



亚洲及太平洋经济社会委员会

第七十一届会议

2015年5月25日至29日，曼谷

临时议程* 项目3(a)

审查与经社会各下属机构相关的议题，包括各区域机构的工作：宏观经济政策、减贫及包容的发展

亚洲及太平洋可持续发展筹资问题

秘书处的说明

内容提要

本报告概述了金融作为将于2015年商定的可持续发展目标的重要执行手段所发挥的重要作用。本报告讨论了本区域应当优先关注金融发展、将其作为发展战略主要组成部分的原因。文件评估了本区域的资金需求，讨论如何通过筹集现有资源满足这些需求，并评估了现有的区域性举措和努力。亚太区域拥有许多开发资源的机会，然而本区域需要恰当的体制安排和方式，以便就实现可持续发展筹资的方式提出建议。

经社会不妨审查本报告，并为秘书处提出关于亚太区域可持续发展筹资问题的相关建议和其他任何事项的指导意见。

目 录

	页 次
一. 导言	2
二. 可持续发展筹资问题的主要考虑因素	3
三. 亚太区域可持续发展的筹资要求	5
四. 筹集国内资源	6

* E/ESCAP/71/L.1/Rev.1。

A. 国内征税的范围	6
B. 公共支出管理	7
五. 拓宽和深化资本市场	8
A. 股权市场	8
B. 债券市场	9
C. 机构投资者的出现	10
六. 普惠金融	11
七. 借力公私营伙伴关系	12
八. 气候融资中的创新性做法	13
九. 筹集外部资源	14
A. 官方发展援助	14
B. 外国直接投资	15
C. 侨汇	15
十. 为中小型企业提供贸易融资	16
十一. 南南合作和三边发展合作	17
十二. 结论	17

一. 导言

1. 2015 年亚太区域领导人将与国际社会一道参与重新制定和改革全球发展议程的艰巨工作，特别是在三项重大活动开展期间。7 月 13 日至 16 日第三次发展筹资问题国际会议将在亚的斯亚贝巴举行三天，会议旨在商定为新的发展议程提供资金投入的问题。本报告凸显出亚太区域的巨大筹资需求，并讨论本区域为满足这些需求可采取的做法和利用的机会。这份分析文件有可能为 7 月发展筹资问题会议的成果做出重要贡献。9 月将商定一项新的联合国发展议程。这将取代自世纪之交以来一直作为发展合作基础的千年发展目标。今年年底联合国气候变化会议将于 11 月 30 日至 12 月 11 日在巴黎举行，会议期间与会各国将设法就如何分配排放权的问题达成一致。

2. 可持续发展筹资问题已成为目前有关联合国 2015 年后发展议程的发展论述中的重要、必不可少的组成部分。为了实现“我们希望的将来”，必须“推动为实现可持续发展目标调集资源并有效利用资源”。¹

¹ 第 A/RES/66/288 号决议，附件。

3. 联合国开放工作组商定了 17 个可持续发展目标的草案，从而在重新制定全球发展议程方面迈出第一步。这项努力被视作千年发展目标的后续工作，而千年发展目标将于 2015 年到期。除 17 项具体目标外，工作组还确定了 169 项相关具体目标。发展中国家从一开始就努力确保通过设立更为强健的全球发展伙伴关系并明确执行手段，可持续发展目标可以纠正千年发展目标中的不足之处。开放工作组强调指出，应当确保将充足的资金用于对可持续发展的投资，特别是采取以下做法：(一) 加强国内资源的筹集，(二) 依照经商定的准则和时间表，发达国家充分履行海外发展援助的承诺；(三) 从多个来源调集额外的资金。²

4. 2013 年 6 月 18 日，根据联合国可持续发展大会成果文件中的建议，联大决定设立一个可持续发展筹资问题政府间专家委员会。作为对即将制定的发展筹资议程以及气候变化公约的决定做出的一项主要贡献，可持续发展筹资问题政府间专家委员会发表了一份报告。本报告侧重于私营融资和公私“混合”融资，并介绍了本区域在为可持续发展和其他优先工作进行筹资方面面临的主要问题和挑战。

5. 本文件的其余部分按照以下结构编写。第二节介绍了可持续发展筹资问题的主要考虑因素。第三节概述了筹资的要求。第四节中讨论了国内资源筹集的问题，之后的第五节介绍了本区域拓宽和深化资本市场的方式。第六节涉及金融普惠的问题，第七节介绍了如何利用公私营伙伴关系。第八节介绍了气候融资方面的创新。第九节介绍了筹集外部资源的各种方式。第十节凸显出贸易融资的重要性，尤其对于中小型企业而言更为重要；第十一节强调指出南南合作和三边发展合作的重要性。最后，第十二节是结论。

二. 可持续发展筹资问题的主要考虑因素

6. 随着成员国界定了 2015 年后发展议程的基本轮廓，调集资源的来源、资源的利用以及资源的恰当划拨已成为重要议题。实施一个新的、雄心勃勃的发展议程并将可持续发展置于其核心地位，需要采取更为有效的激励手段，划拨已有资源，并且从国内、外部和创新性来源调集更多资金。

7. 集中精力进行可持续发展的努力也为发展筹资问题对话提出新的层面、带来新的挑战。正如联合国可持续发展大会成果文件所概述的那样，根据可持续发展的基本原则，可持续发展筹资必须与发展成果保持一致，从而统筹和协同可持续发展的三个方面，即经济、社会和环境方面，以确保代内公平和代际公平，并且认识到地球是有极限的。

8. 目前，世界正关注于如何采用各种制度机制和方法来利用来自国内和外部各种渠道的新的、新出现的和创新性筹资来源。正如联大第 65/1 号决议中指出的那样，此类资金来源必须是稳定的、可预测的，它们应当补充而非替

² E/ESCAP/70/INF/8，第 3 段。

代传统筹资来源。由于来自发展筹资传统渠道的资金不足，政策制定者应当考虑调动新出现的和创新性的筹资来源。

9. 由于需要为必要的、却十分昂贵的发展开支提供资金，例如在本区域各国内外缩小基础设施差距，应对气候变化产生的影响，因此这是特别重要的。为了实现这一目的，为推动国内资本市场的发展，支持国内机构投资者的发展，设立一个恰当的体制和监管框架将有助于筹集急需的、额外的资金。

