



经济及社会理事会

Distr.: General

27 August 2019

Chinese

Original: English

亚洲及太平洋经济社会委员会

宏观经济政策、减贫和发展
筹资委员会

第二届会议

2019年11月6日至8日，曼谷
临时议程* 项目4
加强区域合作，为特需国家筹资

加强区域合作，为特需国家筹资

秘书处的说明

摘要

本文件重点指出，区域合作具有支持亚洲及太平洋的最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家以期为其可持续发展筹集更多资金的潜力。区域合作对特需国家至关重要，因为到2030年实现可持续发展目标所需的额外投资是巨大的，特别是与这些国家现有的资金流规模相比。对最不发达国家来说，与其他投资领域相比，消除贫困、提供教育和保健的花费较高，融资战略可以侧重于增加财政资源。对于内陆发展中国家来说，提供可持续基础设施的花费占主导地位，融资战略可以侧重于如何利用私营融资促进可持续发展。

有几个次区域税务合作举措支持其成员国提高税务征管质量，以扩大税基和减少避税。然而，亚太区域仍然缺乏一个全区域的税务合作平台，这是处理数字经济和非法资金流动等新出现的跨境税务问题所必需的。关于利用私营融资，文件重点指出了一些选定的区域合作举措，因为它们与有特殊需求的亚太国家特别具有相关性，包括旨在促进以下工作的举措：促进利用公私伙伴关系和债券融资发展基础设施；利用绿色债券进行气候融资；采用以可持续性为导向的银行做法；降低私人汇款的转账成本；增加关于金融技术的知识；并通过南南合作和三边合作提高政府官员在各技术领域的能力。

本文件还指出，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)与各成员国和国际发展伙伴合作，在促进某些发展筹资领域的区域合作方面发挥着积极作用。

* ESCAP/CMPF/2019/L.1。

委员会不妨请秘书处加强亚太由经社会协调的亚洲及太平洋政府和社会资本合作和基础设施融资联络网(英文原文为亚洲及太平洋基础设施融资和政府和社会资本合作联络网——译者注)。

委员会还不妨就与发展筹资有关的其他问题提供指导,包括秘书处应优先重视的政策研究专题和能力发展领域。

委员会不妨鼓励成员们就文件中提出的问题交流意见,并举例说明他们为支持《2030年议程》正在采取的筹资战略。这一讨论对特需国家可能具有很大价值。

一. 导言

1. 最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家统称为特需国家,它们面临着若干结构性障碍,例如经济规模小、远离大市场、经济多样化程度较弱和生产能力水平较低。这些障碍不仅是经济发展的障碍,也使这些国家在获取发展融资时面临更大挑战。在国内方面,特需国家的私人储蓄通常很少,因为其银行部门和/或资本市场仍然不发达或不存在。在其他情况下,商业银行倾向于积累持有的现金。这是因为考虑到当地私营部门的风险状况,银行可放贷的投资机会相对较少。在国际方面,获得外国私营融资的机会也很有限,因为特需国家的宏观经济基本面疲软和信贷风险较高,通常面临更高的资本成本。

2. 鉴于特需国家面临各种结构性限制,《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》除其他外呼吁为这些国家的发展筹资提供更强有力的全球和区域支持。¹此外,《亚的斯亚贝巴行动议程》着实强调与这些国家特别相关的几个发展筹资领域,包括以下领域:基础设施筹资和能力差距;减少非法资金流动的国际税务合作;发展国内资本市场;利用保险和投资担保增加私人对发展项目的投资;提高关于投资促进制度方面的能力;获得国际信贷;获得和管理资金以处理气候、教育和健康问题的能力;债务可持续性;以及应对经济和灾难性冲击的新金融工具。²

3. 与此同时,联合国正在加大努力,在区域和国家两级加强对发展筹资的支持。特别是,秘书长《2030年可持续发展议程》筹资战略(2018-2021年)的目标之一是加强区域和国家两级的可持续筹资战略和投资。

《2030年议程》筹资战略旨在解决筹资问题,包括加强联合国的努力,提供区域和国家支持,以制定综合筹资战略,改善国家税收制度,深化国内金融市场,并建立有利于创建可投资项目的环境。

¹ 2015年通过的《亚的斯亚贝巴行动议程》是一个全球筹资框架,旨在通过使所有资金流和政策与经济、社会和环境优先事项保持一致,支持实施《2030年可持续发展议程》。见大会第69/313号决议,附件。

² 例如,见大会第69/313号决议,附件,第8、14、27、44、45、46、61、76、77、93和102段。

4. 本文件回顾了区域合作可如何帮助有特殊需求的亚太国家利用发展筹资。³ 《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年议程》筹资战略重点指出，要重视区域合作不仅是因为其重要性，也是因为现有的估计和数据表明，仅靠这些国家本身可能无法为实现可持续发展所需的投资提供资金。本文件第二部分概述了有特殊需求的亚太国家实现可持续发展目标所需的投资，第三部分审查了这些国家目前的资金流水平。第四部分载有亚洲及太平洋区域协调举措的实例，这些举措有助于增加特需国家的发展筹资。第五部分载有关于宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会不妨审议的议题的建议。

