且基金会的公开披露义务有限。

## 五. 国际发展合作的进一步挑战

### A. 南南合作与国际发展合作

32. 由于南北发展合作进展缓慢，加之官方发展援助或 2030 年议程混合资金实际带来的南北资源调动并未达到承诺和期望的水平，南南发展合作重新引起了关注。关于促进南南合作的讨论可追溯至 1940 年代，当时发展中国家，其中包括许多刚摆脱殖民统治的国家，开始探索南南贸易能否在南北贸易严重受挫的背景下成为促进结构转型的可靠机制。

33. 1978 年商定的《促进和实施发展中国家间技术合作的布宜诺斯艾利斯行动计划》认为，南南合作主要是技术援助方案，目的是通过分享知识经验实现互利，而不是在南方国家内部更广泛地协调发展筹资。

34. 此后出现了更具实质性的南南议程，目的是建设生产能力和区域价值链，促进战略性基础设施投资和有效的工业化战略，利用新的数字技术和技术创新促进发展，并使国际金融和贸易架构惠及南方国家。<sup>32</sup> 经济和社会事务部 2017 年的一项调查显示，74% 的发展中国家提供了某种形式的南南发展合作，证实了南南

<sup>32</sup> 贸发会议，2018 年，《开辟跨越边境之路：全球南方国家》(联合国出版物，出售品编号 E.19.II.D.2, 日内瓦)。

合作呈不断上升趋势。<sup>33</sup> 然而，绝大多数发展中国家的南南合作支出仍低于 100 万美元，只有 16% 的国家报告的南南合作支出高于这一数字。中国的“一带一路”倡议目前包括 100 多个发展中国家，显然是当今南南合作的主要推动力；印度也批准了近 280 亿美元优惠信贷，包括向大约 40 个非洲伙伴提供约 100 亿美元，而且特别注重与最不发达国家和小岛屿发展中国家的伙伴关系。

35. 因此，正如《亚的斯亚贝巴行动议程》(见本说明第 2 段)所强调的，南南合作仍是南北国际发展合作的重要组成部分，其作用是补充而不是替代南北合作，其模式并非优惠发展筹资。2019 年 3 月在布宜诺斯艾利斯举行的第二次联合国南南合作高级别会议确认了这一大局。南南合作未来在国际发展合作中的作用很大程度上取决于北方国家是否愿意提升发展资金水平。

## B. 缓解环境脆弱性

36. 《议程》还呼吁在国际上进一步加强减缓气候变化等环境保护相关领域的发展合作，将之作为国际发展合作的一个核心目标。日益严重的环境危机带来的挑战影响广泛，但近年来发展中国家发生自然灾害的频率越来越高，例如加勒比区域一再遭飓风破坏，而热带气旋“伊代”和“肯尼斯”最近又给莫桑比克及邻国马拉维和津巴布韦造成严重破坏。

37. 这种自然灾害，尤其是当它们不再是极端事件而成为阻碍可持续发展的固定因素时，需要通过国际发展合作进行适当的预防应对。这包括解决环境冲击对发展中经济体债务可持续性的二、三级效应。贸发会议 2010 年的一项研究称，1980 年至 2008 年，低收入发展中国家受到 21 起大规模自然灾害冲击。这种大规模冲击可令受影响国家在事件发生后的三年中债务负担率平均增加 24 个百分点。<sup>34</sup> 如果事件后外国援助没有迅速增加，这一数字可能高达 43 个百分点。遭受了自然灾害冲击的贫穷甚至中等收入的发展中国家仍身陷长期债务陷阱：使用公共债务和新借外债吸收自然灾害的影响加重了偿债负担，限制了投资于长期气候变化减缓的能力。每发生一次新灾难都会导致金融脆弱性增加，国内应对能力减弱。

38. 目前，国际社会的援助依赖的是短期援助、财政整顿的长期条件性和针对灾难风险的预防性自我保险计划。然而，国际发展合作的核心任务之一或许是修订这类计划，代之以可预测的、稳定的应急资金，不附加严格的政策条件，资格标准亦不设限，例如绿色气候基金采用的标准。