10. 一旦获得通过，以可持续发展为核心的新的、雄心勃勃的议程将需要采取更加量身定做的做法、方式和激励措施。尽管通过现有的和新的国内、外部和创新性筹资渠道调集资源是具有挑战性的工作，但还是应当为实现恰当的可持续发展成果而高效地配置资源。³

11. 随着可持续发展议程的制定，需要对公共产品，例如社会服务、清洁空气和水，以及生态系统服务的持续运行进行大量投资，而这些正是各经济体和人们所赖以生存的。^{4,5,6} 由于这些种类投资的特点是社会回报率较高，但私人回报率较低，因此为它们提供的资金更有可能来源于公共资源，并且以杠杆化的方式筹集公共资源。

12. 为了给必要的、却十分昂贵的发展方案提供资金，以此缩小本区域各国内外的基础设施差距，并且应对气候变化产生的影响，需要调集公共融资和支持性的国内和国际资本市场。应当认识到，及时的、反周期的公共部门支出可推动提高增长率，增加财政资源，并且实际上公共投资可以涌入私人投资领域。⁷ 此外，还可采用碳税、移民债券和金融交易税等创新性财政来源。⁸

13. 迈向未来，亚太经济体的政府应当努力维护财政可持续性和价格稳定，从而考虑到为包容的可持续发展供资所面临的潜在的宏观经济挑战。此外，政府应当关心它们取得的增长是否足以形成充足的资源，以便将公共债务和通胀率保持在可控的水平。只要审慎地设计并且有效地执行政策，就可以实现宏观经济的稳定性。

³ 见创新性发展筹资领导小组、国际金融交易促进发展工作队和创新性教育筹资工作队的工作。可查阅：www.leadinggroup.org/rubrique69.html。

⁴ 可持续发展目标问题开放工作组工作文件。可查阅 http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html#_edn33。

⁵ 联合国，《新型全球伙伴关系：通过可持续发展消除贫困并推动经济转型》，《高级别名人小组 2015 年后发展议程报告》（纽约，2013 年）。

⁶ 亚太经社会、亚行和开发计划署，《亚太愿景：关于 2015 年后发展议程的观点：2012-2013 年亚太区域千年发展目标报告》（曼谷，2013 年）。

⁷ 发展委员会“增长和发展的财政政策：中期报告”。世界银行和基金组织理事会向发展中国家转移实际资源联合部长级委员会。华盛顿特区，2006 年 4 月 6 日。可查阅 <http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMIT/Documentation/20890698/DC2006-0003%28E%29-FiscalPolicy.pdf>。

⁸ 世界银行，《2015 年后发展筹资问题》（华盛顿特区，2013 年）。

三. 亚太区域可持续发展的筹资要求

14. 世界三分之二的贫穷人口居住在亚太区域，它面临着严峻的发展挑战，因此发展筹资需要更为有效的公共部门治理和领导力，以及新的和创新性的机构、中介和工具。⁹ 本节概述了最近对于本区域可持续发展筹资需求的估计，其中考虑到本区域的以下特点：所需的实际筹资规模巨大；区域幅员辽阔；几个大国位于本区域中；次区域的发展水平各不相同；基础设施薄弱。

15. 尽管具有这些特点，在调集国内和外部来源的资源方面潜力巨大，但由于市场和机构不够发达，许多国家的借款和吸收能力有限，因此这种潜力受到限制。在具有特殊需求的国家中更是这样。这些特殊需求国家包括最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家。¹⁰

16. 2013 年，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)估计，仅仅用于 2013 年至 2030 年间缩小在教育、卫生、就业、社会保护和能源服务获取等方面的发展差距，亚太区域每年就需要 5000 亿至 8000 亿美元。¹¹ 为 10 个国家编制了成本估算，这 10 个国家，即孟加拉国、中国、斐济、印度、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、俄罗斯联邦、泰国和土耳其，占亚太区域发展中经济体人口的 80%以上，占亚太区域发展中经济体国内生产总值的 80%。¹²

17. 尽管在应对社会发展挑战方面需要大量投资，基础设施却仍然是可持续发展重要的、额外的组成部分。最近，亚太经社会估计在交通运输的选定领域中，每年投资项目的成本超过 3500 亿美元。这是由于交通运输部门在基础设施和服务以及维护方面的投资需求较大。¹³

18. 在亚太区域进行的环境相关投资方面，国际能源机构估计每年需要投资近 143 亿美元(自 2011 年至 2030 年)，以期到 2030 年实现能源的普及。¹⁴ 与此类似的是，世界银行估计 2010 年至 2030 年间用于适应气候变化的成本

⁹ 根据亚太经社会的估计，2011 年亚太区域有 7.63 亿人处于生活费不足每日 1.25 美元的贫困线以下。

¹⁰ 联合国系统 2015 年后联合国发展议程工作组，“具有特别需求的国家”，(最不发达国家高代办，2012 年)。可查阅 www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/1_countries_with_special_needs.pdf。

¹¹ 亚太经社会，《2013 年亚洲及太平洋经济社会概览》(联合国出版物，出售品编号 E.13.II.F.2)。

¹² 在较早的研究中，亚太经社会估计到 2050 年本区域每年需要 6360 亿美元来实现千年发展目标。请见亚太经社会，《为包容性和绿色的未来筹融资》(曼谷，2010 年)。可查阅 www.unescap.org/sites/default/files/themestudy2010-fulltext.pdf。

¹³ 亚太经社会，《2013 年亚洲及太平洋交通运输发展情况审查：交通运输作为可持续发展和区域一体化的重要组成部分》(曼谷，2013 年)。

¹⁴ 国际能源机构，《世界能源展望：人人享有能源：为穷人供资》(巴黎，2011 年)。国际能源机构估计，至 2050 年用于减缓的平均年化附加投资额高达 9100 亿美元，而世界银行估计同期的数额约为 1000 亿美元。见气候政策倡议，《2013 年全球气候融资的状况》(旧金山，2013 年)。

每年高达 250 亿美元。¹⁵ 亚太区域仍然是世界上灾害最为频发的区域，但有关灾害风险融资的努力并非完全取得成功。到 2035 年，本区域需要进行 11.7 万亿美元至 19.9 万亿美元的投资，以便实现其能源部门的现代化，这些投资包括用于采用新技术和可再生能源以适应新情况的费用。¹⁶