二. 特需国家实现可持续发展目标所需的额外投资

5. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)最近进行的一项研究估计了亚洲及太平洋实现以人为本和以地球为本的发展所需的额外金融投资数额。⁴ 该研究提供了实现以下目标所需的投资估计数：消除极端贫困和营养不良；为所有人提供优质教育和保健；建设、维护有利于抵御气候变化的有形基础设施并提供更多享用这些基础设施的机会，特别是在交通运输、信息和通信技术以及水和环境卫生设施方面；提高能源效率和可再生能源的使用；保护生物多样性和自然。分析显示，相对于目前的投资水平，亚洲及太平洋发展中国家平均每年需要额外支出 1.5 万亿美元，才能在 2030 年前实现可持续发展目标。这一数额约相当于其 2018 年国内生产总值总和的 5%。

6. 亚太地区特需国家所需的额外投资估计要高得多。例如，亚洲及太平洋最不发达国家和内陆发展中国家的估计数分别高达其国内生产总值的 19%和 8%。虽然由于数据有限，无法获得小岛屿发展中国家的估计数，但由于这些国家非常易遭受自然灾害，因而其提供能抵御气候变化的基础设施的成本被推高，其估计数可能很高。鉴于特需国家面临的结构性障碍和融资困难，这些国家很难自行满足这些所需的投资。因此，加强发展筹资方面的区域合作至关重要。

7. 仔细研究按发展领域分列的所需额外投资，发现需要更多投资的领域因特需国家的不同而不同。就最不发达国家而言，消除贫穷和饥饿的花费是最大的组成部分，约占估计总花费的 40%。为所有人提供保健和教育

³ 本文件使用了广义的术语“利用”。它提到有特殊需要的亚太国家的资源调集，无论是财政资源还是私营融资，可如何受益于现有的区域合作举措。从狭义上讲，这一术语可指利用发展资金，如捐助资金，来为可持续发展调动额外的私营资金，如通过担保和银团贷款等工具的混合融资。

⁴ 《2019 年亚洲及太平洋经济社会概览：超越增长的雄心》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.F.6)。

占 30%，可持续基础设施占 25%。⁵ 对内陆发展中国家来说，估计花费总额的近一半将用于提供可持续基础设施，另外 25% 将用于消除贫穷和饥饿。

8. 该分析显示了私营投资者，如私营公司和机构投资者，能够在多大程度上提供所需的投资。对最不发达国家而言，所需投资的很大一部分将用于提供保健、教育和基本社会服务。因此，公共投资将发挥关键作用，因为这些领域的投资通常被视为商业上不可行。这凸显了加强本区域最不发达国家的国内公共资源的必要性。相比之下，在内陆发展中国家，估计花费总额的很大一部分是因建设和维护可持续基础设施产生的，私营部门参与的潜力更大。这表明需要加大努力，利用国内和国际私营融资支持内陆发展中国家的可持续发展。

三. 有特殊需求国家的资金流

9. 鉴于在亚洲及太平洋特需国家实现可持续发展目标需要大量额外投资，必须评估这些国家的资金流情况。在这一部分探讨了资金流的三大领域，即国内公共资源，包括债务及其可持续性方面；国内和国际私营融资；和国际发展合作。

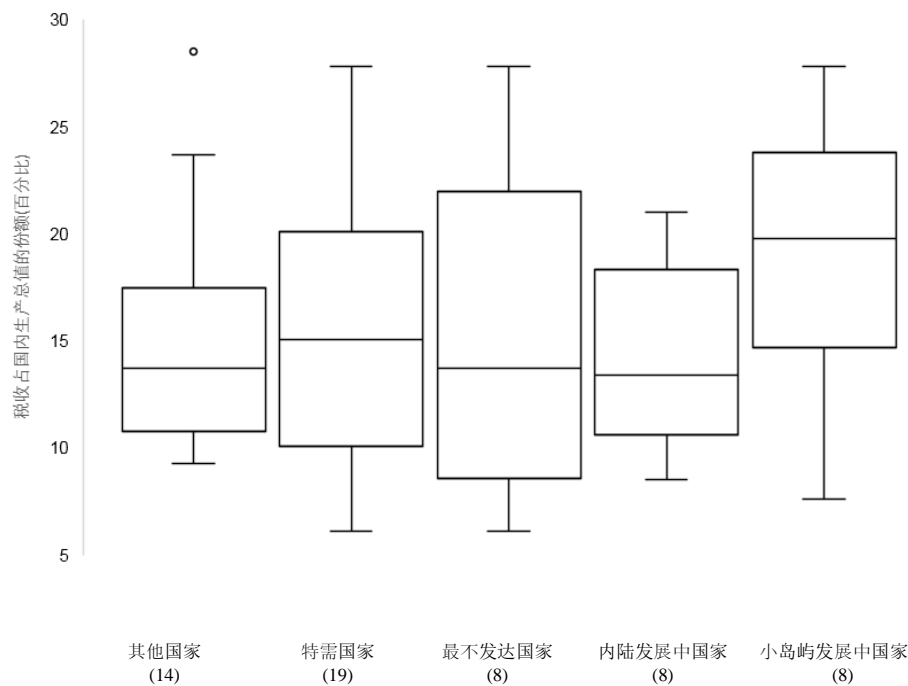
10. 在国内公共资源领域，一些有特殊需求的亚太国家的税收仍然很低。虽然这些国家的平均税收占国内生产总值的比率与本区域其他发展中国家持平(2015-2017 年期间分别为 15.7%和 15.3%)，但这些总体数字掩盖了最不发达国家之间税收比率的广泛分布情况(图一)。在阿富汗、孟加拉国和缅甸等国家，税收占国内生产总值的比例低于 10%。此外，一些有特殊需求的亚太国家的实际税收似乎没有充分发挥潜力，导致了巨大的税收差距。亚太经社会的一项研究根据农业增加值、人均国内生产总值和贸易开放程度等基本经济因素，估计了国家一级的税收潜力，分析表明，阿富汗、孟加拉国、不丹和马尔代夫存在约占国内生产总值 6%至 8%的税收差距。⁶

