

国际发展融资体系如何推动发展中国家 的包容性增长

——T20 秘鲁会议综述

20 国集团智库会议海外分论坛“包容性增长国际发展融资体系：发展中国家合作与共同繁荣”于 2016 年 4 月 25—26 日在秘鲁首都利马举行。此次海外分论坛是中国担任 G20 主席国期间，T20 (Think tank 20) 首场在 G20 成员国以外的发展中国家举办的论坛活动。中国社会科学院世界经济与政治研究所、上海国际问题研究院、中国人民大学重阳金融研究院、美国布鲁金斯研究会、德国国际合作机构、泛美开发银行、亚洲开发银行研究院、韩国对外经济政策研究院，以及来自西班牙、巴西、智利、哥伦比亚、墨西哥、阿根廷、土耳其、越南等国家的近 40 位代表出席了此次会议。本次会议共分为 4 个议题进行，包括：(1) 发展中国家的合作与共同繁荣；(2) 发展中国家的可持续增长：包容性发展议程与金融资源；(3) 国际发展融资体系以及对可持续基础设施影响；(4) 区域金融合作与融合。秘鲁央行行长维拉德 (Julio Velarde) 出席会议并发表主旨演讲，中国社会科学院世界经济与政治研究所所长张宇燕做了题为《理解全球治理》的主题发言。会议中，专家们依据各国发展经验以及自身专业研究领域，进行了精彩的发言和讨论。

一、发展中国家的合作与繁荣面临挑战

经济的持续稳定增长是发展中国家应对发展问题的核心。来自哥伦比亚高等教育与发展基金会 (FEDESARROLLO) 的执行总裁 Leonardo Villar 教授介绍了拉丁美洲未来经济走势，认为财政收入缩水将阻碍政府部门采取反周期的财政政策以及政策实施效果。经常账户赤字以及汇率大幅贬值限制了反周期货币政策的实施。在经常账户与财政账户双赤字的情况下，潜在增长水平受到极大的限制。拉美国家要走出经济困境，应重视结构性改革的关键性作用，通过提高劳动生产率和竞争力进一步推动经济增

长。来自韩国 Korean Institute for International Economic Policy (KIEP) 的 Heungchong Kim 博士分享了韩国经验，其中包括大型产业和公司发挥主导性作用，特别是主导在追赶型技术方面的研发投入。一国要想突破中等收入陷阱，须忽略垂直一体化而重视加入全球价值链。在发展过程中，通过公私两部门的合作正确处理民众对福利国家的需求。

经济增长之外，就业、教育、社会发展等更多能够反映包容性增长问题仍未得到有效解决。来自南非 Human Science Research Council 的代表 Jaya Josie 博士提出了经济发展“恶性循环”问题。以印度和南非为例，经济在过去几十年中的快速增长并没有改善人民生活及社会公平，经济增长没有为国民带来就业机会，国内的贫富差距也在不断拉大。有一些增长就体现出了“无就业增长”的特征。来自印度 Gateway House 的学者 Akshay Mathur 博士认为，创造足够的就业机会无论对发展中国家还是发达国家都非常重要。从印度目前的现实情况来看，接受职业教育的毕业生比一般基础性学科毕业生更受欢迎。随着基础设施的修建以及经济的发展，实体经济需要的劳动者与现行教育体系培育的毕业生不能匹配。在这方面，印度政府还没有发挥足够的作用。Heungchong Kim 博士认为，在 20 世纪 60、70 年代韩国经济起飞期间，在没有充足公共资金的情况下，政府通过制定向教育倾斜的税收减免政策鼓励私人投资进入教育系统。随着这项政策的推行，韩国在十多年间逐步建立了比较完善的初中、高中及大学教育体系。

二、基础设施融资的巨大需求及其复杂性

发展中国家的合作与繁荣面临各方面巨大挑战，充足的资本投入——尤其是持续的、高质量的基础设施投资，是应对这些挑战的重要手段。发展中国家对基础设施有巨大的需求，而且包容性增长框