19. 总之，各个渠道的估算表明，每年需要花费高达 2.5 万亿美元，以缩小本区域的基础设施差距，普及社会保护、卫生和教育服务，实施减缓和适应气候变化的措施。

四. 筹集国内资源

20. 筹集国内资源来增加发展筹资是 2015 年后发展议程的一个主要支柱。为开展这项工作，一个要素是政府应当筹集对可持续发展进行投资必要的资源。政府在释放这笔支出的财政空间方面具有若干选择。例如，或者增加来自国内渠道的借款或者增加来自海外的借款，提高现有公共开支的效率，以及调整公共开支的优先次序，使其更加注重发展。各国还可以增加税务类和非税务类收入来筹集国内资源。

A. 国内征税的范围

21. 亚太区域在增加税收方面具有巨大潜力。¹⁷ 不仅与欧洲联盟或美利坚合众国等发达区域或发达国家相比，而且与其他发展中区域相比，亚太区域发展中国家的税收收入水平较低。2011 年在中央政府收入中，亚太区域税收占国内生产总值的平均比例仅为国内生产总值的 14.8%，而在拉丁美洲及加勒比区域税收占国内生产总值 17.1%，撒哈拉以南非洲税收占国内生产总值 16.3%。同年，本区域发展中经济体中政府的平均税收占国内生产总值的 16.9%，而发达经济体的这一比例为 24.2%。

22. 提高税收占国内生产总值比例的重要方式是对资本利得进行更为有效地征税，而目前很少出现这样的情况。这可能由于对资本利得进行估值并非易事，但更有可能由于与那些没有此种税收的国家相比，这会对竞争产生潜在的不利影响。

23. 许多国家已采用和扩大使用增值税或一般销售税，从而实现从对贸易征税转变为对商品和服务征税。1990 年至 2014 年期间，增值税或一般销售税的收入已从占间接税不足五分之一增至大约一半。尽管通过增值税、一般销售税大幅增加了收入，但在许多国家中征收税收效率却是很低的，这就表

¹⁵ 世界银行，《适应气候变化的经济学—综合报告》（华盛顿特区，2010 年）。可查阅 <http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/01/16436675/economics-adaptation-climate-change-synthesis-report>。

¹⁶ 亚洲开发银行，《亚洲及太平洋能源展望》（马尼拉，2013 年）。

¹⁷ 为了进一步开展讨论，亚太经社会，《从数量转向质量：平等、高效、可持续和充满活力的增长》（曼谷，2013 年）。可查阅 www.unescap.org/sites/default/files/Shifting%20from%20quantity%20to%20quality.pdf。

明出现免税的情况或在税收过程中遇到了困难。亚太经社会的估计表明，中国的税收征收效率不足 50%。而在孟加拉国、印度、马来西亚和巴基斯坦，税收征收效率不足 40%。估计印度尼西亚在增值税方面的“缺口”为 50%-60% 之间。¹⁸

24. 在许多亚太国家中，随着各国努力促进投资，尤其是吸引外国直接投资，由于免税和减税也造成大量税收收入的流失。这些免税的做法包括采取诸如免税期、降低企业所得税税率、投资税收优惠和部分利润免税等政策，以降低资本的成本。

25. 例如，东南亚国家已广泛采取这些税收政策，从而鼓励投资，并且促进出口、研究和开发以及技能培训。印度尼西亚、巴基斯坦、大韩民国、斯里兰卡和泰国等国对小公司以较其他公司低得多的税率课税，而一些国家还为某些部门整体提供税收优惠待遇，例如斯里兰卡对旅游业、建筑业和保险业提供税收优惠待遇，而巴基斯坦则为发电部门提供税收优惠待遇。

26. 如果企业税减免可以有助于提高投资水平，尤其在就业密集型部门提高投资水平的话，那么企业税减免将是值得一用的。如果外国投资者能够提供本国没有的技术或其他形式的专业技能的话，那么就应当为他们提供特殊的激励措施。然而，为外国投资者提供税收优惠待遇往往使本地企业处于不利地位，从而扭曲了竞争，因此有必要开展审慎的成本效益分析来评价这些税收政策是否有益。

27. 通过充分挖掘税源潜力，可以使本区域 17 个国家筹集到超过 4400 亿美元的税收收入，其中发展中国家将筹集到 3060 亿美元。若干经济体的税源潜力非常巨大，高达国内生产总值的几个百分点。在阿富汗、孟加拉国、不丹、伊朗伊斯兰共和国、马尔代夫和新加坡，税源潜力相当于其国内生产总值的 5%-7% 之间。在中国香港，税源潜力超过国内生产总值的 12%。若挖掘这一潜力，若干经济体的税收收入将增长 70% 甚至更高。

28. 政策制定者正在探讨通过国内和外部渠道筹集资源的其他创新来源和新出现的来源，从而为持续的经济增长创造良好的势头。¹⁹

B. 公共支出管理

29. 对公共支出进行合理安排以及更为有效地划拨和管理公共支出可有助于释放大量的资源，将其用于发展。各国政府可以改进对预算的支出管

¹⁸ 亚太经社会，《2014 年经济及亚洲经济社会概览》（联合国出版物，出售品编号：E. 14. II. F. 4）。

¹⁹ 见财政部长和中央银行行长会议《公报》，2014 年 2 月 22 日至 23 日，悉尼。可查阅 http://g20.org/wp-content/uploads/2014/12/Communique-Meeting-of-G20-Finance-Ministers-and-Central-Bank-Governors-Sydney-22-23-February-2014_0.pdf。

理，从而大幅增加资源。2013 年，亚太区域国家的防卫开支达到约 3420 亿美元。²⁰

30. 亚太区域将大量资源用于提供补贴。仅在东南亚地区，2012 年能源补贴就高达 510 亿美元。这些补贴消耗了资源。因此，如何合理提供补贴成为本区域的一项主要改革，从而筹集公共资源来对生产性发展进行投资。根据亚太经社会的估计，从这些补贴中所节约的资源足够为综合性的一揽子政策提供资金，从而为所有老年人和残疾人提供收入保障，并且在几个大国中实现医疗和教育服务的普及。