⁵ 《2019 年亚洲及太平洋经济社会概览》使用的方法将某一特定发展领域的所需投资金额视为该领域当前支出和资本支出的总和。例如，实现全民教育的成本既包括当前支出，如学校教师的工资，也包括资本支出，如建造新校舍的成本。另一种方法则将所有发展领域的资本支出视为基础设施支出，例如建造新学校、公立医院、道路、发电厂和供水设施的花费，从这个意义上说，基础设施投资的总花费将大得多。见《基础设施筹资促进亚洲及太平洋可持续发展》第一章(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.F.11)。

⁶ 《2014 年亚洲及太平洋经济和社会概览：实现区域互联互通，促进共同繁荣》(联合国出版物，出售品编号：E.14.II.F.4)。

图一

显示亚太国家不同群体税收与国内生产总值比率的方框图



资料来源：亚太经社会根据世界银行世界发展指标数据库所作的计算。可查阅：<http://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/> (2019年8月1日查阅)。

备注：封闭框的上限和下限分别对应于第七十五和二十五个百分点，而框内的水平线表示中位数。垂直线显示最高和最低点的范围反映最大值和最小值。圆点代表异常值。括号中的数字显示了有数据的各自国家的数目。

11. 虽然一些有特殊需求的亚太国家的公共债务水平总体上保持温和状况，但其公共债务的可持续性可能是关切的问题。2016年，有特殊需求国家的中央政府债务水平与亚洲及太平洋其他发展中国家相当，分别占国内生产总值的47.8%和46.3%。据估计，在有数据可查的11个有特殊需要的亚太国家中，有6个国家的公共债务水平可能在未来三年下降。⁷ 尽管如此，一些特需国家被认为具有更高的公共债务压力风险，包括阿富汗、基里巴斯、老挝人民民主共和国、马尔代夫、马绍尔群岛、萨摩亚和图瓦卢。⁸ 这些国家在不利的宏观经济冲击(如产出增长放缓、利率上升和汇率下跌)的情景下，公共债务水平可能变得不可持续。此外，分析表明，

⁷ 国际货币基金组织(基金组织)，“财政监测”，基金组织数据映射器。可查阅：www.imf.org/external/datamapper/datasets/FM (2019年8月1日查阅)。

⁸ 见货币基金组织网站上关于第四条的最近磋商的清单。可查阅：www.imf.org/external/np/sec/aiv/index.aspx?listby=c。(2019年8月1日查阅)。

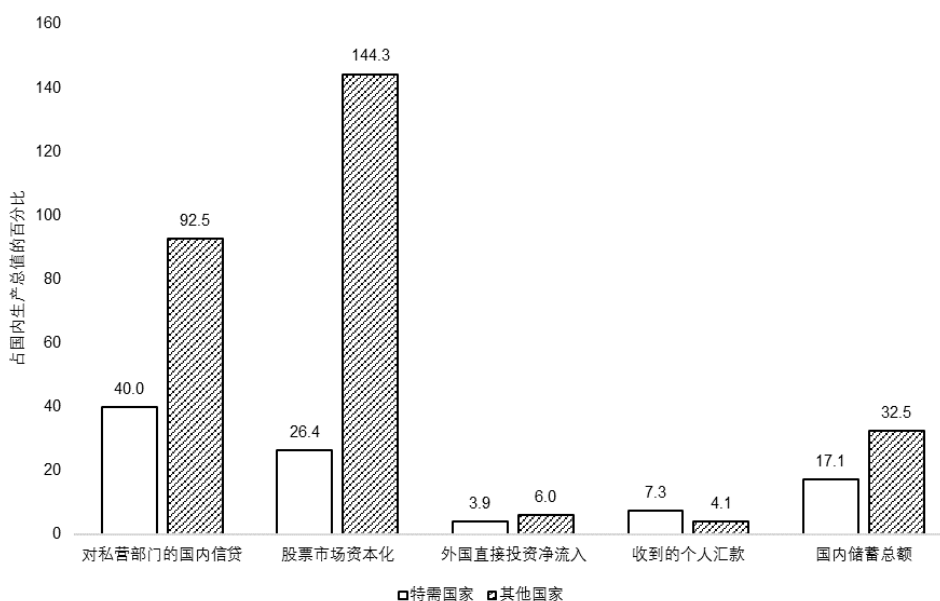
自然灾害引发的或有负债可能增加阿富汗、孟加拉国、柬埔寨、斐济、马尔代夫、缅甸、尼泊尔和巴布亚新几内亚等国的财政风险。⁹