架对基础设施投资提出了更高的要求。来自越南 Central Institute for Economic Management (CI-EM) 的代表 Dinh Trong Thang 认为,发展中国家可持续基础设施发展融资面临很多挑战,具体表现为缺乏基础设施项目融资的能力与渠道、公共投资管理系统薄弱、投资效率低下。此外,项目选择能力弱、建设成本高昂、项目无法按时完成,以及项目建成后运营不利及资产保值增值等都是可能面临的问题。来自美国 Brookings Institution 的代表 Amar Bhattacharya 博士强调,政府政策风险是私人部门投资基础设施项目的一项常见风险。在可持续性基础设施投资方面,各国目前普遍存在的化石能源补贴与缺乏碳排放价格是重要阻碍。可持续基础设施投资中,应注意的一个问题就是投资战略大多数与气候变化和可持续性相脱离,对可持续性采购的应用不够。墨西哥 Centro de Investigacion para el Desarrollo (CIDAC) 代表 Jorge Ramirez 博士指出,全球化石能源补贴在 2014 年已经达到了 4390 亿美元,而这一数额在 2009 年 G20 以及 APEC 会议做出承诺时仅为 3900 亿美元。全球各国应联合起来,协同配合取消在这方面的补贴。

导致可持续性基础设施建设产生资金缺口的原因是多方面的。来自中国社会科学学院的徐奇渊副研究员认为,目前国际发展融资面临的缺口既有供给方面的原因,也有需求方面的原因。在资金需求方面,发展中国家经济增速普遍放缓以及国家主权信用评级水平较低加大了投资者风险。在资金供给方面,发达经济体内部经济危机以及财政整顿均降低了投资者提供融资的意愿。在融资过程中,各国主权信用评级也会极大地影响融资效果。据测算,在全部融资缺口中,18%的资金需求没有主权信用评级,44%的主权信用评级为投机级别,另外只有 38%是属于可投资级别。这阻碍了资金流向发展中国家。来自亚洲开发银行研究院的吉野直行(Naoyuki Yoshino)教授指出,投资回报率水平也会对融资产生影响。以亚洲为例,亚洲地区的基础设施投资需求很大,但是这些项目的投资回报率很低,所以存在大量的投资缺口。在规划基础设施投资的问题上,需要考虑项目建成后的自身造血能力,包括带来投资者回报、促进中小企业发展、推动私人投资者投资以及提高当地工人就业。对于投资项目的选择应该摆脱就项目论项目的困局,应进一步考虑如何推动本地区经济更好地融入全球价值链之中。目前全球资本市场上的利率水平已经相对较低,但新兴经济体和发展

中国家并没有享受到这种好处,而利率水平在很大程度上决定了项目投资的可持续性。

三、寻找基础设施投资的融资来源： 政府和私人部门的作用

可持续性基础设施建设是应对人类社会重振全球经济增长、实现可持续发展目标及保护地球未来这三大挑战的一种具有可操作性的具体手段。目前,在各国货币、财政及汇率政策措施效果有限的情况下,可持续性基础设施投资在短期有助于重振经济,并为长期可持续发展奠定基础。基础设施项目投资的效果除了直接拉动经济增长,还可以间接地通过溢出效应促进当地中小企业发展,拉动私人部门投资以及劳动就业。

在为实现包容性发展的融资过程中,政府的角色至关重要。张宇燕研究员指出,政府对基础设施项目的管理不仅包括技术和经济层面,也包括对其执政能力的要求,如何平衡地方与中央之间、不同主体之间的利益关系,需要高超的执政艺术。Amar Bhattacharya 博士就此举例指出,美国在 20 世纪 40、50 年代的艾森豪威尔时期推行跨洲高速公路体系建设时,曾经遇到来自各州议会的强烈反对,这就是地方与中央权益冲突的典型案列。与此相比,20 世纪 90 年代的拉美地区一度出现了公共投资下降、私人资本拒绝进入的问题。导致这一问题的原因并不在于资金的缺乏,而在于拉美地区缺乏稳定的、可预测的行政管理体系。一项基础设施的建设、运营周期通常会达到 20~30 年,连续稳定的政治环境至关重要。

引入私人部门对于可持续性基础设施建设很有必要,但应合理规避私人部门的市场化力量与包容性发展的不一致性。Jaya Josie 博士强调,将 PPP 引入基础设施建设并不是因为政府部门的资金不足,而是因为私人部门具有较高资金运行效率从而能够使基础设施建设受益。在可持续性基础设施建设中,关键点在于对项目风险进行管理和把控。从本质上说,基础设施建设的最终出资者只有两类,其一是最终用户,其二是政府部门。当风险升高时,私人部门参与项目的要价提高,政府将不会有动力将项目交给私人部门来做。例如,在非洲某些国家,建成电站的成本过高会最终导致电价飞涨,一般消费者无法承受,这给政府带来的负担也是不容忽视的。对于新兴经济体和发展中国家而言,将私人部门引入可持续性基础设施建设是对政府管理能力的重大