31. 可以通过遏制非法资金流动，包括与逃税和避税相关的资金流动来筹集用于发展的公共资源。2001 年-2010 年间，亚太区域由于避税而造成的非法资金流出在发展中国家 5.9 万亿美元非法资金流出中占 60% 以上。²¹ 而在非法资本流动最多的 10 个国家中，6 个国家在亚太区域；在最不发达国家中，孟加拉国非法流出的资金数额是最多的，1990 年至 2008 年期间达 350 亿美元。²²

五. 拓宽和深化资本市场

32. 本节强调指出，应当利用资本市场的潜力推动将私人储蓄用于可持续发展。旨在拓宽和深化资本市场的各项政策的最终目标是为可持续投资筹集更多资金和提供更为长期的筹资安排。这将推动增加在新的经济活动中以及对社会基础设施进行的具有社会积极意义的投资。

33. 旨在拓宽和深化金融市场的战略必须考虑到国家不仅可以下放权力和采取自由化行动，还可以发挥其他作用。应当进行有效的监管和采取国家性措施，以便于将资源导向需要投资的领域。本区域拥有大量储蓄，可将这些储蓄用于发展目的。实际上，2013 年本区域最富有的个人所积聚的金融资产总值高达 35 万亿美元。

A. 股权市场

34. 尽管股权市场占亚太区域金融部门总资产的比例较低，但近年来本区域主要的股票市场取得明显增长。其结果是，亚太区域占国际市场的市值比例为 31%，尤其是东京、中国香港和中国上海的股市市值占本区域市值的 50% 以上。此外，本区域其他富有活力的市场在开展跨境上市业务方面具有很大的潜力。

²⁰ 欲知详情，请参考世界银行世界数据库。可查阅 <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>。

²¹ Dev Kar 和 Sarah Freitas, 《2001-2010 年间发展中国家的非法资金外流》(华盛顿特区, 全球金融诚信组织, 2012 年)。

²² Dev Kar. “1990-2008 年间来自最不发达国家的非法资金流动”。联合国开发计划署讨论文件(2011 年)。可查阅 http://works.bepress.com/dev_kar/3。

35. 应当强调以下几个主要趋势：亚太区域的股市市值近 15 万亿美元，远远超过东欧、中东和非洲的股市市值总和。2012 年底，大约 2 万家公司在本区域股市上市，与其他大洲相比远远超过其相关数字。然而，亚太区域股市在市值方面相差迥异，从马来西亚市值占国内生产总值的 144%，到亚美尼亚市值仅占国内生产总值的 0.3% 的情况不等。在小型经济体中，由于缺乏流动性、企业上市水平较低以及薄弱的监管框架和企业治理，市场的广度和深度通常十分有限。

B. 债券市场

36. 在 1997 年亚洲金融危机之后，本区域本币债券市场的发展获得进一步推动。²³ 支持本币债券市场发展的原因在于它有助于降低货币错配的程度，这是由于在危机发生之前银行用美元从海外借款却以本币在国内提供贷款。1997 年之后，亚太区域一些发展中经济体的国内债券市场迅速扩展。²⁴ 1997 年，中国、中国香港、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、大韩民国、新加坡和泰国未清偿的国内债券总值仅占国内生产总值的 21%。²⁵ 这些数字与拉丁美洲 (20%) 和东欧 (17%) 的发展中国家具有可比性。然而，到 2010 年亚太区域发展中经济体未清偿的国内债券总值已增至国内生产总值的 64%，远远超过同一年中拉丁美洲 (34%) 和东欧 (33%) 地区的发展中国家。²⁶

37. 本区域主导了实现本币融资方面的全球趋势。自 2000 年以来，政府和企业在国际上发行的本币债券和票据明显增长。对于中国、泰国和土耳其而言，这一比例超过总数的三分之一。各国政府已向外国人开放国内债务市场。21 世纪的货币升值趋势、充足的全球流动性和大宗商品价格高企也推动这一转变的出现。

38. 2005 年至 2013 年间，本区域发展中经济体发行的国内债券以平均每年 16.8% 的速度增长，而发达经济体每年增长 4.9%。一般说来，与 2009–2013 年间相比，2005–2009 年期间这些市场的增长更为迅速，尤其对于本区域的发达经济体而言更是这样。截至 2013 年 9 月，日本仍然是本区域最大的本币债券发行国，但是所占比例已从 2005 年 9 月的 66% 降至 44.3%。印度发行本币债券的增长最为迅速，已从 2005 年 9 月仅 2 亿美元增至 2013 年 9 月的 20 亿美元。

²³ Mah-Hui Lim 和 Joseph Lim, “亚洲的货币和金融一体化举措：批判性评价？”，2012 年发展中国家经济合作和一体化报告的背景文件，贸发会议，2012 年。

²⁴ Seok Baek 和 Pil-Kyu Kim, “亚洲债券市场发展的决定性因素”，刊载在《亚洲资本市场发展和一体化：挑战与机遇》中，亚洲开发银行和韩国资本市场研究院编。（牛津，牛津大学出版社，2014 年）。

²⁵ 数据来自国际清算银行。

²⁶ Seok Baek 和 Pil-Kyu Kim, “亚洲债券市场发展的决定性因素”，刊载在《亚洲资本市场发展和一体化：挑战与机遇》中，亚洲开发银行和韩国资本市场研究院编。（牛津，牛津大学出版社，2014 年）。

C. 机构投资者的出现

39. 机构投资者包括养老金、互助基金、保险公司、主权财富基金和投资经理人。在全球范围内，经济合作与发展组织(经合组织)成员国中的机构投资者管理了多数资产。截至 2012 年底，在全球范围管理的 85 万亿美元资产中，这些国家持有 70 万亿美元的资产。机构投资者可以在全球提供长期融资方面发挥日益重要的作用，其中可以开发部分长期融资，将其用于为可持续发展提供资金。²⁷

40. 下一段简要介绍了亚太区域机构投资者的现状。可以将本区域的顶级机构投资者分为三类：保险公司和互助基金等资产管理公司、养老金和主权财富基金。2012 年底在全球 500 大资产管理公司旗下管理的 68.30 万亿美元的资产中，亚太区域的比例仅为 9.7%或金额为 6.65 万亿美元。这些资产的绝大多数是由本区域发达国家的公司管理的：其中日本管理 4.82 万亿美元(72.4%)，澳大利亚管理 8500 亿美元(12.8%)。²⁸