12. 总体而言，目前几个有特殊需求的亚太国家的税收与国内生产总值比率低、税收差距大、财政和债务风险高，这突出表明需要加强财政资源。这对最不发达国家尤其重要，因为如上文重点指出，它们实现可持续发展目标所需的大部分投资将用于消除贫穷和饥饿以及提供教育和保健。这些国家的政府需要增加财政空间，以便能够提供这些基本的社会服务。

13. 在国内和国际私营融资领域，现有数据表明，总体而言，有特殊需求的亚太国家的资金流仍然很少。2015年，在18个有特殊需求的亚太国家，商业银行、非银行金融机构、共同基金、保险公司、养老基金和主权财富基金的资产总值约为5160亿美元。¹⁰ 这一数字远低于本区域其他18个发展中国家36.2万亿美元的估计数。同样，反映私营企业和金融规模的其他指标也表明亚太地区特需国家企业部门规模相对较小。例如，尽管2013–2015年期间，特需国家向私营部门提供的国内信贷平均规模约为国内生产总值的40%，但本区域其他发展中国家的这一数字翻了一番多，达到国内生产总值的92.5%(图二)。反映股票市场资本化相对于国内生产总值的价值的指标显示，这两个国家群组之间的差异甚至更大。

图二

亚太发展中国家的部分私营资金流



⁹ George Kopits、Benno Ferrarini 和 Arief Ramayandi 著，《探索亚洲经济体经风险调整后的财政可持续性分析》，亚洲开发银行经济工作文件系列，第 483 期(马尼拉，2016 年)。

¹⁰ 《2018 年亚洲及太平洋经济社会概览：调集资金以促进持久、包容和可持续的经济增长》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.F.16)。

资料来源：亚太经社会根据世界银行世界发展指标数据库所作的计算。

备注：虽然对私营部门的国内信贷占国内生产总值的百分比和股票市场资本化占国内生产总值的百分比是以股票为基础计量的，但其他三个指标是以流动为基础计量的。

14. 关于每年外国直接投资净流入的现有数据显示，在过去几十年里流向有特殊需要的亚太国家的资金稳步增加，而且没有比过去几年里流向本区域其他发展中国家的资金少多少(图二)。然而，这些投资流在多大程度上有助于支持有特殊需求国家的可持续发展，还取决于哪些部门和地理区域(例如，城市还是农村)正在接受这些流动。在本区域许多特需国家，外国直接投资仍然集中在初级、资源型产业和旅游业和渔业等特定部门。

15. 私人汇款是私人资金流动的另一个重要组成部分。事实上，亚太地区拥有最多的国际移民。2017年，世界汇款流的53%发生在本区域，大约涉及其总人口的10%。¹¹ 平均而言，2015-2017年期间，亚太有特殊需求国家的年度私人汇款约占国内生产总值的7.3%(图二)。按国家群组分列，在内陆发展中国家，这一份额约占国内生产总值的10%，在小岛屿发展中国家占8%，在最不发达国家占6%。在吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、塔吉克斯坦和汤加等国，收到的私人汇款占国内生产总值的四分之一以上。虽然这些汇款有可能减少贫穷和收入不平等，支持一个国家的国际收支平衡，但重要的是，依赖汇款的国家不要陷入汇款陷阱，因为汇款陷阱的特点是持续的低经济增长和高移民率。¹²

16. 总之，关于私营融资的现有数据表明，在有特殊需求的亚太国家，企业和金融部门的进一步发展仍然十分重要。除了确保宏观经济稳定和有利于企业部门发展的监管框架到位之外，各国政府还需要考虑如何将现有私营资金转向可持续发展投资。这对亚太内陆发展中国家尤其重要，在这些国家，相当大的基础设施需求部分可以由私营投资者共同出资。

17. 在国际发展合作领域，官方发展援助流呈下降趋势。平均而言，向有特殊需要的亚太国家提供的双边官方发展援助每年约为100亿美元，另有50亿美元以多边官方发展援助的形式提供。2017年，这些国家获得的官方发展援助净额约占国民总收入的9.4%。这表明，与2011年占国民总收入14.7%的峰值相比，这一比例稳步下降。这种下降趋势令本区域特需国家感到关切，特别是最不发达国家，它们获得了拨款总数的约80%，主要用于人道主义事务和社会基础设施。往往获得更多官方发展援助的国家包括阿富汗、孟加拉国、缅甸、尼泊尔和巴布亚新几内亚。

18. 平均而言，可用于促进可持续发展的税收、外国直接投资、私人汇款和官方发展援助的年流量总额约占亚太有特殊需求国家国内生产总值的

¹¹ 国际农业发展基金，《2018年以亚太区域为重点的汇款幅度》，汇款幅度。可查阅：www.remittancesgateway.org/remitscope/regional-profiles/asia-and-the-pacific/#key-figures(2019年7月24日查阅)。

¹² Ralph Chami and others, “Is there a remittance trap?”, Finance and Development, vol. 55, No. 3(September 2018).