考验,也考验政府对于以不同身份和角色参与到具体项目的把握能力。来自秘鲁太平洋大学的 Roberto Urrunaga 教授也指出,拉美地区的基础设施缺口较大,基础设施项目开发的总体规划、相关的政府政策及法律法规都有待于进一步补充到位,需要改善在实践中的政策协调、简化行政手续、加强对政府官员的能力建设等。

四、多边发展金融机构为可持续基础设施提供融资

多边开发银行参与基础设施建设除提供资金支持外,能够提高项目基础设施的可持续性。德国国际合作机构的 Sven-Uwe Müller 博士认为,虽然内容和机制不尽相同,各多边开发银行在具体项目开发中都会实施环境保障的标准、专门的环境与社会保障部和复核与投诉部门。环境与社会保障部门的资金预算独立于集体项目,从而保证该部门作出客观与公正的评价。这三层体系的设定能够保证多边开发银行在可持续性基础设施建设中保持相对较好的诚信度。根据 IDB 在拉美地区的做法,在考量可持续发展维度时,他们引进了哈佛大学的可持续性基础设施 Zonfnass 项目中的愿景评级系统 (Envision Rating System) 进行考核。来自土耳其经济政策研究基金会 (TEPAV) 的 Bengisu Özenc 女士进一步强调,基础设施项目的建设开发需要与可持续性、包容性发展等多维度国际议程相结合,嵌入联合国的可持续发展目标以及巴黎联合国气候变化大会目标。

多边开发银行在区域融资合作与融合的过程中能够起到引领和凝聚作用。第一,通过提供能力建设和体制改革促进发展中国家的公共投资管理体系,其中包括对主要基础设施投资项目进行的环境影响测评、成本收益分析、对环境社会影响的事前评估,进而提高主体规划的设计质量。第二,提高地区内对可持续性基础设施开发方面的彼此协调。共同提出有关地区性可持续性基础设施项目的总体规划,加强各国之间在地区可持续性基础设施项目上的沟通与交流。第三,创新基础设施项目融资模式。政府投资以及官方发展援助是创造有利融资环境的催化剂,多边开发银行可以借此引导私人投资流向气候变化以及绿色增长等领域,同时推动技术转移、试点项目及最佳实践的共享,推动基础设施、发电站等项目的 PPP 模式创新。此外,对新融资产品的开

发和实验也是多边开发银行发挥影响的重要方面,以基础设施债券、绿色债券为例,均可以推动基础设施项目的建设。第四,推动可持续性基础设施融资。目前,在全球资本市场领域,世界储蓄金额并不低,但是对如何将储蓄转化为实际投资需求的投资机会却存在着切实风险,开发银行在将存款与投资需求对接方面存在天然优势,能够以数倍的放大效应撬动私人部门资本。

五、G20 如何在完善国际发展融资体系中发挥重要作用

与会代表认为,G20 能够在符合包容性增长的国际发展融资体系中进一步发挥作用,这些作用包括六个方面。第一,按照巴黎气候大会取得一致的结果重申取消化石能源补贴的时间表;第二,推进金融机构碳排放交易;第三,将可持续基础设施的投资计划与各国增长计划以及国际自定贡献预案 (Intended Nationally Determined Contributions, INDC) 相联系;第四,利用 G20 基础设施中心以及 G20 基础设施工作组来共享投资框架设计,包括 PPP、私人开发融资动员、将基础设施开发作为一项资产类别以及确立满足高水平可持续标准的具体项目;第五,促进多边开发银行加大对可持续基础设施的支持力度;第六,推动及杠杆化利用气候融资等等。

当今国际社会,主权国家与国际组织之间存在着共同利益,但也存在利益冲突。随着各国相互依赖程度的不断加深,他们所面临的问题都是全球性质的,而且需要通过全球合作妥善解决。在此过程中,东方智慧可以为全球治理问题的解决给出新的思路。张宇燕研究员指出,“己欲立而立人,己欲达而达人”的“孔子改进”(Confucian improvement)逻辑可以推动各国间的共赢合作^①。这种东方智慧,不仅有助于推动国际发展融资体系的建设,推动发展中国家的包容性增长,而且对 G20 合作和全球治理也具有广泛的指导意义。

注:

①孔子改进是帕累托改进的一种特殊情况,是各个参与方选择和谐策略之后,所实现的一种强化的双赢帕累托改进。这是一种比帕累托改进更优的社会状态。参见赵汀阳著《冲突、合作与和谐的博弈哲学》,《世界经济与政治》,2007年6期。

(中国社会科学院世界经济与政治研究所 孙靓莹 宋锦)

(责任编辑:杨新铭)