41. 相比之下，在主权财富基金的类别中，亚太区域在全球占据重要的一席之地，基金总额为 2.85 万亿美元或占全球范围管理的资产总额的 45%。此外，来自发展中经济体的主权财富基金占本区域资产管理总额的 96%，其中中国的金额为 1.31 万亿美元或占本区域 45.8%；新加坡的数字为 4930 亿美元或占 17.3%；中国香港为 3270 亿美元或占 11.4%；俄罗斯联邦为 1870 亿美元或占 6.6%。此外，在东帝汶、阿塞拜疆和文莱达鲁萨兰国等规模较小的经济体中，每个国家管理的主权财富基金都超过 100 亿美元。²⁹

42. 2012 年底在全球 300 大养老金公司旗下管理的资产中亚太区域的比例为 26.3%，或金额为 3.68 万亿美元。尽管本区域发达经济体占这一数额的最大份额(日本的金额为 2.03 万亿美元或占 55%；澳大利亚的金额为 4780 亿美元或占 13%)，但在大韩民国、中国、新加坡、马来西亚、俄罗斯联邦和印度等发展中经济体中由养老金管理的资产占总额的 31.5%。

43. 过去养老金通过上市公司和固定收益证券对基础设施进行投资。然而，在过去二十年间，它们已经开始将基础设施视作一个单独的资产类别，尽管基础设施缺少流动性，但它却有助于提升投资组合的多元化。由于它们的投

²⁷ 经合组织机构投资者长期投融资工作组，“20 国集团/经合组织关于机构投资者长期投融资的高级原则”，(巴黎，2013 年 9 月)。可查阅 www.oecd.org/finance/private-pensions/G20-OECD-Principles-LTI-Financing.pdf。

²⁸ Towers Watson，“世界 500 大资产管理公司-2013 年年终的情况”，2014 年，可查阅 www.towerswatson.com/en/Insights/IC-Types/Survey-Research-Results/2014/11/The-worlds-500-largest-asset-managers-year-end-2013。

²⁹ 主权财富基金研究所，主权财富基金排名，可查阅 www.swfinstitute.org/fund-rankings/。

资期较长，因此养老金和其他机构投资者可以承受对于基础设施等流动性较低的长期资产进行投资的风险。³⁰

44. 对于本区域提高金融中介水平以及增加为投资项目的供资而言，这一进展非常令人满意。此外，正如上一节中所指出的那样，本区域资本市场中国内机构投资者占据主要的一席之地，这就减少了国际投资者对资本流动形成干扰的可能性。在国内机构投资者发展方面一项严峻挑战是如何设立恰当的体制框架和监管框架，这一问题值得进一步研究和讨论。

六. 普惠金融

45. 在许多发展中国家中，大多数人口被排斥在金融体系之外。因此，构建普惠金融对于刺激本区域国家的国内需求非常重要，从而实现全球经济再平衡，并且应对不断加剧的不平等现象和实现社会进步。

46. 尽管在实现普惠金融方面取得进展，但亚太区域绝大多数成年人口，尤其是穷人和社会中的弱势群体的金融素养和能力水平较低，并且往往被排除在核心金融服务，即储蓄、信贷、保险和侨汇以外。最近的数据表明，全球50%的成年人在银行、信用社、合作社、邮局、或小额信贷机构等正规金融机构中持有账户，但亚太区域多数发展中国家则没有达到这一平均水平。

47. 在获取金融服务方面各国之间存在差异，在一定程度上这是由于人均收入、城镇化和金融深度等因素造成的，但并不全是这样。印度和泰国等国的金融服务普及率要高于预期。由于性别、接受教育的程度、年龄以及居住在农村或是城市地区等个体特征，普惠金融的情况是不同的。例如，在印度可能拥有正规账户的妇女人数较之男性人数低41%，而在世界其他发展中国家中这一比例为22%。³¹

48. 信贷成本是本区域是否实现普惠金融的重要因素。例如，针对国有企业的信贷限制了私营部门获取信贷的机会，而信贷的高利率也对人们产生挤出效应。许多人对于什么产品和服务是可用的以及所提供的服务没有满足具体的需求缺乏了解，这也造成其被排斥在金融服务之外的情况。此外，银行可能关注于贫穷客户的潜在盈利情况、被认为可能发生的风险以及处理大量小型交易的成本。特别是尽管多数经济体已提出消费者保护的基本要求，但与法律规定相比执行机制更为薄弱，体制结构不够有效。

49. 普惠金融是实现可持续发展目标的重要工具。因此，各类国内金融机构，例如商业银行、小额信贷机构、开发性金融机构、邮局和其他公共网络都应当为穷人提供服务，并且解决不断加剧的收入和社会不平等问题。金融市场

³⁰ 经合组织，“关于养老金的长期投资报告：对于大型养老金和公共养老储备基金的调查”，（巴黎，2013年10月）。可查阅 www.g20.org/sites/default/files/g20_resources/library/LargestPensionFunds2012SurveyFINAL.pdf。

³¹ Asli Demirguc-Kunt 和 Leora Klapper，“衡量普惠金融的情况：全球金融指标数据库”，政策研究工作文件第6025号（华盛顿特区，世界银行，2012年）。可查阅 <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-6025>。

应当提高效率，并且更为有效地划拨资源。迈向未来，应当明确在本区域国家中汲取的有关为穷人提供金融服务的创新性做法，以及成功的监管做法和政策。

七. 借力公私营伙伴关系

50. 过去几十年间亚太区域大幅增加了公私营伙伴关系的用途。公私营伙伴关系涉及政府机构与私营企业之间的长期合同安排。中央政府和国家以下各级政府均参与此类伙伴关系。

51. 许多政府借助于公私营伙伴关系，这是由于它们有可能缩小国家和区域发展筹资方面的差距。除了动员私营部门资源之外，这些伙伴关系还被视为在利用私营部门效率和创新能力的同时将部分风险转嫁给私营伙伴的途径。通过利用私营部门更为高效的管理方法，公私营伙伴关系的做法有可能取得更为高效的项目成果。