36%。鉴于据估计最不发达国家和内陆发展中国家要实现可持续发展目标，分别需要支出相当于国内生产总值的 19%和 8%的额外资金，目前的资金流规模似乎不大。

四. 开展区域合作，为特需国家筹集资金

19. 鉴于有特殊需求的亚太国家的资金流相对于其筹资需求而言是不足的，区域合作可以在为这些国家的发展调动额外资金方面发挥重要作用。本部分重点探讨资金流的三大领域，即国内公共资源、国内和国际私营融资以及国际发展合作。对于每一个领域，都重点指出了其区域合作举措的例子，以表明它们如何能够支持特需国家采取可取的政策行动。

A. 国内公共资源

20. 政府可以考虑两大类旨在增加税收的政策，即加强税收征管以减少避税和逃税，以及通过合理处理现有免税政策和引入新税来扩大税基。通过引入有效的税收立法、在税收业务中更多地使用信息技术、简化程序和采用基于风险的合规管控，可加强税收征管。这些政策变革可能产生的收入估计很大。¹³ 例如，如果柬埔寨、缅甸和塔吉克斯坦等有特殊需求的亚太国家的税收征管质量得到改善，达到经济合作与发展组织成员国的水平，这些国家的税收将增加相当于国内生产总值的 5%至 8%的数字。¹⁴

21. 增加税收的另一个政策选择是引入新的税收，特别是那些直接有利于社会 and/或环境成果的税收。一个例子是碳税，这在亚洲和太平洋地区仍然相对少见。¹⁵ 据估计，在 25 个有特殊需求的亚太国家，碳税每年可产生约 16 亿美元的额外税收。¹⁶ 在碳强度较高的国家，如蒙古、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦，估计总税收的增长值相当于国内生产总值的 0.2%。

22. 除了减少避税和确保广泛税基的传统挑战之外，亚太区域的税务官员还面临新商业模式和不断变化的全球经济格局带来的新税务挑战。例如，数字经济的出现需要新的税收模式，以适当定义和分享税基，因为传统的税收模式侧重于对特定领土内的有形资产和收入征税。更紧密的全球经济联系也使跨境税收问题复杂化。例子包括跨国公司和富裕个人的非法资金流动和普遍逃税。还有一些有害的税收做法，如本区域各经济体竞相提供慷慨的税收优惠以吸引更多的外国直接投资。这种跨境税收问题可以通过加强区域税收合作来解决。

¹³ 见《2018 年亚洲及太平洋经济社会概览》。

¹⁴ 税务征管的质量由综合指数来衡量，该指数根据对本区域税务机构的调查，评估国家税务机构的自主性、有效性和权威性。

¹⁵ 碳税是对燃烧时排放二氧化碳的化石燃料（如煤、石油和天然气）征收的税。较大规模的碳排放者通常是发电厂和炼油厂。

¹⁶ 该分析将新引入的碳税率设定为全球发展中国家碳定价举措的中位税率。对额外税收的这一估计已经考虑到了引入碳税后公司利润和销售税收的可能下降。

23. 亚太地区已经建立了一些税务合作机制。在次区域一级，现有举措包括亚洲税务管理与研究问题研究小组，该小组主要工作重点放在东亚、东北亚和东南亚的发展中国家；太平洋岛屿税务局长协会；东南亚国家联盟(东盟)税务论坛和南亚区域合作联盟的其他努力。本区域还参与一些全球税务合作举措，如国际税务合作专家委员会和经济合作与发展组织的税基侵蚀和利润转移项目。

24. 尽管目前已有若干税务合作举措，但亚洲及太平洋是世界上唯一缺乏全区域政策对话、建立共识和技术援助平台的主要发展中区域。创建一个区域平台非常重要，因为这将有助于加强次区域税务合作举措之间的协同作用，并增加特需国家在区域和全球税务合作举措中的代表性。¹⁷

B. 国内和国际私营融资

25. 虽然发展筹资的许多方面可以在广泛的国内和国际私营融资类别下讨论，但本文件重点讨论被认为对有特殊需要的亚太国家特别相关的四个区域合作举措领域：基础设施融资；气候融资；为中小微型企业融资；和私人汇款。上文重点指出，基础设施投资占亚太内陆发展中国家和最不发达国家实现可持续发展目标所需投资总额的很大一部分。在太平洋小岛屿发展中国家，气候融资显然很重要，因为这些国家非常容易遭受自然灾害。与此同时，改善向中小微型企业提供的融资渠道不仅有助于支持就业增长，特别是最不发达国家低技能工人的就业增长，而且有助于促进正规企业部门的发展和提高国家生产能力。此外，如前一部分所示，私人汇款是许多亚太内陆发展中国家和太平洋小岛屿发展中国家家庭收入的重要来源。

26. 有特殊需求的亚太国家面临巨大的基础设施需求和缺口。亚太经社会最近的一项估计显示，这些国家每年的基础设施需求几乎占其国内生产总值的11%，超过了它们目前占国内生产总值4%至8%的基础设施支出¹⁸。这是因为需要建设新的基础设施、支付现有基础设施的维护花费、建设抵御气候变化的基础设施的额外花费以及提供普遍获得基本基础设施服务的花费。

27. 为了弥补巨大的基础设施融资缺口，亚太地区特需国家可以考虑采取更全面的基础设施融资做法。根据这种做法，各国应寻求利用国内和国际私营投资者的更多参与；改善相关公共机构的治理结构和能力；寻找创新的融资方式；并将可持续性问题纳入基础设施活动的主流。同样重要的是，国家和国家以下各级公共机构需要具备能力，以开发、实施和监测一