## 六. 结论

39. 对官方发展援助和多种来源的混合资金之状况的分析看似令人不安。一定程度上，原因包括：上述流量及其所涉及的金额和参与方缺少透明度和问责；缺乏资料说明使用的优惠和非优惠资金的份额；流量与发展需求和战略之间的关联；发展中国家所受债务影响以及发展效益的持久性。现有数据显示，可以说，官方

<sup>33</sup> 发展筹资问题机构间工作队，2019 年，《2019 年可持续发展融资报告》(联合国出版物，出售品编号 E.19.I.7, 纽约)，第 86 页。

<sup>34</sup> 贸发会议，2010 年，《海地的恢复应从取消其债务开始》，政策简报第 11 号。

发展援助没有兑现承诺，私人投资流量不可靠并且正在下降，当前调动的混合资金远少于预期。

40. 当今力推将越来越多的混合资金用于投资，似乎成为理论与行动的主导。目前的态势表明，人们希望并且需要的资金数额每一年都有所增长。发展资金的短缺显然亟需填补，但应通过严格审视每个国家的发展需求缓和这种迫切需要，还应将之与发展战略相统一。理想的做法是整体考察，结合所有发展筹资选择评估每个国家的发展需求，结合实现可持续发展目标的能力评估赠款、优惠贷款、非优惠贷款、私人投资、公共投资和债务的最有效使用。开展可能缺少安全的正向现金流的基础设施项目之动机多种多样；例如，可能需要赠款以加强最不发达国家的投资环境，支持国家主导的政策改革方案并开发当地资本市场。混合资金显然可以在推进这项工作的过程中发挥作用，但它目前似乎没有兑现承诺。

41. 缺乏统一的官方混合资金框架给数据收集、分析和数据可比性带来了挑战，从而在信息上影响了对以下因素的认识：

- (a) 调动的私人资金数额；
- (b) 用于私营部门的官方发展资金(投入)及成本(补贴)数额；
- (c) 投资带来的发展影响(产出)。需要更好地认识混合资金对贫困和发展的影响，以确保有效的决策和官方发展援助分配。

42. 需要找到扩大混合资金规模的创造性和创新的方法。迄今为止，杠杆率风险分担(转移)工具的使用情况表明创新薄弱。数据显示，少有真正意义上的创新：所用工具早已在发展筹资工具箱中(债务融资、担保、直接股权、基金、保险和风险管理工具)，使用上似乎也看不出差别，并未体现对目的地国收入状况的考虑或据此进行的调整。

43. 有必要保护现有官方发展援助，并建立机制，确保援助的受益者不承担将官方发展援助投资于混合资金的相关风险和妥协。这点尤为重要，因为激励混合金融的压力可能导致更多援助被以这种方式使用。此外，援助和混合资金应当由发展中国家在发展筹资和国内资源管理的大背景下进行管理。如果发展中国家继续面临全球经济的系统性问题，导致其外债可持续性受损并将资源转向支持内部储备以应对外部资本流动和初级商品价格冲击之风险，用于可持续发展的援助和混合融资流量即便有效增加，仍可能收效甚微。

44. 当前的混合融资趋势或许有利于中上收入发展中国家，但这些流量规模小，考虑到《亚的斯亚贝巴行动议程》明文认可的资格标准(见上文第 2 段)，这种趋势不足以化解关于这些国家获得优惠资金机会减少的关切。这意味着，未来关于国际发展合作的讨论也必须更加明确地考虑到中等收入发展中国家面临的具体挑战。

45. 对低收入国家和最不发达国家而言尤其如此，因为在优先调动私营部门资金流量，包括通过利用官方发展援助进行混合融资的情况下，更先进、生产力更高、私人投资风险较低的发展中国家将成为首选投资目的地。

46. 此外，发展中国家受自然灾害影响严重，需要更有效、长期和无附件条件的国际发展合作以缓解气候变化对它们的影响，并整体上促进环境保护。