52. 公私营伙伴关系有望提升公共服务的质量，以惠及用户和消费者，³² 并且减轻开发和运行公共服务对纳税人造成的负担。因此，公私营伙伴关系对于那些承担责任提供基本基础设施和服务的政府当局可能非常重要。然而，如果公共部门可以有效利用私营部门的技术专长和筹资获取方式的话，那么这些伙伴关系就有可能取得积极的成果。因此，当构建这一关系时，必须确定应对项目风险和成本方面最合适的一方，并以此为依据在伙伴间分摊项目的风险和成本。

53. 自 1990 年以来在基础设施中私人投资明显增长，这就凸显出公私营伙伴关系的潜力。1997 年亚洲金融危机之前的七年间，发展中国家致力于基础设施的私人投资增长了 20 倍以上，从 20 亿美元增至 489 亿美元。随后，2002-2008 年间私营部门投资的年平均增长率达 25.4%。自危机爆发以来本区域许多国家采取了刺激性政策，这进一步推动了私人投资的增长，尤其是用于解决基础设施瓶颈问题的私人投资增至 2010 年 1201 亿美元的空前水平。³³

54. 一些政府已在一定程度上保证或者充分保证了基础设施项目今后的现金流，从而使项目公司更易获得商业贷款。通过提供“最低收入担保”、“汇率担保”³⁴ 等国家担保，或者“违约担保”，³⁵ 或者通过签订由政府承诺

³² Ehtisham Ahmad 及其他人，“使私营部门和公私伙伴关系参与公共投资的筹资：一些机遇和挑战”。亚洲研究中心第 67 号工作文件。（伦敦经济政治学院，2014 年 9 月。）可查阅 http://www.lse.ac.uk/asiaResearchCentre/_files/ARCWP67-AhmadBhattacharyaVinellaXiao.pdf。

³³ 亚太经社会，根据世界银行私人参与基础设施数据库中的数据。可查阅 <http://ppi.worldbank.org>。

³⁴ 由于以本币提供的长期资金有限，项目公司可能以美元借款，而它们的收入来源则是以本币计算的，这就造成货币错配。汇率担保旨在保护私营伙伴免受本币贬值所产生的影响。

³⁵ “违约担保”是指政府同意在发生违约的情况下履行公私伙伴关系公司对贷方的义务，以便提高业务的信誉度。

购买基础设施项目相关的长期产品或服务的包销协议，可以开展这项工作。例如，“电力采购协议”就是这样一类包销协议，它对于公私营伙伴关系在能源部门取得成功非常重要。为了推动获取信贷，商业保险公司还承保一定的风险，并且国家或多边发展筹资机构可以发行信贷担保，或者为私人贷方提供优先债权人保护。

八. 气候融资中的创新性做法

55. 气候变化是亚太区域新出现的主要发展挑战之一，这是由于环境退化产生的相关不利影响、例如出现空气污染和生物多样性的耗尽等现象造成的。

56. 根据《2013 年世界风险报告》，在 15 个最易遭受自然灾害和气候变化相关风险的国家中，9 个国家位于亚太区域。在 2003-2013 年期间，估计本区域由于自然灾害造成的损失总计为 7500 亿美元，占全球经济损失的 49.5%。同期亚太区域的年平均损失占全球损失的 48.3%。³⁶

57. 为了后续执行 2009 年《哥本哈根协议》、2010 年 11 月坎昆气候变化会议以及 2011 年 11 月德班气候变化会议的成果，发达国家共同承诺到 2020 年从公共渠道和私人渠道每年筹集 1000 亿美元的气候融资。气候融资中的主要行为者是民营商业银行和基础设施基金，它们已划拨约 380 亿美元，包括用于偿还项目方面的债务和进行直接投资。³⁷

58. 对亚太区域气候融资情况的概述强调指出，为推动执行可持续发展议程，应当明确资金需求。亚太区域获得全球气候基金经核准的总开支中约 54% 的资金，自 2002 年以来金额高达近 115 亿美元。³⁸

59. 2012 年，多边开发银行为气候融资支出 270 亿美元，其中用于缓解气候变化的资金占 78% 或金额为 210 亿美元，剩下的金额则用于适应气候变化的工作。在承诺的供资总额中，8% 的资金或 20 亿美元来自外部资源，例如双边或多边捐助方，包括全球环境基金和气候投资基金。

60. 根据一项区域性报告，全球范围内 2010-2020 年期间所需的气候融资总额为 10 万亿美元，或大约每年 1 万亿美元。³⁹ 预计到 2020 年，绿色气候基金每年仅捐助 1000 亿美元。由于目前气候融资的水平在 2000 亿美元到 3600 亿美元之间不等，填补缺口的金额将在 6400 亿美元至 8000 亿美元之间。投资的地域分布极不平衡，其中仅印度和泰国就获得 80% 以上的供资。

³⁶ 亚太经社会，根据国际灾害数据库的数据。可查阅 www.emdat.be/ (于 2014 年 2 月查阅)。

³⁷ 气候政策倡议，《2013 年气候融资的全球情况》(旧金山，2013 年)。

³⁸ www.climatefundsupdate.org/listing。

³⁹ 美国国际开发署，“快速冲出大门：亚洲发展中国家如何准备好获取国际绿色增长融资”，在亚洲低排放发展战略伙伴关系讲习班上的发言，菲律宾马尼拉，2013 年 4 月。

61. 2012 年，估计在气候融资中私营部门份额为 2300 亿美元；因此，为了填补缺口，其规模应当大致增长两倍。⁴⁰ 所占份额的结构如下：捐助国认捐 350 亿美元；全球范围内将 260 亿美元存入气候基金；全球范围批准 90 亿美元为项目筹资。

62. 在借力旨在应对气候变化的资金方面一个创新领域是通过绿色债券进行筹资。2013 年，全球范围内通过绿色债券筹集了 110 亿美元；预计到 2015 年这一数额将达到约 500 亿美元。⁴¹ 全球范围内机构投资者为减缓和适应气候变化捐助的资金仅占所筹集资金总额的 0.2%。⁴² 在区域层面，亚太区域获得全球气候融资全部投资的四分之一。私营部门为中国的可再生能源项目的投资为 680 亿美元，而印度则获得 50 亿美元的投资。⁴³