¹⁷ 详情见在关于加强亚洲及太平洋区域税务合作的议程项目 3 下编写的文件 ESCAP/CMPF/2019/2。

¹⁸ 《2017 年亚太有特殊需求国家发展报告：投资基础设施建设，实现包容性和可持续的未来》(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.F.9)。

批银行可放贷的基础设施项目。¹⁹ 在所有这些领域，加强区域合作有助于支持特需国家的政策努力。

28. 公私伙伴关系是基础设施项目的一种有希望的融资方式。《亚的斯亚贝巴行动议程》除了承认公私伙伴关系在基础设施融资方面的作用外，还承认需要建设国家技术能力，包括项目谈判和或有负债的预算编制，以公平分担风险和回报，并达到社会和环境标准。

29. 在这方面，亚太经社会与中国政府合作，设立了亚洲及太平洋政府和社会资本合作和基础设施融资联络网。该网络的总体目标是通过促进本区域专家之间就公私伙伴关系交流知识和经验，并就良好做法达成共识，以利用私营资金促进可持续基础设施投资。²⁰ 该网络在其三次会议上评估了本区域的基础设施融资状况和缺口，倡导制定关于以可持续性为导向的基础设施的法律和条例，并提议建立一个门户网站，其中载有关于公私伙伴关系法律和监管框架的国家一级信息。该网络的大多数成员是特需国家，包括阿富汗、孟加拉国、不丹、柬埔寨、斐济、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、蒙古、缅甸、尼泊尔、萨摩亚、塔吉克斯坦、东帝汶和瓦努阿图。

30. 例如，在亚洲及太平洋特需国家，债券融资仍然有很大的潜力尚未开发。虽然银行贷款是本区域基础设施融资的主要来源，²¹ 但它们并非适合所有的基础设施项目类型和阶段。这主要是因为银行通常持有短期债务，而基础设施项目债务是长期资产，这造成了期限失配。此外，国际银行的基础设施融资通常以国际货币计价，而基础设施项目的收入通常以当地货币计算，这导致货币失配。

31. 在这方面，旨在发展本币债券市场的区域合作相当活跃，特别是在东南亚国家联盟加中国、日本和大韩民国(东盟+3)。例如，2003年发起的亚洲债券市场倡议旨在加强监管框架和必要的债券市场基础设施。该倡议下有若干合作机制，包括为东盟+3 国家公司发行的公司债券(主要以当地货币发行)提供担保于 2010 年设立的信用担保和投资基金。截至 2018 年底，该基金已发放 20 笔信用担保，价值 14.1 亿美元。该倡议下的另一个机制是东盟+3 多货币债券发行框架，该框架通过有利于债券发行的共同市场做法和标准化条件，如披露标准和共同文件等，帮助促进区域内固定收入交易。在这一框架的支持下，老挝人民民主共和国政府在泰国市场发行了泰铢计价的政府债券，用于基础设施投资融资。柬埔寨政府还宣布了近

¹⁹ 见联合国，《秘书长 2030 年可持续发展议程筹资路线图(2019-2021 年)》。见：www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/07/UN-SG-Roadmap-Financing-the-SDGs-July-2019.pdf。

²⁰ Tientip Subhanij and Daniel W. Lin, “Bridging the infrastructure financing gap in the Asia Pacific region”, Inter Press Service News Agency, 15 January 2019.

²¹ 2015-2018 年期间，债券融资仅占亚洲及太平洋基础设施融资总额的 10.8%，远低于银行贷款的 50.1%和股权融资的 25.9%。见“IJGlobal, League tables - H1 2019”。可查阅：<https://ijglobal.com/articles/141372/ijglobal-league-tables> (2019 年 7 月 1 日查阅)。

期建立本币债券市场的计划。东南亚以外特需国家与资本市场较发达的邻国之间可以建立类似的框架。

32. 要增加亚太特需国家的气候融资的数量和获取途径，需要采取若干政策行动。主要政策目标之一应该是使更多的私营资金流向减缓和适应气候变化的活动。这种资金转移有很大的潜力。在世界各地的发展中国家，私营投资仅占减缓气候变化总投资的 40%，而发达国家的这一数字要高得多，为 90%。²² 在这方面，通过若干政策行动，利用私营资金为气候融资是可能的。这方面的例子包括提高私营金融机构对气候融资重要性认识的运动，以及引入旨在激励私营部门长期、低碳、资源高效和抵御气候变化的投资的指导方针和政策措施。与此同时，有必要从公共和私营部门寻找替代和创新的资金来源。

33. 一些有特殊需要的亚太国家在发行绿色债券方面发挥了先锋作用。作为向低碳和抵御气候变化的经济转型战略的一部分，斐济政府于 2017 年发行了价值 5 000 万美元的主权绿色债券，使其成为第一个发行此类债券的发展中国家。合格的项目包括可再生能源、能源和水效率、抵御气候变化的能力、清洁和具有抗灾能力的运输以及废水管理。亚太经社会一直在向不丹提供技术援助，支持该国在 2019 年发行主权绿色债券的计划。这将使不丹成为同时被列为最不发达国家和内陆发展中国家的国家中的第一个发行这种债券的国家。在亚太经社会的支持下，成立了政府债券发行委员会，负责处理关键的执行问题，如拟筹集的资金数额、潜在债券持有人、债券收益率和到期期限。