九. 筹集外部资源

63. 外部资源对于增加国内资金满足发展筹资的需求而言非常重要。在许多发展中经济体、尤其是最不发达国家和脆弱的国家中，在短期至中期的发展政策制定中使用国内资源而非外汇往往非常困难。

A. 官方发展援助

64. 官方发展援助等传统的外部筹资渠道仅在一定程度上符合本区域实现可持续发展的资源需求。2012 年，流向亚太区域的官方发展援助达到 300 亿美元，仅占全球官方发展援助总额的 23%。然而，官方发展援助仍然是亚太区域最不发达国家和小岛屿发展中国家的主要发展筹资来源。2012 年最不发达国家获得 124 亿美元，占本区域官方发展援助的 44%，较之 1990 年 21% 的比例增长一倍以上。

65. 应当制定旨在筹集官方发展援助的政策，此外，应当在以下背景下讨论总体的援助政策：即将项目援助与预算支助进行比较；将有条件的方案援助与无条件或没有附加条件的预算支助进行比较；以及是否应当为“善政”国家配置援助资源，尤其是在援助管理或协调方面。最近举行的两次全球性会议强调指出援助实效的重要作用：2011 年在大韩民国釜山举行的第四次援助

⁴⁰ Barbara Buchner 及其他人，“2013 年气候融资的全球情况”。气候政策倡议，可查阅 <http://climatepolicyinitiative.org/publication/global-landscape-of-climate-finance-2013/>。

⁴¹ 经济学家，“春意盎然：与绿色投资相关联的债券正在取得蓬勃发展”，2014 年 5 月 22 日。可查阅 www.economist.com/news/finance-and-economics/21599400-bonds-tied-green-investments-are-booming-spring-air。

⁴² 联合国在 2012 年估计，整合创新机制每年可形成 4000 亿美元以上的资金。联合国《2013 年世界经济社会概览》（联合国出版物，出售品编号 E.12.II.C.1）。

⁴³ Sam Barnard 及其他人，“气候融资的区域性简介：亚太区域”，《气候融资的基本面》，第 8 号（2013 年 11 月）。气候基金的最新情况。Heinrich Boll Stiftung 和海外发展研究所。可查阅 www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8679.pdf。

实效问题高级别论坛(2011年),⁴⁴ 2014年在墨西哥城举行的第一次促进有效发展合作全球伙伴关系高级别会议,从而使有效的发展合作问题根植于2015年后全球发展议程。⁴⁵

B. 外国直接投资

66. 流向本区域外国直接投资的数额超过官方发展援助的数额。尽管全球金融危机对外国直接投资也产生影响,2008-2009年间从4690亿美元降至3300亿美元。但随后在2012年它又恢复至5060亿美元。^{46, 47} 2013年亚太区域发展中经济体占总额为1.46万亿美元的全球外国直接投资的三分之一以上。⁴⁸

67. 在外国直接投资不断发生变化的情况下,本区域国家的政府通过增加对绿地外国直接投资进行投资,定期宣传旨在确保外国直接投资项目促进包容性增长的政策,从而创造就业并提升国家经济部门的技术能力。由于外国直接投资的流入主要受到市场基本面和利润动机的驱动,因此用于社会和环境项目的投资往往过少,这是因为这些部门没有产生足够的经济回报。

C. 侨汇

68. 围绕于“侨汇作为发展筹资来源”的讨论一直在如火如荼地进行。侨汇增长的水平 and 增长率通常与官方发展援助和外国直接投资的流入形成鲜明对比。全球金融危机期间受雇于海外的工人为本区域提供的侨汇从2008年的1140亿美元增至2009年的1170亿美元。移徙者为发展中经济体提供的侨汇从2010年的2000亿美元增至2013年的2600亿美元。^{49, 50} 对于吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、萨摩亚、塔吉克斯坦和汤加等经济体而言,侨汇占国内生产总值20%以上。

69. 毫无疑问,侨汇为支持接受国的穷人增加收入发挥了重要作用,但是由于侨汇的私人性质,因此利用它们为公共产品筹资的可能性较小。⁵¹ 然而,

⁴⁴ 见釜山援助实效问题高级别论坛会议的成果文件。可查阅 http://effectivecooperation.org/files/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN2.pdf。

⁴⁵ 见第一次全球伙伴关系高级别会议的公报。可查阅 <http://effectivecooperation.org/2014/03/30/draft-communicue-for-the-first-high-level-meeting-of-the-global-partnership/>。

⁴⁶ 亚太经社会,《2011年亚洲及太平洋统计年鉴》(联合国出版物,出售品编号E.11.II.F.1)。

⁴⁷ 亚太经社会,《2013年亚洲及太平洋统计年鉴》(联合国出版物,出售品编号E.13.II.F.1)。

⁴⁸ 贸发会议,《全球投资趋势监测报告》(日内瓦,2014年)。

⁴⁹ 亚太经社会,《2011年亚洲及太平洋统计年鉴》(联合国出版物,出售品编号E.11.II.F.1)。

⁵⁰ 亚太经社会,《2013年亚洲及太平洋统计年鉴》(联合国出版物,出售品编号E.13.II.F.1)。

⁵¹ 旨在利用侨汇收入鼓励对公共产品进行投资的一项有意思的计划是墨西哥的3x1方案,该方案中市级、州级和联邦政府结合海外移徙者组织汇至墨西哥的资金,为移徙者原籍社区的公共和社会基础设施提供资金。例如,见Rodolfo Garcia Zamora、Xóchitl Bada和Luis Escala-Rabadón,“墨西哥移徙者在美国的社会和民事参与:洛杉矶和芝加哥同乡会”。

除侨汇的数量外，还有与人类生活总成本相关的问题。这些问题主要与移徙工人的生活质量、劳动权和保护等条件以及安全的工作和报酬条件相关。

十. 为中小型企业提供贸易融资

70. 中小型企业占亚太区域企业数的 80%-90%，与大型企业相比，中小企业作为一个群体出口的可能性较低。⁵² 中小型企业往往在获取贸易融资方面机会有限，使其很难参与国际贸易或参加国际价值链。中小型企业在获取贸易融资方面的机会有限可以归结于以下原因：较高的交易成本，信息不够完善，违约风险较高和抵押品有限。⁵³

71. 贸易融资是贸易的生命线，这是因为世界上 90%的贸易交易涉及一定形式的信贷、保险或担保。⁵⁴ 买家和卖家均面临信贷风险，并且双方的筹资需求与库存、生产和装运相关。然而，亚洲开发银行最近开展的调查表明：在贸易融资中存在缺口，没有满足对贷款和担保的需求来支持全球范围总额 1.6 万亿美元贸易，其中包括亚太发展中国家 4250 亿美元的贸易。⁵⁵ 据估计，贸易融资每增长 5%，就可能导致生产和就业增长 2%。⁵⁶

72. 本区域许多发展中国家由于缺乏所需的国家贸易融资机构和基础设施，在依靠自身努力解决贸易融资短缺方面能力有限。由政府支持的出口信用保险和担保机构和/或进出口银行或者效率较低，或者在本区域许多发展中国家中并未设立这些机构。同样地，在一些发展中国家中信用评级机构或是非常薄弱或是根本缺失的。

73. 从长远而言，由于在国内市场运行的商业银行提供了大部分贸易融资，通常作为短期的、多用途贷款(并非具体用于贸易的营运资本)的组成部分，因此一个强健、可靠和发达的银行和保险部门对于确保获取一系列贸易融资工具而言非常重要。良好的、稳定的审慎监管以及对待金融部门自由化采取的务实做法对于实现这一目标是非常重要的。

的案例”，墨西哥移徙者在美国的社会和民事参与，华盛顿特区，2005 年 11 月 4 日至 5 日。

⁵² 国际金融公司所作的估计表明，本区域仅 15%的中小型企业已成为出口商。见国际金融公司，《扩大发展中世界中小企业获得金融服务的机会》(华盛顿社区，2010 年 10 月)。

⁵³ 国际贸易中心，《如何获取贸易融资：出口型中小企业指南》(联合国出版物，出售品编号：09. III. T. 12)。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ “亚太发展中国家”是指亚洲开发银行的 45 个发展中成员国。

⁵⁶ 亚洲开发银行，“关于贸易融资的调查：主要的成果”，亚行摘要，第 11 号(2013 年 3 月)。可查阅 www.adb.org/sites/default/files/pub/2013/trade-finance-survey-major-findings.pdf。

十一. 南南合作和三边发展合作

74. 发展中国家不断增长的多样性为南南合作和三边发展合作创造了新的机会。在亚太区域中，国家间的经济联系已明显加强在贸易、投资、融资、技术和能力建设等方面的发展合作伙伴关系。

75. 本区域发展中国家已在过去几十年间开展南南合作活动，合作的程度和规模各不相同。为南南合作活动做出最大贡献的两个国家是中国和土耳其，近年来为这些活动分别贡献 28 亿美元和 25 亿美元。为这些活动做出贡献的其他主要国家包括印度、印度尼西亚、大韩民国、俄罗斯联邦和泰国。

76. 创建亚洲基础设施投资银行是利用多边开发银行的南南合作的正规形式，亚洲基础设施投资银行的预期资本总额为 500 亿美元，其职能与世界银行相似。通过汲取现有国际金融机构在运行方面的教训，可有助于设立这家银行的努力。

十二. 结论

77. 本工作文件试图概述亚太发展筹资的情况和进展情况。本区域具有巨大的筹资需求，但是也具有查明和发掘区域资源潜力的空间。取决于所利用的资金来源，对区域筹资需求的估算各不相同。多数的估算充其量只是初步的。旨在加强社会发展的筹资需求每年高达 8000 亿美元，基础设施的筹资需求每年高达 9000 亿美元，对于本区域能源部门现代化建设的投资，包括采用新技术和可再生能源以适应新情况方面，每年耗资达 8000 亿美元。

78. 然而，这些年度估值不到 2012 年本区域富裕阶层和具有大量净资产的个人资产的 8%。此外，2012 年本区域外汇储备达 7.3 万亿美元，其国民总储蓄值为 8.4 亿美元，相当于 2012 年世界总储蓄值的 51%。因此，亚太区域的储蓄足以为其实现可持续发展的努力提供资金。然而真正的挑战在于如何调集这些储蓄来源。

79. 迈向未来，本区域应当携手共进，以确保培育强有力和稳健的金融体系。为了实现这一目标，政策制定者和监管人员应当与私营部门合作来发展更具多元化和更为平衡的金融部门，这对于巩固金融稳定和实现金融可持续性、以及提供融资来满足人民的需求和推动本区域的发展而言非常重要。这就呼吁通过拓宽税基、取消免税的做法(无论面向个人、企业或是间接税收)提高税收占国内生产总值的比例，并提高征收税收效率和行政效率。

80. 应当从以银行主导的金融体系向多元的、具有竞争力的金融体系转变，为实现这一转变，可以拓宽和深化股权市场和债务市场，推动机构投资部门的发展来提供所需的流动性，并加强监管框架以恢复投资者的信心。

81. 此外，本区域应当主张支持公私营伙伴关系并且对其进行定位，通过精心设计的激励框架借力公私伙伴关系来鼓励金融体系和机构为可持续发展项目筹资；为推动区域资本市场的发展奠定基础，它对于为可持续发展筹资而筹集所需资源而言具有最大的潜力。

82. 本区域主要发展中国家的本币债券市场一直扩展迅速，八年间未偿清债券的数额增长两倍以上，至 2013 年 9 月达 7.4 万亿美元。仍然有待解决的主要问题是加强国家确立和改进资本市场机构和监管框架运行的能力，尤其是最不发达国家和小岛屿发展中国家更应当加强相关能力。

83. 除设立机构和制定监管框架来加强本区域的资本市场外，还应当推动国内机构投资者的发展，尤其在资产管理和养老金行业中更是这样。由于本区域具有大量净资产的富裕阶层的个人人数不断增长，本区域在资产管理和养老金行业发展方面具有丰富的技术专长和巨大潜力。同时应当更加努力利用国内的筹资来源，并确保履行官方发展援助的承诺，实现官方发展援助的配置。还必须促进和激励私营部门来支持实现可持续发展。

84. 亚太经社会正不断推动开展关于发展筹资问题的政府间对话，使私营部门和其他利益攸关方参与其中，并审查旨在强化南南合作和三边发展合作框架的做法和选项，从而实现自身定位。这些合作形式将成为南北合作的补充，而非替代南北合作。