34. 除绿色债券之外，亚太经社会还采取了各种举措，以提高有特殊需求的亚太国家的气候融资能力。例如，在最近一次关于创新气候融资工具的讲习班上，孟加拉国、不丹、柬埔寨和尼泊尔的代表讨论了发展融资工具以刺激低碳、抵御气候变化的投资方面的挑战，建立了此类投资的拥护者区域网络，并确定了有特殊需求国家能力发展的进一步需求。此外，亚太经社会与亚洲及太平洋发展筹资机构协会和国际商会合作，开展了一项调查，以衡量本区域金融机构将环境和社会风险纳入其业务的程度，以及它们对致力于可持续金融的兴趣。

35. 孟加拉国政府、亚洲开发银行和孟加拉国国际商会将联合举办一次会议，讨论利用绿色债券、绿色股权和绿色银行等新的绿色融资工具扩大气候融资问题。亚太经社会还将编写关于加强太平洋小岛屿发展中国家气候融资调集(包括发行绿色和蓝色债券)的国别研究报告。

36. 与亚太地区其他发展中国家相比，亚太地区有特殊需求国家的中小微型企业在获得资金方面面临更大困难。资金缺口的大小可以用来衡量获得资金的多少。融资缺口被定义为潜在信贷需求与当前获得信贷之间的差异，它是在调查数据的基础上确定的。对于有特殊需求的亚太国家，金融缺口的中位数估计为潜在信贷需求的 81%，而本区域发展中国家的数字为

²² 《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)。

70%。^{23, 24} 本区域最不发达国家和内陆发展中国家的中位数略高，为83%。

37. 亚太经社会关于孟加拉国、柬埔寨、尼泊尔和萨摩亚中小微型企业获得融资机会的研究表明，有特殊需要的亚太国家至少可以采取三项政策行动来增加获得融资的机会。

38. 首先，可以努力开发更系统、更全面的关于向中小微型企业提供信贷的国家数据库。例如，货币当局可以要求商业银行、国家开发银行和小额金融机构等正规金融机构报告其借款企业的选定信息。除了考虑贷款数额之外，这种数据收集和报告还可以包括企业是否被归类为中小微型企业还是大型企业，以及是否由妇女领导。这种做法将促使所有公共和私营部门实体有统一的中小微型企业的官方定义。此外，更好的数据供应也有助于改进相关公共政策的设计和评估。

39. 第二，可修改一些现有的法律和监管框架，以更好地反映中小微型企业的需求和制约因素。例如，引入动产登记，以允许使用不动产以外的资产作为贷款抵押，这将有助于中小微型企业获得更多的融资机会。动产的使用需要改变法律和监管框架，例如制定担保交易法，该法必须与其他法律相协调，以便利金融机构和中小微型企业使用。²⁵

40. 第三，关于需求方面的挑战，中小微型企业需要提高其制定商业计划、编写财务报告和编制向银行或其他金融机构申请贷款所需文件的能力。在这方面，政府可以向中小微型企业提供商业规划和财务管理等传统知识领域的培训活动。此外，关于使用移动会计应用软件等金融技术的培训活动越来越重要。更广泛地说，可以进一步简化关于市场准入以及企业登记和许可程序的商业监管框架。

41. 主要的多边和双边发展伙伴以及民间社会组织积极支持改善亚太地区有特殊需要的中小微型企业获得资金的机会。他们的举措范围广泛，从就相关政策的设计和向政府提供技术援助，到在基层为中小微型企业提供能力建设方案。例如，东盟中小微型企业协调委员会发起了几项举措，以帮助东南亚的这类企业获得更多的融资机会。

42. 亚太经社会将继续提供支持，以增加亚太地区有特殊需要的中小微型企业获得资金的机会。例如，亚太经社会将与联合国资本发展基金合作，编写更多详细的关于此类企业及其获得资金的机会的国家一级研究报告，并就有可能扩大小型企业获得资金的机会的金融科技进行研究。此外，亚太经社会将与亚洲开发银行和亚洲开发银行研究所合作，编写关于

²³ Miriam Bruhn 等著，《中小微型企业融资缺口：评估新兴市场中小微型企业融资缺口和机会》，（华盛顿特区，世界银行，2017年）。

²⁴ 亚太经社会，《亚洲及太平洋发展筹资：亚的斯亚贝巴行动议程背景下的亮点》，2019年版(ST/ESCAP/2854)。

²⁵ 在几个特需国家，法律要求贷款人在贷款违约的情况下能够诉诸法院，以便能够扣押抵押资产。由于这一程序对于以动产担保的小额贷款来说往往既麻烦又昂贵，因此减少了使用动产作为小额贷款抵押品的动机。

中小微型企业及其融资渠道的知识产品，这将有助于编写一份关于中小型企业融资的新出版物。

43. 关于私人汇款，现有数据显示汇款人在跨境转移资金时承担的交易成本仍然很高。在太平洋小岛屿发展中国家，2011-2017年期间的交易成本占转账总值的11.6%，在最不发达国家这一数字占9%。这些费用超过了《2030年议程》规定的3%的最高水平。

44. 若干区域合作举措旨在降低跨境资金转移的成本。为了解决导致如此高交易成本的低效或不充分竞争的市场问题，已经创建了几个在线平台，以传播关于各种汇款服务提供商收取的费用的可比信息。例如，在国际劳工组织以及澳大利亚和加拿大政府的支持下，拯救儿童协会为东南亚三个特需国家提供了这种数据。另一个例子是SendMoneyPacific，它在澳大利亚和新西兰政府的支持下，为六个太平洋小岛屿发展中国家提供相关数据。

45. 其他区域合作举措不仅仅提供关于私人汇款交易成本的信息。例如，太平洋包容性金融方案旨在更多使用数字货币汇款和其他金融技术，以避免银行和传统汇款运营商通常依赖的现金转现金业务产生的高成本。此外，2017年，联合国开发计划署还启动了一个试点项目，在塔吉克斯坦实施基于区块链的汇款交易系统。与此同时，其他一些举措旨在提高移徙工人和接收家庭的金融知识水平，特别是使他们了解各种资金转移渠道提供的机会。欧洲复兴开发银行运营的金融扫盲方案为亚美尼亚、阿塞拜疆、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦等内陆发展中国家的汇款接收者提供服务。得到论坛经济部长会议和南太平洋中央银行行长会议支持和认可的“2020年关于货币的太平洋目标”优先考虑针对儿童和成人的金融教育运动。

C. 国际发展合作

46. 捐助国和受援国都可以在加强亚太有特殊需求国家的官方发展援助方面发挥关键作用。对捐助者来说，使官方发展援助仍然成为特需国家特别是最不发达国家发展筹资的重要来源，非常重要。在这方面，许多发达国家仍需履行承诺，履行使向最不发达国家提供的官方发展援助占其国内生产总值0.15%至0.20%的具体目标的承诺。在受援国，政府应继续在捐助者之间进行协调，以提高外国援助的效率，并更多地利用新技术直接向穷人转移援助。

47. 南南合作因几十年充满活力的经济发展以及更密切的区域和次区域一体化与合作，在亚太区域获得了良好的势头。例如，本区域新兴经济体大国在制订新的国际工具以促进发展筹资方面发挥了重要作用，如新开发银行和亚洲基础设施投资银行。一些国家开发银行，特别是中国等经济大国的开发银行，也参与为本区域其他国家的长期发展项目提供资金。

48. 南南合作下的多种举措超越了货币转移，涉及经验和技术交流。对那些因发展挑战和国情的相似性使知识交流更加有效的伙伴关系，情况尤其如此。例如，在蒙古设立了内陆发展中国家国际智库，以促进内陆发展中国家之间的研究和知识共享。同样，泰国启动了一个可持续社区发展项

目，以分享关于建立在该国适足经济理念之上的粮食安全、气候变化和公共卫生方面的最佳做法和经验。与此同时，在印度，赤脚妇女太阳能工程师项目获得支持，以便通过培训她们掌握建造、安装、维护和修理太阳能的技术，增强非洲和亚洲贫穷文盲妇女的权能。此外，中国成立了南南合作与发展学院，以便利用中国和其他发展中国家的成功发展经验提供培训活动。

49. 亚洲和太平洋地区正在扩大南北合作、南南合作和三边合作。在这种合作下，北方发展伙伴或多边机构提供资金和技术支持，而南方捐助国根据其地理、文化和历史上与其他南方国家的接近程度，分享其经验和知识。最近三边合作的例子包括日本与泰国政府在缅甸防灾和促进旅游方面的合作，以及旨在巴布亚新几内亚消除疟疾的澳大利亚-中国-巴布亚新几内亚三边疟疾项目。

五. 供委员会审议的议题

50. 亚太特需国家在可持续发展筹资方面面临着众多挑战，这些挑战对这些国家的影响比对本区域其他发展中国家的影响更大。这些国家需要在这一问题和一系列相关问题上获得支持，包括为此加强区域合作的努力。可取的政策行动和区域合作举措可分为三大筹资领域，即国内公共资源、国内和国际私营融资以及国际发展合作。这些领域包括税收、基础设施融资、气候融资、中小微型企业融资、私人汇款、官方发展援助和南南合作等筹资问题。

51. 委员会不妨审查本文件重点指出的各种政策建议，并就某些领域的进一步工作向秘书处提供指导。

52. 本着这一精神，并认识到可持续基础设施融资和创新融资工具的重要性，委员会不妨请秘书处加强由亚太经社会协调的亚洲及太平洋政府和社会资本合作和基础设施融资联络网。该网络是秘书处正在促进的区域合作种类的一个很好的例子。该网络促进特需国家之间的知识和技能交流，并加强关于各种融资模式的同行学习。例如，该网络目前的重点是推动利用公私伙伴关系发展基础设施。展望未来，该网络还可考虑促进基础设施融资的其他方面，如资本市场发展、混合融资和使用绿色债券等创新金融工具。

53. 委员会还不妨就相关的发展筹资问题提供指导，包括秘书处应优先考虑的政策研究专题和能力发展领域，在这一过程中应考虑到特需国家的具体情况。相关例子可包括将可持续性考量纳入发展筹资问题和编写针对具体国家的案例研究，在这一过程中应考虑到本区域的政策背景和经验。这些努力有助于将发展筹资研究转化为知识产品，供有特殊需求的亚太国家和联合国国家工作队的决策者使用。